

Herman Salton, Michael Foley

La leadership nelle relazioni internazionali

Fonti, tipologie e prospettive disciplinari

STUDI



Politica



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Herman Salton, Michael Foley

La leadership nelle relazioni internazionali

Fonti, tipologie e prospettive disciplinari

 **FrancoAngeli**

Il volume è pubblicato con il contributo del Ministero per l'Educazione, la Cultura, gli Sport, la Scienza e la Tecnologia del Giappone (MEXT), nonché della *Japan Society for the Promotion of Science* (JSPS Kakenhi Grant JP20K01528).



MEXT

**MINISTRY OF EDUCATION,
CULTURE, SPORTS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY-JAPAN**



日本学術振興会
Japan Society for the Promotion of Science

In copertina: Orbis Terrarum Typus De Integro Multis In Locis Emendatus, Petro Plancio 1594.

1ª edizione. Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Giuseppe e Graziella Salton

A Frances Foley

*Per aver creduto in noi
Sempre*

Indice

1. Introduzione alla leadership internazionale	pag.	15
1.1. Leadership internazionale: lo strano caso delle Nazioni Unite	»	16
1.2. Leadership politica e relazioni internazionali	»	19
1.2.1. Il problema della leadership politica	»	20
1.2.2. Il problema della leadership internazionale	»	21
1.2.3. Centralità del tema	»	23
1.3. Leadership internazionale e anni '90	»	24
1.4. Leadership internazionale e nuovo millennio	»	28
1.5. Obiettivi e struttura del libro	»	31
2. Leadership e contesto nazionale	»	35
2.1. Impatto politico e sociale dei leader nazionali	»	36
2.2. Leadership e democrazia liberale: un matrimonio difficile	»	37
2.2.1. Leadership, democrazia e demagogia	»	38
2.2.2. Leadership politica e affari esteri	»	39
2.2.3. 'Prerogativa Esecutiva' e spinte democratiche	»	40
2.3. Leadership e democrazia parlamentare: Regno Unito	»	42
2.3.1. Leadership politica e accumulo di potere	»	43
2.3.2. Avversione storica per il leader carismatico: Hitler	»	44
2.3.3. Guerra fredda ed eccezionalismo britannico: Stalin	»	46
2.4. Leadership e democrazia presidenziale: Stati Uniti	»	47
2.4.1. Poteri presidenziali nella Nuova Repubblica	»	47
2.4.2. Estensione delle prerogative presidenziali	»	48
2.4.3. Seconda guerra mondiale e Guerra fredda	»	50
2.5. Conclusione: dalla leadership nazionale a quella sovranazionale	»	51

3. Leadership e contesto internazionale	pag. 53
3.1. Leadership, pregiudizi disciplinari e relazioni internazionali	» 55
3.2. Il contesto internazionale: un ambiente <i>sui generis</i> ?	» 59
3.2.1. Il problema dello Stato-Nazione	» 59
3.2.2. Il problema dei seguaci	» 61
3.3. Identità nazionale e leadership internazionale	» 62
3.3.1. Identità nazionale e minacce esterne	» 63
3.3.2. Identità nazionale e problemi globali	» 64
3.3.3. Identità nazionale e socializzazione internazionale	» 64
3.4. Sovranità nazionale e leadership internazionale	» 65
3.5. Conclusione: la via da percorrere	» 68
4. La leadership istituzionale	» 71
4.1. ONU, leadership istituzionale e ambito internazionale	» 72
4.1.1. Consiglio di Sicurezza e Segretariato	» 73
4.1.2. Assemblea Generale e Segretario Generale	» 75
4.2. Segretario o Generale?	» 77
4.2.1. Dag Hammarskjöld come leader internazionale	» 79
4.2.2. Kofi Annan come leader internazionale	» 82
4.3. ‘Un mestiere impossibile’?	
La leadership del Segretario Generale dell’ONU	» 85
4.3.1. Tratti personali del Segretario Generale	» 86
4.3.2. Evoluzione storica della carica di Segretario Generale	» 87
4.3.3. Ruolo politico del Segretario Generale	» 89
4.3.4. Autorevolezza morale del Segretario Generale	» 91
4.4. Conclusione: Nazioni Unite e leadership istituzionale	» 93
5. La leadership egemonica	» 99
5.1. Stati Uniti e Guerre Mondiali:	
la nascita di un leader internazionale	» 100
5.1.1. Ascesa di una potenza mondiale	» 101
5.1.2. Egemonia intellettuale e ‘soft power’ americano	» 103
5.1.3. Sistema presidenziale ed egemonia globale	» 105
5.2. Gli Stati Uniti d’America: una potenza imperiale?	» 107
5.2.1. Accuse e controaccuse	» 108
5.2.2. Imperialismo americano, ieri e oggi	» 109
5.2.3. Il ‘soft power’ degli Stati Uniti	» 111
5.2.4. Tendenze imperiali e orgoglio americano	» 113

5.3. Il declino degli Stati Uniti come leader internazionale	pag. 114
5.3.1. Tramonto di una superpotenza?	» 115
5.3.2. Problemi interni e contesto internazionale	» 117
5.3.3. Fine di un modello da imitare?	» 118
5.3.4. Declinismo, leadership internazionale e Stati Uniti d'America	» 121
5.3.5. Quale futuro per la leadership americana?	» 122
5.4. Conclusione: Stati Uniti, Nazioni Unite e leadership internazionale	» 124
6. La leadership intermedia	» 127
6.1. 'Potenze intermedie': chi sono e in cosa si distinguono?	» 128
6.1.1. Problemi definitivi	» 128
6.1.2. 'Diplomazia di nicchia'	» 130
6.1.3. Leadership e potenze intermedie	» 131
6.1.4. Quattro esempi	» 132
6.2. Leadership intermedia ad ampio raggio d'azione: Canada	» 133
6.2.1. Diplomazia umanitaria	» 133
6.2.2. Sicurezza umana	» 135
6.2.3. Cambio di rotta	» 136
6.3. Leadership intermedia di natura specialistica: Norvegia	» 138
6.3.1. Gli Accordi di Oslo	» 139
6.3.2. 'Diplomazia della pace'	» 141
6.3.3. Mediazione internazionale e interessi nazionali	» 142
6.4. Leadership intermedia a vocazione internazionale: Turchia	» 143
6.4.1. Ponte strategico e culturale	» 144
6.4.2. Stallo e crisi con l'Occidente	» 146
6.4.3. Lezioni dall'esperienza turca	» 147
6.5. Leadership intermedia a vocazione regionale: Sudafrica	» 149
6.6. Conclusione: la leadership delle potenze intermedie	» 152
7. La leadership marginale	» 155
7.1. Leadership tematica: le organizzazioni non governative	» 156
7.1.1. Il caso di Greenpeace	» 157
7.1.2. Il problema dell'indipendenza	» 159
7.1.3. Prima minaccia: gli Stati	» 160
7.1.4. Seconda minaccia: il settore privato	» 162
7.2. Leadership individuale: gli <i>outsiders</i>	» 163

7.2.1. Chi sono gli <i>outsiders</i> ?	pag. 163
7.2.2. Il caso di Nelson Mandela	» 165
7.2.3. Il caso di Aung San Suu Kyi	» 166
7.2.4. Il caso di Mohamed Nasheed	» 168
7.2.5. Leadership internazionale e <i>outsiders</i>	» 170
7.3. Leadership periferica: filantropi, leader spirituali e celebrità	» 171
7.3.1. La Fondazione Gates	» 171
7.3.2. Il ‘filantrocapitalismo’	» 173
7.3.3. Leader spirituali e celebrità	» 175
7.4. Leadership crepuscolare: ex dirigenti politici e Global Elders	» 178
7.4.1. Ex dirigenti politici	» 178
7.4.2. I Global Elders	» 180
7.5. Conclusione: una leadership ‘su misura’?	» 181
8. La leadership collaborativa	» 183
8.1. Leadership collaborativa e <i>governance</i> globale: definizioni e tipologie	» 184
8.1.1. Due poli	» 185
8.1.2. <i>Governance</i> e leadership	» 186
8.2. Leadership collaborativa di tipo tradizionale: il Gruppo dei Sette/Otto (G7/G8)	» 188
8.2.1. Forma o sostanza?	» 188
8.2.2. I vertici del 2005 e del 2015	» 190
8.2.3. Un club in declino?	» 191
8.3. Leadership collaborativa di tipo inclusivo: il Gruppo dei Venti (G20)	» 193
8.3.1. Critiche	» 193
8.3.2. Rimedi	» 194
8.3.3. Quale futuro per il G20?	» 195
8.4. Leadership collaborativa di tipo rimediale: il Gruppo dei 77 (G77), dei 24 (G24) e il 3G	» 196
8.4.1. Il G77, il G24 e il 3G	» 196
8.4.2. ‘Sindrome da consenso’	» 198
8.5. Leadership collaborativa di tipo nuovo: i network transnazionali	» 199
8.5.1. ‘Neo-medievalismo’	» 199
8.5.2. Reti transnazionali	» 201
8.6. Conclusione: leadership collaborativa e <i>governance</i> globale	» 203

9. Conclusione	pag. 205
9.1. Prima anomalia: divario tra domanda e offerta di leadership internazionale	» 206
9.2. Seconda anomalia: riluttanza degli studi sulla leadership nei confronti della dimensione internazionale	» 207
9.3. Tendenze attuali del sistema internazionale	» 209
9.3.1. Declino americano	» 209
9.3.2. Ascesa cinese	» 210
9.3.3. Revanscismo russo	» 211
9.3.4. Ascesa del ‘resto del mondo’	» 212
9.4. Conclusione: quale futuro per la leadership internazionale?	» 213
Bibliografia	» 215
Indice analitico	» 227

Quando, nell'ormai lontano 2016, la famiglia del rimpianto Professor Michael Foley mi chiese di lavorare a questo progetto, mai avrei pensato che avrebbe assunto tali fattezze. Originariamente concepito come uno studio teorico sulla leadership politica in ambito internazionale, l'improvvisa scomparsa di Mike mi ha spinto a trasformarlo in qualcosa di diverso. In particolare, il volume rispecchia ora quegli interessi – per le Nazioni Unite, per le relazioni internazionali, e per quello spazio affascinante ma sfuggente dove storia, politica e diritto s'intrecciano – che mi hanno accompagnato come studente prima e come studioso poi. Il libro riflette anche la mia esperienza diplomatica alle Nazioni Unite, un'organizzazione che *di* leadership ha un bisogno disperato, in un mondo dove la *sua* leadership è tragicamente assente.

Questo cambio di direzione, brusco e quantomai inatteso, ha prodotto innumerevoli sfide, da molte delle quali confesso di esserne uscito sconfitto. Persi sono infatti lo stile e l'approccio analitico di Mike, che da politologo prediligeva l'analisi teorica agli studi storici ed empirici. Perse sono le ricche classificazioni di leadership in ambito internazionale a cui egli ambiva, ma che la degenza e la malattia non gli permisero di affinare. E perse sono la sua vivacità intellettuale ed eleganza analitica. Mike è scomparso come viveva: da studioso. Su un letto d'ospedale, il suo cruccio non era la malattia ma la mancanza di tempo, e le sue lamentele non vertevano sul dolore ma sugli infermieri che non lo lasciavano lavorare, scrivere, pensare. Sì, perché proprio il pensare – senza limiti, senza pregiudizi e senza paura – era ciò che più lo appagava, nonché l'insegnamento più importante che Mike riusciva a trasmettere ai suoi studenti, incluso chi scrive. Il rigore intellettuale e la libertà erano i suoi dèi.

Ma i repentini cambi di direzione possono offrire nuove opportunità e nuove sfide, ed è forse questo il modo migliore per avvicinarsi a questo libro: come un'opportunità, spero non mancata, di far avanzare l'analisi scientifica su un tema tanto importante quanto elusivo. Questo progetto mi ha consentito di esplorare temi e fenomeni di cui poco conoscevo, ma mi ha anche permesso di rivalutare il ruolo di attori che credevo (a torto) di conoscere, quali le orga-

nizzazioni internazionali. L'ho fatto a volte consapevolmente e spesso a livello inconscio, cercando di rispettare la direzione impartita da Mike, ma abbandonando senza pudore quei temi, concetti e classificazioni che mi parevano alieni o che sapevo di non poter sviluppare compiutamente. Avere come coautore una persona deceduta crea innumerevoli problemi, ma ha anche un indiscusso vantaggio: la libertà d'impartire al progetto una direzione nuova, per di più senza opposizione alcuna. È ciò che ho fatto.

Molte sono le persone e istituzioni che hanno reso possibile questo lavoro. Frances Foley ha fatto di tutto per dare visibilità alle ricerche di Mike e la ringrazio per la fiducia ripostami, fiducia che spero di non aver deluso. Anche l'aiuto del Professor Alastair Finlan è stato fondamentale, come lo sono state la sua perseveranza e la sua determinazione a rendere fruibili le idee di Mike. All'International Christian University (ICU) di Tokyo, in Giappone, desidero ringraziare Natsuko Ito, Maiko Furuuchi e tutto lo staff *Kakenhi* per la loro efficienza, nonché Erina Mahmud per la sua assistenza editoriale nel preparare bibliografia e indice analitico. Alla FrancoAngeli, i miei ringraziamenti vanno a Ilaria Angeli, Isabella Francisci e Tommaso Gorni per la loro professionalità e per aver creduto in questo progetto. Nonostante il volume venga pubblicato col contributo del Ministero per l'Educazione, la Cultura, gli Sport, la Scienza e la Tecnologia del Giappone (MEXT), nonché della Japan Society for the Promotion of Science (JSPS), le valutazioni espresse sono quelle degli autori e non riflettono in alcun modo quelle del governo giapponese.

Dedico questo libro ai miei genitori, Giuseppe e Graziella Salton, ai quali devo tutto, ma che inspiegabilmente non chiedono mai nulla. So che Mike avrebbe dedicato questo libro a sua moglie, a riprova del fatto che né la malattia né la morte – fasi temute ma prevedibili, se non persino banali, dell'esperienza umana – possono ostacolare la ricerca della conoscenza, la quale oltrepassa sempre il contributo del singolo e deve mirare al miglioramento della società. In questo caso, della società internazionale.

Tokyo
Maggio 2021

Herman T. Salton

1. Introduzione alla leadership internazionale

Cosa accomuna l'ONU, l'ISIS, la Norvegia, Gandhi, gli Stati Uniti, il Papa e Hitler? Di primo acchito, questo *mélange* eclettico di individui, Stati e organizzazioni sembra avere ben poco in comune. Gandhi e Hitler sono visti come personalità opposte; la Norvegia e gli Stati Uniti non potrebbero essere più diversi in termini di superficie, popolazione, e ruolo nelle relazioni internazionali; e l'ONU non sembra condividere con l'ISIS alcun obiettivo strategico. Quanto al Papa, nella sua duplice veste di Capo di Stato e di leader spirituale, egli appare come un *outlier* rispetto a tutti gli altri nomi indicati.

Eppure, un denominatore comune a questi attori esiste ed è dato dal contesto in cui essi operano (o hanno operato). In particolare, tutti esercitano (o hanno esercitato) una forma di leadership a livello internazionale, intesa come la capacità – per un individuo o per una collettività – di identificare, pianificare e raggiungere obiettivi chiaramente definiti e internazionalmente condivisi, una capacità che li rende influenti al di là dei confini nazionali. Nel chiedersi cosa significa 'leadership' in un contesto internazionale, come si manifesta, chi la esercita, e quali sono i suoi tratti distintivi, questo libro presenta ai lettori un fenomeno di difficile individuazione e i dibattiti che ne seguono.

Tali dibattiti sono accesi. Il concetto di leadership è accolto con scetticismo dai politologi, i quali lo considerano impreciso, se non fuorviante. Come vedremo nel prossimo capitolo, non c'è dubbio che esso sollevi vari problemi sia a livello statale che in ambito internazionale. Mellifluo e intrinsecamente vago, nell'ambito delle relazioni internazionali esso è stato criticato da numerosi osservatori come privo di utilità induttiva o deduttiva. Anche se molte di queste censure sono comprensibili, è curioso che provengano da cultori di una disciplina che è essa stessa di difficile individuazione, visto che le relazioni internazionali spaziano dalla storia alla scienza politica, dal diritto internazionale alle scienze economiche. Quanto al carattere impreciso dell'espressione 'leadership internazionale', trattasi di un'approssimazione che condivide col termine 'relazioni internazionali', poiché queste ultime non si occupano di 'Nazioni' (intese come entità etno-culturali) ma di Stati (intesi come unità politiche) e di altre unità associative. Se il concetto di leadership internazionale è contestato, insomma, lo si deve anche al fatto che il suo campo d'azione (l'ambito internazionale) è esso stesso complesso.

In quanto specialisti di organizzazioni internazionali e di leadership politica, gli autori di questo volume sono consapevoli dei problemi che circondano l'idea di leadership internazionale e non ignorano di certo la difficoltà di assimilare entità – Stati, individui, e organizzazioni – così diverse tra loro. Ma dove c'è un fenomeno politico c'è di solito anche leadership politica, e anche in ambito internazionale possono essere individuati alcuni dei tratti distintivi della leadership. Va subito detto che questi non sono necessariamente 'positivi', come dimostra l'inclusione di Hitler e dell'ISIS nel nostro elenco. In questo senso, leadership ed etica sono due fenomeni distinti, in quanto le azioni di un leader possono non essere condivisibili, né universalmente condivise. Ma non c'è leadership senza che ci siano *followers*, e anche se essa può sembrarci eccentrica e in certi casi persino riprovevole, vale la pena chiedersi di che tipo di leadership si tratta, da chi viene esercitata, e perché.

Questo libro si prefigge di farlo tramite nove capitoli che analizzeranno varie forme di leadership nel contesto internazionale. Dopo l'Introduzione, lo studio si focalizzerà sul rapporto tra leadership e contesto nazionale (Capitolo 2) e internazionale (Capitolo 3), per poi occuparsi di cinque forme di leadership che si sviluppano a livello sovranazionale: la leadership istituzionale delle organizzazioni internazionali (Capitolo 4), la leadership egemonica degli Stati Uniti (Capitolo 5), la leadership delle potenze intermedie (Capitolo 6), la leadership marginale (Capitolo 7), la leadership collaborativa (Capitolo 8). Ci interrogheremo infine sul futuro della leadership internazionale (Capitolo 9). Seppur diverse tra loro, le varie forme di leadership analizzate in questo libro sono accomunate da un fattore che ne caratterizza la natura e ne determina i tratti distintivi, vale a dire l'ambiente sovranazionale in cui vengono esercitate. L'esempio delle Nazioni Unite – dove uno dei coautori ha lavorato, presso il Quartier Generale a New York – ci consentirà di presentare al lettore le difficoltà empiriche, ma anche le opportunità analitiche, insite nel concetto di leadership internazionale.

1.1. Leadership internazionale: lo strano caso delle Nazioni Unite

Nel settembre del 2000, il Palazzo delle Nazioni Unite ospitò il più grande raduno di dirigenti politici della storia. L'evento segnò il culmine dei festeggiamenti per la più blasonata delle organizzazioni internazionali in vista del nuovo millennio. Più di 150 presidenti e premier parteciparono all'Assemblea e al Vertice del Millennio per discutere di come le Nazioni Unite avrebbero risposto alle sfide del XXI secolo. L'occasione fu descritta dall'allora Segretario Generale, Kofi Annan, come «un'opportunità unica per i leader di tutto il mondo di guardare oltre le loro pressanti preoccupazioni quotidiane e di decidere che tipo di Nazioni Unite essi vogliono avere nel nuovo secolo»¹. Al di là del suo rilievo

1. United Nations, "The Millennium Assembly and the Millennium Summit", *United Nations Information Service*, comunicato stampa UNIS/SG/2530, in www.unis.unvienna.org/unis/

mediatico, il vertice mirava a consolidare il primato dell'ONU come organizzazione internazionale, ma anche a dimostrare l'esistenza di una leadership internazionale aggregata e capace di affrontare le sfide del nuovo millennio. Non è un caso che, nelle foto ufficiali, il padrone di casa Annan appaia sempre al centro, quasi a mostrare la statura di *primus inter pares*.

Viste le sfide logistiche e diplomatiche di un vertice di questa portata, l'ordine del giorno fu approvato con largo anticipo e a seguito di un ampio processo di consultazione. Anche se momenti di tensione non mancarono di certo, il vertice si concluse con una lista di obiettivi ambiziosi – e, almeno in apparenza, condivisi – che Capi di Stato e di Governo si sarebbero impegnati a concretizzare sulla base di una tempistica prestabilita. I cosiddetti *Millennium Development Goals* o MDGs – ribattezzati *Sustainable Development Goals* o SDGs nel 2015 – spaziano dall'eliminazione della povertà estrema alla promozione dell'istruzione primaria; dall'emancipazione femminile al rispetto dei diritti umani; dalla lotta all'AIDS alla riduzione del degrado ambientale; e dal 'buon governo' all'impegno forse più ambizioso di tutti, cioè quello – secondo la dichiarazione congiunta firmata a New York – di «liberare una volta e per tutte i nostri popoli dal flagello della guerra, sia all'interno degli Stati che tra di essi»². L'evento fu presentato come prova dell'esistenza di uno spirito di leadership a livello internazionale e fu descritto dagli stessi Capi di Stato e di Governo, nella Dichiarazione del Millennio, nei termini seguenti:

Riconosciamo che, oltre alle responsabilità verso i nostri popoli e le nostre Nazioni, abbiamo anche una responsabilità collettiva nel sostenere i principi della dignità umana, dell'uguaglianza e dell'equità globale. Come leader, abbiamo quindi un dovere verso *tutti* i popoli del mondo, particolarmente quelli più vulnerabili³.

A prima vista, sia il Vertice che gli Obiettivi del Millennio possono sembrare degli esempi embrionali di leadership internazionale. L'alta concentrazione di Capi di Stato e di Governo in un teatro – quello delle Nazioni Unite – che è stato definito «il Parlamento dell'Umanità»⁴ al fine di affrontare le più pressanti questioni mondiali dette l'impressione di un'organizzazione impegnata in un ruolo di leadership concertato e su scala globale. Da un lato, lo scenario e gli obiettivi perseguiti a New York consentirono ai partecipanti di essere identificati – e di vedere se stessi – come dei 'leader mondiali'; dall'altro, lo sforzo collaborativo di così tanti personaggi politici fu accolto come l'espressione universale di una leadership internazionale. Le sinergie e le interazioni tra i vari individui riuniti sotto l'egida della principale organizzazione internazionale contribuirono a

pressrels/2000/sg2530.html (31 April 2021). Tutte le traduzioni di citazioni non pubblicate in italiano sono a cura degli autori.

2. United Nations, "Millennium Declaration", 8 September 2000, in *www.un.org/millennium/declaration/ares552e.html* (12 January 2021).

3. United Nations, "Millennium Declaration", cit. (il corsivo è nostro).

4. P. Kennedy, *The Parliament of Man* (London: Vintage, 2007).

cementare l'idea che a New York non ci fossero solo dei Capi di Stato e di Governo, ma anche una forma embrionale di leadership internazionale basata sul principio dell'*e pluribus unum* ('da molti, uno soltanto'). L'ONU presentò l'evento non come la somma di unità separate (gli Stati), ma come un fenomeno nuovo che trascendeva questi ultimi e che coinvolgeva tutti i popoli del mondo.

La ricerca di soluzioni comuni a problemi globali non emerse di certo nell'autunno del 2000. La storia mondiale – inclusa quella travagliata del XX secolo – può anzi essere vista come un tentativo perenne (e perennemente fallace) di fornire risposte coordinate a problemi transnazionali. Ma il sopraggiungere del nuovo millennio, l'accelerazione dello sviluppo tecnologico e l'aggravamento di problemi di natura palesemente transnazionale (quali il cambiamento climatico, la povertà e le migrazioni) accentuarono questo bisogno costante di cercare soluzioni che oltrepassassero i confini nazionali. Nel 2000, l'adozione di obiettivi programmatici di portata globale, orientati alla produzione di beni pubblici universali quali gli MDGs, fu vista come prova dell'esistenza di una comunità internazionale dotata di uno stadio di sviluppo e di maturità tali da consentire, in un futuro non lontano, l'emergere di una leadership internazionale consolidata, coerente e persino visionaria.

Ma la luna di miele non durò a lungo. Negli anni successivi al Vertice del Millennio divenne chiaro che i Capi di Stato e di Governo riunitisi a New York non sarebbero riusciti a soddisfare le aspettative che essi stessi avevano contribuito a fomentare. Tanto per cominciare, la fase attuativa degli MDGs fu ritardata dalle agende interne dei singoli Stati, dai cambiamenti di leadership a livello nazionale e dalle crescenti difficoltà incontrate dall'ONU nel sostenere i livelli di consenso che erano stati raggiunti nel 2000. Come se ciò non bastasse, a soli quattro anni dal Vertice del Millennio, la reputazione dell'organizzazione e del suo leader fu minata dallo scandalo del cosiddetto *Oil for Food* e dalle rivelazioni di abusi sessuali da parte dei Caschi Blu⁵. Infine, a partire dall'11 settembre 2001 il ruolo politico del Segretario Generale fu contestato da un'amministrazione americana con una concezione di leadership internazionale assai diversa da quella dell'ONU, per di più in un contesto caratterizzato dall'unipolarismo e dalla presenza di una sola potenza egemonica⁶. A più riprese nella storia, gli Stati Uniti hanno confutato il ruolo delle Nazioni Unite in un mondo dove le questioni di pace e di sicurezza non sono certo sempre state affrontate con metodi compatibili ai principi fondanti dell'ONU⁷.

Proprio nel momento in cui gli Stati Uniti si accingevano a iniziare la campagna militare contro Saddam Hussein in Iraq – aggirando l'autorità del Con-

5. J.A. Meyer and M.G. Califano (eds.), *Good Intentions Corrupted* (New York: Public Affairs, 2006); S. Price, "Congo Sex Abuse Claims Upheld", *BBC News*, 8 January 2005, in news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4156819.stm (consultato 26 febbraio 2021); F. Elliot and R. Elkins, "UN Shame Over Sex Scandal", *The Independent*, 7 January 2007.

6. R. Jackson and P. Towle, *Temptations of Power* (London: Palgrave Macmillan, 2006).

7. Discorso di George W. Bush all'Assemblea dell'ONU, New York, 12 September 2002.

siglio di Sicurezza e, secondo molti osservatori, lo stesso diritto internazionale –, l'ONU venne travolta da una delle sue periodiche crisi esistenziali⁸. L'organizzazione fu biasimata per le sue procedure lente e costose, ma i critici più agguerriti ne misero anche in discussione l'utilità e persino la legittimità quale organizzazione internazionale. In particolare, alle Nazioni Unite fu rimproverata una mancanza di adattabilità istituzionale, mentre la leadership del Segretario Generale – quella stessa leadership che i Capi di Stato avevano lodato a New York solo qualche mese prima – venne criticata da più parti, soprattutto nel Paese che più di ogni altro aveva contribuito alla nascita dell'ONU nel 1945 e che ne era diventato il principale finanziatore⁹. La fine del mandato di Kofi Annan nel 2006 fu dunque contrassegnata da accuse di scarsa leadership e da dubbi sull'efficacia del Segretario Generale. Paradossalmente, due critiche incompatibili si sollevarono dal polverone iracheno: una biasimava l'impotenza dell'ONU nel fornire al mondo una leadership efficace; l'altra accusava invece le Nazioni Unite di protagonismo e d'immischiarsi in questioni riservate agli Stati, senza averne né il titolo né il mandato.

1.2. Leadership politica e relazioni internazionali

Il ruolo delle Nazioni Unite e del suo Segretario Generale illustra alcune delle difficoltà che si incontrano nell'applicare il tema della leadership a un panorama così politicamente contestato come quello internazionale. Gli studi sulla leadership politica utilizzano di solito la lente rassicurante delle unità statali e sub-statali, nonché il metro – ritenuto quasi infallibile – del contesto nazionale, regionale o locale. Tale approccio vede la leadership come quell'insieme di azioni e di comportamenti tenuti da un certo individuo all'interno del proprio contesto politico di appartenenza.

Ma l'ambito sovranazionale è molto più variegato, e quindi più complesso, di quello nazionale: manca un centro di potere ben delineato e gerarchicamente sovraordinato agli Stati (in quanto organizzazione *inter-governativa*, l'ONU non riveste certo questo ruolo, né a ben vedere quello più modesto di *primus inter pares*). Il contesto internazionale si distingue infatti per la presenza di molteplici centri di potere (gli Stati) che raramente condividono le stesse priorità (ad esempio, protezionismo o libero scambio), la stessa cultura politica (parlamentare o presidenziale) e la stessa forma di governo (democrazia o autocrazia). Persino il linguaggio dell'ambiente internazionale, con i suoi frequenti riferimenti alla stabilità, alla sicurezza e all'equilibrio di potere, differisce da quello utilizzato all'interno dei confini nazionali, dove si parla piuttosto di servizi, tassazione ed elezioni. Di conseguenza, quando i leader nazionali operano a livello internazionale, essi sono visti come figure politicamente smi-

8. D. Malone, *The International Struggle Over Iraq* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

9. E. Luck, *Mixed Messages* (Washington: Brookings Institution, 1999).

nuite, in quanto devono coesistere con altri leader a loro gerarchicamente paritari. Il risultato è che, a livello sovranazionale, sia le fonti che l'esercizio della leadership rimangono sfocati e di difficile individuazione. In breve, il contesto internazionale è considerato come una struttura precaria, dalle fondamenta fragili, un ambiente dove incertezza e cautela regnano sovrane. Questo è uno dei motivi per cui gli studiosi della leadership, come del resto gli stessi leader politici, preferiscono operare nell'ambito dei più conosciuti, più prevedibili e più rassicuranti confini nazionali. Il titolo di un celebre studio francese – *L'Homme d'État et l'Intérêt National* – rende l'idea di quanto ristretto fosse, almeno fino a qualche lustro fa, lo studio accademico della leadership politica¹⁰.

1.2.1. Il problema della leadership politica

Torneremo su questi dibattiti nei capitoli successivi. Tuttavia, fin da subito è opportuno notare che anche all'interno dei confini nazionali l'espressione 'leadership politica' rimane elusiva. Come sottolineato dai co-autori del presente studio in altri volumi¹¹, questo termine è infatti suscettibile di numerose interpretazioni e si applica a svariate categorie di vita associativa, una flessibilità che lo rende adattabile ma anche particolarmente enigmatico.

Più di 3.000 anni di riflessioni e oltre un secolo di ricerca 'scientifica' in tema di leadership non ci hanno ancora consentito di metterci d'accordo e sul suo significato e sulla possibilità che essa possa essere insegnata e tramandata, per non parlare della nostra persistente incapacità di misurarne gli effetti¹².

Da un punto di vista concettuale, almeno quattro fonti di leadership politica sono state identificate: quella che dipende dal contesto in cui il leader agisce (cioè *dove* egli opera); quella che dipende dalla sua personalità (cioè *chi* è il leader e perché si è distinto); quella che dipende dai suoi risultati (cioè *cosa* ha ottenuto); e quella che dipende dal *modus operandi* del leader (cioè *come* ha ottenuto quei risultati)¹³. Il problema è che molti attori esercitano una leadership *sia* in conseguenza della loro posizione *che* grazie al loro impatto transnazionale, dando vita a innumerevoli tipologie di leadership.

Al di là di questi problemi classificatori, la leadership politica sfugge a una definizione univoca anche per un'altra ragione: si tratta di un fenomeno basato sulla contingenza, cioè dipendente dal contesto in cui essa viene esercitata. Un noto studioso ha osservato che «sviluppare una leadership convincente e creati-

10. P. Renouvin et J.B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales* (Paris: Armand Colin, 2007), 314.

11. M. Foley, *Political Leadership* (Oxford: Oxford University Press, 2013); H.T. Salton, *Dangerous Diplomacy* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

12. K. Grint, *Leadership* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 1.

13. Ivi, 4.