

IL RITORNO INCERTO AL MONDO MULTILATERALE

di Sergio Fabbrini

su Il Sole 24 Ore del 20 giugno 2021

È stato il primo viaggio all'estero dopo la sua elezione alla presidenza americana. Biden ha trascorso una intensa settimana in Europa incontrando tutti i leader che contano. Gli incontri avevano lo scopo di discutere le nuove regole per organizzare sia i rapporti transatlantici che il sistema internazionale. In quella settimana, ha scritto Philip Stephens sul Financial Times dell'altro ieri, si è cercato di avviare la chiusura dell'era dei protezionismi. Ma il percorso da fare è ancora incerto. Spiego perché, considerando i tre ambiti in cui si decide il futuro ordine internazionale.

Primo: il sistema internazionale. È stato importante che i leader prendessero l'impegno a discutere di un "nuovo multilateralismo". Un sistema è multilaterale quando tutti gli attori che lo costituiscono accettano di operare all'interno di regole condivise, sapendo che l'esito delle loro negoziazioni terrà in considerazione i legittimi interessi di ognuno.

Nel periodo della Guerra Fredda, l'America promosse un sistema multilaterale nella sua area di influenza mentre, con la potenza rivale (l'Unione sovietica), il rapporto fu invece avversariale (e comunque bilaterale). Peraltro, l'esistenza del nemico esterno (nell'altra area di influenza) risultò utile per consolidare il multilateralismo (nella propria area di influenza). Con la fine della Guerra Fredda, l'America potette estendere il sistema multilaterale sul piano globale, con la partecipazione attiva degli eredi della vecchia Unione Sovietica (Russia) e della nuova potenza in ascesa (Cina). Questa fase, tuttavia, non durò a lungo. Dopo il dramma delle Torri Gemelle (11 settembre 2001), gli americani arrivarono a considerare il sistema multilaterale come un vincolo all'esercizio della loro egemonia unipolare, sostituendolo con varie combinazioni di "coalizioni dei volenterosi" da loro guidate. Ciò condusse all'indebolimento del multilateralismo e al rafforzamento della logica della grande potenza. Che si basa sul seguente assunto. Se è possibile soddisfare i miei interessi all'interno del sistema multilaterale, bene. Altrimenti, li soddisfo operando al di fuori di esso. Ed è ciò che hanno fatto l'America, la Cina e la Russia negli ultimi due

decenni. Di qui, il problema. Come costruire un sistema multilaterale in un contesto di grandi potenze?

Secondo: la politica americana. Ha scritto Politico che Biden è stato accolto, dai leader europei, in un clima da "scampato pericolo". Certamente, Trump non è più alla Casa Bianca, ma non è detto che non possa ritornarci (magari attraverso qualcuno che gli assomigli). Nel sistema americano di separazione dei poteri, la presidenza Biden poggia su basi fragili, sia istituzionali che politiche. Tra poco più di un anno, ci saranno le elezioni di metà mandato che potrebbero consegnare ai repubblicani la maggioranza del Senato, se non addirittura anche quella della Camera. Un esito plausibile, non solamente perché i margini dell'attuale maggioranza democratica, nei due rami del legislativo, sono risicatissimi, ma anche perché la politica americana continua ad essere più che mai polarizzata (ancora oggi, il 70 per cento degli elettori repubblicani ritiene che le elezioni del novembre scorso siano state truccate). Un governo diviso, con una politica polarizzata, farebbe fare ben poco al presidente in carica. Se nel periodo della Guerra Fredda, la politica estera americana era stata messa al riparo delle divisioni tra i partiti, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso le divisioni politiche interne si sono invece proiettate senza filtri sulla politica estera. Oggi, l'America non dispone di una visione condivisa del proprio ruolo internazionale, così da garantire una continuità di scelte da una presidenza all'altra. Di qui, il problema. Come mettere al sicuro le nuove regole internazionali dai cambiamenti della politica interna americana?

Terzo: la politica europea. Un sistema internazionale caratterizzato da grandi potenze, con un'America divisa tra visioni contrastanti, non è congeniale all'Europa. Storicamente, l'Ue si è affermata come una potenza normativa, un attore internazionale impegnato ad esportare norme con lo scopo di pacificare il mondo. Un mondo pacifico che, a sua volta, ha costituito la condizione per promuovere gli interessi commerciali europei. L'Ue ha finito così per interiorizzare un'idea di sé come forza civile ed economica, affidandosi alla forza militare dell'America per garantire la sicurezza dei propri interessi. Nel nuovo scenario, ha scritto l'Economist del 27 marzo scorso, la potenza civile non è più sufficiente, anche se rimane necessaria.

L'America non può garantire la continuità del proprio impegno in Europa, la Cina e la Russia non si fanno scrupoli a dividerla. Per di più, all'interno dell'Europa stessa sono in azione spinte disgregative. Basterebbe pensare cosa succederebbe se, dopo la primavera

prossima, fosse Marine Le Pen e non Emmanuel Macron a rappresentare la Francia nel Consiglio europeo.

Non solamente l'Ue deve definire una propria politica estera, ma deve anche metterla al riparo dalle oscillazioni politiche dei propri stati membri. Di qui, il problema. Come dotare di hard power un sistema costruito per il soft power?

In conclusione, con il viaggio di Biden in Europa, la definizione di un nuovo multilateralismo è diventata la priorità dell'agenda delle democrazie occidentali. Però, le caratteristiche del nuovo sistema e le sue basi politiche rimangono incerte.

L'era post-protezionistica richiede nuove idee su come promuoverla, ma anche nuovi equilibri politici in America e in Europa per renderla possibile.