

INTERDIPENDENZA, PROLIFERAZIONE ISTITUZIONALE E GOVERNANCE MONDIALE

di Andrea Prontera

Introduzione

Negli ultimi decenni il panorama istituzionale a livello globale è stato sottoposto a notevoli cambiamenti. In particolare, si è assistito ad una continua crescita e proliferazione delle istituzioni internazionali, che nel tempo hanno finito per sovrapporsi e intrecciarsi nell'ambito della medesima *issue-area* o negli spazi di confine fra una *issue-area* e un'altra. Tali dinamiche pongono delle sfide e degli interrogativi all'approccio istituzionalista e alle ipotesi che esso formula sul rapporto fra diffusione delle istituzioni e *governance* mondiale⁽¹⁾. Diverse ricerche empiriche, infatti, hanno dimostrato che questi sviluppi, solo apparentemente strettamente quantitativi, hanno finito per influenzare in modo significativo la natura degli effetti delle istituzioni sulla politica internazionale⁽²⁾.

Le implicazioni più interessanti della crescita della densità istituzionale riguardano, quindi, direttamente la teoria dei regimi e l'approccio istituzionalista⁽³⁾. Secondo tale paradigma, le istituzioni possono trasformare

⁽¹⁾ A partire dagli anni novanta, per riferirsi ai regimi internazionali, alcuni studiosi sono tornati ad usare il termine tradizionale *istituzioni*, o alcuni neologismi come sistemi di *governance* (cf. Andreas HASENCLAVER, Peter MAYER e Volker RITTBERGER, *Interessi, potere, conoscenza: lo studio dei regimi internazionali*, in Marco CESA (a cura di), *Le relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 271-362). I regimi, infatti, sono istituzioni, intese come complessi di regole e norme identificabili nello spazio e nel tempo (cf. Robert O. KEOHANE, *International Institutions: Two Approaches*, in «International Studies Quarterly», XXXII, 1988, n. 4, pp. 379-96).

⁽²⁾ Si vedano ad esempio i saggi raccolti in Karen ALTER e Sophie MEUNIER (a cura di), *Symposium: The Politics of International Regime Complexity*, in «Perspectives on Politics», VII, 2009, n. 1, pp. 13-70.

⁽³⁾ Qui e in seguito facciamo riferimento alla variante più affermata di questo approccio, cioè la sua versione neolibérale, o razionalista, basata sugli interessi (cf. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1984; e, per una rassegna, Andreas HASENCLAVER, Peter

l'arena internazionale da un contesto in cui i risultati delle interazioni sono esclusivamente basati sul potere degli attori ad uno in cui anche le regole giocano un ruolo rilevante. Molti istituzionalisti non sottovalutano il ruolo del potere, ma ritengono comunque che la creazione di regimi internazionali imponga al comportamento degli attori delle costrizioni, che non sono presenti nel sistema hobbesiano immaginato dal paradigma realista⁽⁴⁾. Da questa prospettiva la proliferazione delle istituzioni internazionali è stata così accolta in modo positivo.

L'ipotesi che intendiamo qui approfondire, invece, è che tale proliferazione può avere un impatto negativo sulla tenuta dell'ordine internazionale contemporaneo, indebolendo la legittimità e l'efficacia delle istituzio-

MAYER e Volker RITTBERGER, *Interessi, potere, conoscenza: lo studio dei regimi internazionali*, cit.). In particolare, per paradigma istituzionalista intendiamo, in senso restrittivo, l'approccio neoliberale ai regimi internazionali di taglio funzionalista, o contrattualista. Nelle relazioni internazionali questa tradizione di ricerca si concentra a livello empirico sullo studio delle forme istituzionali, ponendo particolare attenzione agli effetti dei processi di istituzionalizzazione nel campo della sicurezza e di 'legalizzazione' nel campo del sistema economico e commerciale globale (cfr. Robert O. KEOHANE e Lisa L. MARTIN, *The Promise of Institutional Theory*, in «International Security», XX, 1995, n. 1, pp. 39-51; Judith GOLDSTEIN, Khaler MILES, Robert O. KEOHANE e Anne-Marie SLAUGHTER (a cura di), *Legalization and World Politics*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 2001).

⁽⁴⁾ La tradizione realista si è confrontata ampiamente con il tema delle istituzioni internazionali. Volendo sintetizzare un dibattito assai più complesso e sfaccettato, il minimo comune denominatore del paradigma realista è la prospettiva che le istituzioni internazionali non hanno un impatto indipendente sul comportamento degli stati. Tale considerazione, infatti, accomuna sia il realismo difensivo sia quello offensivo (cfr. Joseph M. GRIECO, *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*, in «International Organization», XLII, 1988, n. 3, pp. 485-507; e John J. MEARSHEIMER, *The False Promise of International Institutions*, in «International Security», XIX, 1994/95, n. 3, pp. 5-49). Tuttavia, non mancano differenze fra i due tipi di realismo e, in particolare, il realismo difensivo, pur non rinnegando un pessimismo di fondo sulle possibilità di cooperazione a livello internazionale, è propenso a riconoscere un ruolo maggiore alle istituzioni (cfr. Robert JERVIS, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation*, in «International Security», XXIV, 1999, n. 1, pp. 42-63). Anche questo approccio continua, però, ad assegnare un ruolo preminente al potere e alle capacità relative, riconoscendone solo uno più limitato alle istituzioni, a cui viene accordata quindi meno autonomia rispetto alla prospettiva neoliberale. Si vedano, ad esempio, i fondamentali contributi di Stephen D. Krasner e Joseph M. Grieco (cfr. Stephen D. KRASNER, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985; Stephen D. KRASNER, *Global Communication and National Power: Life on the Pareto Frontier*, in «World Politics», XLIII, 1991, n. 3, pp. 336-66; Joseph M. GRIECO, *Cooperation Among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990).

ni organizzative del sistema politico globale⁽⁵⁾. Questi sviluppi non sono stati coerentemente pianificati né razionalmente promossi da particolari attori internazionali, tuttavia, hanno finito progressivamente per incrinare la tenuta del tessuto istituzionale nella sua forma tradizionale. Una simile constatazione non rappresenta di per sé una novità. L'agenda internazionale è occupata, con alterna vicende e senza gran profitto, da oltre un decennio da dibattiti che sottolineano la necessità di riformare la *governance* globale⁽⁶⁾. E diversi studiosi hanno da tempo rivolto l'attenzione alle grandi sfide che la fine della guerra fredda, a volte sommandosi o accelerando altri processi già in atto, ha prodotto rispetto alla legittimità e all'efficacia delle istituzioni internazionali⁽⁷⁾. In questo saggio focalizzeremo l'attenzione su alcune specifiche dinamiche di questo più ampio processo, al fine di chiarire i meccanismi che ne sono alla base e le implicazioni più rilevanti. Dopo aver presentato brevemente il modo in cui la proliferazione istituzionale si manifesta, analizzandone i tipi e le forme, e aver illustrato le sue cause, rivolgeremo l'attenzione ai suoi effetti, concentrandoci in particolare sulla dimensione economica e commerciale della politica internazionale. Sono tre gli obiettivi che ci proponiamo. In primo luogo, esamineremo il modo in cui la proliferazione istituzionale può inficiare gli esiti positivi che sono tradizionalmente associati all'azione dei regimi internazionali. Qui si tratta, in particolare, di mettere in evidenza i meccanismi innescati da queste dinamiche in termini di *feedback positivi*, cioè mostrando quegli effetti di retroazione che tendono a destabilizzare il sistema stesso⁽⁸⁾. Infatti, se in una prima fase, nel primo e nel secondo dopoguerra, la diffusione delle istituzioni ha promosso *feedback negativi*, cioè processi di retroazione in grado di stabilizzare il sistema, successivamente hanno iniziato a manife-

⁽⁵⁾ Le istituzioni organizzative hanno funzione pratica di governo del sistema, a cui conferiscono un'organizzazione politica stabile (cf. Fulvio ATTINÀ, *Il sistema politico mondiale: origini e governo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Teoría de las Relaciones Internacionales, WP/23, 2006).

⁽⁶⁾ Il tema è riapparso prepotentemente anche in seguito alla recente crisi economico-finanziaria. L'agenda preparata dal governo francese in occasione del G8-G20 tenutosi a Cannes nel novembre 2011 dedicava ampio spazio alla riforma della *global governance* (<http://www.g20-g8.com>).

⁽⁷⁾ Due ricerche di ampio respiro e profondità storica sono, ad esempio, quelle di Ian CLARK, *La legittimità nella società internazionale*, Milano, Vita & Pensiero, 2008; e Alessandro COLOMBO, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.

⁽⁸⁾ Cfr. Robert JERVIS, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1997.

starsi alcuni effetti disfunzionali. Valuteremo, poi, quelle ipotesi, che pur non negando i problemi insiti nella proliferazione istituzionale, sostengono che gli stati possono evitarne gli effetti più dannosi grazie ad una gestione pragmatica delle interazioni istituzionali volta ad accrescere la coerenza delle architetture di *governance* globali. Infine, metteremo in luce le ‘proprietà emergenti’ di un ordine internazionale caratterizzato da una elevata densità istituzionale; cioè quelle proprietà che emergono in modo non intenzionale dalle interazioni e dai comportamenti di innumerevoli attori. Tali caratteristiche, pur non essendo il frutto di alcune scelte strategiche di fondo, non di meno tendono a favorire alcuni attori e a penalizzarne altri.

1. Le forme e i tipi dell’interazione istituzionale

Dopo la seconda guerra mondiale il numero delle istituzioni internazionali è aumentato enormemente. Ogni volta che nuove questioni entrano nell’agenda globale, si assiste alla nascita di nuove organizzazioni e di una molteplicità di accordi internazionali⁽⁹⁾. Nel solo campo dell’ambiente i trattati superano le cinquecento unità e, mentre negli anni ’50-’70 la media è di circa un trattato all’anno, negli anni ’80 arriva a cinque trattati all’anno⁽¹⁰⁾. Ma si è assistito ad una dinamica simile anche in molti settori tradizionali, come ad esempio il commercio, l’energia, la sicurezza o i diritti umani. Questa continua crescita della densità istituzionale ha chiamato in causa nuovi approcci e strumenti per comprendere l’impatto dell’*institutional interplay* e della complessità istituzionale – *international regime complexity* o *institutional complexity* – sulle relazioni internazionali⁽¹¹⁾.

Il termine *institutional interplay* si riferisce alle interazioni fra più istituzioni. In tal senso è da intendere in prima battuta come la semplice conseguenza del fatto che queste non operano in modo isolato l’una

⁽⁹⁾ Cfr. Anna CAFFARENA, *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2009.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Ronald B. MITCHELL, *International Environmental Agreements Website*, consultabile all’indirizzo: <http://iea.uoregon.edu>.

⁽¹¹⁾ Oran R. YOUNG, *The Institutional Dimensions of Global Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 2002; Karen ALTER e Sophie MEUNIER, *The Politics of International Regime Complexity*, in «Perspectives on Politics», VII, 2009, n. 1, pp. 13-24; Sebastian OBERTHÜR e Olav S. STOKKE, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Governance*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 2011.

dall'altra, ma spesso si sovrappongono e si influenzano a vicenda. All'aumentare del loro numero e della loro rilevanza in un dato contesto sociale crescono, quindi, in modo esponenziale le interdipendenze. Ogni sistema di regole interagisce con un ambiente complesso fatto di altrettante regole, norme, principi e pratiche posti a vari livelli dell'organizzazione sociale. Di conseguenza il modo in cui opera una particolare istituzione e la sua efficacia sono condizionati, in modo variabile, dal contesto nel quale è inserita⁽¹²⁾.

Nell'analisi delle interazioni fra istituzioni assume un ruolo centrale quello che accade ai loro confini, che non vanno intesi solo in relazione a una dimensione fisica-territoriale, ma soprattutto di responsabilità politica e sfere sociali di influenza. E lungo questi confini, nei quali le competenze e gli interessi di diversi attori si intersecano, hanno luogo i conflitti e le forme di cooperazione fra istituzioni. Problemi simili sono presenti anche nelle arene domestiche. Qui però nel corso del tempo sono state elaborate delle procedure per amministrare le interdipendenze e le sovrapposizioni, mentre resta un problema teorico e pratico di grande importanza come queste possano essere gestite a livello internazionale, senza un'autorità di governo centralizzata e in mancanza di un'unica comunità politica di riferimento⁽¹³⁾.

Young è stato fra i primi a individuare tre distinti tipi di interazioni istituzionali e a ipotizzarne alcune dinamiche⁽¹⁴⁾. Egli ha chiarito che un regime nato intorno ad una specifica *issue-area* spesso è *embedded* in un insieme più ampio di principi e pratiche, come ad esempio la sovranità, che possono essere soggette a percorsi di mutamento di lungo termine, influenzando lo sviluppo dei regimi specifici. Un secondo caso è quello di *nestedness*, quando una istituzione è inserita in un *framework* istituzionale più ampio, per funzioni o per estensione geografica, che si occupa della stessa *issue-area* ma in modo meno dettagliato. Infine, si ha *overlapping*

⁽¹²⁾ Il problema dei rapporti fra le istituzioni a livello internazionale, pur con le sue specificità, si colloca nell'ambito di un più ampio dibattito sugli effetti dei sistemi istituzionali sul comportamento degli attori collettivi, che costituisce un tema fondamentale ma non sempre adeguatamente indagato da parte dell'analisi istituzionale (cfr. Angelo PANEBIANCO, *L'auto-ma e lo spirito. Azioni individuali, istituzioni, imprese collettive*, Bologna, Il Mulino, 2009).

⁽¹³⁾ Cfr. Liesbet HOOGE e Gary MARKS, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in «American Political Science Review», XCVII, 2003, n. 2, pp. 233-43.

⁽¹⁴⁾ Oran R. YOUNG, *Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives*, in «Global Governance», II, 1996, n. 1, pp. 1-24.

nel caso in cui singoli regimi, nati per differenti finalità e senza riferimenti espliciti gli uni agli altri, di fatto si influenzano poiché l'azione di uno ha un impatto su quella dell'altro.

La categoria dell'*embeddedness* chiama in causa il rapporto fondamentale fra istituzioni primarie e istituzioni secondarie⁽¹⁵⁾. Nell'analisi della complessità istituzionale l'attenzione è stata, invece, rivolta esclusivamente alle interazioni fra le istituzioni secondarie. Fra queste il *nesting* definisce idealmente un rapporto gerarchico: il corollario di una simile definizione è che quando una questione è incastonata attraverso regole e procedure istituzionali all'interno di un'altra, allora la sua *governance* è subordinata alle regole o al regime più comprensivo. L'immagine proposta è quella delle matricose e suggerisce la presenza di una gerarchia, in cui un insieme di regole si colloca all'interno di un altro insieme⁽¹⁶⁾. Ovviamente il *nesting* non deve essere totale o perfetto come nell'immagine delle matricose; può anche implicare solo una gerarchia parziale fra le norme rispetto a una particolare *issue*, con le altre regole dei due regimi né coerenti né in conflitto fra loro⁽¹⁷⁾.

Un contesto di *overlapping* è distinto analiticamente da una situazione di *nesting*, poiché in questi casi un conflitto tra gli accordi sottoscritti non significa di per sé che una regola è in violazione di un'altra. Quando le istituzioni si trovano in una situazione di *nesting*, invece, eventuali conflitti nelle regole e nelle politiche di un regime possono costituire una violazione degli accordi raggiunti nell'istituzione più ampia. Poiché nel campo del diritto internazionale non sempre vi è una gerarchia universalmente accettata delle norme, che può essere utilizzata per risolvere simili conflitti, non è detto però che sia più semplice risolvere eventuali contraddizioni in caso di *nesting* rispetto a quello di *overlapping*. Per questo motivo si può considerare il *nesting* come

⁽¹⁵⁾ Sulla differenza fra istituzioni primarie e secondarie cfr. Barry BUZAN, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁽¹⁶⁾ Karen ALTER e Sophie MEUNIER, *Banana splits: Nested and Competing Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute*, in «Journal of European Public Policy», XIII, 2006, n. 3, pp. 362-82.

⁽¹⁷⁾ Poiché in genere le regole internazionali sono poco sviluppate, il *nesting* si presenta spesso nell'ambito di questioni molto specifiche, come quelle illustrate da Aggarwal per il commercio dei capi di abbigliamento dell'Apec, le cui norme sono incastonate nelle regole generali del Gatt (cfr. Vinod K. AGGARWAL, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting*, Ithaca, Cornell University Press, 1998).

un sottoinsieme della situazione di *overlapping*, in cui però i conflitti fra le regole possono essere con più chiarezza inquadrati come ‘violazioni’⁽¹⁸⁾. Infatti, nell’*overlapping* è più facile la creazione di *inconsistenza strategica* e la pratica del *forum shopping*⁽¹⁹⁾. Il primo termine si riferisce a quella strategia tramite la quale gli attori spingono verso un cambiamento delle regole a loro vantaggio, promovendo in un regime delle norme esplicitamente in contrasto con quelle presenti in altri regimi, con cui questo entra così in competizione. Il secondo, invece, è quel comportamento grazie al quale le parti coinvolte possono adoperarsi per risolvere le controversie scegliendo solo le arene che favoriscono i loro interessi. Il *forum shopping* sarà, quindi, meno probabile in caso di *nested regime*, dato che la maggiore coerenza fra le regole fa venir meno questi incentivi.

Specificare alcune caratteristiche ideal-tipiche ascrivibili alle differenti architetture di *governance* è certo utile, ma nella realtà molti casi empirici ricadono nella vasta area mediana costituita dai regimi complessi. Tale concetto è stato elaborato da Raustiala e Victor, i quali operano una distinzione fra i *regimi elementari*, singoli accordi, regole o organizzazioni, che governano un aspetto specifico di una *issue-area* e i *regimi complessi*, costituiti da un insieme di regimi elementari che si possono nel tempo sovrapporre e intersecare⁽²⁰⁾. Un regime complesso – *regime complex* – è composto da un insieme di istituzioni, parzialmente collegate, che governano una determinata *issue-area* e che non sono poste in una chiara gerarchia fra di loro⁽²¹⁾. La maggior parte delle situazioni si può, così, collocare lungo un ideale *continuum* alle cui estremità vi sono rispettivamente i *nested regimes*, caratterizzati da un alto livello di integrazione, e i *parallel regimes*, cioè quelle architetture di *governance* molto frammentate,

⁽¹⁸⁾ Karen ALTER e Sophie MEUNIER, *Banana splits*, cit.

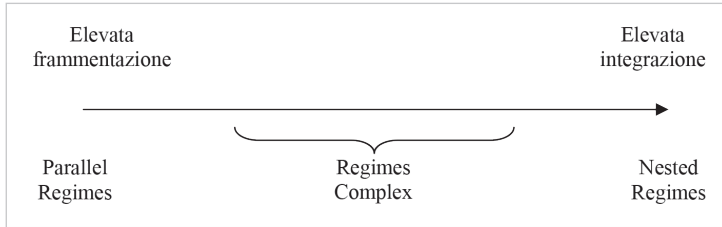
⁽¹⁹⁾ Kal RAUSTIALA e David G. VICTOR, *The Regime Complex for Plant Genetic Resources*, in «International Organization», LVIII, 2004, n. 2, pp. 277-309; Kenneth ABBOTT e Duncan SNIDAL, *Nesting, Overlap and Parallelism: Governance Schemes for International Production Standards*, Relazione presentata alla Nested and Overlapping Regimes Conferences, Princeton University, 6-7 febbraio 2006.

⁽²⁰⁾ Kal RAUSTIALA e David G. VICTOR, *op. cit.*

⁽²¹⁾ Oberthür e Stokke utilizzano il termine *institutional complexes* per riferirsi alla presenza di due o più istituzioni che interagiscono nel governo della medesima questione, o di un aspetto di essa, in modo non gerarchico (cfr. Sebastian OBERTHÜR e Olav S. STOKKE, *Managing Institutional Complexity*, cit.).

nelle quali le istituzioni non hanno legami o sovrapposizioni, e nel mezzo l'ampia categoria dei *regimes complex*, architetture di *governance* caratterizzate da svariati tipi di sovrapposizioni fra diverse forme di *governance* elementari⁽²²⁾ (Fig. 1).

Fig. 1 – I rapporti fra istituzioni internazionali: un continuum



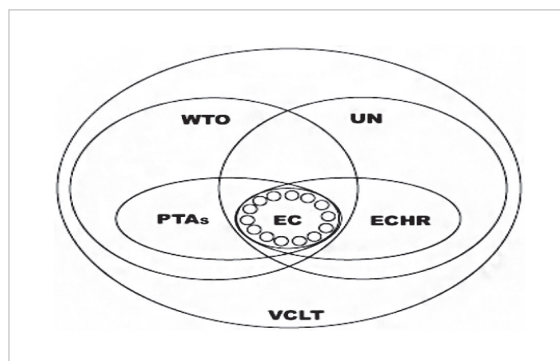
La presenza di regimi complessi in diverse aree delle relazioni internazionali incoraggia gli stati a trarre vantaggi dalla sovrapposizione delle istituzioni, invocando di volta in volta l'insieme di regole che meglio si conformano ai propri interessi e obiettivi. Anche se i governi non intendono, almeno inizialmente, agire in modo opportunistico quando creano regimi sovrapposti, le trasformazioni nel contesto internazionale o interno possono finire con il creare forti incentivi per sfruttare le opportunità che offrono. Un caso esemplificativo è rappresentato dal regime per la promozione dei diritti umani sostenuto dai paesi europei attraverso gli accordi commerciali⁽²³⁾. A causa della scarsa efficacia dei regimi esistenti nel campo dei diritti umani, i paesi europei hanno cercato, infatti, una soluzione nell'ambito dei regimi per il commercio. La soluzione ottimale sarebbe stata quella di inserire delle clausole direttamente in ambito WTO. Tuttavia, per la forte opposizione di molti paesi, questa scelta non è stata possibile e l'Ue si è rivolta ad altre istituzioni, utilizzando i *Preferential Trade Agreements*, PTAs, stipulati con molti paesi in via di sviluppo in Africa, Asia e

⁽²²⁾ Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *The Regime Complex for Climate Change*, Discussion Paper 2010-33, Cambridge (Mass.): Harvard Project on International Climate Agreements, 2010.

⁽²³⁾ Emilie M. HAFNER-BURTON, *The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe*, in «Perspectives on Politics», VII, 2009, pp. 33-40.

Europa. Questi accordi, così come l'Ue, sono inseriti all'interno del WTO e allo stesso tempo gli stati membri partecipano al regime gestito dalla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (ECHR) e ai regimi globali delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Infine, sia l'Ue sia il WTO e i regimi promossi dalle Nazioni Unite agiscono nel *framework* generale della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (VCLT) (Fig. 2).

Fig. 2 – Il regime complesso per la tutela dei diritti umani



Fonte: Hafner-Burton (2009).

I PTA, posti all'interno del WTO, non solo hanno offerto ai paesi europei gli stessi vantaggi in termini commerciali, ma hanno consentito loro un maggiore potere nel fissare le regole nei confronti dei paesi in via di sviluppo. La sovrapposizione dei regimi è stata, tuttavia, sfruttata anche per sottrarsi agli impegni presi in tema di diritti umani, quando erano incompatibili con altri importanti obiettivi. Nel caso delle relazioni commerciali con l'Australia, ad esempio, l'Ue di fronte al rifiuto di questo paese di accettare riferimenti alla tutela dei diritti umani nell'ambito degli accordi in campo economico, si è limitata a promuovere un'altra forma di cooperazione istituzionale, senza per questo poter essere accusata di scarsa attenzione per i diritti umani, data la sua partecipazione negli altri regimi regionali e globali. La complessità istituzionale, infatti, rende più facile uscire da alcuni accordi senza pagare costi eccessivi o scegliere quelli con meccanismi di *enforcement* meno stringenti. I paesi europei hanno anche usato in modo strategico la Convenzione sul Diritto dei Trattati. Molti di questi paesi hanno una lunga storia di rapporti commerciali con stati che violano abitualmente i diritti umani, e non hanno visto di buon occhio la

decisione di includere i riferimenti a tali obblighi nei PTA. Essi hanno così lavorato attraverso le istituzioni europee per usare in modo selettivo la Convenzione, invocando lo stesso principio giuridico – *pacta sunt servanda* – sia come una giustificazione per non intraprendere alcuna azione, sostenendo che gli accordi commerciali vanno rispettati anche quando i partner violano i diritti umani (in questo modo i principali stati europei si sono opposti alla sospensione dei rapporti commerciali con alcune ex colonie), sia come una strategia per rafforzare la condizionalità nell'ambito dei PTA⁽²⁴⁾. Proprio la complessità istituzionale rende questi comportamenti *à la cart* più probabili, riducendo la chiarezza degli obblighi giuridici e fornendo opportunità per il *forum shopping*.

2. Le cause della proliferazione e della complessità istituzionale

La proliferazione delle istituzioni e la crescita della complessità istituzionale è un dato empirico facilmente riscontrabile in diversi settori delle relazioni internazionali. Ma come è possibile spiegare tale processo? La sua origine si può comprendere considerando tre ordini di fattori esplicativi: funzionali, strategici e organizzativi⁽²⁵⁾. Da un punto di vista funzionale quando una questione si compone di un ampio numero di problemi più specifici è molto difficile che possa emergere un'unica istituzione in grado di risolverli tutti. Paradigmatici sono i casi delle cosiddette *mega-issue*, come i problemi energetici ed ambientali, per la cui risoluzione sono richiesti interventi a tutti i livelli dell'agire umano, da quello individuale (cambiamento degli stili di vita) a quello globale (accordi per la riduzione dei gas che causano l'effetto serra), e in modo trasversale in tutti i settori di *policy*: industria, agricoltura, trasporti, eccetera⁽²⁶⁾. La diversità dei problemi, infatti, è associata ad una diversità negli interessi, nel potere e nelle informazioni a disposizione degli stati. Quando la negoziazione intorno a specifiche questioni, legate a diversi problemi di azione collettiva, è collegata anche ad altri accordi istituzionali è praticamente impossibile che gli

⁽²⁴⁾ Cfr. Lorand BARTLES, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁽²⁵⁾ Kal RAUSTIALA e David G. VICTOR, *op. cit.*; Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Dries LESAGE, Thijs VAN DE GRAAF e Kirsten WESTPHAL, *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Aldershot, Ashgate, 2010.

attori riescano *ex ante* a mettersi d'accordo, creando un unico e comprensivo regime internazionale.

Da un punto di vista strategico la logica esplicativa è differente. Da un lato, specifici regimi sono spesso legati ai beni privati che forniscono ad un piccolo numero di attori, i quali hanno interessi simili fra di loro ma diversi da quelli di altri attori. I membri di questi *club* cercheranno di mantenere gli accordi raggiunti, da cui traggono benefici⁽²⁷⁾. Una accentuata diversità negli interessi, quindi, spinge verso una forte frammentazione. I benefici attesi da un regime comprensivo potrebbero, infatti, non essere sufficienti a giustificare gli sforzi di negoziazione e le concessioni necessarie a crearlo. Dall'altra parte, questi interessi sono interdipendenti, perché le decisioni prese da un gruppo influenzano gli interessi degli altri gruppi. Ad esempio, le forme di regolamentazione in determinati settori economici istituite da un insieme di governi si possono ripercuotere sulla competizione nell'economia globale. Una risposta eccessivamente frammentata può, quindi, essere inadeguata a soddisfare gli interessi degli stati più importanti, che hanno fatto l'investimento più grosso nella costruzione delle istituzioni e che si aspettano i vantaggi del *first mover*. Questi sono così spinti a creare dei collegamenti fra diverse *issue* e istituzioni⁽²⁸⁾. In altre parole, gli attori possono costruire dei sistemi composti da più regimi elementari anziché adoperarsi per semplificare le architetture di *governance* esistenti⁽²⁹⁾.

Il terzo insieme di fattori esplicativi si basa sul ruolo della *path-dependence* e delle pratiche organizzative. Differenti paesi e differenti settori possono essere coinvolti in forme di *governance* internazionale in tempi diversi. All'inizio i primi paesi a muoversi costruiscono alcune istituzioni in grado di soddisfare i loro interessi e promuovere i loro obiettivi. Una volta create le istituzioni tendono a persistere nel tempo, soprattutto perché ogni cambiamento è costoso e gli esiti delle negoziazioni sono sempre incerti;

⁽²⁷⁾ Robert O. KEOHANE e Joseph S. NYE, *The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy*, John F. Kennedy School of Government, Visions of Governance in the 21st Century, Working Paper n. 4, 2001.

⁽²⁸⁾ Oran R. YOUNG, *Institutional Linkages*, cit.; Oran R. YOUNG, Arun AGGARWAL, Leslie A. KING, Peter H. SAND, Arild UNDERDAL e Merrilyn WASSON, *Institutional Dimensions of Global Environmental Change Programme: Science Plan*, Bonn, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, IHDP Report, n. 16, 1999.

⁽²⁹⁾ Konrad VON MOLTKE, *Clustering international environmental agreements*, in Frank BIERMANN (a cura di), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot, Ashgate, 2005, pp. 175-204.

gli stati più importanti tenderanno, così, a sostenere il regime complesso finché svolge le sue funzioni in modo non del tutto insoddisfacente⁽³⁰⁾.

Lo sviluppo dei regimi tende quindi a seguire una traiettoria sostanzialmente incrementale, frutto di aggiustamenti marginali nei sistemi di *governance*. Tuttavia, in certi casi può essere ipotizzato anche un diverso percorso, in linea con l'immagine degli equilibri punteggiati⁽³¹⁾. L'evoluzione dei regimi sarebbe caratterizzata da lunghi periodi di stabilità alternati a brevi fasi di rapida innovazione. Quando gli stati più forti non sono soddisfatti dalla situazione esistente, invece di ricorrere a vari tipi di collegamenti, o a tattiche come il *forum shopping* per tutelare i propri interessi, possono decidere di investire risorse per innovare il panorama della *governance* internazionale, creando ulteriori istituzioni. Se, infatti, i costi e l'incertezza sono potenti elementi che spingono verso lo status quo, vi sono altrettanti fattori che, a parità di altre condizioni, spingono nella direzione opposta⁽³²⁾. In primo luogo, la possibilità che gli attori si impegnino oltre un semplice utilizzo delle istituzioni esistenti cresce al crescere della posta in gioco. Inoltre, poiché la creazione *ex novo* comporta notevoli problemi di azione collettiva, la presenza di un piccolo gruppo, con preferenze simili, che opera in tal senso facilita gli esiti innovativi. Infine, anche una crescente diseguaglianza nella distribuzione dei benefici della cooperazione tende a facilitare scostamenti dallo status quo, perché aumenta il numero di scontenti che si attiveranno per trasformare l'architettura istituzionale esistente.

In conclusione, quindi, in caso di interdipendenza la presenza di regimi comprensivi e coerenti è tanto più probabile quanto più gli interessi degli attori internazionali più forti coincidono in una determinata *issue-area*. In queste situazioni, per perseguire meglio i loro obiettivi, essi costruiscono istituzioni che riducano i costi di contrattazione, forniscano punti focali, informazioni e credibilità, e facilitino il monitoraggio delle regole sottoscritte fra le parti⁽³³⁾. Una forte domanda da parte degli attori-chiave intorno ad un obiettivo comune tende a produrre una singola istituzione

⁽³⁰⁾ Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *op. cit.*, p. 15.

⁽³¹⁾ Jeff D. COLGAN, Robert O. KEOHANE e Thijs VAN DE GRAAF, *Punctuated equilibrium in the energy regime complex*, in «Review of International Organizations», VII, 2012, n. 2, pp. 117-43.

⁽³²⁾ Joseph JUPILLE e Duncan SNIDAL, *The Choice of International Institutions: Cooperation, Alternatives and Strategies*, Paper presentato al 101th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Washington (D.C.), September 2005.

⁽³³⁾ Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *op. cit.*, p. 3.

senza validi rivali. Quando, invece, gli assetti degli interessi (condizionati dalle credenze, dalle informazioni e ponderati in base al potere degli attori) portano a divergenze fra gli attori principali, l'esito più probabile è un regime complesso. Quanto più, poi, un problema si compone di diverse questioni specifiche, tanto più è facile che gli interessi, le informazioni e le credenze siano incongruenti e quindi che la soluzione adottata sia quella di una più complicata architettura di *governance*.

3. Gli effetti della proliferazione istituzionale

Come si è detto, l'aumento della densità istituzionale pone direttamente delle sfide all'approccio istituzionalista. Secondo tale approccio, infatti, si può ipotizzare una relazione direttamente proporzionale fra la diffusione delle istituzioni e lo sviluppo di un ordine internazionale, in cui le regole svolgono un ruolo sempre più rilevante. In particolare, il sistema internazionale si muove verso una maggiore 'legalizzazione' se le regole governano più ambiti di comportamento degli attori più importanti⁽³⁴⁾. Muovendo dalle strategie dei singoli attori e rivolgendosi agli effetti complessivi della densità istituzionale, diversi autori hanno però sottolineato alcuni paradossi dovuti alla proliferazione delle strutture di *governance* globali. Fra questi Drezner è stato il più esplicito nel mettere l'accento sulla 'tragedia' nascosta dietro questo processo: lo slittamento della politica internazionale da *rule-based outcomes* a *power-based outcomes*⁽³⁵⁾. La densità istituzionale finirebbe cioè per erodere, invece che rafforzare, i meccanismi che, in base al paradigma istituzionalista, dovrebbero favorire la cooperazione in un contesto anarchico.

Creando punti focali e riducendo i costi di transazione, le istituzioni possono trasformare le relazioni internazionali da un'arena in cui gli esiti delle interazioni sono basati sul potere, ad una in cui sono basati sul rispetto di alcune regole. Ma, quando dalla semplice presenza di istituzioni si passa ai regimi complessi, vi sono almeno tre ragioni per sostenere che la logica istituzionalista e la capacità di generare esiti *rule-based* venga indebolita.

⁽³⁴⁾ Judith GOLDSTEIN, Khaler MILES, Robert O. KEOHANE e Anne-Marie SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 12.

⁽³⁵⁾ Daniel W. DREZNER, *The Power and Peril of International Regime Complexity*, in «Perspectives on Politics», VII, 2009 n. 1, 65-72; Daniel W. DREZNER, *The Tragedy of the Global Institutional Commons*, WP, The Fletcher School Tufts University, 2010.

In primo luogo, la proliferazione istituzionale diluisce l'efficacia e la tenuta dei punti focali costruiti in precedenza. Come già aveva osservato Schelling, per svolgere il loro ruolo i punti focali dovrebbero essere rari o unici, altrimenti è molto più problematico sviluppare aspettative convergenti e coordinare i processi di negoziazione⁽³⁶⁾. Se il numero dei punti focali aumenta, gli attori hanno di fronte la possibilità di scegliere fra un ampio menu di regole, ed è logico aspettarsi che essi si rivolgeranno al *forum* in cui ritengono di veder meglio tutelati o promossi i propri interessi⁽³⁷⁾.

In secondo luogo, la proliferazione dei regimi internazionali rende difficoltoso determinare quando un attore non rispetta intenzionalmente un accordo precedentemente sottoscritto. Quando c'è un solo regime, è abbastanza semplice individuare i comportamenti che violano gli impegni presi. Se vi sono molteplici e incoerenti regimi nella medesima *issue-area*, gli attori possono sostenere di aver rispettato le norme che li favoriscono maggiormente, anche se hanno intenzionalmente defezionato dagli altri regimi. Una simile possibilità li mette al riparo dal pagare eccessivi costi reputazionali, che altrimenti li spingerebbero a dare seguito agli impegni presi. La proliferazione delle regole internazionali, infatti, può portare sovrapposizioni e conflitti fra diversi obblighi⁽³⁸⁾. Poiché il sistema giuridico internazionale non è dotato di strumenti o procedure per risolvere i più ostici conflitti fra i regimi elementari – anche se i governi non intendono, almeno inizialmente, agire in modo opportunistico quando creano regimi sovrapposti – le trasformazioni nel contesto internazionale o interno possono creare forti incentivi per sfruttare le opportunità che si aprono. Nel

⁽³⁶⁾ Thomas SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1960: trad. it., *La strategia del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.

⁽³⁷⁾ Kal RAUSTIALA e David G. Victor, *op. cit.*; Daniel W. DREZNER, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2007; Mark BUSCH, *Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade*, in «International Organization» LXI, 2007, pp. 735-61; Christina L. DAVIS, *Overlapping Institutions in Trade Policy*, in «Perspectives on Politics», VII, 2009, n. 1, pp. 25-33.

⁽³⁸⁾ I giuristi sono ben consapevoli di un simile problema, indicato dal termine 'frammentazione' del diritto internazionale (cfr. UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, New York, United Nations Document, 2006; Nico KRISCH, *The Pluralism of Global Administrative Law*, in «European Journal of International Law» XVII, 2006, pp. 247-78; Eyal BENVENISTI e George DOWNS, *The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law*, in «Stanford Law Review», LX, 2007, pp. 595-631).

corso di questo processo viene erosa o trasformata la *opinio juris* necessaria al diritto internazionale per funzionare in modo adeguato⁽³⁹⁾. Anche in presenza di importanti organizzazioni sovranazionali, come la Corte di appello del WTO o la Corte di giustizia internazionale, i risultati non sempre sono quelli desiderati. Questi organismi sono molto accorti nel definire una gerarchia fra le regole internazionali, soprattutto nei casi in cui le dispute coinvolgono grandi potenze. Tali Corti vogliono conservare la loro autorità, perciò si muovono con grande cautela quando temono che i loro giudizi non saranno rispettati. Poiché ovviamente esse non hanno la possibilità di imporre le decisioni prese, tenderanno a non esprimere giudizi troppo duri nei confronti di quei paesi che hanno la capacità di resistere o di ignorare le loro prescrizioni. Dalla sovrapposizione e frammentazione degli obblighi internazionali e dal comportamento delle Corti deriva un ammorbidimento dell'*hard law*. Infatti, quando il problema di quali regole si devono applicare in una determinata situazione rimane una questione aperta, a cui neanche queste organizzazioni sovranazionali riescono a dare una risposta efficace e definitiva, allora l'*hard law* inizia ad indebolirsi nelle due dimensioni dell'obbligazione e della precisione⁽⁴⁰⁾. Fra le funzioni principali dei regimi vi è quella di stabilire cornici di responsabilità giuridica e di diffondere informazioni sulla reputazione e sulle intenzioni degli attori⁽⁴¹⁾; ma, mano a mano che la stessa responsabilità diventa incerta, diminuiscono i disincentivi alla defezione e si allentano i timori di pagarne i costi sul piano della reputazione.

Infine, la proliferazione istituzionale accresce la complessità delle regole e delle procedure. Negoziare una miriade di trattati richiede una considerevole capacità amministrativa e conoscenza giuridica; e quanto più si ha a che fare con regimi complessi tanto più le competenze richieste aumentano. Solo gli stati in grado di investire in risorse umane specializzate possono sostenere i costi per conformarsi alle regole internazionali.

La proliferazione istituzionale incoraggia tutti gli attori a sfruttare la complessità dei regimi per promuovere i propri interessi. I paesi in via di

⁽³⁹⁾ Eyal BENVENISTI e George DOWNS, *op. cit.*

⁽⁴⁰⁾ I criteri per giudicare se una norma internazionale è di tipo *soft* o *hard* sono *obligation*, *precision* e *delegation* (cfr. Judith GOLDSTEIN, Khaler MILES, Robert O. KEOHANE e Anne-Marie SLAUGHTER, *op. cit.*).

⁽⁴¹⁾ Per una rassegna critica delle principali funzioni dei regimi internazionali, cfr. Marco CLEMENTI, *La teoria dei regimi internazionali*, in «Quaderni di scienza politica», I, 1994, n. 1, pp. 91-150.

sviluppo hanno più volte tentato in passato di utilizzare le agenzie delle Nazioni Unite attive in ambito economico per contrastare le istituzioni di Bretton Woods⁽⁴²⁾. Tuttavia, vi sono diverse ragioni per ritenere che la complessità favorisca le grandi potenze più di quanto non si verifichi con regimi coerenti e integrati. Poiché i paesi più forti dispongono di maggiori capacità di creare nuove istituzioni o emanare nuove regole, la *regime complexity* fornisce loro ulteriori poteri nell'*agenda-setting* rispetto alle situazioni in cui esiste un unico regime. Il potere, in altre parole, è un mezzo con il quale creare nuovi punti focali. Un risultato simile si può ipotizzare anche per quanto riguarda la fase di monitoraggio e applicazione degli accordi. Gli stati più forti posseggono, infatti, maggiori capacità di monitorare l'implementazione dei regimi e di individuare le mancanze degli attori più deboli; questi, invece, a causa delle asimmetrie di potere, avranno grandi difficoltà a contestare le inadempienze degli attori più forti. Anche in caso di competizione e sovrapposizione fra differenti obblighi internazionali gli stati con più capacità sono avvantaggiati, poiché hanno le risorse amministrative e di *expertise* per far prevalere la loro interpretazione, e quindi implementare le norme nel modo che meglio favorisce i loro interessi.

In altre parole, con il progressivo passaggio dai *regimi* ai *regimi complessi*, vengono depotenziati quei meccanismi che consentono alle istituzioni internazionali di agire come strumenti di costrizione rispetto al comportamento degli attori, promuovendo risultati basati su un certo rispetto delle regole. Le architetture istituzionali, nella forma dei regimi complessi, si pongono ancora come variabili intervenienti rispetto ai fattori causali fondamentali della politica internazionale (potere e interessi), ma sono sempre meno in grado di limitare gli esiti basati sul potere degli attori (Fig. 3)⁽⁴³⁾.

L'insieme di questi elementi, quindi, produce una relazione particolare fra aumento delle istituzioni e prevalenza di esiti *rule-based*. Il paradigma istituzionalista prevede un rapporto lineare fra la proliferazione istituzionale nel sistema e il rispetto delle regole. Invece, considerando gli effetti complessivi, il risultato non sarebbe lineare: in un primo momento

⁽⁴²⁾ Stephen D. KRASNER, *Structural Conflict*, cit.

⁽⁴³⁾ Nell'approccio istituzionalista i regimi possono essere considerati delle variabili intervenienti fra le variabili causali fondamentali, potere e interessi, e i risultati e i comportamenti (cfr. Stephen D. KRASNER, *Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime*, in Luigi BONANATE e Carlo M. SANTORO (a cura di), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 137-60, che tuttavia definisce tale approccio «strutturalista modificato»; e Marco CLEMENTI, *op. cit.* che lo identifica come «approccio neorealista»).

la diffusione delle istituzioni è in grado di promuovere esiti *rule-based* rispetto a quelli tradizionali ipotizzati dal paradigma realista, ma, quando la densità istituzionale cresce oltre un certo livello, ricominciano a prevalere gli esiti *power-based*.

Fig. 3 – Regimi e regimi complessi

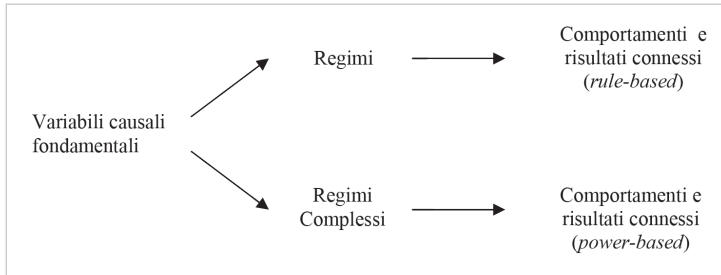
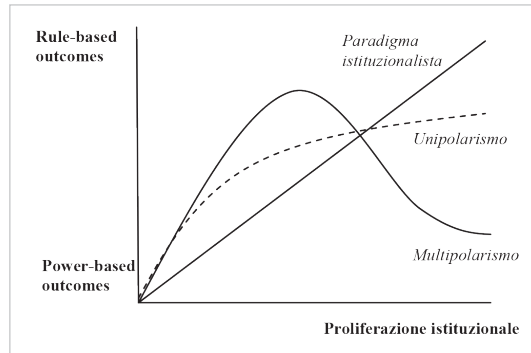


Fig. 4 – Proliferazione istituzionale ed esiti oltre il paradigma istituzionalista



Fonte: adattamento da Drezner (2010).

Tale processo, inoltre, sarebbe accelerato nelle situazioni in cui la proliferazione istituzionale si accompagna ad una distribuzione multipolare del potere (Fig. 4). In caso di unipolarismo, infatti, le strategie possibili per promuovere i propri interessi sfruttando la complessità istituzionale, non necessariamente accrescono l'instabilità dell'ordine mondiale, almeno nel breve periodo. Lo stato egemone può sfruttare il *forum shopping* come uno strumento per assestare i regimi complessi, in modo che risultino

maggiormente in linea con le proprie preferenze. In numerose *issue-area* gli Stati Uniti hanno abbandonato quei regimi che consideravano inefficaci per rafforzare i *club regime* composti dagli stati allineati alle loro posizioni⁽⁴⁴⁾. Le opzioni di *forum shopping* dello stato egemone sono decisive per gli altri stati, poiché costituiscono un incentivo a sostenere le istituzioni già esistenti predilette dall'egemone e a conformarsi con le sue scelte di *policy*⁽⁴⁵⁾. Tuttavia, quando più di uno stato può utilizzare questa strategia per selezionare un punto focale, ed è seguito da altri stati, il *forum shopping* può moltiplicare gli effetti negativi della proliferazione istituzionale. Il passaggio verso un sistema multipolare potrebbe, così, incoraggiare altri attori a comportarsi come gli Stati Uniti. La Commissione Europea, ad esempio, sta cercando di promuovere le sue preferenze di *policy* e creare i suoi standard internazionali attraverso specifiche organizzazioni o accordi bilaterali. Ma una regione che pare ancora più attiva in tal senso è quella dell'Asia dell'est, dove la Cina sta costituendo diverse istituzioni regionali al di fuori della sfera di influenza americana⁽⁴⁶⁾.

In un sistema multipolare, più che in uno unipolare, la proliferazione istituzionale può produrre un cambiamento negli effetti delle strutture di *governance* globale da un «*Lockean world of binding rules to a Hobbesian world of plastic rules*»⁽⁴⁷⁾. Nel lungo periodo non è escluso che anche le tradizionali istituzioni internazionali inizino in questo modo a perdere legittimità e efficacia⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁴⁾ Nico KRISCH, *International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order*, in «European Journal of International Law», XVI, 2005, pp. 369-408; Daniel W. DREZNER, *All Politics Is Global*, cit.

⁽⁴⁵⁾ Sul ruolo particolare svolto dagli Stati Uniti nelle strutture di *governance* globali, cfr. John Gerard RUGGIE, *American exceptionalism, exemptionalism, and global governance*, in Michael IGNATIEFF (a cura di), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2004, pp. 304-37.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Christopher M. DENT, *East Asian Regionalism*, London-New York, Routledge, 2008; Vinod K. AGGARWAL e Koo G. MIN, *Asia's New Institutional Architecture. Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations*, Berlin, Springer-Verlag, 2008.

⁽⁴⁷⁾ Daniel W. DREZNER, *The Tragedy*, cit., p. 36.

⁽⁴⁸⁾ Simili posizioni sono sostenute anche da John Ikenberry (cfr. G. John IKENBERRY, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2001: trad. it., *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, Milano, Vita & Pensiero, 2003; *Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal*

4. La gestione delle interdipendenze e la sfida della coerenza: prospettive e limiti

L'aumento dell'interdipendenza stimola la domanda di nuove istituzioni internazionali, e la creazione di nuovi regimi è una strategia razionale per gli stati che devono affrontare situazioni di crescente incertezza e complessità⁽⁴⁹⁾. Nel periodo del primo e del secondo dopoguerra, che corrisponde a quella che gli economisti identificano come la seconda fase della globalizzazione, la crescita dell'interdipendenza è stata accompagnata da una progressiva crescita delle istituzioni internazionali⁽⁵⁰⁾. In questa fase, come ha cercato di dimostrare l'approccio istituzionalista, i regimi hanno facilitato la cooperazione fra gli stati, accrescendo al contempo la capacità di governo intorno a specifiche *issue-area*. Lo sviluppo delle istituzioni ha così apportato un contributo positivo alla stabilità dell'ordine internazionale; e, anche grazie alla funzione svolta dai regimi, l'interdipendenza si è sempre più accentuata in diversi ambiti della vita economica e sociale.

Proprio la crescita della densità istituzionale, con l'approfondirsi di tali processi e l'ingresso nella terza fase della globalizzazione, ha iniziato

World Order, in «Perspectives on Politics», VII, 2009, n. 1, pp. 71-87). Egli da una prospettiva liberale, ma nell'ambito di una più ampia riflessione sul rapporto fra istituzioni, potere e ordine internazionale, ritiene che dalla fine della seconda guerra mondiale le istituzioni internazionali si sono potute sviluppare perché gli Stati Uniti, pur ritagliandosi una posizione del tutto particolare al loro interno, hanno riconosciuto un interesse di lungo periodo nella loro persistenza ed efficacia. L'autolimitazione dell'egemone avrebbe, così, permesso il consolidamento di un sistema basato su regole in un numero crescente di settori e, grazie a questo compromesso, l'ordine internazionale del dopoguerra conteneva un impegno al rispetto delle norme, riflettendo allo stesso tempo una condizione gerarchica. La situazione attuale presenta, invece, almeno due problematiche per la tenuta del sistema istituzionale precedente. In primo luogo, vi è la possibilità che l'egemone non ritenga più vantaggioso sottostare a impegni e regole più stringenti e opti per un sistema più frammentato e meno istituzionalizzato. In secondo luogo, le strategie delle potenze emergenti potrebbero inficiare i tentativi di mantenere un ordine basato sul rispetto delle regole, preferendone uno caratterizzato da cooperazioni ad hoc.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony*, op. cit.; Peter ROSENDORFF e Helen MILNER, *The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape*, in «International Organization», LV, 2001 pp. 829-58; Barbara KOREMENOS, *Contracting Around International Uncertainty*, in «American Political Science Review», IC, 2005, pp. 549-65.

⁽⁵⁰⁾ Secondo alcuni economisti è possibile identificare tre distinte fasi della globalizzazione contemporanea. La prima coincide con la fine del XIX secolo, la seconda con gli anni che vanno dal 1945 al 1980 circa e la terza con la fine del XX secolo (cfr. Luca DE BENEDECTIS e Rodolfo HELG, *Globalizzazione*, Liuc Papers, n. 112, 2002).

però ad innescare degli effetti destabilizzanti per l'architettura tradizionale. Come abbiamo visto, sono diversi i *feedback* che contribuiscono a mettere sotto pressione la tenuta di questo sistema. Il progressivo passaggio verso i regimi complessi indebolisce quei meccanismi che in passato avevano garantito un certa efficacia alle istituzioni internazionali. I problemi principali riguardano la tenuta dei regimi come punti focali, la minore possibilità di sanzionare con chiarezza le defezioni – sicché i rischi legati alla perdita di reputazione sono minori – e le difficoltà ad adeguarsi a regole sempre più articolate. Questi problemi non minano solo l'efficacia dei regimi ma mettono in discussione anche la legittimità giuridica delle istituzioni internazionali. Per quanto a livello internazionale, ovviamente, questa forma di legittimità non sia paragonabile al suo corrispettivo a livello domestico, essa svolge comunque un ruolo assai rilevante come meccanismo di *accountability* e di controllo rispetto all'esercizio del potere⁽⁵¹⁾.

Alla luce di queste problematiche il contributo delle istituzioni all'ordine internazionale può progressivamente decrescere, anche se oggi è difficile ipotizzare il grado e la velocità del fenomeno, che dipende dalle eventuali modifiche e innovazioni nelle architetture di *governance* esistenti. Recentemente si è manifestata, infatti, una rinnovata consapevolezza riguardo a questi problemi. Rispetto al dibattito degli anni Novanta e dei primi anni del nuovo secolo, incentrato sulla democratizzazione della *governance* globale, le posizioni attuali presentano una prospettiva meno radicale. Con la prepotente ascesa nel panorama internazionale di nuovi *globalizer*, Cina e India, dalla natura non democratica o legati ad una concezione classica della sovranità, l'idea di una democratizzazione su scala sovranazionale appare sempre meno plausibile⁽⁵²⁾. L'attenzione si è così spostata verso la ricerca di quegli accorgimenti in grado di aumentare la *coerenza* dei regimi complessi, di promuovere le sinergie e limitare gli esiti disfunzionali dell'interdipendenza⁽⁵³⁾. Si tratta, cioè, di prendere atto della irriducibilità della densità e della proliferazione istituzionale e individuare

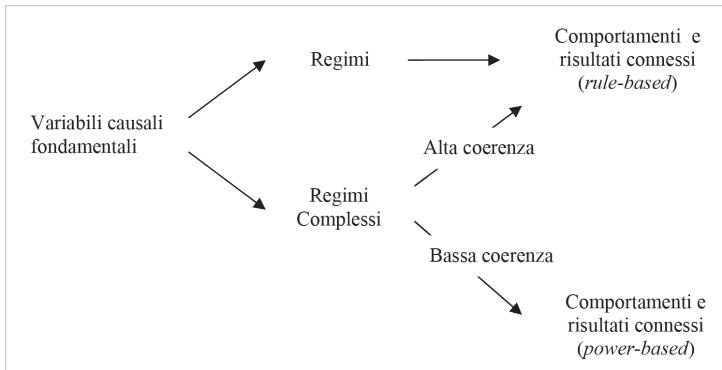
⁽⁵¹⁾ Cfr. Ruth W. GRANT e Robert O. KEOHANE, *Accountability and Abuse of Power in World Politics*, in «American Political Science Review», IC, 2005, n. 1, pp. 29-43.

⁽⁵²⁾ Il termine nuovi *globalizer* è stato adoperato dalla Banca Mondiale per indicare gli attori protagonisti dell'ultima fase della globalizzazione (cfr. BANCA MONDIALE, *Globalization, Growth, and Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2002).

⁽⁵³⁾ Secondo la definizione di Robert O. Keohane e David Victor: «a regime whose components are compatible and mutually reinforcing is coherent» (cfr. Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *op. cit.*, p. 19).

dei percorsi per ridurne gli effetti negativi, sfruttando al contempo le possibilità offerte da architetture più frammentate e flessibili⁽⁵⁴⁾. Quando, infatti, i regimi complessi sono coerenti – i differenti regimi elementari sono fra loro compatibili e si rafforzano a vicenda – non si manifestano quelle possibilità di sfruttare a proprio vantaggio la complessità istituzionale, che invece sono presenti in caso di scarsa coerenza. Non sempre la complessità istituzionale comporterebbe, così, una inconsistenza fra le norme dei diversi regimi, tale da fornire agli stati gli incentivi per intraprendere comportamenti opportunistici. In ultima analisi, il grado di coerenza dei regimi complessi è un fattore molto importante, che incide sul rapporto fra proliferazione istituzionale ed esiti *power-based* o *rule-based* (Fig. 5).

Fig. 5 – Regimi, regimi complessi e livello di coerenza

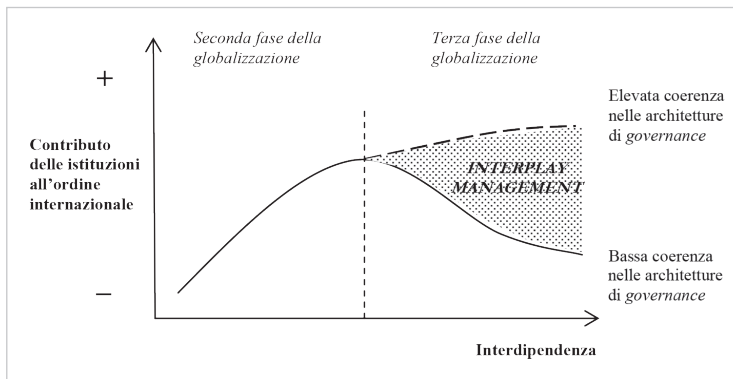


In questa prospettiva diventa, quindi, centrale la gestione delle interdipendenze fra le istituzioni, come attività svolta intenzionalmente dagli stati al fine di accrescere la coerenza delle architetture di *governance*. Grazie all'*interplay management* gli stati possono combinare in modo proficuo i vantaggi della flessibilità e della specializzazione funzionale, offerti dalla

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Robert O. KEOHANE e David G. VICTOR, *op. cit.*; Thomas GHERING e Sebastian OBERTÜR, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 2006; Frank BIERMANN, Philipp PATTBERG e Harro VAN ASSELT, *The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis*, in «Global Environmental Politics», IX, 2009, n. 4, pp. 14-40.

complessità istituzionale, senza pagare costi eccessivi in termini di minore efficacia dei regimi. Anche da questi sviluppi dipenderà il futuro contributo delle istituzioni all'ordine internazionale in un contesto di crescente interdipendenza (Fig. 6).

**Fig. 6 – Istituzioni, ordine internazionale e globalizzazione:
il contributo recente e i possibili sviluppi**



Le ipotesi in questo campo sono però ancora in via di definizione, anche se non mancano alcune ricerche che hanno messo in evidenza come in determinate situazioni gli stati possano attivarsi al fine di promuovere una maggiore coerenza, quando non sono in grado di ridurre la frammentazione e la proliferazione istituzionale⁽⁵⁵⁾.

Un primo elemento in grado di incidere sulla coerenza dei regimi complessi, ad esempio, è dato dagli incentivi che si aprono in caso di sovrapposizione della *membership* in differenti istituzioni. In tali situazioni gli stati, che hanno preso degli impegni all'interno di una istituzione – adeguandosi anche ad alcune norme, principi o regolamenti – possono adoperarsi affin-

⁽⁵⁵⁾ Cfr. Olav S. STOKKE, *The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work*, FNI report, n. 14, 2001; Olav S. STOKKE, *Trade Measures, WTO and Climate Compliance: The Interplay of International Regimes*, in Olav S. STOKKE, Jon HOVI e Geir ULFSTEIN (a cura di), *Implementing the Climate Regime. International Compliance*, London, Earthscan, 2005, pp. 147-70; Thomas GHERING, e Sebastian OBERTÜR, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance*, cit.; Sebastian OBERTHÜR e Olav S. STOKKE, *Managing Institutional Complexity*, cit.

ché essi non siano in contrasto con quelli prescritti dalle altre istituzioni cui partecipano, promuovendo per questa via maggiore coerenza. Gli stati ovviamente possono avere preferenze diverse in merito a come aggiustare eventuali divergenze fra le regole; tuttavia, sono incentivati ad accettare anche cambiamenti all'interno di un regime per evitare che un'incoerenza eccessiva rischi di minare l'efficacia di tutte le istituzioni coinvolte in una *issue-area* e inficiare i guadagni attesi dalla cooperazione.

Un secondo aspetto rimanda direttamente al concetto di *interplay management*, che indica tutte quelle azioni deliberate di *governance* dei regimi complessi, diverse, quindi, dall'idea legata alla loro semplice evoluzione. Gli attori possono cercare di gestire l'interdipendenza istituzionale a vari livelli⁽⁵⁶⁾. A quello più alto si tratta di creare *framework* generali, che si applicano a tutte le istituzioni internazionali, come esemplificato dalla Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati. Un secondo livello riguarda i tentativi di coordinare le attività delle istituzioni che co-governano specifiche *issue-area* attraverso lo scambio di informazioni, la creazione di organismi politici o amministrativi congiunti, o mediante specifiche regole volte ad amministrare le interazioni. Il terzo livello, infine, riguarda la gestione unilaterale, decisa all'interno di ogni singola istituzione, senza nessun tentativo di coordinamento inter-istituzionale. Non implicando alcun coordinamento fra i diversi regimi elementari, la gestione unilaterale non si allontana dai tradizionali repertori della politica internazionale e, infatti, questa alternativa risulta al contempo la meno costosa e la più probabile. Viceversa, i *framework* omnicomprensivi per il governo delle interdipendenze sono molto deboli, e inadeguati a risolvere il problema della frammentazione. Al secondo livello le strutture per la gestione congiunta sono costose perché richiedono l'attivazione di ulteriori canali di informazione e negoziazione. Nonostante queste difficoltà, simili forme di gestione possono essere però attivate qualora risultino funzionali ad accrescere l'efficacia delle istituzioni nell'attività di *problem-solving*⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Sebastian OBERTHÜR e Olav S. STOKKE, *Institutional Complexity and Interplay Management: Compatibility and Change in Global Governance*, Paper presentato alla Earth System Governance Conference, Lund, aprile 2012.

⁽⁵⁷⁾ L'efficacia nel *problem-solving*, o efficacia a livello di impatto, si riferisce alla capacità di un regime di risolvere i problemi concreti per i quali è stato creato (per esempio, un regime per la tutela ambientale sarà più o meno efficace in base alla sua capacità di ridurre le emissioni inquinanti). Tale concetto di efficacia è, quindi, diverso rispetto a quello tradizionalmente impiegato nella teoria dei regimi, dove l'efficacia di un regime riguarda la capacità di condizionare il comportamento degli attori che vi partecipano; si tratta in questo caso di

In particolare, a questo livello, si possono individuare tre principali meccanismi di *interplay management*, che si basano sulle diverse logiche che guidano l'azione degli attori internazionali⁽⁵⁸⁾. Il primo tipo, basato sugli interessi, si ha quando le attività di due istituzioni separate si sovrappongono, aprendo lo spazio a economie di scala. In questi casi esplicite forme di coordinamento, che attraversano i confini dei regimi, possono aumentarne l'efficacia, a parità di costi. Questa logica ha come manifestazioni empiriche tutti quei tentativi di organizzare conferenze multilaterali a cui prendono parte più organizzazioni internazionali, che si occupano di questioni sovrapposte, o i tentativi che mirano a promuovere forme congiunte di monitoraggio delle attività svolte da parte di istituzioni distinte, o a rafforzare il dialogo ed il coordinamento fra paesi posti in diverse istituzioni. Il secondo tipo segue una logica differente. Se, infatti, alcuni stati riconoscono la legittimità di un insieme di norme e di principi in una sfera di attività, possono cercare di estenderli ad altri ambiti affini, disegnando istituzioni che a tali norme si ispirano o conformano. L'espansione della medesima base normativa a nuove aree di regolazione internazionale accresce a sua volta la legittimità di quelle norme, che vengono accettate da un numero maggiore di paesi e in diversi campi. Quanto più si presentano norme simili in *issue-area* interdipendenti, tanto più semplice sarà la soluzione di eventuali conflitti, aumentando l'efficacia della *governance* internazionale. Infine, il terzo meccanismo si basa sulla diffusione di idee, conoscenze e buone pratiche fra diverse istituzioni. Questa modalità è rilevante quando accentua l'attenzione dell'agenda politica di diverse istituzioni sui medesimi problemi o su soluzioni condivise a questi problemi. Secondo tale logica le interazioni possono accrescere l'efficacia della *governance* internazionale, promuovendo una medesima visione dei problemi sul tappeto ed una convergenza sulle possibili soluzioni⁽⁵⁹⁾.

efficacia a livello di *outcome*. Per questa distinzione, cfr. Arild UNDERDAL, *Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness*, in Arild UNDERDAL e Oran R. YOUNG (a cura di), *Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, 2004, pp. 27-49.

⁽⁵⁸⁾ Thomas GHERING e Sebastian OBERTÜR, *Interplay: Exploring Institutional Interaction*, in Oran R. YOUNG, Leslie A. KING e Heike SCHROEDER (a cura di), *Institutions and Environmental Change. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 2008.

⁽⁵⁹⁾ In questi casi un ruolo significativo può essere svolto anche da attori non statali, come i gruppi di esperti o le burocrazie che operano presso i segretariati delle organizzazioni internazionali (cfr. Thomas GHERING e Sebastian OBERTÜR, *Interplay: Exploring Institutional Interaction*, cit.).

Nonostante alcuni risultati empirici sembrano confermare talune di queste dinamiche, restano molti problemi aperti. In primo luogo, in caso di sovrapposizione della *membership* non necessariamente prevalgono i comportamenti volti ad accrescere la coerenza fra i regimi. Altre strategie sono ugualmente plausibili⁽⁶⁰⁾. Gli stati che sono membri di una sola istituzione possono usare la loro appartenenza per ostacolare le relazioni fra le due istituzioni, tenendo in ostaggio gli altri membri – che invece partecipano ad entrambe – per meglio perseguire i loro interessi particolari. La sovrapposizione nella *membership* può poi portare ad accesi scontri rispetto alle funzioni o alla portata geografica tra diverse istituzioni con obiettivi simili, soprattutto quando il loro effettivo funzionamento è legato all’allocazione di risorse scarse (economiche, militari, ecc.). Per quanto riguarda, poi, l’*interplay management* sarebbe necessario individuare in modo più preciso quali sono quei fattori che porterebbero a una gestione pragmatica delle interdipendenze, volta al *problem-solving*. Stokke e Oberthür, ad esempio, sottolineano come «considerazioni riguardo agli incentivi, agli obblighi assunti o ai rapporti di potere possono spiegare i tentativi di mantenere o promuovere la coerenza, ma anche quelli volti a favorire la frammentazione»⁽⁶¹⁾. Inoltre, questa prospettiva tende ad assumere che gli stati possano facilmente giungere a un’idea condivisa di efficacia, rispetto agli interventi in una determinata *issue-area*. Ma di solito non esiste un’unica soluzione per ogni problema così come non c’è un’unica definizione di efficacia. Anzi, come è noto, la definizione dei problemi, la scelta delle possibili soluzioni alternative, nonché la valutazione dell’efficacia degli interventi sono orientate da considerazioni politiche. Infine, resta da chiarire quale è il rapporto fra questi fattori e le variabili causali fondamentali come potere e interessi. Anche la gestione delle interdipendenze è un’attività che richiede molte risorse e capacità, e che sembra essere alla portata solo degli stati più forti.

Non è difficile, quindi, scorgere alcuni limiti di tali proposte. La logica istituzionalista suggerisce che di pari passo con l’aumento della densità istituzionale si sviluppino effetti disfunzionali, *feedback positivi* che tendono ad accrescere l’instabilità del sistema. Non è un caso che siano gli stessi autori di ispirazione neoliberale a porre in agenda il problema di trovare dei correttivi a queste derive. Ma mentre ad oggi il paradigma istituzionalista è in grado

⁽⁶⁰⁾ Cfr. Stephanie C. HOFMANN, *Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture*, in «Journal of Common Market Studies», IL, 2011, n. 1, pp. 101-20.

⁽⁶¹⁾ Sebastian OBERTHÜR e Olav S. STOKKE, *Institutional Complexity and Interplay Management*, cit., p. 6.

di spiegare la frammentazione delle istituzioni internazionali, la nascita dei regimi complessi e gli effetti cumulativi di questi processi sulla politica internazionale, manca ancora una teoria o un insieme di ipotesi in grado di illustrare compiutamente per quale motivo gli stati dovrebbero promuovere una maggiore coerenza e integrazione nelle architetture di *governance* globali⁽⁶²⁾.

Tali dinamiche non vanno, infatti, disgiunte dal più ampio contesto in cui si manifestano le proprietà emergenti del sistema che si va delineando. Pur non essendo il frutto di una strategia razionale e complessiva, queste producono dei vantaggi per alcuni attori, che di conseguenza hanno molti incentivi a ostacolare il cambiamento. Gli stati più forti sono i primi a poter sfruttare le opportunità che si creano nel nuovo quadro prodotto dalla proliferazione istituzionale. Accanto ad essi poi si collocano le grandi imprese transnazionali. Questi attori economici privati, attivamente impegnati nell'integrazione dei mercati e avvantaggiati dalla più alta mobilità di capitali, di informazioni e di tecnologia, sono infatti gli altri grandi vincitori in base alle nuove regole del gioco. Oltre ai problemi già messi in evidenza, la scarsa legittimità di cui godono le istituzioni internazionali presso molti cittadini finisce, paradossalmente, per favorire quegli attori che più possono sfruttare le difficoltà di regolamentazione e controllo rispetto a flussi e reti sempre più strette e diffuse⁽⁶³⁾. In diversi lavori Susan Strange aveva già preconizzato un simile sviluppo, illustrando la crescente dispersione del potere dagli stati verso alcuni attori privati quale esito della progressiva integrazione dei mercati⁽⁶⁴⁾. Pur riconoscendo che il processo era stato in un

⁽⁶²⁾ Il dibattito su questi temi è molto sviluppato soprattutto nel campo dei regimi ambientali e della politica globale di lotta al cambiamento climatico; un'area in cui si può essere tentati di assumere che gli stati abbiano un'uguale avversione nei confronti di un fallimento nel sistema di *governance* (a causa dei costi, inaccettabili per tutti, di un deterioramento eccessivo dell'ecosistema) e un'idea condivisa rispetto all'efficacia delle misure prese. In questo caso, la ricerca di coerenza e degli effetti positivi dell'interdipendenza istituzionale sarebbe comunque preferibile rispetto alla promozione degli interessi individuali, che non porterebbero a risposte adeguate alla sfida ambientale. Tuttavia, una simile semplificazione, che come mostra il dibattito sulla giustizia ambientale già funziona con grande difficoltà nel campo del cambiamento climatico (cfr. Sonja KLINSKY e Hadi DOWLATABADI, *Conceptualizations of justice in climate policy*, in «Climate Policy», IX, 2009, n. 1, pp. 88-108), risulta ancora meno plausibile negli altri settori.

⁽⁶³⁾ Stiglitz ha più volte messo in evidenza questo paradosso; si veda ad esempio Joseph E. STIGLITZ, *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2001.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. Susan STRANGE, *Capitalismo d'azzardo*, Bari-Roma, Laterza, 1988; Susan STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, Bologna, Il Mulino, 1998.

primo momento promosso dai governi dei paesi avanzati, e in particolare dagli Stati Uniti, Strange riteneva che essi stessero perdendo il controllo in diverse sfere economiche e sociali. Queste ipotesi sono state poi confermate anche da lavori più recenti. Contrariamente alle ipotesi tradizionali di stampo realista, secondo le quali l'autorità di cui godono gli attori privati può essere considerata come una mera delega da parte dei governi o come semplicemente limitata all'esercizio di alcune funzioni residuali rispetto all'azione degli stati, Lake ha sottolineato come essa è invece concreta e in grado di competere apertamente con quella dei governi⁽⁶⁵⁾.

Ma l'aspetto forse più interessante e nuovo di questi processi è che l'ingresso degli attori privati, con le loro specifiche logiche di azione, ha iniziato a produrre un cambiamento più profondo nel tessuto istituzionale del sistema internazionale, arrivando anche a ridefinire le norme e le forme del diritto internazionale. Questo si è sempre di più piegato fino a diventare un ordinamento funzionale al perseguimento degli interessi dei grandi attori economici transnazionali⁽⁶⁶⁾. Lungi dall'essere un'istituzione che assicuri ordine e prevedibilità nella vita internazionale, esso rischia così di contribuire a istituzionalizzare una particolare forma di incertezza e di flessibilità, di cui si possono avvantaggiare quegli attori dotati di maggiore mobilità e maggiori risorse.

Conclusioni

Secondo l'istituzionalismo neoliberale, in particolare nella sua versione funzionalista, dopo il potere sarebbero stati gli interessi, e i regimi nati per servirli, a governare il mondo⁽⁶⁷⁾. In un contesto di crescente interdipendenza le istituzioni avrebbero facilitato la cooperazione fra gli stati,

⁽⁶⁵⁾ Cfr. David A. LAKE, *Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance*, in «International Studies Quarterly», LIV, 2010, pp. 587-613. Sulle classiche ipotesi di stampo realista, cfr. Robert GILPIN, *The Politics of Transnational Economic Relations*, in Robert O. KEOHANE e Joseph S. NYE (a cura di), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1972.

⁽⁶⁶⁾ Su questo punto è particolarmente chiara l'analisi di Maria R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000. Tale processo non si è interrotto neanche in seguito alle recenti crisi economiche e finanziarie: cfr. Giulio NAPOLITANO, *From the Financial to the Sovereign Debt Crisis: New Trends in Public Law*, in «Rivista trimestrale di Diritto pubblico», n. 1, 2012, pp. 81-93.

⁽⁶⁷⁾ Come esemplificato da Robert O. KEOHANE in *After Hegemony*, cit.

garantendo un più ordinato perseguimento dei propri obiettivi e il raggiungimento di alcuni risultati complessivi reciprocamente vantaggiosi. Questa visione ha trovato diverse conferme, soprattutto nel campo delle relazioni economiche e commerciali, ed è stata a lungo compatibile con l'espansione dell'interdipendenza su scala globale e con la parallela proliferazione delle istituzioni internazionali. Tuttavia, in un secondo momento, la crescita della densità istituzionale ha innescato delle dinamiche che hanno iniziato a incrinare la tenuta e la legittimità di quelle stesse istituzioni fino a minarne le funzioni principali. Il passaggio dai regimi ai regimi complessi ha reso più incerti quei meccanismi che gli garantivano una certa efficacia, rendendo problematico il loro contributo alla stabilità e all'ordine internazionale. Questi sviluppi hanno portato al centro dell'attenzione il problema della coerenza delle architetture di *governance* e quello della gestione delle interdipendenze istituzionali, come attività svolta intenzionalmente dagli stati al fine di contemperare i vantaggi della flessibilità e della specializzazione funzionale con i rischi prodotti dalla proliferazione e dalla scarsa coerenza fra i regimi elementari. Vi sono, però, ancora molte questioni aperte e non è chiaro quali siano i fattori che favorirebbero una gestione pragmatica delle interdipendenze e che tratterrebbero gli stati più influenti dallo sfruttare in modo opportunistico le loro risorse. Le proprietà emergenti del sistema, infatti, tendono a favorire gli attori più forti, siano essi stati o imprese transnazionali, che possono facilmente scegliere le regole che li avvantaggiano maggiormente, piegarle a loro beneficio, o occupare spazi privi di reali forme di controllo. Senza adeguati correttivi le istituzioni tradizionali rischiano di accentuare l'instabilità invece di contribuire a ridurla, tanto che è stato osservato come le strutture della *governance* globale, nell'attuale fase di globalizzazione, paiono sempre di più costituire una parte del problema e non della soluzione rispetto alle sfide poste all'ordine internazionale post bipolare⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁸⁾ Alessandro COLOMBO, *La disunità del mondo*, cit., p. 309.