

# POLITICS

RIVISTA DI STUDI POLITICI

UN NUOVO “NOMOS DELLA TERRA”?

GOVERNANCE INTERNAZIONALE, SVILUPPO E AIUTO UMANITARIO

a cura di  
Annalisa Furia  
Bernardo Venturi

VIII  
2/2017



**Direzione:** Diego Lazzarich (Direttore editoriale, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”) e Alessandro Arienzo (Università degli Studi di Napoli “Federico II”).

**Comitato scientifico internazionale:** Christian Azaïs (Université de Picardie Jules Verne, France); Étienne Balibar (Université de Paris-X, France); Peter Birke (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen – SOFI, Germany); Kristin Carls, (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen – SOFI, Germany); Luc Foisneau (CNRS – Paris, France); Anahita Grisoni (ENS de Lyon); Patrick Gun Cuninghame (UAM-Xochimilco, Mexico); Asad Haider (University of California Santa Cruz, USA); Annalisa Murgia (University of Leeds); Marta Nunes de Costa (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brazil); Milena Petters Melo (Universidade Federal de Santa Catarina); Codrina Sandru (Transilvania University of Brasov, Romania); Lucia Pradella (King’s College London); Jacob Soll (University of Southern California, USA); Barbara Szaniecki (DSc, Pontifícia Universidade Católica, Brasil).

**Comitato scientifico:** Giuseppe Allegri (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”); Emiliana Armano (Università Statale di Milano); Olivier Butzbach (Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”); Marta Cariello (Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”); Alberto Clerici (Università Niccolò Cusano); Cristina Cassina (Università di Pisa); Pasquale Cuomo (Università di Pisa); Michele Filippini (Università di Bologna); Eleonora Forenza (Università di Roma Tre); Diego Giannone (Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”); Giorgio Scichilone (Università degli Studi di Palermo); Mauro Simonazzi (Università degli Studi di Milano); Adriano Vinale (Università degli Studi di Salerno).

**Comitato di redazione:** Alessandro Arienzo, Marta Cariello, Cristina Cassina, Lorenzo Coccoli, Michele Filippini, Diego Giannone, Giuseppe Perconte Licatese, Pietro Sebastianelli, Adriano Vinale.

**Direttore responsabile:** Michele Lanna.

**Numero:** VIII

**Anno:** 2/2017

**Periodicità:** semestrale

**Modalità di raccolta degli articoli:** *call for papers*

**Tipo di selezione e valutazione degli articoli:** comitato scientifico e *double-blind review*

**Standard di citazione:** Chicago Manual of Style 16<sup>th</sup> (Author-date)

**Contatti:** [direzione@rivistapolitics.it](mailto:direzione@rivistapolitics.it)

**Sito web:** [www.rivistapolitics.it](http://www.rivistapolitics.it)

**Social media:** Facebook: <http://www.facebook.com/rivistapolitics>; Twitter: [twitter.com/politicsrivista](http://twitter.com/politicsrivista);

Pinterest: [www.pinterest.com/politicsrivista](http://www.pinterest.com/politicsrivista)

**Copertina:** Diego Lazzarich

---

## Indice

*Un nuovo “nomos della terra”?*  
*Governance internazionale, sviluppo e aiuto umanitario*

Introduzione

**Annalisa Furia - Bernardo Venturi**

pp. v-xvii

Spazi umanitari. Ripensare la geografia della politica nell’epoca globale

**Luca Scuccimarra**

pp. 1-20

Eurafrica: il paradigma dell’ordine europeo. L’Europa e l’eredità coloniale

**Gustavo Gozzi**

pp. 21-33

Lo Stato del colonialismo. Sovranità e governamentalità come paradigmi dell’Europa

**Filippo Corigliano**

pp. 35-48

Potenzialità e inconsistenze dell’attivismo globale turco: tra ambizione di *middle power* e pericolo di *overstretch*

**Federico Donelli**

pp. 49-64

The European Union and Africa towards 2030: perspectives from transnational civil society organisations

**Valentina Brogna**

pp. 65-82

*‘Intersezioni’*

La “French Theory”: una rassegna bibliografica

**Olivier Butzbach**

pp. 85-93



---

## Introduzione

**Annalisa Furia - Bernardo Venturi**

Variamente intesa come «fine della Storia» o epifenomeno del «tramonto dell’Occidente», come estensione delle opportunità di scambio, comunicazione e innovazione o come nuova e particolarmente insidiosa forma di colonizzazione, standardizzazione e mercatizzazione della vita e dell’immaginario (Spengler 1991, Fukuyama 2003, Latouche 2005), la globalizzazione ha lanciato una sfida alla quale, come ampiamente rilevato, il pensiero politico figlio della modernità fatica a rispondere.

Percorso senza sosta dai flussi e dalle logiche superficialmente uniformanti e selettivamente includenti del capitalismo contemporaneo, lo spazio globale si presenta come uno spazio striato e reticolare, articolato per nodi g/locali, privo di una netta divisione tra centro e periferia e strutturato in relazioni di potere dinamiche, segmentate e dislocate. In tale spazio polimorfo attori diversi attivano tecniche e tecnologie di assoggettamento e controllo in continua evoluzione che portano a sempre nuove pratiche e strategie di resistenza, emancipazione e negoziazione. La disarticolazione delle tradizionali coordinate spaziali prodotta dalla globalizzazione e dalla sua aspirazione alla sconfinatezza si accompagna poi a una nuova temporalità, non più scandita né dalla connessione lineare e rassicurante tra passato, presente e futuro, né dalla fiducia progressista (e progressiva) nel futuro, quanto piuttosto dal ritmo convulso e sincopato di un mondo centrato sull’istantaneità e costantemente connesso grazie alla velocità dei sistemi di trasporto, informazione e comunicazione (Galli 2001, De Simone 2005, Baumann 2007).

La crisi degli spazi e dei tempi tradizionali della politica si manifesta in modo evidente non solo nell’organizzazione e gestione concreta della realtà ma anche, ed è l’aspetto che qui rileva evidenziare, per quanto riguarda le dimensioni della percezione, della rappresentazione e della comprensione del reale.

Sfuggenti e per lo più collocate nel quadro della discontinuità e della frammentarietà, le dinamiche globali della spazialità e della temporalità tratteggiano orizzonti mobili per la comprensione e significazione dei quali le tradizionali categorie di *cittadino*,

*Stato, sovranità, sicurezza, ordine, progresso, confini*, per citarne solo alcune, sembrano riuscire a offrire un contributo solo a patto di esporsi a un processo di profondo mutamento. Esposte alla tempesta della globalizzazione, le categorie politiche tradizionali si ritrovano sconquassate, contaminate nei loro tentativi di continuare a rendere comprensibile e governabile il mondo, continuamente ri-definite, alterate e portate fuori dai loro confini tradizionali.

Tra i molti possibili, alcuni esempi particolarmente significativi di queste complesse dinamiche di scavalcamiento, resistenza e alterazione sono offerti dalle vicende, interrelate ma autonome, che hanno segnato la storia e le vicende contemporanee delle dottrine dello sviluppo, della *governance* internazionale e dell'umanitarismo, oggetto di questo numero monografico.

Concetto dalle radici storiche molto profonde, già a partire circa dalla seconda metà del XIX secolo la nozione di sviluppo ha assunto, in particolare nelle riflessioni di Saint-Simon, Mill, Newman e Comte, una peculiare declinazione ‘costruttivista’, ovvero si è progressivamente configurato come strumento attraverso il quale lo Stato poteva rispondere ai disordini sociali frutto del primo capitalismo industriale e tentare di ricavare ordine dal *disordine* del progresso, tentando di governare quest’ultimo (Cowen e Shenton 1996, Rist 2008).

Tale valenza ordinativa del concetto di sviluppo si trova apertamente valorizzata nei progetti coloniali di sviluppo e permane anche al centro della declinazione contemporanea del concetto e delle politiche post-coloniali di cooperazione.

Nella conferenza del 1962 dal titolo *L’ordinamento del mondo dopo la Seconda guerra mondiale*, identificando nello «spazio dello sviluppo industriale» – ovvero nella «spartizione della terra in regioni e popolazioni industrialmente sviluppate e sottosviluppate» e nelle correlate politiche di aiuto – il nuovo «*nomos* della terra» (Schmitt 2005, 241), Schmitt evidenzia con estrema chiarezza come al centro del discorso sullo sviluppo sia l’intento di elaborare una nuova *misura* dello spazio, una nuova forma di (ri)spazializzazione *politica* delle relazioni internazionali e della politica internazionale.

Sin dalle riformulazioni illuministiche della teoria stadiale, l’idea di sviluppo ha offerto infatti un’efficace strategia per la misurazione, ovvero allo stesso tempo per la comprensione, la rappresentazione e il governo, della differenza e dell’alterità, della distanza da un modello assunto come parametro (Meek 1981). Se il problema dei pensatori del XVIII secolo era quello di fare i conti con la profonda distanza che separava le società occidentali dalla ‘selvaggia’ società degli Indiani d’America, nelle fasi successive la misura dello sviluppo ha contribuito a giustificare la missione civilizzatrice degli imperi coloniali e, a partire dal secondo dopoguerra, ha consentito agli Stati ‘sviluppati’ di continuare a interferire negli affari interni degli Stati

'sottosviluppati', operando però nel quadro di un orizzonte spaziale e di legittimità profondamente rinnovato.

Da mezzo per promuovere la *mise en valeur* dei territori colonizzati, nel discorso post-coloniale la promozione dello sviluppo dei 'non sviluppati' è infatti divenuta un fine universale, cooperativo e moralmente qualificato, una missione globale, il dovere di tutti gli Stati liberi. Un obiettivo promosso da Stati che hanno assunto il ruolo di guida, di 'sviluppatori', non più, almeno discorsivamente, in quanto colonizzatori ma generosamente, in quanto donatori; non attraverso il dominio diretto o le sole relazioni diplomatiche e commerciali, ma attraverso l'aiuto e l'assistenza; attraverso la messa a disposizione delle loro risorse e dei loro modelli politico-istituzionali ed economici. Non solo, dunque, come ha evidenziato Rist, il programma del Quarto punto lanciato nel 1949 da Truman ha inaugurato «*a new way of conceiving international relations*» (Rist 2008, 72) ma ha anche, e soprattutto, definitivamente consolidato un peculiare, e complementare rispetto agli spazi classici della politica internazionale, spazio per il governo di tali relazioni.

Uno spazio peculiare nel quale l'aiuto per lo sviluppo erogato agli Stati riceventi consente di strutturare le relazioni di potere secondo la logica, mirabilmente in grado di autoalimentarsi e di perpetuarsi nel tempo, del debito/credito, e nel quale il debito di sviluppo dei paesi riceventi si è progressivamente esteso, non solo in senso finanziario, fino a divenire un debito di *sovranità* e di *sicurezza*. Un debito minaccioso e preoccupante che richiede la messa in opera, da parte degli Stati donatori, di sempre più raffinati e selettivi strumenti di difesa, esclusione, contenimento e sanzione che, in nome dell'ordine, producono un sempre maggiore *disordine* (Furia 2015).

Nobile strumento utile al rafforzamento, alla *legittima* proiezione oltre confine degli Stati (donatori) e della loro sovranità, l'aiuto per lo sviluppo ne espone però anche molto chiaramente i limiti, le mutazioni, le profonde discontinuità.

Da principio assoluto, la sovranità è progressivamente divenuta, da un lato, lo spazio di intervento delle politiche di cooperazione allo sviluppo e delle loro prescrizioni contro il 'sottosviluppo' (dalla modernizzazione di tecniche e istituzioni, alle ricette del neoliberismo, fino alla più recente enfasi su diritti umani, *good governance, rule of law*) e quindi uno status *sub condicione*, il cui rispetto è reso dipendente dalle *capacità* degli Stati. Dall'altro, da monopolio esclusivo dello Stato essa è irrimediabilmente divenuta una pratica diffusa, esercitata da una pluralità di attori in una pluralità di luoghi e spazi. Se lo Stato sempre più si configura come «Stato globale» (Ricciardi 2013), esso ha cessato di essere concettualizzabile e rappresentabile come titolare di sovranità e fonte di per sé di ordine, sicurezza e protezione ma è (nuovamente) divenuto misurabile in base alle sue capacità, ai rischi che può produrre e rispetto ai quali bisogna immunizzarsi (Duffield 2002, Simpson 2004).

Anch'esso esito di un lungo percorso punteggiato da eventi drammatici e svolte dottrinali, il recente *humanitarian turn* della politica internazionale, con la sua riconcettualizzazione della sovranità come responsabilità, con l'approvazione e il vasto consenso ottenuto dalla dottrina della 'responsabilità di proteggere' e con le incongruenze e gravi ambivalenze sulle quali si fonda la nozione di 'intervento umanitario', consente di cogliere, da un'altra prospettiva, gli ambigui dilemmi ed effetti che sottostanno ai contemporanei tentativi di governo dello spazio globale.

La complessità e la ricchezza delle fonti, anche storicamente risalenti, da cui trae alimento la complessa architettura ideologica, morale e dottrinale che sostiene la declinazione umanitaria della politica internazionale valgono da sole a evidenziare la pluralità delle questioni che entrano in gioco nella configurazione, e costante riconfigurazione, dello spazio che da molti anni affianca, si confonde e interagisce con lo spazio realista e 'duro' della politica internazionale e delle relazioni tra gli Stati.

Dalle riflessioni sui fondamenti morali e giuridici della Conquista spagnola dell'inizio del Cinquecento, ai motivi del movimento antischiavista del XVII-XVIII secolo, fino ai progetti filantropici coloniali del XIX e alle più tragicamente note crisi umanitarie (Biafra, Pakistan, Cambogia, Etiopia, Ruanda) e politiche (Kuwait, Kosovo, primavere arabe, Libia), a qualificare questo spazio è la nuova geometria del rapporto tra diritto internazionale, sovranità e diritti umani che, con il cruciale contributo teorico e narrativo di una pluralità di attori della società civile globale, viene proposta ed elaborata (Gozzi 2015, Salvatici 2015, Scuccimarra 2016). In questo contesto, infatti, le norme e il linguaggio dei diritti umani acquisiscono una rinnovata forza morale e politica divenendo il fondamento di legittimità sulla base del quale diviene non solo possibile ma doveroso ripensare i tradizionali principi internazionali di regolamentazione dell'uso della forza; sulla base del quale diviene possibile, anche qui, misurare, ovvero controllare, invadere e contenere, la sfera di sovranità degli Stati (Gozzi 2015, Scuccimarra 2016).

In un mondo globale nel quale non è più possibile differenziare e distinguere tra locale e sovranazionale, interno ed esterno, particolare e universale (Galli 2001), i diritti umani da limite interno divengono anche costitutivi limiti *esterni* per il governo degli Stati e delle loro relazioni nonché per la distinzione, selettiva e gerarchica, tra essi. Se i mutevoli equilibri tra pacificazione e conflitto, emancipazione e paternalismo, protezione e dominio caratterizzano da sempre la lunga storia dell'umanitarismo, un ulteriore esito della sua dottrina contemporanea sembra essere costituito dal modo nel quale la politica, non solo internazionale, si è appropriata del discorso dell'umanitarismo, del suo orizzonte normativo e della sua retorica salvifica, della sua temporalità costantemente declinata nel senso dell'emergenzialità e dell'eccezionalità, dei suoi apparati e delle sue strategie comunicative e narrative (Salvatici 2015, Piotukh 2015, Paragi 2016).

Un altro esempio dei contemporanei ed espansivi fenomeni di appropriazione e contaminazione dei linguaggi, dei saperi e delle pratiche è poi offerto dall'ampia diffusione dei discorsi di governance che rappresentano il terzo punto di osservazione scelto al fine di analizzare, in un'ottica multidisciplinare, alcune delle strategie contemporanee di governo dello spazio globale.

Variamente interpretato ed efficace evidenza sia del venir meno della possibilità di distinguere tra politico ed economico, sia del tentativo di riarticolare in modo nuovo il rapporto tra Stato, mercato e società, il tema della *governance* è giunto, in particolare negli ultimi decenni, a permeare in modo diffuso e penetrante numerosi ambiti della politica interna e internazionale.

Concetto di derivazione economica proveniente dal mondo dell'organizzazione e della regolazione delle corporazioni economiche e finanziarie, la *governance* rimanda a un insieme di strumenti e pratiche per l'efficace ed efficiente gestione dell'impresa e degli interessi che ruotano attorno a essa. La governance si realizza infatti attraverso la strutturazione orizzontale di una molteplicità di spazi e di tempi di negoziazione e di una pluralità di processi decisionali e di policy, delocalizzati e settoriali, orientati al raggiungimento efficiente dei risultati (Mayntz 1999, Arienzo 2007, Arienzo 2013).

Ritenuta una risorsa preziosa per la risposta alla crisi, anche di efficienza, dei luoghi e degli attori tradizionali della politica, essa è allo stesso tempo un esito delle nuove logiche spazio/temporali globali e uno strumento che ne rafforza l'impatto attraverso la trasformazione della politica in amministrazione, il riconoscimento e la valorizzazione della centralità del ruolo svolto dagli attori de-territorializzati globali e la configurazione di una dottrina della legittimità non più basata sull'elettività e sulla rappresentatività degli attori quanto piuttosto sugli esiti da essi conseguiti (Arienzo 2007, 265-6). Non è quindi un caso che dopo la drammatica crisi provocata dai Piani di aggiustamento strutturale imposti dalla Banca mondiale negli anni Ottanta, il requisito della *good governance* sia divenuto, assieme a quelli della *ownership* e della *participation*, uno dei criteri al rispetto dei quali la Banca mondiale condiziona l'erogazione degli aiuti e dei prestiti finanziari. In tale contesto, la questione della *good governance* è infatti divenuta uno degli strumenti attraverso cui si tenta non solo di superare la tradizionale logica verticale e pubblica della sovranità e della rappresentanza, ma anche di trasformare gli Stati disfunzionali, incapaci e prossimi al *fallimento*, in Stati affidabili ed efficienti, in grado di conseguire risultati e standard adeguati e misurabili; un altro degli strumenti attraverso cui una pluralità di attori tenta di rendere, in modo più efficiente, governabile lo spazio globale (Gould 2005, Furia 2015).

Se le organizzazioni internazionali come la Banca mondiale rappresentano bene le condizionalità imposte in materia di *good governance*, altre come l'Unione europea (Ue) mostrano alcune delle ulteriori evoluzioni descritte in questo numero di *Politics*.

L'Ue infatti rappresenta non soltanto le evoluzioni storiche del concetto di sviluppo, ma anche il suo progressivo slittamento verso approcci securitari (Duffield 2001, Carbone 2013, Lazaridis e Wadia 2015, Venturi 2017). La sicurezza è illustrata nella *Strategia Globale dell'Unione Europea* (Alto Rappresentante 2016) come collegata allo sviluppo. Nell'applicazione pratica, però, parte delle politiche di sviluppo sembrano doversi piegare alle necessità securitarie. La gestione dei flussi migratori, e il rapporto con i paesi d'origine, è un esempio lampante di come il collegamento tra sviluppo e sicurezza sia non soltanto un nesso, ma uno slittamento tra il primo e il secondo.

In questa prospettiva, parte dei fondi per lo sviluppo non seguono più le priorità individuate dai paesi riceventi, ma rispondono alle logiche di riduzione dei flussi dettati dall'Ue. Priorità in contrasto con le evidenze di ricerca fino a ora raccolte sul nesso tra sviluppo e migrazione. Un miglioramento in termini di sviluppo economico genererebbe infatti un aumento delle migrazioni, almeno nel breve e medio periodo (de Haas 2010, Clemens e Postel 2017). *Governance* e sicurezza – quest'ultima scivolosa da definire, ma lontana da quella di alcuni decenni fa – sono quindi il peso col quale misurare i paesi non occidentali, in particolare quelli con il Prodotto interno lordo più basso. Questo processo è spesso giustificato da logiche emergenziali, ma in realtà appare fondato su tre livelli di *governance* più profondi: il contesto economico-strutturale, quello politico-istituzionale e quello ermeneutico-normativo (Rubino 2004). *Governance* e sicurezza nella proiezione esterna dell'Ue risultano infatti legate sia a scelte macro-economiche globali, sia a dinamiche istituzionali europee (si pensi per esempio al ruolo crescente del Servizio Europeo per l'Azione Esterna – SEAE), sia infine a scelte normative come la condizionalità delle politiche di sviluppo e degli aiuti umanitari.

L'Ue rappresenta quindi sicuramente uno degli attori globali che più si affida alle condizionalità, rifacendosi a questo schema soprattutto per le politiche di sviluppo e per altri tipi di finanziamenti. Un approccio che viene però messo in discussione da almeno due prospettive. Da un lato, la scelta di altri soggetti internazionali, come la Cina, di affidarsi in primo luogo al principio di sovranità dei paesi coi quali si relaziona e non a quello di condizionalità, che è vista come una malcelata forma di ingerenza (Wouters, Defraigne e Burnay 2015). Dall'altra, nei dibattiti e nei processi politici più recenti, il concetto di 'aiuto' ha cominciato a essere analizzato criticamente proprio alla luce dei presupposti di reciprocità, rispetto della sovranità e non condizionalità.

L'Agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite include, in questo senso, un principio innovativo di universalità volto a superare la divisione

concettuale e operativa tra i cosiddetti paesi sviluppati e non mirando, ad esempio, a ridurre la povertà trasversalmente in ogni Stato. Questo approccio andrebbe quindi a minare la classica distinzione tra Stati *performanti* e Stati *arretrati*, condannati a una semi-perpetua fatica di Sisifo verso obiettivi indefiniti, siano essi declinati in termini economici, di rispetto dei diritti umani o di sicurezza. Superata questa distinzione, il raggiungimento di obiettivi come l'abbattimento dei livelli di povertà, le sfide dei processi di pace o le risposte ai cambiamenti climatici diventano impegni per tutta la comunità internazionale, non solo per gli Stati ‘bisognosi’.

Alla luce di questo tentativo di riconfigurare le contemporanee logiche di governo dello spazio globale, il primo passaggio per *tutti* gli Stati e per tutti i decisori politici è quindi quello di assumersi la responsabilità di quanto avviene entro il proprio spazio di sovranità. Questo non significa però chiudersi su politiche interne, ma comprendere che alcune sfide, come quelle della lotta alla povertà o dello sviluppo sostenibile, hanno valenza globale e trasversale. Non è quindi più né sensato né efficace distinguere tra paesi poveri e ricchi o Stati ‘da sviluppare’ e Stati ‘già sviluppati’. Per gli Stati Uniti, per esempio, una sfida centrale interna è quella dell’abbandono scolastico o della riduzione della violenza sociale, accanto, e prima, dell’aiuto allo sviluppo e della sicurezza internazionale.

Il secondo passaggio connesso a questo tentativo di riforma è quello, peraltro non nuovo, di promuovere una relazione basata sulla pari dignità politica che possa andare a sostituire dinamiche paternalistiche e a senso unico. Sostanzialmente, la novità sta nel dover declinare questa dignità in parametri che misurino in *ogni* paese il percorso compiuto verso il raggiungimento degli obiettivi e il supporto dato alla *governance* globale per raggiungerli. Non basterà più quindi mostrare quanti *aiuti* sono stati dati ad altri (si pensi all’emblematico obiettivo dello 0.7% del Pil), ma anche i progressi raggiunti dal proprio paese e dalla propria popolazione.

Si tratta di un cambiamento intrigante dal punto di vista discorsivo ma difficilissimo da realizzare nelle prassi, proprio perché in contrasto con il retaggio storico, culturale e politico mostrato in questo numero monografico. Una sfida però da prendere sul serio, a cominciare dall’ambito della ricerca e della riflessione teorica, proprio per il radicamento e la legittimità degli approcci basati sulla logica paternalistica di mero *aiuto*. Mettere al centro queste sfide – nel mutato quadro spazio-temporale descritto, nel quale gli Stati sono lontani dall’essere gli unici attori rilevanti a livello globale – significa infatti domandarsi se esse possano offrire una risposta all’altezza dei tempi, ovvero rappresentare il vulnus del sistema internazionale di matrice coloniale e neo-coloniale in grado di far emergere un nuovo “nomos della terra”.

\*\*\*

Eson tra i più eloquenti e interessanti delle complesse dinamiche contemporanee di disarticolazione della spazialità e della temporalità tradizionale, le dottrine contemporanee dello sviluppo, dell’umanitarismo e della *governance* sono quindi qui investigate come strategie volte, ciascuna a modo suo, a individuare un nuovo “*nomos della terra*”, da cui il titolo di questa raccolta di saggi, intendendo *nomos* in senso schmittiano non come legge ma come nuova misura ordinativa.

In questa prospettiva, il saggio di Scuccimarra analizza il complesso percorso che, in nome della difesa dell’umanità, della sua dignità e dei suoi diritti universali, ha portato alla progressiva riconfigurazione dei principi fondanti, della natura e delle regole politico-giuridiche concernenti l’uso della forza sulle quali si basa la concezione, la strutturazione istituzionale e la rappresentazione spaziale della contemporanea politica globale. Muovendo dall’analisi del dibattito dottrinale che si è sviluppato in merito alla legittimità degli *interventi umanitari*, il saggio analizza ed evidenzia in particolare il significato *costituente* assunto dal lungo e articolato processo teorico-pratico di riconfigurazione del rapporto tra diritto internazionale, sovranità e diritti umani, tra diritto, politica e morale in un orizzonte globale, del quale tali interventi sono esito ultimo e manifestazione paradigmatica.

Spostando l’attenzione sulla misura dello sviluppo, il saggio di Gozzi si sofferma sull’analisi del progetto dell’‘Eurafrica’. Formulato in modo compiuto dal politico e poeta senegalese Léopold Sédar Senghor negli anni Cinquanta, il progetto dell’Eurafrica, da lui concepito come spazio di apertura e scambio economico e culturale democratico e paritario tra le nazioni africane indipendenti e la nascente Comunità europea, venne ben presto interpretato alla luce della cruciale funzione politica e strategica che esso poteva svolgere per la salvaguardia degli interessi francesi, il contenimento dei movimenti nazionalisti africani e il contrasto al panarabismo e al comunismo. Innovativo tentativo di ripensare la geometria dello spazio post-coloniale spostandone il baricentro e democratizzandone le relazioni, in pratica il progetto Eurafrica si è però da subito tradotto, attraverso la logica inegualitaria e coercitiva delle politiche di cooperazione allo sviluppo e delle politiche di associazione, nell’europeizzazione del colonialismo e nell’avvio di un progetto di tipo neo-coloniale, le cui ambiguità fondanti continuano a manifestarsi anche nel dibattito contemporaneo sul tema.

Il rapporto tra trasformazione storica e mutamento della concezione dello spazio, indagato a partire dalla ricostruzione della riflessione schmittiana sul tema, si trova al centro anche del saggio di Corigliano. Inteso in senso biunivoco, tale rapporto consente di trarre gli snodi principali che strutturano le vicende moderne e contemporanee del concetto di sovranità. Sin dalla sua nascita chiamata a confrontarsi con la necessità di strutturare gerarchicamente e legittimare il rapporto con l’alterità, e

nello specifico la colonizzazione del Nuovo Mondo, attraverso la creazione di regole e criteri presuntamente universali, nelle fasi successive la sovranità è divenuta essa stessa criterio per operare distinzioni. Con il suo apparato istituzionale e normativo, essa è infatti divenuta evidenza della (superiore) civiltà occidentale e quindi criterio di legittimazione della missione civilizzatrice europea, tanto di quella coloniale, quanto di quella post-coloniale. Analizzata alla luce delle riflessioni foucaultiane sul tema della governamentalità e sull'importanza dell'economia politica come suo ambito di sapere specifico, la disarticolazione contemporanea della sovranità in forme e spazi di sovranità eterogenei, stratificati e dislocati, si presenta in questa ricostruzione come l'ultima fase di questo tragitto; una fase nella quale alla pluralità degli spazi e alla forza della dottrina economica neoliberale corrisponde la pluralità delle strategie e delle tecniche di *governance*.

In questo quadro mutato e plurale, il saggio di Federico Donelli analizza le dinamiche di *governance* internazionale prendendo la Turchia come studio di caso e mostrando come questo paese acquisisce particolare importanza perché ha avviato una profonda revisione della propria agenda di politica estera, volta ad acquisire visibilità e influenza non più e non soltanto su scala regionale ma globale. Ankara ha così optato per l'allargamento delle proprie direttive geopolitiche e per un'ulteriore diversificazione dei propri strumenti di *soft power*. Attraverso il rafforzamento di alcuni settori chiave, sconosciuti alla tradizionale politica estera turca, come il *peacekeeping* e la diplomazia umanitaria, il governo di Ankara ha iniziato a operare in contesti di crisi lontani e differenti tra loro. Il crescente coinvolgimento in diversi scenari ha fatto emergere nella prassi, così come nella narrazione politica turca, questioni e problematiche nuove quali la *governance* internazionale, l'approccio umanitario, il rafforzamento della *civilian-capacity building* e la diplomazia su più livelli. Di conseguenza, e in breve tempo, il tradizionale approccio orientato all'emisfero nord-occidentale ha assunto una dimensione globale, rivolta al Sud del mondo, di cui la Turchia prova ora a ergersi a garante e partner naturale. Donelli si sofferma in particolare sui fattori che hanno portato al cambiamento della narrazione e della prassi politica turca, analizzando anche alcune delle peculiarità dell'attuale attivismo globale turco.

Soffermandosi sui più recenti tentativi di riforma della *governance* globale, Valentina Brogna sceglie la prospettiva dell'Agenda 2030 per leggere i cruciali cambiamenti nel rapporto tra Africa e Unione Europea. Per farlo, indossa le lenti di diversi attori internazionali non-governativi, a pieno titolo *stakeholder* della politica globale, in particolare sui temi legati allo sviluppo. Di particolare interesse risulta l'analisi unitaria del continente africano attraverso la prospettiva del Rinascimento africano, spesso trascurata dai politologi europei. In questo quadro, il ruolo dell'Unione Europea, desiderosa di mantenere il suo posto nell'arena internazionale dello sviluppo, e le ricadute pratiche di questa aspirazione, sono lette anche attraverso analisi

empiriche della percezione di alcuni rappresentanti della diaspora africana attiva a livello UE o transnazionale. Ne emerge come l'eredità coloniale giochi ancora un ruolo, a volte ossessivo, nelle relazioni tra i due continenti, condizionate da forti asimmetrie di potere. L'Agenda 2030 potrebbe non essere la panacea di tutti i mali per l'Africa, ma contribuire comunque a un cambiamento significativo del suo ruolo nella *governance* globale. Come ottenere questo? La ricerca mostra prospettive abbastanza eterogenee, in uno spettro che va dall'illuminato dialogo afro-europeo all'autosufficienza africana (e al disimpegno europeo).

## Bibliografia

- Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*
- Arienzo, Alessandro. 2007. "Governo, governamentalità, governance: riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo." In *Biopolitica e democrazia. Eterotopie*, a cura di Adriano Vinale, 251-77. Milano: Mimesis.
- Arienzo, Alessandro. 2013. *La governance*. Roma: Ediesse.
- Bauman, Zygmunt. 2007. *Le vespe di Panama. Riflessione su centro e periferia*. Roma-Bari: Laterza.
- Bolling, Rojan, Karlijn Muiderman e Annemarie van de Vjsel. 2017. "Will Development Be Short Changed in Europe's Externalized Foreign Policy?" *The Broker*. Ultimo accesso 26 febbraio 2018. [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Will-development-be-short-changed-in-Europe-s-externalized-foreign-policy](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Will-development-be-short-changed-in-Europe-s-externalized-foreign-policy).
- Carbone, Maurizio. 2013. "EU-Africa Relations in the Twenty-First Century: Evolutions and Explanations." In *The European Union in Africa. Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*, a cura di Maurizio Carbone, 3-21. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Clemens Michael A. e Postel, Hannah M. 2017. "Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries." *GLM/LIC Synthesis Papers*, No. 8. Ultimo accesso 26 febbraio 2018. <https://glm-lc.iza.org/publications/sp/sp8>.

- Cowen, Michael e Robert W. Shenton. 1996. *Doctrines of Development*. London: Routledge.
- de Haas, Hein. 2010. "Migration Transitions. A Theoretical and Empirical Inquiry into the Developmental Drivers of International Migration." *IMI Working Papers* 24.
- De Simone, Antonio. 2005. "Identità, alterità, riconoscimento. Tragitti filosofici, scenari della complessità sociale e diramazioni della vita globale." *Post-filosofie. Rivista di pratica filosofica e di scienze umane* 1: 165-91.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London-New York: Zed Books.
- Duffield, Mark. 2002. "Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance." *Development and Change* 33(5): 1049-71.
- Fukuyama, Francis. 2003. *La fine della storia e l'ultimo uomo*. Milano: Biblioteca Universitaria Rizzoli.
- Furia, Annalisa. 2015. *The Foreign Aid Regime. Gift-Giving, States and Global Dis/Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lazaridis, Gabriella e Wadia Khursheed. 2015. *The Securitisation of Migration in the EU: Debates Since 9/11*. London: Springer.
- Galli, Carlo. 2001. *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*. Bologna: Il Mulino.
- Gould, Jeremy. 2005. "Timing, Scale and Style: Capacity as Governmentality in Tanzania." In *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, a cura di David Mosse e David Lewis, 61-81. London-Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Gozzi, Gustavo. 2015. *Umano, non umano. Intervento umanitario, colonialismo, "primavere arabe"*. Bologna: Il Mulino.
- Latouche, Serge. 2005. *L'occidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire. Préface inédite de l'auteur*, 3 ed. Paris: La Découverte.
- Mayntz, Renate. 1999. "La teoria della governance: sfide e prospettive." *Rivista Italiana Di Scienza Politica* 1: 3-21.
- Meek, Ronald L. 1981. *Il cattivo selvaggio*. Milano: il Saggiatore.
- Paragi, Beáta. 2017. "Contemporary gifts. Solidarity, compassion, equality, sacrifice and reciprocity from the perspective of NGOs." *Current Anthropology* 58(3): 317-39.
- Piotukh, Volha. 2015. *Biopolitics, Governmentality and Humanitarianism. Caring for the Population in Afghanistan and Belarus*. London-New York: Routledge.

- Ricciardi, Maurizio. 2013. "Dallo Stato moderno allo Stato globale. Storia e trasformazione di un concetto." *Scienza & Politica* 48: 75-93.
- Rist, Gilbert. 2008. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.
- Rubino, Francesco. 2004. "I processi di ristrutturazione globale e la governance europea come modello intermedio di governo dell'economia." In *Governance*, a cura di Gianfranco Borrelli, 55-86. Napoli: Libreria Dante & Descartes.
- Salvatici, Silvia. 2015. *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*. Bologna: Il Mulino.
- Schmitt, Carl. 2005. "L'ordinamento del mondo dopo la Seconda guerra mondiale." In *Un giurista davanti a se stesso. Saggi e interviste*, a cura di Giorgio Agamben, 217-247. Vicenza: Neri Pozza.
- Scuccimarra, Luca. 2016. *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani dell'epoca globale*. Bologna: Il Mulino.
- Simpson, Gerry. 2004. *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spengler, Oswald. 1991. *Il tramonto dell'Occidente. Lineamenti di una morfologia della storia mondiale*. Milano: Guanda.
- Venturi, Bernardo. 2016. "The EU's Struggle with Normative Leadership in Sub-Saharan Africa." *IAI Working Paper* 29/16.
- Venturi, Bernardo. 2017. "The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security–Migration–Development Nexus." *IAI Working Paper* 17/17.
- Wouters, Defraigne, Jan Jean-Christophe e Burnay, Matthieu. 2015. *China, the European Union and the Developing World: A Triangular Relationship* Edward. Elgar Publishing.

**Annalisa Furia** is (Fixed-Term) Lecturer in History of Political Thought at the University of Bologna. Her research interests include the study of the political thought of the French Revolution (Sièyes), modern and contemporary doctrines of human rights and the political thought of Martha C. Nussbaum. Recently she has investigated foreign aid as a practice of international government and migration intended as a *res politica*, the latter in particular being addressed starting from the investigation of Hannah Arendt's political thought. As expert and scientific coordinator, she has taken part in many European projects on migration, particularly child migration, human rights and development.

Email: [annalisa.furia@unibo.it](mailto:annalisa.furia@unibo.it)

**Bernardo Venturi** is a Researcher at the Rome-based think-tank Istituto Affari Internazionali (IAI - Institute for International Affairs), where he focuses on EU foreign policy, African affairs, peacebuilding and development. He holds a Ph.D. at the University of Bologna in History of Political Thought and he has 14 years of working experience for different think-tanks, universities and NGOs. He is also a co-founder of the Agency for Peacebuilding (AP) based in Bologna and he published extensively on peace processes, development, migration and conflict-related issues.

Email: [b.venturi@iai.it](mailto:b.venturi@iai.it)

---

## Spazi umanitari. Ripensare la geografia della politica nell'epoca globale

**Luca Scuccimarra**

### **Abstract**

One of the most characterizing aspects of the “new” political and legal landscape born from the so called “1989 divide” is the emergence of a form of *international political morality* based on universal principles that challenge the presumed moral supremacy of territorial boundaries and which favour instead the welfare of humanity generally. Moving from recent theory and practice of “humanitarian interventionism”, this essay aims at discussing some of the main conceptions of “global humanitarian space” elaborated in contemporary debate on the new political and legal order of the “global age”.

### **Keywords**

Humanitarian Intervention - Responsibility to protect - Sovereignty - Human Rights - Neocolonialism

### **1. Premessa: globalizzazione e ordine internazionale**

Tra gli aspetti più caratterizzanti del nuovo paesaggio politico e giuridico scaturito dalla «cesura del 1989» è possibile senz’altro annoverare l’emergere – o, come qualcuno sostiene, il *ri-emergere* – di una forma di *international political morality* fondata su «universal principles that challenge the presumed moral supremacy of territorial boundaries and which favour instead the welfare of humanity generally»<sup>1</sup>. Secondo diversi interpreti, tra i fattori costitutivi di questo «humanitarian turn» (Holliday 2003) della politica internazionale rientrano alcuni dei più vistosi cambiamenti epocali prodotti da quella multiforme dinamica trasformativa che, in mancanza di meglio, siamo abituati ad approssimare attraverso la vaga nozione di «globalizzazione». Come ha scritto Patrick Hayden, tale termine evoca, infatti, in primo luogo «an intensification of cross-border interactions and a growing interdependence between national and transnational actors through a

---

<sup>1</sup> Hayden 2016, 1-2. Riprendo qui l’espressione «international morality» utilizzata da Terry Nardin per indicare la costellazione di principi morali specificamente deputati a regolare le «relazioni tra i cittadini o le autorità (*officials*) di differenti Stati» (Nardin 1983, 233).

'deterritorialization' whereby social spaces, distance and borders lose some of their previously overriding influence». Dinamiche, queste, a cui si accompagnerebbe, a livello riflessivo, l'emergere di una nuova e più inclusiva visione della politica, sottratta, almeno in linea di principio, alla rigida *distinzione interno/esterno* – e alla forma *segmentale* di spazialità politica da essa derivante – posta alla base della moderna concezione delle relazioni internazionali:

The idea of global politics calls into question the traditional demarcations between the domestic and the foreign, and between the territorial and the nonterritorial, found in modern conceptions of 'the political'. These categories not only shaped modern political thought but also institution-building, as a clear division was established between great ministries of state founded to focus on domestic matters and those created to pursue geopolitical questions. Global problems highlight the richness and complexity of the interconnections which now transcend states and societies in the global order. (...) In many parts of the world the notion of global politics corresponds much more closely to the character of politics than do obsolete images of politics as simply state and interstate relations. There are now multiple spheres of politics and authority (Held 2004, 366).

Come è stato da più parti sottolineato, nell'analizzare a posteriori gli sviluppi di tale processo non si può, peraltro, trascurare il ruolo giocato da altri – e più problematici – «fattori di contesto» (Bellamy 2012, 301) riconducibili alle tumultuose dinamiche politiche, economiche e sociali di fine secolo. Tra questi rientra senz'altro la nuova e spiazzante fenomenologia della «violenza organizzata» prodotta – contro ogni ottimistica previsione – dalla fine della Guerra Fredda e dal tramonto dell'ordine bipolare del mondo: secondo la studiosa britannica Mary Kaldor, nonostante l'apparenza di conflitti «a bassa intensità» le «guerre asimmetriche» dell'epoca globale trovano, infatti, uno dei loro principali elementi caratterizzanti nel ricorso sistematico a comportamenti estremi come l'uccisione di massa delle popolazioni civili o la loro deportazione forzata (Kaldor 2001, 16 ss.). Ciò spiega come e perché «la proliferazione dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità, non sempre qualificabili o qualificati come genocidi o democidi, ma facilmente riconducibili alla categoria (più indefinita) della pulizia etnica» abbia potuto imporsi piuttosto rapidamente all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale come «una delle grandi emergenze della globalizzazione» (Portinaro 2017, 182-3). E ci consente anche di capire meglio le modalità – e le concrete scansioni cronologiche – dell'«humanitarian turn» dell'epoca globale: perché sono stati anche e soprattutto fenomeni patologici di questo tipo a rendere le «older ideas of national autarky or isolation increasingly untenable» spingendo attori ed interpreti della politica globale verso una «growing recognition of

the need for some normative conception of global community, responsibility, and governance» (Kymlicka e Walker 2012, 1).

Secondo la filosofa Seyla Benhabib, tre sono in particolare le aree politico-giuridiche in cui nel corso degli ultimi decenni questi sviluppi si sono delineati con maggiore evidenza: la messa a punto di una sempre più articolata normativa internazionale sui *crimini di guerra* e i *crimini contro l'umanità*, che chiama in causa le relazioni «among enemies or opponents in nationally bounded as well as extraterritorial settings»; l'ambito – teorico e pratico – degli *interventi umanitari*, concernente «the treatment by nation states of their citizens or residents»; e infine quello della regolamentazione delle *migrazioni internazionali*, che, al contrario, «pertain to the rights of individuals, not insofar as they are considered members of concrete bounded communities but insofar as they are human beings *simpliciter*, when they come into contact with, seek entry into, or want to become members of territorially bounded communities» (Benhabib 2006, 29-30). A dispetto delle loro tutt'altro che irrilevanti differenze, in tutte e tre le aree è possibile, infatti, cogliere con una certa evidenza i segni di un processo di «cosmopolitizzazione» delle relazioni internazionali, in grado di mettere decisamente in discussione il consolidato rapporto – in verità sin dalle origini altamente problematico – esistente tra il «vecchio ordine della sovranità nazional-statuale legata al diritto internazionale» (Beck 2006, 132) e quella sfera di fondamentali ed intangibili attribuzioni giuridico-morali che il discorso filosofico della modernità aveva stabilmente associato alla dimensione dell'*umano*.

Tutto considerato, è soprattutto la fattispecie dell'*intervento umanitario* – nella peculiare declinazione *militare* da essa assunta a partire dall'inizio degli anni Novanta del Novecento (Moreau Defarges 2008) – che può dar conto dell'impatto deflagrante prodotto da questo tipo di approccio sulle tradizionali basi fondative dell'ordine internazionale. In tale contesto di azione, infatti, il consolidato riconoscimento di una sfera di inviolabili prerogative degli esseri umani si è trasformato nella base di articolazione di un nuovo e ambivalente paradigma di *legittimazione all'uso della forza*, fondato sulla sistematica messa in questione della tradizionale cornice categoriale del sistema delle relazioni interstatuali. Contro la rigida classificazione dell'universo delle azioni militari fissata nella Carta ONU – atti di aggressione, atti di auto-difesa e azioni di *enforcement* autorizzate dal Consiglio di sicurezza (Farer 2003, 58) –, i sostenitori di questa forma di intervento affermano, infatti, che in presenza di focolai di crisi in grado di mettere massicciamente a rischio la vita di persone innocenti o incidere profondamente sulle loro condizioni di esistenza, la comunità internazionale ha il *diritto* – e secondo qualcuno persino il *dovere* – di ricorrere, anche per il tramite di suoi singoli membri, ad iniziative di carattere militare per ripristinare le condizioni di una convivenza pacifica e ordinata nei territori interessati, se necessario anche *contro la volontà* dei suoi legittimi governanti – una condizione, questa, non codificata dal

diritto internazionale, ma fondata su più profondi principi di carattere etico-giuridico, egualmente vincolanti per tutti gli uomini in virtù della loro stessa comune umanità.

Alla base di tale approccio si pone evidentemente una drastica messa in questione di quel «principio particolaristico della sovranità degli Stati e della inviolabilità delle loro frontiere» presente alla base del processo di formazione del moderno sistema delle relazioni internazionali dalla pace di Westfalia sino alla nascita delle Nazioni Unite (Zolo 2007a, 60-1): vale a dire «la pretesa un tempo indiscutibile dello Stato sovrano di essere il luogo principale di potere e lealtà» e la sua parallela rivendicazione di «una libera discrezionalità riguardo alla produzione e alla distribuzione di beni pubblici e alla determinazione dei diritti e delle obbligazioni» dei soggetti presenti all'interno delle sue frontiere (Farer 2003, 55). Per paradossale che possa apparire, a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso questa innovativa reinterpretazione dei fondamenti dell'ordine internazionale è stata accolta e sostenuta anche nel ristretto ambito degli attori della politica globale, come dimostrano le plateali prese di posizione di taglio *interventionista* che hanno scandito il dibattito politico-diplomatico del decennio, in parallelo con la impressionante sequenza di crisi umanitarie prodotta dalle «nuove guerre» dell'epoca globale: dalla violentissima repressione dell'insurrezione curda operata da Saddam Hussein alla fine della Prima Guerra del Golfo alla guerra civile somala, dallo sterminio della popolazione Tutsi in Rwanda sino all'infinita guerra civile jugoslava e alla crisi del Kosovo, destinata a produrre un vero e proprio salto di qualità non soltanto nei livelli di intervento ma anche nell'arsenale teorico messo in campo per sostenerne la legittimità «in termini sia etici che politologici» (Bonanate 2008, xv).

Certo, diversi sono i registri ideologici e discorsivi prescelti di volta in volta dai protagonisti della politica internazionale per sostenere le ragioni di questo «new humanitarian interventionism» (Wheeler e Dunne 2001, Wertheim 2010). Se a dominare la «diplomazia umanitaria» francese dei primi anni Novanta erano, infatti, gli imperativi categorici di quella «morale dell'estrema urgenza» sostenuta da Bernard Kouchner e dai suoi *French Doctors* sin dalla fondazione di *Médecins sans Frontières*, ben più sfumata e ambivalente appare la prospettiva fatta propria dai leader occidentali per giustificare la necessità di un intervento armato della Nato in difesa dei kosovari albanesi – un ambiguo «utilitarismo dei valori» che trova la sua più esplicita teorizzazione nell'ambiziosa *Doctrine of the International Community* delineata dal primo ministro britannico Tony Blair nel celebre discorso tenuto all'Economic Club di Chicago il 22 aprile 1999<sup>2</sup>. Ad unire istanze e posizioni anche molto distanti tra loro per

<sup>2</sup> «We may be tempted to think back to the clarity and simplicity of the Cold War. But now we have to establish a new framework. No longer is our existence as states under threat. Now our actions are guided by a more subtle blend of mutual self interest and moral purpose in defending the values we cherish. In the end values and interests merge. If we can establish and spread the values of liberty, the

ispirazione e linguaggio appare però retrospettivamente la condivisa convinzione che il principio di non ingerenza, posto alla base del tradizionale sistema delle relazioni internazionali<sup>3</sup>, fosse bisognoso di «qualificazione da importanti punti di vista», al fine di identificare le circostanze in cui la comunità internazionale poteva rivendicare un diritto/dovere di ingerenza nelle dinamiche interne di un singolo Stato. Per i principali protagonisti del dibattito politico-diplomatico di quegli anni, il punto in discussione non era più, cioè, la questione se comportamenti estremi posti in essere all'interno dei confini statuali fossero legittimi o meno, ma come rispondere ad essi per proteggere le loro vittime:

The most pressing foreign policy problem we face is to identify the circumstances in which we should get actively involved in other people's conflicts. Non-interference has long been considered an important principle of international order. And it is not one we would want to jettison too readily. One state should not feel it has the right to change the political system of another or foment subversion or seize pieces of territory to which it feels it should have some claim. But the principle of non-interference must be qualified in important respects. Acts of genocide can never be a purely internal matter. (Blair 1999)

Al tradizionale modello di sovranità *chiusa*, protetta dall'interferenza di altri soggetti nel proprio ambito di «giurisdizione interna», sembra sostituirsi pertanto qui un modello di sovranità *aperta*, esposta nell'esercizio delle sue stesse fondamentali prerogative giuridico-istituzionali alla sorveglianza e al giudizio della comunità internazionale. Un passaggio, questo, che all'indomani del discusso «humanitarian bombing» nei territori della ex-Jugoslavia troviamo esplicitamente articolato nel celebre rapporto *The Responsibility to Protect*, pubblicato dalla *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), istituita dal Governo del Canada in risposta alle sollecitazioni provenienti dal Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan. In tale testo, infatti, il consolidato principio della *sovranità-controllo* cede apertamente il campo all'innovativo principio della *sovranità-responsabilità*, aprendo la strada ad una diversa e più meditata interpretazione del «paradigma umanitario» foriera di interessanti sviluppi a livello giuridico e politico:

---

rule of law, human rights and an open society then that is in our national interests too. The spread of our values makes us safer». Sul punto mi permetto di rinviare a Scuccimarra 2016, 55 ss.

<sup>3</sup> *Charter of the United Nations*, art. 2 (7): «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII».

Thinking of sovereignty as responsibility, in a way that is being increasingly recognized in state practice, has a threefold significance. First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission. The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security (ICISS 2001, 13).

## 2. Pensare la “svolta umanitaria”: il paradigma cosmopolitico

Questi sviluppi hanno trovato una prima, parziale, «cristallizzazione normativa»<sup>4</sup> nella dottrina della *responsibility to protect* approvata, con il massimo livello di solennità, dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel *2005 World Summit Outcome Document*. Nei paragrafi 138 e 139 del testo troviamo infatti richiamate – sebbene, a parere di alcuni, in forma decisamente «annacquata» (Bellamy 2006, 144; Weiss 2007, 117) – le principali istanze elaborate nel rapporto dell’ICISS, attraverso l’enunciazione di alcuni principi che avrebbero dovuto rappresentare un punto di non ritorno sulla strada di una nuova e più evoluta forma di ordine internazionale: in particolare, il riconoscimento «that all states have a responsibility to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity; that the UN’s members have a duty to assist states to fulfil their responsibility; and that when a state manifestly fails in its responsibility, external actors should take ‘timely and decisive’ action to protect populations from these four crimes in a manner consistent with the UN Charter»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Serrano 2011, 3. Sulla «svolta umanitaria» delle relazioni internazionali si veda, in sintesi, Holliday 2003.

<sup>5</sup> Bellamy e Williams 2012, 531-2. Si vedano i paragrafi 138 e 139 della risoluzione adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 24 ottobre 2005: «138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help states to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organisations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic

In realtà, a più di dieci anni dalla sua solenne approvazione in sede ONU, la dottrina della *responsibility to protect* (R2P) rappresenta ancora oggi una concezione altamente controversa, di cui si continua a discutere con vivacità – e qualche asprezza – il concreto significato giuridico e politico. Nel discorso pubblico degli ultimi anni, non sono mancate prese di posizione critiche volte, in particolare, a stigmatizzare l'eccessiva ampiezza di un impianto normativo che consentirebbe agli Stati più forti di interferire nelle faccende di quelli più deboli, dando vita a nuove e più insidiose gerarchie di potere di portata globale. Una linea di pensiero, questa, che ha trovato un'imprevista conferma proprio nell'occasionale applicazione del modello a contesti di crisi politica e sociale non coincidenti alla lettera con le fattispecie estreme previste dal documento ONU – «genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità» – come i processi di *regime change* in Costa d'Avorio e in Libia, considerati da diversi autori come la più esplicita dimostrazione dell'ambiguità di una dottrina che rischia in qualsiasi momento di trasformarsi in «un cavallo di Troia dell'interventismo occidentale» (Bellamy 2005).

Più che sui controversi esiti politico-diplomatici di questa peculiare direttrice di sviluppo del sistema delle relazioni internazionali, in questa sede vorrei concentrarmi sul peculiare significato *constituente* da essa assunto nell'ampio e articolato dibattito teorico sulla «natura» e i principi della politica globale, con particolare riferimento alle più rilevanti ricadute da ciò derivanti sulle concrete modalità di rappresentazione del complessivo contesto di relazioni giuridico-politiche dell'epoca contemporanea<sup>6</sup>. Riletta alla luce di un paradigma cosmopolitico di palese ascendenza kantiana<sup>7</sup>, la dinamica espansiva del nuovo «interventismo umanitario» ha potuto in effetti proporsi all'attenzione di molti interpreti come l'espressione privilegiata di un grandioso processo di rifondazione normativa del complesso delle relazioni internazionali, centrato sul sistematico superamento della centralità dello Stato – e delle variegate forme di comunità politico-culturali in esso “ contenute” (Keane 2003, 190-191) – «as an enclave of special responsibilities that are distinct and justified separately from general or global responsibilities» (Beitz 1999, 200). Un passaggio, questo, coincidente in prima battuta con il progressivo imporsi di una forma di cosmopolitismo morale basato sulla convinzione che l'intero genere umano appartenga «to a single moral realm in which each person is regarded as equally worthy of respect and

---

cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping states build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out» (UN 2005, 30).

<sup>6</sup> Sulla svolta post-1989 come «crisi costituente» si veda Colombo 2010, 43-4.

<sup>7</sup> Per gli esiti ultimi di questa linea interpretativa si vedano Sangha 2012, 5 ss. e Dower 2014, 3.

consideration»<sup>8</sup>, ma in grado altresì di tradursi in concrete istanze architettoniche di tipo giuridico-istituzionale grazie alla potenziata valenza performativa sviluppata dal linguaggio dei diritti umani come nuova «lingua franca del pensiero morale globale» (Ignatief 2003, 55): come, infatti, ha avuto modo di ricordare Jürgen Habermas, uno dei più decisi sostenitori di una vera e propria «costituzionalizzazione del diritto internazionale» (Habermas 2005),

i diritti dell'uomo hanno il volto ancipe di Giano, simultaneamente rivolto alla morale e al diritto. A prescindere dal loro contenuto morale essi hanno la forma di diritti giuridici. Per un verso, non diversamente dalle norme morali, essi si riferiscono a tutto ciò che ha “volto umano”; per l’altro, essendo norme giuridiche, essi tutelano le singole persone solo nella misura in cui appartengano a una determinata comunità giuridica (di solito i cittadini dello stato-nazione). Nasce così una tensione caratteristica tra il senso universale dei diritti umani e le condizioni locali della loro realizzazione. Essi devono poter valere illimitatamente per tutte le persone (Habermas 1998a, 221).

È appunto a partire da considerazioni di questo tipo che alcuni dei principali esponenti dell’odierno *legal cosmopolitanism*, messo da parte l’enfatico ideale di *governo del mondo* ereditato dal cosmopolitismo classico, hanno deciso di puntare su altre e più sottili forme di «global institutional design» (Pogge 2010, 201 ss.), scegliendo di valorizzare il «potenziale trasformativo e costruttivo» di un sistema di *governance* transnazionale ancora largamente «interstatuale», ma già decisamente al di là del tradizionale modello di «società degli Stati» caratteristico del “sistema-Vestfalia”<sup>9</sup>. È il caso, questo, di Seyla Benhabib, che ha ritenuto di poter individuare proprio nella più recente vicenda teorica e pratica dell’interventismo umanitario il segno inequivocabile dell’avvento di un nuovo spazio globale di relazioni giuridico-politiche, in qualche modo assimilabile all’ideale normativo di *Weltbürgergesellschaft* o «società civile mondiale» prefigurato da Kant in alcune celebri pagine del saggio *Zum ewigen Frieden*. Secondo questa lettura, nel corso degli ultimi decenni abbiamo assistito, infatti, alla genesi di un contesto pratico-normativo fondato sul riconoscimento di universali

<sup>8</sup> Held 2005, 12. Ma sul punto si veda, più diffusamente, Benhabib 2008a, 97. Per questa lettura della R2P si vedano, tra gli altri, Sangha 2012, 5 ss. e Dower 2014, 3.

<sup>9</sup> Bailliet and Larsen 2015, 39. Come ha sottolineato lo stesso Habermas, nel complesso contesto funzionale e organizzativo della «società globale», appare infatti «much more realistic to strengthen the weak institutions of the world community and to pursue human rights policies, pushing for a further and more effective institutionalization of a cosmopolitan law that allows for interventions in the “inner affairs” of the nation state, protect nationals against human rights violations by their own government and persecutes functionaries who commit crimes in the service of their office or in the course of their business. The institutionalization of cosmopolitan law does not require the establishment of a world government based on a monopoly of the means of legitimate violence held by a global state» (Habermas 1999, 451).

prerogative giuridiche soggettive vincolanti anche nei confronti degli Stati e ad essi opponibili, se necessario anche attraverso l'uso di adeguati strumenti coercitivi<sup>10</sup>:

Nonostante difettino di linee guida chiare nel diritto internazionale e nella Carta delle Nazioni Unite, gli interventi umanitari sono fondati sulla convinzione che, laddove uno Stato sovrano violi apertamente i diritti umani fondamentali di una parte della propria popolazione per via della sua religione, della sua razza, della sua etnia, della sua lingua o della sua cultura, esiste un obbligo morale generalizzato di porre fine ad azioni quali il genocidio e i crimini contro l'umanità. In questi casi le norme sui diritti umani prevalgono sulla rivendicazione della sovranità statuale. Indipendentemente da quanto la loro interpretazione e la loro applicazione possano essere controverse, gli interventi umanitari si basano sul consenso crescente circa il fatto che la sovranità dello Stato nel disporre della vita, della libertà e della proprietà dei propri cittadini o residenti non è incondizionata o illimitata. La sovranità dello Stato non rappresenta più l'arbitro ultimo del destino dei cittadini o dei residenti. L'esercizio della sovranità statale, persino all'interno dei confini nazionali, è sempre più soggetto a norme internazionali riconosciute che proibiscono il genocidio, l'etnocidio, le espulsioni di massa, la riduzione in schiavitù, lo stupro e il lavoro forzato (Benhabib 2008b, 41-2).

In tale contesto interpretativo, anche la dottrina della *responsibility to protect*, nella pur debole interpretazione fatta propria dall'ONU nel documento finale del 2005 *World Summit*, ha potuto essere considerata perciò come un passo avanti verso la costruzione di un nuovo ordine cosmopolitico in grado di garantire a ciascun individuo lo status di «right-bearing person in a world civil society»<sup>11</sup>. Con questo passaggio, le gravi violazioni all'integrità fisica, al benessere e alla dignità degli esseri umani cessano di rappresentare, infatti, una «mera questione di moralità», per divenire vere e proprie infrazioni ad un nuovo «legal code» internazionalmente riconosciuto, in quanto tali passibili di adeguate forme di contrasto, repressione e correzione (Held 2002, 77). Si tratta, secondo alcuni interpreti, di «transformative changes» che modificano, almeno in parte, «the form and content of politic, nationally, regionally, and globally» (77), aprendo una nuova fase nella storia di quell'*ordine internazionale umanitario* al quale, dal secondo dopoguerra ad oggi, è stata affidata «the protection of those in immediate

<sup>10</sup> Per un più generale utilizzo del testo kantiano in tale contesto problematico si veda Benhabib 2006, 20 ss.

<sup>11</sup> Benhabib 2006, 149. Ma sul punto si veda anche Benhabib 2008b, 23: «Quando dico che il cosmopolitismo è la nascita delle norme che dovrebbero governare le relazioni tra gli individui in una società civile globale sto seguendo la tradizione kantiana. Queste norme non sono né meramente morali né semplicemente giuridiche. Sarebbero meglio caratterizzate come strutture della «moralità del diritto» in un contesto globale anziché locale. Esse segnalano la definitiva legalizzazione e giuridificazione delle rivendicazioni di diritti degli esseri umani ovunque si trovino, senza tener conto della loro appartenenza a comunità definite. L'appartenenza a comunità delimitate, che possono essere più piccole o più grandi degli Stati-nazione territorialmente definiti, resta tuttavia determinante».

peril and the prevention of unnecessary suffering» (Barnett 2010, 1). Come sottolinea, infatti, David Held,

within the framework of cosmopolitan law, the idea of rightful authority, which has been so often connected to the state and particular geographical domains, has to be reconceived and recast. Rightful authority or sovereignty can be stripped away from the idea of fixed borders and territories and thought of as, in principle, an attribute of basic cosmopolitan democratic law which can be drawn upon and enacted in diverse realms, from local associations and cities to states and wider global networks. Cosmopolitan law demands the subordination of regional, national, and local “sovereignties” to an overarching legal framework, but within this framework associations can be self-governing at diverse levels (Held 2005, 26).

### 3. Verso un nuovo imperialismo?

Non tutti i protagonisti del più recente dibattito sul tema hanno ritenuto, però, condivisibile questa ottimistica rappresentazione del nuovo ordine politico e giuridico della «società globale». Al contrario, nell'attuale discussione intellettuale sulla *R2P* continua a riecheggiare la radicale *obiezione strutturale* già avanzata a suo tempo dai più implacabili critici dello «humanitarian turn» degli anni Novanta (Köchler 2001, 53 ss.): secondo questa lettura, anche la *responsibility to protect* richiederebbe, infatti, se presa minimamente sul serio, che l'ordinamento internazionale vigente, oggi ancora imperniato sul particolarismo delle relazioni intergovernative, lasciasse il campo ad un nuovo assetto del diritto e delle istituzioni internazionali in grado di garantire un'attuazione piena e condivisa delle ambiziose istanze universalistiche del cosmopolitismo giuridico<sup>12</sup>. Inserita in un ordine di relazioni internazionali ancora saldamente centrato sul particolarismo statuale, essa resta invece assoggettata – anche nel sistema ONU – alle estrinseche dinamiche decisionali dei singoli Stati, finendo così per coesistere stabilmente con forme più o meno crude di «politica degli interessi» (Chomsky 2009). Di più, nella sua riproposizione di una relazione proceduralmente non mediata tra esercizio della forza e principi di giustizia cosmopolitica, si rivela particolarmente funzionale alle più o meno «spettacolari» dinamiche di redistribuzione del potere innestate nel sistema internazionale dal tramonto dell'ordine bipolare del mondo (Colombo 2010, 13 ss.), se è vero che in tale modello sembra non esserci più spazio per quel principio di egualanza sovrana tra gli Stati messo a punto dalla Carta delle Nazioni Unite a partire dal «principle of non-intervention and the general ban on war» (Devetak 2007a, 22).

---

<sup>12</sup> Zolo 2007a, 61. Per un'esplicita assimilazione della *R2P* alle altre ideologie dell'interventismo umanitario si veda Chomsky 2008.

Considerata in questa prospettiva, la «svolta umanitaria» della politica internazionale post-1989 sembra perdere, dunque, ogni valenza progressiva per trasformarsi nel concreto orizzonte teorico-pratico di articolazione di una nuova, ma al tempo stesso vecchia forma di «military interventionism» al servizio di «specific economic-political purposes» (Žižek 2005). Una prospettiva, questa, che – come è stato sottolineato (Bellamy 2015, 112) – fa apparire la stessa dottrina della *R2P* come nient’altro che «a powerful piece of rhetoric designed to mask another, yet more powerful, political agenda», quella fondata sulle pretese «neo-imperialiste» di una ristretta minoranza di Stati – gli Stati Uniti e i loro più stretti alleati – «that claim the right to use force because they “believe it to be just”, all too regularly and predictably “perverting the administration of justice itself”»<sup>13</sup>. Come ho già avuto modo di sottolineare altrove (Scuccimarra 2016, 216 ss.), si tratta di uno schema interpretativo in cui, in modo più o meno esplicito, continua a risuonare il radicale *caveat schmittiano* contro ogni tentativo di tagliare «orizzontalmente» la sovranità dei singoli Stati in nome degli imperativi universalistici di una presunta forma di cosmopolitismo giuridico (Habermas 1998b, 206): *chi parla di umanità, vuole trarvi in inganno*<sup>14</sup>. Secondo alcuni dei critici più radicali di tale approccio, dietro «the purely humanitarian anti-political politics of merely preventing suffering»<sup>15</sup> si porrebbe, infatti, l’obiettivo smaccatamente *imperiale* della costruzione di una nuova e unilaterale gerarchia di comando fondata sulla rivendicazione di un vero e proprio «monopolio cosmopolitico della morale, del diritto e della violenza»<sup>16</sup>, in sé particolarmente funzionale al rafforzamento delle nuove forme di egemonia globale emerse dal tramonto dell’ordine bipolare del mondo (Zolo 2010, 153-154).

Più che insistere sulle specifiche ascendenze schmittiane di questa critica della *R2P* come «trojan horse» di un rinascente «ordine imperiale», in questa sede vorrei però richiamare l’attenzione sull’esplicita declinazione post-coloniale da essa assunta in alcuni dei principali esponenti del più recente dibattito sul tema. È a questo livello, infatti, – più che in una generica critica dell’ambivalente costellazione di valori morali posta alla base del paradigma umanitario – che è possibile, infatti, toccare con mano un punto-chiave del più recente confronto sul nuovo ordine politico dell’epoca globale, vale a dire l’esigenza di dare conto in modo adeguato dal punto di vista riflessivo dei complessi e per alcuni versi inediti *rapporti di potere* che innervano e articolano lo spazio in linea di principio omogeneo e normativamente qualificato della nascente «global civil society». Come è stato sottolineato, qualunque prospettiva di analisi

<sup>13</sup> Chomsky 2008. Ma sul tema centrale è Bricmont 2006.

<sup>14</sup> Schmitt 1972, 139. Per una dimostrazione dell’influenza di Schmitt nel più recente dibattito sulle «guerre umanitarie» si vedano almeno Zolo 2000 e Brown 2007.

<sup>15</sup> Žižek 2005. Per una più approfondita discussione della costitutiva anti-politicità della dottrina della *R2P* si veda Brown 2013.

<sup>16</sup> Beck 2005, 187-8; Zolo 2007a, 100, 126. Ma sul tema si veda anche Zolo 2007b.

incapace di cogliere, accanto ai processi di «cosmopolitizzazione» materialmente in atto nel contesto della politica internazionale, anche le «incongruenze», le «asimmetrie» e gli «spazi vuoti» prodotti da quegli stessi processi, appare infatti lontana dal poter comprendere la concreta struttura politica della società globale, che resta caratterizzata da una spiccata dimensione gerarchica, e anzi gerarchica «al massimo grado»<sup>17</sup>. Sono appunto istanze di questo tipo che hanno spinto l'africanista Mamhood Mamdani ad interpretare il «new humanitarian order, officially adopted at the U.N.'s 2005 World Summit», come un «bifurcated system» fondato sulla esclusione di alcuni paesi africani e medio-orientali – rientranti nella lista nera dei cosiddetti «failed» o «rogue states» – dal vecchio sistema della sovranità territoriale ancora vigente nella maggior parte del globo. Per Mamdani ci troviamo in presenza, infatti, di una versione riveduta e corretta dell'antico sistema coloniale dell'«amministrazione fiduciaria (trusteeship)», come dimostrano i costi rilevanti che il *linguaggio della protezione* fa pagare ai suoi stessi beneficiari in termini di sacrificio dei tradizionali diritti di cittadinanza<sup>18</sup>. Più in generale, si tratta di un modello che sembra pensato apposta per consentire ai Paesi occidentali di intervenire in parti rilevanti dell'ex Terzo mondo, ovunque e ogniqualsiasi rientri nei loro interessi farlo (Bellamy 2015, 114):

In the past decade, Western powers have created a political and legal infrastructure for intervention in otherwise independent countries. Key to that infrastructure are two institutions, the United Nations Security Council and the International Criminal Court. Both work politically, that is, selectively. To that extent, neither works in the interest of creating a rule of law. The Security Council identifies states guilty of committing “crimes against humanity” and sanctions intervention as part of a “responsibility to protect” civilians. Third parties, other states armed to the teeth, are then free to carry out the intervention without accountability to anyone, including the Security Council. The ICC, in tow with the Security Council, targets the leaders of the state in question for criminal investigation and prosecution. (Mamdani 2011)

---

<sup>17</sup> Colombo 2010, 19. Ma sul tema si veda anche Beck 2002.

<sup>18</sup> «The international humanitarian order, in contrast, is not a system that acknowledges citizenship. Instead, it turns citizens into wards. The language of humanitarian intervention has cut its ties with the language of citizens' rights. To the extent that the global humanitarian order claims to stand for rights, these are the residual rights of the human and not the full range of rights of the citizen. If the rights of the citizen are pointedly political, the rights of the human pertain to sheer survival; they are summed up in one word: *protection*. The new language refers to its subject not as bearers of rights – and thus active agents in their own emancipation – but as passive beneficiaries of an external “responsibility to protect”. Rather than rights-bearing citizens, beneficiaries of the humanitarian order are akin to recipients of charity. Humanitarianism does not claim to reinforce agency, only to sustain bare life. If anything, its tendency is to promote dependency. Humanitarianism heralds a system of trusteeship» (Mamdani 2009, 275).

Mamdani non è, peraltro, l'unico studioso ad essersi servito della consolidata categoria del «trusteeship» per portare allo scoperto le presunte gerarchie di potere neocoloniale prodotte dall'impianto egemonico e spoliticizzante della R2P. Al contrario, un analogo approccio emerge anche dai lavori della *critical international lawyer* Anne Orford, secondo la quale l'adesione a tale concezione da parte di molti Stati avrebbe come unica finalità quella di rafforzare la «Western World's 'moral ownership' of civil war, famine and other crises in the decolonised world», senza peraltro che ciò dia vita ad alcun concreto meccanismo operativo in grado di garantire davvero la protezione delle popolazioni a rischio<sup>19</sup>. Per trovare esplicitata nel modo più chiaro l'ispirazione post-coloniale di questa linea di riconcettualizzazione critica dello «spazio umanitario» della responsabilità di proteggere può essere utile, tuttavia, rifarsi alle analisi in tema di *sovranità-responsabilità* elaborate – prima ancora della nascita della dottrina ONU della *responsibility to protect* – dal *subaltern realist* Mohammed Ayoob (2002a). Pur riconoscendo la «considerable moral force» caratteristica del modello di «sovereignty as responsibility» messo a punto dalla comunità internazionale a partire dagli anni Novanta del Novecento, Ayoob si dichiara, infatti, convinto che attraverso di esso si sia assistito alla «resurrezione» del fondamentale assunto un tempo caratteristico della celebre dottrina dello «standard of civilization»: la convinzione, cioè, che solo i Paesi caratterizzati dal rispetto di determinati principi di comportamento avessero il diritto di ottenere lo *status* di sovrano e interagire reciprocamente su un piano di parità, mentre gli altri, «being barbarians, if not savages were to remain subject to, or under the tutelage of, sovereign (European) powers»<sup>20</sup>. Come la «classica» dottrina dello «standard di civiltà» (Donnelly 1998), anche la concezione della «sovranità come responsabilità» possiede, infatti, secondo Ayoob, «the potential to divide the world once again into zones of civilised and uncivilised states and legitimise predatory actions by the former against the latter». Non è un caso, dunque, che anche Ayoob associ apertamente questa nuova modalità di articolazione del rapporto tra sovranità e diritti umani all'emergere di una concezione “dicotomica” dell'ordine giuridico internazionale, capace di rilegitimare la pratica coloniale di un trattamento differenziato degli attori che si muovono al suo interno. Un approccio, questo, il cui esito ultimo sembra essere proprio «'the maintenance of a classificatory system which is itself both an explanation and a justification for those at the margins remaining there for generations'. This is likely to erode the legitimacy of an international society that for the first time has become truly global in character»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Orford 2012, 22. Per una prima messa a fuoco della «moral ownership» delle crisi umanitarie come strumento di dominio occidentale si veda De Waal 1997. Quest'ultimo si è confrontato più recentemente con il modello della R2P in diversi contributi, tra cui De Waal 2007.

<sup>20</sup> Ayoob 2002b, 84-5; ma per una generale ricognizione del tema si veda Gong 1984.

<sup>21</sup> Ayoob 2002b, 85. La citazione nel testo è tratta da Kingsbury 1999, 91.

Molto ci sarebbe da dire, evidentemente, su questa umbratile rappresentazione del nuovo spazio di relazioni giuridico-politiche scaturito dallo «humanitarian turn» post-1989. Come ha sottolineato Alex Bellamy (2015, 115 ss.), in specifico riferimento alle crude analisi di Mamdani, gli esponenti di questa linea di pensiero critico appaiono infatti troppo legati agli assunti di un tradizionale paradigma neo-coloniale per cogliere fino in fondo il complesso e mutevole scenario geo-politico posto alla base dell'approvazione e delle prime, insoddisfacenti, sperimentazioni del nuovo paradigma della *R2P*. Di più, a dispetto degli evidenti punti di contatto con le espressioni più innovative del *Third World Approach to International Law*, essi finiscono per portare nuova linfa a quella semplicistica direttrice di «statist anti-cosmopolitanism» (Devetak 2007b) che nel corso degli ultimi due decenni è tornata a proporsi come un decisivo punto di riferimento nel dibattito sul «nuovo ordine globale». A ben vedere, ciò che troviamo riproposto in queste pagine non è altro, infatti, che il tentativo di pensare le complesse dinamiche politiche in atto nella società globale secondo il rigido impianto concettuale caratteristico della prima modernità, salvaguardando quello che a tutti gli effetti ne rappresenta il fondamento teorico ultimo: il riferimento al controllo statuale dello spazio come «principio assoluto» della politica (Devetak 2007b, 160). Una impostazione, questa, che sembra voler sistematicamente aggirare le nuove sfide epistemiche e categoriali poste proprio dal tramonto del tradizionale ordine della società degli Stati, tenendosi perciò decisamente a distanza dalla vera e propria frattura epocale prodotta dalla crisi del paradigma teorico-politico della prima modernità.

In un momento in cui lo stesso ideale di un «new humanitarian order», fondato sulla protezione dei diritti a livello globale, appare in procinto di lasciare completamente il campo alle istanze politicamente e giuridicamente regressive di un ubiquo nazionalismo sovranitario (Geiselberger 2017), possiamo però toccare con mano l'asfittico orizzonte di sviluppo di una linea di pensiero critico ancora una volta centrata sulla logica dei confini e la segmentata rappresentazione dello spazio da essa derivante. È, dunque, anche in risposta ai fallimentari – e decisamente imbarazzanti – esiti di questa oltranzista linea di pensiero “anti-cosmopolitico”, che nel dibattito degli ultimi anni ha preso forma un approccio concettualmente più articolato ai dilemmi dell'interventismo umanitario, centrato sulla sistematica messa in questione della cristallizzata antitesi tra *sovranità* e *diritti umani*<sup>22</sup>. Secondo i sostenitori di questa prospettiva, le complesse questioni giuridico-politiche oggi al centro del confronto esigono, infatti, la messa a punto di un rinnovato e più flessibile impianto categoriale, in grado di dare adeguatamente conto delle molteplici dinamiche materiali e intellettuali tradizionalmente approssimate attraverso la consolidata semantica della

<sup>22</sup> Per alcuni interessanti spunti di dibattito si vedano Thakur 2013 e Lafont 2015; sullo sfondo più generale del dibattito, Leung 2013.

sovranità nazionale. Ripensare lo spazio transnazionale della protezione e dell'intervento a partire da un'attenta e disincantata ricognizione dei molteplici soggetti politici e sociali che oggi animano le dinamiche della società globale, al di là di ogni eccesso idealizzante, può essere un buon modo per tornare a riannodare i fili di un intenso confronto riflessivo che, in tempi di muri e di politiche dei confini, rischia di essere completamente cancellato dall'orizzonte del discorso pubblico. Anche da questo punto di vista, dunque, la promettente prospettiva di un «cosmopolitanism from below» può rappresentare un efficace antidoto contro gli opposti pericoli dell'*imperialismo morale* e dell'*indifferenza* (Benhabib e Jurkevics 2018, 83-4).

## Bibliografia

- Ayoob, Mohammed. 2002a. "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism." *International Studies Review* 4/3: 27-48.
- Ayoob, Mohammed. 2002b. "Humanitarian Intervention and State Sovereignty." *The International Journal of Human Rights*, 6/1: 81-102.
- Bailliet, Cecilia Marcela and Kjetil Mujezinovic Larsen, eds. 2015. *Promoting Peace through International Law*, Oxford-New York: Oxford University Press.
- Barnett, Michael N. 2010. *The International Humanitarian Order*. London-New York: Routledge.
- Beck, Ulrich. 2002. *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich. 2004. *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich. 2005. *Lo sguardo cosmopolita*. Roma: Carocci (trad. di Beck 2004).
- Beck, Ulrich. 2006. *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge-Malden: Polity Press (trad. di Beck 2004).
- Beitz, Richard. 1999. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bellamy, Alex J. 2005. "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq." *Ethics & International Affairs* 19/2: 31-54.

- Bellamy, Alex J. 2006. "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit." *Ethics & International Affairs* 20/2: 143-69.
- Bellamy, Alex J. 2012. *Massacres and Morality. Mass Atrocities in an Age of Civilian Immunity*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Bellamy, Alex J. 2015. *The Responsibility to Protect. A Defense*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, Alex J. and Paul D. Williams. 2012. "On the limits of moral hazard: The 'responsibility to protect', armed conflict and mass atrocities." *European Journal of International Relations* 18/3: 539-71.
- Benhabib, Seyla. 2006. *Another Cosmopolitanism*, Oxford: Oxford University Press.
- Benhabib, Seyla. 2008a. "The Legitimacy of Human Rights". *Daedalus* 137/3: 94-104.
- Benhabib, Seyla. 2008b. *Cittadini globali: cosmopolitismo e democrazia*. Bologna: Il Mulino.
- Benhabib, Seyla e Anna Jurkevics. 2018. "Critical International Political Theory." In *The Oxford Handbook of International Political Theory*, a cura di C. Brown and R. Eckersley. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Blair, Tony. 1999. "Doctrine of the International Community." Discorso del 22 aprile all'Economic Club di Chicago,  
[www.globalpolicy.org/component/content/article/154/26026.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/154/26026.html) (ultimo accesso 21 aprile 2018).
- Bonanate, Luigi. 2008. *Prefazione a Moreau Defarges* 2008.
- Bricmont, Jean. 2006. *Humanitarian Imperialism. Using Human Rights to Sell War*. New York: Monthly Review Press.
- Brown, Chris. 2007. "From humanized war to humanitarian intervention: Carl Schmitt's critique of the Just War tradition." In *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*, a cura di Louiza Odysseos e Fabio Petito, 56-69. Oxon: Routledge.
- Brown, Chris. 2013. "The Antipolitical Theory of Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect* 5: 423-42.
- Chomsky, Noam. 2008. "Humanitarian Imperialism: The New Doctrine of Imperial Right." *Monthly Review*. <https://monthlyreview.org/2008/09/01/humanitarian-imperialism-the-new-doctrine-of-imperial-right> (ultimo accesso 21 aprile 2018).

- Chomsky, Noam. 2009. "Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly. Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect", Discorso del 23 luglio 2009 all'O.N.U., New York.
- Colombo, Alessandro. 2010. *La disunione del mondo. Dopo il secolo globale*. Milano: Feltrinelli.
- Devetak, Richard. 2007a. "Globalization's Shadow. An introduction to the globalization of political violence." In *The globalization of political violence. Globalization's Shadow*, a cura di R. Devetak e C. W. Hughes. London-New York: Routledge.
- Devetak, Richard. 2007b. "Between Kant and Pufendorf. Humanitarian Intervention, Statist Anti-cosmopolitanism and Critical International Theory." *Review of International Studies* 33/1: 151-74.
- De Waal, Alexander. 1997. *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. London-Oxford-Bloomington-Indianapolis: African Rights and the International African Institute, in association with James Currey and Indiana University Press.
- De Waal, Alexander. 2007. "Darfur and the failure of responsibility to protect." *International Affairs* 83/6: 1039-54.
- Donnelly, Jack. 1998. "Human Rights: a New Standard of Civilization?" *International Affairs* 74/1: 1-24.
- Dower, Nigel. 2014. "Global Ethics in Theory and in Practice. The Case of the Responsibility to Protect (R2P)." *Nordicum-Mediterraneum. Icelandic E-Journal of Nordic and Mediterranean Studies* 9/2.
- Farer, Tom J. 2003. "Humanitarian Intervention before and after 9/11: legality and legitimacy." In *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, a cura di J. L. Holzgrefe e R. O. Keohane. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geiselberger, Heinrich (a cura di). 2017. *La grande regressione. Quindici intellettuali di tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*. Milano: Feltrinelli.
- Gong, Gerritt W. 1984. *The Standard of 'Civilization' in International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Habermas, Jürgen. 2005. "La costituzionalizzazione del diritto internazionale ha ancora una possibilità?." In J. Habermas, *L'Occidente diviso* (2004), 107-97. Roma-Bari: Laterza.
- Habermas, Jürgen. 1998a. *Legittimazione tramite diritti umani*. In J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*. Milano: Feltrinelli.

- Habermas, Jürgen. 1998b. *L'idea kantiana della pace perpetua, due secoli dopo*. In J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*. Milano: Feltrinelli.
- Habermas, Jürgen. 1999. "A Short Reply." *Ratio Juris* 12/4: 445-53.
- Hayden, Patrick. 2016. *Cosmopolitan Global Politics* (1 ed. 2005). Oxon: Routledge.
- Held, David. 2002. "Violence, Law and Justice in a Global Age." *Constellations* 9/1: 74-88.
- Held, David. 2004. "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective." *Government and Opposition* 39/2: 364-91.
- Held, David. 2005. "Principles of cosmopolitan order." In *The political philosophy of cosmopolitanism*, a cura di G. Brock e H. Brighouse. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, Ian. 2003. "Ethics of Intervention: Just War Theory and the Challenge of the 21st Century." *International Relations* 17/2: 115-33.
- ICISS 2001. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, December 2001. [http://responsibilitytoprotect.org/ICISS\\_Report.pdf](http://responsibilitytoprotect.org/ICISS_Report.pdf) (ultimo accesso 21 aprile 2018).
- Ignatieff, Michael. 2003. *Una ragionevole apologia dei diritti umani* (2001). Milano: Feltrinelli.
- Kaldor, Mary. 2001. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale* (1999). Roma: Carocci.
- Keane, John. 2003. *Global Civil Society?* Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Kingsbury, Benedict. 1999. "Sovereignty and Inequality." In *Inequality, Globalization and World Politics*, a cura di Andrew Hurrel e Ngaire Woods. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Köchler, Hans. 2001. *The Concept of Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics. Is the Revival of the Doctrine of "Just War" Compatible with the International Rule of Law?* Vienna: IPO.
- Kymlicka, W. and K. Walker. 2012. *Rooted Cosmopolitanism: Canada and the World*. Vancouver: UBC Press.
- Lafont, Cristina. 2015. "Human Rights, Sovereignty and the Responsibility to Protect." *Constellations* 22/1: 68-78.

- Leung, Gilbert. 2013. "Cosmopolitan Ethics from Below." *Ethical Perspectives* 20/1: 43-60.
- Mamhood Mamdani. 2011. "What does Gaddafi's fall mean for Africa." *Al Jazeera*, 26 ottobre, 2011.  
<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/08/201182812377546414.htm> (ultimo accesso 21 aprile 2018).
- Mamdani, Mamhood. 2009. *Saviors and Survivors. Darfur, Politics and the War on Terror*. Cape Town: HSRC Press.
- Moreau Defarges, Philippe. 2008. *Legittime interferenze. Il diritto di ingerenza dopo il 2001* (2006). Milano: Mondadori.
- Nardin, Terry. 1983. *Law, Morality and the Relations of States*. Princeton: Princeton University Press.
- Orford, Anne. 2012. *International Authority and the Responsibility to Protect*. New York et al: Cambridge University Press.
- Pogge, Thomas. 2010. "Cosmopolitismo e sovranità" (1994). In T. Pogge, *Povertà mondiale e diritti umani. Responsabilità e riforme cosmopolite*. Roma-Bari: Laterza.
- Portinaro, Pier Paolo. 2017. *L'imperativo di uccidere. Genocidio e democidio nella storia*. Roma-Bari: Laterza.
- Sangha, Karina. 2012. "The Responsibility to Protect: A Cosmopolitan Argument for the Duty of Humanitarian Intervention." <http://web.uvic.ca/~cpssa/winterissue.html> (ultimo accesso 21 aprile 2018).
- Schmitt, Carl. 1972. "Il concetto di 'politico'" (1932). In C. Schmitt, *Le categorie del «politico»*, 101-65. Bologna: Il Mulino.
- Serrano, Mónica. 2011. "The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus." *Global Responsibility to Protect* 4/3: 425-37.
- Scuccimarra, Luca. 2016. *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*. Bologna: Il Mulino.
- Thakur, Ramesh. 2013. "R2P after Libya and Syria. Engaging Emerging Powers." *The Washington Quarterly* 36/2: 61-76.
- UN 2005. *Resolution adopted by the General Assembly*, 24 October 2005, A/RES/60/1, 2005 World Summit Outcome. <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I520EN.pdf> (ultimo accesso 21 aprile 2018).
- Weiss, Thomas G. 2007. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Polity Press.

- Wertheim, Stephen. 2010. "A solution from Hell. United States and the rise of humanitarian interventionism 1991-2003." *Journal of Genocide Research* 12/3-4: 149-72.
- Wheeler, Nicholas J. and Tim Dunne. 2001. "East Timor and the New Humanitarian Interventionism." *International Affairs* 77/4: 805-27.
- Žižek, Slavoj. 2005. *The Obscenity of Human Rights: Violence as Symptom.* <http://www.libcom.org>
- Zolo, Danilo. 2000. *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale.* Torino: Einaudi.
- Zolo, Danilo. 2007a. *La giustizia dei vincitori.* Roma-Bari: Laterza.
- Zolo, Danilo. 2007b. "The re-emerging notion of Empire and the influence of Carl Schmitt's thought." In *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*, a cura di Louiza Odysseos e Fabio Petito, 154-65. Oxon: Routledge.
- Zolo, Danilo. 2010. "Il pacifismo fallimentare delle Nazioni Unite." In D. Zolo, *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra.* Firenze: Firenze University Press.

**Luca Scuccimarra** is full professor of History of Political Thought at "Sapienza" University in Rome. In the last few years he has mainly worked on the history of western cosmopolitanism, on the philosophical foundations of modern international law and the developments of humanitarian paradigm in the global age. His more recent book is *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale* (Bologna, il Mulino, 2016)

Email: [luca.scuccimarra@uniroma1.it](mailto:luca.scuccimarra@uniroma1.it)

---

## Eurafrica: il paradigma dell’ordine europeo. L’Europa e l’eredità coloniale

**Gustavo Gozzi**

### **Abstract**

The essay explores the relations of the European powers, in particular of France, with the colonies during the period of the realisation of the European Economic Community. In this perspective the analysis of the constitutional transformations of France in 1946 and in 1958 highlights the French attempts of maintaining the unity of the colonial empire. The project of so-called “Eurafrica”, that is the idea of the complementarity of Europe and Africa, has been the ideology that has grounded the constitution of the EEC from a neo-colonial perspective.

### **Keywords**

Colonialism - French Community - Association Policies - European Economic Community - Eurafrica

Il saggio esamina i rapporti delle potenze europee, in particolare della Francia, con le colonie nel periodo della costituzione della Comunità Economica Europea e mette in luce la continuità del “discorso della cooperazione e dello sviluppo” con le politiche coloniali.

### **L’«Union Française» e la «Communauté»**

Nella costituzione della Repubblica francese del 27 ottobre 1946, nel Titolo VIII, l’art. 60 annunciava la realizzazione dell’«Union Française», la quale era formata, da una parte, «dalla Repubblica francese, che comprende[va] la Francia metropolitana, i dipartimenti e i territori d’oltremare [e], dall’altra, dai territori e Stati associati». In occasione del dibattito in Assemblea costituente fu chiarito che con l’espressione «Stati associati» erano designati gli Stati sotto protettorato – Annam, Laos, Cambogia, Tunisia, Marocco. I «territori associati» erano invece i territori sotto mandato, ossia in quell’epoca il Togo e il Camerun. Era anche istituita, all’art. 81, una «cittadinanza» dell’«Union Française» che aveva lo *scopo politico* di esprimere l’unità dell’Impero, creando un legame comune a tutti i membri dell’Union, nel contesto del

quadro autoritario di questa realtà istituzionale (Gonidec 1959, 376). Nella successiva costituzione francese del 4 ottobre 1958 venne proclamata la nascita della Communauté, che fu offerta a quei territori d'oltre-mare desiderosi di trasformarsi in Stati senza peraltro diventare subito indipendenti (Luchaire 1959, 116). La nascita della Communauté è enunciata fin dall'art. 1 della costituzione, dove si legge: «La Repubblica e i popoli dei territori d'oltre-mare che, per un atto di libera determinazione, adottano la presente costituzione, istituiscono una Communauté».

La Communauté era anche aperta all'associazione di altri Stati, che desiderassero associarsi «per sviluppare le loro civiltà». È una formulazione che rivela la continuità con l'antica «missione civilizzatrice» della Francia. L'art. 1 della costituzione enunciava la «solidarietà dei popoli» che componevano la Communauté. Ciò implicava la messa in comune di risorse per garantire il loro sviluppo economico e sociale. Dopo la seconda guerra mondiale lo sforzo francese si tradusse principalmente in progetti di pianificazione che prevedevano piani decennali di sviluppo. Tra gli strumenti finanziari occorre menzionare la Caisse Centrale de Coopération Economique, che disponeva di tre fondi tra i quali il Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) che finanziava non solo l'aiuto allo sviluppo, ma anche la cooperazione culturale e l'assistenza tecnica. In tal modo veniva confermata la dipendenza dalla Francia dei dipartimenti e territori d'oltre-mare (Luchaire 1966, 475). L'aiuto francese consisteva principalmente in donazioni in larga misura *vincolate*, in quanto solo imprese francesi o afferenti ai paesi beneficiari potevano esercitare dei lavori finanziati dal Fonds d'Aide et de Coopération (FAC); inoltre i materiali e le forniture acquistate su quel Fondo dovevano essere francesi. In breve: i mercati dei paesi della Communauté servivano per la commercializzazione dei prodotti francesi. Come si può chiaramente comprendere, dapprima nella Union française e successivamente nella Communauté è certamente riconoscibile, sia pure in forme diverse, la continuità con la precedente dominazione del colonialismo.

La stessa prospettiva può essere evidenziata anche attraverso l'analisi dell'organizzazione e della struttura della Comunità Economica Europea. Occorre pertanto ripercorrere le complesse relazioni che intercorsero tra le forme associative dei territori d'oltre-mare nel contesto costituzionale francese e le successive modalità associative che furono realizzate all'interno delle strutture organizzative dell'Europa in costruzione.

### **Le politiche dell'associazione in Francia e in Europa. Il progetto dell'«Eurafrica»**

La questione dell'associazione dei territori d'oltre-mare nelle istituzioni europee si pose in occasione del dibattito sul progetto di una Communauté politique européenne (CPE) (Ollivier 2005, 16 ss). Lo studio di una costituzione europea fu

affidato nel settembre 1952 alla CECA, giudicata la più idonea a realizzare il progetto di una costituzione federale per l'Europa. All'inizio dei lavori della commissione costituzionale istituita in seno alla CECA, uno dei rappresentanti della Francia, Pierre Henri Teitgen, dichiarò, a proposito dell'ipotesi della creazione di una Comunità politica europea, che la Francia sarebbe entrata interamente nella Comunità europea, ossia con i dipartimenti e i territori d'oltre-mare (Avit 2005, 18).

In occasione dei dibattiti in seno alla commissione costituzionale, Léopold Sédar Senghor, politico e poeta senegalese, respinse il progetto di una Comunità europea nelle cui istituzioni non fossero presenti dei rappresentanti dei territori d'oltre-mare. Dichiariò invece di essere favorevole alla costruzione europea solo se si fosse trattato di un progetto più vasto, ossia quello dell'Eurafrica (Avit 2005, 19)<sup>1</sup>. Oltre all'integrazione economica tra i paesi europei e quelli africani, l'Eurafrica avrebbe dovuto «realizzare la sintesi delle civiltà» sul piano culturale (Avit 2005, 20). Ma l'esistenza e complessità dell'Union française rendeva difficile l'integrazione dei territori d'oltre-mare in Europa. Il punto di vista comunemente condiviso nel dibattito interno francese sosteneva che occorreva in un primo tempo consolidare l'Union française e successivamente fare entrare la République francese nell'Europa in costruzione. Inoltre la Francia non era pronta a condividere la gestione dei suoi territori coloniali con i partner europei. Tuttavia certi interventi non mancarono di sottolineare l'importanza dell'Europa per l'Union française, soprattutto nell'ambito degli investimenti che la Francia da sola non era in grado di realizzare.

Secondo Senghor, gli africani avevano tutto da guadagnare ad aprire i loro mercati agli investimenti di tutti gli Stati europei e ai tecnici di tutti questi paesi. Senghor era praticamente il solo ad estendere il dibattito sulla comunità politica europea alla nozione di Eurafrica. Era favorevole all'apertura dei territori d'oltre-mare alle nazioni europee senza colonie, mentre la Francia era riluttante. Inoltre, egli sapeva che, fintantoché i territori d'oltre-mare fossero stati dipendenti dalle loro metropoli

<sup>1</sup> Il tema dei rapporti delle potenze europee con le colonie africane deve essere affrontato anche attraverso l'analisi della posizione britannica. Occorre soprattutto mettere in luce gli orientamenti della politica di Ernest Bevin, che fu ministro degli Esteri nel governo Attlee dal 1945 al 1951. L'intento di Bevin era quello di creare una cooperazione anglo-francese con l'obiettivo di raggiungere una crescente indipendenza dagli USA (Kent 1989, 56). Bevin mirava a creare un blocco europeo-occidentale, di cui la Gran Bretagna avrebbe assunto la guida grazie alle risorse coloniali. Ma le speranze di Bevin risultarono fallimentari per una serie di motivi: in primo luogo, i francesi furono riluttanti all'idea di un'Europa a guida britannica. Inoltre le tensioni della guerra fredda mutarono lo scenario internazionale, determinando l'apprezzamento americano per il Trattato di Bruxelles – ossia per il patto di autodifesa che era stato sottoscritto il 17 marzo 1948 da Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo – e favorendo l'influenza americana sull'Europa nella fase della sua ricostruzione. È stato inoltre osservato che il disegno di Bevin fu compromesso anche dalla creazione dell'Organization for European Economic Co-operation (OEEC), istituita il 18 aprile 1948 con l'intento di favorire la cooperazione tra i paesi partecipanti alla ricostruzione dell'Europa (Warner 1984). Questi elementi contribuirono al fallimento del tentativo di Bevin di ricreare la posizione britannica come potenza pari a quella americana e russa.

rispettive, difficilmente l'Africa sarebbe uscita dal sottosviluppo. Questo era il senso del suo impegno per un'Europa unita e, a lungo termine, per un'Eurafrica<sup>2</sup>.

Il progetto di creazione di un'Europa economica rilanciò il dibattito sulla questione dei territori d'oltre-mare e dell'Eurafrica. Secondo Robert Schuman, l'Eurafrica sarebbe diventata una delle espressioni più valide del sistema mondiale di aiuto ai paesi sottosviluppati. Sarebbe stato “un atto politico rivoluzionario su base economica” (Schuman 1957, 1-3, riportato in Avit 2005, 21). Il vero problema della Francia era che essa non voleva partecipare al mercato comune europeo mantenendo da sola l'onere degli investimenti pubblici nei territori d'oltre-mare – investimenti che ammontavano a 175 miliardi di franchi per anno (Avit 2005, 21). L'ammontare dell'investimento previsto nel quadro del mercato comune doveva essere superiore all'investimento della Francia. I partners della Francia e del Belgio non nascosero la loro riluttanza di fronte a questa proposta, precisando che non intendevano assumere alcuna responsabilità politica diretta o indiretta nei territori d'oltre-mare.

I negoziatori francesi presentarono ai loro partners l'interesse dell'offerta fatta dalla Francia: l'associazione dei territori d'oltre-mare sarebbe stato il compimento di un'opera comune in Africa e senza dubbio il compito più grandioso che potesse essere proposto all'Europa unita. La Francia sottolineò che lo sforzo proposto a favore dei territori d'oltre-mare s'inscriveva nel quadro generale dell'aiuto ai paesi sottosviluppati e che, se l'Europa se ne fosse disinteressata, sarebbe stato difficile mantenerli nell'orbita occidentale (Avit 2005, 22). Alla fine i partners furono sensibili a questa giustificazione. Anche il contesto internazionale – nazionalizzazione del Canale di Suez da parte di Nasser, avvio del conflitto algerino – giocò a favore della posizione francese. Il principio dell'associazione dei territori d'oltre-mare fu così ammesso ai negoziati, per essere poi consacrato nella quarta parte del trattato sul mercato comune firmato a Roma il 25 marzo 1957. Gli articoli da 131 a 136 definiscono gli obiettivi di questa associazione, che mirava allo sviluppo economico, sociale e culturale di questi territori.

---

<sup>2</sup> In un intervento svolto il 17 gennaio 1952 all'Assemblée nazionale francese, Senghor aveva sostenuto l'idea di un'Eurafrica – Europa e possedimenti africani – da realizzarsi nel quadro della connessione tra Union française e Unione europea. Senghor auspicava la «gestione democratica» degli affari africani, ossia «una partecipazione più grande delle assemblee locali al potere regolamentare dell'esecutivo» francese (Senghor 1971, 92), e chiedeva il superamento dei rapporti coloniali dei paesi africani attraverso la possibilità di vendere i loro prodotti a prezzi remunerativi e di non essere obbligati ad acquistare prodotti francesi più costosi delle merci straniere.

## Eurafrica e geopolitica

Il progetto dell'Eurafrica si collocava in un determinato contesto geopolitico. Questo progetto aveva una precisa portata economica, politica e militare con lo scopo di conservare i legami della Francia con il continente africano e assicurarne il rango di grande potenza (Papa et Samir 2004, 96)<sup>3</sup>. La complessità di questo disegno consisteva nel rapporto dei paesi africani associati alla Francia con la nascente Comunità Economica Europea e nelle insopprimibili spinte indipendentistiche di questi paesi. Negli anni Trenta la visione eurafricana era stata sviluppata dal politologo francese Eugène Guernier sulla base della teoria della *complementarietà* tra l'Europa e l'Africa ricca di materie prime e di risorse idroelettriche (Guernier 1933)<sup>4</sup>. In alcuni saggi dello stesso periodo questo autore introdusse anche il tema delle migrazioni europee in Africa alla ricerca di nuovi spazi (Guernier 1930).

Dopo la Seconda guerra mondiale emerse la consapevolezza che l'Europa, schiacciata tra le due superpotenze, poteva porsi come «fattore valido» (Guernier 1957, 22)<sup>5</sup> in grado di esercitare un ruolo di arbitro e di equilibrio tra le due. Tuttavia la dottrina della complementarietà, che veniva proclamata sul fondamento di una presunta comunità di interessi, era al contrario un'ideologia che mirava ad assicurare gli interessi della potenza coloniale francese. Per giustificare questa valutazione occorre analizzare non solo gli aspetti economici, ma anche quelli militari e quelli politici.

Dal punto di vista militare, l'«Eurafrica» era concepita come risposta alla «minaccia» comunista e alle manovre americane che incoraggiavano i movimenti di emancipazione dei paesi africani. Il progetto eurafricano considerava l'Africa come retrovia della metropoli in caso di conflitto con l'Armata rossa. L'Africa avrebbe dovuto essere la Siberia dell'Europa e i monti dell'Atlante la catena degli Urali (Labonne 1948, 40)<sup>6</sup>. In un intervento pubblicato sulla rivista «Eurafrique» nel 1958, il gen. Octave

<sup>3</sup> Le analisi di questo paragrafo si basano in gran parte sulle considerazioni sistematiche formulate in Papa e Samir 2004 e sulla relativa letteratura di riferimento.

<sup>4</sup> Secondo altri studiosi l'idea di Eurafrica fu formulata per la prima volta dal conte Richard de Coudenhove-Kalergy nel suo libro *PanEuropa*, pubblicato in tedesco a Vienna nell'ottobre del 1923 (Ageron 1975, 450). L'idea dell'Africa come «il complemento più ricco» dell'Europa sarà formulata anche da Zischka 1953, 87. La sua analisi concepiva «il Mediterraneo come baricentro ideale dell'Eurafrica».

<sup>5</sup> In questo saggio Guernier sottolineava l'estensione del nuovo continente, l'Eurafrica, che misurava 35 ml. di km quadrati, contro i 42 dell'America e i 40 dell'Asia. Dopo la Seconda guerra mondiale l'Europa aveva scoperto la sua povertà, ma questa condizione avrebbe potuto essere controbilanciata dalle risorse energetiche e dalle miniere africane. Dal punto di vista istituzionale Guernier formulava l'ipotesi che potesse realizzarsi una realtà federativa africana di fronte alla realtà federativa dell'Europa, e che queste realtà istituzionali potessero essere poste in rapporto sulla base di una relazione di associazione. Infine riteneva che non la sola Francia, ma l'intera Europa dovesse assumere il compito di valorizzare l'Africa. Sull'idea dell'Africa come «nuova frontiera» e campo di espansione dell'Europa, per rafforzare la sua unità e realizzare l'associazione dell'Europa, del Mediterraneo e dell'Africa cfr. Lavenir 1962, 25, riportata in Papa e Samir 2004, 98.

<sup>6</sup> La citazione è riportata da Papa e Samir 2004, 108.

Meynier analizzò la strategia dell'URSS dopo la conferenza di Bandung del 1955. In base alle sue valutazioni l'Unione Sovietica mirava a strumentalizzare gli orientamenti anti-occidentali dei paesi del Terzo Mondo. A ciò si dovevano aggiungere gli interventi russi a favore delle spinte indipendentistiche delle popolazioni del Nord Africa e, in particolare, dei «ribelli» algerini, come li definiva il gen. Meynier. In questo contesto geopolitico si imponeva l'«estrema urgenza» della realizzazione dell'«Eurafrica», che poteva creare delle solide relazioni con il Nord Africa contro le strategie del panarabismo e del comunismo (Meynier 1958, 21). Secondo Meynier l'«Eurafrica» avrebbe dovuto rappresentare il completamento delle istituzioni europee – la CECA, l'Euratom, il Mercato Comune. Con la cooperazione dei partner europei la Francia avrebbe potuto mantenere il possesso dell'Algeria e l'esercito francese – concludeva trionfalmente Meynier – avrebbe avuto ancora una volta l'onore di «servire il mondo civile».

In questo contesto strategico si deve considerare anche la questione dell'indipendenza dei paesi africani. I nazionalismi africani furono considerati sia come conseguenza dei ritardi nella valorizzazione delle colonie, sia come il risultato delle ideologie anti-coloniali sostenute dalle due superpotenze. Tuttavia, queste considerazioni da parte francese non si tradussero in un'accettazione delle spinte indipendentistiche, ma al contrario nell'ipotesi di una *nuova colonizzazione*, che avrebbe dovuto essere vantaggiosa sia per l'Europa che per l'Africa (Girardet 1972, 277 ss.)<sup>7</sup>. I sostenitori del progetto eurafricano consideravano i movimenti nazionalisti come una minaccia per la presenza europea. Numerosi interventi dei sostenitori dell'idea eurafricana si espressero in forma estremamente critica contro i movimenti nazionalisti e i loro leaders, come il Neo-Destour tunisino e il suo leader Bourguiba (Fabre-Luce 1952, 24 ss.), l'Istiqlal marocchino e il movimento di Nasser in Egitto. In breve: il progetto dell'«Eurafrica» si connotò come negazione dei movimenti nazionalisti. Esso rappresentò il tentativo di garantire lo status quo e, contro ogni ipotesi di decolonizzazione, assunse l'«aura di un ritorno nostalgico all'era coloniale» (Papa et Samir 2004, 111).

Ogni ipotesi di industrializzazione dei paesi africani, congiuntamente alla creazione di postazioni militari strategiche, fu dunque all'insegna di un *disegno neo-coloniale*. In questo scenario geopolitico – perdita del ruolo di grande potenza della Francia, movimenti indipendentistici nei paesi sotto il governo coloniale, e politiche neo-coloniali – si pose il problema del rapporto del progetto dell'«Eurafrica» con la Comunità Economica Europea (CEE). Il problema consisteva nell'adattamento delle soluzioni costituzionali introdotte nella costituzione francese del 1946 e,

---

<sup>7</sup> Il volume sviluppa un'analisi critica del dibattito sul colonialismo in Francia.

successivamente, in quella del 1958 – che sono state precedentemente esaminate – alla realtà istituzionale della CEE.

Più precisamente, la questione nasceva dal fatto che la Francia – paese in via di ricostruzione – non appariva in grado di garantire autonomamente il progetto eurafricano di valorizzazione dei territori d'oltre-mare in una prospettiva neo-coloniale. Il progetto francese fu pertanto quello di promuovere una cooperazione europea con lo scopo di fare fronte alle spinte indipendentistiche, ma con l'intento, al tempo stesso, di mantenere l'influenza della Francia in Africa (Schreuers 1998, 85)<sup>8</sup>. Tuttavia la Communauté – varata, come è stato ricordato, dalla costituzione francese del 1958 – non riuscì ad opporre il principio dell'*associazione* alle spinte verso l'indipendenza delle popolazioni africane (Papa e Samir 2004, 112). Fu allora necessaria una differente strategia politica, che introdusse le *politiche di cooperazione* con i nuovi Stati africani indipendenti. I contenuti di queste politiche di cooperazione promosse dal generale De Gaulle furono formulati in un documento fondamentale, conosciuto come «Rapport Jeanneney», e intitolato «la Politique de cooperation avec les pays en voie de développement», che enunciò la dottrina francese degli scopi della cooperazione e individuò le istituzioni che furono considerate necessarie per la realizzazione delle politiche di cooperazione (Basso 1992, 261).

In questo documento si può leggere che «per rafforzare l'indipendenza economica di un paese, è necessario essere chiaramente consapevoli delle cause della sua dipendenza» (Jeanneney 1964, 84). Questa dichiarazione enuncia apertamente la dottrina della «indipendenza nella dipendenza» (Papa et Samir 2004, 112) che fu al fondamento delle politiche francesi di cooperazione. Infatti gli accordi di cooperazione<sup>9</sup>, che furono conclusi nel periodo immediatamente seguente la

<sup>8</sup> Durante il vertice di Venezia del 29-30 maggio 1956 il ministro degli esteri francese, Christian Pineau, dichiarò che la Francia chiedeva che i suoi paesi africani divenissero membri associati della CEE. Questa proposta implicava la protezione delle nuove industrie, un trattamento preferenziale per i prodotti tropicali e la partecipazione degli altri membri della CEE agli sforzi per gli investimenti. In questa prospettiva il Mercato Comune doveva diventare un mercato di esportazione per i prodotti tropicali del continente africano. Tuttavia, come è già stato sottolineato, l'associazione dei paesi africani era concepita essenzialmente per il mantenimento dello status quo economico. La sopravvivenza della zona del franco, che era l'espressione della Francia nel mondo, era necessaria per la potenza della Francia. *La trasformazione economica dell'Union française, attraverso l'associazione dei paesi africani alla CEE, era la condizione indispensabile per la continuità della potenza francese*. Gli obiettivi della Francia alla vigilia delle negoziazioni per il Trattato di Roma erano, in particolare, la realizzazione di relazioni economiche che escludessero ogni tipo di discriminazione tra la CEE e i paesi africani associati, e un rafforzamento della coesione istituzionale ed economica dell'Union française come conseguenza della creazione della CEE. Per la Francia l'associazione alla CEE dei paesi sotto il dominio coloniale era una *conditio sine qua non* per sottoscrivere i trattati della CEE e dell'Euratom. Per quanto riguarda il commercio con l'Africa, esso consisteva nello scambio di prodotti primari e semi-manifatturieri africani contro prodotti manifatturieri europei. Queste relazioni commerciali ebbero una limitata evoluzione negli anni seguenti.

<sup>9</sup> Dal luglio 1959 al luglio 1963 furono stipulati 138 accordi di cooperazione tra la Francia e i paesi africani francofoni. Con gli stessi paesi la Francia sottoscrisse, dal 1957 al 1970, 320 atti diplomatici.

conquista dell’indipendenza da parte di numerosi paesi africani, «erano formalmente rispettosi delle esistenti sovranità; dichiaravano il principio dell’equilibrio tra l’‘aiuto’ fornito dalla Francia ai nuovi paesi e i ‘particolari vantaggi’ che erano corrispettivamente riconosciuti alla Francia in diversi campi; nella realtà essi erano fondati sul mantenimento di relazioni politiche, economiche e culturali inegualitarie che erano state ereditate dal colonialismo. Essi erano l’espressione della politica gaullista verso il Terzo Mondo in generale e verso l’Africa francofona in particolare» (Touscoz 1974, 209). In breve: l’indipendenza degli Stati africani fu concepita come l’occasione per la realizzazione di nuovi rapporti di tipo neo-coloniale, ammantandoli sotto l’ideologia delle politiche di cooperazione, assistenza tecnica e aiuto finanziario<sup>10</sup>.

### Eurafrica e Comunità Economica Europea: un progetto neo-coloniale

Le considerazioni precedenti comportano la necessità di approfondire le implicazioni coloniali racchiuse nella costituzione della CEE nel 1957 (Hansen e Jonsson 2014, xiv). Quando fu creata, la CEE comprendeva non solo Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda e Germania Occidentale, ma anche i possedimenti coloniali dei paesi membri. Essi erano chiamati «Overseas Countries and Territories» e comprendevano il Congo belga e l’Africa Occidentale ed Equatoriale francese, la Somalia sotto mandato italiano, la Nuova Guinea olandese e numerosi altri paesi (Madagascar, Somalia francese, Camerun sotto mandato francese). L’Algeria, che in quel momento era parte della Francia metropolitana, fu integrata formalmente nella CEE.

Come affermano Hansen e Jonsson, la CEE «non avrebbe potuto essere realizzata [...] se non fosse stata concepita come un’impresa eurafricana in cui il colonialismo fu europeizzato» (Hansen e Jonsson 2014, 13). Il progetto dell’Eurafrica consentì alle élites politiche degli Stati africani che ottennero l’indipendenza di realizzare un compromesso con i loro precedenti dominatori coloniali, ma ciò avvenne a danno della maggioranza delle popolazioni africane, per le quali sembrò che la

---

Nello stesso periodo furono raggiunti 164 accordi o convenzioni tra la Francia e i tre paesi del Maghreb: Algeria (72), Marocco (49), Tunisia (44). I campi che erano oggetto degli accordi erano quelli della cultura, dell’economia e della difesa (Basso 1962, 270).

<sup>10</sup> In un saggio pubblicato nel 1962, che costituiva un rapporto per il Comité Eurafric Rhône-Alpes, M. Jean Courbier sottolineò la complessità delle relazioni della Francia e dell’Europa con i paesi africani. Alcuni paesi, come Ciad, Niger, Mauritania, avevano espresso la loro adesione alla Communauté francese e, come conseguenza, avevano ricevuto assistenza tecnica e aiuto finanziario attraverso il Fonds d’Aide et de Coopération (F.A.C.). Inoltre, sulla base del Trattato di Roma, avevano ricevuto assistenza da parte dell’Europa attraverso il Fonds Européen de Développement pour les pays et territories d’Outer-Mer (F.E.D.O.M.) (Courbier 1962, 53). Secondo Courbier l’Europa avrebbe potuto sopravvivere solo se fosse stata in grado di aiutare l’Africa, e il progetto dell’Eurafrica avrebbe potuto essere realizzato solo se i paesi africani, che – a suo giudizio – erano oppressi da secoli di ritardo economico e culturale, ma che al tempo stesso rivendicavano la loro indipendenza, avessero compreso che unicamente l’Europa, e in particolare la Francia, avrebbe fornito loro assistenza e aiuto.

decolonizzazione non fosse avvenuta. Lo Stato post-coloniale conservò le strutture istituzionali che erano state create dal governo coloniale e si basò sulle procedure dell'amministrazione coloniale. Anche le attività economiche e commerciali furono condotte secondo i vecchi modelli. Questa fu la funzione degli accordi di associazione della CEE. Attraverso questi accordi l'Europa continuò a mantenere il controllo sulle risorse del continente africano.

Verso la metà degli anni Sessanta il progetto di Eurafrica scomparve dall'agenda politica e fu sostituito dai progetti di cooperazione, sviluppo e diplomatic counseling. Quando nel 1963 18 Stati africani divenuti indipendenti decisero di mantenere la loro associazione alla CEE nel quadro della convenzione di Yaoundé<sup>11</sup>, i timori che gli Stati africani potessero lasciare la CEE svanirono definitivamente. L'associazione africana alla CEE continuò con l'approvazione della convenzione di Yaoundé, sebbene si trattasse di Stati africani nominalmente indipendenti<sup>12</sup>. In seguito questi Stati africani optarono per l'associazione alla CEE attraverso la convenzione di Lomé (1975-2000) e successivamente attraverso l'accordo di Cotonou (2000).

Il progetto dell'Eurafrica fu concepito sia come opposizione all'indipendenza degli Stati africani, sia come un disegno che si distanziava dal colonialismo: ciò spiega «perché Eurafrica potesse far appello ai colonialisti e, insieme, agli anticolonialisti»

<sup>11</sup> La convenzione di Yaoundé venne siglata il 20 dicembre 1962 a Bruxelles e firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963. La convenzione era aperta all'adesione di tutti gli Stati «la cui struttura economica e la produzione fossero paragonabili a quelle degli Stati associati» (art. 58). Questo articolo si riferiva agli Stati che erano stati oggetto delle dichiarazioni annesse al trattato di Roma. L'associazione dei territori d'oltre-mare, realizzata dal Trattato di Roma e prevista per un periodo di 5 anni, venne rinnovata per un ulteriore periodo di 5 anni in base alla decisione del Consiglio dei ministri della CEE del 25 febbraio 1964. Gli aiuti finanziari della Comunità ammontavano a 800 ml. di dollari, di cui 70 erano riservati ai territori francesi e olandesi dipendenti (art. 16 della convenzione). Le cifre stanziate consistevano sia in prestiti – 46 ml. da parte del Fonds européen de Développement pour les pays et territories d'Outer-Mer (FEDOM) e 64 ml. della Banque Européenne d'Investissement – sia in risorse a fondo perduto – 620 ml. di dollari da parte del FEDOM.

La convenzione di Yaoundé creava un rapporto di dipendenza dalla CEE. Essa stabiliva che le somme erogate, nell'ambito della diversificazione e della produzione, dovevano essere utilizzate per «actions destinées essentiellement à permettre la commercialisation à des prix compétitifs sur l'ensemble des marchés de la Communauté» (art. 17). Anche l'assistenza tecnica sotto forma di aiuti allo sviluppo avrebbe dovuto avvenire attraverso «études sur les perspectives de développement des économies des Etats associés» (art. 17) effettuati dalla stessa Comunità o affidati ad organismi specializzati (Luchaire 1966, 523). L'art. 11 della convenzione rinviava a decisioni successive, assunte in base alla politica agricola comune, la compatibilità dei prodotti degli Stati associati con i prodotti agricoli europei omologhi e concorrenti. Inoltre i paesi associati avrebbero dovuto sopprimere i diritti doganali sulle merci europee, tranne nel caso in cui questi diritti si rendessero necessari per garantire lo sviluppo e l'industrializzazione di uno Stato associato.

In breve: la convenzione legava strettamente gli Stati associati all'Europa, condizionando la loro industrializzazione e ostacolando la realizzazione dell'unità africana.

<sup>12</sup> Nel 1963 18 ex-colonie africane entrarono nella CEE sulla base di trattati di associazione. Nel 1964 e 1965 furono create relazioni commerciali con Israele e Libano e nel 1969 furono stipulati trattati di associazione con Tunisia e Marocco, nel 1970 con Cipro e Malta.

(Hansen e Jonsson 2014, 252). Ma lo «spirito» dell'associazione alla CEE era ancora nel quadro dell'antico *paradigma coloniale*. Negli anni Cinquanta e in seguito l'economia dell'Europa aveva bisogno dei mercati e delle risorse dell'Africa attraverso una relazione di complementarietà geopolitica. In questo senso il progetto dell'Eurafrica rappresentò un'alternativa alla prospettiva del panafricanismo. Secondo Nkrumah, il primo presidente del Ghana indipendente, il Trattato di Roma poteva essere considerato come il trattato del Congresso di Berlino nel 1885. Il suo significato fu l'avvento del neo-colonialismo in Africa (Hansen e Jonsson 2014, 270). Frantz Fanon dichiarò che lo scopo del progetto dell'Eurafrica era quello di trasformare l'Africa da «territorio di caccia della Francia» in «territorio di caccia dell'Europa» (Fanon 2006, 126). Sfortunatamente la maggior parte dei leaders africani seguì Houphouët-Boigny, il primo presidente della Costa d'Avorio, che si pronunciò per una interdipendenza eurafricana. L'economista nigeriano Obadiah Mailafiah ha osservato che «l'associazione coercitiva» degli Stati africani indipendenti con la CEE «è stata fortemente connotata contro l'industrializzazione», e che «l'associazione non ha comportato un significativo distacco dal modello storico dello sviluppo coloniale» (Mailafiah 1997, 60; Hansen e Jonsson 2014, 274). Gli spazi africani sono pertanto rimasti i territori agricoli dell'Europa.

Come osservano conclusivamente Hansen e Jonsson, gli ultimi dieci anni sono stati testimoni di un rinnovato interesse per l'Africa da parte dell'UE. Nella Dichiarazione di Lisbona del dicembre 2007, la nuova partnership euro-africana viene presentata come una «*partnership of equals* [...] in order to achieve [...] the strengthening of investment, growth and prosperity»<sup>13</sup>. Ma nel discorso tenuto a Dakar nel luglio 2007, Sarkozy aveva annunciato un processo di co-sviluppo per preparare l'avvento dell'«Eurafrica» (Hansen e Jonsson 2014, 277), alimentando il sospetto del rilancio di progetti neocoloniali.

Con le dichiarazioni espresse il 28 novembre 2017 a Ouagadougou in Burkina Faso, il presidente francese Emmanuel Macron ha proclamato una svolta nei rapporti della Francia con l'Africa. La prospettiva sottesa al discorso è quella dell'abbandono dell'obiettivo dello «sviluppo» e della sua sostituzione con quelli della «crescita economica, imprenditorialità e investimento» (Louw-Vaudran 2017). Gli aiuti economici promessi da Macron – tra i quali un incremento dell'aiuto all'Africa pari allo 0,55% del prodotto interno lordo francese – dovrebbero contribuire a raggiungere gli obiettivi enunciati. In questa stessa prospettiva è stata formulata anche la sollecitazione, rivolta alle imprese francesi che chiedano sovvenzioni statali, a prevedere programmi di formazione e di assunzione di personale locale. Tuttavia il mantenimento della forte presenza militare francese nel Sahel, in continuità con le

---

<sup>13</sup> [www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_lisbon\\_declaration\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_lisbon_declaration_en.pdf).

presidenze di Sarkozy e di Hollande, non lascia intravvedere alcun mutamento nella tradizionale politica africana della Francia. In breve: quella annunciata dal presidente Macron sarà una vera svolta oppure si tratterà ancora una volta di una politica neo-coloniale ammantata in una nuova forma ideologica?

## Bibliografia

- Ageron, Charles-Robert. 1975. "L'idée d'Eurafricaine et le débat colonial franco-allemand de l'entre-deux-guerres." *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 22/3: 446-475.
- Avit, Désirée. 2005. "La question de l'Eurafricaine dans la construction de l'Europe de 1950 à 1957." *Materiaux pour l'histoire de notre temps* 77: 17-23.
- Basso, Jacques-Antoine. 1992. "Les accords de coopération entre la France et les États africains francophones: leurs relations et leurs conséquences à l'égard des indépendances africaines (1960-1970)." In *L'Afrique noire française: l'heure des indépendances*, a cura di Charles-Robert Ageron e Marc Michel. Paris: CNRS Éditions.
- Courbier, M. Jean. 1962. "Rapport Moral." *Eurafricaine* 30: 51-57.
- Fabre-Luce, Alfred. 1952. "Construisons l'Eurafricaine." *Écrits de Paris*, juin 1952: 24-39.
- Fanon, Frantz. 2006. *Une crise continuée*. In Id., *Pour la révolution africaine: Écrits politiques*. Paris: Éditions la Découverte.
- Girardet, Raoul. 1972. *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*. Paris: La Table Ronde.
- Gonidec, Pierre François. 1959. *Droit d'outre-mer. Tome I. De l'empire colonial de la France à la communauté*. Paris: Éditions Montchrestien.
- Guernier, Eugène. 1930. "Les grands courants modernes des migrations humaines." *La Quinzaine coloniale* XXXIV: 554-555.
- Guernier, Eugène. 1933. *L'Afrique, champ d'expansion de l'Europe*. Paris.
- Guernier, Eugène. 1957. "L'Eurafricaine troisième force mondiale." *Eurafricaine* 10: 21-27.
- Hansen, Peo and Jonsson, Stefan. 2014. *Eurafrica. The untold history of European Integration and Colonialism*. London-New York: Bloomsbury.
- Jeanneney, Jean Marcel. 1964. *La politique de coopération avec les pays en voie de développement. Pourquoi? A quel prix? Comment?* Paris: La documentation française illustrée.

- Kent, John. 1989. *Bevin's Imperialism and the Idea of Euro-Africa*. In *British Foreign Policy 1946-1956*, a cura di John W. Young e Michael Dockrill, 47-76. London: Macmillan.
- Koskenniemi, Martti. 2012. *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*. Roma-Bari: Laterza.
- Labonne, Eirik. 1948. *Politique économique de l'Union française, industrialisation et armement*. Paris: Conference à l'ENA.
- Lavenir, Hervé. 1962. "L'Europe entre l'effacement et la grandeur." *Eurafrique*, février: 18-26.
- Louw-Vaudran, Liesl. 2017. "Many new plans in Macron's no-Africa policy." *Institute for Security Studies – ISS Africa*. <https://issafrica.org/iss-today/many-new-plans-in-macrons-no-africa-policy> (ultimo accesso 19/4/2018).
- Luchaire, François. 1959. *Droit d'outre-mer*. Paris: Presses universitaires de France.
- Luchaire, François. 1966. *Droit d'outre-mer et de la coopération*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Mailafiah, Obadiah. 1997. *Europe and Economic Reform in Africa: Structural Adjustment and Economic Diplomacy*. London: Routledge.
- Meynier, Octave. 1958. "Extreme urgence de la création de l'Eurafrique." *Eurafrique*, février: 19-22.
- Ollivier, Anne-Laure. 2005. "Entre Europe et Afrique: Gaston Defferre et les débuts de la construction européenne (archives)." *Terrains & travaux* 1/8: 14-33.
- Papa, Dramè et Samir, Saul. 2004. "Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960): quête de puissance ou atavisme colonial?" *Guerres mondiales et conflits contemporaines* 216: 95-114.
- Schreurs, Rik. 1998. "L'Eurafrique dans les négociations du Traité de Rome, 1956-1957." *Revue politique africaine*, 8 février: 82-92.
- Schuman, Robert. 1957. "Unité européenne et Eurafrique." *Union française et Parlement* 79: 1-3.
- Senghor, Léopold Sédar. 1971. *L'Euraufrique. Unité économique de l'avenir*. In Id., *Liberté II. Nation et voie africaine du socialisme*. Paris: Seuil.
- Touscoz, Jean. 1974. "La Normalisation de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones." *Études internationales* 52: 208-225.

Warner, Geoffrey. 1984. *The Labour Governments and the Unity of Western Europe*. In *The Foreign Policy of the British Labour Governments 1945-1951*, a cura di Ritchie Ovendale. Leicester: Leicester University Press.

Zischka, Anton. 1953 [1951]. *Africa. Primo compito unitario dell'Europa*. Roma: Casini.

**Gustavo Gozzi** is “Professor Alma Mater” at University of Bologna and full professor of “Multiculturalism and cultural relativism” at School of Political Sciences of Bologna University. His specialisation is in the field of the History of political doctrines and the History of international law. Moreover he has a strong interest in the History of colonial law and in the field of Muslim law. About these topics he has published books and essays.

Email: [gustavo.gozzi@unibo.it](mailto:gustavo.gozzi@unibo.it)



---

## Lo Stato del colonialismo. Sovranità e governamentalità come paradigmi dell'Europa

**Filippo Corigliano**

### **Abstract**

This article proposes an analysis of some key concepts of the European lexicon, through a historical and philosophical-political reconstruction. It looks in particular at Carl Schmitt's reflections and links the analysis of the German philosopher with the birth of a European and Eurocentric order. The occupation of overseas lands launched the long process of European colonization, leading to the spread of doctrines designed to *conquest*. The article analyzes the development of the notion of *sovereignty*, one of the major factors behind European domination. One of the paradigms used for the analysis is Michel Foucault's idea of *governmentality*. On the one hand, this is a critical-analytical concept allowing a better understanding of international power relations in the contemporary age; on the other, it serves as a powerful factor for a new form of colonization.

### **Keywords**

Schmitt - Conquest - Sovereignty - Humanitarianism - Governmentality

### **1. La conquista degli spazi**

In un saggio del 1953, dedicato alla rielaborazione dei temi contenuti nel *Nomos della terra*, Carl Schmitt specifica il significato di *nomos*: «*Nemein* significa in primo luogo *prendere/conquistare* [...] *Nomos* quindi significa prima di tutto l'*appropriazione*» (Schmitt 1972, 297). Attraverso questa declinazione del significato di *nomos* è possibile rinvenire uno dei caratteri fondamentali della teoria di Schmitt<sup>1</sup>. Il *nomos* si rivela come elementare spinta propulsiva della conquista, come la leva che innesca il meccanismo dell'azione, del movimento, che pone in essere la dinamica stessa dell'umano. In un passaggio successivo Schmitt mette in evidenza che «la storia dei popoli, con le loro migrazioni, colonizzazioni e conquiste è una storia di appropriazione della terra» (Schmitt 1972, 300). Queste considerazioni fanno da preambolo alle conseguenti analisi proposte in *Terra e mare*, in cui Schmitt

---

<sup>1</sup> Per un'analisi della presa di terra come fondamento del diritto in Carl Schmitt cfr. Sferrazza Papa 2017, 251-235.

elabora il quadro teorico e storico che sta alla base del concetto di *rivoluzione spaziale*.

Prendendo a esempio alcuni passaggi decisivi nella storia della spazialità, Schmitt parte dall'assunto di una duplicità intrinseca all'essere umano, che si traduce nella sua natura *terrestre* e al contempo *acquatica*. Ne ripercorre le vicende storiche, ne analizza gli esiti e giunge a una prima e importante conclusione che può essere considerata come un ulteriore punto di snodo del suo pensiero: «l'uomo è un essere che non si riduce al suo ambiente. Egli ha la forza di conquistare storicamente la sua esistenza e la sua coscienza; conosce non solo la nascita, ma anche la possibilità di una rinascita» (Schmitt 2002, 17). E proprio in *Terra e mare* il susseguirsi delle epoche storiche, al pari dei cicli vitali, viene scandagliato tenendo come lente di osservazione il ruolo svolto dalla capacità di adattamento degli esseri umani e dall'innata tendenza al mutamento. La terra e il mare, allora, rappresentano due momenti del medesimo svolgersi dialettico delle forze storiche; seppure Schmitt definisca la storia del mondo come «storia della lotta delle potenze marittime contro le potenze terrestri e delle potenze terrestri contro le potenze marittime» (Schmitt 2002, 18), i due elementi non sono da considerarsi come posti in una contrapposizione escludente, quanto piuttosto come fasi differenti e alternative dello sviluppo umano.

Ogni fase di apertura degli spazi, di conquiste di nuove terre, è preceduta da un *interramento* della vita politica; tale logica attiene più all'essenza del movimento che a una suddivisione dicotomica e polarizzata che declina e racchiude le differenti epoche storiche in compartimenti stagni. La dinamica spaziale, quindi, allarga gli orizzonti delle società, coinvolgendole in una mutata percezione della realtà e intervenendo sull'immaginario dei popoli: «ogni grande trasformazione storica comporta quasi sempre un mutamento dell'immagine di spazio» (Schmitt 2002, 59).

Ma l'incidenza dei due fenomeni – trasformazione storica e mutamento dell'immagine di spazio – è biunivoca; l'ampliamento degli spazi è strettamente correlato alle radicali svolte culturali. Ne sono un emblematico esempio il contesto ellenistico con lo *sradicamento* dalla *pòlis* e la fioritura di uno spirito razionale europeo che scardina le forme medievali delle comunità; tale spirito,

si sviluppa nei popoli dell'Europa centro-occidentale [...] genera nuovi Stati, nuove flotte e nuovi eserciti, inventa nuove macchine, sottomette i popoli europei e li pone di fronte al dilemma se accettare la civiltà europea o decadere al rango di mero popolo coloniale (Schmitt 2002, 72).

Attraverso questo passaggio si possono individuare almeno tre direttive che contraddistinguono la vita europea e la caratterizzano in quanto tale: la formazione

dello Stato moderno, lo sviluppo tecnico e l'espansione dell'Europa al di fuori dei propri confini geografici. Sulla scia di queste considerazioni, quella che Schmitt definisce come la *prima rivoluzione spaziale planetaria* (Schmitt 2002, 66) e che permette ai popoli europei la conquista di nuove terre, risulta essere il combinato di almeno due elementi fra di loro intrecciati. Intanto, il graduale sviluppo dello Stato si afferma per via di un processo di ingrandimento e di accentramento amministrativo di monarchie quali la Francia e l'Inghilterra, permettendo la crescita graduale di apparati e strutture volte ad accrescerne la potenza; a ciò si va ad aggiungere la svolta tecnica dei secoli XVI e XVII che rese possibile il dominio europeo sui mari e che trasformò quella europea in una «civiltà viaggiante» (Marramao 2015, 81), proiettata alla conquista del Nuovo Mondo e degli *spazi* (Galli 2001).

Questi due fondamentali aspetti della cultura europea rivelano il carattere duplice dell'Europa: da una parte, il consolidamento dello Stato si svolge sulla base di un principio di *territorialità*, volto a definire il perimetro materiale, terrestre, sul quale si regge ed esercita il proprio potere; dall'altra, lo sviluppo tecnico, applicato alla navigazione, diviene il fattore decisivo che consente di stabilire la supremazia sui mari e sugli oceani. Il nuovo spazio Atlantico, che si schiude ai popoli dell'Europa, rappresenta allora *spazio di conquista* e le terre oltremare divengono la proiezione terrestre del dominio europeo. Il processo della modernità ha inizio. Come scrive Marramao,

lo stesso Moderno che nasce all'insegna del globalismo cosmopolita e della rottura dei recinti comunitari e cetuali-corporativi è l'epoca in cui si afferma la forma di dominio più radicata e coesa che sia mai apparsa nella storia dell'umanità: lo Stato-nazione sovrano territorialmente chiuso (Marramao 2015, 83).

Il graduale sviluppo dello Stato moderno e la prima fase della *colonizzazione* del Nuovo Mondo sono caratterizzati da un sincronismo alquanto sorprendente. L'apertura di nuovi spazi incrementa lo sviluppo dei commerci, e al contempo riproduce a livello globale il nuovo paradigma politico dell'Europa: la *sovranità*.

## 2. Legittimare la conquista

L'apertura di nuovi spazi e l'allargamento degli orizzonti della civiltà europea verso il Nuovo Mondo pongono una serie di questioni<sup>2</sup>. Innanzitutto, l'incontro con le nuove popolazioni indigene mette al centro il tema del rapporto con l'*alterità*; in secondo luogo questo rapporto, difficile e ambivalente, si presenta immediatamente posto su di

---

<sup>2</sup> Per una recente e originale lettura interpretativa della globalizzazione cfr. Sloterdijk 2017, 64-75.

un piano di *asimmetria*. La conquista delle terre d'oltreoceano comporta quindi una sostanziale presa di possesso delle stesse: «i popoli europei [...] trattarono le terre e le popolazioni non europee e non cristiane da loro scoperte come beni senza padrone, appartenenti al primo occupante giunto dall'Europa» (Schmitt 2002, 74). L'occupazione si estende in maniera generalizzata, su terre e persone. La presa di possesso fonda il diritto. Nella visione schmittiana, l'occupazione diviene fonte primaria nello stabilire il diritto e atto generativo del diritto internazionale. La proiezione oltreoceano dei popoli europei corrisponde all'atto fondativo di un diritto internazionale in embrione, volto a definire quegli *spazi senza diritto* come ordinamenti giuridici inglobati nella sfera del diritto eurocentrico<sup>3</sup>.

È all'interno di questa visione e di questo rapporto asimmetrico che si inseriscono le relazioni fra nativi ed europei. Si affermano le visioni dicotomiche che tendono a declinare in *barbarie* e *civiltà* le parti del globo; le popolazioni non cristiane, specie quelle del Nuovo Mondo, sono coinvolte in un processo di assoggettamento che le relega in una condizione di inferiorità fisiologica e naturale. Emergono al contempo le riflessioni sul comune carattere di umanità e razionalità degli *indios*. L'ambivalente e asimmetrico rapporto fra *barbari* e *civili* viene interessato da una rinnovata visione sulle differenti forme di vita extra-europee. Il «nesso discriminatorio tra paganesimo e barbarie», finalizzato alla legittimazione della *conquista*, viene gradualmente rimpiazzato dalla dimensione dell'*humanitas*, intesa come base di articolazione di diritti e doveri naturali (Scuccimarra 2006, 199). Tra i pensatori e i dottori della Chiesa più influenti nell'elaborazione di questa dottrina vi sono Bartolomé de Las Casas (1484-1566) e Francisco de Vitoria (1483?-1546), entrambi giuristi, teologi e monaci spagnoli.

L'assunto di fondo delle teorie giuridico-teologiche dei due monaci spagnoli parte dalla necessità di porre una base di legittimità al processo di conquista; però, le loro concezioni divergono in maniera sostanziale. Per Las Casas, seppure «egli non mette mai veramente in questione la superiore legittimità della *Conquista*» (Scuccimarra 2006, 197), il dominio degli spagnoli non può essere esercitato senza una base di consenso da parte delle popolazioni indigene. Inoltre, l'opera di evangelizzazione cristiana promossa dalla Chiesa Cattolica, e fortemente sostenuta dalla Corona di Spagna, non può essere imposta con la coercizione e tramite la violenza. Questi due fondamentali aspetti della costruzione teorica di Las Casas sono basati sulla radice comune dei diritti naturali, e coinvolgono allo stesso modo i diritti dei nativi, in virtù della comune appartenenza al genere umano. Come scrive Luca Baccelli in un recente studio sulla figura e sul pensiero di Las Casas, egli

---

<sup>3</sup> Cfr. Gozzi 2006, 23.

delinea così una teoria politica che tiene insieme libertà e uguaglianza originaria, legittimazione basata sul consenso, limiti del potere sovrano, libertà politica, governo della legge, autonomie cittadine, ed esclude la legittimità del potere assoluto (Baccelli 2016, 178).

Questi passaggi identificano in Las Casas la capacità di riformulare una nuova visione globale, proprio alla luce delle differenze che caratterizzano le nuove popolazioni delle Americhe. Nel riflettere su usi e costumi dei nativi americani, Las Casas adotta una prospettiva decentrata, in grado di decostruire le strutture mentali e neutralizzare gli atteggiamenti culturali degli europei, assumendo il punto di vista dei nativi (Baccelli 2016, 50). L'evangelizzazione, allora, può compiersi come opera di fratellanza proposta dall'afflato evangelico, come evangelizzazione pacifica che lasci al contempo lo spazio, seppur ristretto e complicato, di una libera volontà di accettazione del dominio sovrano altrui.

Di opposta tendenza si mostra invece l'opera di Francisco de Vitoria, contemporaneo di Las Casas; al contrario di quest'ultimo, Vitoria ha invece «sviluppato la teoria dei diritti naturali e universali per impiegarla nell'orizzonte globale della discussione sulla legittimità della conquista» (Baccelli 2016, 48). Vitoria, inoltre, concepisce la sua teoria sui diritti naturali già all'interno di una cornice contrattualista, richiamandosi alla definizione dello *jus gentium* (Fassò 2001, 62). Il punto di origine del discorso vitoriano si genera a partire dalla tradizione stoica; il mondo si presenta come *communitas orbis* in cui tutti gli esseri umani possiedono uguali diritti e uguale natura, a prescindere dalla religione o dalla nazionalità; lo *jus gentium* è stato costituito proprio allo scopo di stabilire regole e leggi uguali per tutti (Scuccimarra 2006, 201). All'interno di questo quadro e nell'ambito dello scenario della conquista, Vitoria elabora la sua opera *De Indis* in cui propone un'importante «catalogo» di diritti volto a mantenere ragionevoli rapporti di amicizia e di cooperazione fra gli esseri umani: fra tali diritti vi è quello di entrare pacificamente in relazione con i propri simili senza impedire la comunicazione razionale tra gli uomini, la libertà illimitata di circolazione nel globo, la garanzia della stabilità negli scambi commerciali e nel godimento dei beni<sup>4</sup>.

Appare evidente lo sbilanciamento di tali diritti a favore degli interessi degli spagnoli. Infatti Vitoria ricorre a un'altra dissertazione, la *relectio De Juri Belli*, per stabilire una base di legittimità non alla conquista in sé, quanto piuttosto allo strumento principale della conquista, la *guerra*. Si colloca proprio in questo fondamentale passaggio lo sviluppo teorico del concetto di «guerra giusta» che diviene elemento complementare rispetto al catalogo dei diritti elaborati da Vitoria; la guerra come aspetto sanzionatorio dell'*iniuria*, intesa come configurazione specifica di un'ingiustizia

<sup>4</sup> Il catalogo vitoriano dei diritti è desumibile dalla sua opera *De indis inventis relectio prior* (1539); trad. it. De Vitoria 1996, 79 ss.

internazionale e presunta violazione di tali diritti. La guerra giusta in Vitoria non si presenta e non può presentarsi come guerra svolta per motivi religiosi, ma «per punire i torti e le ingiustizie»<sup>5</sup>; essa, inoltre, si delinea come elemento accessorio di un dominio da legittimare per mezzo del diritto-dovere di *correctio fraterna*, esercitato dagli spagnoli nei confronti delle popolazioni native. Anche predicare e annunciare il Vangelo rientra fra le prerogative dei *conquistadores*; tale fattispecie viene annoverata fra i diritti-doveri degli spagnoli e comporta, secondo quanto nota Scuccimarra, il legittimo utilizzo della forza, e quindi il ricorso alla guerra giusta, qualora venga fatta opposizione allo svolgimento di tale compito (Scuccimarra 2006, 204).

La violazione di ognuno di questi precetti comporta per Vitoria un'offesa grave, a cui segue una punizione. Gli spagnoli hanno il diritto di esercitare il *diritto delle genti*, il quale prevede la possibilità dello svolgimento di un libero commercio; l'impedimento del commercio diviene a sua volta causa di grave «ingiuria» che può essere vendicata con la guerra. Tale guerra, che alla luce della dottrina vitoriana si configura come «giusta», consente inoltre di stabilire fortificazioni sul territorio del nemico «per evitare che torni a essere pericoloso»<sup>6</sup>. Da questo principio, scrive Scuccimarra, Vitoria fa derivare ulteriori diritti, fra i quali quello «di occupare le città degli *indios*, sotoporle a saccheggio e ridurre in schiavitù i loro abitanti» (Scuccimarra 2006, 206).

Il quadro concettuale della *conquista* pone quindi all'evidenza l'affermazione del colonialismo europeo, il quale si manifesta con il presupposto di creare «un fondamento per la giurisdizione transatlantica delle potenze europee» (Baccelli 2016, 180). L'apertura degli spazi si declina come contesto generalizzato all'interno del quale prendono forma i moderni concetti di *ius peregrinandi* e *ius commercii*; concetti che sono funzionali, per ovvie ragioni, quasi esclusivamente all'espansione delle potenze europee. La dinamica cosmopolitica si svolge sull'asse di un globo unificato e regolamentato sulla base del moderno commercio internazionale; l'espansione è caratterizzata da nuovi attori politici e da nuovi paradigmi volti a ridefinire il ruolo del dominio europeo e lo sviluppo «di due diversi ordinamenti globali» fra loro interdipendenti, quello della *terra* e quello del *mare* (Scuccimarra 2006, 252).

### 3. Il paradigma della sovranità

La prima fase della colonizzazione delle Americhe è contestuale al graduale sviluppo delle strutture dello Stato moderno. Esso si consolida attraverso il susseguirsi di processi di centralizzazione del potere, in uno scenario di riconfigurazione degli spazi. Si tratta di una vera e propria fase di dislocazione degli spazi politici nel quadro dell'elaborazione teorica della sovranità. Le guerre civili scaturite dalla Riforma luterana del 1517, determinano la

<sup>5</sup> Le citazioni del *De Jure Belli* sono riprese dall'estratto tradotto da Galli 2004, 39-51.

<sup>6</sup> Ivi, 45.

riflessione sul concetto di sovranità, che a partire da Bodin diviene il nuovo paradigma politico degli Stati. Per Bodin la sovranità indica il potere assoluto. Il sovrano di Bodin non prende parte ai conflitti religiosi bensì si pone al di sopra di essi; caratteristica dello Stato è quella di ricomporre l'ordine politico lacerato proprio dalle guerre di religione. Questo aspetto sarà ancora più evidente in Hobbes (1588-1679), la cui opera si colloca proprio nell'ambito delle guerre civili-religiose che dilaniavano l'Inghilterra. Il sovrano di Hobbes è *istituito* per la sicurezza. La fondazione pattizia del potere sovrano da parte dei sudditi si afferma come la nuova *ragione* politica della modernità. Il potere del sovrano ricade all'interno di una sfera di influenza che, prima in Bodin e successivamente in Hobbes, assume i contorni e i confini materiali dello Stato. Pertanto, esso si afferma in primo luogo come struttura statica, costruita sulla «terra».

Hobbes, nel pensare alla situazione del Nuovo Mondo, identifica le Americhe come esempio emblematico dello *stato di natura*, dove non esistono né società né ordine politico: «in molti luoghi d'America, i selvaggi, se si esclude il governo di piccole famiglie la cui concordia dipende dalla cupidigia naturale, non hanno affatto un governo e vivono attualmente in quella maniera animalesca» (Hobbes 2008, 102). L'assenza di un potere sovrano, quindi, è causa di disordine civile, di guerra e conflitto permanente, di condizioni inospitali per lo sviluppo di arti, industrie e commerci (Hobbes 2008, 102). Hobbes fa riferimento al più generale contesto coloniale, il quale rientra pienamente all'interno del suo discorso sulla statualità. La sovranità moderna «assume nella sua forma compiuta una natura duale: Stato e potere coloniale, entrambi pensati come logiche politiche terrocentriche che servono a ordinare il mondo» (Laudani 2015, 515). La sovranità si conferma non solo come fattore di creazione o stabilizzazione di un ordine politico, bensì nella funzione di aggregare Stato, territori coloniali e spazio Atlantico in un'unica dimensione fondata sulla logica contrattualistica. I territori coloniali rappresentano, allora, «proiezioni esterne» della forma-Stato (Laudani 2015, 520). Su di essi si afferma e si esercita il moderno dispositivo della politica statuale europea.

Hobbes concepisce lo Stato come unità inalienabile e la sovranità come il fattore decisivo di questa unità. Le corporazioni intermedie, costituite dall'organizzazione commerciale e mercantile delle grandi compagnie di navigazione, rappresentano un rischio potenziale per l'integrità dello Stato; un'eccessiva libertà e indipendenza, rispetto al potere sovrano, possono ingenerare una sorta di anarchia selvaggia nonché costituire elemento di debolezza per lo Stato. La sovranità statale diventa dunque per Hobbes la condizione stessa «dello sviluppo capitalistico marittimo e, più in generale, l'unico modo per creare ordine in un mondo divenuto atlantico» (Laudani 2015, 519). Anche il «mare» ha bisogno di un ordinamento. Si delineano così le fasi di un vero e proprio processo di globalizzazione e la relativa configurazione di strutture, tecniche, istituzioni e modalità attraverso cui gestirne gli esiti e le successive fasi di sviluppo. La sovranità si riduce essenzialmente alla funzione di controllo *imperiale* degli spazi dei vari mercati nazionali; in questo passaggio si

situa la graduale ma costante trasformazione del concetto di sovranità, che cambia natura: «da condizione di possibilità per uno spazio politico statico e neutralizzato, essa è diventata *gestione* di uno spazio popolato da una pluralità di attori e poteri politici» (Laudani 2015, 528). Soprattutto, le trasformazioni agiscono non tanto dall'interno dello stesso paradigma quanto come elementi esogeni a esso, posti al di fuori, provenienti da un altro ordine, quello economico del *mercato*, che gradualmente si impone come nuovo luogo di «veridizione» (Chignola 2014, 23), che lo Stato ha contribuito a creare.

La sovranità si afferma quindi come nozione europea. Martti Koskenniemi, in un capitolo dal titolo significativo “La sovranità: un dono della civiltà”, del suo libro *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*, ripercorre le tappe del concetto di sovranità, ponendo in evidenza i caratteri peculiari che emergono in particolare nel quadro del XIX e XX secolo. La sovranità formale europea che si diffonde nelle colonie viene riassunta da Koskenniemi attraverso il concetto di «imperialismo» (Koskenniemi 2012, 125). Si è già consolidata la visione del mondo in due sfere polarizzate e non assimilabili: il globo viene suddiviso in zone abitate da *popoli civilizzati* e zone abitate da *popoli non civilizzati*. Alla dicotomia che si era sviluppata a partire dalla prima epoca coloniale, quella fra popolazioni cristiane e non-cristiane, si va ad aggiungere e integrare quella fra civiltà e non-civiltà. Tale distinzione avrà un peso notevole nelle relazioni internazionali e soprattutto nel consolidamento del diritto internazionale. Subentrano, inoltre, le nuove concezioni evoluzionistiche che nel XIX secolo conoscono il momento storico di massimo sviluppo. La sovranità viene annoverata fra quelle caratteristiche specifiche che contraddistinguono le potenze europee, connotandole su un piano di ‘superiorità’; le altre popolazioni, non possedendone il concetto, venivano di conseguenza escluse da ogni tipo di rivendicazione autonomistica (Koskenniemi 2012, 159). Da qui l'insistere sul piano internazionale di una presupposta superiorità morale europea, la quale diveniva fattore di mobilitazione per la *civilizzazione* dei popoli colonizzati: «la colonizzazione doveva diventare componente di una missione morale protesa verso la creazione di una federazione mondiale» (Koskenniemi 2012, 162).

L'universalismo europeo si trasmette anche attraverso la dinamica del diritto internazionale. Una dinamica caratterizzata dal discorso inclusione/esclusione. Per poter essere integrati nel novero dei diritti di matrice europea, i non appartenenti alla civiltà sarebbero stati coinvolti in un processo di assimilazione in cui l'alterità sarebbe stata «cancellata dall'umanitarismo universale» (Koskenniemi 2012, 163). Ricorre anche qui il tema vitoriano della «correzione fraterna», finalizzato a difendere i popoli ‘non civili’ dai loro stessi abusi; la sovranità continua però a rimanere un concetto di derivazione europea e in quanto tale non può garantire l'autodeterminazione dei popoli coloniali. Gli abitanti delle colonie continuavano a essere relegati in un mero rapporto di sudditanza, senza divenire mai cittadini: «nessuno dei diritti riconosciuti in Europa fu automaticamente esteso alle colonie» (Koskenniemi 2012, 189). L'umanitarismo occidentale si presentava

piuttosto come sfera universale di civiltà, ma senza incidere sullo status degli abitanti delle colonie che continuavano a rimanere esclusi da un vero e proprio possesso della cittadinanza. La missione civilizzatrice europea si compie, allora, alla stregua di un posizionamento strategico del diritto internazionale, che si impone sulla scena come diritto eurocentrico. Il lascito universalista di questi processi si rivela nella dinamica della decolonizzazione, dove la forma-Stato europea si afferma ovunque come «la sola crisalide dentro la quale può svolgersi il processo di sviluppo che precede l'ingresso nella modernità» (Koskenniemi 2012, 217). La soluzione strategica dello Stato-sovrano viene adottata come modello di organizzazione politica dai paesi decolonizzati, contribuendo a consolidare il diritto europeo a livello internazionale<sup>7</sup>.

#### 4. Governmentalità e forme contemporanee di colonialismo

Con uno sguardo retrospettivo si può evincere che il contesto storico e filosofico della *Conquista* funge da vero e proprio «laboratorio», specie per ciò che concerne il tema della *difesa degli innocenti* (Scuccimarra 2016, 167). La legittimità della *Conquista*, infatti, passa anche e soprattutto attraverso l'interpretazione su basi morali dell'intervento armato e del dominio esercitato sulle popolazioni native. Scaturiscono da questa interpretazione in particolare due concetti, strettamente intrecciati: il principio della *defensio innocentium*, finalizzato alla protezione di quei nativi messi potenzialmente in pericolo dai loro stessi governanti e l'intervento armato tramite la categoria della *guerra giusta*, volta a sanzionare un'offesa o una violazione di diritti. Letti in chiave contemporanea questi due concetti rimandano a due modalità d'azione sancite nel diritto internazionale, riguardanti rispettivamente la *responsibility to protect* e l'*intervento umanitario*. È per tali ragioni che la colonizzazione delle Americhe si presta a essere considerata come «laboratorio», specie in riferimento a una lettura attuale di questi temi e a una conseguente analisi critica dell'*umanitarismo* che qui viene proposta<sup>8</sup>.

A tal proposito, in questa sede, la scelta degli approcci critici si è indirizzata prevalentemente verso due direzioni; la prima, generalmente più diffusa, ha riguardato la critica schmittiana alla visione imperialista dell'Occidente. Dagli scritti di Schmitt sono emerse le peculiarità di un realismo politico indirizzato alle relazioni e al diritto internazionale, finalizzato a smascherare i caratteri ideologico-discorsivi «di un *new imperial order* sorto sulle macerie della tradizionale società internazionale degli Stati» (Scuccimarra 2016, 218). Per Schmitt, quello che Luca Scuccimarra ha definito

<sup>7</sup> Sulla diffusione del modello dello Stato-nazione nell'ambito del mondo arabo-musulmano cfr. in particolare Kamali 2011, 83; cfr. anche Parolin 2009, 77-9. Per una riflessione sulle trasformazioni dello Stato, collocate al di fuori della statualità classicamente intesa, cfr. Gherardi - Ricciardi 2009.

<sup>8</sup> Per un'analisi e una ricostruzione delle origini storiche dell'intervento umanitario cfr. in particolare Gozzi 2015, 21-33; nello stesso testo si vedano il cap. III e il cap. IV.

come *paradigma umanitario*, si è rivelato pertanto un aspetto di facciata dell’ordine internazionale egemonizzato dagli Stati e fondato su una presunta superiorità morale di parte, volta a definire l’umanità della guerra o dell’intervento a protezione degli indifesi. Scrive Schmitt: «l’umanità è uno strumento particolarmente idoneo alle espansioni imperialistiche ed è, nella sua forma etico-umanitaria, un veicolo specifico dell’imperialismo economico» (Schmitt 1972, 139). Qui emerge un secondo elemento, per certi versi inedito, relativo al tema dell’economico; l’imperialismo non risulta limitarsi a essere l’esito di un’egemonia politica tout court, piuttosto si esprime attraverso rinnovate forme, fino a giungere al suo compimento per mezzo di quella economica. Come si è visto, già nel pieno dello sviluppo coloniale il concetto di sovranità subisce un primo e decisivo mutamento della propria natura<sup>9</sup>; non si tratta più di una mera garanzia dell’ordine politico o di un rapporto di protezione fra sovrano e sudditi, che si configura come dimensione del potere «del tutto esteriore» (Foucault 2007a, 68), quanto di una concezione che si sviluppa «al di fuori del modello del Leviatano, al di fuori del campo delimitato dalla sovranità giuridica e dall’istituzione dello Stato. Bisogna invece analizzarlo a partire dalle tecniche e dalle tattiche della dominazione» (Foucault 2009, 37). La colonizzazione, che favorisce la diffusione globale di un mercato delle merci, si manifesta come un contesto popolato da una pluralità di attori i quali, più che (cor)rispondere alle logiche della sovranità, vengono orientati da un flusso che deve essere *gestito*, regolamentato, indirizzato all’interno di una cornice di libertà sempre più crescente. Il potere, allora, fa leva su «tecniche» e «tattiche» finalizzate all’efficiente gestione degli scambi e al buon funzionamento dei mercati. Si afferma una «nuova razionalità di governo» che consente il consolidamento di «un’Europa dell’arricchimento collettivo» (Foucault 2007a, 57).

A partire da queste considerazioni si sviluppa l’altro approccio critico-analitico, di cui è principale interprete Michel Foucault. Si tratta di comprendere gli sviluppi del concetto di sovranità alla luce di un mutamento di paradigma che interviene nel corso della sua evoluzione. Secondo Foucault, infatti, nella prima fase della sua comparsa la sovranità «trova il suo fine in sé e ricava i propri strumenti da se stessa nella forma della legge» (Foucault 2007b, 80); l’obiettivo del principe si riduce essenzialmente alla salvaguardia del suo principato. Ma una nuova arte di governo comincia ad affermarsi. Un principio di questa «nuova razionalità» viene individuato nel mercantilismo, inteso «come prima soglia di razionalità» (Foucault 2007b, 82); il mercantilismo, però, ricade ancora nella sfera di influenza del sovrano e rimane pertanto relegato nell’ambito della sua potenza<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Laudani 2015, 528.

<sup>10</sup> Questo fattore di resistenza del potere sovrano è già stato evidenziato proprio in Hobbes: il potere dello Stato interviene per sottoporre sotto la sua sovranità i traffici coloniali.

L'esercizio di questa nuova arte di governo si manifesta, invece, attraverso dei fini del tutto differenti e per mezzo di modalità radicalmente mutate: «il fine del governo è nelle cose che dirige, nella perfezione, nella massimizzazione, nell'intensificazione dei processi che dirige, così che gli strumenti di governo non sono le leggi, ma tattiche diverse» (Foucault 2007b, 80). Il concetto classico di sovranità non declina del tutto, ma viene affiancato da un regime dominato dalle tecniche di governo. Si fa qui riferimento alla *governamentalità*, concetto formulato da Foucault e definito come

l'insieme di istituzioni, procedure, analisi, riflessioni, calcoli e tattiche che permettono di esercitare questa forma specifica e assai complessa di potere, che ha nella popolazione il bersaglio principale, nell'economia politica la forma privilegiata di sapere e nei dispositivi di sicurezza lo strumento tecnico essenziale (Foucault 2007b, 88).

A partire dal XVIII secolo, la *governamentalità* trova l'ambito storico ideale per il suo dispiegamento come tecnica di governo. Essa si svolge attraverso una duplice dinamica, sia *interna* che *esterna* allo Stato e consiste nella messa in atto di pratiche e condotte di potere che hanno nell'economia politica il proprio campo specifico di *saperi*. L'economia assume una centralità sempre maggiore e soprattutto diventa uno degli ambiti privilegiati dello sviluppo di quelli che Foucault definirà come «regimi di verità». È proprio nei dispositivi governamentali che questi regimi di verità giocheranno un «ruolo strutturante» (Bazzicalupo 2013, 32). Questi si fondano sull'insieme dei *discorsi* che si affermano e si declinano per mezzo della capacità adattiva e performativa del potere; se l'economia si consolida come ambito specifico di sapere, da questa ne deriverà un potere altrettanto pervasivo ed efficace. La *governamentalità*, allora, si configura come quella «tendenza» che assume una preminenza in tutto l'Occidente, fondata sull'idea di governo e sulla costruzione di apparati e una serie specifica di *saperi* (Foucault 2007b, 88).

La sovranità subisce, per così dire, un processo di disarticolazione. Le nuove direttive su cui questa si inserisce si proiettano dentro e fuori l'ordinamento classico dello Stato, intercettando altre forme di sovranità dislocata<sup>11</sup>. L'implosione della modernità produce spazi multipli, genera la *coesistenza* di categorie antinomiche, la contemporanea permanenza di elementi eterogenei: la «disaggregazione» di forme e spazi di *governance*, in cui le strategie e le tecniche di governo delle vite «si rivelano prevalentemente, se non integralmente, economiche» (Tucci 2013, 14). La gestione delle vite, delle popolazioni, ricade nell'ambito del concetto di *biopolitica* a sua volta

<sup>11</sup> Cfr. Brown 2013, 60. Su questo punto, Mezzadra e Neilson parlano di "Macchina sovrana della *governamentalità*"; l'analisi dei due autori del contesto globale fa riferimento a un insieme di «sovranità stratificate» e a «spazi giuridici eterogenei». Cfr. in particolare Mezzadra, Neilson 2014, 213-250.

pensato da Foucault. Un potere governamentale con effetto incrementativo «delle vite» ai fini produttivi (Tucci 2013, 21). Governamentalità come paradigma e al contempo come categoria analitica, la linea di distinzione è molto sottile, impercettibile.

Spostato sul piano delle relazioni internazionali, però, questo originale paradigma appare utile a individuare i punti genetici di formazione dei *discorsi* sul diritto<sup>12</sup>, specie in rapporto all'affermarsi di un'idea globale di *governance* tutta assorbita all'interno delle dinamiche discorsive di potere neoliberale. Anche la dottrina della *responsibility to protect* può essere inquadrata utilizzando l'analisi foucaultiana del potere, incentrata sull'indagare i punti di discontinuità/continuità e il rapporto fra le pratiche discorsive e le strutture internazionali delle relazioni di potere contemporanee (Scuccimarra 2016, 233). Come scrive Laura Bazzicalupo, l'aspetto problematico della governamentalità deriva dal fatto che la sua logica «è economica e mira ad estendere alla politica (e al diritto, e alla vita sociale tutta) i suoi caratteri» (Bazzicalupo 2013, 38).

Sta forse proprio in questo nucleo concettuale il prospettarsi della governamentalità come paradigma, come forma di razionalità politica sottesa alla natura dell'ordine economico neoliberale; sta probabilmente anche qui il suo carattere neo-colonialista.

## Bibliografia

- Baccelli, Luca. 2016. *Bartolomé de Las Casas. La conquista senza fondamento*. Milano: Feltrinelli.
- Bazzicalupo, Laura. 2013. “Le mobili linee di confine nella normatività sociale e la indeterminatezza delle procedure.” In *Disaggregazioni. Forme e spazi di governance*, a cura di Antonio Tucci, 29-46. Milano-Udine: Mimesis.
- Brown, Wendy. 2013. *Stati murati, sovranità in declino*. Roma-Bari: Laterza [2010]. *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books].
- Chignola, Sandro. 2014. *Foucault oltre Foucault. Una politica della filosofia*. Roma: DeriveApprodi.
- De Vitoria, Francisco. 1996. *Selectio de indis. Questione degli indios*. Bari: Levante [1539. *De indis recenter inventis selectio prior*].
- Fassò, Guido. 2001. *Storia della filosofia del diritto. Vol. 1. Antichità e medioevo*. Roma-Bari: Laterza.

---

<sup>12</sup> Martti Koskeniemi, nell'analisi del diritto internazionale e del suo nucleo discorsivo eurocentrico, fa esplicitamente riferimento alla teoria del potere foucaultiana.

- Foucault, Michel. 2010. *Bisogna difendere la società*. Milano: Feltrinelli [1997. *Il faut défendre la société*. Paris: Seuil/Gallimard].
- Foucault, Michel. 2007a. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*. Milano: Feltrinelli [2004. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Seuil/Gallimard].
- Foucault, Michel. 2007b. *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Milano: Feltrinelli [2004. *Securité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. Paris: Seuil/Gallimard].
- Galli, Carlo. 2004. *Guerra*, a cura di Id. Roma-Bari: Laterza.
- Galli, Carlo. 2001. *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*. Bologna: il Mulino.
- Gherardi, Raffaella, Ricciardi, Maurizio, a cura di. 2009. *Lo Stato globale*. Bologna: CLUEB.
- Gozzi, Gustavo. 2015. *Umano, non umano. Intervento umanitario, colonialismo, «primavere arabe»*. Bologna: il Mulino.
- Gozzi, Gustavo. 2006. "Diritto internazionale e civiltà occidentale." In *Popoli e civiltà. Per una storia e filosofia del diritto internazionale*, a cura di Id., Giorgio Bongiovanni, 13-44. Bologna: il Mulino.
- Hobbes, Thomas. 2008. *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile*. Roma-Bari: Laterza [1651. *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*. London].
- Kamali, Mohammad Hashim. 2011. *Citizenship and Accountability of Government: An Islamic Perspective*. Cambridge: Islamic Texts Society.
- Koskeniemi, Martti. 2012. *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*. Roma-Bari: Laterza [2001. *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. New York: Cambridge University Press].
- Laudani, Raffaele. 2015. "Mare e terra. Sui fondamenti spaziali della sovranità moderna." *Filosofia Politica* 3: 529-513.
- Marramao, Giacomo. 2015. "Tertium datur? Europa e Occidente nell'era globale." In *Genealogie dell'Occidente*, a cura di Daniela Falcioni, 61-94. Torino: Bollati Boringhieri.
- Mezzadra, Sandro, Neilson, Brett. 2014. *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*. Bologna: il Mulino [2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press].

- Parolin, Gianluca P. 2009. *Citizenship in the Arab World. Kin, Religion and Nation-State*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmitt, Carl. 2002. *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*. Milano: Adelphi [1954. *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*. Stuttgart: Klett-Cotta].
- Schmitt, Carl. 1991. *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum»*. Milano: Adelphi [1950. *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin: Duncker & Humblot GmbH].
- Schmitt, Carl. 1972. "Appropriazione/Divisione/Produzione. Un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico-sociale, a partire dal «nomos»", in Id. *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica* Bologna: il Mulino [1953. *Appropriation/Abteilung /Produktion. Ein Versuch, die Grundlagen jeder ökonomisch-sozialen Ordnung richtig zu setzen, ausgehend von den "Nomos"*. Berlin: Duncker & Humblot].
- Schmitt, Carl. 1972. "Il concetto di politico", in Id. *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica* Bologna: il Mulino [1932. *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot].
- Sferrazza Papa, Ernesto C. 2017. "L'occupazione dello spazio e la presa di possesso: Carl Schmitt e Immanuel Kant." *Filosofia Politica* 2: 251-235.
- Scuccimarra, Luca. 2016. *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*. Bologna: il Mulino.
- Scuccimarra, Luca. 2006. *I confini del mondo. Storia del cosmopolitismo dall'Antichità al Settecento*. Bologna: il Mulino.
- Sloterdijk, Peter. 2017. *Che cosa è successo nel XX secolo?*. Torino: Bollati Boringhieri [2016. *Was geschah im 20. Jahrhundert?*. Berlin: Suhrkamp Verlag].
- Tucci, Antonio. 2013. "(Dis)aggregazioni." In *Disaggregazioni. Forme e spazi di governance*, a cura di Id., 11-26. Milano-Udine: Mimesis.

**Filippo Corigliano** is a PhD in Political Philosophy and collaborates with the Chair of Political Philosophy at the Department of Political and Social Sciences, to the University of Calabria. Foucault's scholar, has published essays on national and international journals on issues of war, identity and citizenship. Research grant winner in 2018. For Mimesis it is being published the monograph, *Spazi globali. Soglie contemporanee della politica*. With Mimesis he published in 2016 the monograph entitled *La cultura della cittadinanza. Itinerario europeo e contesto globale*.

Email: [coriglianofilippo@yahoo.it](mailto:coriglianofilippo@yahoo.it)

---

## Potenzialità e inconsistenze dell'attivismo globale turco: tra ambizione di *middle power* e pericolo di *overstretch*

**Federico Donelli**

### **Abstract**

Following the so-called Arab Spring, Turkish policy-makers have enlarged Turkey's geopolitical ambitions beyond the neighboring regions by increasing political, economic and humanitarian efforts toward the Global South. This shift has been driven by a complex set of domestic and systemic factors, and it has the aim to rebuild Turkey's image and reputation after the backlash due to both the growing de-democratization process and the general international isolation. Dealing with post-structural analytic framework, this article aims to enlighten features, limits and challenges of the new Turkish foreign policy agenda. First, it presents a conceptual scheme about the role of the middle powers in the international system. Secondarily, it focuses on the main tenets of new Turkey's global agenda through the analysis of the Turkish humanitarian approach.

### **Keywords**

Middle power - Turkey - Niche diplomacy - Global governance - Foreign Policy

### **Introduzione**

A partire dalla primavera del 2013, la Turchia ha avviato una profonda revisione della propria agenda di politica estera, l'ennesima dopo quelle promosse negli anni '80 da Turgut Özal e dai primi due governi Giustizia e Sviluppo – AKP (2002-11), con l'obiettivo di distogliere le attenzioni dall'*impasse* siriano e di compensare gli effetti negativi, in termini di popolarità, del deterioramento degli standard democratici. Di fronte all'impossibilità di ricoprire un ruolo di leadership in Medio Oriente e al raffreddamento dei rapporti con gli alleati occidentali, Ankara ha optato per l'allargamento delle direttive geopolitiche e per una diversificazione degli strumenti di *soft power*. Attraverso il rafforzamento di alcuni settori chiave, sconosciuti alla tradizionale politica estera turca, come gli aiuti allo sviluppo e la diplomazia umanitaria, lo stato turco ha iniziato ad operare in contesti di crisi lontani e differenti tra loro. Nonostante non si possa parlare di vera e propria strategia, il coinvolgimento in scenari quali la Somalia, Namibia, Haiti, Cuba e Myanmar hanno fatto

emergere nella prassi e nella narrativa politica turca questioni nuove quali la *governance* internazionale, l'approccio umanitario, il rafforzamento della *civilian-capacity* e la diplomazia su più livelli. Come conseguenza, in breve tempo, il tradizionale orientamento verso l'emisfero nord-occidentale (Stati Uniti e Unione Europea) è mutato assumendo una dimensione globale, rivolta al Sud del mondo, di cui la Turchia prova ora a ergersi a garante e partner naturale. Tale agenda si scontra però con la crescente conflittualità interna – politica e sociale –, il progressivo deterioramento delle istituzioni democratiche e le limitate risorse materiali.

Mediante un approccio post-strutturalista allo studio delle relazioni internazionali, l'articolo intende analizzare l'attuale attivismo globale turco evidenziandone peculiarità e limiti. A tal fine il lavoro si suddivide in quattro parti. La prima parte intende fare chiarezza terminologica sull'utilizzo della categoria analitica *middle power*, giudicata utile a comprendere la dimensione internazionale della Turchia. Le variabili interne ed esterne che hanno spinto a un (ri)orientamento dell'agenda turca nel contesto multipolare sono argomento trattato dalla seconda parte. La terza parte, assumendo come momento di rottura il biennio 2011-13, analizza gli elementi di continuità e discontinuità focalizzando le attenzioni sullo sviluppo della dimensione sud della politica estera turca. Successivamente, l'articolo si sofferma su uno dei nuovi strumenti di *soft power* introdotti dalla Turchia, la diplomazia umanitaria, concepita dai policy-makers come *niche diplomacy* (diplomazia di nicchia). Infine, le conclusioni intendono tracciare un primo bilancio dell'operato turco, mettendone in evidenza le contraddizioni e i rischi.

## **1. Il ruolo delle *middle powers* nel nuovo contesto internazionale**

A seguito della crisi finanziaria che nel 2008 ha coinvolto le principali economie occidentali, si è assistito al definitivo diffondersi dell'idea di un sistema internazionale post-americano o dell'Occidente e degli 'altri', in cui attori statali emergenti hanno acquisito maggiori capacità di pressione nei confronti delle potenze tradizionali, rivendicando la possibilità di sviluppare strategie alternative in grado di risolvere i problemi globali. La maggior parte delle economie 'sud' del mondo hanno attraversato delle crisi morbide, o '*good crisis*', superate seguendo percorsi autonomi e originali. Al contrario, l'Occidente, ancora alle prese con una crescita lenta e asimmetrica, ha perso legittimità e credibilità sia nei confronti dei *players* emergenti sia nei confronti dei paesi più poveri che non guardano più al liberalismo occidentale per regolare, organizzare e programmare i rispettivi percorsi di crescita economica (Murphy 2010). Una delle conseguenze principali delle molte crisi – politiche, economiche, sociali e culturali – che dal 2008 a oggi attraversano il mondo occidentale è stata l'apertura di nuovi spazi di manovra per le potenze in ascesa tali da rendere un 'cambio di regime' nella governance globale un'opzione non più così remota (Wade 2008, Stephen 2017).

Durante l'ultimo decennio parte della letteratura di International Relations (IR) e Global Political Economy (GPE) ha incentrato lo studio sul passaggio di potere dalle tradizionali potenze globali alle potenze emergenti, dibattendo sulle conseguenze che tale mutamento ha avuto e avrà sul sistema internazionale e sulla governance globale. Con un consenso quasi unanime tra gli studiosi a caratterizzare i prossimi anni sarà un trend teso verso un sistema multipolare in cui al graduale ridimensionamento del potere degli stati occidentali corrisponderà l'aumento di quelli considerati *late comers* (Zakaria 2008, Kupchan 2012). Il sistema internazionale attraversa una fase di transizione da un periodo caratterizzato da unipolarità ad una nuova era contraddistinta da una multipolarità 'emancipata' (Pieterse 2011) in cui gli Stati Uniti, pur conservando il primato in termini di capacità materiali (*material capabilities*), hanno preso atto dell'ascesa di potenze contro-egemoniche non democratiche quali Cina e Russia. Proprio il progressivo disimpegno statunitense ha aperto una finestra di opportunità per molte aspiranti potenze regionali determinate a plasmare le rispettive regioni a propria immagine (Buzan e Waever 2003). La ridistribuzione del potere su scala globale e la contemporanea ascesa di economie emergenti – BRICS e near-BRICS o MIKTA – ha senza dubbio contribuito a generare un nuovo (dis)ordine mondiale in cui sono cresciute le opportunità di cooperazione al pari dei rischi di conflitto (Arrighi e Silver, 2006; Santoro 2016). Nonostante i molti spunti di interesse, le strategie e gli strumenti – in termini di *policy preferences*, *role conceptions* e *power capacity* – applicati dalle potenze emergenti alla governance globale rimangono argomenti poco trattati nel campo delle IR, dove l'attenzione è stata focalizzata soprattutto sui limiti e le potenzialità dei BRICS, nonché sugli effetti sull'ordine internazionale (Öniş e Kutlay 2017). Sulla questione le posizioni degli studiosi si dividono tra quanti hanno una visione ottimistica (Altman 2009) e quanti, al contrario, una pessimistica (Gray e Murphy 2013). Un dato su cui pressoché tutti concordano è che la sfida lanciata dai nuovi attori alle potenze tradizionali ha una matrice qualitativamente differente rispetto ai precedenti movimenti politici, quali il Movimento dei Non-allineati e il G-77, che, a partire dagli anni '70, hanno provato a proporre una diversa agenda per un nuovo ordine economico mondiale (Stephen 2017).

Elemento di difficoltà nello studio dei nuovi players internazionali deriva dall'ambiguità terminologica presente circa categorie analitiche che vengono spesso utilizzate come sinonimi intercambiabili tra loro: *rising* o *emerging power*, *middle power* e *regional power* (Beeson e Higgott 2014). In particolare *middle power* è un concetto controverso e molto discusso in letteratura (Cooper, Higgott, Nossal 1993, Ravenhill 1998, Behringer 2005, Wang e French 2013, Carr 2014) al punto che secondo Chapnick (2000, 1999) sarebbe da considerarsi una sorta di *mito*, tra realtà e immaginazione, piuttosto che una sostanziale categoria di analisi. Rimandando al recente saggio di Robertson (2017) per una completa rassegna del dibattito circa la nozione di *middle power*, il presente studio adotta la definizione fornita da Schiavon e Domínguez (2016) in quanto ritenuta particolarmente adatta al caso di studio turco. Secondo i due autori per rientrare nella categoria analitica di

*middle power* i paesi devono rispettare necessariamente due criteri. Innanzitutto, le potenze medie devono godere di sufficienti capacità materiali – territorio, popolazione e risorse – tali da poter esercitare «influenza nel sistema internazionale senza però rappresentare una minaccia ad altri paesi». Il secondo parametro è di natura normativa e prevede che la *middle power* operi in qualità di ponte in una molteplicità di aree politiche, «mediando tra le posizioni dei paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, in modo da favorire la definizione di regole globali» (Schiavon e Domínguez 2016, 495-496). Risulta dunque determinante per una *middle power* la capacità di muoversi con una politica estera assertiva, dinamica e flessibile, in grado di conciliare tra le posizioni di altri attori sia all'interno di fori internazionali sia in contesti regionali. Come evidenziano alcuni studi (Behringer 2005, Flemen 2007, Lakatos 2017), i vincoli imposti dal sistema internazionale spingono le *middle powers* a sfruttare i canali multilaterali, a formare coalizioni *issue-oriented* e a identificare aree di nicchia nel novero della governance – regionale e globale – in cui poter fornire un contributo potenzialmente unico. Convogliare gli sforzi in precisi ambiti (*niche diplomacy*) consente alle potenze medie e piccole di esercitare influenza e guadagnare in termini di competitività e di partecipazione – *ethos* collaborativo – alla politica globale (Van Wyk 2012). Secondo Cooper (1997) la diplomazia di nicchia, mediante l'assunzione di oneri e responsabilità nella governance globale, consente alle *middle powers* di soddisfare – parzialmente – la ricerca di spazi e visibilità. Come dimostrano diversi esempi – il ruolo assunto dal Canada nell'ambito della *human security* (Behringer 2005), l'impegno dell'Australia nella tutela dei diritti umani (Carr 2014) e gli sforzi del Brasile nella Global Health Security Agenda (Lee e Gómez 2011) – la *niche diplomacy* costituisce una componente fondamentale della politica estera delle potenze medie.

È possibile ascrivere gli sforzi compiuti dalla Turchia al campo della diplomazia umanitaria, elemento che la rende un particolare caso di studio. Infatti, l'approccio umanitario adottato dall'agenda internazionale turca costituisce un esempio di diplomazia di nicchia, e rappresenta un tentativo di rinvigorire la propria dimensione regionale, danneggiata dall'instabilità successiva alle cosiddette primavere arabe, e di impostare una proiezione maggiormente globale.

## 2. Tra vecchio e nuovo orientamento: il (ri)posizionamento strategico turco

Nella letteratura tradizionale, la Turchia viene raramente classificata come *middle power*. Tuttavia, recenti studi hanno analizzato il cambiamento di status della Turchia nel contesto internazionale, classificandola come una ‘potenza media emergente’ che occupa uno spazio intermedio tra le potenze medie tradizionali e quelle non tradizionali (Parlar Dal 2014, Gilley 2015, Öniş e Kutlay 2017). La qualifica di *middle power* deriva tanto dalla posizione nel sistema internazionale quanto dalla peculiare posizione geografica turca e dal ruolo, storicamente riconosciutole e culturalmente attribuitole, di ponte tra l'Occidente e gli ‘altri’. A tali elementi occorre aggiungere ciò che Holsti (1970) ha definito

*national role* ossia la concezione del ruolo che, secondo i (foreign) policy-makers, il paese dovrebbe ricoprire nel sistema internazionale. Quest'ultimo in Turchia ha subito un processo di revisione avviato a metà anni '80 da Özal (Laçiner 2009), ripreso nel decennio successivo da Süleyman Demirel e culminato a inizio anni duemila con la vittoria elettorale del partito di orientamento islamico e conservatore AKP (Kösebalaban 2011). A partire dal 2002, anno della prima vittoria elettorale AKP, l'ascesa di una nuova classe politica e le riforme promosse nel quadro del processo di adesione UE hanno favorito il rimescolamento degli apparati amministrativo burocratici del paese (Göksel 2016). Un effetto diretto del cambiamento è rappresentato dalla diversa profondità strategica in Medio Oriente, contraddistinta da un attivismo diplomatico frenetico orientato alla risoluzione delle dispute regionali e alla crescita dell'interdipendenza economica. L'agenda turca, per un decennio ricondotta alla formula 'zero problemi con i vicini', coniata dall'allora consigliere per la politica estera Ahmet Davutoğlu<sup>1</sup>, si fondava su una diversa concezione del ruolo della Turchia nel sistema internazionale: non più paese di *confine* e non soltanto *ponte* come nei decenni precedenti ma, piuttosto, *centro*, ossia vero e proprio catalizzatore macro-regionale (Donelli 2013). Alla base della rinnovata *role conception* la percezione positiva dell'ambiente circostante e degli input sistemicici e subsystemici, giudicati attraverso il filtro dei policy-makers in termini di *opportunità* e *incentivi* piuttosto che di *costrizioni* e *minacce*, come avvenuto nei decenni precedenti. Infatti, durante la guerra fredda e il periodo immediatamente successivo, l'identificazione politica di stato allineato all'Occidente unitamente a caratteristiche economiche interne, in particolare l'inflazione cronica e l'elevato debito estero da cui una pressoché totale dipendenza dalle istituzioni finanziarie occidentali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale), avevano condizionato l'approccio della Turchia nei confronti della regione circostante. Poiché lo status di potenza regionale e quello di potenza globale sono tra loro interdipendenti, i molti vincoli alla proiezione regionale avevano limitato la crescita dello status internazionale turco, riducendone per anni l'apporto alla governance globale (Parlar Dal 2014). A partire dal 2007 il raffreddamento delle relazioni con gli Stati Uniti, lo stallo nel processo di adesione all'UE, un considerevole aumento del potere materiale e la capacità di mobilitare risorse, garantita dalla maggioranza assoluta conquistata dal partito di governo alle elezioni politiche di luglio (2007), consentirono alla Turchia di acquisire un ruolo proattivo a livello regionale e globale orientato verso un ordine mondiale pluricentrico, egualitario e cosmopolita (Öniş e Kutlay 2017). Questa fase (2007-11) fu contraddistinta da un pieno coinvolgimento nelle attività delle principali istituzioni della governance globale, in particolare le Nazioni Unite (UN), dove la Turchia, sfruttando il biennio (2009-10) come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza,

---

<sup>1</sup> Ahmet Davutoğlu, professore di IR, ha ricoperto diversi incarichi durante i governi AKP tra cui la carica di Consigliere per la politica estera (2004-09), di Ministro degli Esteri (2009-14) e di Primo Ministro (2014-16).

sperimentò il proprio orientamento a svolgere un ruolo costruttivo. Simultaneamente, l'agenda turca fu caratterizzata da una progressiva transnazionalizzazione degli attori in campo (*multistakeholder*) attraverso il coinvolgimento di organizzazioni appartenenti alla società civile – ONG, associazioni di categoria, fondazioni caritatevoli – impegnate per lo più nel campo umanitario, educativo e di aiuti allo sviluppo e riconducibili a un comune retroterra religioso (Donelli 2014). Una politica del doppio binario che avvalora la tesi di quanti considerano la credibilità internazionale una variabile determinante per contribuire attivamente alla governance globale; una credibilità costruita e consolidata da anni di partecipazione ai consensi multilaterali e dalla presenza di una società civile attiva (Wang e French 2013).

A partire dal 2013 si è assistito ad una ulteriore svolta nell'agenda politica turca. Nonostante non vadano sottovalutati gli elementi di continuità, il biennio (2011-13) costituì una parziale cesura con il decennio precedente. La regressione del processo democratico interno, il rallentamento della crescita economica e il fallimento della politica regionale segnarono il cambiamento della traiettoria turca. Variabile determinante fu, nuovamente, la percezione dell'ambiente esterno da parte dei policy-makers che mutò rapidamente a seguito delle rivolte arabe del 2011. Se inizialmente agli occhi delle élite turche il rimescolamento degli equilibri politici mediorientali sembrò aprire nuove finestre d'opportunità per le ambizioni regionali, a medio termine, si rivelò essere una minaccia alla propria stabilità e sicurezza. La Turchia, schiacciata tra le crescenti tensioni interne – Gezi Park, movimento di Gülen<sup>2</sup> –, gli effetti *spillover* delle crisi regionali – colpo di stato militare in Egitto, guerra civile siriana, crisi dei rifugiati –, le violente spinte di attori transnazionali – PKK, ISIL, PYD – e il ritorno sulla scena regionale di attori esterni – Russia, Stati Uniti –, rimase vittima di una sorta di *boomerang* o effetto risacca della politica regionale settaria apertamente pro-sunnita perseguita nei mesi successivi allo scoppio delle rivolte e ben rappresentata dal sostegno ai movimenti di islam politico, su tutti i Fratelli Musulmani. In meno di due anni emersero tutte le inconsistenze dell'agenda turca, compreso il fallimento nell'esportare il proprio modello nei paesi vicini – democrazia, partito di governo religioso, istituzioni laiche ed economia di mercato –, e si innescò un processo di *mediorientalizzazione* del sistema e delle istituzioni turche, che ad oggi hanno in parte interiorizzato diverse delle matrici di instabilità regionale, su tutte l'accenramento dei poteri nelle mani di unico leader. Una dinamica evidenziata dal progressivo slittamento da una democrazia illiberale caratterizzata da egemonia elettorale (2012-15) verso un regime sempre più vicino all'autoritarismo competitivo (Özbudun 2015), sancito dal

<sup>2</sup> Movimento religioso e sociale transnazionale fondato dal predicatore Fethullah Gülen attivo in campo educativo (scuole e università private), economico (imprese e associazioni) e mediatico (giornali, televisioni). Il movimento, ritenuto responsabile del fallito colpo di stato del luglio 2016, è ora considerato dalle autorità turche al pari di una organizzazione terroristica e identificato con l'acronimo FETÖ, ossia l'organizzazione terroristica di Fethullah.

referendum costituzionale del 2017 che ha definitivamente aperto una stagione di governo personalistico (Esen e Gümüşçü 2017).

### **3. La dimensione ‘Sud’ della politica estera turca nel contesto multipolare**

La crisi regionale e le ricadute interne hanno avuto inevitabili implicazioni sulle ambizioni globali turche, intaccando seriamente la credibilità e l’efficienza del governo di Ankara in quanto potenza media emergente e aprendo una fase di resilienza della propria agenda globale. A partire dal 2013 la Turchia ha provato a rilanciare la propria politica estera verso regioni e ambiti differenti, nel tentativo di riabilitare la propria immagine internazionale. Ponendosi in rapporto di continuità rispetto al quinquennio precedente (2007-12), il governo di Ankara ha accelerato l’espansione della propria rete diplomatica, economica e umanitaria in aree considerate tradizionalmente lontane e ad elevata problematicità quali l’America Latina e l’Africa Sub-Sahariana seguendo un approccio multidirezionale in linea con l’idea di Davutoğlu di capitalizzare al massimo la profondità storica e culturale del paese. Tuttavia, elemento di novità, gli sviluppi successivi al 2013 riflettono non solamente la volontà di proiettare gli interessi turchi nella politica economica globale attraverso un processo di adattamento e risposta ai diversi input esterni, ma anche una decisa presa di posizione in favore delle istanze del cosiddetto ‘Sud’ del mondo. La Turchia ha iniziato a pensarsi come un attore sempre più globale in grado di supportare lo sviluppo dei paesi più arretrati (LDC) ostentando l’etichetta di donatore emergente. Il nuovo orientamento verso il Sud globale (*southern dimension*) ha posto (nuovamente) la Turchia in una posizione intermedia, di ‘ponte’, non più tra Occidente e Oriente bensì tra le economie ad alto reddito e le economie a basso reddito. Nonostante Ankara non si consideri un membro del Sud del mondo, lo sforzo compiuto nel campo degli aiuti allo sviluppo attraverso un approccio win-win richiama elementi riconducibili all’orizzontalità tipica della South-South Cooperation (SSC): rispetto per le proprietà dello Stato, vantaggi reciproci, solidarietà, contesto specifico di intervento e un’assistenza guidata dalla richiesta (Stearns e Sucuoglu 2017). Alimentare l’autosufficienza e la sostenibilità sono tra i principali obiettivi dichiarati dell’operato turco in diversi paesi dell’Africa Sub-Sahariana e dell’America Latina. Per farlo la Turchia aderisce al principio della non condizionalità politica degli aiuti, scelta che però la espone a critiche e dubbi soprattutto da parte dei donatori tradizionali. Inoltre, a differenza di altri paesi emergenti che adottano un approccio South-South la Turchia attribuisce alla propria assistenza significato religioso, promuovendo molte delle opere di ONG, per lo più islamiche, e agenzie statali, su tutte il Diyanet (Direttorio per gli affari religiosi), come un dovere, evidente richiamo alla *zakat*<sup>3</sup>. Prova ne è il fatto che la Turchia, riprendendo il modello adottato dai paesi arabi (Zimmermann e Smith 2011), concentri molti degli sforzi verso paesi e comunità a maggioranza musulmana (Çelik e İşeri 2016). Nonostante alcuni studiosi sovrastimino il

<sup>3</sup> Per la religione musulmana la *zakat*, carità obbligatoria, costituisce uno dei cinque pilastri dell’Islam.

peso della religione nell'agenda turca verso il Sud del mondo (Achilles e Wheeler 2015) appare sempre più evidente quanto questa serva come elemento legittimante, tanto verso l'esterno quanto verso l'interno (Eyrice Tepeciklioğlu 2015). Infine, anche nella dimensione sud della politica estera turca non viene trascurato l'elemento identitario. L'identità neo-ottomana, cara all'attuale élite, dopo aver fruttato in termini di popolarità nei Balcani come in Medio Oriente, viene oggi riformulata all'interno di un discorso anti-coloniale come un'alternativa del modello egemonico occidentale.

L'incremento della dimensione sud è stato accompagnato da una diversa narrazione politica in cui la retorica della SSC, usata da molti players emergenti, è combinata ad una particolare forma di dovere umanitario islamico e ad una decisa critica alla governance globale. Anche in epoca pre-2013 la Turchia condivideva un terreno ideologico con i BRICS, riguardo alle riforme da promuovere in materia di istituzioni politiche e finanziarie globali. Tuttavia, nella retorica turca attuale si avvertono echi di *terzomondismo* accompagnati dalla critica dello status quo vigente in cui emergono istanze di natura etica e richiami ad una maggiore rappresentanza degli 'altri' nella governance globale. Le critiche sono dirette soprattutto al Consiglio di Sicurezza ONU e sintetizzate dalla formula cara all'attuale Presidente Recep Tayyip Erdoğan: "il mondo è più grande di cinque". Al centro degli attacchi dialettici turchi anche le istituzioni monetarie e finanziarie internazionali, con una particolare attenzione al sistema delle quote interne al FMI (Unay 2014). Convinta, come altri paesi emergenti, della possibilità di modificare le istituzioni di governance dall'interno, la Turchia ha più volte richiamato la necessità di ampliare l'agenda G20 considerandola una piattaforma determinante nella risoluzione delle crisi globali e non soltanto di problemi economico finanziari. Posizioni espresse anche durante l'anno di presidenza nel 2014, quando la Turchia, oltre a porre al centro l'idea delle tre 'I' (*inclusiveness, implementation, investment*), inserì nell'agenda del summit questioni quali lo sviluppo umano, la sicurezza alimentare, il cambiamento climatico, il lenimento della povertà, l'efficienza energetica e la protezione dell'ambiente marino (Larionova et al. 2017).

La retorica e la proiezione globale su cui la Turchia ha investito con maggior convinzione a partire dal 2013 si scontra però con le risorse materiali di cui dispone il paese. Seguendo il modello proposto da Flemes (2007), mettendo in relazione alle *material capabilities* dello stato con riferimento al potere militare (spesa annua ed effettivi) il potere economico (PIL, Growth Competitiveness Index, Gini-Index) e il potere demografico (popolazione, HDI), la Tabella 1 fa una stima del reale potere materiale turco. Dai dati emerge l'immagine di una potenza media, come tale in grado di disporre di sufficienti risorse per operare in contesti regionali, ma vincolata nel loro utilizzo su scala globale dall'impossibilità di competere con le grandi potenze internazionali.

**Tabella 1. Turchia.** Material capabilities: economiche, militari e demografiche<sup>4</sup>.

	2016	Global ranking
<b>Output Economico</b>		
PIL (mil. USD) <sup>1</sup>	863,711	18
Crescita PIL (% annua) <sup>2</sup>	3.2%	4 <sup>3</sup>
Growth Competitive Index	4.37	51
<b>Output Militare</b>		
CINC <sup>4</sup>	0.014605	12
Spesa militare (mil. USD)	14974	18
Spesa militare (% PIL)	2.0%	17
Personale miliare	512,000	14
<b>Demo-/Human Development</b>		
Popolazione	79,512,426	19
Indice di sviluppo umano (HDI)	0.767	71
Gini-Index <sup>5</sup>	41.2% <sup>6</sup>	102

1. Miliardi di dollari statunitensi (USD).

2. Percentuale crescita annua del prodotto interno lordo (PIL).

3. Il dato fa riferimento alle sole economie del G20.

4. Il dato si riferisce all'Indice Composito delle Capacità Nazionali stilato nel 2007.

5. Il coefficiente di Gini è utilizzato per misurare la diseguaglianza nella distribuzione del reddito.

6. Il dato si riferisce al 2014.

#### 4. L'impegno umanitario come *niche diplomacy*

Quanto fin qui delineato mostra il tentativo turco di recuperare popolarità all'interno del sistema internazionale mediante una proiezione non soltanto regionale ma globale. Uno dei cardini della tattica di rilancio dell'immagine turca nonché strumento utile a guadagnare credibilità e influenza in regioni tradizionalmente fuori dalla propria sfera d'azione e interesse è stato lo sviluppo di un'area diplomatica di nicchia: la diplomazia umanitaria. Nonostante la diplomazia umanitaria (HD) costituisca una branca della diplomazia in rapido sviluppo, persiste intorno ad essa un senso di indeterminatezza

<sup>4</sup> Fonti: World Bank data (<https://data.worldbank.org>); World Economic Forum (<https://www.weforum.org/reports/>); International Monetary Fund (<http://www.imf.org>); Index of National Power (<http://www.nationalpower.info/cinc/>); Stockholm International Peace Research Institute SIPRI (<https://www.sipri.org>); The International Institute for Strategic Studies (<http://www.iiss.org>); Worldometers (<http://www.worldometers.info>); Human Development Report (<http://hdr.undp.org/en/year/2016>).

dettato dalla scarsa conoscenza del fenomeno e accentuato dalla mancanza di una definizione univoca, tanto nella teoria quanto nella prassi (Régnier 2011)<sup>5</sup>. Tralasciando il mero dibattito epistemologico, la HD risulta sempre più uno strumento di politica estera particolarmente utile ai players emergenti che fanno dell'assistenza umanitaria una priorità poiché «adatta alle rispettive agende diplomatiche volte alla ricerca di una maggiore influenza attraverso un maturo impegno internazionale» (Gilley 2015, 47). Nel caso turco, il discorso umanitario emerge dalla contingenza di fattori, interni ed esterni al paese, come l'esito di un processo di ricalibratura della diplomazia su più livelli, tale da giustificare l'allargamento della proiezione geopolitica ben oltre la regione circostante (Akpinar 2013). La concezione umanitaria turca risente dell'influenza di Davutoğlu, il quale ha voluto integrarla nell'agenda politica considerandola una «sfera illuminata di politica estera», fondata su un delicato equilibrio tra «coscienza e potere», in grado di superare «la dicotomia tra soft e hard power» (Davutoğlu 2013, 866-867). Una concezione olistica, fortemente idealizzata, e in parte oggi superata, in cui centrale è il ruolo degli attori non statali, pubblici e privati, chiamati a coordinarsi attivamente sul campo mediante un approccio interagenzie (Donelli 2017). Il caso turco mostra come la spinta verso un maggiore sforzo umanitario sia provenuta dal basso (*bottom up*), da una società civile in fermento, per poi essere rapidamente adottata dal governo che l'ha incanalata secondo i propri interessi istituendo una struttura di coordinamento dall'alto (*top down*) al cui vertice vi è l'Autorità per la Gestione dei Disastri e delle Emergenze (AFAD) legata ufficialmente all'ufficio del Primo Ministro e, ufficiosamente, alla Presidenza della Repubblica. Sul campo ruolo chiave spetta alla TIKA (Agenzia Turca per la Cooperazione e lo Sviluppo Internazionale) che coordina le opere di agenzie pubbliche e ONG al fine di razionalizzare gli sforzi e ridurre il rischio *overlapping*. Tali sviluppi sono legati alla già citata dinamica di transnazionalizzazione a cui è stata sottoposta la politica estera turca nell'ultimo decennio, ossia il crescente ruolo assunto da diversi attori non statali (ONG, fondazioni caritatevoli, municipalità, associazioni di categoria) come soggetti di *civilian-capacity building*. Tale processo, unito ai molti *constraints* regionali, ha convinto i policy-makers a intraprendere azioni orientate da esigenze umanitarie. Una scelta che spiega il ruolo assunto dalla Turchia in contesti di gravi crisi quali Myanmar, Haiti e Somalia, senza dimenticare l'accoglienza dei rifugiati siriani – oltre tre milioni<sup>6</sup> – attualmente presenti sul suolo turco. La capacità di reagire tempestivamente alle situazioni di crisi ha offerto alla Turchia l'opportunità di mostrare la propria disponibilità di risorse e capacità materiali nonché la propria solidarietà, riuscendo così ad attenuare, in parte, i colpi inferti al proprio

<sup>5</sup> Lo stesso autore sottolinea come un recente studio condotto dalla Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC) ha individuato almeno 89 diverse definizioni di HD (Régnier 2011).

<sup>6</sup> Il dato si riferisce a quanti sono registrati come rifugiati, tuttavia è possibile che il numero si aggiri intorno ai 4 milioni. URL: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [ultimo accesso 04/1/2018].

*soft power* dalla deriva autocratica. Le azioni umanitarie, quasi sempre accompagnate dalla partecipazione del pubblico turco attraverso campagne mediatiche di raccolta fondi, sono diventate uno strumento utile alla proiezione dell'immagine della Turchia come potenziale attore umanitario globale.

Dimostrazione degli sforzi compiuti in materia umanitaria dal 2011 ad oggi sono i dati relativi alla crescita degli aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA). Nel periodo preso in esame, la Turchia, membro fondatore dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) nonché osservatore del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC), ha stanziato fondi per l'assistenza superiori a quelli di molti dei tradizionali paesi donatori, Italia compresa. Secondo il Global Humanitarian Assistance report del 2017, la spesa turca in aiuti umanitari nel corso del 2016 è stata seconda unicamente a quella degli Stati Uniti, che hanno speso 6.3 miliardi di dollari statunitensi (USD). Come si nota dalla Tabella 2, gli aiuti turchi (ODA) hanno raggiunto i 6 miliardi USD ma, dato ancora più rilevante, se rapportati al PIL, la Turchia risulta essere il paese 'più generoso' con una percentuale dello (0.75%)<sup>7</sup>. A ridimensionare la portata di quest'ultimo dato, il fatto che nell'analisi degli ODA turchi, occorre tenere presente che sull'incremento del (+63.8%) tra il 2015-16 pesa la risposta alla crisi rifugiati all'interno dei confini.

La Tabella 2 consente inoltre di evidenziare una peculiarità dell'assistenza umanitaria turca: gli aiuti vengono ridistribuiti per lo più bilateralmente. Infatti, la Turchia ripartisce il (98%) dei propri aiuti in maniera bilaterale piuttosto che mediante strumenti e istituzioni multilaterali. Un dato che se raffrontato alla media degli altri paesi DAC – intorno al (70%) – sottolinea la volontà turca di scegliere autonomamente la quasi totalità dei destinatari dei propri aiuti, considerati dunque sempre più uno strumento di politica estera. In particolari contesti, come per esempio la Somalia, gli aiuti umanitari servono da una parte a giustificare internamente l'impegno in aree percepite come lontane e, dall'altra parte, a legittimare la propria presenza agli occhi dei beneficiari stranieri, alimentando sia il processo di *trust-building* sia i suoi effetti collaterali come la corruzione e le relazioni clientelari (Cannon 2016). Una scelta che genera ambiguità circa le reali finalità dell'operato turco. Infatti, il più delle volte, dietro la patina umanitaria la Turchia mira a generare fiducia e credibilità nelle popolazioni al fine di creare dei legami politici ed economici con l'establishment autoctono (Donelli 2017). Per questo motivo, gli sforzi umanitari turchi non riflettono a pieno il principio di neutralità politica, riconosciuto dai più come fondamento della diplomazia umanitaria (Egeland 2013). Piuttosto, sono ascrivibili a una particolare versione di politica estera orientata in senso umanitario, ma con il fine di proteggere e promuovere gli interessi del paese.

---

<sup>7</sup> Global Humanitarian Assistance Report 2017. URL: <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-2017/#> [ultimo accesso 06/10/2017].

**Tabella 2. Turchia.** Aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA) e aiuti umanitari internazionali (IHA)<sup>8</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ODA	1.3bn <sup>1</sup>	2.6bn	3.3bn	3.5bn	3.9bn	6.1bn
ODA/PIL <sup>2</sup>	0.16%	0.32%	0.40%	0.45%	0.50%	0.79%
IHA <sup>3</sup>	0.2bn	0.8bn <sup>4</sup>	1.3bn	2bn	2.7bn	4.2bn
% Bilaterale	97.5%	98%	95.4%	97.5%	98%	98%

1. Miliardi di dollari statunitensi (USD).

2. Percentuale ODA in rapporto al prodotto interno lordo (PIL).

3. Aiuti umanitari come settore specifico che include: Emergency Response, Disaster Prevention & Preparedness and Reconstruction Relief & Rehabilitation.

4. Milioni di USD.

## 5. Limiti, rischi e prospettive dell'operato turco

Il lavoro ha voluto analizzare una dimensione ancora poco trattata dell'attuale politica estera della Turchia, ovvero la sua proiezione globale, rivolta ad aree distanti geograficamente e a questioni lontane dalle tradizionali priorità turche. Secondo la lente neoclassica, a determinare il comportamento degli stati nel sistema internazionale concorrono essenzialmente tre variabili: l'emergere di minacce e opportunità in un contesto dominato dall'anarchia; la risposta strategica adottata dai decisori politici di fronte agli stimoli esterni e; infine, come gli stessi riescano a mobilitare le risorse interne al paese da destinare alle scelte strategiche (Ripsman, Taliaferro, e Lobell 2016). Il caso turco sembra verificare tale assunto. Infatti, alla base dello sviluppo della cosiddetta dimensione sud concorrono dinamiche esterne, sistemiche e regionali, mediate dalla percezione dei policy-makers, nello specifico dei governi a guida AKP e di un leader forte e accentratore quale Erdoğan, nonché dalla loro capacità di convogliare risorse interne su orientamenti e risposte strategiche differenti, tra cui spicca l'impegno umanitario. Dietro l'evidente sforzo umanitario si celano interessi geopolitici e la volontà di controbilanciare – agli occhi dell'Occidente al pari di quelli dell'elettorato turco – i danni alla propria popolarità causati dall'aggravarsi del deficit democratico interno.

In tale quadro il governo di Ankara è esposto a due rischi principali: il pericolo di *overstretch*, inteso come assunzione di un impegno – economico, geografico e militare – eccessivo rispetto alle proprie *relative capabilities*; e il rischio di un effetto boomerang, che alimenterebbe le già complesse tensioni domestiche. Dubbi permangono circa le reali

<sup>8</sup> Fonti: Development Initiatives based on Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC), UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Financial Tracking Service (FTS) e UN Central Emergency Response Fund (CERF) data. I dati per il 2016 OECD DAC sono preliminari.

capacità della Turchia di riuscire a mantenere lo stesso impegno, in termini di risorse materiali, alla luce di una latente fragilità del proprio sistema economico-finanziario oltre che politico. Il rischio è che si ripeta quanto avvenuto in Afghanistan dove, a seguito dello scoppio della crisi siriana, la Turchia, che molto aveva investito in termini di aiuti e credibilità nel processo di *state-building*, ha dovuto diminuire drasticamente i fondi precedentemente stanziati per riorientarli su emergenze più vicine.<sup>9</sup> Di conseguenza, la presenza di un gap tra le aspettative e le reali capacità costituisce uno dei principali limiti al profilo di media potenza che la Turchia cerca di ritagliarsi. Infatti, quando i policy-makers di una *middle power* emergente sovrastimano le proprie capacità di potenza e optano per strategie di politica estera eccessivamente ambiziose, si genera un paradosso di potere che danneggia l'immagine internazionale del paese e ne mina la credibilità regionale (Ravenhill 1998). In altre parole, a causa delle eccessive ambizioni espresse attraverso una ridondante retorica, distante dal reale potenziale, questi stati intrappolano sé stessi in una serie di audaci promesse e propositi che non possono mantenere. Questa discrepanza tra retorica e azione mette a repentaglio il prestigio e l'influenza acquisiti. Allo stesso tempo, se le potenze medie emergenti riescono ad equilibrare in maniera saggia e lungimirante le aspettative alle reali capabilities, possono contribuire efficacemente al rafforzamento della cooperazione e di un ordine globale sempre più aperto e multipolare. Nel caso turco ulteriori limiti derivano dalla narrazione che risulta fortemente idealizzata generando una contraddizione di fondo con la realtà interna al paese, e dallo scontro tra il movimento di Gülen e lo stato turco che proprio al movimento aveva appaltato gran parte della propria *public diplomacy*, soprattutto in Africa e nei Balcani.

In conclusione, nonostante l'attuale politica estera turca non segua una strategia ben delineata ma, piuttosto, compia scelte tattiche che oscillano tra le emergenze quotidiane e gli umori di Erdoğan, unico *veto player* del processo decisionale, è indubbia la volontà di aumentare la visibilità a livello globale attraverso un approccio che Keyman (2017) ha definito *realismo morale*. Il rischio è che una sovraesposizione politica e mediatica possa generare un effetto risacca, come avvenuto per la crisi siriana, in cui il fallimento di politiche assertive destabilizzi ulteriormente il già fragile equilibrio interno, compromettendo definitivamente le ambizioni turche di ergersi a credibile potenza media.

<sup>9</sup> Nonostante non vi siano dati certi sull'investimento economico turco in Afghanistan nel decennio 2007-17, fonti governative parlano di oltre 1 miliardo USD. Nel 2016, in occasione della Conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan la Turchia ha rivisto i propri investimenti, stanziando per il triennio 2017-20 un budget di 150 milioni USD. 'Turkey to continue support for Afghanistan', *Anadolu Agency*. URL: <http://aa.com.tr/en/economy/turkey-to-continue-support-for-afghanistan/966151> [ultimo accesso 28/12/2017].

**Bibliografia**

- Achilles, Kathryn, Sazak Onur, Thomas Woods e Auveen Elizabeth Wheeler. 2015. *Turkish aid agencies in Somalia. Risks and opportunities for building peace.* Istanbul: Istanbul Policy Center.
- Akpınar, Pınar. 2013. "Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy." *Turkish Studies* 14(4): 735-57.
- Altman, Roger C. 2009. "The Great Crash, 2008: a geopolitical setback for the West." *Foreign Affairs.* Ultimo accesso 21 ottobre 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-01-01/great-crash-2008>.
- Arrighi, Giovanni e Beverly J. Silver. 2006. *Caos e governo del mondo. Come cambiano le egemonie e gli equilibri planetari.* Milano: Mondadori Bruno.
- Beeson, Mark e Richard Higgott. 2014. "The changing architecture of politics in the Asia-Pacific: Australia's middle power moment?." *International Relations of the Asia-Pacific* 14(2): 215-37.
- Behringer, Ronald M. 2005. "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda." *Cooperation & Conflict* 40(3): 305-42.
- Buzan, Barry e Ole Waever. 2003. *Regions and powers: the structure of international security.* Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Cannon, Brendon J. 2016. "Deconstructing Turkey's Efforts in Somalia." *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies* 16(14): 98-123.
- Carr, Andrew. 2014. "Is Australia a middle power? A systemic impact approach." *Australian Journal of International Affairs* 68(1): 70-84.
- Çelik, Nihat e Emre İşeri. 2016. "Islamically oriented humanitarian NGOs in Turkey: AKP foreign policy parallelism." *Turkish Studies* 17(3): 429-48.
- Cevik, Senem. 2013. *An Emerging Actor in Humanitarian Diplomacy.* Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy.
- Chapnick, Adam. 1999. "The middle power." *Canadian Foreign Policy Journal* 7(2):73-82.
- Chapnick, Adam. 2000. "The Canadian Middle Power Myth." *International Journal* 55(2): 188-206.
- Chaturvedi, Sachin, Thomas Fues e Elizabeth Sidiropoulos, eds. 2012. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?.* London: ZED Books Ltd.

- Cooper, Andrew F., ed. 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. Basingstoke: Macmillan.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgot e Kim Richard Nossal. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. British Columbia: UCB Press.
- Davutoğlu, Ahmet. 2013. "Turkey's humanitarian diplomacy: objectives, challenges and prospects." *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity* 41(6): 865-70.
- Donelli, Federico. 2013. "La "nuova frontiera" di Davutoğlu. Come (e perché) è cambiata la politica estera della Turchia." *Rivista di Politica* 3: 143-53.
- Donelli, Federico. 2014. "Il ruolo della società civile 'islamica' nella politica estera turca." *Afrique e Orienti* 16(1/2): 99-115.
- Donelli, Federico. 2017. "Features, Aims and Limits of Turkey's Humanitarian Diplomacy." *Central European Journal of International and Security Studies* 11(3): 59-83.
- Donelli, Federico e Ariel S. González Levaggi. 2016. "Becoming Global Actor: the Turkish agenda for the Global South." *Rising Power Quarterly* 1(2): 93-115.
- Egeland, Jan. 2013. "Humanitarian Diplomacy." In *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, a cura di Andrew F. Cooper, Jorge Heine Ramesh Thakur, 352-68. Oxford: Oxford University Press.
- Eyriç Tepeciklioğlu, ELEM. 2015. "What is Turkey Doing in Africa? African Opening in Turkish Foreign Policy." *Centre for Policy and Research on Turkey (ResearchTurkey)* 4(4):95-106.
- Esen, Berk e Şebnem Gümüşçü. 2017. "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017." *South European Society & Politics* 22(3): 303-26.
- Flemes, Daniel. 2007. "Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case." *GIGA Working paper* 53: 1-60.
- Gilley, Bruce. 2015. "Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism." *Perceptions - Journal of International Affairs* 20(1): 37-58.
- Göksel, Oğuzan. 2016. "The End of Military Tutelage in Turkey and the Re-Making of Turkish Foreign Policy under the AKP." In *Democratic Peace across the Middle East: Islam and Political Modernization*, a cura di Yakub Halabi, 46-73. London and New York: I.B. Tauris.

- Gray, Kevin e Craig N. Murphy. 2013. "Introduction: rising powers and the future of global governance." *Third World Quarterly* 34(2): 183-93.
- Holsti, Kal J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 14(3): 233-309.
- Keyman, E. Fuat. 2017. "A New Turkish Foreign Policy: Towards Proactive 'Moral Realism'." *Insight Turkey* 19(1): 55-69.
- Kösebalaban, Hasan. 2011. *Turkish Foreign Policy. Islam, Nationalism, and Globalization, Middle East Today*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kupchan, Charles. 2012. *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Laçiner, Sedat. 2009. "Turgut Özal Period in Turkish Foreign Policy: Özalism." *USAK Yearbook of International Politics and Law* 2: 153-205.
- Lakatos, Istvan. 2017. "The Potential Role of Small States and Their Niche Diplomacy at the UN and in the Field of Human Rights, with Special Attention to Montenegro." *Pecs Journal of International and European Law* 1: 58-68.
- Larionova, Marina, Mark Rakhmangulov, Elizaveta Safonkina, Andrey Sakharov e Andrei Sheleпов. 2017. "G20 Priorities and Decisions under Turkey's 2015 Presidency: Implementation, Inclusiveness and Investment for Strong, Sustainable and Balanced Growth." *International Organisations Research Journal* 12(1): 148-73.
- Lee, Kelley e Eduardo Gómez. 2011. "Brazil's ascendance: The soft power role of global health diplomacy." *European Business Review* 1: 61-4.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*. New York: Zed Books.
- Murphy, Craig N. 2010. "Lessons of a 'Good' Crisis: Learning in, and From the Third World." *Globalizations* 7(1/2): 203-15.
- Öniş, Ziya e Mustafa Kutlay. 2017. "The dynamics of emerging middle-power influence in regional and global governance: the paradoxical case of Turkey." *Australian Journal of International Affairs* 71(2): 164-83.
- Özbudun, Ergun. 2015. "Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism." *International Spectator* 50(2): 42-55.
- Parlar Dal, Emel. 2014. "On Turkey's Trail as a "Rising Middle Power" in the Network of Global Governance: Preferences, Capabilities, and Strategies." *Perceptions - Journal of International Affairs* 19(4): 107-36.

- Parlar Dal, Emel. 2016. "Conceptualising and testing the 'emerging regional power' of Turkey in the shifting international order." *Third World Quarterly* 37(8): 1425-53.
- Pieterse, Jan Nederveen. 2011. "Global Rebalancing: Crisis and the East-South Turn." *Development and Change* 42(1): 22-48.
- Quadir, Fahimul. 2013. "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?" *Third World Quarterly* 34(2): 321-38.
- Ravenhill, John. 1998. "Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies." *Australian Journal of International Affairs* 52(3): 309-28.
- Régnier, Philippe. 2011. "The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition." *International Review of the Red Cross* 93(884): 1211-37.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro e Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.
- Robertson, Jeffrey. 2017. "Middle-power definitions: confusion reigns supreme." *Australian Journal of International Affairs* 71(4): 355-70.
- Santoro, Italico. 2016. *Verso il disordine globale? l'Occidente, gli altri e il mondo che verrà*. Milano: Mondadori Università.
- Schiavon, Jorge A. e Diego Domínguez. 2016. "Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, Regional, and Constructive Powers Providing Global Governance." *Asia & the Pacific Policy Studies* 3(3): 495-504.
- Stearns, Jason e Gizem Sucuoğlu. 2017. *South-South Cooperation and Peacebuilding: Turkey's Involvement in Somalia*. Johannesburg: South Africa Institute of International Affairs.
- Stephen, Matthew D. 2017. "Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance." *Global Governance* 23(3): 483-502.
- Sucuoğlu, Gizem e Onur Sazak. 2016. "The New Kid on the Block: Turkey's Shifting Approaches to Peacebuilding." *Rising Powers Quarterly* 1(2):69-91.
- Unay, Sadik. 2014. "Transformation trajectory of the G20 and Turkey's presidency: middle powers in global governance." *Perceptions - Journal of International Affairs* 19(4):137-67.
- Van Wyk, Jo-Ansie. 2012. "Nuclear diplomacy as niche diplomacy: South Africa's post-apartheid relations with the International Atomic Energy Agency." *South African Journal of International Affairs* 19(2): 179-200.

- Wade, Robert. 2008. "Financial Regime Change?." *New left review* 53: 5-21.
- Wang, Hongying e Erik French. 2013. "Middle Range Powers in Global Governance." *Third World Quarterly* 34(6): 985-99.
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. New York: Norton.
- Zimmermann, Felix e Kimberly Smith. 2011. "More actors, more money, more ideas for international development co-operation." *Journal of International development* 23(5): 722-38.

**Federico Donelli**, Ph.D. is postdoctoral Research Fellow in Political Science and International Relations at the University of Genova, and Visiting Researcher at the İstanbul Şehir University where he teaches Comparative Foreign Policy. His research fields are International Relations and Foreign Policy of the Middle East with particular focus on Turkey's opening to different regions such as the Balkans, Africa and Latin America.

Email: [donellifed@gmail.com](mailto:donellifed@gmail.com)

---

## The European Union and Africa towards 2030: perspectives from transnational civil society organisations

**Valentina Brogna**

### **Abstract**

Transnational civil society organisations bear visions on development of the African continent, and take a stand, in the multi-level governance of development cooperation, participating (or refraining from it) to the definition of the EU strategic engagement. Do International Non-Governmental Development Organisations and African-led Organisations attribute the same importance to the EU as a global developmental actor, particularly for Africa? SDG17 sets the legal (morally binding) framework under which supranational actors, among others, are warmly invited to contribute to reach Sustainable Development by 2030. The rhetoric of aid as redeeming for the poor and redemptive for the rich, in line with an updated 'white man's burden', might be transubstantiated in the narrative of a new EU-AU 'equal partnership'. Around the revision of the European Consensus on Development, EU-Africa relation configurations proposed by studied organisations range in a spectrum from enlightened Afro-EU dialogue to African self-reliance (and European disengagement).

### **Keywords**

Governance of development cooperation - EU-Africa relations - Transnational civil society organisations - Civil dialogue - African diaspora

### **The European Union politics of development in Africa: introductory elements**

Development cooperation towards African countries is one of the mantras in current global governance. Among the panoply of stakeholders engaged in this endeavour and legitimated by SDG17 (UN 2015), the European Union (EU) proudly asserts its place, distinguished for its 'benevolent nature' linked to the promotion of multilateralism, human rights, democracy, good governance, and the highest collective Official Development Assistance (ODA) records (EC 2016b)<sup>1</sup>. The EU has the clear intention to

---

<sup>1</sup> EU collective ODA amounts are nevertheless lower than remittances by African diaspora, which is considered by the African Union as its 6<sup>th</sup> region (Mohamed Igueh Ofleh, African Union Permanent

profile itself as this philanthropic global actor, although the Europeanisation process in the sector be still far from achieved (Orbie and Carbone 2016), and looks at Africa as the main extensive operating field of its ambition. It does so by equipping itself of the formal elements denoting political interest, including: a machinery devoted to development cooperation policy (inherently complex, seen the EU double nature – supranational and intergovernmental – but even more so now, due to the policy interrelatedness enshrined in the mainstream 2030 Agenda for Sustainable Development), an allocated budget and, more symbolically, an agreed strategy (the New European Consensus on Development, NECoD; EU 2017). Moreover, the EU is currently reshaping its official narrative about EU-Africa relations, under the slogan *with Africa* highlighted by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini:

I think we managed finally, this year, to move from the *for* to the *with*, from the *aid perspective* to the *partnership perspective*. At the [...] EU-AU Summit in November, we will clearly send this strong political message: the EU and the AU have moved to a different kind of relationship, not donor-recipient but two political partners covering all aspects of our relationship (EP 2017, 17:40 – 18:25).

A whole set of questions could be raised, including on the geopolitical, historical, cultural elements defining this renewed partnership. The purpose of this paper is to enquire on transnational perspectives about the EU role vis-à-vis Africa, taking Civil Society Organisations (CSOs; Lewis 2009) as actors of the international political system which represent a movement of global citizens trying to influence policies, more than politics, and are considered by part of the literature as a new juridical subjectivity in international relations which contributes to the advancement of human rights ideals and norms (Papisca and Mascia 2004, 106-8). Beyond irenic definitions and an outer image of internal solidarity, the transnational arena can equally be studied as a political place where interests, on top of ideas, are debated and do not always converge. In this sense, how are African peoples' interests transnationally represented within EU decision-making in the field of development cooperation? Two typologies of organisations, I assumed, would be most active in this regard: International Non-Governmental Development Organisations (INGDOs) operating in African countries (because of their alleged representativeness of the non-state not-for-profit development community), and African-led Organisations (AIOs), as they allegedly represent the interests of African peoples without intermediaries, in a self-empowering process which resonates with a panafricanist vision of EU-Africa relations

and can find its legal (non-binding<sup>2</sup>) basis in the UN Declaration on the Right to Development (UN 1986). More precisely, I focused on Africa-based Organisations (AbOs) and Europe-based African Diasporic Networks (ADNs).

It is of interest, here, to understand the diversity of perspectives that are formally expressed through EU official civil dialogue mechanisms with the view of influencing legislative and policy outcomes, civil dialogue being defined as «the interactive dynamics expressed through the complex and broad network of access channels provided by the EU to non-state and non-governmental actors, above all those with human-promotion solidarity objectives» (Mascia 2007, 55). The reasons behind the lack of engagement of some of the above-mentioned actors are equally noteworthy to understand.

The decision-making process around the NECoD is the case study for this analysis. Adopted in June 2017, the NECoD aims at strategically directing EU policies on development cooperation *latu sensu* until 2030, in line with the 2030 Agenda (UN 2015). I focused on selected contributions (see Annex 1) to the online public consultation launched by the European Commission (EC) from May to August 2016, through qualitative textual analysis. Semi-directive interviews to staff members or founders of selected INGDOs and ADNs completed the picture (see Annex 2).

The concepts of Sustainable Development (SD; UN 2015; Kanie and Biermann 2017) and African Renaissance (AR; Tounkara, Lolo, and Mavoungou-Pemba 2015; do-Nascimento 2008) operate as theoretical framework of the research. *Africa* is considered as a whole unit of analysis, in line with the panafrican unitary vision (Boukari-Yabara 2017) currently regaining ground among people of African descent in Europe.

Echoing the overarching 2030 Agenda, the NECoD as well contains explicit reference to *Africa* (the term appears 7 times in the text, not better specified, whereas other areas such as Asia and Latin America appear only once and juxtaposed); this is not due to panafricanist intentions, but rather to propose an equivalence between a broadly defined geographical category and a broadly encompassing socio-economic-environmental imperative. Taking Gross National Income (GNI) per capita as a development indicator, in fact, 53 out of 55 African countries can be classified as 'developing' or 'to be developed': 27 count as Low Income Countries (LICs) and 26 as Medium Income Countries (MICs), with great differences within this subcategory (World Bank 2017). *Africa* in these terms is thus the place where SDG17 can be deployed to its maximum extent. However, this data does not show the economic growth and social development rates that many African countries are witnessing in

---

<sup>2</sup> On the dispute among developing and developed countries on the necessity of hard or soft law around the Right to Development, see Arts and Tamo 2016, 234-5.

recent years; as already argued (Easterly 2009), the Millennium Development Goals (MDGs) preceding the SDGs would be only partially met in Africa mostly due to their arbitrary design rather than African countries' complete inability. A half full or half empty glass? Huge diversity among countries prevent, of course, a unitary reply.

After enquiring about ownership of development paths by African citizens, the paper explores participation to civil dialogue at EC level around the NECoD negotiations. Selected contributions to the EC public online consultation are compared to perceptions by ADN representatives and the EC Communication (2016) 740.

### A claim for endogeneity: is Sustainable Development African enough?

Since the big decolonisation wave of the 1960s, development cooperation for Africa has been priority in the international community. Unlike Europe and North America, the developmental process for the rest of the world was inherently prescriptive and exogenous in its conceptualization (Arsel and Dasgupta 2015, 647). The right to self-determination in development (individually and collectively conceived) and the duty of international cooperation are both recognized in international human rights law (UN 1986, Arts. 1.2, 2.1, 2.2, 3.3, 4.2, 6.1), with the primary responsibility incumbent on each sovereign State (Art. 3.1; UN 2015). Still, finding the right balance between the two can prove challenging, and the interpretation of what is co-operation and what is interference or imposition can be equivocal. The international development community is today much more sensitive to the necessity to involve local populations and national institutions in project design, implementation and evaluation: *ownership* and *contextualisation* are key mainstream concepts. However, to deploy the concept of *appropriation* (Bergamaschi 2016) would bring us a step closer to a genuine consideration of African peoples' agency. In the framework of the 2030 Agenda, although implementation be univocally up to the national level, a set of methodological questions could be raised: how will SDG17, calling for a renewed multi-stakeholder partnership, influence National Sustainable Development Plans (NSDPs)? How much sovereignty will African countries, in concrete factual terms, have over their plans? How will African citizens participate in their definition?

Beyond the evident assumption that citizens' participation can render better adaptability to a given context, thus increasing legitimacy and the potential success of a programme, the issue lies, much more profoundly, in the growing readiness showed by (some?) African citizens to be more actively involved in the economic, social, philosophical, cultural destiny of their countries and countries of origin, above all (but not limited to) young people. A fervid cultural debate is going on among the African diaspora in Europe and people on the continent around the need to rethink Africa with African lenses, to rebrand Africa and to reshape an endogenous process of

*modernisation / advancement*; the concept of *development* itself is at times rejected as inherently western and inappropriate (Sarr 2016, 17; personal communications with representatives of ADNs in Brussels):

A momentum is growing about the role of African people (whether you are on the continent or outside) of owning the narrative and being deliberate about telling African stories from an African perspective, about shaping the conversation, the discourse around it (Africa focused communications professional, ACW, pers. comm., July 18, 2017).

We are for African Renaissance: it is a concept which aims for Africans to re-appropriate their own historic, scientific, economic, political and cultural traditions and innovate based on those African cultural values, in order to rethink an endogenous development and reconstruct their own destiny (Marie-Charlotte Tatepo, Renaissance Africaine ASBL, pers. comm. September 28, 2017).

Other ADNs prefer to inscribe their action within the SDG framework, trying to propose their own vision from within the mainstreamed developmental arena (Bora Kamwanya, ACP YPN, pers. comm., October 18, 2017).

### Trying to inform EU development policy through official channels

The role of the EU as distinguished from the one of Member States (MS) in the field of development cooperation begun growing since 2000, like its legislative corpus and the institutions and organs involved. The first European Consensus on Development was produced in 2005 in an attempt to gather a shared vision on the EU role in the field (Orbie and Carbone 2016). Revising it in 2016-2017 was a way to show how much the EU vision fits within the Sustainable Development framework that it contributed to shape. The main steps of the process are outlined below.

Table 1. Calendar for NECoD decision-making process

	Time frame	Initiating actors	Initiative	Target stakeholders
1	25 Sept 2015	UNGA	Adoption of 2030 Agenda	Multiple, global level
2	23 May 2016	EC, DG DEVCO, UNIT A1, in association with EEAS, Global 5	Publication of Roadmap 2016/DEVCO/003	Multiple, EU level
3	30 May – 21 Aug 2016	EC	Public online consultation	Multiple, global level

4	9 Jun 2016	European Parliament (EP)	Committee referral announced in Parliament, 1st reading/single reading	EP
5	Jun – Aug 2016	EC	5 High level policy meetings, including the European Development Days (EDDs) 2016	Multiple
6	22 Nov 2016	EC	Communication COM (2016) 740 final	EP, European Council, European Economic and Social Committee, Committee of the Regions
7	28 Nov 2016	Council of the EU	3504 <sup>th</sup> meeting (Foreign Affairs and Development) Debate	Council
8	25 Jan 2017	EP DEVE Committee	Vote in committee, first and single reading	EP DEVE Committee
9	13 Feb 2017	EP	Debate in plenary	EP
10	14 Feb 2017	EP	Vote in plenary, first and single reading	EP
11	19 May 2017	Council of the EU	Debate and vote, first and single reading, possible adoption	Council
12	May 2017	EP	Final vote	EP
13	7 Jun 2017	EU and MS	Official adoption during the EDDs 2017	

(Sources: European Commission, European Parliament and European Council websites)

Two official civil dialogue mechanisms were launched by the European Commission to inform its first draft communication: the public online consultation (EC n.d.) and at least 5 high level meetings, including the European Development Days 2016 (EDDs; Table 1, points 3 and 5; ADE 2016). Certainly, the actual influence that online public consultations have on the legislative production at EU and international level is difficult to prove and is questioned (Orsini 2016), even within the CSO field:

The EU institutions are often compelled to consult civil society. Whether then this consultation be useful, exhaustive and taken into consideration we cannot know in advance. It is only ex-post, when we verify the final approved text, that we can see which points were considered that we were insisting upon. [...] Consulting

CSOs is the praxis. Institutions tend sometimes to do it as a window-dressing exercise rather than to truly get inspiration from CSOs (Francesca Romana Minniti, CONCORD, pers. comm., April 6, 2017).

Still, in this consultation the CSO sector, as re-categorized by the European Commission<sup>3</sup>, was the most reactive one (see Table 2).

Table 2. Categories of respondents to EC online public consultation on NECoD (publicly available)

Categories of respondent	Total publicly available	Of which anonymous
Individuals	23	10
Civil Society Organisations	108	12
Public administrations and Government institutions	12	4
International Organisations	5	1
University and academia	7	1
Private sector	9	1
Other	1	0

(Source: EC website, categorisation chosen by respondents among a given set of possibilities, and readjusted by EC)

The working fields of respondents were diverse. The majority was devoted to developmental issues broadly (47). A considerable part was also made up of environmental NGOs (13), NGOs working specifically on water and sanitation (9) and on healthcare (13). Other organisations' focuses were mainly in the fields of democratisation (4), conflict prevention and peace-building (3), education (9), women's rights (2) and labour rights (2)<sup>4</sup>.

Roughly 1 in 5 organisations were not based in Europe. This participation could imply a perception of the EU as a global actor in the field. In total, only 2 organisations were based in Africa: the Organisation of the African Youth (OAY, South Africa, registered in 11 African countries, OAY n.d.) and the United Cities and Local Governments Africa (UCLGA, Morocco, with 40 national member associations, UCLGA n.d.).

INGDOs with headquarters in Europe contributed massively to the consultation, showing a great interest in influencing the NECoD, because of its strategic programmatic nature:

<sup>3</sup> The EC reclassified as CSOs' some contributions from participants self-identified as pertaining to other categories. I followed the EC categorisation.

<sup>4</sup> My classification.

The intention for many MS, EU institutions and CSOs (for instance this is CONCORD's position) is to try and have in it as many issues as possible so as to avoid, in the future, some issues not to be dealt with on the basis that they are not contained in the programmatic document. [...] It's about defining priorities in order to have a framework reference (F. R. Minniti, CONCORD, pers. comm.).

ADNs, on the other hand, did not officially take part (some representatives participated on an individual capacity). The reasons for this absence can be of a contextual, tactical or ideological nature, including: lack of interest in the EU as a developmental actor; preference for a direct participation during the EDDs (Table 1 point 5); preferential focus on other EU processes, such as the Post-Cotonou negotiations (like for ACP YPN and ACW, pers. comm.); rejection of EU as a priority actor for the development of Africa and of the 2030 Agenda as a change-oriented tool.

### African Diasporic Networks (ADNs) in Europe: diverse objectives

The diversity of ADNs in Europe (with Brussels as the city that best exemplifies it as the headquarters of European institutions, on top of national and local ones) comes here into play to attempt an explanation for their limited participation in the NECoD negotiations. Although an exhaustive mapping of ADNs in Europe or Belgium is not the focus here, at least three typologies can be sketched:

- a) Community associations active at local level (regrouping people coming from one city/sub-region, one country, or different countries) mainly with cultural aims, some of which lobby their local communities around integration issues. These may also have a developmental focus towards their cities/sub-regions, countries of origin;
- b) Panafricanist associations/organisations (following a Panafricanist political project) which deliberately choose not to be involved in civil dialogue or lobbying to the EU nor the national (European) level, but rather work from Europe, directing their activities towards African countries or people of African origins, the interaction in or with Europe being perceived as of limited importance;
- c) Panafrican associations/organisations (regrouping people of African descent from different countries) which engage in civil dialogue and perform lobbying activities at different levels, including EU and AU: these can have both an integration and a development component for their work.

Typology a) associations are not necessarily interested in the EU decision-making processes on development and their implications for African countries:

Many African diaspora associations [...] do not lobby the EU because they don't see the point, because nobody explains them the interest for doing so. [...] Many of them operate at local communal level, sometimes at federal [Belgian] level to get funds. [...] The European Commission is too far and too complex. [...] They have a local mission, a local interest, a local anchoring (Annie, Meridia Partners and ACW, pers. comm. Sept. 28, 2017).

A potential gate-keeping effect by some INGDOs, historically more involved in advocacy at EU level, might as well play a part, a dialogue between INGDOs and ADNs being still missing:

Those Brussels-based associations which have cooperation projects did not see the entering door, because if you do not pass through CONCORD, you don't know how to enter that process. [...] Officially CONCORD was managing the process, in the attempt to be perceived as the interlocutor [vis-à-vis EU institutions - ndr] from the CSO sector (Annie, pers. comm.).

Panafricanist associations/organisations under typology b), on the other hand, do not have an EU focus on purpose. They prefer to work for development of African countries by empowering people of African origins to be directly involved:

I don't lobby at EU level because I consider it a waste of time. [...] It is very difficult to challenge their position: there are always discussions, but when you ask questions going outside their traced path, they won't reply. [...] They are showing a win-win partnership but on the other hand they are pushing for EPAs<sup>5</sup>. [...] The same people who are destroying Africa are the ones who are giving money to repair it (M.-Ch. Tatepo, pers. comm.).

Some Panafrican associations/organisations under typology c) are emerging in the last few years with a federating objective. The term *Panafrican* here might transcend the practice observed by Grégoire and Petit (2011, 152-153): we could be witnessing the creation of networks not only regrouping people originating from different African countries, but also aiming at contributing to the consolidation of a unitary continent and its development.

Among these organisations, the African Diaspora Network in Europe (ADNE; ADNE n.d.), the Africa Caribbean Pacific Young Professional Network (ACP YPN; ACP YPN n.d.;

---

<sup>5</sup> Economic Partnership Agreements.

B. Kamwanya, pers. comm.) and the Africa-Europe Diaspora Development Platform (ADEPT; ADEPT n.d.; Devex n.d.; B. Kamwanya, pers. comm.) participated to the EDDs 2016, rather than the online public consultation, probably as this is more useful to gain visibility within the development community at EU level (EC 2016d; B. Kamwanya pers. comm.).

The perception of some INGDOs as fundamental actors in the EU lobbying panorama is present among this typology as well, where some are considering an entry strategy, in order to contribute to the definition of INGDOs' priorities from inside (B. Kamwanya, pers. comm.).

### **Development and Africa: which profile for the EU?**

While analysis of the global context and general priorities highlighted by the sample in the public online consultation (see Annex 1) showed a diffuse convergence of ideas, it was on the EU role on development (and vis-à-vis the African continent) that replies, mainly of a prescriptive nature, considerably varied.

*Consensual prioritisation* – the sample was almost unanimous in considering how the current challenges highlighted in the EU survey questions ("changing geography and depth of poverty, climate change, global security challenges such as fragility and violent extremism, migration, ageing societies, unprecedented urbanization" among others; EC n.d.) are interlinked and mostly due to unbalanced uncontrolled globalisation processes. As per this anti-neoliberal approach, global power imbalances among and within countries would be driven by wealthy elites and transnational corporate companies determining the global economic system, exacerbating inequalities. This would in turn affect social cohesion, increasing migratory flows out of necessity and undermining the legitimacy of global institutions. Lack of innovative action by world politics was deplored. The EU, in this, would have multiple roles to perform, including: being a regulator of its own multinationals on the basis of respect of human rights, contribute globally to the fight against illicit financial flows (which constitute a considerable reduction in tax revenue for developing countries) and firmly contribute to a global transition to low carbon emission economy, through use of renewable energy sources.

*Policy (in)coherence* - this whole survey exercise by the EU seemed to be aimed at finding better policy coherence among its external action policies, in the context of the Lisbon Treaty, from a SD perspective. Incoherency among policies, institutions and decision-making levels imply gaps in the overall EU governance for development cooperation broadly considered. Respondents were unanimous in acknowledging the tripartite nature of this requirement: between EU development policy and other external policies (a first step has been made through the EU Global Strategy, which

advocates for the integration of several policies, including development cooperation, humanitarian aid, trade, common foreign and security policy, in the external action of the EU); between external and internal policies (a clear example being the repercussions of the Common Agricultural Policy externally); between EU institutions and MS (the two levels operating at times inconsistent policies in a given country, showing the need for a “whole of government” approach supranationally conceived).

*Contextualisation and ownership* - Respondents agreed on the fact that development policies should be better contextualised according to the specificity of each country, avoiding top-down programming. The definition of NSDPs being a state responsibility, the EU role should be, therefore, to facilitate this task, whether required, promoting CSO participation therein and in the implementation phase, ensuring ownership by the state and local population.

*Migration through Human Rights lenses* – Away from the security approach to migration currently pervading the European arena, the sample was unanimous in proposing a human-centered and rights-based approach, which would look at how to link migration and development policies not with the aim of controlling immigration in the EU. Recalling the root causes of migration out of necessity (lack of employment opportunities, war, climate change), the sample had very clear ideas of what would constitute internal priorities for the EU on migration: enabling legal flows, improving protection of migrants’ rights, supporting diaspora engagement in the society of arrival (through integration policies, protection of social and labour rights, fight against racism and xenophobia, facilitation of remittances).

Elaborating on the selected contributions, some preferred EU profiles can be sketched:

*The aid giver* – From this perspective, the EU should (continue to) distinguish itself in development cooperation because of its role as a global donor under ODA. Aid would have positive repercussions in developing countries, as a key source to finance public services. This should be coupled with long-term in-country support to domestic resource mobilisation (creation or enhancement of tax collection systems and of conditions to shift from the informal to the formal economy). The EU and MS should therefore keep their promises to increase ODA up to 0.7% GNI (CONCORD). This vision is in contrast with perceptions by many ADN representatives.

*The (social, fiscal, environmental) justice champion* – From this angle, the EU should focus on regulating its multinational firms controlling global value chains (GVCs) that involve African countries, in order to end situations of exploitation of people and natural resources and tax avoidance in those countries (OAY n.d., CONCORD). The EU should, furthermore, champion the adoption of a UN convention on business and human rights and propose the creation of a global tax body to contrast illicit financial flows (CONCORD). Implementation of the Paris Agreement was also considered as a

precondition for EU external credibility: an internal shift to a circular, low carbon, economy and a decrease in consumerist behaviours should be operated in order to achieve SDG12 (sustainable production and consumption), contributing to limiting resource grabs in developing countries (CONCORD).

*The pro-panafricanist* – The EU was here considered as a model of political integration, human rights and good governance, which should inspire other continents, like Africa (UCLGA n.d.). The EU as a supranational entity should engage at the corresponding decision-making level, refraining from bilateral engagements at country level: this would entail a strong political support to the African Union (AU), complementing the financial support already being given, as well as to sub-regional integration processes. Institutional changes would be needed in this sense: the EU should revise frameworks such as the Africa Caribbean Pacific (ACP) EPAs and consider its southern neighbours as Africans, through the revision of its neighbourhood policy (UCLGA n.d; ECDPM).

*The occidens power* – The EU would be a declining power in the XXI century, South-South cooperation and alternative political models being proposed to developing countries that might outpace the appeal of EU financial support in the global influence race. The relative importance of ODA might be declining as soon as the income of least developed countries rise. The EU could, though, offer more than funds in this context, drawing from its example of social democracy (ECDPM).

*The partner* – According to the majority of the sample, the EU would be a fundamental partner for Africa, but in many different terms. The 2030 Agenda itself allows for a reconfiguration of development partnerships, under which the private sector is welcome, in order to differentiate donors and give new financial impetus to development. Some respondents would only welcome this under strict respect of Corporate Social and Environmental Responsibility principles<sup>6</sup> (CONCORD). The EU should also keep on partnering with the CSO sector, but here a divide emerges: should it support the field holistically taken, including international, national and local CSOs (CONCORD) or more deliberately target African-based organisations (OAY)?

### **The EC Communication (2016) 740**

The EC communication released in November 2016 (EC 2016a) contained a good number of proposals shared by many survey respondents. Particularly, the EC confirmed acknowledgment of: the interlinked nature of the 2030 Agenda and the Paris agreement; the need to promote resource efficiency, sustainable production and

---

<sup>6</sup> Several international instruments already regulate these issues (including the Monterrey Consensus, Doha Declaration, Paris principles, Accra Agenda, Addis Ababa Action Agenda, Bali principles, Rio conventions).

consumption patterns, transition to a circular, low carbon emission economy; the need for policy coherence between internal and external policies and among EU institutions and MS; the increased diversification of country situations, not necessarily visible through a standard GNI/capita growth measurement (still, the EC did not foresee to adopt alternative measures of well-being); the usefulness of contextualised approaches in NSDP design; the need to foster job creation, improving access to factors of production, promoting progressive taxation, guaranteeing a basic income, ensuring access to global public goods and supporting sustainable GVCs; the need to facilitate trade and investment in developing countries (mention is also made to the ACP EPAs, said to cause unequal relations between developing countries and multinationals); the necessity to boost domestic resource mobilisation through capacity building on tax collection and tackling illicit financial flows; the necessity to support capacity building on statistical data collection.

Consistent differences in the EC Communication, as per the general vision of selected respondents, were on the other hand linked to areas including: the definition of partnerships involving the private sector (CSER was not mentioned, and Innovative Financial Instruments “blending” public and private funders were strongly welcomed which did not make the unanimity in the sample); the lack of consideration of SMEs as a key focus to boost development; a security approach to migration, and development considered as strategic to minimise it.

CONCORD commented the EC Communication with mild acceptance, showing specific concerns, on top of the above, for the failure to adequately acknowledge national ownership as a key development effectiveness principle. The lack of recognition of the role of civil society “at local, national and international” level, as well as the support for an enhanced, not critically assessed, role of large multinationals in development cooperation were also deplored (CONCORD 2017).

### Africa as the playing field for EU global aspirations?

During the NECoD signing ceremony, Mogherini stressed once again the importance of the EU as a global actor and largest donor, highlighting the link that the EU makes between (external) development and (internal) security:

Together [EU and MS] we are by far the largest global donor, the *indispensable* partner for our friends across the globe and for a rule-based global order. [...] for us, investing in climate change actions, in human development, in humanitarian actions [...] is also a direct investment in European security. [...] I believe today we send a *reassuring* message that the European Union is there, tomorrow even more than before, in partnership, building strong alliances to support the

multilateral system and support a sustainable way of developing our planet (EDDs June 7, 2017, 00:28-1:11, 02:57-03:26, 03:49-04:07; European Council 2017).

Initiatives such as the EDDs and strategic documents like the NECoD are, at the eyes of some interviewees, communication tools to keep a place in the global development arena, with Africa as the main playing field for this ambition:

The EDDs are DG DEVCO flagship event shouting to the whole world “we are the first donor for Africa” [...] It is their first role in the world; because they have lost the leadership in so many fields, they will not let go this one for a long time still. [...] On this the diaspora could wake up a little bit, as in reality the first donor for Africa is the diaspora. [...] The NECoD has the same aim: to reinforce a pole position in a very specific field (Annie, pers. comm.).

When questioned on the EU role towards Africa, the ADN representatives were unanimous as to what the EU should stop doing: being a donor (4/4 interviewees); the rhetoric of aid should be abandoned, as considered useless on the ground in the long term. Unlike the consultation sample which, to different degrees, was giving the EU, for the years to come, a clear role to play in Africa (although more of a supportive nature), 3 ADN interviewees gave 3 different replies as to what the EU should concretely do instead: either enforce fair trade agreements, contribute to long-lasting peace or completely disengage.

## Bibliography

- ACP YPN n.d. African Caribbean Pacific Young Professional Network.  
<http://www.acpypn.com/about/> (Accessed September 20, 2017).
- ADE 2016. Aide à la décision économique: Analysis of public consultations on the new Consensus from policy event meetings. Final Short report, November 2016.  
[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/final-report-analysis-pc-consensus-policy-event\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/final-report-analysis-pc-consensus-policy-event_en.pdf).
- ADEPT n.d. Africa-Europe Diaspora Development Platform. <http://www.adept-platform.org/> (Accessed October 28, 2017).

- ADNE n.d. Africa Diaspora Network in Europe.  
<http://www.africandiasporanetwork.eu/en/aboutus.html> (Accessed June 15, 2017).
- Arsel, Murat and Anirban Dasgupta. 2015. "Critique, Rediscovery and Revival in Development Studies". *Development and change* 46(4): 644-665. DOI: 10.1111/dech.12183.
- Arts, Karin and Atabongawung Tamo. 2016. "The Right to Development in International Law: New Momentum Thirty Years Down the Line?" *Netherlands International Law Review* 63: 221-249. DOI 10.1007/s40802-016-0066-x.
- Bergamaschi, Isaline. 2016. "The politics of aid and poverty reduction in Africa: a conceptual proposal and the case of Mali" (Global Cooperation Research Papers 16). Duisburg: Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research (KHK/GCR21). DOI: 10.14282/2198-0411-GCRP-16. Licence: Creative Commons Attribution CC BY-ND 4.0.
- Boukari-Yabara, Amzat. 2017. *Africa Unite! Une histoire du Panafricanisme*. Paris: La Découverte.
- CONCORD 2017. European NGO Confederation for Relief and Development. January 2017. Position paper. *CONCORD Red Lines Proposal for a New European Consensus on Development*. [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/02/CONCORD\\_EUConsensus\\_Redlines\\_post22Nov\\_201702.pdf?f4d97b](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/02/CONCORD_EUConsensus_Redlines_post22Nov_201702.pdf?f4d97b).
- Devex n.d. *Africa-Europe Diaspora Development Platform [ADEPT]*.  
<https://www.devex.com/organizations/africa-europe-diaspora-development-platform-adept-62751> (Accessed October 28, 2017).
- do-Nascimento, José, ed. 2008. *La renaissance africaine comme alternative au développement. Les termes du choix politique en Afrique*. Paris: L'Harmattan.
- Easterly, William. 2009. "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa." *World Development* 37(1): 26-35. doi:10.1016/j.worlddev.2008.02.009.
- EC 2016a. European Commission, Communication (2016) 740 final. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Proposal for a new European Consensus on Development – "Our World, our Dignity, our Future" (November 22, 2016).  
[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122_en.pdf).

- EC 2016b. Fact Sheet MEMO/16/1363, Publication of new figures on 2015 Official Development Assistance (April 13, 2016). [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1363\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1363_en.htm).
- EC 2016c. Roadmap “Proposal for a revised European Consensus on Development” (May 23, 2016). [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_devco\\_003\\_european\\_consensus\\_on\\_development\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_devco_003_european_consensus_on_development_en.pdf) (Accessed April 22, 2017).
- EC 2016d. European Development Days 2016 Proceedings. <https://eudevdays.eu/sites/default/files/documents/EDD2016-proceedings-final.pdf>. (Accessed October 28, 2017).
- EC n.d. European Commission. Online public consultation. [https://ec.europa.eu/europeaid/un-2030-agenda-sustainable-development-public-consultation-revising-european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/un-2030-agenda-sustainable-development-public-consultation-revising-european-consensus-development_en) (Accessed May 10, 2017).
- European Council 2017. Signing ceremony of the New European Consensus on Development (June 7, 2017). <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/video/eu-hr-mogherini-at-the-signing-ceremony-of-the-new-european--17757> (Accessed September 12, 2017).
- European Council n.d. Meeting Calendar. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/> (Accessed May 15, 2017).
- EP n.d. European Parliament, Legislative Observatory. Procedure file 2016/2094(INI). [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2094\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2094(INI)) (Accessed May 15, 2017).
- EP 2017. European Parliament, S&D Group African Future conference, Brussels, September 27, 2017. Live broadcast, 4:00:08 [https://www.facebook.com/socialistsanddemocrats/?hc\\_ref=ARSW\\_98sF3gDwZu\\_p6YVelhNstqtL3zpAdjJlDqNJO-l4vOENpM9zIYuMqibRmulCqQ&fref=nf](https://www.facebook.com/socialistsanddemocrats/?hc_ref=ARSW_98sF3gDwZu_p6YVelhNstqtL3zpAdjJlDqNJO-l4vOENpM9zIYuMqibRmulCqQ&fref=nf).
- EU 2017. New European Consensus on Development. “Our World, Our Dignity, Our Future.” Joint statement by the Council and the representatives of the Governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission (June 7, 2017). [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf).
- Grégoire, Nicole, and Pierre Petit, 2011. “Communitarian rhetorics within a changing context: Belgian Pan-African associations in a comparative perspective” In *The*

- Others in Europe. Legal and social categorization in context*, edited by Bonjour Saskia, Andrea Rea, Dirk Jacobs. Brussels: Éditions de l’Université de Bruxelles.
- Kanie, Norichika, and Frank Biermann, eds. 2017. *Governing through Goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachussets: the MIT press.
- Lewis, David. 2009. “Non-governmental organizations.” In *International encyclopedia of civil society*, edited by Helmut K. Anheier, and Stefan Toepler. New York: Springer.
- Mascia, Marco. 2007. “La strategia dei «dialoghi» dell’Unione Europea per la costruzione di un ordine internazionale basato sui diritti umani.” In *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, edited by Marco Mascia, 51-83. Venezia: Marsilio.
- OAY n.d. Organisation of African Youth. <https://www.oayouth.org/index.php> (Accessed April 21, 2017).
- Orbie, Jan, and Maurizio Carbone. 2016. “The Europeanisation of development policy.” *European Politics and Society* 17(1): 1-11. DOI: 10.1080/23745118.2015.1082688.
- Orsini, Amandine. 2016: “Do Non-State Perspectives Matter for Treaty Ratification and Implementation? The case of the European Consultation on the Nagoya protocol.” *Environmental Policy and Governance* 26(5): 377–393.
- Papisca, Antonio and Marco Mascia. 2004. *Le relazioni internazionali nell’era dell’interdipendenza e dei diritti umani*. 3<sup>rd</sup> edition. Padova: CEDAM.
- Sarr, Felwine. 2016. *Afrotopia*. Paris: Philippe Rey.
- Tounkara, Sidy, Chadon Adam Chantal Lolo, and Pénélope-Natacha Mavoungou-Pemba, eds. 2015. *Les réalités et les défis d'une renaissance africaine*. Paris: L'Harmattan.
- UCLGA nd. United Cities and Local Governments of Africa. <https://uclga.africawebroom.com/source> (Accessed April 21, 2017).
- UN 1986. United Nations, General Assembly, Resolution 41/128: Declaration on the right to development (A/RES/41/128, December 4, 1986). <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.
- UN 2015. United Nations, General Assembly, Resolution 70/1: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1, October 21, 2015). [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf).

World Bank. 2017. "The world by income FY2017." World Development Indicators 2017. <http://data.worldbank.org/products/wdi-maps> (Accessed May 14, 2017).

#### **Annex 1: Selected sample**

- The European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD).
- The European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- The Organisation of African Youth (OAY).
- United Cities and Local Governments Africa (UCLG Africa).

#### **Annex 2: Interviews**

- Francesca Romana Minniti, CONCORD Policy and Advocacy Coordinator, April 6, 2017.
- Africa-focused communications professional, AFRICA COMMUNICATIONS WEEK (ACW) organiser, July 18, 2017.
- Annie, MERIDIA PARTNERS, ACW organiser, September 28, 2017.
- Marie-Charlotte Tatepo, RENAISSANCE AFRICAINE ASBL founder, September 28, 2017.
- Bora Kamwanya, ACP YOUNG PROFESSIONAL NETWORK (ACP YPN) Advocacy and Parliamentary Relations Officer, October 18, 2017.

**Valentina Brogna** is a PhD Researcher in International Relations at the Research Centre on Political Science (CReSPo) and associate member of the Institute for European Studies (IEE) at Université Saint-Louis – Bruxelles. Her research focuses on the participation of INGDOs and African Diasporic Networks within the governance of EU external action in the African continent. A former NGO professional, she worked for 4 years at the European Women's Lobby and volunteered for several NGOs operating on development cooperation, migration, integration and intercultural dialogue. She holds a Master's Degree in Institutions and Policies of Human Rights and Peace from Padua University and a Certificate of Political Studies from SciencesPo Bordeaux.

Email: [valentina.brogna@usaintlouis.be](mailto:valentina.brogna@usaintlouis.be)

---

*La “French Theory”: una rassegna bibliografica*

**Olivier Butzbach**

**Premessa**

Quale motivazione si cela dietro la proposta di istituire una sezione, all'interno di *Politics*, esclusivamente dedicata a recensioni di libri recentemente pubblicati *in lingua francese*? Il titolo di questa sezione svela questa motivazione solo in parte: *French Theory* è infatti il titolo di un lavoro, pubblicato dalle edizioni La Découverte nel 2005, di François Cusset, storico delle idee all'Università di Parigi-Ouest Nanterre. Il libro di Cusset porta il sottotitolo seguente: *Foucault, Derrida, Deleuze et Cie et les mutations de la vie intellectuelle aux États-Unis*. Tratta quindi dell'influenza che hanno avuto autori come Foucault, Deleuze e Derrida nella vita intellettuale negli Stati Uniti, in particolare nelle Facoltà letterarie delle Università nordamericane dalla fine degli anni 1960 in poi. La *French Theory* è il prodotto dell'interpretazione, della rielaborazione dei lavori dei grandi pensatori post-strutturalisti francesi nel contesto particolare del dispiegamento, negli anni 1970 negli Stati Uniti, di nuovi approcci analitici e militanti: i *cultural studies*, i *gender studies*, i *queer studies*... L'obiettivo del lavoro di Cusset non era quindi di sancire una certa omogeneità nazionale di autori peraltro molto diversi tra di loro (negli approcci, negli interessi e nelle traiettorie): Foucault, Deleuze e Derrida non incorporano un “pensiero francese” – difatti, il titolo inglese dato da Cusset al suo lavoro illustra perfettamente il suo intento, basato sulla neutralizzazione di possibili identificazioni di opere diverse sulla base della loro comune appartenenza ad un'area culturale e un periodo storico. Che Foucault e compagnia siano pensatori francesi non è in dubbio; che però rappresentino un modo specificamente francese di pensare (il mondo), o contenuti teorетici specificamente francesi, è invece un'altra questione, non facilmente risolvibile, né, forse, molto rilevante. Quindi Foucault, Derrida, Deleuze “et Cie” diventano *French Theory* nel processo della loro accoglienza e appropriazione dalla scena intellettuale nordamericana.

Sta forse, quindi, diventando più chiaro l'intento che motiva la presente sezione: oltre un richiamo che vorremo leggermente ironico al libro di Cusset, si tratta di dare ai lettori italiani non francofoni, o comunque non necessariamente al corrente della

produzione editoriale francofona, la possibilità di confrontarsi indirettamente con essa, attraverso le scelte delle opere recensite che saranno proposte nei successivi numeri di *Politics*. Per essere ancora più specifici, questa sezione si basa su un doppio presupposto. Il primo è che c'è attualmente, in Francia e nel mondo francofono più in generale, una produzione editoriale molto sostenuta nel campo delle scienze sociali, della filosofia, della storia, degli studi umanistici; una produzione editoriale, peraltro, frutto del lavoro di nuove generazioni di studiosi che affrontano temi e problematiche che richiedono approcci interdisciplinari o perlomeno aperti ad altre discipline di quelle da cui questi autori provengono. Molti di questi lavori sono potenzialmente di grande interesse per i lettori di questa rivista; inoltre, essendo stati pubblicati recentemente in lingua francese (e da case editrici non necessariamente "importanti"), una loro versione italiana potrebbe non essere disponibile prima di un certo numero di anni, privando quindi i loro potenziali lettori italiani di contributi rilevanti per i loro lavori o le loro riflessioni. Ovviamente, non si pretende qui di sostituire il lavoro di aggiornamento scientifico che ogni studioso è chiamato a fare nella propria disciplina, trovando modi più o meno soddisfacenti di superare eventuali barriere linguistiche. Si vuole, piuttosto, mettere a disposizione della più vasta comunità di studiosi e non studiosi opere (ovvero introduzioni a esse) che potrebbero alimentare la loro riflessione.

Il secondo presupposto che motiva la creazione di questa sezione contraddice apparentemente la brevissima descrizione del significato del libro di Cusset, proposta sopra: la produzione del lavoro scientifico, e più in generale del pensiero, non è casualmente distribuita attraverso le frontiere nazionali. La circolazione e l'elaborazione del sapere non sono solo circoscritte geograficamente da barriere linguistiche; la produzione del sapere scientifico, particolarmente al livello universitario, è inoltre fortemente strutturata da organizzazioni e istituzioni nazionali, che lasciano un'impronta più o meno visibile nello stile e nei contenuti di questo sapere. Non c'è, probabilmente, una "teoria (specificamente) francese" che possa essere distinta da una "teoria tedesca" o da una "teoria britannica"; ci sono, però, una serie di fattori sociali e linguistici che consentono di attribuire caratteristiche apparentemente nazionali alla produzione dei saperi – e ciò a prescindere dall'effettiva circolazione di questi stessi saperi attraverso le barriere linguistiche e le frontiere nazionali. A nostro avviso, ciò basta per legittimare la scelta di dedicare un'intera sezione di recensioni alla produzione francofona. Magari confidando alla possibile apparizione di simili iniziative in riviste francesi, tedesche o britanniche, dedicate alla produzione italofona.

Il primo testo oggetto della recensione che segue è un'opera che si colloca nella storia delle idee. Tuttavia, nei prossimi numeri di *Politics. Rivista di Studi Politici*, ci si propone di offrire all'attenzione dei lettori di questa rivista recensioni di libri che spaziano in un

ampio raggio disciplinare, che comprende la storia delle idee, la storia delle istituzioni, la filosofia e la scienza politica. Ogni suggerimento è ovviamente benvenuto.

### Pensare con e oltre Foucault

Arnault Skornicki. 2015. *La grande soif de l'État. Michel Foucault avec les sciences sociales*, Paris: Les Prairies Ordinaires. ISBN 978-2-35096-116-3. 288 pagine, 20 euro.

Nella cornice di una ricca attualità editoriale attorno alle opere di Michel Foucault, Arnault Skornicki si propone, in questo libro, di discutere teoricamente dello Stato alla luce dei lavori del pensatore francese. Scrive esplicitamente Skornicki nell'introduzione: «Questo non è quindi un nuovo libro su Foucault. Questo è un libro sullo Stato e sulla possibilità, sempre viva, di farne una teoria, bagnata nell'acqua acida della genealogia» (Skornicki 2015, 14). Tale sforzo però va contestualizzato.

Arnault Skornicki, *maître de conférences* in Scienza politica all'Università di Parigi-Ouest Nanterre, nonché ricercatore presso l'Institut des Sciences Sociales du Politique del CNRS, è specializzato in Storia sociale delle idee politiche. È autore, in particolare, de *L'économiste, la cour et la patrie. L'économie politique dans la France des Lumières* (CNRS 2011) e co-autore de *La nouvelle histoire des idées politiques*, scritto con Jérôme Tournadre (La Découverte 2015).

Il libro di Skornicki s'inserisce nella vasta produzione editoriale dedicata alla re-interpretazione, in chiave più o meno critica, dell'opera di Michel Foucault<sup>1</sup>. Questo nuovo interesse per Foucault si esprime in particolare nell'area francofona, confermando i presupposti che hanno motivato la creazione di questa sezione, come spiegato sopra – pur comprendendo autori non francesi – italiani, spagnoli, tedeschi – che però hanno contribuito in questi anni a questo rinascimento francese degli studi foucaultiani. Tale rinascimento è spiegato in parte dalla pubblicazione presso Gallimard, iniziata nel 1997 e completata nel 2015, della trascrizione integrale dei corsi di Michel Foucault al Collège de France, dalle *Lezioni sulla volontà di sapere*, corso tenuto nel 1970-71 (pubblicato nel 2011), al *Governo di sé e degli altri*, l'ultimo corso tenuto da Foucault al Collège de France, nel 1983-84 (pubblicato nel 2009). Bisogna precisare inoltre che la maggior parte di questi corsi sono stati tradotti in italiano e pubblicati da Feltrinelli a qualche anno di distanza della pubblicazione francese. Questa impresa editoriale durata quasi vent'anni ha certamente contribuito a ravvivare l'interesse per il pensiero multiforme e difficilmente classificabile di Foucault.

---

<sup>1</sup> Per un aggiornamento sulla produzione editoriale su Foucault, si può rinviare il lettore all'ottimo sito della rivista *Materiali foucaultiani*: <http://www.materialifoucaultiani.org/it/editoria/novita-editoriali.html>.

Quest'interesse ha assunto, nel corso degli ultimi anni, una duplice forma (senza parlare dei numerosi lavori che pure non essendo dedicati all'analisi dell'opera foucaultiana, si basano esplicitamente su ragionamenti e concetti sviluppati da Foucault (Dardot e Laval 2013). Una prima forma è esegetica: la disponibilità dell'integralità dei corsi di Foucault al Collège de France ha incoraggiato e alimentato una re-interpretazione del lavoro del filosofo, dando luogo ad una ri-appropriazione francofona di concetti e approcci analitici foucaultiani (governamentalità, biopolitica, parresia) che erano già stati ampiamente utilizzati nel contesto nordamericano studiato da Cusset nel suo *French Theory* – un'antecedenza nordamericana nell'appropriazione dell'ultima fase dell'opera di Foucault peraltro sottolineata da alcuni partecipanti al revival francofono attuale (Audier 2015). Tuttavia, questa forma esegetica dei lavori su Foucault può sembrare paradossale, come sottolineato da Arnault Skornicki, quando si sa come Foucault stesso avesse precisamente rotto, nella sua pratica di genealogista o archeologo del sapere, con i codici tradizionali della storia delle idee, tra cui la credenza in una coerenza più o meno nascosta nel lavoro di un autore, e l'autonomia teorica del discorso.

Una seconda forma assunta dalla letteratura secondaria su Foucault (sia in lingua francese che in altre lingue) consiste nell'estensione dell'uso delle sue opere in campi nuovi, come la fotografia (Bazin 2016) o il lavoro sociale (Gutknecht 2016); o in confronto con altri autori, classici della filosofia o delle scienze sociali con i quali Foucault aveva intavolato un dialogo più o meno approfondito: Nietzsche (Bouveresse 2016), Marx (Bidet 2014; Laval, Paltrineri e Taylan, 2015), Deleuze (Rambeau 2016), Wittgenstein (Gillot e Lorenzini 2016), Canguilhem (Macherey 2011). Il lavoro oggetto della presente recensione si annovera in questa seconda forma di lavori su o con Foucault. Non si tratta, quindi, di un ennesimo lavoro esegetico: qui Skornicki si propone di esplicitare «il contributo della genealogia alla sociogenesi dello Stato» (14), «facendo uscire Foucault da se stesso e dal cerchio ermeneutico tracciato da lui stesso e da molti dei suoi commentatori» (14).

Il punto di partenza del lavoro di Skornicki consiste nell'osservazione che, se Foucault ha esplicitamente e continuamente contestato la «sopravalutazione del problema dello Stato» (Foucault 2004, 112), sostenendo quindi un'analisi decentrata del potere, non era per «tralasciare lo studio dello Stato in se ma, piuttosto, per invertirne il principio di analisi» (12). L'ostilità dichiarata di Michel Foucault rispetto al «problema dello Stato» come veniva costruito nel diritto e nelle scienze sociali non deve oscurare, secondo Skornicki, gli elementi più o meno nascosti di una vera e propria teoria dello Stato a livello embrionale; inoltre, l'ostilità dichiarata di Foucault a certe tradizioni nelle scienze sociali non dovrebbe impedirci di riconoscere il reale «contributo metodologico ed empirico [dell'approccio foucaultiano] alle scienze sociali» (14) – il

che spiega il sottotitolo scelto da Skornicki: *Michel Foucault con le scienze sociali* (corsivo nostro).

Da quest'ultimo punto di vista, il libro di Skornicki è molto convincente, data l'impressionante mole di autori e lavori con i quali Skornicki fa dialogare l'opera frammentaria di Michel Foucault: sia i classici della sociologia o delle scienze sociali (Marx, Durkheim, Elias, Bourdieu), del diritto (le pagine dedicate al confronto di Foucault con la concettualizzazione della gerarchie delle norme in Kelsen sono particolarmente affascinanti), della storia delle dottrine politiche (Bodin, Locke, Machiavelli), che le più recenti opere di autori contemporanei, citati abbondantemente nei primi capitoli. L'autore che però Skornicki cita più spesso, oltre Foucault, è Max Weber.

È con Max Weber, infatti, che Skornicki inizia la sua valutazione comparativa del contributo metodologico delle opere di Foucault ad una teoria dello Stato. Nel capitolo 1, intitolato scherzosamente *La genealogia è una sociologia come le altre?*, Skornicki confronta l'approccio foucaultiano con la sociologia storica dello Stato. È probabile, ragiona Skornicki, che esista un divario incolmabile tra la sociologia e l'approccio archeologico proposto da Foucault alla fine degli anni Sessanta. Però Foucault ha presto abbandonato l'archeologia per la genealogia, molto più compatibile, invece, con la sociologia storica applicata allo Stato – la «sociogenesi dello Stato» cara a Pierre Bourdieu. Infatti Skornicki si propone di dimostrare che la sociologia weberiana condivide con la genealogia foucaultiana lo stesso desiderio di rompere con gli essenzialismi giuridici della *Staatstheorie*, attraverso ciò che Skornicki chiama «nominalismo di lotta». Il confronto tra Foucault e Weber costituisce un topos della teoria sociale moderna, in particolare anglofona. Skornicki lo riconosce esplicitamente, e si iscrive in questa tradizione. Esistono delle obiezioni, già spesso formulate, a questo avvicinamento tra Foucault e Weber, fondate in parte su un irrigidimento delle categorie e del metodo analitico usati da Weber che si prestano invece, come mostra Skornicki, ad un'analisi più attenta alla molteplicità dei significati e dei modi di apparizione dei fenomeni sociali, come la razionalizzazione, tema sul quale Skornicki avrebbe potuto citare proficuamente un recente lavoro di Michel Lallement su Weber (Lallement 2013). In questa prospettiva la metodologia foucaultiana, ostile a spiegazioni causali generali, non è così lontana dall'insistenza weberiana sull'importanza delle connessioni causal concrete; così come «l'analitica del potere, come il suo nome indica, è il contrario di un'ontologia del sociale e della politica. [...] Deve entrare in causalità più sottili, molteplici ed eterogene che hanno potuto, quasi accidentalmente, produrre su grande scala delle singolarità durevoli e generalizzabili come la prigione, le tecniche disciplinari, la medicalizzazione del sociale, o lo Stato» (36-7).

Il progetto teorico di Foucault viene contrapposto da lui stesso ad approcci caratterizzati da una visione Stato-centrica della politica: il diritto e il marxismo. Il diritto, nella prospettiva foucaultiana re-interpretata da Skornicki, «è in fondo la lingua mistificatrice del potere statale, che stende un velo istituzionale sulla realtà del suo funzionamento microfisico, reticolare e dispersivo» (38) Questa discussione avrebbe beneficiato di un confronto con le tesi di Bourdieu, presente e citato in altre parti del testo di Skornicki, ma che sviluppa a proposito dei rapporti tra diritto e Stato, tra giuristi e sociogenesi dello Stato, degli argomenti che cercano precisamente di andare oltre questa presunta «mistificazione» operata dal diritto (Bourdieu 2013).

Come Max Weber, inoltre, Foucault è interessato ai processi di trasformazione storica delle forme del potere. Questo nuovo parallelo tra il sociologo tedesco e il filosofo francese fornisce il punto di partenza del secondo capitolo, dedicato alla «sociogenesi dei monopoli». In questo capitolo Skornicki tenta di dimostrare come la sociogenesi dello Stato proposta dalla sociologia storica (Weber, Elias, Charles Tilly) sia compatibile con la visione foucaultiana dello Stato come serie di pratiche, la cui emergenza storica si inserisce in una «storia più generale quale la storia della governamentalità»<sup>2</sup>. Malgrado l'estraneità al pensiero di Foucault delle categorie di monopolio o monopolizzazione, Skornicki vuole mostrare che «la storia della governamentalità si confonde con la storia della monopolizzazione statale» (56).

Il concetto di *gouvernementalité* appare così, agli occhi di Skornicki, centrale nella problematizzazione dello Stato nell'opera di Foucault – benché comparso tardivamente, nel 1978, negli scritti di quest'ultimo. Se governare può essere concepito come «condurre le condotte», la governamentalità «indica la *forma moderna del potere* a partire della quale lo Stato si è costituito» (59). Il metodo di Skornicki è particolarmente efficace nella disamina del problema dell'emergenza storica dello Stato, che pone questioni causali che l'approccio foucaultiano difficilmente riesce ad affrontare: quali sono le cause della statalizzazione dei rapporti di potere, che (pre)occupa Foucault nei suoi corsi al Collège de France dal 1976 in poi? Skornicki risponde utilizzando Weber, Elias e Tilly e focalizzando la sua analisi sul processo di «monopolizzazione del potere politico» che si traduce in processi congiunti di accumulazione e concentrazione del potere (60-107).

Negli sviluppi successivi della sua lettura critica del pensiero foucaultiano, Skornicki ritorna varie volte sul confronto Weber-Foucault. Lo fa esaminando comparativamente la critica di Weber e la critica di Foucault al positivismo giuridico di Jellinek o Kelsen, mostrando il rovescio completo della tradizionale gerarchia delle norme kelseniana ad opera di Foucault. L'approccio genealogico è pertinente almeno quanto l'approccio weberiano: se consideriamo che «così come il diritto è una rimessa in ordine, in forma

---

<sup>2</sup> Michel Foucault, citato da Skornicki a p. 53.

e in logica dello Stato, il diritto pubblico è il linguaggio del monopolio al quale fornisce un repertorio giuridico, e quindi una negazione della storia che lo ha prodotto: allora de-costruire il diritto, vuol dire storicizzare lo Stato» (112). Inoltre, Skornicki mostra come gli elementi materiali dello Stato – il territorio, il governo, la popolazione –, che nel positivismo giuridico rappresentano l'espressione della potenza pubblica, della sovranità, vengono rivalutati da Foucault, in particolare nei corsi degli ultimi anni 1970, come fonti variegate di normalizzazione e di produzione di quello che Foucault chiama «sicurezza».

La comparsa di questi elementi nuovi nell'arte di governare il territorio e la popolazione segnalano per Foucault l'importanza di una forma di potere molto antica che trova le sue origini nell'area politico-teologica della Chiesa. Il potere pastorale, nella lettura di Skornicki, consente a Foucault di superare le dicotomie che rinchiudevano la sua «antinomia della ragione politica»: disciplina/biopolitica, prescrizione/incitazione. Il libro si conclude con un'analisi dei corsi di Foucault *Sicurezza, territorio, popolazione* e *Nascita della biopolitica* quale genealogia della burocrazia e dello Stato di diritto, che consente di pensare la forma specifica di governamentalità neoliberista al centro di altri lavori recenti come quello, già citato, di Audier (Audier 2015).

Come detto sopra, Skornicki non fa opera di esegeti in questo libro. Al contrario, molteplici sono le annotazioni critiche dell'autore nei confronti dell'opera di Michel Foucault, di cui sottolinea le limitazioni epistemologiche (come l'assenza di discussione delle cause storiche di fenomeni come la statalizzazione, dovuto al rifiuto assoluto della causalità da parte di Foucault), la lettura a volte poco attenta di classici come Durkheim e Weber – e, potremmo aggiungere, della produzione scientifica contemporanea a Foucault –, le ambiguità – come nel caso della famosa analisi del panopticon, di cui Skornicki rileva, giustamente, il significato contradditorio in lavori successivi di Foucault; o in quello del concetto di «governamentalità», di cui Skornicki sottolinea l'instabilità semantica nell'opera di Foucault (57-58). Ma non si tratta qui di ri-dimensionare Foucault, pur facendo quest'ultimo l'oggetto di una produzione esegetica che si avvicina pericolosamente alla «pantheonizzazione» (Audier 2012, per una critica simile a proposito della critica neofoucaultiana al neoliberismo). Piuttosto, il contributo di Skornicki è proprio quello di illuminare il contributo di Foucault alla comprensione scientifica dello Stato partendo dagli angoli morti dell'analisi foucaultiana.

La lettura di Foucault che propone Skornicki è ricca e stimolante; si allaccia, inoltre, anche se solo indirettamente e implicitamente, a nuove esplorazioni storiografiche nella letteratura francofona. Ad esempio, l'analisi sofisticata che svolge Skornicki a proposito dell'origine delle norme, nel capitolo 3, risulta in un'inversione della

gerarchia delle norme teorizzata nel positivismo giuridico di autori come Kelsen, che illumina la lettura di un autore come Gregory Quenet, storico dell'ambiente, la cui monografia su Versailles (Quenet 2015) decostruisce l'associazione tra una visione sovranista (o neo-kelseniana) del potere politico, da una parte, e l'analisi semiotica dei «giardini alla francese» proposta, ad esempio, da Horst Bredekamp (Bredekamp 2012). Lontano dalla visione di una Versailles quale esempio parossistico di un dominio dell'uomo sulla natura, metafora dell'affermazione di un potere sovrano sulla società feudale, Quenet mostra al contrario come la creazione poi la gestione e l'evoluzione del complesso reale di Versailles sia il frutto di un processo di normalizzazione non lineare e mai realizzato, contraddistinto da innumerevoli confronti con i vincoli ambientali e le strategie di attori periferici (Quenet 2015).

Questo libro non solo s'inserisce, come detto sopra, in un'abbondante e spesso innovativa ri-lettura delle opere di Michel Foucault. In coerenza con la natura del materiale utilizzato (la trascrizione dei corsi di Michel Foucault al Collège de France), Skornicki ci restituisce le molteplici vie di ricerca, a volte tentennanti e contraddittorie, di un Michel Foucault non radicalmente estraneo alle scienze sociali, ma un compagno di strada spesso ingombrante quanto estremamente utile sia per offrire alternative più radicali alla de-costruzione paziente dello Stato ad opera della sociologia, sia per confrontarsi con nuovi strumenti con le trasformazioni più recenti della governamentalità.

## Bibliografia

- Audier, Serge. 2015. *Penser le "néolibéralisme". Le moment néolibéral, Foucault et la crise du socialisme*. Lormont: Le Bord de l'eau.
- Bazin, Philippe (a cura di). 2016. *Ce que Michel Foucault fait à la photographie*. Paris: Sétrorgan.
- Bidot, Jacques. 2014. *Foucault avec Marx*. Paris: La Fabrique.
- Bourdieu, Pierre. 2013. *Sullo Stato. Corso al Collège de France I (1989-1990)*. Milano: Feltrinelli.
- Bouveresse, Jacques. 2016. *Nietzsche contre Foucault. Sur la vérité, la connaissance et le pouvoir*. Marseille: Agone.
- Bredekamp, Horst. 2012. *Leibniz und die Revolution der Gartenkunst. Herrenhausen, Versailles und die Philosophie der Blätter*. Berlin: Klaus Wagenbach.

- Dardot, Pierre e Laval, Christian. 2013. *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*. Roma: DeriveApprodi.
- Gillot, Pascale e Lorenzini, Daniele (a cura di). 2016. *Foucault/Wittgenstein. Subjectivité, politique, éthique*. Paris: CNRS.
- Gutknecht, Thomas. 2016. *Actualité de Foucault. Une problématisation du travail social*. Genève: IES.
- Lallement, Michel. 2013. *Tensions majeures. Max Weber, l'économie, l'érotisme*. Paris: Gallimard.
- Laval, Christian, Paltrinieri, Luca e Taylan, Ferhat (a cura di). 2015. *Marx & Foucault. Lectures, usages, confrontations*. Paris: La Découverte.
- Macherey, Pierre. 2011. *Da Canguilhem a Foucault. La forza delle norme*. Pisa: ETS.
- Quenet, Grégory. 2015. *Versailles. Une Histoire Naturelle*. Paris: La Découverte.
- Rambeau, François. 2016. *Les secondes vies du sujet. Deleuze, Foucault, Lacan*. Paris: Hermann.

**Olivier Butzbach** is a researcher in Political Economy at the Department of Political Science of the University of Campania "Luigi Vanvitelli". His research focuses on the comparative analysis of financial systems, the comparative political economy of capitalism, the analysis of financialization and of the transformations of the modern State, the study of not-for-profit banks and neo-institutional theories. His research has appeared in numerous international peer-reviewed journals such as *Organization Studies*, *Business History*, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, *Politics and Society*, and *Schmollers Jahrbuch*. In 2014 he co-edited (with Kurt von Mettenheim) a volume on "Alternative Banking and Financial Crisis" for Routledge.

Email: [olivierkarl.butzbach@unicampania.it](mailto:olivierkarl.butzbach@unicampania.it)