

L'Onu e il paradosso del “comma 22”

Giampiero Massolo, presidente dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi)

Grazie a Maria Cuffaro, e grazie soprattutto al direttore scientifico Giovannini che mi ha fatto l'onore di invitarmi a questa fase conclusiva di un festival veramente fantastico. Non ho potuto partecipare, ma ho cercato di seguire al meglio delle mie possibilità. Io volevo subito fare chiarezza su un punto, perché spesso noi usiamo questa parola 'multilateralismo' un po' come slogan. Il metodo multilaterale è una soluzione per tutto, è una modalità classica di soluzione delle controversie internazionali, è un modo classico e apparentemente l'unico che abbiamo per cercare di gestire i problemi che vengono dallo spin-off della globalizzazione, di gestire le grandi sfide internazionali. Padre Benanti ci ricordava la transizione tecnologica e delle informazioni, c'è la transizione energetica, c'è la gestione dei grandi conflitti, ci sono i fenomeni migratori.

Io devo dire che talvolta dimentichiamo un punto: il multilateralismo intanto esiste in quanto funzionano le organizzazioni internazionali, ma né il multilateralismo ha una vita propria, né le organizzazioni internazionali hanno una vita propria. Le organizzazioni internazionali esistono e funzionano se gli Stati parte degli organismi internazionali trovano qualcosa che va al di là di un semplice minimo comune denominatore e affrontano le questioni con un ragionevole grado di convergenza. Il ragionevole grado di convergenza implica l'accettazione che poi c'è qualcuno che vince un po', qualcuno che perde un po', e poi i ruoli si invertono.

Maria Cuffaro, giornalista TG3

A che punto siamo adesso? Parliamo del Consiglio di Sicurezza? Siamo a un punto di paralisi?

Massolo

Noi siamo essenzialmente - non voglio prenderla troppo alla larga - in una crisi di un ordine mondiale che è quello liberale, basato sul primato dell'Occidente. Le cause sono molteplici: una globalizzazione forse mal gestita, la pandemia, governi crescentemente alle prese con problemi complessi e con l'incalzare degli elettorati, quindi che scelgono la scorciatoia di dire alle opinioni pubbliche quello che le opinioni pubbliche vogliono sentir dire, salvo poi essere chiamati a dimostrare risolvendo i problemi. Non riuscendo a risolvere i problemi, si crea una specie di loop nel quale si inserisce il “*My country first*”, si inseriscono i populismi, si inserisce quello che definirei con termine da meccanici di provincia, il grippaggio del meccanismo del consenso fra governanti e governanti. Questo si ripercuote sulla comunità internazionale, facendo sì che noi abbiamo organismi internazionali fatti da stati, stati che si guardano l'ombelico, stati che non accettano questo meccanismo di “*Give something and take something*”, con il risultato che c'è una sostanziale fase di stallo, di paralisi dei meccanismi multilaterali. Questo fa sì che le opinioni pubbliche, guardando a questa fase di stallo, siano crescentemente portate a non ritenere adeguato o non ritenere più completamente adeguato il metodo multilaterale come metodo di soluzione delle controversie.

Cuffaro

Una riforma? Io credo che Guterres, quando ha chiamato al Summit sul futuro, ha sì pensato alle AI, ma anche probabilmente proprio all'istituzione di cui è segretario generale, perché lì deve in qualche modo cambiare, è così?

Massolo

Ma certo che sì, il problema è che, di nuovo, l'Onu non cambia perché cambia l'Onu; l'Onu cambia perché si trova un denominatore comune fra gli Stati membri. Finché questo non si realizza, siamo nel “comma 22” e usiamo il termine multilateralismo quasi come scarico di responsabilità.

Faccio un esempio molto pratico, un esempio che ci riguarda anche direttamente come Italia, e cioè la crisi libica. Noi, fino a qualche anno fa - adesso la situazione è profondamente diversa - ci sono i turchi, ci sono i russi, è una situazione molto diversa, ma ad un certo punto della fase del conflitto libico, per cercare di mettere pace fra l'Est e l'Ovest, abbiamo invocato la presenza dell'Onu. Abbiamo sostanzialmente delegato all'Onu la gestione della crisi libica. Peccato che il rappresentante dell'Onu per la gestione della crisi libica non veniva poi sostenuto da quegli stessi stati membri dell'Onu che invocavano l'Onu per risolvere la crisi libica. L'Onu non basta se non c'è una convergenza di volontà degli stati, questo è il punto, il nodo del problema.

Cuffaro

Se l'Onu entra in crisi a questo punto siamo nei guai veramente neri?

Massolo

No, a questo punto noi abbiamo sostanzialmente tre problemi. Abbiamo intanto un problema di finanziamento. Il problema del finanziamento riguarda tutte le transizioni che sono estremamente costose. Non esiste una capacità di affrontare questo genere di problemi se non coinvolgiamo il settore privato, se non coinvolgiamo le grandi aziende, se non coinvolgiamo gli organismi non governativi, se non coinvolgiamo tutto quanto rappresenta, come dire, i fruitori dei beni pubblici collettivi, che non sono soltanto gli stati, ma anche questa pluralità di soggetti.

Questo, soprattutto con il coinvolgimento dei privati, rappresenta la speranza del funding, la speranza del finanziamento. Per andare su questa linea bisogna trovare delle forme di cointeressenza e qui è interessante perché è un contributo a riformare l'Onu e a riformare lo strumento multilaterale come noi tradizionalmente la conosciamo. Bisogna uscire da questa logica paralizzante per cui gli stati membri stessi, attraverso il loro disaccordo, rendono inefficace l'azione multilaterale e cercare di favorire, attraverso il metodo della cointeressenza, un multilateralismo dal basso. Cioè, ricercare la cointeressenza fra i soggetti di cui parlavo prima su istanze concrete, una di queste è quella che affronta il Festival dello Sviluppo Sostenibile, per cercare di far salire dal basso la pressione.

Se si trova la cointeressenza, se si trova un'intesa sui finanziamenti dal basso, in nome delle singole *issues*, può venire un effetto tonificante su un multilateralismo che gli stati non sono più da soli in grado di far funzionare.

Cuffaro

È molto interessante questa prospettiva, perché lei all'inizio ha detto giustamente che il nostro mondo liberale, l'economia liberale, è entrata in crisi. Abbiamo una spinta soprattutto dai paesi del Sud del mondo che chiedono conto anche all'Occidente, chiedono conto dal punto di vista climatico. Se loro subiscono i danni maggiori, ad esempio nel Sahel, non è perché abbiano inquinato loro, ma perché probabilmente abbiamo inquinato noi. Quindi ne chiedono conto e adesso, in qualche modo, dobbiamo ribaltare la logica con cui ci avviciniamo. Dobbiamo avvicinarci con umiltà e quindi con intelligenza. Cosa vuol dire?

Massolo

Vuol dire che non possiamo lasciare solo agli stati questo lavoro perché, se lo lasciamo soltanto agli Stati, ci ritroviamo in quel meccanismo da comma 22 di cui parlavo prima per due ragioni. La prima è perché gli Stati hanno risorse scarse, perché vengono guidati dall'interesse occasionale, dall'interesse contingente. La seconda è perché gli Stati stessi vengono crescentemente erosi nel loro agire, nella loro sovranità, da una pluralità di soggetti che statuali non sono. Quindi si arriva a un paradosso: nel momento in cui noi ci volgiamo verso gli stati, sperando e auspicando un intervento, gli stati non solo non vogliono, ma spesso non possono.

Allora, appunto, bisogna trovare un'alternativa per rispondere a queste esigenze, perché le istanze di cui lei parla, vale a dire proprio questa, la modalità di trovare una nuova sintesi, una nuova possibilità di progredire fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. I Paesi in via di sviluppo richiedono ai Paesi sviluppati di non imporre loro l'onere delle scelte che questi ultimi hanno compiuto tempo fa. E questo si può fare, nel mondo di oggi, soltanto trovando e mobilitando volontà e risorse. Perché, se non si mobilitano volontà e risorse, si può fare soltanto dal basso. Lasciata agli Stati, gli Stati non vogliono e spesso non possono.

Cuffaro

Quali sono i rischi? Parliamo proprio del Sud del mondo. Negli ultimi due anni credo che ci siano stati 4-5 colpi di stato soltanto nell'area del Sahel. Questi eventi non solo hanno cambiato gli uomini al potere, ma hanno anche drasticamente mutato le alleanze, da quelle filo-occidentali, filo-francesi, a quelle filo-russe. In questa chiave, bisognava parlare con la società civile. Noi siamo tagliati fuori a questo punto, mi sembra, perché scontiamo una politica vecchia. Come possiamo tornare a dialogare?

Massolo

Indubbiamente non è un buon momento per l'Occidente nel cosiddetto Sud globale, nel senso che siamo in una situazione in cui quei paesi crescentemente si rivolgono ad altri per il soddisfacimento dei loro bisogni. Questo cosa significa? Significa che noi dobbiamo imparare a valutare le nostre complessità nella loro interezza. I fenomeni e gli spin off della globalizzazione non possono più essere affrontati solo come risolutori di problemi che hanno un diretto impatto su di noi. Dobbiamo crescentemente porci come fattori di crescita comune. Non dobbiamo solo attenuare le problematiche quando esse insidiano l'Occidente, ma dobbiamo anche diventare coautori di un percorso di sviluppo comune.

Da questo punto di vista, la logica di schemi come quelli del piano Mattei ha una sua validità, perché l'impostazione di fondo, l'impostazione di base, è proprio questa: partecipare alla crescita e non soltanto gestire le conseguenze più sgradevoli per noi.

È un processo lungo, evidentemente. Io trovo che, per un problema di risorse, per un problema di possibilità concrete, i governi, soprattutto in occidente, sono più impegnati a occuparsi di se stessi e delle loro ricerche del consenso, piuttosto che della gestione di questo genere di processi. Ma lì deve scattare anche nei singoli Stati, nei singoli Paesi, questo fermento dal basso. Cioè, quel mondo fatto di opinione pubblica che conta deve diventare crescentemente esigente. Deve dimostrare ai governi che il consenso si guadagna anche sull'attenuazione dei rischi che derivano da una mancata gestione del crescere insieme.

Cuffaro

Ecco appunto per questo serve anche l'ASviS, perché ad esempio uno degli obiettivi è portare almeno allo 0,70, che è pochino, però è pur sempre quasi tre volte quanto adesso viene destinato alla cooperazione. Quali sono i rischi nel non investire nella cooperazione? Diventeremo residuali?

Massolo

I rischi del non investire sono essenzialmente due. Il primo è che si perde ruolo. Quindi il ruolo non consiste soltanto nella mitigazione di quello che ci dà più fastidio, ma consiste nella prevenzione alla radice e nella crescita complessiva. Quindi è la perdita di ruolo in questo processo. Il secondo aspetto è che globalmente gli standard sulla cui base si svolge questo genere di attività, che è l'attività di partecipazione allo sviluppo comune, se non c'è l'Occidente, si svolgeranno con dei livelli di standard sempre inferiori. Perché la forza del non occidentale nel gestire i processi di sviluppo dei paesi che ne hanno bisogno è anche nell'abolizione di qualsivoglia condizionalità. A quel punto, tutto è lecito, pur che vieni dalla mia parte.

Io ritengo che, pur senza esagerare e senza fare un dogma del principio della condizionalità, però anche questo deve diventare oggetto di un dibattito complessivo. Cioè l'Occidente non può abdicare. Deve svolgere il proprio ruolo sulla base dei propri punti di riferimento. Deve essere consapevole delle condizioni locali e deve saper mobilitare attraverso un'azione pubblico-privato i fondi necessari. Non dico che è la soluzione del problema, non dico che di colpo ci troveremo competitivi con le grandi potenze emergenti globali, dico solo che potremo giocare un ruolo.

E potremo giocare un ruolo anche per un'altra ragione, perché qualcuno dice ormai il mondo è fatto di Occidente e del resto, dell'Occidente e del Global South, che questo Global South sostanzialmente si contrappone. Attenzione, il Global South non è una categoria omogenea, il Global South è un complesso articolatissimo di Paesi. Non è solo il vecchio non allineamento al quale eravamo abituati, ma è fatto di una grande maggioranza di paesi che non vuole essere messo in una condizione di scelta fra i valori, l'Occidente, la convenienza, la sicurezza. Vuole avere il massimo possibile di sicurezza e guarda agli Stati Uniti all'Occidente, il massimo possibile di convenienza e guarda alla Cina, il massimo possibile di tecnologia e vorrebbe le grandi aziende americane, perché di fatto sono quelle, come diceva Benanti, che dominano questo settore. Ecco, non perdiamo questo treno, non pensiamo già di essere in difensiva, abbiamo molto da offrire, però bisogna farlo sulla base appunto di un cambio di paradigma, quello del crescere insieme.