

Sistema internazionale verso il punto di rottura

di Giovanni Grevi

Il divario tra sfide comuni e soluzioni condivise nella gestione dell'interdipendenza a livello mondiale si va allargando pericolosamente. Dal clima all'economia, si intravede il punto di rottura di un quadro di governance globale ormai inadeguato a nuovi equilibri politici e a rischi sistemici tra loro collegati. In questo contesto, eludere il nodo della riforma delle strutture di governance non è una scelta sostenibile ma, nel lungo periodo, un'abdicazione dalla responsabilità collettiva.

Equilibri superati

Queste sono alcune delle principali conclusioni del progetto 'Global Governance 2025' intrapreso congiuntamente un anno fa dal National Intelligence Council degli Stati Uniti e dall'Istituto per gli Studi di Sicurezza dell'Unione europea. L'iniziativa si è articolata in una serie di consultazioni informali nei grandi paesi emergenti, in Giappone e nella regione del Golfo Persico, coinvolgendo esponenti del mondo politico ed accademico, dei media e dell'economia. Lo scopo era quello di decifrare l'approccio dei protagonisti del nuovo sistema internazionale alle esigenze di riforma della governance globale, e il ruolo che questi paesi intendono svolgere nei nuovi assetti negli anni a venire.

La diagnosi complessiva è quella di un sistema multilaterale largamente ancorato a geometrie e competenze superate. A partire da questo dato, tuttavia, quello che sorprende è la scarsità di proposte 'emergenti' da parte dei partner dell'Europa e degli Stati Uniti per ovviare a queste carenze attraverso meccanismi di cooperazione internazionale aggiornati, al di là della pur comprensibile rivendicazione di formati più inclusivi. Colpisce in particolare lo scetticismo di molti interlocutori rispetto alla nozione stessa di governance globale, a volte percepita quale espressione di una visione, e di interessi, occidentali, tesi a vincolare la libertà di manovra di potenze orgogliosamente sovrane. La prospettiva di lungo termine potrebbe essere quella di una proliferazione di potenze, e di un vuoto di responsabilità.

Tuttavia, non è questo l'unico scenario ipotizzabile per il futuro. Il fatto è che tutti i principali attori internazionali sanno di avere molto da perdere dal collasso di un sistema che, sia pur con evidenti difficoltà, consente scambi crescenti a livello mondiale, sostiene il contrasto a minacce transnazionali quali la proliferazione nucleare o il terrorismo e cerca di tutelare beni comuni quali il clima o le risorse naturali, da cui il benessere collettivo, in ultima istanza, dipende. Questa comune consapevolezza mostra come ci siano spazi per nuove forme di cooperazione, anche se limitati.

Geometrie variabili

Il progetto Global Governance 2025 ha inoltre mostrato che la riluttanza dei paesi emergenti ad assumere maggiori responsabilità a livello internazionale non si traduce in un blocco di potere alternativo che avversa il sistema multilaterale attuale. Anzi, l'ambizione prevalente tra questi paesi è quella di appartenere alle più elevate istanze decisionali all'interno delle istituzioni esistenti, dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite agli organi direttivi delle istituzioni finanziarie internazionali.

Quanto alla sostanza delle scelte politiche, le geometrie cambiano a seconda dei temi oggetto di dibattito e negoziato. Per esempio, è difficile individuare un tema centrale sul quale i cosiddetti 'Brics' convergano, al di là della generica rivendicazione di una voce più forte negli affari

internazionali e del principio di non ingerenza nelle questioni domestiche. D'altra parte, l'assenza di blocchi contrapposti non esclude una crescente competizione di idee sulle priorità della cooperazioni multilaterale e, segnatamente, su come ripartirne i costi.

Date queste premesse, è difficile aspettarsi un accordo complessivo sulla riforma della governance globale nel prossimo futuro. Non siamo, come è stato notato, in un 'momento costituzionale' comparabile a quello successivo alla seconda guerra mondiale. Piuttosto, come indicato nel rapporto Global Governance 2025, si possono osservare interessanti sviluppi lungo tre principali assi di innovazione 'sperimentale' nella governance globale.

Tre direttrici

In primo luogo, si evidenzia il ruolo assunto da gruppi informali di paesi che detengono un'influenza decisiva nella gestione di questioni più o meno ampie. Il G20 spicca naturalmente in questo contesto ma, oltre al G7/8, si può fare riferimento al Major ed al formato Basic nelle discussioni sui cambiamenti climatici, nonché a varie iniziative nella lotta alla proliferazione.

È ragionevole pensare che questi gruppi 'minilaterali' e senza poteri vincolanti, ma tesi al più efficace coordinamento delle politiche nazionali, continueranno ad offrire una piattaforma, tanto necessaria quanto insufficiente, per nuovi tentativi di gestire sfide comuni senza veramente intaccare la sovranità di ciascuno dei partecipanti. Detto questo, le effettive responsabilità di questi gruppi ed il loro collegamento alle istituzioni multilaterali tradizionali rimangono questioni controverse. Vari attori emergenti mantengono un atteggiamento ambivalente in merito, anche rispetto al G20, in ragione dell'arbitrarietà della loro composizione e di riserve sulla loro efficacia.

In secondo luogo, si manifestano tendenze interessanti, per quanto travagliate, verso nuove forme di dialogo e collaborazione regionale, soprattutto in Asia orientale e in America latina. Si pensi alle varie piattaforme costruite sulla base dell'Asean (Asean+3, Asean+6, Asean Regional Forum) e alla recente iniziativa dell'Unione delle nazioni sud-americane (Unasur) in Sud America.

Molteplici fattori contribuiscono a questi sviluppi. Da una parte, l'impatto della recente crisi finanziaria ha indotto ad una profonda riflessione in queste ed altre regioni sulle fondamenta domestiche della crescita economica e su come sviluppare meccanismi finanziari e monetari che possano tutelare i rispettivi paesi da shock esterni. Nel caso dell'Asia orientale in particolare, questi progressi si affiancano ad un livello elevatissimo di integrazione economica. Dall'altra parte, gli attori predominanti nelle rispettive regioni, ovvero la Cina, il Giappone e il Brasile, sembrano intenti ad affermare (o negoziare) il proprio ruolo guida attraverso strutture multilaterali leggere che canalizzino i nuovi equilibri di potere, e le relative tensioni (si pensi per l'appunto alle frizioni sino-nipponiche) in modo pacifico, con dividendi politico-economici per i vicini più piccoli. Temi quali l'ambiente, l'energia, la gestione di disastri naturali e la sicurezza, soprattutto rispetto a minacce quali la criminalità organizzata o la pirateria, sembrano prestarsi ad una collaborazione più avanzata a livello regionale.

In terzo luogo, si conferma la tendenza di lungo termine verso un contributo crescente degli attori non statuali, ovvero le varie espressioni della società civile, il mondo economico e la comunità scientifica, alla governance globale. In estrema sintesi, la natura e la complessità dei rischi che minacciano la stabilità del sistema internazionale è tale che l'apporto degli attori non statuali sia nella fase dell'elaborazione di decisioni collettive, sia in quella della loro attuazione, è sempre più essenziale. Basti considerare temi quali, tra gli altri, il cambiamento climatico, la crescita sostenibile, la lotta contro vecchie e nuove epidemie, modelli innovativi di cooperazione allo sviluppo, la prevenzione dei conflitti ed il consolidamento della pace, la regolamentazione delle nuove biotecnologie e la sicurezza delle infrastrutture tecnologiche. In tutti questi settori, gli attori

non statuali forniscono ‘beni’ indispensabili quali un patrimonio di conoscenze scientifiche e rapporti personali, l’esperienza sul terreno ed un maggiore livello di trasparenza e, a volte, legittimità del processo decisionale multilaterale.

Direzione di marcia

Alla luce di queste tre direttrici di innovazione della governance globale, e visto lo spazio politico ridotto per progetti più ambiziosi, il rapporto Global Governance 2025 ha concluso che le più promettenti opportunità di riforma risiederanno alla congiunzione tra diverse dimensioni di governance, ovvero nel collegamento tra istituzioni multilaterali e gruppi informali, tra piattaforme globali e strutture regionali, e tra organizzazioni intergovernative e reti di attori non statuali.

Vanno in questa direzione il rapporto tra il G20 e le istituzioni finanziarie internazionali, la collaborazione tra istituzioni finanziarie regionali e globali, e lo sviluppo di partnership tra attori pubblici e privati in molteplici settori, per esempio quello dello sfruttamento delle risorse naturali. Il senso di marcia è quello giusto ma, avverte il rapporto, passi troppo timidi potrebbero essere facilmente sovvertiti da nuove crisi incombenti quali un conflitto in una regione geopoliticamente sensibile, una tempesta monetaria o un’imprevista emergenza ambientale.