

Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa,
Europa centro-orientale e Americhe

a cura di
Corrado Tornimbeni e Paolo Soave

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali SPS dell'Università di Bologna nell'ambito dei progetti contributo Serinar e FFABR2017.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

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
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Multilateralismo, sicurezza e democrazia: ambiti e limiti dopo la fine della Guerra fredda

Paolo Soave

Natura e sviluppo storico del multilateralismo

I caratteri del multilateralismo, inteso come fenomeno storicamente attinente all'ambito delle relazioni internazionali, sono tecnicamente quelli di una "diplomazia rafforzata", ovvero capace di coinvolgere più attori rispetto ai due della canonica diplomazia bilaterale. Questa definizione "minima" servirà a lumeggiare il notevole sviluppo storico che ha portato attualmente il multilateralismo non solo a essere evocato come unica soluzione per i problemi della globalità, ma anche come strumento per superare l'ordine basato sugli Stati in vista della realizzazione della *Global Democracy* e della *Global Governance*. In epoca moderna il fenomeno prese a manifestarsi con la pace di Westphalia del 1648 e il conseguente costituirsi della società degli Stati, o comunità diplomatica¹. Da subito il multilateralismo si configurò come strumentale, servendo agli Stati per perseguire più efficacemente le proprie finalità, ovvero per plasmare l'ordine internazionale più confacente ai loro interessi, sulla base di principi e norme condivisi. Questi furono chiaramente definiti nel 1815 in occasione del Congresso di Vienna, che sancì la Restaurazione e promosse una serie di trattati. Il cosiddetto Concerto europeo che ne scaturì richiese l'instaurazione di una nuova prassi, la *Diplomacy by Conference*. Nacque quello che Ikenberry ha definito *System Multilateralism*, compatibile con la piena sovranità degli Stati². Fra la fine

1. Su questo si veda H. Bull, A. Watson (a cura di), *L'espansione della società internazionale. L'Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, Jaca Book, Milano 1994; A. Watson, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*, Routledge, London 1992.

2. G.J. Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?*, in «Perspective on Politics», September 2003, vol. 1, n. 3, p. 534.

dell'800 e i primi anni del '900, a seguito di conflitti sempre più sanguinosi, si affermò l'idea di disciplinare l'uso della forza attraverso il diritto internazionale, ma lo sforzo sostenuto da Nicola II con la mediazione di Theodore Roosevelt, promotori delle due conferenze dell'Aja, si arrestò con lo scoppio del primo conflitto mondiale. I Quattordici punti di Wilson, suggellati dalla costituzione della Società delle Nazioni, rappresentarono il tentativo di imprimere all'ordine internazionale una stringente svolta societaria, per una pace universale e definitiva basata su principi democratici. Il rilancio dell'ideale kantiano, incalzato dalla diffusione del pacifismo bolscevico, pose gli Stati di fronte alla prospettiva di rinunciare a parte della loro autonomia per investire nella sicurezza collettiva, nuovo articolo di fede. Tuttavia gli Stati Uniti non erano ancora pronti a assumersi sistemiche responsabilità internazionali, né le potenze europee si erano sufficientemente indebolite per deporre le loro ambizioni. La redistribuzione delle influenze e il cambio di valori furono completati solo passando per una tragedia ancor più grande, la seconda guerra mondiale. Su irresistibile impulso politico, economico, militare e culturale degli Stati Uniti, giunti a rappresentare da soli circa il 50% dell'economia mondiale³, furono poste le fondamenta di quel multilateralismo strutturale e istituzionalizzato che attraverso una pluralità di organizzazioni, ispirate all'internazionalismo liberale, si sarebbe sviluppato fra successi e fallimenti sino ai giorni nostri. Le conferenze di Bretton Woods (luglio 1944), Dumbarton Oaks (agosto-ottobre 1944) e San Francisco (aprile-giugno 1945) furono le tappe attraverso le quali l'originario asse anglo-americano riconosciutosi nei principi della Carta atlantica e poi allargatosi con la dichiarazione delle Nazioni Unite cercò di porre le basi del futuro ordine liberale⁴. Quello che prese forma fu un sistema istituzionalizzato e normativizzato, ma pur sempre sorretto da quella saggia combinazione di idealismo e realismo che Roosevelt aveva sviluppato dopo aver condiviso le speranze e i fallimenti di Wilson. Il nuovo ordine internazionale, di cui il multilateralismo sarebbe stato cinghia di trasmissione, avrebbe dovuto reggersi sulla cooperazione fra i *Four Policemen*, poi trasformatisi in *Permanent Five*, protraendo la cooperazione di guerra. Inoltre Roosevelt non subordinò come il suo predecessore democratico le organizzazioni internazionali ai trattati di pace. Onu, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Gatt furono le fondamenta di un multilateralismo fortemente strutturato e progressivo. La Guerra fredda rese subito parziale il progetto di

3. G. Allison, *Destinati alla guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, RCS Media Group, Milano 2022, p. 20.

4. G.J. Ikenberry, *American Power and the Empire of Capitalist Democracy*, in «Review of International Studies», vol. 27, 2001, pp. 191-212.

ordine internazionale liberale, sia per l'impossibilità del blocco sovietico di prendere attivamente parte al multilateralismo economico, sia per i veti che paralizzarono il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵. Per decenni le potenzialità onusiane rimasero frustrate e compresse dalla dialettica bipolare, che fu prevalente anche nel promuovere le principali iniziative multilaterali, come il Tnp-Trattato di Non Proliferazione nucleare, e l'Atto finale di Helsinki. L'atteggiamento verso il multilateralismo rimase strumentale anche da parte del suo principale ispiratore, gli Stati Uniti, che mai ratificarono il trattato istitutivo dell'Ito (*International Trade Organization*), parzialmente sostituito dal Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Nel 1971 Nixon pose unilateralmente fine alla convertibilità fra dollaro e oro; nel 1984 gli americani si ritirarono per la prima volta dall'Unesco. Nondimeno le spaccature della Guerra fredda solleccarono forme di multilateralismo regionale quali l'Alleanza atlantica, l'integrazione economica europea, il Patto di Varsavia. Quelle occidentali conobbero il maggior successo rilanciando democrazia e sviluppo, consentendo autentici "miracoli" come la rapida rinascita dei grandi sconfitti Germania e Giappone⁶. Come una sorta di fiume carsico il multilateralismo risultò capace di aggirare muri e cortine di ferro, proliferando sull'onda lunga della decolonizzazione e l'emergere del Terzo Mondo, enorme campo d'azione per la cooperazione internazionale nell'assistenza allo sviluppo economico e civile, ai diritti umani, all'educazione e alla sanità. Inoltre il multilateralismo si specializzò su base geografica, dando vita a forme di regionalismo in tutti i continenti. Infine anche le potenzialità onusiane, seppur solo parzialmente espresse, resero possibile il «parlamento dell'uomo»⁷, dando voce a una moltitudine di attori internazionali altrimenti ridotti al silenzio⁸. Durante la Guerra fredda un mondo privo del multilateralismo sarebbe stato perfino peggiore e senza voci portatrici di cambiamento⁹.

5. S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Vita & Pensiero, Aseri, Milano 2020.

6. T. Smith, *Making the World Safe for Democracy in the American Century*, in «Diplomatic History», vol. 23, n. 2, 1999, pp. 173-188.

7. P. Kennedy, *Il parlamento dell'uomo: le Nazioni Unite e la ricerca di un governo mondiale*, Garzanti, Milano 2007.

8. V. Nambiar, *The UN@75: Multilateralism Then and Now*, in «Indian Foreign Affairs Journal», vol. 14, n. 4, 2019, pp. 275-285.

9. R.O. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, in «International Journal», vol. 45, n. 4, 1990, pp. 731-764; J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in J.G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, pp. 3-47.

La svolta del nuovo millennio. Multilateralismo e globalizzazione

Con la fine della Guerra fredda l'aspettativa multilaterale raggiunse l'acme. Non più limitate dalle contrapposizioni bipolari, le organizzazioni internazionali avrebbero potuto liberamente estendere il proprio programma riprendendo quell'ordine liberale rimasto incompiuto. Come al termine del secondo conflitto mondiale, alla fine degli anni '80 gli Stati Uniti godevano di grande prestigio e di incontrastata supremazia¹⁰. A partire dagli anni '90 si aprì la *Golden Age* del multilateralismo, caratterizzata dalla proliferazione e dal rafforzamento delle agenzie internazionali, non più meri strumenti e arene di confronto ma anche attori capaci di azione propria¹¹. L'ordine liberale riprese la propria marcia globalizzante nel 1995 con la costituzione della *World Trade Organization*, che operò per la riduzione delle barriere doganali, la promozione del libero commercio e come camera di conciliazione, dato l'impegno assunto da ciascun aderente a riconoscere a tutti gli altri la clausola della nazione più favorita. Il maggior successo della *Golden Age* fu indubbiamente il ripristino dell'equilibrio europeo con l'ampliamento a Est dell'Ue e della Nato, due processi complementari stimolati dall'enorme vuoto strategico causato dalla disgregazione del blocco sovietico. Il multilateralismo dimostrò ancora una volta di essere un buon affare: secondo uno studio della *Rand Corporation* si creò un nuovo circuito economico-finanziario capace di garantire agli Stati Uniti un cospicuo ritorno, stimato fra i 116 e 216 miliardi di dollari annui¹². Per circa un decennio la *Golden Age* promosse l'avanzamento del libero commercio e favorì l'affermazione di Ue e Cina, ma dimostrò anche seri limiti nell'efficacia degli interventi di *peacekeeping* e un eccesso di rigidità nelle condizioni poste per il sostegno allo sviluppo delle aree più bisognose.

L'avvento del nuovo millennio, con le sue accelerate dinamiche di cambiamento, ha segnato una fase di ripiego e trasformazione del multilateralismo. La globalizzazione, in quanto forza di maggior impatto sulla realtà internazionale, agisce sul multilateralismo in modo ambivalente: dall'alto essa sollecita forme sempre più vincolanti di cooperazione e legittima fortemente le grandi organizzazioni, dal basso mina i pilastri storici dell'ordine internazionale, gli Stati. Il vecchio multilateralismo a trazione statale evolve verso una forma sempre più legata agli attori non statuali e autolegittimante¹³. È sta-

10. G.J. Ikenberry, *The End of Liberal International Order?*, in «International Affairs», vol. 99, n. 1, 2028, p. 11.

11. M. Mugnaini, *ONU. Una sfida globale*, FrancoAngeli, Milano 2022, p. 42.

12. Citato in R. De Wijk, J. Thompson, E. Chavannes, *The Value of the Multilateral System, in Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests*, in «Hague Centre for Strategic Studies Report», 2020, pp. 34-45.

13. H.A. Conley, *The Future of the International System. Messy Multilateralism*,

to osservato come la globalizzazione promuova una comunità transnazionale fluida, in prospettiva incompatibile con il mantenimento di forme westfaliane di ordine internazionale. La globalizzazione sollecita capacità di adattamento e flessibilità tipiche di nuove categorie di attori internazionali quali istituzioni, grandi compagnie, Ong, mentre solo pochi Stati sembrano poter reagire a difesa di porzioni di sovranità. Al fondo del tema vi è il rapporto fra globalizzazione e democrazia, quest'ultima intesa nella sua accezione storica di rapporto fra governanti e governati fondato su rappresentatività e responsabilità in un dato ambito territoriale. La democrazia è ora chiamata a confrontarsi con il policentrismo in una dimensione virtuale plasmata dalla globalizzazione¹⁴. In tali processi vi è chi coglie soprattutto l'influenza negativa delle nuove tecnocrazie, capaci di bypassare i circuiti democratici statuali e svuotare di rappresentatività le istituzioni¹⁵. Al contrario, vi è chi sottolinea come il multilateralismo indotto dalla globalizzazione sollevi nuove istanze e diritti, contribuendo a ampliare i processi decisionali¹⁶. Mentre il multiculturalismo ridefinisce le comunità, Ong e nuove élite sono particolarmente efficaci nel promuovere processi di mobilitazione che sfuggono ai meccanismi statuali di rappresentatività e di responsabilità¹⁷. L'effetto combinato delle forze della globalizzazione è stato sino a oggi quello di sollecitare un multilateralismo avanzato e sempre più vincolante che, da un lato, trova legittimazione nelle angosce apocalittiche dell'opinione pubblica mondiale, dall'altro indebolisce gli originari pilastri della società internazionale senza che le prospettive postwestfaliane producano un nuovo effetto costituente. Al contrario le arcane forze del disordine sono più che mai al lavoro: competizioni geopolitiche e *cyberwar* rendono accidentato il cammino del multilateralismo¹⁸.

Networked Technology, and Pioneering Innovation, in «CSIS-Center for Strategic and International Studies», August 2021, pp. 1-19: www.jstor.org/stable/resrep34159 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

14. J.A. Scholte, *Reconstructing Contemporary democracy*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», vol. 15, n. 1, Winter 2008, pp. 305-350. Sulla sfida posta dalla globalizzazione alla democrazia si veda D. Held, *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge 1995.

15. E. Gartzke, Megumi Naoi, *Multilateralism and Democracy: A Dissent Regarding Keohane, Macedo and Moravcsik*, in «International Organization», vol. 65, n. 3, 2011, pp. 589-598; Q. Li, Rafael Reuveny, *Globalization and Democracy: An Empirical Analysis*, in «British Journal of Political Science», vol. 33, n. 1, 2003, pp. 29-54.

16. R.O. Keohane, S. Macedo, A. Moravcsik, *Democracy-Enhancing Multilateralism*, in «International Organization», vol. 63, n. 1, 2009, pp. 1-31.

17. M. Bexell, J. Tallberg, A. Uhlin, *Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors*, in «Global Governance», vol. 16, n. 1, 2010, pp. 81-101.

18. G. Giacomello, *Guerre cibernetiche, infrastrutture critiche e democrazia*, in A. Panebianco (a cura di), *Democrazia e sicurezza*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 297-316.

Dopo la fine della Guerra fredda il multilateralismo ha dovuto fronteggiare non solo le nuove sfide globali legate alla sostenibilità, ma anche la più tradizionale proliferazione di instabilità e tensioni periferiche, come dimostra lo stato dell'arte in tema di sicurezza e democrazia¹⁹. Il rapporto 2020 del *Sipri-Stokholm International Peace Research Institute* evidenzia l'impegno delle Nazioni Unite in tredici operazioni di *peacekeeping* in corso in vari paesi africani, oltre che in Kosovo, Cipro, dal 1964, India e Pakistan, dal 1951, nonché in altrettante missioni politiche speciali distribuite in Africa, Haiti, Medio Oriente, Yemen, Afghanistan e Colombia. A queste vanno aggiunti i diciassette interventi promossi dell'Ue, nuova grande protagonista in questo ambito, avviate a partire dal 2004 in Africa, Caucaso, Bosnia-Erzegovina, Ucraina, Iraq, Palestina, Mediterraneo e Somalia, nonché le sedici missioni facenti capo all'Osce, in area balcanica e ex sovietica, quattro operazioni dell'Ua, tre interventi della Nato, due missioni Ecowas (*Economic Community of West African States*), una della Lcbc (*Lake Chad Basin Commission*) e infine cinque missioni *Ad Hoc Coalitions of States*. Vi sono casi di sovrapposizioni: Mali, Repubblica centroafricana, Somalia, Palestina e Kosovo beneficiano di quattro missioni condotte da enti diversi, così come ve ne sono tre in Ucraina, Iraq e Bosnia-Erzegovina. Particolarmente significativa appare la distribuzione di tali interventi: ben 21 sono concentrati in Europa, a fronte delle 27 dell'Africa subsahariana, delle 15 nel Nord Africa e Medio Oriente, delle 3 latinoamericane e delle 11 in Asia e Oceania. Complessivamente queste missioni impiegano 154.157 uomini, di cui 88.930 dell'Onu, 20.624 della Nato, 4.840 dell'Ue. La distribuzione del personale addetto è particolarmente squilibrata e ribalta la percezione della gravità, dato che 113.785 uomini sono concentrati in Africa subsahariana, mentre solo 7.830 sono in Europa. Nel complesso se ne evince che se l'Africa resta la terra delle crisi più drammatiche, l'Europa presenta diversi teatri di tensione e instabilità, proliferate negli ultimi anni²⁰. Da anni il multilateralismo sta sostenendo un enorme sforzo sempre più delegato alle istituzioni regionali e con un interesse sempre più defilato da parte degli Stati. Inoltre secondo il recente rapporto di *Freedom House* si rileva da sedici anni un arretramento della democrazia: il 38% della popolazione mondiale non vive in un sistema democratico; fra il 2005 e il 2021 la percentuale di coloro che godono delle libertà è scesa dal 46 al 20,3% mentre si è notevolmente ampliata l'area delle libertà parziali, una condizione che ormai riguarda il 41,3% della popolazio-

19. F. Andreatta, *La transizione multipolare del sistema internazionale e la sicurezza delle democrazie europee*, in *Democrazia e sicurezza*, cit., pp. 131-149.

20. Sipri, *2020 Multilateral Peace Operations*: www.jstor.org/stable/resrep25309 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

ne mondiale. In sostanza nel 2021 ben 8 persone su 10 vivevano in paesi che nella migliore delle ipotesi potevano essere considerati solo parzialmente liberi²¹. Fra i casi di più recente fallimento di transizione verso una società democratizzata occorre soffermarsi sull’Afghanistan, abbandonato dopo un ventennio di impegno multilaterale. Il disimpegno, benché già concordato, non ha certo contribuito alla credibilità delle forze occidentali impegnate nella promozione delle libertà e della democrazia.

Anche dopo la Guerra fredda gli Stati Uniti hanno continuato a rappresentare l’attore di riferimento per il multilateralismo, nel bene e nel male. Così è stato nel caso della mancata ratifica dello statuto della Corte penale internazionale entrato in vigore nel 2002²² e con la seconda uscita dall’Unesco nel 2018. Occorre anche rilevare come gli Stati Uniti, pur restando il primo contributore finanziario dell’Onu con il 22% del budget, abbiano notevolmente ridotto il loro apporto di uomini a vantaggio della Cina²³. Convenzionalmente si indica nell’11 settembre 2001 la cesura storica che ha aperto alla stagione unilateralista della politica estera statunitense, che in realtà ha drammatizzato le difficoltà della gestione della supremazia internazionale nel contesto post-bipolare. La risposta americana al terrorismo internazionale, che pure agli inizi era avvenuta all’insegna della solidarietà atlantica, ha finito per lacerare la trama del multilateralismo allentando i rapporti alleati a seguito del frustrante protrarsi delle campagne militari in Afghanistan e Iraq²⁴. Gli Stati Uniti sono entrati in una fase di incerto mantenimento della leadership, specchio delle più ampie difficoltà di adattamento alle sfide della globalizzazione. Tale epocale complessità è stata radicalizzata da Trump nell’intervento all’Onu del settembre 2019 nel quale il presidente repubblicano ha proposto la

21. Freedom House, *Freedom the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Washington, February 2022, pp. 1-37: freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf (ultimo accesso: 29 luglio 2022). I parametri impiegati da *Freedom House* sono processi elettorali, pluralismo politico e partecipazione, funzionamento del Governo, libertà di espressione e di fede, diritti di associazione e organizzazione, *rule of law*, autonomia personale e diritti individuali.

22. H. Eliassen Restad, *The Many Meanings of Multilateral*, in «U.S. Foreign Policy Traditions, Defence and Security Studies», n. 3, 2010, pp. 61-70.

23. Nel 2019, mentre gli americani hanno quasi azzerato il loro contributo di personale nelle operazioni di *peacekeeping*, i cinesi lo hanno portato a 2500 uomini. Sul piano finanziario nel 2018 il contributo americano alle spese onusiane è stato di quasi 700 milioni di dollari, a fronte dei quasi 400 cinesi, in vertiginosa ascesa (erano 200 nel 2018): D.F. Runde, *Competing and Winning in the Multilateral System U.S. Leadership in the United Nations*, in «CSIS-Center for Strategic and International Studies», may 2020, pp. 1-9: www.jstor.org/stable/resrep24768 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

24. Sulla svolta unilateralista statunitense a seguito dell’11 settembre 2001, G.J. Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?*, cit., pp. 533-550.

polarizzazione fra patrioti e globalisti come chiave interpretativa del futuro²⁵. Nonostante con l'avvento alla Casa Bianca di Biden vi siano stati importanti continuità strategiche, come il disimpegno dall'Afghanistan e l'accentuarsi delle tensioni con la Cina con la decisione di boicottare le olimpiadi invernali di Pechino²⁶, la narrazione americana è divenuta quella della lotta per difendere la democrazia, con conseguente spostamento dei temi divisivi del globalismo al di là del campo occidentale. Il rientro statunitense nei ranghi della cooperazione internazionale, a partite dall'accordo di Parigi sul clima, Who e Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, ha rimesso in moto la cinghia di trasmissione atlantica sui cui si basa il multilateralismo, nel chiaro intento di ricompattare l'Occidente sotto le insegne della leadership americana. Nella conferenza sulla sicurezza di Monaco del febbraio 2021 Biden ha additato la nuova missione, la lotta contro gli autoritarismi, con un esplicito invito ai partner europei a prendere le distanze da Mosca e Pechino²⁷. Da parte sua Macron ha indicato il mezzo, il multilateralismo a guida occidentale²⁸. Il riposizionamento europeo, seppur accelerato dalla guerra in Ucraina, non è indolore: Washington e Bruxelles si sono scontrate per anni sulle “*secondary sanctions*”, subite dall'Europa a seguito della drastica posizione americana riguardo all'Iran e al gasdotto Nord Stream 2. I rapporti euro-americani restano squilibrati in importanti ambiti: meno del 50% delle importazioni dell'area Ue viene pagato in euro²⁹, inoltre come ha rilevato la sentenza del luglio 2020 della Corte di giustizia europea sulla violazione della privacy legata al trasferimento dei dati dall'Europa agli Stati Uniti, persiste una grave dipendenza tecnologica nei riguardi di Washington³⁰.

25. D. Henninger, *Trump's Fight with the "Globalists"*, in «The Wall Street Journal», 25 September 2019: www.wsj.com/articles/trumps-fight-with-the-globalists-11569452919 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

26. R. Haar, *The Biden Administration's Incompatible Views on Multilateralism*, in «Atlantisch Perspectief», vol. 45, n. 5, 2021, pp. 20-24.

27. Fra i casi più evidenti di riallineamento occidentale vi è stata l'Italia con il Governo Draghi. H. Greve, *Joe Biden and a New Era of Multilateralism*, in «GIGA – German Institute of Global and Area Studies», n. 5, September 2021, pp. 1-9: www.jstor.org/stable/resrep34575 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

28. A. Dworkin, *How Europe Can Rebuild Multilateralism After COVID-19*, in «European Council on Foreign Relations», 2021: www.jstor.org/stable/resrep30217 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

29. J. De Ruyt, *Secondary Sanctions and Multilateralism – The Way Ahead*, in «European Policy Brief», n. 70, 2021, Egmont Institute, pp. 1-5: www.jstor.org/stable/resrep34052 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

30. J.-P. Darnis, *Le relazioni transatlantiche al tempo del digitale: la questione del trasferimento di dati*, in «IAI», 2021: www.jstor.org/stable/resrep28804 (ultimo accesso: 29 luglio 2022). Per compensare tale dipendenza l'Ue si è recentemente dotata del Gdpr – *General Data Protection Regulation*.

Cina popolare e Russia mantengono da anni un atteggiamento ambivalente rispetto al multilateralismo: lo assecondano prendendo parte alla vita delle istituzioni internazionali spesso promuovendo visioni antagoniste a quelle occidentali³¹. L'ascesa di Pechino è in assoluto il dato più impressionante degli ultimi decenni, basti considerare che nel 1980 il Pil cinese era appena il 7% di quello statunitense³². Il multilateralismo economico-finanziario promosso dai rigidi parametri di Fmi e Bmi e la questione del debito hanno esteso la critica al modello occidentale, offrendo ai Brics l'opportunità di proporre circuiti finanziari e di sviluppo alternativi. La Cina è divenuta l'attore più aggressivo nel cavalcare la gigantesca onda della globalizzazione non solo proponendosi come prima economia per capacità produttive e consumi, ma anche come il più grande investitore all'estero e primo promotore di iniziative di cooperazione destinate a incidere anche sui rapporti politici, come nel caso della Bri (*Belt Road Initiative*)³³. La straordinaria ascesa della Cina evidenzia la grande flessibilità della globalizzazione, che non si lega a schemi politici predefiniti ma solo alla capacità di creare e sostenere mercati. Solo recentemente la dirigenza cinese ha assunto uno stile più aggressivo, fermo restando l'obiettivo confuciano di acquisire la supremazia globale senza colpo ferire. Al contrario, la Russia rappresenta un attore tradizionalmente geopolitico, storicamente incapace di sciogliere i nodi strutturali che ne fanno ancora un paese nel complesso fragile e arretrato, tranne che nel settore della *cyberwarfare*, economicamente condizionato dall'andamento dei mercati energetici e dall'irrisolto rapporto con l'Occidente, progressivamente aggravatosi dopo la Guerra fredda. Rispetto al multilateralismo occidentale Pechino e Mosca si sono trovate tatticamente dalla stessa parte. Nel 2001 l'ingresso di Pechino nel Wto, perorato dall'amministrazione Clinton, ha accelerato la crescita dell'economia cinese, passata in pochi anni dal sesto al primo posto nella graduatoria mondiale degli esportatori³⁴. Nel 2012 anche la Russia, dopo una lunga trattativa, è entrata nel Wto. A fronte degli stringenti impegni che gravano su tutti gli aderenti a questa organizzazione in tema di riduzione delle barriere e dei dazi, nonché di rispetto della proprietà intellettuale e dei principi di libera concorrenza, i cinesi si sono rivelati al contempo

31. Sui grandi cambiamenti successivi alla fine dell'era bipolare O. Barié, *Dalla guerra fredda alla grande crisi: il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013.

32. G. Allison, *Destinati alla guerra*, cit., p. 30.

33. L. Carey, S. Ladislav, *Chinese Multilateralism and the Promise of a Green Belt Road Initiative*, in «CSIS Briefs – Center for Strategic Studies», november 2019, pp. 1-11: www.jstor.com/stable/resrep22389 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

34. R. De Wijk, J. Thompson, E. Chavannes, *The World Trade Organization*, in *Adjusting the Multilateral System*, cit., pp. 63-72.

solerti contributori quanto abili elusori, fino a trincerarsi dietro il meccanismo decisionale dell'unanimità e la condizione di “*developing country*”, che per reddito pro-capite vede i cinesi ancora arretrati. La guerra sino-americana in seno al Wto si trascina da anni, condizionando l'organizzazione. A cercare di superare l'*impasse* è stata l'Ue, che nel 2018 ha lanciato una proposta di riforma del Wto. Se tutti i maggiori attori internazionali concordano sulla necessità di ripensare l'istituto fondato nel 1995, nette sono le divergenze sugli obiettivi: i cinesi ad esempio ritengono che il principio dell'unanimità non debba essere messo in discussione³⁵. Accomunate nella competizione con l'Occidente, Russia e Cina hanno sviluppato un multilateralismo concorrente a base regionale, rigorosamente intergovernativo e pienamente rispettoso di interessi e sovranità statuali³⁶. Fondata nel 2001, la *Shanghai Cooperation Organization*, pur senza configurarsi come una vera e propria alleanza, rappresenta un'eloquente forma di cooperazione asiatica capace di ben integrare gli interessi dei due attori capofila, ovvero la prevenzione del terrorismo, la stabilizzazione politica dell'area, il contenimento dell'influenza americana e il controllo delle risorse energetiche, sempre professando piena coerenza con i principi della Carta dell'Onu³⁷.

Ue e multilateralismo

Si è ormai da anni diffusa, tanto a livello politico quanto di opinioni pubbliche, la convinzione che solo il multilateralismo possa dare risposta alle emergenze globali. Le élite progressiste si spingono oltre individuando in questo strumento la via per approdare all'era della *Global Governance* e della *Global Democracy*, sublimazione della Carte delle Nazioni Unite e definitivo superamento del vecchio ordine internazionale. Al momento la prospettiva di una rimozione della plurisecolare *World Politics* appare piuttosto remota a causa delle tensioni che scaturiscono dalla competizione fra gli attori dello scenario multipolare, lungo faglie geopolitiche, come quella che divide Europa e Russia, e crescenti antagonismi, quale quello sino-americano. Le

35. G. de Jonquières, *The Multilateralism Conundrum: International Economic Relations in the Post-Hegemonic Era*, in «German Marshall Fund of the United States», 2017, pp. 1-12: www.jstor.com/stable/resrep19040 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

36. M. Mugnaini, *ONU. Una sfida globale*, cit., p. 237.

37. S. Bordone, *La Shanghai Cooperation Organization*, in «Il Politico», vol. 73, n. 8, 2008, pp. 127-141; B. Pierri, *A New Balance of Power for the Twenty-First Century: The Shanghai Cooperation Organisation, 2001-2007*, in «Eunomia. Rivista trimestrale di Storia e Politica internazionale», vol. IX, n. 1, 2020, pp. 1-50: siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia/article/view/22482 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

resistenze che il “vecchio mondo” pone alla definitiva affermazione del globalismo inducono a porre la questione di quale sia, nel presente scenario, il multilateralismo utile e possibile.

L’aspettativa di un sistema internazionale talmente democratizzato da confondersi con una società globale postwestfaliana è da tempo entrato nella retorica del discorso politico occidentale e delle organizzazioni internazionali³⁸. A partire dagli anni ’90, sotto impulso di Boutros-Ghali e di Kofi Annan, le Nazioni Unite hanno preso a coltivare la *Global Democracy* sia con una serie di interventi multilaterali, invero dagli esiti raramente incisivi³⁹, sia prospettando la “società civile globale” con il fattivo coinvolgimento di Ong e compagnie private, all’insegna della “*Global Associational Revolution*”⁴⁰. Un punto di svolta si è avuto con la concessione alle Ong dello status di osservatori nei lavori dell’Assemblea generale dell’Onu e al Consiglio di Sicurezza nelle riunioni informali, secondo la proposta avanzata nel 1992 dal diplomatico venezuelano Diego Arria. Multilateralismo globale e disegno postwestfaliano hanno trovato solenne enunciazione nel 2000 con il *Global Compact*, basato sul coinvolgimento del settore privato in ambiti quali diritti umani, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione, e con i *Millennium Development Goals*⁴¹. L’evoluzione dell’agenda onusiana ha dato risposta, almeno teorica, alla capacità di questa organizzazione di riproporsi in epoca di globalizzazione, pur restando l’irrisolto nodo della riforma del Consiglio di Sicurezza, sorta di ipoteca westfaliana sul futuro⁴².

Paradossalmente le istituzioni che più concretamente si avvicinano alla *Global Governance* sono i grandi fori economici che praticano un multilateralismo flessibile, come il G7 e il G20, che a ben vedere rappresentano una riedizione del concerto delle grandi potenze⁴³. Tuttavia l’attore internazionale che ha maggiormente investito negli ultimi anni nel multilateralismo è l’Ue. Non si tratta semplicemente di supplire alle carenze politiche e strutturali di questa organizzazione negli ambiti cruciali della politica estera e di sicurezza, ma di trovare una fonte di legittimazione globale professando un internazionalismo capace di cambiare il sistema internazionale e farne un ambiente post-hobbesiano più adatto all’Ue. *Global Democracy* e *Global Governance* consentirebbero a Bruxelles di affermarsi come protagonista autonomo e

38. L. Diamond, *Promoting Democracy*, in «Foreign Policy», n. 87, 1992, pp. 25-46.

39. M. Mugnaini, *ONU: una sfida globale*, cit., p. 233.

40. K. Annan, *The Quiet Revolution*, in «Global Governance», 1998, n. 4, pp. 123-138.

41. J.-P. Thérien, M. Bélanger Dumontier, *The United Nations and Global Democracy. From Discourse to Deeds*, in «Cooperation and Conflict», vol. 44, n. 4, pp. 355-377.

42. M. Mugnaini, *ONU: una sfida globale*, cit., p. 235.

43. J. Jokela, *Global Governance and Effective Multilateralism*, in «The G-20», EUISS-Union Institute for Security Studies, 2011, pp. 51-60.

autorevole dello scenario internazionale. Pertanto l'Ue si distingue come il solo attore per il quale nel presente scenario il multilateralismo costituisce un fine e non un mero mezzo, quale resta, con differente rilevanza e credibilità, per gli attori statuali⁴⁴. Le crisi attraversate hanno accentuato la tendenza di Bruxelles a perseguire il cosiddetto “*effective multilateralism*”, che garantirebbe in tre modalità l'Ue: lega gli Stati membri con norme e azioni sempre più condivise e stringenti; indirizza la gestione delle varie crisi regionali; riduce lo spazio internazionale per la politica di potenza e per gli affari militari⁴⁵. L'obbiettivo, tanto condivisibile quanto al momento utopico, è quello di promuovere la cosiddetta *Democracy Beyond Borders*⁴⁶. È un tema che presenta profonde connessioni con la *Public Diplomacy*: se da un lato vi è chi come Simon Anholt si è spinto a sostenere che nel presente scenario internazionale l'unica superpotenza sarebbe l'opinione pubblica⁴⁷, dall'altro è evidente come quest'ultima sia sempre più orientabile. Non per nulla l'Ue ha colto il cambiamento di paradigma professionale e culturale della diplomazia con l'adozione della *Structural Diplomacy*. Caratterizzata dall'intento di plasmare le relazioni internazionali diffondendo democrazia, diritti umani, *good governance* e libero mercato, la *Structural Diplomacy* è stata adottata a seguito del trattato di Lisbona con la costituzione dell'Eeas (*European External Action Service*) e dell'*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*⁴⁸. Nel giugno 2016 l'High Representative Federica Mogherini ha illustrato il programma Eugs (*European Union Global Strategy*), intitolato *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*⁴⁹, che ha ufficialmente

44. K. Waltz, *Globalization and Governance*, in «Political Science and Politics», vol. 32, n. 1, 1999, pp. 693-700.

45. C. Bouchard, J. Peterson, N. Tocci, *Multilateralism in 21st Century – Europe's Quest for Effectiveness*, Routledge, London and New York 2013.

46. A.G. McGrew, *Democratising Global Governance: Democratic Theory beyond Borders*, in «Theoria: a Journal of Social and Political Theory», n. 94, 1999, pp. 1-29.

47. Citato in N.J. Cull, *Public Diplomacy. Global Engagement nell'era digitale*, Olivares, Milano 2020, p. 42. Sulla *Public Diplomacy* si veda anche Foreign and Commonwealth Office, *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, London 2008.

48. Sul sistema diplomatico europea si veda J. Lisiecka-Zurowska, *Diplomacy and Democracy: Twentieth-Century Lessons for the Future of the Diplomatic Craft*, in «The Fletcher Forum of World Affairs», vol. 43, n. 1, 2019, pp. 29-52; M. Smith, S. Keukeleire, S. Vanhoonacker, *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, change and challenges*, Routledge, London 2016; C. Carta, *The European Union Diplomatic Service. Ideas preferences and identities*, Routledge, London 2012.

49. *European Union Global Strategy, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, foreword by F. Mogherini, June 2016: europa.eu/globalstrategy/en (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

additato la *Global Governance* come obiettivo⁵⁰. In tal modo l'Ue ha inteso rilanciarsi e affinare un nuovo multilateralismo in risposta alle sfide poste dalla Brexit e dall'emergere dei Brics⁵¹. Rientrano in questo contesto i successi, rilevanti soprattutto sul piano della legittimazione, conseguiti con l'accordo di Parigi sul clima e sui *Sustainable Development Goals*⁵². Benché le successive implementazioni non siano state all'altezza delle aspettative, l'Ue si è posta al centro di processi globali che a loro volta richiedono un multilateralismo sempre più avanzato e aperto ai contributi delle società civili⁵³. L'ambito prioritario è da tempo quello climatico-ambientale, per il quale il multilateralismo ha prodotto tre grandi trattati in trenta anni, Unfccc – *United Nations Convention on Climate Change*, il protocollo di Kyoto e l'accordo Parigi. L'Ue si è posta a capofila nella lotta per la difesa dell'ambiente con le politiche di riduzione delle emissioni, attualmente il 7% di quelle globali a fronte del 14% degli Stati Uniti e del 27% della Cina, e l'impegno a divenire area *Carbon Free* entro il 2050. Mentre la Cina si è premunita di guadagnare la leadership mondiale nella produzione di pannelli solari, la via europea alla decarbonizzazione implica la capacità di guidare una complessa “rivoluzione industriale”, quale quella implicita nella decisione di porre fine dal 2035 alla vendita di veicoli a benzina e diesel. Di pari passo nel 2019 l'Alleanza per il multilateralismo promossa da Francia e Germania ha rilanciato le ambizioni europee con un programma che spazia dalla promozione del diritto umanitario al cyberspazio, dal gender al clima, fino alla sicurezza, all'insegna dell'assunto che l'era delle “false promesse” dello Stato-nazione è esaurita⁵⁴. Anche nel 2022 l'Ue ha solennemente ribadito il «*commitment to the UN in upholding a multilateral and rules-based global governance system*»⁵⁵, con particolare enfasi nel campo della democrazia e dei diritti con lo Human Rights and Democracy Action Plan.

50. B. Ujvari, *The EU Global Strategy: from effective multilateralism to global governance that works?*, in «Security Policy Brief, Egmont Institute», n. 76, 2016, pp. 1-5.

51. P.W. Jones, *Globalisation and Internationalism: Democratic Prospects for World Education*, in «Comparative Education», vol. 34, n. 2, 1998, pp. 143-155.

52. B. Brende, *What Next for Multilateralism? Globalization and the Revenge of Geopolitics*, in «Horizon: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 7, 2016, pp. 28-37.

53. L. Bergamaschi, N. Mabey, J. Gaventa, C. Born, *EU Foreign Policy in a Changing Climate. A Climate and Energy Strategy for Europe's Long Term Security*, in «E3G», 2016, pp. 9-13: www.jstor.com/stable/resrep17716.5 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

54. H. Maas, J. Le Drian, *Who, if not us?*, in «Süddeutsche Zeitung», 15 febbraio 2019: www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/who-if-not-us-15-02-19 (ultimo accesso: 29 luglio 2022); Ministry of Foreign Affairs of France, *Alliance for Multilateralism*, 2020: www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism-63158/ (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

55. Euis – European Union Institute for Security Studies, *Yearbook of European Security*.

Pandemia e guerra in Ucraina: le nuove sfide del multilateralismo

Per l'Alto Commissario Borrell la pandemia ha inciso sul multilateralismo a tre livelli: nella percezione del neoliberalismo come paradigma della globalizzazione, nell'evoluzione della *governance* globale e nella resilienza delle democrazie⁵⁶. L'emergenza del Covid-19 ha portato alla luce un tema noto solo agli esperti, quello delle *Global Supply Chains*, manifestatosi criticamente a vari livelli con l'effetto di amplificare dislivelli di sviluppo e acuire le tensioni, spesso scaricate sulla Who. La Banca mondiale ha stimato che nel 2020 almeno 100 milioni di persone siano cadute in povertà⁵⁷. A soffrirne è in particolare l'Africa, dove una percentuale minima della popolazione si sarebbe vaccinata e si è registrata la prima seria contrazione economica dopo 25 anni, nonché una perdita di finanziamenti che entro il 2023 sarà di circa 345 miliardi⁵⁸. L'area che ha dimostrato la maggiore reattività è stata ancora una volta l'Europa, con la capacità di elaborare un intervento di portata storica, da alcuni paragonato al piano Marshall per il potenziale impatto che potrebbe avere sui paesi membri. Si può osservare come storicamente le crisi facciano bene all'integrazione europea, imprimendo spinte altrimenti impensabili. Dopo le difficoltà individuali del primo momento, lo sforzo unitario ha rilegittimato l'Ue, ora percepita come sensibile e capace di saldare in maniera virtuosa il destino degli europei⁵⁹.

Se la pandemia ha dato la possibilità di un salto di qualità a livello politico, economico e sociale dagli effetti strutturali, lo scoppio della guerra in Ucraina il 24 febbraio 2022 ha dolorosamente ricondotto l'Europa alla realtà internazionale. Il tentativo putiniano di rimettere in discussione gli assetti geopolitici conseguenza dell'esito della Guerra fredda ha offerto alla presidenza Biden una straordinaria occasione per ricompattare sotto l'indiscussa supremazia di Washington il mondo occidentale. Strategicamente esposta e vulnerabile, l'Ue ha risposto compiendo un sorprendente sforzo, sotto le rinnovate e ampliate garanzie della Nato. Sembrano davvero lontani i tempi, in

Multilateralism, 2021: www.jstor.org/stable/resrep36176.9 (ultimo accesso: 29 luglio 2022); cfr. *Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests*, cit., pp. 46-53.

56. J. Borrell. *Il mondo del dopo-Covid è già qui...*, in «Istituto Affari Internazionali», 2020: www.jstor.org/stable/resrep29455 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

57. Di *Global Supply Chains* l'opinione pubblica ha preso contezza quando è emerso che la produzione di beni di base come le mascherine sanitarie è in larga parte concentrata in Cina.

58. H. Khannenje, *Future Democracy in Africa: COVID-19 and Geopolitics*, in «Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 19, 2021, pp. 222-233.

59. S. Corke, *COVID-19 Pandemic Recovery: If the US and Europe Find the Will, Multilateralism is the Way*, in «IAI Papers», n. 41, 2020, pp. 1-18.

realtà era il novembre 2019, in cui Macron definì l'Alleanza atlantica come un'organizzazione dall'encefalogramma piatto⁶⁰. È stato così possibile elaborare la storica adesione della Svezia e soprattutto della Finlandia, esposta alla Russia per centinaia di km, con l'effetto strategico di chiudere un arco di crisi che cinge l'Ue dal Mediterraneo al Baltico⁶¹. Le possibilità che da tale accentuata dipendenza atlantica possano nascere le premesse per una futura autonomia difensiva europea, un obiettivo già additato nel 2016⁶², paiono poco realistiche, a fronte di una già certa riallocazione di risorse da parte di Bruxelles⁶³. Anche la diversificazione energetica volta a rimuovere la dipendenza dalla Russia richiede tempi lunghi e induce a reazioni individuali non sempre coerenti come nel caso di tedeschi e francesi, che hanno rivisto i loro impegni per la decarbonizzazione. Il ritorno ai conflitti, la polarizzazione fra Stati Uniti e Russia e quella globale fra Washington e Pechino, in generale la necessità di introdurre nel sistema dei valori europei quel pensiero strategico a lungo bandito, sembrano segnare un grave arretramento sulla via della *Global Governance*.

In generale si coglie una grande contraddizione: nel momento storico in cui il multilateralismo appare indispensabile, esso è percepito come vettore di valori di parte, sempre più anelastico e inadatto a promuovere forme di cooperazione realmente inclusive. Il riacutizzarsi della crisi di Taiwan a seguito della visita di Nancy Pelosi ha evidenziato la forte determinazione degli Stati Uniti, già impegnati a sostenere la resistenza ucraina, nel rilanciare la loro leadership democratica globale. Washington sembra confidare nell'improbabilità di una vera e propria alleanza fra Mosca e Pechino. Storicamente è proprio la degenerazione del multipolarismo in un sistema rigidamente polarizzato, un bipolarismo prebellico, la prospettiva più temibile. Come ha rilevato Henry Kissinger: «La convinzione che i principi americani siano universali ha introdotto un elemento di contraddizione nel sistema internazionale, perché implica che i Governi che non li praticano non siano pienamente legittimi»⁶⁴. Nel dopo Guerra fredda abbiamo assistito al rilancio di quella che Huntington definì la “nazione missionaria”, sulla base del convincimento che «i popoli non occidentali debbano convertirsi ai valori occi-

60. R. Sorrentino, “NATO in stato di morte cerebrale”: le ambizioni di Macron per Francia e Ue, in «Sole 24 Ore», 7 novembre 2019.

61. A. Dworkin, R. Gowan, *Rescuing Multilateralism*, in «European Council on Foreign Relations», 2019: www.jstor.com/stable/resrep21495 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

62. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, cit., p. 45.

63. R. Ellehus, *Security in Northern Europe in the Biden Era Redesigning Multilateralism*, in «Center for Strategic and International Studies-CSIS», 2021, pp. 1-4: www.jstor.org/stable/resrep31143 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

64. H. Kissinger, *Ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2015, p. 235.

dentali della democrazia, del libero mercato, del Governo costituzionale, dei diritti umani, dell'individualismo, dello Stato di diritto, e inglobare tali valori nelle loro istituzioni»⁶⁵. Come ha rilevato Graham Allison, in prospettiva questa visione porta in rotta di collisione con la Cina, che si sta imponendo confucianamente, senza ansie occidentali e la pretesa di convertire il mondo, eventualmente disposta a ragionevoli compromessi⁶⁶. La crisi ucraina ha accentuato le rigidità: su tutti i versanti non esistono interlocutori ma solo nemici da piegare. La perdita di interesse per la diplomazia cela l'assenza delle visioni politiche necessarie per uscire dalle drammatiche sacche del conflitto e provare a immaginare una ricomposizione europea che non preveda nuove cortine di ferro. È stato rilevato come al tempo della Guerra fredda le crisi di confine fra i due blocchi si risolvessero con la neutralizzazione della politica estera del paese di mezzo, un'ipotesi ormai ritenuta moralmente e politicamente inaccettabile a Washington e a Bruxelles, alla stregua di una sconfitta. L'assenza di un multilateralismo di pace dimostra quanto questa risorsa, dissociata dalla sua natura diplomatica, sia divenuta irrilevante. Al contrario la Guerra fredda ha fornito alcune lezioni che non dovrebbero essere dimenticate, a partire dalla corretta connessione fra sicurezza, stabilità e democrazia, oggetto di continua rimodulazione da parte della Nato attraverso le crisi post-bipolari⁶⁷. La pretesa secondo la quale solo sull'indivisibilità della democrazia possa fondarsi la vera sicurezza è un'utopia pericolosa e antistorica. Durante la contrapposizione bipolare proprio gli Stati Uniti imposero la coesistenza in seno alla Nato con regimi militari ritenuti insostituibili per la loro funzione strategica di cerniera. La determinazione russa all'uso della forza e l'accentuarsi dell'aggressività cinese dovrebbero indurci a riflettere su quale sia il corretto rapporto fra sicurezza e democrazia. La seconda lezione della Guerra fredda è la necessità di non rinunciare mai al confronto, ovvero a quella flessibilità che è alla base della risorsa diplomatica. Dopo il 1945 due attori irriducibilmente contrapposti impararono a coesistere sviluppando un condiviso senso di responsabilità per la pace mondiale. All'emergere di un terzo, la Cina di Mao, Nixon e Kissinger intuirono l'opportunità di ampliare le distanze fra Mosca e Pechino, non di ridurle. Occorre prendere atto che il presente scenario internazionale non sta evolvendo nella direzione di una *Global Governance*, tantomeno di una *Global Democracy*. Si avverte per questo la necessità di un multilateralismo nuovamente flessibile e inclusi-

65. S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2000, p. 266.

66. G. Allison, *Destinati alla guerra*, cit., p. 170.

67. In particolare si veda H. Waterman, D. Zagorcheva, D. Reiter, *NATO and Democracy*, in «International Security», vol. 26, n. 3, 2001-2002, pp. 221-235.

vo, l'unico che possa costruire i ponti per unire in uno sforzo autenticamente globale attori culturalmente e politicamente lontani ma indispensabili a dare risposte condivise, dalla pace alla tutela dell'ambiente⁶⁸. La lezione storica della società diplomatica internazionale è da recuperare, pur con i limiti degli attori statuali e l'influenza acquisita da quelli post-statali⁶⁹. Questo appare soprattutto nell'interesse dell'Ue, che dovrebbe preoccuparsi di scongiurare la prospettiva di trovarsi stretta nella morsa fra Stati Uniti e Cina⁷⁰. Quello che serve è, in definitiva, un multilateralismo nel multipolarismo, condizione sempre più evidente della realtà internazionale, non un multilateralismo che cerchi di ridurre il multipolarismo.

68. R. Gowan, A. Dworkin, *Three Crisis and An Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism*, in «European Council on Foreign Relations Policy Brief», September 2019, pp. 1-28: www.jstor.org/stable/resrep21648 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

69. M. Chiaruzzi, *Democrazia e politica di potenza*, in *Democrazia e sicurezza*, cit., pp. 151-168.

70. R. Alcaro, *Sovereignty and Multilateralism*, in D. Fott, *European Sovereignty*, in «EUISS-European Union Institute for Security Studies», 2021, pp. 31-47.