



LE LETTURE DI ASPEN

■ **SOTTO IL MULTILATERALISMO... NIENTE?** In che mondo viviamo, ora che l'ordine liberale sembra fare acqua da tutte le parti? È in questo momento la domanda fondamentale dello studio delle relazioni internazionali, assortita dalla qualificazione sull'attualità.

Due importanti libri – **Cala il sipario sull'ordine liberale?** e **The Cost of Free Money** – scritti da altrettante studiose italiane (nonché amiche di lunga data di chi scrive), apportano non tanto una risposta definitiva (obiettivo che del resto non si pongono neppure) quanto certamente molti elementi originali e profondi di riflessione e di analisi.

Sonia Lucarelli, politologa, insegna relazioni internazionali all'Università di Bologna e dirige le attività di ricerca del Forum per i Problemi della Pace e della Guerra di Firenze. **Paola Subacchi**, dopo un decennio come direttore per la ricerca economica a Chatham House, insegna economia internazionale alla Queen Mary University di Londra e all'Università di Bologna. Adottano due approcci diversi. Più teorico quello di Lucarelli, che tratteggia anche l'*excursus* storico del liberalismo, da Immanuel Kant al Palazzo di Vetro, passando per Adam Smith e il Palazzo delle Nazioni; più *policy-oriented* Subacchi, che attinge anche a piene mani nelle testimonianze dei *policy makers*, tra cui in particolare il compianto Fabrizio Saccomanni, cui ha avuto accesso mentre lavorava nel think tank che ha creato la regola. Ma il tema centrale dei due libri è comune: perché l'ordine internazionale liberale è in crisi? quanto serio è il rischio di collasso? e cosa va fatto per scongiurarlo o quantomeno per impedire che a sostituirlo sia l'anarchia?

Per Subacchi, proprio perché il denaro “tiene incollato il mondo”, la debolezza del liberalismo risiede in uno dei suoi principi fondamentali, la libera circolazione dei capitali, che aumenta il rischio di crisi finanziarie ed economiche, acuisce le diseguaglianze e rende più difficile il dialogo e la cooperazione internazionale. I meccanismi dell’ordine liberale sorto nel dopoguerra e che hanno garantito più di sette decenni di pace e di crescita appaiono ingrippati e non si può continuare a fare come se nulla fosse. Anche perché si assiste a un ripiegamento su se stesso dell’attore, gli Stati Uniti, che ha più spinto per la liberalizzazione finanziaria, traendo beneficio dal dominio incontrastato del dollaro.

Anche se in maniera più indiretta, Lucarelli sottoscrive questa interpretazione che vede nella turbo-finanziarizzazione il *vulnus* del sistema liberale, soprattutto dopo la fine della guerra fredda. Per un periodo corto, appena vent’anni, ma densissimo, gli Stati Uniti hanno potuto esercitare un’egemonia globale pressoché incontestata, se non paradossalmente da quegli attori – le grandi banche, le multinazionali senza bandiera – che Washington aveva promosso come agenti del progresso e della stabilità. Questo “momento unipolare” ha iniziato a perdere legittimità a partire dalla crisi economica del 2008-09, quando si è visto che al vecchio ordine post-keynesiano con uno stato capace di interpretare e promuovere il bene collettivo aveva consentito un lungo e relativamente stabile periodo di crescita erano succedute le tecnocrazie formate nell’Ivy League con un’irrealistica fiducia nella capacità del mercato ad autoregolarsi.

L’ordine liberale non è affatto esente da limiti, convengono le studiosi, ma non esistono alternative migliori. I suoi principi, contemporaneamente solidi e flessibili, lo rendono il quadro di governance più adeguato per far convivere democrazia e mercato. Centrale conciliare libertà e controllo, sicurezza e eguaglianza, possibile solo all’interno della democrazia rappresenta-

tiva, capace di coinvolgere il maggior numero di persone a partecipare al governo (contro la tirannia della maggioranza) e di sviluppare regole e istituzioni adatte anche nel contesto internazionale, facilitando in tal modo rapporti cooperativi tra le nazioni. Idealmente questo sistema si dovrebbe accompagnare al rafforzamento della società transnazionale ed effettivamente movimenti come Fridays for Future hanno avuto un impatto che sarebbe stato quasi possibile immaginare solo pochi anni fa.

Come scrive Lucarelli: “trama, ruoli, musiche e attori vanno ripensati a fondo perché lo spettacolo possa continuare”. Ma da dove cominciare – questo è tutt’altro che chiaro. I 14 punti del programma di Woodrow Wilson del 1918 e la Carta Atlantica del 1941, concordata da Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill, restano le ispirazioni del liberalismo, ma ciascuno dei principi cardini è in sofferenza, sicuramente sul piano ideale, ma sempre di più anche su quello attuativo. La difesa della democrazia, nel rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli, nella creazione di istituzioni globali, in una diplomazia aperta, nella libertà dei mari, nell’abbassamento delle barriere economiche e nel disarmo.

All’indomani dei conflitti mondiali, che pure avevano mostrato quanto dolore e sofferenza potessero provocare le azioni dei leader c’era ottimismo circa la possibilità che il sistema internazionale potesse progredire e garantire pace e benessere. Ora prevale lo scetticismo, nella migliore delle ipotesi, sulla reale capacità delle convenzioni, regole e istituzioni di servire gli interessi di tutti gli attori e non solo delle grandi potenze e in particolare degli Stati Uniti. Dove, paradossalmente, trova invece sempre più credibilità e risonanza la tesi opposta, secondo cui l’ordine liberale multilaterale ha indebolito il paese e favorito i suoi rivali, uno in particolare.

Tra le molteplici linee di tensione che innescano una spinta alla trasformazione, ci interessa proprio l’ascesa sulla scena di nuove potenze. Il prece-

dente libro di Subacchi è una delle più lucide analisi dell'ascensione della Cina e della sua valuta nel mondo della finanza internazionale (*The People's Money*, Harvard University Press). In *The Cost of Free Money*, il tema della Cina è ulteriormente sviluppato, anche perché nello spazio di pochi anni la concorrenza economico-commerciale con gli Stati Uniti si è estesa a molteplici campi ed è diventata una rivalità sempre più allo scoperto tra due paesi con sistemi politici tanto diversi da apparire talvolta incompatibili.

La situazione resta fluida, perché gli Stati Uniti possiedono, nel dollaro, la sola valuta universalmente accettata, ovvero l'arma indispensabile per riformare il sistema monetario internazionale (e fornire un bene pubblico globale) ma non ha intenzione di utilizzarla, mentre la Cina vorrebbe farlo ma non ha i mezzi, almeno fino a quando il renminbi non diverrà convertibile liberamente. È però indiscutibile che sta guadagnando spazio a livello regionale, ricorda Subacchi, con la Asian Infrastructure Investment Bank (in cui la Cina dispone di poteri di veto), la meno nota New Development Bank (costituita con gli altri BRICS) e la Chiang Mai Initiative. Le prime forniscono risorse per finanziare lo sviluppo, la terza contribuisce a garantire un *financial safety net*.

Eppure, lungi dal rappresentare elementi di vulnerabilità – come invece nella tradizione realista – l'interdipendenza rappresenta un elemento positivo perché incita alla cooperazione. Subacchi identifica alcuni problemi fondamentali cui solo un'azione comune può dare risposta – la difficile e forse impossibile convivenza tra paesi strutturalmente in avanzo e paesi in disavanzo, l'eccessiva libertà di movimento di capitali di cui godono gli speculatori e l'abbondanza di buchi nelle maglie comunque tutt'altro che strette della regolamentazione della tassazione internazionale. E nelle pagine conclusive ne riconosce ancora due, l'ambiente (che comprende il cambiamento climatico ma non si esaurisce a esso) e le migrazioni.

Dal canto suo, la politologa pone l'attenzione su alcune sfide che nascono dall'interno delle democrazie occidentali, ma anche altrove. Di grande interesse è l'analisi delle ricadute della rivoluzione digitale – sulle soggettività dei cittadini, sugli strumenti di controllo e manipolazione, sulla frammentazione dello spazio pubblico – nello scombusolare consolidate modalità della governance globale. Soprattutto perché ciò coincide con il successo di movimenti populistici e il moltiplicarsi di forme illiberali di democrazia (ammesso che l'ossimoro abbia senso), che per costituzione, viene da dire, sono scettiche nei confronti della cooperazione internazionale multilaterale. Il populismo intende proteggere dalle perfidie dello straniero un indistinto “popolo”, contrapposto al “cittadino del mondo” che dall'abbattimento delle frontiere e dagli scambi di beni, servizi, capitali e conoscenze ha tratto beneficio. La Brexit o il muro contro i migranti e l'abbandono delle organizzazioni internazionali da parte di Trump, ma anche il moltiplicarsi delle azioni contrarie ai dettami della Carta onusiana (come la repressione degli Uiguri o le sanzioni contro l'Iran) sono ormai innumerevoli i colpi inferti all'ordine liberale.

Subacchi spiega come il ritorno del nazionalismo economico e la convinzione che la cooperazione multilaterale sia vassalla degli interessi nazionali vadano ascritti alla libertà incondizionale di movimento dei capitali – per l'appunto, *free money*. Nel 2021 verranno celebrati i cinquant'anni dell'uscita degli USA dal meccanismo di cambi fissi e controlli sui movimenti di capitale che era il fondamento del sistema di Bretton Woods. Da allora la finanza internazionale si regge sulle due colonne dei tassi di cambio flottanti e dei movimenti di capitale senza limiti, che negli ultimi tre decenni non si sono mostrate capaci di sostenere l'edificio. Ma, al posto che procedere a un intervento strutturale, alla radice dei problemi, si è preferito far finta di nulla e limitarsi ad accumulare debito. Tranne poi imporre ai debitori cure da cavallo di austerità, si pensi alla Grecia, ma anche all'Argentina.

Le due studiose, in interviste successive all'uscita dei propri libri, hanno anche esteso lo sguardo alla crisi senza precedenti provocata dal Covid-19. Sul blog "Acemaxx-Analytics", Subacchi nota come i segnali del fallimento del multilateralismo – quelli provenienti da Washington come la testarda mobilitazione per chiamarlo "virus di Wuhan" o "virus cinese", o le critiche sempre più virulente verso la World Health Organization, ma anche quelli che non è possibile addebitare al solo Trump, quali la mancata cooperazione a proposito del materiale sanitario o della ricerca di un vaccino – superino abbondantemente le notizie incoraggianti. Come non essere poi d'accordo nel definire scoraggiante il comportamento del G20, incapace di lanciare un'azione convincente per una risposta coordinata alla pandemica?

Su "letture.org", Lucarelli osserva che la pandemia ha sì mostrato l'importanza di regole e istituzioni globali comuni e della solidarietà tra Stati, persone, comunità, ma anche come la vulnerabilità sia amplificata dall'intensità delle relazioni transnazionali. Del vuoto, almeno relativo, lasciato dal multilateralismo hanno approfittato leader e movimenti nazionalistico-sovrani (si pensi agli immancabili Orban e Putin, ma anche come alle manifestazioni di piazza contro il lockdown e le mascherine promosse da forze di estrema destra in molti paesi, compresa l'Italia). Ma è possibile, e non velleitaria, anche una lettura ottimistica, che trae speranza dall'esperienza europea.

La risposta iniziale è stata lenta e soprattutto priva di afflato solidaristico, ma col passare delle settimane ha guadagnato in qualità, dimensione e, ci si augura, efficacia. Potrebbe lasciare in eredità, la pandemia, non solo lutti e recessione, ma anche un'Europa nuova, più integrata; non solo economicamente ma anche politicamente e socialmente. E pertanto capace di fare sentire meglio la sua voce nel mondo e promuovere la necessaria riforma del multilateralismo, sempre in nome dei principi della democrazia liberale, ma con maggiore attenzione per le dinamiche redistributive.

Siamo ancora in tempo per realizzare la visione wilsoniana di un sistema delle relazioni internazionali capace di risolvere i conflitti attraverso istituzioni sovranazionali che garantiscano i due perni fondamentali dell'ordine che sono l'apertura degli scambi e l'autodeterminazione nazionale? Il recente incontro virtuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite permette di dubitarne, tra Donald Trump che ha più fiducia nel mercantilismo che nella globalizzazione e Xi Jinping che tesse gli elogi di quest'ultima (peraltro applicata in Cina con qualche variante) e interpreta l'autodeterminazione come non-ingerenza. Infine, le aspirazioni universalistiche dell'ordine liberale vengono a collidere con un ritorno dei particolarismi che scaturisce tanto dalla diversità culturale interna alle democrazie liberali, quanto dal peso crescente di Stati non occidentali.

Resta forse solo Emmanuel Macron a credere nell'ordine liberale e nel multilateralismo, con la legittimità di chi ne sa vedere anche i molti limiti – ma, parafrasando Stalin a proposito del Vaticano, quante start-up multimiliardarie ha la Francia? **Andrea Goldstein ■**

Sonia Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Vita e Pensiero, 2020.

Paola Subacchi, *The Cost of Free Money – How unfettered capital threatens our economic future*, Yale University Press, 2020.

Andrea Goldstein è responsabile del desk per India, Indonesia e Tunisia al dipartimento economico dell'OCSE.