

RAPPORTO ISPI 2020

LAVORI IN CORSO

LA FINE DI UN MONDO, atto II

a cura di **Alessandro Colombo** e **Paolo Magri**
conclusione di **Giampiero Massolo**



ISPI

LAVORI IN CORSO

LA FINE DI UN MONDO, ATTO II

Rapporto ISPI 2020

a cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri
conclusione di Giampiero Massolo

ISPI

© 2020 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LAVORI IN CORSO. LA FINE DI UN MONDO, ATTO II
a cura di A. Colombo e P. Magri
Prima edizione: Febbraio 2020

*Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente
le posizioni dell'ISPI*

Rielaborazione dell'immagine di copertina a cura di Diana Orefice

Print ISBN 9788855261814
ePub ISBN 9788855261821
Pdf ISBN 9788855261838
DOI 10.14672/55261814

ISPI. Via Clerici, 5
20121, Milano
www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Il Rapporto ISPI 2020 è stato pubblicato con il sostegno della
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Matteo Villa

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa

Cronologia: Elena Corradi

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione.....	8
<i>Alessandro Colombo, Paolo Magri</i>	

PARTE I – LE POSTE IN GIOCO

1. Il declino dell’ordine liberale e la crescita della Cina.....	26
<i>Alessandro Colombo</i>	
2. Multilateralismo tra crisi e rilancio.....	37
<i>Andrea Locatelli</i>	
3. Il mondo economico-finanziario: globale o frammentato?.....	47
<i>Franco Bruni, Lucia Tajoli</i>	
Il dominio cibernetico e la Great Powers Competition.....	76
<i>Fabio Rugge</i>	
4. La competizione sugli “spazi comuni” (mare, aria, spazio).....	79
<i>Emidio Diodato</i>	
5. La caccia alle risorse strategiche.....	89
<i>Ugo Tramballi</i>	
Energia e politica internazionale.....	95
<i>Alberto Clò</i>	
Acqua, cambiamenti climatici e conflitti.....	98
<i>Emanuele Fantini</i>	

PARTE II – I CAMPI DA GIOCO

6. L'Asia.....	102
<i>Guido Samarani</i>	
7. L'Africa.....	112
<i>Giovanni Carbone</i>	
8. L'America Latina.....	123
<i>Loris Zanatta</i>	
9. Il Medio Oriente.....	133
<i>Armando Sanguini</i>	

PARTE III – I GIOCATORI

10. Stati Uniti e Cina: un conflitto inevitabile?.....	146
<i>Mario Del Pero</i>	
11. La Russia tra Stati Uniti e Cina. Un terzo incomodo?.....	157
<i>Aldo Ferrari</i>	
12. L'Unione Europea e la faticosa ricerca di un ruolo "geopolitico".....	167
<i>Sonia Lucarelli</i>	
Conclusione: "G zero", Italia e interesse nazionale.....	181
<i>Giampiero Massolo</i>	
2019: la pagella dell'expert panel.....	193
Una sintesi cronologica.....	213
Gli autori.....	251

Introduzione

Il declino e la possibile fine del mondo liberale aprono una nuova fase di transizione, dopo quella seguita al brusco crollo dell'ordine bipolare. Una fase di "lavori in corso" per la quale è ancora difficile immaginare i possibili esiti.

Già nel Rapporto ISPI dello scorso anno avevamo esaminato i segnali di scomposizione dell'ordine politico, economico e istituzionale concepito alla fine della Seconda guerra mondiale e definitivamente liberato dalla fine della guerra fredda. Quel mondo si presentava come un modello quasi ideale di coerenza. Al vertice, almeno dal punto di vista politico e militare, stava la disponibilità degli Stati Uniti a tradurre il proprio strapotere in egemonia, cioè in disponibilità a guidare la comunità internazionale sia in pace sia in guerra. A sua volta, l'egemonia statunitense perpetuava – nonostante la grande vicenda novecentesca della "rivolta contro l'Occidente" – la centralità occidentale nel sistema internazionale, sia in termini di potere sia di capacità di diffusione di modelli politici, ideologici e giuridici, ribadita nella "religione civile" della transizione al mercato e alla democrazia e, ancora più a fondo, nell'egemonia culturale liberale maturata tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Coerentemente con questo impianto, l'ordine internazionale di cui siamo eredi aveva un inequivocabile assetto multilaterale, sorretto da una proliferazione di organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Unione Europea ecc.), oltre che dal varo e dal successivo sviluppo di accordi e regimi internazionali in materia economica, commerciale, ambientale e di sicurezza. Infine, in questa architettura globale trovavano posto anche i diversi ordini regionali, prodotti in parte da dinamiche "locali" ma,

in parte non minore, anche dalla capacità di penetrazione delle dinamiche globali.

Nel Rapporto di quest'anno cominceremo a interrogarci su ciò che potrebbe subentrare allo smottamento di questa architettura. E lo faremo partendo dall'altro spettacolare mutamento che ha accompagnato e fatto da contraltare, negli ultimi vent'anni, al declino del mondo liberale: la crescita della Cina. La competizione tra Usa e Cina costituisce di per sé un elemento ragguardevole di trasformazione delle dinamiche politiche ed economiche internazionali. Dopo che, per diversi anni, il futuro del sistema internazionale era stato guardato secondo l'alternativa tra il permanere dell'unipolarismo a guida americana e la transizione verso un nuovo multipolarismo, l'emergere della Cina a ruolo di potenziale *peer competitor* degli Stati Uniti obbliga a considerare almeno l'eventualità di un "nuovo bipolarismo", per quanto in uno scenario ancora in divenire, dagli esiti incerti e, comunque, molto diverso da quello del recente passato. Non soltanto perché, allo stato attuale, la bipolarizzazione del sistema è ancora lontanissima dall'essersi realizzata, stante la perdurante disparità tra i due attori sul piano delle capacità militari e, soprattutto, per il ruolo significativo che altri attori (dalla Russia alla stessa Unione Europea) continuano a giocare in determinate dimensioni e aree regionali. La ragione più importante di differenziazione e, quindi, di cautela sta nel fatto che la competizione tra Stati Uniti e Cina ha caratteri completamente diversi da quelli che contraddistinsero la "guerra fredda" del secondo dopoguerra.

All'analisi di queste differenze è dedicato il primo capitolo, di Alessandro Colombo. Il quale riconosce che, come ogni struttura anche solo tendenzialmente bipolare, anche quella emergente sembra mostrare una natura conflittuale, almeno nel senso che tanto la potenza in declino quanto quella in ascesa tendono a sospettare delle intenzioni (presenti o future) dell'altra, con il rischio (niente affatto inevitabile) di precipitare in quella spirale competitiva che gli studiosi di Relazioni Internazionali sono soliti definire "dilemma della sicurezza". Ma l'autore segnala

subito dopo la necessità di sgombrare il campo da qualunque accostamento a quello che, nel nostro immaginario, rimane ancora il bipolarismo per antonomasia: quello tra Usa e Urss della seconda metà del Novecento. Intanto perché, sia nel bene che nel male, la Cina non è l'Unione Sovietica, per certi versi è quasi l'opposto: in termini di composizione del potere, di ortodossia ideologica e, non dimentichiamolo, per la mancanza di quella vocazione "missionaria" che fece per decenni dell'Unione Sovietica uno straordinario magnete di attrazione non solo per gli altri Stati ma anche all'interno degli Stati ostili, per larghe fasce della popolazione e dello stesso mondo intellettuale. Meno scontatamente, anche gli Stati Uniti di oggi non sono più gli stessi della seconda metà del Novecento. Al proprio interno certamente e, sempre di più, anche nella propria politica estera, che sembra sempre più determinata a tenersi alla larga dalla tentazione egemonica o addirittura imperiale della politica estera americana precedente, per impegnarsi invece in un progressivo ridimensionamento degli impegni internazionali, con l'obiettivo di riportare in equilibrio l'equazione critica tra impegni e risorse.

Soprattutto, sono del tutto diverse rispetto al passato le relazioni reciproche tra i due competitori. Mentre, all'epoca della guerra fredda, Stati Uniti e Unione Sovietica non avevano rapporti economici significativi tra loro, ciascuno dominava su una sfera di influenza più o meno integrata politicamente, economicamente e ideologicamente, e separata nella stessa misura dall'altra, negli ultimi decenni Stati Uniti e Cina hanno maturato un grado molto alto di interdipendenza economica, cresciuta in modo esponenziale dopo l'ingresso della Cina nella World Trade Organization (Wto) nel 2001. Ad allontanare però definitivamente lo spettro di un nuovo bipolarismo tra Stati Uniti e Cina contribuisce, in ultima analisi, il colossale mutamento geopolitico che ha investito il sistema internazionale nell'ultimo trentennio. Il rovesciamento sempre più marcato dei rapporti tra dinamiche globali e dinamiche regionali fa sì che, a differenza della competizione Usa/Urss, quella Stati

Uniti/Cina abbia un grado di penetrazione molto più basso nelle arene regionali e, pertanto, lasci spazi molto più ampi ad altri attori capaci e desiderosi di agire all'interno della propria regione (come la Turchia, l'Iran, l'Egitto, l'Arabia Saudita e il Qatar in Medio Oriente) e o di fare incursioni in altre regioni (come la Russia in Siria).

Invece di essere eretta a chiave di lettura unitaria e coerente dell'attuale sistema internazionale, la competizione tra Stati e Cina richiede di essere scomposta nelle sue diverse dimensioni e contesti regionali. Cominciando dalle prime o, come si potrebbe anche dire, dalle "poste in gioco", il multilateralismo è oggetto del capitolo di Andrea Locatelli. Proprio il multilateralismo, infatti, era uno dei pilastri fondamentali dell'ordine liberale. Oggi invece il multilateralismo sembra essere sfidato su più fronti: nel modo più evidente, dalla retorica e dalle azioni dell'attuale amministrazione americana; in modo forse meno clamoroso, ma altrettanto grave, dalle ambizioni sempre più esplicite di potenze almeno parzialmente revisioniste come Cina e Russia. Come effetto di questo duplice attacco, quella che rischia di profilarsi è la frammentazione del sistema internazionale in blocchi economici in concorrenza reciproca, all'interno dei quali uno o (eventualmente) più Stati-guida cercheranno di stabilire rapporti commerciali privilegiati con Stati più deboli. Questo tipo di ordine manterrebbe una forte componente collaborativa e multilaterale all'interno di ogni blocco, ma imporrebbe relazioni conflittuali tra blocchi diversi: in altre parole, una transizione dal multilateralismo ai multilateralismi, di carattere non più universale e inclusivo, bensì limitato ed esclusivo, e comprendenti un'estensione solitamente regionale.

Da ciò discenderebbe una conseguenza rilevante per la gestione dei rapporti tra potenze: mentre l'ordine liberale aveva come obiettivo quello di promuovere la cooperazione non solo tra le grandi potenze, ma virtualmente tra tutti gli Stati del mondo, il nuovo ordine alternativo sarebbe strutturato in modo tale da permettere alle grandi potenze rivali di gestire la competizione e non la cooperazione reciproca. Quello che cambia radicalmente

tra l'ordine liberale e quello della competizione geoeconomica è insomma la natura del rapporto tra le grandi potenze: cooperativo in un caso, competitivo nell'altro. Il multilateralismo quindi non scomparirebbe del tutto, ma sarebbe relegato, nella migliore delle ipotesi, all'interno dei confini dei singoli blocchi – emulando almeno in questo il sistema di ordine del blocco occidentale durante la guerra fredda.

Dietro questa scomposizione del multilateralismo in una pluralità di multilateralismi si nasconde, tuttavia, la più rilevante delle dimensioni attuali della competizione tra Stati Uniti e Cina, quella economica. Di questa dimensione si occupano Franco Bruni e Lucia Tajoli nel terzo capitolo. Ancora più di quella politica, l'articolazione economica del mondo è più complessa di una struttura bipolare. Innanzitutto differisce molto a seconda dei connotati che si guardano. L'evoluzione e la gerarchia attuale del peso relativo delle economie nazionali sono diverse da quelle dell'importanza commerciale dei paesi, della loro rilevanza finanziaria, della velocità dei loro progressi tecnologici e infrastrutturali.

Più in generale, sul piano economico la globalizzazione sta cambiando e ancor più cambierà i rapporti fra la grandezza economica dei paesi del mondo. Le principali caratteristiche del cambiamento sembrano essere due. La prima è il cammino verso un tripolarismo più che un bipolarismo, con una crescente perdita di peso degli Usa e la decisa avanzata dei due giganti orientali, Cina e India. Parlare di potere economico mondiale senza tenere quest'ultima in evidenza avrà sempre meno senso. La seconda è la tendenza a notevoli e frequenti cambiamenti dei paesi che occupano le 5-10 posizioni successive alle prime tre, che hanno ruoli e legami fra di loro e con i più grandi, diversi e cruciali nel determinare gli esiti delle interazioni dei tre maggiori. Si rende in questo senso necessaria una riflessione sul significato e sulle conseguenze del tripolarismo nonché della sua compatibilità con una governance multilaterale.

Anche sul terreno commerciale il mondo appare più tripolare che bipolare, sebbene in questo caso i protagonisti siano diversi.

Negli scambi mondiali, emergono con chiarezza gli Stati Uniti, l'Europa e un polo asiatico dominato dalla Cina. Ma quello che si osserva considerando la rete degli scambi mondiali non è tanto l'importanza dei singoli paesi, quanto il posizionamento della loro area, dei gruppi di paesi e di come questi sono legati al loro "paese centrale". Gli scambi tendono infatti sempre più a regionalizzarsi – un trend particolarmente evidente in Europa, ma osservabile anche altrove. Intorno ai paesi con maggior peso, come produttori o come mercati, si sono andate infittendo le reti di scambi regionali, in parte legate alle catene di produzione internazionali. Sono reti e catene che mescolano commercio e investimenti diretti e risultano cruciali per la competitività, soprattutto in certi settori. Alcune catene internazionali, come quella dell'elettronica, sono effettivamente globali e creano una forte interdipendenza tra i tre poli, soprattutto nella produzione di beni tecnologicamente complessi. In altri settori, come quello degli autoveicoli, le catene sono più limitate, regionali o continentali, e queste ultime tendono a prevalere da qualche anno a questa parte. A rafforzare questa tendenza a creare blocchi economici regionali contribuiscono anche alcuni degli accordi commerciali regionali negoziati di recente, come la revisione dell'accordo Nafta (North American Free Trade Agreement), che ha portato al nuovo accordo USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement), da ratificare nel 2020, e in parte lo sviluppo della "Belt and Road Initiative" cinese. Contemporaneamente si osserva lo sviluppo di accordi commerciali transcontinentali, come quello recente tra UE e Giappone, che tendono a ridurre il processo di regionalizzazione.

Quanto alla competizione diretta tra Stati Uniti e Cina, le guerre commerciali e il clima di incertezza portato dalla linea erratica delle decisioni di Trump, hanno fatto sentire i propri effetti. Negli ultimi mesi del 2019 il Wto ha ridotto di oltre la metà le stime sulla crescita del commercio mondiale, prevedendo su base annua una crescita degli scambi di circa 1,2%, il livello più basso dalla crisi di dieci anni fa. Gli scambi di servizi, non direttamente colpiti dalla guerra commerciale, per ora non

risultano in diminuzione, ma il loro trend nel 2019 si è appiattito. Il rallentamento ha riguardato anche i flussi di investimenti diretti all'estero, in diminuzione già dal 2018. E questo mentre altri effetti hanno cominciato a investire l'evoluzione tecnologica e lo sviluppo dell'economia digitale, che creano mercati immateriali e tendono così a indebolire i confini tra i paesi. Il valore di molte delle nuove tecnologie risiede certamente anche nella grandezza e completezza della rete di interconnessioni e collegamenti create, permettendo a molti dei nuovi settori digitali di diventare globali molto rapidamente. I collegamenti digitali sono oggi assolutamente indispensabili per consentire gli scambi sui mercati finanziari globali e per il funzionamento dei sistemi di pagamento internazionali.

Nonostante ciò, Stati Uniti e Cina stanno mettendo in atto politiche per cercare di ridurre questa interdipendenza informatica, con motivazioni in parte diverse. Una "guerra tecnologica" con conseguenze negative non solo per Usa e Cina. Il progressivo disaccoppiamento dei settori tecnologici tra i due paesi rischia di creare una profonda frattura, che potrebbe dividere tutto il mondo digitale tra le sfere dominanti statunitensi e cinesi a causa di regole diverse e quindi della poca possibilità di comunicazione tra le due. Il commercio di tecnologia, decisamente diverso da altri settori, può essere definito un settore veramente globale, con catene di approvvigionamento altamente integrate, che funziona meglio quando può collaborare a livello internazionale. Una spaccatura tecnologica tra Stati Uniti e Cina influenzerebbe infatti le aziende in tutti i settori e in tutte le parti del mondo.

Della competizione tra Stati Uniti e Cina parzialmente già trasferita dal terreno economico a quello militare si occupa il capitolo di Emidio Diodato e, più in particolare, analizza la competizione su quelli che vengono definiti "spazi comuni". L'autore insiste proprio sul deterioramento delle percezioni reciproche dei due paesi. Da un lato, come si evince dal Libro bianco cinese pubblicato il 22 giugno 2019, la Cina imputa agli Stati Uniti la responsabilità di adottare politiche unilaterali

destinate a intensificare la concorrenza tra i principali paesi, aumentando in modo significativo le spese di difesa e la necessità di sviluppare ulteriori capacità in ambito nucleare, spaziale, informatico e missilistico. Il Libro bianco si pone come obiettivo la necessità di rafforzare le forze armate cinesi in una fase storica che è definita come una “nuova era”. In prospettiva, i principali campi della sicurezza sono individuati nel settore nucleare, dello spazio e del cyberspazio. Ma, nel frattempo, le forze armate sono chiamate a rafforzare preliminarmente la preparazione militare sul mare, anche attraverso lo sviluppo di strutture logistiche marittime esterne, come la base navale di Gibuti entrata in servizio nell’agosto 2017.

Dall’altro lato, il Libro bianco del 2019 può essere considerato come la risposta cinese all’imponente cambiamento di visione strategica già operato dagli Stati Uniti di Donald Trump, il quale, tra fine 2017 e inizio 2019, ha spostato il focus militare americano dal terrorismo e dalla diffusione dell’estremismo alla competizione strategica internazionale e a un possibile conflitto con Cina e Russia. Nella *National Security Strategy* del dicembre 2017, il sistema delle relazioni internazionali è descritto come sempre più competitivo, con Cina e Russia che sfidano il potere, l’influenza e gli interessi statunitensi, tentando di eroderne sicurezza e prosperità. Si afferma che Cina e Russia vogliono modellare un sistema internazionale antitetico ai valori e agli interessi degli Stati Uniti. In particolare, la Cina è accusata di voler allontanare gli Stati Uniti dalla regione indo-pacifica per espandere un modello economico guidato dallo stato e riordinare la regione a proprio favore.

A questo progressivo allargamento della competizione appartiene anche la caccia alle risorse strategiche, della quale si occupa Ugo Tramballi. Il 13° Piano quinquennale 2016/2020, il primo di Xi Jinping, annunciava che quello sarebbe stato il periodo decisivo per l’industria dei metalli non ferrosi e per la creazione del benessere della società cinese. Ma la conquista dei minerali critici, le spezie del XXI secolo, iniziata col “Programma 863” era già avvenuta. Le terre rare sono composte da 17 elementi

comuni reperibili con molta difficoltà in una concentrazione che sia economicamente vantaggiosa da produrre. Grazie ai suoi bassi costi di estrazione, la Cina controlla quasi il 90% delle terre rare. I suoi elementi sono necessari per l'industria strategica mondiale: leghe per batterie, display a cristalli liquidi, auto ibride, LED, energie rinnovabili. E per l'industria militare. Nella corsa all'accaparramento di metalli preziosi, *commodities* agricole, idrocarburi, i cinesi – così come i russi, ma non gli europei né gli americani – godono del vantaggio di non chiedere democrazia, rispetto dei diritti umani, sviluppo della società civile, in cambio della loro collaborazione.

Come se non bastasse, la competizione si sta ampliando anche sul piano geografico. Negli ultimi anni essa è stata centrata soprattutto sul continente africano. Ma l'assalto alla conquista delle materie prime dell'Artico e delle rotte che ne accelerano la commercializzazione grazie allo scioglimento dei ghiacci, è altrettanto evidente e preoccupante. In questa regione la previdenza cinese, la superficialità americana che è il sintomo più evidente della sua lenta decadenza, e l'arretratezza russa, appaiono quasi in trasparenza.

La stessa eterogeneità che abbiamo appena visto abbracciare le diverse poste in gioco della competizione si ritrova, non casualmente, anche a livello geopolitico, nei diversi "campi di gioco" regionali. Guido Samarani si occupa di quello che, incontestabilmente, è il campo di gioco principale, quello dell'Asia orientale o, come lo definiscono significativamente gli Stati Uniti, del sistema indo-pacifico. L'ambizione di espandere la presenza e influenza di Pechino in Asia orientale appare inevitabilmente intrecciata con la questione delle relazioni Cina/Usa. Da un lato, infatti, la politica cinese nella regione è vista dagli Stati Uniti come un chiaro progetto di indebolire l'influenza statunitense (e occidentale) in queste aree, contestando ed entrando in competizione in particolare con Washington su diversi fronti (diplomatico, economico, militare, ideologico, culturale, ecc.), e di porre le basi per una ridiscussione dell'attuale ordine internazionale, cominciando dalle "aree periferiche

asiatiche”. E non è un caso che a questo presunto progetto gli Stati Uniti replichino con il progetto alternativo di rilanciare la solida cooperazione tra gli Stati Uniti e democrazie quali il Giappone, l’India e l’Australia finalizzata a contenere e contrastare l’ascesa e il protagonismo cinesi.

Dall’altro lato, la Cina – con un vigore e una determinazione assai maggiori rispetto al recente passato – appare decisa a contrastare la strategia americana di costruzione di potenzialmente solide alleanze anti-cinesi nell’area e a contrapporvi un insieme di *partnerships* (o *comprehensive/strategic partnerships*, di cui un esempio è quello con la Russia) con un numero crescente di paesi. Nella morsa di questa competizione, lo sforzo di diverse “potenze medie” regionali sembra finalizzato ad ampliare la propria autonomia sia da Washington sia da Pechino, sotto la spinta della diminuzione della credibilità e dell’affidabilità degli Stati Uniti ma, al contempo, anche di un atteggiamento verso la Cina continuamente oscillante tra ammirazione da una parte e sospetti dall’altra.

Una seconda grande arena di competizione è l’Africa subsahariana, di cui tratta il capitolo di Giovanni Carbone. Lasciandosi alle spalle il disimpegno generalizzato nei confronti della regione che aveva caratterizzato buona parte degli anni Novanta, vecchie presenze e nuovi attori hanno trovato interessi economici e ragioni geopolitiche per affacciarsi o riaffacciarsi sull’area, impegnandosi a fondo per cercare di espandere la propria presenza e guadagnare spazi di influenza. Dai primi anni 2000, in particolare, diverse economie emergenti e avanzate hanno articolato strategie proprie per seguire le orme di Pechino o fermarne i passi, dando vita alla fase competitiva ancora attualmente in corso. Dagli Stati Uniti alla Russia, dall’India alla Turchia, dal Giappone ai paesi del Golfo. Anche l’Europa – tanto come Unione Europea quanto muovendosi in ordine sparso – ha mostrato un’evoluzione segnata da tentativi di rilancio e revisione dei rapporti con i paesi a sud del Sahara.

Proprio la Cina, tuttavia, si è segnalata per uno speciale attivismo. I progressi economici dei paesi subsahariani sono stati

sostenuti in modo cospicuo dalla domanda di risorse e dagli investimenti cinesi. Il commercio della Cina con l’Africa, che ammontava a 10 miliardi di dollari nel 2000, tra il 2011 e il 2018 ha raggiunto valori di 15-20 volte superiori. Gli investimenti si sono moltiplicati ed estesi dal settore energetico e minerario a quello delle infrastrutture, al manifatturiero e anche ai servizi. Accanto al moltiplicarsi delle aziende cinesi operanti in Africa, è intanto cresciuta nel continente una diaspora che si dice aver raggiunto il milione di individui. Il travolgente successo dello sviluppo cinese ha reso quello di Pechino un potenziale modello alternativo a quanto proposto dall’Occidente: un modello composto anzitutto da (un ritorno al) partito unico e una regia economica fortemente accentrata.

Anche per contrastare questo attivismo, gli Stati Uniti hanno varato nel dicembre del 2018 una “Nuova Strategia per l’Africa”. Una leadership americana, che si percepisce in parziale ritardo in Africa rispetto a Cina, Russia, Turchia, paesi del Golfo e altri, dichiara aperta un’epoca di dura competizione tra grandi potenze anche sul continente. La priorità è naturalmente la Cina (con la Russia a fare da sfondo), tanto che l’area subsahariana sembra essere vista come poco più che un nuovo terreno di scontro con Pechino. La retorica adottata è frontalmente ostile. La Cina in Africa viene presentata come un “donatore canaglia” (*rogue donor*), predatorio, neocolonialista e inequivocabilmente deleterio per lo sviluppo del continente. La Nuova Via della Seta marittima e la crescente quota di debito africano detenuta dai cinesi sono identificati come gli strumenti più pericolosi di una strategia egemonica.

Nonostante l’enfasi sul pericolo e sulla necessità di contrastarlo, tuttavia, il tipo di impegno previsto sul continente mantiene Washington a una certa distanza. La stessa disattenzione che, paradossalmente, sembra caratterizzare la politica estera americana in quello che tradizionalmente veniva considerato il suo giardino di casa, l’America Latina. Questa regione è oggetto del capitolo di Loris Zanatta. Il quale, sforzandosi di ricostruire la politica attuale degli Stati Uniti verso la regione, nota che

essa non appare né coerente né chiara. Anche altri osservatori non sono teneri. I più buoni dicono che è “erratica”, gli impietosi che è “tremenda”, un po’ tutti ammettono: “non esiste”. La politica di Trump in America Latina è la politica elettorale statunitense.

A fronte di ciò è cresciuta, e continua a crescere, la presenza cinese. Dal 2000 al 2017, le compagnie cinesi hanno investito 109 miliardi di dollari in America Latina e le banche ne hanno prestati altri 147; l’87% alle voci energia e infrastrutture. Non solo: Pechino è diventata in un battibaleno la seconda partner commerciale della regione, la prima di molti paesi chiave, Brasile incluso. Che gli Stati Uniti stiano affrontando una seria sfida alla loro egemonia nell’emisfero americano, in sintesi, non è in discussione: è un fatto. Che i toni vadano sempre più alzandosi contro la Cina a Washington, pure. Che ciò sia destinato a sfociare in grandi tensioni, però, è per ora improbabile. Per molte buone ragioni: perché Trump pensa alla rielezione e solo alla rielezione; perché il Dipartimento di Stato è più intento a condannare “l’espansionismo” cinese di quanto la Casa Bianca sia interessata a potenziare l’influenza statunitense; perché la Cina si muove con passi felpati e bada a non pestare troppi calli, parla molto di economia ma è assai più prudente in campo politico o militare; perché da tempo le due potenze hanno un dialogo aperto sull’America Latina e ciò aiuta a sciogliere taluni nodi. Ma, soprattutto, perché in America Latina come altrove pesano anche dinamiche specificamente regionali, legate non soltanto agli interessi ma anche alle tradizioni storiche e alle culture politiche dei paesi della regione.

Ed è proprio la prevalenza delle dinamiche regionali che continua a sottrarre la regione mediorientale da qualunque lettura in chiave semplicisticamente bipolare del sistema internazionale. Anche in questa regione, di cui si occupa il capitolo di Armando Sanguini, sta crescendo pur senza eccessivo clamore la presenza e l’influenza della Cina, ben al di là del pur fondamentale comparto delle risorse energetiche e sempre più al servizio della Belt and Road Initiative; in un’ottica che va dalla

“*comprehensive strategic partnership*” con l’Iran alla “*strategic partnership*” col mondo arabo, in testa l’Arabia Saudita, seguita da Giordania Egitto, e Gibuti.

Anche nell’ultimo anno le principali tensioni della regione non hanno avuto a che vedere con la competizione globale tra Stati Uniti e Cina. Basterebbe far riferimento alla spirale di tensioni innescata da Trump con l’uscita dall’Accordo nucleare iraniano e, a gennaio, con l’uccisione di Qasem Soleimani, generale iraniano a capo delle forze speciali al-Qods e simbolo dell’influenza di Teheran nella regione – alla politica della “massima pressione” e all’uccisione di Soleimani, Teheran ha risposto con l’abbandono delle parti residue dell’Accordo sul nucleare e il bombardamento di alcune basi americane in Iraq –. Oppure ai due lati del Mediterraneo, si pensi alle ripercussioni della guerra scatenata ad aprile dal generale Haftar per la conquista di Tripoli (governo di Serraj), e all’invasione militare di Ankara nel nord-est della Siria, facilitata dal ritiro militare americano e dalle intese intercorse, con gli Usa prima e poi con la Russia. O ancora al confronto egemonico-settario tra l’Iran sciita e l’Arabia Saudita sunnita, incrociatosi anche nel 2019 con quello intra-sunnita tra Riyadh e Ankara (Fratellanza musulmana); ai movimenti protestatari in Algeria, Libano, Iraq che, pur nella diversità delle rispettive ragioni d’essere, hanno messo in discussione i relativi sistemi di potere, richiamando alla memoria il fenomeno delle cosiddette “primavere arabe”; ai rigurgiti del terrorismo di marca Isis, pur sconfitto in termini militar-territoriali e orfano del sedicente Califfo Abu Bakr al Baghdadi; nonché ai fattori di crisi del Processo di pace accentuati dagli attacchi di Tel Aviv contro la jihadh islamica nella Striscia di Gaza e in Siria.

Quali sono dunque, in questo contesto variegato e ancora in via di assestamento, le politiche dei principali attori o, per tornare alla metafora del gioco, dei principali partecipanti? Mario del Pero guarda ai due protagonisti, gli Stati Uniti e la Cina. Le loro relazioni hanno subito, negli ultimi anni, un progressivo deterioramento. In primo luogo, vi è stata la

maggiore assertività della Cina sulla scena globale. Un protagonismo, questo, che si è manifestato a diversi livelli. Con la crescita, impetuosa, degli investimenti esteri, cresciuti di quasi dieci volte tra il 2006 e il 2016. Con l'aggressiva campagna di modernizzazione tecnologica della Cina, finalizzata a raggiungere rapidamente un'autosufficienza attraverso investimenti mirati, in particolare in ambito educativo, spesso per il tramite di un atteggiamento spregiudicato verso brevetti altrui, e vincoli stringenti posti alle aziende straniere che intendono operare in Cina. Infine, con una politica di sostegno statale alle imprese nazionali che operano sui mercati globali, molte volte giustificata da una retorica iper-nazionalista che pare connotare l'era del Presidente Xi Jinping (in carica dal 2013).

All'assertività della Cina ha fatto da controcanto una crescente retorica e politica anti-cinese degli Stati Uniti, che si è sostanziata nell'adozione di tre linee di azione politica, strettamente intrecciate, nell'ambito tecnologico, commerciale e finanziario, e della sicurezza. Con Trump, in particolare, gli Stati Uniti hanno assunto una posizione ancor più ferma in materia di tutela di brevetti e proprietà intellettuale, cercando al contempo di erigere delle barriere al trasferimento di know-how che hanno, per esempio, portato all'adozione di posizioni più restrittive in materia di concessioni di visti a studenti cinesi, calati di quasi un terzo (da 150mila a 100mila) tra il 2016 e il 2018. Ma la dimensione più eclatante, e visibile, delle politiche di Trump verso la Cina è senza dubbio rappresentata dall'*escalation* dello scontro commerciale. Diverse tariffe sui prodotti cinesi sono state introdotte nel 2018-19, andando a colpire – con tariffe variabili (tra il 10 e il 25%) – importazioni cinesi per un totale di circa 370 miliardi di dollari, equivalente a circa 2/3 delle importazioni americane dalla Cina nel 2018. Pechino ha risposto con una rappresaglia su tutte le sue importazioni dagli Usa (circa 120 miliardi di dollari nel 2018) e riducendo drasticamente l'acquisto di prodotti agricoli statunitensi: quelli di soia – per usare un facile esempio, dalla forte rilevanza politica e simbolica – sono calati del 70% in concomitanza con l'*escalation* della

guerra commerciale sino-americana. Mentre, a completare il quadro, un terzo e ultimo ambito della sfida, che per convenienza potremmo definire strategico, è definito dal sistema di alleanze che ancora informa l'egemonia statunitense nel teatro dell'Asia-Pacifico. Anche in questo caso, lo scarto tra l'ondivaga retorica presidenziale e la linea effettivamente adottata è risultato assai marcato, come marcati sembrano alcuni elementi di continuità con le scelte dell'amministrazione Obama. Ma questo non toglie che pare essersi consolidata una dinamica da tempo in atto: una duplice egemonia, cinese in termini economici e statunitense per quanto riguarda l'ambito securitario, che si alimenta vicendevolmente.

La crescita della competizione tra Stati Uniti e Cina ha un effetto ambivalente su tutti gli altri attori: se, da un lato, tende a marginalizzarli, dall'altro apre loro paradossalmente nuovi spazi di manovra. Proprio la Russia, di cui si occupa nel suo capitolo Aldo Ferrari, è l'esempio più eclatante di questa ambivalenza. Negli ultimi anni, è cresciuto in modo esponenziale il suo attivismo sia in Europa sia, più sorprendentemente, nel Mediterraneo e nel Medio Oriente. Ma, allo stesso tempo, la Russia deve realisticamente adattarsi a un contesto internazionale nel quale non può più recitare lo stesso ruolo del passato. La Cina è evidentemente destinata a essere il suo partner principale nel prossimo futuro. Dopo la crisi ucraina Mosca ha in effetti notevolmente aumentato il livello della propria cooperazione strategica con Pechino, i due paesi sono concordi nel contestare l'ordine unipolare a guida statunitense emerso alla fine della guerra fredda. Ma senza ignorare che i rapporti di forza, economica in primo luogo, sono sempre più favorevoli a Pechino e Mosca dovrà essere molto attenta a evitare di farsi schiacciare dal suo vicino orientale. La costruzione della Grande Eurasia, della quale tanto si parla a Mosca in questi ultimi anni, non sarà certamente un'impresa facile.

Nonostante le difficoltà del rapporto con la Cina e la permanente situazione di rottura con l'Occidente, tuttavia, la Russia sembra trovarsi a suo agio nel nuovo ordine post-occidentale

che si sta rapidamente definendo nella nuova situazione internazionale. Al tempo stesso, però, le dinamiche interne del paese sono da molti punti di vista ben poco entusiasmanti: un'economia stagnante, una crescente disaffezione delle classi medie soprattutto nelle città maggiori, l'emigrazione di un numero notevole di giovani di alta istruzione, la forte avversione della maggior parte della popolazione alla recente riforma delle pensioni, l'insuccesso del partito governativo nelle ultime elezioni amministrative nonostante l'esclusione dalle liste elettorali di molti oppositori, un duraturo declino demografico, la presenza di realtà locali quanto mai problematiche, dal sempre turbolento Caucaso settentrionale alla irrisolta questione delle isole Curili. E, sullo sfondo, la questione cruciale della successione di Putin, ormai al potere da vent'anni, ma che secondo il dettato costituzionale dovrebbe passare definitivamente la mano nel 2024.

Rimane, infine, l'Europa, che è oggetto del capitolo di Sonia Lucarelli. Il futuro dell'Unione è strettamente legato al futuro dell'ordine liberale: prodotto di quell'ordine, l'UE rischia di naufragare insieme a questo. L'esercizio di un più rilevante ruolo internazionale, quindi, più che una scelta è una necessità di sopravvivenza. Il paradosso è però evidente: l'Unione dovrebbe assumere una rilevanza che le è preclusa dalla crisi interna che sta attraversando (divisioni, populismi, Brexit). Per questo ha ragione la neopresidente della Commissione a mettere al centro il ruolo internazionale dell'Unione e richiamare l'attenzione su settori nei quali l'Unione è effettivamente in grado di indicare standard di comportamento e imporli ad altri con il peso del proprio mercato: la transizione verso un'economia eco-compatibile, la lotta al cambiamento climatico e la regolamentazione di internet.

Se e quanto questo sforzo avrà effetto dipende da molti altri fattori, sui quali la Commissione stessa ha poco impatto. Il primo è l'andamento generale dell'economia: se dovesse davvero profilarsi un'altra crisi economica significativa, sarebbe difficile non vedere altre spinte per la EU-exit e un rigurgito

di euroscetticismo fomentato da forze nazionaliste. In secondo luogo, il futuro politico dell'UE dipenderà dalla capacità dei sistemi politici nazionali ed europei di esprimere leadership lungimiranti, vale a dire leadership che comprendano che nessuno stato europeo, da solo, ha alcuna chance di successo nel sistema internazionale contemporaneo. In terzo luogo, il futuro della politica internazionale e del ruolo dell'UE dipenderà dall'esito delle elezioni presidenziali americane a novembre del 2020. Infine, il futuro dell'UE dipenderà dagli ulteriori sviluppi della vicenda della Brexit, che ha chiuso soltanto il primo capitolo, ma si appresta ad avviare il secondo – il negoziato che definisca con maggior precisione le relazioni tra UE e Regno Unito per tutti gli aspetti rimasti irrisolti al momento del divorzio ufficiale. Paradossalmente, se la Brexit dovesse mostrare di comportare minori costi per il Regno Unito di quanto atteso, questo potrebbe essere utilizzato come argomento a favore di ulteriori defezioni.

*Alessandro Colombo
Paolo Magri*

PARTE I

LE POSTE IN GIOCO

1. Il declino dell'ordine liberale e la crescita della Cina

Alessandro Colombo

A trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino che ha segnato anche simbolicamente la fine del “mondo di ieri” del Novecento, il sistema internazionale si conferma resistente a ogni tentativo di interpretazione comprensiva. Non che, in questo trentennio, interpretazioni di questa natura siano mancate tanto nella retorica politica quanto nell'analisi scientifica. Nel primo decennio del dopoguerra fredda avevano prevalso le interpretazioni trionfalistiche centrate sulla transizione universale al mercato e alla democrazia, il ruolo crescente delle istituzioni internazionali e della “multi-level governance”, l'attivismo di una fantomatica “opinione pubblica mondiale” impegnata a promuovere e difendere la “religione civile” dei diritti umani e l'“egemonia benigna” degli Stati Uniti e dei loro alleati nel ruolo di un'inedita “Santa Alleanza democratica”¹ pronta a condurre guerre rigorosamente “umanitarie” contro chiunque mettesse in discussione “la pace e la sicurezza internazionale”.

Già a partire dal decennio successivo, il progetto di Nuovo Ordine Internazionale entrò progressivamente in crisi sotto i colpi di eventi quasi altrettanto simbolici rispetto a quelli della caduta del Muro: l'abbattimento delle Torri Gemelle e l'ancora più inusitato (e, per questo, molto meno rappresentato) attacco al Pentagono dell'11 settembre 2001, il fallimento politico e militare della guerra contro l'Iraq del 2003, la grande crisi economica e finanziaria del 2007-2008. Mentre, di pari passo, le interpretazioni del contesto internazionale si spostarono dapprima verso una retorica sempre più onnicomprensiva della

¹ D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 2002.

crisi e, poi, verso una prognosi più definita e più radicale di declino, crisi o vera e propria fine del Mondo liberale.

Da alcuni anni a questa parte, tuttavia, a questa parabola di ascesa e declino dell'ordine internazionale liberale sembra essere subentrato un nuovo possibile asse delle relazioni internazionali, centrato anche questa volta su un'ascesa, ma di segno diverso: quella spettacolare della Cina, verso la quale si sono già riorientate non a caso le preoccupazioni e le politiche di sicurezza degli Stati Uniti.

La crescente competizione tra Stati Uniti e Cina

La competizione tra Usa e Cina costituisce di per sé un elemento ragguardevole di trasformazione delle dinamiche politiche ed economiche internazionali. Dopo che, per diversi anni, il futuro del sistema internazionale era stato guardato secondo l'alternativa tra il permanere dell'unipolarismo a guida americana e la transizione verso un nuovo multipolarismo, l'emergere della Cina a ruolo di potenziale (e, per certi versi, già attuale) *peer competitor* degli Stati Uniti ha cambiato bruscamente la scena. A essere chiamato in causa è il duplice rapporto tra ordine ed egemonia, da un lato, e tra crisi dell'egemonia e mutamento internazionale dall'altro, delineato da tutte le cosiddette teorie egemoniche delle Relazioni Internazionali². In un senso, questo rapporto definisce le condizioni della stabilità internazionale, che sarebbe associata alla presenza di un paese tanto più forte degli altri da garantire la pace e la sicurezza, il godimento dei diritti sul territorio e la regolazione delle relazioni economiche globali. Nell'altro senso, lo stesso rapporto detta anche una sorta di "ritmo" alla politica globale, segnato dai "lunghi cicli" di ascesa

² R. Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 1981, tr. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, il Mulino, 1989; J.S. Goldstein, *Long Cycles. Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven-London, Yale UP, 1988; G. Modelski (a cura di), *Exploring Long Cycles*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1987.

e declino delle potenze egemoni³. Quando la potenza è più concentrata, all'indomani di "guerre generali" quale è stata, in modo anomalo, la stessa guerra fredda, è molto alta sia la domanda di ordine e di sicurezza da parte dei membri della convivenza internazionale, sia la capacità del più forte di offrire ciò che gli altri le chiedono. Quando, al contrario, la concentrazione del potere imbocca la parabola discendente, il paese più forte diventa sempre meno capace di svolgere il proprio ruolo, mentre uno o più sfidanti possono riuscire a dimostrare di essere in grado di non obbedirgli senza che la disobbedienza venga sanzionata.

Proprio questa parabola discendente sembra essere stata imboccata nell'ultimo decennio anche dall'egemonia degli Stati Uniti. Da un lato, mano a mano che ci si è allontanati dall'immediato dopoguerra fredda, la coalizione euro-occidentale dei "vincitori" è sembrata smarrire la capacità e, di conseguenza, la volontà di continuare a dettare l'ordine internazionale, tanto su scala globale quanto all'interno delle singole aree regionali (come ha mostrato la paralisi sia americana sia europea di fronte alla nuova ondata di crisi mediorientali). Dall'altro lato, al ripiegamento degli Stati Uniti e dei loro alleati europei ha corrisposto un parallelo aumento dell'attivismo e dell'assertività di altri attori, alleati (come la Turchia e l'Arabia saudita in Medio Oriente) e, soprattutto, possibili competitori. Basti pensare, in Medio Oriente, al coinvolgimento dell'Iran nella guerra civile siriana e nel fragilissimo dopoguerra iracheno; sempre in Medio Oriente, all'attivismo della Russia prima in Siria e adesso in Libia, solo pochissimi anni dopo le sfide militari in Georgia e in Ucraina; mentre una sfida ancora più comprensiva viene, appunto, dalla Cina, soprattutto in virtù della crescita senza precedenti goduta dal paese negli ultimi trent'anni e, in maniera ancora più spettacolare, negli ultimi cento.

Come ogni brusca redistribuzione del potere, anche questa ha un effetto destabilizzante sulle relazioni internazionali. Intanto, come ogni struttura anche solo tendenzialmente bipolare, anche quella emergente sembra mostrare una natura conflittuale,

³ G. Modelski (1987).

almeno nel senso che tanto la potenza in declino quanto quella in ascesa tendono a sospettare delle intenzioni (presenti o future) dell'altra, con il rischio (niente affatto inevitabile) di precipitare in quella spirale competitiva che gli studiosi di Relazioni Internazionali sono soliti definire "dilemma della sicurezza"⁴ e che, con riferimento proprio alla competizione tra Stati Uniti e Cina, è stata ribattezzata recentemente "trappola di Tucidide"⁵.

Questa dinamica competitiva è completata e, nella peggiore delle ipotesi, aggravata da almeno tre fattori. Il primo è, banalmente, l'incertezza strategica. Per gli Stati Uniti, questa si traduce nel dilemma se coinvolgere o contenere la Cina o, più realisticamente, quanto coinvolgerla e quanto contenerla⁶. La scelta del coinvolgimento, adottata con diverse gradazioni (data anche l'enorme differenza di contesto storico) dalle amministrazioni Clinton e Obama, si propone di prevenire l'ostilità della Cina, ma corre il rischio di rafforzarla. La scelta del confronto, adottata dall'amministrazione Bush e, con ancora maggiore decisione, dall'amministrazione Trump, si propone di evitare l'inganno, ma corre il rischio di aumentare l'ostilità. Un dilemma specularmente opposto investe, come tutte le potenze in ascesa del passato, la Cina. La scelta, in questo caso, è se e quanto adattarsi ai principi, alle norme e alle regole vigenti e se e quanto cominciare a sfidarli. Una strategia di adattamento ha il vantaggio di diminuire la diffidenza e la resistenza della potenza al vertice, ma rischia di sacrificare una quota delle proprie potenzialità. La strategia opposta libera più facilmente le proprie potenzialità, ma rischia di aumentare la diffidenza e la resistenza della potenza in declino.

⁴ J.H. Herz, *International relations in the atomic age*, New York, Columbia UP, 1959; R. Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 30, 1978, pp. 167-214.

⁵ G. Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, London, Scribe, 2017.

⁶ Sul dilemma della politica estera americana, mi permetto di rimandare ad A. Colombo, *L'America di Trump e gli altri*, in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Sempre più un gioco per grandi. E l'Europa?*, Milano, Ledizioni-Ispi, 2018, pp. 31-48.

Il secondo fattore è il carattere quasi irresistibilmente cumulativo della competizione. Se, ancora fino a pochissimi anni fa, la sfida dalla Cina proveniva soltanto dal terreno economico, da alcuni anni a questa parte la sfida si è già trasferita sul terreno militare – sebbene soltanto su alcuni comparti e, in ogni caso, non ancora sul terreno globale dove gli Stati Uniti conservano una superiorità senza precedenti rispetto a tutti gli altri attori. In maniera più significativa, la Cina è già diventata un *competitor* di primo livello sul terreno degli aiuti allo sviluppo e, soprattutto, delle iniziative multilaterali, simboleggiate ma non esaurite dal grande progetto della *Belt and Road Initiative*. Mentre, come sempre nella storia delle relazioni internazionali, questa crescente competitività si sta trasferendo dal terreno del potere e delle istituzioni a quello dei principi della legittimità internazionale, dove la Cina si propone paradossalmente come il difensore per eccellenza del principio europeo per antonomasia di sovranità.

Il terzo e ultimo fattore è legato al consueto rapporto tra potere e prestigio, e sfiora (almeno ironicamente) quello che i politici e gli studiosi statunitensi vantavano all'unisono, al colmo dello strapotere americano, come *soft power*. Mano a mano che crescono il potere e l'attivismo della Cina, crescono anche il suo potere di attrazione e la tentazione apertamente dichiarata dalla Cina di spenderlo. “Siamo assolutamente fiduciosi”, proclamava già nel 2016 il presidente cinese Xi Jinping, “di potere offrire una soluzione cinese alla ricerca di sistemi sociali migliori”. Un anno più tardi, lo stesso Xi Jinping confermava l'intenzione cinese di indicare “una nuova via agli altri paesi in via di sviluppo per raggiungere la modernizzazione”⁷, e “una nuova opzione per gli altri paesi e le altre nazioni che vogliono accelerare il proprio sviluppo preservando la propria indipendenza”⁸. Diversi paesi

⁷ Citato in J.C. Weiss, “A World Safe for Autocracy? China’s Rise and the Future of Global Politics”, *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 4, luglio/agosto 2019.

⁸ Citato in O.A. Westad, “The Sources of Chinese Conduct. Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?”, *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 5, settembre/ottobre 2019.

hanno dimostrato interesse per le offerte di collaborazione cinese, non soltanto in Asia orientale o nel continente africano dove la Cina è presente da decenni, ma anche in Medio Oriente, in America Latina e persino nella stessa Europa⁹.

Il precedente illusorio della guerra fredda

Perché questa evoluzione in senso solo tendenzialmente bipolare possa essere esaminata senza forzature interpretative o isterismi politici, tuttavia, è necessario sgombrare il campo da qualunque accostamento a quello che, nel nostro immaginario, rimane ancora il bipolarismo per antonomasia: quello tra Usa e Urss della seconda metà del Novecento. Intanto, sia nel bene che nel male, la Cina non è l'Unione sovietica, anzi per certi versi è quasi l'opposto dell'Unione Sovietica¹⁰. Innanzitutto, è completamente diversa la composizione del potere dei due paesi: l'Unione Sovietica era un *competitor* di pari livello sul terreno militare, mentre non lo è mai stata sul terreno economico; la Cina è già un *competitor* di pari livello sul terreno economico mentre non lo è ancora sul terreno militare. In secondo luogo, esistono enormi differenze rispetto al regime politico. Nonostante la recente ripresa del controllo politico del partito sulle istituzioni e sugli stessi vertici militari, l'ortodossia comunista della Cina rimane lontanissima da quella dell'Unione Sovietica dell'epoca della guerra fredda: per l'alto grado di apertura all'economia internazionale, innanzitutto, ma anche per il grado molto più basso di penetrazione ideologica in vasti settori soprattutto giovanili della società. Infine, mancano alla Cina attuale un linguaggio e un progetto universali paragonabili a quelli che fecero per decenni dell'Unione Sovietica uno straordinario magnete di attrazione non soltanto per gli altri stati ma, anche all'interno degli stati ostili, per larghe fasce della popolazione e dello stesso

⁹ J. Smith e T. Taussig, "The Old World and the Middle Kingdom. Europe Wakes Up to China's Rise", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 5, settembre/ottobre 2019.

¹⁰ O.A. Westad (2019).

mondo intellettuale. Furono quel linguaggio e quel progetto a conferire alla guerra fredda il carattere che le fu proprio di competizione non solo tra due superpotenze ma anche tra due visioni alternative del bene comune. Mentre la Cina attuale può esibire soltanto una combinazione ideologicamente debole di nazionalismo ed efficienza, priva dell'aspirazione a "esportare un modello cinese, o a richiedere agli altri di copiare dei metodi cinesi"¹¹.

Meno scontatamente, anche gli Stati Uniti di oggi non sono più gli stessi della seconda metà del Novecento. Non lo sono, intanto, sul versante interno, dove all'euforia e alla fiducia di larga parte del Novecento è subentrata una crisi di coesione politica, sociale e istituzionale senza precedenti, che si concentra, ma non si esaurisce, nelle polemiche e nelle minacce di impeachment che hanno circondato anche nell'ultimo anno l'amministrazione Trump. Mentre una differenza persino più appariscente e, almeno dal punto di vista della politica internazionale, più rilevante abbraccia la politica estera e la stessa cultura politica internazionalistica del paese. Gli Stati Uniti del secondo dopoguerra erano un paese impegnato a promuovere e difendere un grande progetto di ordine politico ed economico internazionale, sorretto da una ideologia universalistica e sostenuto da una fitta rete di organizzazioni internazionali. Gli Stati Uniti di oggi, al contrario, soprattutto da quando Donald Trump è entrato alla Casa Bianca, sembrano impegnati a smontare questo edificio o, almeno, a certificarne l'obsolescenza. Soprattutto, come già l'amministrazione Obama anche l'amministrazione Trump sembra intenzionata a tenersi alla larga dalla tentazione egemonica o addirittura imperiale della politica estera americana precedente, per impegnarsi invece in un progressivo ridimensionamento degli impegni internazionali, con l'obiettivo di riportare in equilibrio l'equazione critica tra impegni e risorse¹².

¹¹ Discorso di Xi Jinping al XIX Congresso del Partito, nel 2017, citato in J.C. Weiss (2019).

¹² Nell'ultimo anno, non sono mancati i commenti anche di segno opposto su questo orientamento. Si veda, tra gli altri, F. Zakaria, "The Self-Destruction of

Se, dunque, già presi singolarmente i due protagonisti di oggi non somigliano per niente ai due protagonisti del passato, la stessa cosa è vera a maggior ragione per le loro relazioni reciproche. Mentre, all'epoca della guerra fredda, Stati Uniti e Unione Sovietica non avevano rapporti economici significativi tra loro, anzi dominavano ciascuno su una sfera di influenza più o meno integrata politicamente, economicamente e ideologicamente, e separata nella stessa misura dall'altra, Stati Uniti e Cina hanno maturato negli ultimi decenni un grado molto alto di interdipendenza economica, cresciuta in modo esponenziale dopo l'ingresso della Cina nel Wto nel 2001. Sebbene l'esperienza storica suggerisca di non aspettarsi troppo da questa differenza – in particolare, di non aspettarsi che l'interdipendenza economica basti a scongiurare il pericolo della guerra – non c'è dubbio che essa cambi in modo sostanziale i modi della competizione e, soprattutto, alzi enormemente i costi di un'eventuale crisi per tutte e due le parti¹³.

Una differenza non meno significativa riguarda, poi, i rapporti tra i due principali attori e tutti gli altri. Sebbene, anche in passato, i teorici delle Relazioni Internazionali invitassero a non confondere la distribuzione bipolare del potere con l'esistenza di due sistemi di alleanza¹⁴, il bipolarismo della seconda metà del Novecento fu anche, soprattutto in Europa, una contrapposizione tra "blocchi", cioè tra alleanze eccezionalmente inflessibili che riflettevano la rigidità altrettanto eccezionale del sistema internazionale dell'epoca. Niente di simile vale, almeno fino a oggi, per la competizione tra Stati Uniti e Cina. Contro

American Power. Washington Squandered the Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 4, luglio/agosto 2019; D.W. Drezner, "This Time is Different. Why US Foreign Policy Will Never Recover", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 3, maggio/giugno 2019; S.M. Walt, "The End of Hubris And The New Age of American Restraint", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 3, maggio/giugno 2019.

¹³ K.M. Campbell e J. Sullivan, "Competition Without Catastrophe. How America Can Both Challenge and Coexist With China", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 5, settembre/ottobre 2019.

¹⁴ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979; trad. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, il Mulino, 1987.

l'altissimo grado di stabilità del periodo bipolare, il dopoguerra fredda ha già conosciuto un altissimo grado di volatilità delle alleanze e degli allineamenti internazionali, che sembra non voler risparmiare neppure la crescente competizione tra Stati Uniti e Cina. Invece di contare su un insieme consolidato di alleati, i due paesi stanno lottando per procurarsene di nuovi e, in qualche caso, per non perdere quelli che hanno già. Questo è vero prima di tutto per quello che gli Stati Uniti definiscono il sistema regionale indo-pacifico, ma è vero sempre di più anche per altri insiemi regionali nei quali la crescita dell'attivismo cinese fa da contraltare alla diminuzione della disponibilità e della credibilità americana.

Ed è proprio dalla gerarchia complessiva del potere e del prestigio internazionale che proviene un'ulteriore e, per molti versi, inquietante differenza. Non tanto per la ragione che è più comunemente invocata da politici, commentatori e studiosi: e cioè che, a fianco di Stati Uniti e Cina esistono anche altri attori di grande peso almeno militare (come la Russia) o economico (come l'Unione Europea), destinati a controbilanciare ogni eventuale spinta in senso bipolare e a riportare il sistema internazionale verso una più rassicurante transizione in senso multipolare. Una condizione di questo tipo, infatti, non era affatto estranea neppure al bipolarismo per antonomasia tra Usa e Urss: tanto che, già negli anni Settanta, era diventato un luogo comune affermare, come fece lo stesso segretario di Stato americano Henry Kissinger, che mentre sul terreno militare esistevano solo due superpotenze, su quello economico esistevano "almeno cinque raggruppamenti maggiori"¹⁵. Quello che sembra contraddistinguere il contesto internazionale attuale, piuttosto, è il fatto che tutti i principali attori della scena internazionale (Stati Uniti e Cina inclusi) soffrono di impressionanti vulnerabilità. È un altro dei motivi di anomalia del contesto internazionale attuale: i principali attori della scena rischiano di rivelarsi, invece che vettori di ordine, vettori di disordine internazionale.

¹⁵ *Ibidem*, p. 244.

La dimensione geopolitica della competizione

Ma ad allontanare definitivamente lo spettro di un nuovo bipolarismo tra Stati Uniti e Cina dal precedente bipolarismo della guerra fredda contribuisce, per ultimo, il colossale mutamento geopolitico che ha investito il sistema internazionale nell'ultimo trentennio. Il rovesciamento sempre più deciso dei rapporti tra dinamiche globali e dinamiche regionali tende a svuotare di significato l'annosa *querelle* tra multipolarismo, bipolarismo e unipolarismo. Se, infatti, all'epoca dei grandi conflitti mondiali del Novecento era pienamente plausibile – tanto sul piano politico quanto su quello teorico – misurare la polarità del sistema sulla base della distribuzione del potere a livello globale, nel contesto internazionale attuale le gerarchie del potere a livello regionale tendono ad acquistare peso (e, in prospettiva, persino autonomia) rispetto alla gerarchia del potere a livello globale. Almeno in questo senso, la designazione dell'attuale sistema internazionale come unipolare, bipolare o multipolare rischia di rivelarsi teoricamente povera e politicamente pericolosa. L'alternativa tra unipolarismo, bipolarismo e multipolarismo, infatti, continua a presupporre che la gerarchia del potere e del prestigio debba essere definita a livello globale; mentre quella che tende a cambiare è proprio la scala geografica entro la quale il potere di ciascuno merita di essere misurato relativamente a quello degli altri.

Da qui discendono già tre conseguenze di grande portata. In primo luogo, a differenza della competizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica, quella tra Stati Uniti e Cina ha un grado di penetrazione molto più basso nelle diverse arene regionali e, pertanto, lascia spazi molto più ampi ad altri attori capaci e desiderosi di agire all'interno della propria regione (come la Turchia, l'Iran, l'Egitto, l'Arabia Saudita e il Qatar in Medio Oriente) e o di fare incursioni in altre regioni (come la Russia in Siria). In secondo luogo, e per la stessa ragione, pur non risparmiando altre regioni la competizione tra Stati Uniti e Cina tende a concentrarsi nel sistema regionale indo-pacifico, dove

la Cina sembra impegnata a costruire qualcosa di simile a una propria sfera di influenza e gli Stati Uniti altrettanto impegnati a impedirlo, spostando sempre più risolutamente il baricentro della propria politica estera e di difesa nella regione e promuovendo una rete sempre più fitta di collaborazioni militari¹⁶. Infine, e come conseguenza di ciò, se la partita principale della seconda metà del Novecento era centrata sull'Europa, quella che si profila nel XXI secolo si è spostata in Asia, completando quella detronizzazione dell'Europa da centro del mondo che, sempre di più, si conferma come la vicenda fondamentale dell'ultimo secolo.

¹⁶ O. Skylar Mastro, "The Stealth Superpower. How China Hid Its Global Ambitions", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 1, gennaio/febbraio 2019.

2. Multilateralismo tra crisi e rilancio

Andrea Locatelli

La maggioranza degli osservatori ritiene che l'ordine internazionale liberale sia in uno stato di profonda crisi, se non addirittura già defunto¹. Esiste ovviamente un ampio disaccordo sulle cause profonde di tale malessere e sulla capacità di resilienza di questo tipo di ordine; tuttavia, l'evidenza empirica a supporto della tesi del tramonto dell'ordine liberale non manca – prima su tutti, la progressiva incapacità delle istituzioni internazionali di fungere da meccanismo di gestione dei rapporti tra stati. Come vedremo, enfatizzando solo un poco i termini della questione, si può dire che l'architettura istituzionale posta in essere alla fine della guerra fredda (ma che alcuni autori fanno risalire già al periodo post-bellico)² risulta attaccata da più parti. Uno degli effetti più cospicui di tale crisi è l'erosione di uno dei pilastri su cui è stato fondato l'ordine liberale contemporaneo: il multilateralismo.

Gli esempi del declino del multilateralismo – o quantomeno di una sua metamorfosi – abbondano. La ricerca del responsabile vede ancora una volta un insolito consenso tra gli analisti nell'attenzione riservata alla figura di Donald Trump: per quanto sia analiticamente errato imputare al ruolo del presidente americano un peso causale determinante, è comunque

¹ Su tutti, si vedano: A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014; V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, il Mulino, 2018; J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven CN, Yale UP, 2018.

² J. Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton NJ, Princeton UP, 2001; trad.it. *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, Milano, Vita & Pensiero, 2003.

sostanzialmente corretto osservare come la crisi del multilateralismo dipenda in primo luogo dalla politica estera americana³. L'allontanamento di Washington da organizzazioni internazionali come il Wto (World Trade Organization), la retorica aggressiva e a volte sprezzante rispetto alla Nato, la revisione (quando non la cancellazione) di accordi come Tpp (Trans-Pacific Partnership), Nafta (North American Free Trade Agreement) e Inf (Intermediate-Range Nuclear Forces) sono tutti sintomi dell'incapacità del principio multilaterale di fungere da meccanismo di gestione dei rapporti tra stati – o quantomeno di farlo in modo efficace e funzionale agli interessi delle grandi potenze.

Nelle pagine che seguono si cercherà quindi di comprendere quali forme stia assumendo l'ordine internazionale contemporaneo alla luce delle tensioni e del logoramento della prassi del multilateralismo. Si cercherà quindi di fornire qualche spunto analitico per rispondere al quesito attualmente al centro dell'analisi politologica delle Relazioni Internazionali: quale modello di ordine emergerà sulle spoglie di quello attuale? Sarà una riproposizione aggiornata dell'ordine liberale o ne abbandonerà i tratti salienti? Presenterà caratteristiche di modelli già visti nel corso della storia, o avrà elementi di originalità? Per fare luce su questi aspetti, occorre in primo luogo ricordare quanto sia centrale il multilateralismo per l'attuale ordine liberale.

Il multilateralismo e l'ordine internazionale liberale

La definizione di cosa sia un ordine internazionale liberale non è univoca: soprattutto per via dell'evoluzione storica della dottrina liberale (si pensi anche solo alle differenti visioni di due padri fondatori come Immanuel Kant e Woodrow Wilson), il

³ D. Haglund, M. Clementi e A. Locatelli, "Making America Grate Again: The 'Italianization' of American Politics and the Future of Transatlantic Relations in the Era of Donald J. Trump", *Political Science Quarterly*, vol. 132, n. 3, 2017, pp. 495-525.

tema ha prodotto una letteratura piuttosto abbondante e non del tutto omogenea⁴. Ai fini della nostra analisi, è comunque possibile identificare cinque pilastri teorici, da cui discendono, quasi come corollari, svariati precetti di politica estera. I principali presupposti alla base del funzionamento dell'ordine liberale sono: 1) una fitta rete di istituzioni internazionali volte a indurre gli stati (soprattutto quelli più forti) alla moderazione strategica; 2) una distribuzione di potenza che favorisce la leadership *legittima* di uno stato guida; 3) la vocazione essenzialmente globale di tali meccanismi di ordine; 4) l'effetto pacificatore dell'interdipendenza economica; 5) l'enfasi sulle virtù della democrazia e la sua promozione⁵.

Il multilateralismo è sicuramente centrale per i primi due capisaldi⁶. Per quanto concerne le istituzioni internazionali, si può sostenere che i due concetti siano di fatto complementari: infatti, non possono esserci istituzioni internazionali che non si basino sulla prassi del multilateralismo (sarebbero altrimenti meri strumenti di potere di una potenza egemone su stati a questa assoggettati), né la prassi del multilateralismo può sussistere senza una cornice istituzionale di riferimento (rimarrebbe infatti una forma di cooperazione estemporanea e volatile). L'appartenenza a organizzazioni internazionali, poi, ha l'effetto di condizionare l'agire degli Stati membri: così come avviene nelle istituzioni proprie della politica interna, anche in ambito

⁴ C. Glaser, "A Flawed Framework. Why the Liberal International Order Concept Is Misguided", *International Security*, vol. 43, n. 4, Primavera 2019, p. 58.

⁵ J. Ikenberry (2001); J. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton NJ, Princeton UP, 2011, trad. it. *Il Leviatano liberale, le origini, le crisi e la trasformazione dell'ordine mondiale americano*, Torino, UTET Università, 2013.

⁶ La definizione di multilateralismo qui utilizzata è quella di R. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, vol. 45, n. 4, Autunno 1990, p. 731. Nelle parole di Keohane, "multilateralism can be defined as the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions". Ben diversa è la concezione di multilateralismo di J. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, n. 3, Estate 1992, pp. 561-598. Ringrazio Antonio Zotti per avermi portato a riflettere su questo punto.

internazionale far parte di un'organizzazione impone l'accettazione di obblighi ed eventualmente sanzioni. Questo, in ottica liberale, ha l'effetto di stemperare la capacità degli stati più forti di massimizzare i vantaggi della propria superiorità relativa, inducendo piuttosto alla moderazione strategica.

Analogamente, il multilateralismo è essenziale per il secondo requisito dell'ordine liberale: una distribuzione gerarchica della potenza che preveda cioè la presenza di uno stato in grado di – e disposto a – farsi garante dei meccanismi di gestione dell'ordine, attraverso non solo l'esercizio della potenza (di cui dispone per definizione), ma anche tramite consenso. Coerentemente con il primo punto, insomma, l'ordine liberale si basa sull'aspettativa che un egemone in grado di limitare la propria ambizione strategica possa essere percepito come benevolo dagli altri stati, e riesca quindi a rendere la propria leadership legittima, perché consensuale. Questa promessa non sarebbe però realistica se non fosse accompagnata dal multilateralismo, senza il quale l'azione del leader non sarebbe prevedibile, trasparente e in qualche modo compatibile con gli interessi degli stati *follower*.

Il declino del multilateralismo

Come anticipato, oggi il multilateralismo sembra sfidato su più fronti: nel modo più evidente, dalla retorica e dalle azioni dell'attuale amministrazione americana; in modo forse meno clamoroso, ma altrettanto grave, dalle ambizioni sempre più esplicite di potenze revisioniste come Cina e Russia. Certamente non ha tutti i torti chi esclude che la crisi dell'ordine liberale si possa circoscrivere alle politiche di Donald Trump: già agli inizi del secolo, infatti, la prima amministrazione Bush aveva impresso una svolta unilaterale alla politica estera americana, sia in termini di principi, con la cosiddetta “dottrina Bush”, sia con le proprie azioni, come la guerra in Iraq⁷. Tuttavia, va ricordato

⁷ I. Daalder e J. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003; trad. it. *America senza Freni*.

come a questo corso d'azione lo stesso presidente avesse fatto seguire nel secondo mandato una politica estera molto più allineata rispetto ai canoni tradizionali del multilateralismo e dell'internazionalismo.

La situazione oggi sembra sostanzialmente diversa. Solo nell'ultimo anno le sfide al multilateralismo sono state diverse e lampanti. Per brevità si possono ricordare qui due ambiti che illustrano la portata di questi attacchi e della posta in gioco: quelli del commercio internazionale e della sicurezza. Per quanto concerne il primo, Trump ha espressamente dichiarato (twittato, come ormai da abitudine) che "trade wars are good, and easy to win". Coerentemente con questo approccio, nei primi mesi del 2019 ha imposto dazi a Cina e stati europei, salvo poi dichiarare a giugno di aver trovato un compromesso con Pechino, ampliare a settembre l'elenco dei beni soggetti a restrizioni commerciali e annunciare a dicembre un nuovo accordo (ovviamente, la Cina non è stata a guardare, rispondendo con misure analoghe). Seppur tra alti e bassi, se le due potenze manterranno fede alle loro minacce, l'*escalation* dei dazi porterà presto a una significativa distorsione del commercio: l'imposizione doganale delle importazioni cinesi in America passerà dal 3% circa del 2017 al 24%; analogamente, il valore relativo alle esportazioni americane in Cina salirà al 26%⁸.

Per quanto concerne le organizzazioni e gli accordi multilaterali, l'amministrazione Trump ha più volte criticato il Wto, accusandola di "fallimento" quando questa ha giudicato gli Stati Uniti colpevoli di pratiche commerciali scorrette, ma evitando al contempo di commentare in casi in cui questa ha dato ragione agli Stati Uniti. L'attacco finale – e probabilmente il più duro – all'organizzazione è stata la scelta di bloccare la nomina dei giudici della Corte d'Appello, il tribunale del Wto che giudica in merito alle controversie commerciali. Nel momento in cui si scrive, dei sette giudici di cui si compone la corte sei sono in

La rivoluzione di Bush, Milano, Vita e Pensiero, 2005.

⁸ W. Shan, "The Unwinnable Trade War", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 6, novembre/dicembre 2019, p. 100.

scadenza di mandato: essendo tre il numero minimo legale per deliberare, l'organo è di fatto inutilizzabile⁹. In tema di accordi regionali, sin dalla campagna elettorale del 2016 il revisionismo di Trump si è concentrato sul Nafta, definito addirittura come l'accordo peggiore della storia (un tema reiterato puntualmente nei tre anni successivi). Un aspetto non secondario della sua opposizione all'accordo era stata la volontà non solo di uscirne, ma anche di pretenderne una rinegoziazione, assumendo un atteggiamento aggressivo e conflittuale rispetto ai partner: al di là di alcune richieste alquanto improbabili, a fine novembre i leader dei tre paesi hanno siglato un accordo – l'Uscma – che invero non altera sostanzialmente il principio della libera circolazione delle merci proprio del Nafta, ma impone a Messico e Canada condizioni di accesso ai propri mercati un po' più vantaggiose per alcune merci americane¹⁰.

Per quanto concerne le organizzazioni multilaterali per la sicurezza, il principale bersaglio delle critiche dell'amministrazione Trump è certamente la Nato: la più longeva alleanza della storia è stata oggetto negli ultimi anni di sferzanti accuse da parte del presidente americano. In modo non dissimile al Wto e al Nafta, la Nato è stata giudicata da Washington un pessimo affare, che avvantaggia più gli alleati che non gli Stati Uniti. Sin dalla campagna elettorale del 2016, insomma, Donald Trump ha chiarito che l'impegno americano nell'alleanza non sarebbe più stato incondizionato, ma vincolato al rispetto di determinati obblighi da parte degli alleati¹¹.

Il parziale arretramento degli Stati Uniti non ha impedito all'alleanza di mantenere una rimarchevole vitalità, come testimoniato non solo dalle varie missioni in giro per il mondo, ma

⁹ C. Bown e D. Irwin, "Trump's Assault on the Global Trading System: And Why Decoupling from China Will Change Everything", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 5, settembre/ottobre 2019, pp. 125-136.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A. Carati, "La Nato e la straordinaria persistenza di un'alleanza 'obsoleta'", in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *La fine di un mondo. La deriva dell'ordine liberale*, Milano, Ledizioni-ISPI, 2019, p. 55.

anche dal rinnovato impegno a difendere gli alleati dalla minaccia russa. Tuttavia, il ruolo al momento offuscato della leadership americana all'interno della Nato sembra avere conseguenze dirette sulla capacità dell'alleanza di fornire i benefici in termini di difesa collettiva che finora non ha mancato di produrre. L'esempio più evidente (e più recente) di questa incertezza è la decisione americana di ritirare le proprie truppe dalla Siria, cui ha fatto seguito un'infuocata intervista del presidente francese Emmanuel Macron all'*Economist*, in cui dichiarava la morte celebrabile della Nato¹².

Ovviamente, il disimpegno americano in Siria è una decisione dalle rilevanti implicazioni sul futuro degli equilibri del Medio Oriente: la complessità delle relazioni nell'area impedisce di esprimere un giudizio di merito sulla bontà della decisione: come testimoniato dal dibattito sul tema, nel pantano siriano i costi del ritiro non saranno necessariamente più alti della permanenza. Quello che ha leso il principio multilaterale (esito altrimenti tutt'altro che necessario) è piuttosto il processo che ha portato al ritiro: Trump aveva dichiarato la volontà di ritirare le truppe già a dicembre del 2018, ma aveva poi ritardato la scelta: solo a ottobre del 2019 aveva ritirato un centinaio di uomini schierati con le forze curde, per poi ordinare, pochi giorni dopo, il ritiro completo dal nord della Siria – decisione smentita a fine mese dal riposizionamento di un contingente di diverse centinaia di uomini.

Tutto questo, occorre ricordarlo, accade in un contesto di operazioni multilaterali (la missione *Inherent Resolve*) che, pur senza le insegne della Nato, vede impegnati tutti gli alleati, anche se solo alcuni (Turchia *in primis*) in funzioni di combattimento. Non stupisce quindi che le contrastanti decisioni di Washington abbiano generato negli alleati incertezza sulle intenzioni americane – e conseguentemente sull'affidabilità del potente alleato. Per quanto scomposta ed enfatica, la dichiarazione di Macron è un utile indicatore dello stato del multilateralismo all'interno

¹² “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead”, *The Economist*, 7 novembre 2019.

dell'alleanza: nonostante i toni conciliatori del vertice a Londra del dicembre 2019, pare evidente come la capacità dell'alleanza di conciliare le molteplici tensioni tra i partner sia oggi seriamente diminuita.

Tramonto o trasformazione del multilateralismo?

Gli eventi del 2019 hanno confermato gli elementi di rottura della politica estera americana rispetto alla tradizione dell'internazionalismo liberale. Molti osservatori ritengono che la virata impressa dall'attuale amministrazione abbia eroso non solo la leadership statunitense, ma anche le fondamenta stesse dell'ordine liberale¹³. Occorre quindi chiedersi se la transizione a un nuovo modello di ordine sarà graduale e in sostanziale continuità con la forma attuale, o se invece segnerà una netta cesura con il presente. Se, cioè, rimarrà qualcosa degli attuali meccanismi di gestione delle relazioni tra le grandi potenze, o emergeranno nuovi accordi. Al momento, qualsiasi risposta a tali quesiti non può essere che provvisoria; tuttavia, la teoria delle Relazioni Internazionali ci viene in aiuto con un modello di chiara ispirazione realista, che prevede per il futuro uno scenario caratterizzato dalla competizione geopolitica.

Questo modello prevede che le relazioni tra grandi potenze saranno improntate soprattutto alla competizione – non militare, come avvenuto per secoli nella storia del sistema internazionale moderno e contemporaneo, ma economica. L'obiettivo ultimo degli stati non sarà cioè definito dalla sicurezza militare (ossia la capacità di difendersi da attacchi), bensì da quella economica (cioè la capacità di generare autonomamente ricchezza). Caratteristica centrale di questo modello è la frammentazione del sistema internazionale in blocchi economici in concorrenza reciproca, all'interno dei quali uno o (eventualmente) più stati guida cercheranno di stabilire rapporti commerciali privilegiati con quelli più deboli. Questo tipo di ordine manterrebbe quindi

¹³ A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale*, Milano, Egca, 2018.

una forte componente collaborativa e multilaterale all'interno di ogni blocco, ma imporrebbe relazioni conflittuali tra blocchi diversi: in altre parole, una transizione dal multilateralismo ai multilateralismi¹⁴.

Una condizione analoga è quella prospettata da John Mearsheimer, il quale distingue tra ordini cosiddetti "limitati" e internazionali. Diversamente dall'ordine liberale – che è internazionale, in quanto include tutte le grandi potenze nell'arena globale – l'ordine limitato consiste "in un insieme di istituzioni che hanno una membership limitata"¹⁵, cioè che non comprende tutte le grandi potenze e ha quindi un'estensione solitamente regionale. Come i blocchi commerciali, inoltre, nella maggior parte dei casi l'ordine limitato è dominato da una sola grande potenza; ciò rende l'organizzazione delle relazioni improntata al principio egemonico. Il punto rilevante di questa visione, a ogni modo, è che – come i blocchi commerciali – l'ordine limitato è una *conventio ad excludendum*, dato che la condizione affinché quest'ordine possa definirsi tale è che almeno una grande potenza ne rimanga al di fuori.

Da questo carattere essenziale discende una conseguenza rilevante per la gestione dei rapporti tra potenze: mentre l'ordine liberale ha avuto come obiettivo quello di promuovere la cooperazione non solo tra le grandi potenze, ma virtualmente tra tutti gli stati del mondo, l'ordine limitato è strutturato in modo tale da permettere alle grandi potenze rivali di gestire la competizione e non la cooperazione reciproca. Quello che cambia radicalmente tra l'ordine liberale e quello della competizione geoeconomica è insomma la natura del rapporto tra le grandi potenze: cooperativo in un caso, competitivo nell'altro. Il multilateralismo quindi non scomparirà del tutto, ma sarà relegato, nella migliore delle ipotesi, all'interno dei confini dei singoli

¹⁴ M. Mastanduno, "A Realist View: Three images of the Coming International Order", in T.V. Paul e J.A. Hall (a cura di), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 1999, pp. 22-24.

¹⁵ J. Mearsheimer, "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, vol. 43, n. 4, 2019, pp. 11-12.

blocchi – emulando in questo il sistema di ordine del blocco occidentale durante la guerra fredda.

Conclusioni

Cosa possiamo aspettarci dal futuro? Nel caso peggiore il sistema commerciale emergente sarà dominato da blocchi commerciali esclusivi, volti a incrementare gli scambi al loro interno e a creare barriere con l'esterno. Si tratta di un sistema difficilmente foriero di prosperità e cooperazione: venendo meno il principio della soluzione legale delle controversie, sarà la mera superiorità economica a stabilire l'esito delle dispute commerciali. Questo costringerà gli stati minori del sistema a stabilire relazioni meramente opportunistiche con una grande potenza, rinforzando rapporti di subalternità a tutto vantaggio dei più forti.

Nella storia abbiamo già registrato esempi in tal senso: quello che presenta le maggiori affinità – e che risulta anche lo scenario più preoccupante – è il sistema degli anni Trenta del secolo scorso. Il tessuto istituzionale internazionale di oggi è decisamente più solido rispetto a novant'anni fa, così come diverse sono le prassi di comportamento ora in vigore. Tuttavia, il ricordo dell'esperienza della crisi dei Vent'anni e il conflitto che ne è scaturito dovrebbero fungere da monito nel momento in cui ci si allontana dall'attuale configurazione dell'ordine per alternative dai contorni ancora incerti.

3. Il mondo economico-finanziario: globale o frammentato?

Franco Bruni, Lucia Tajoli

Come evolve la dimensione economico-finanziaria della globalizzazione? Cercheremo di rispondere tenendo presente che i cambiamenti nella struttura economica del mondo influenzano gli aspetti politici delle relazioni internazionali. Ovviamente è vero anche il contrario e l'influenza della geopolitica sull'economia è sempre più importante: basti pensare alle conseguenze negative per gli investimenti, la crescita e la stabilità finanziaria dei molteplici rischi e delle incertezze che si generano in questi anni di neonazionalismi, di crisi del multilateralismo e rivalità fra i grandi paesi.

Ma l'economia ha i suoi speciali tessuti di relazioni le cui modificazioni retroagiscono sull'evoluzione della politica e della governance globale. Dopo almeno due decenni di intensa internazionalizzazione delle produzioni, dei commerci e della finanza, quale conformazione va assumendo l'economia mondiale? Ci sono segni di frammentazione, polarizzazione, rottura del tessuto che la stava unificando?

Guarderemo prima l'evolvere della grandezza relativa dei paesi in termini di produzione e poi il commercio internazionale, il variare della sua intensità, direzione e composizione. In seguito metteremo a fuoco alcuni aspetti dei rapporti finanziari e monetari fra i paesi nonché della dinamica dell'interdipendenza tecnologica e infrastrutturale del mondo. Concluderemo con l'auspicio che il mondo non si spezzi e trovi nuovi modi multilaterali di cooperare.

Mutano i rapporti fra le grandezze economiche dei paesi

Con la globalizzazione il potere economico dei singoli paesi è andato cambiando, non senza conseguenze politiche. Come si sta trasformando il multilateralismo (con un paese dominante) che prevaleva fino a qualche decennio fa? Si può cercare qualche elemento di risposta anche analizzando l'evoluzione del gruppo dei 20 paesi più grandi in termini di Pil¹.

Il peso del gruppo dei primi 20 paesi sul Pil mondiale non è cambiato rispetto a quarant'anni fa, rimanendo un poco sotto l'80%². Anche la composizione del gruppo nel suo insieme non si è granché modificata. Dei primi 20 del 1980 ne rimangono 16 nel 2020³: ogni decennio ne ha visto all'incirca uscire uno ed entrare un altro. Cambiamenti solo un poco maggiori sono previsti nei prossimi trent'anni: nel 2050 ne resteranno solo 13 dei 20 del 1980 e 16 dei 20 del 2020⁴.

La dimensione dei 20 paesi maggiori è stata ed è prevista rimanere molto diversa, rapidamente decrescente dal primo che pesa più del 25% del totale agli ultimi 4 o 5 che superano di poco l'1%. La Figura 3.1 mostra l'evoluzione nei decenni della linea che unisce i pesi % del Pil (fatta 100 la somma dei Pil dei primi 20 paesi) del paese maggiore, della somma dei primi due, dei primi tre e così via.

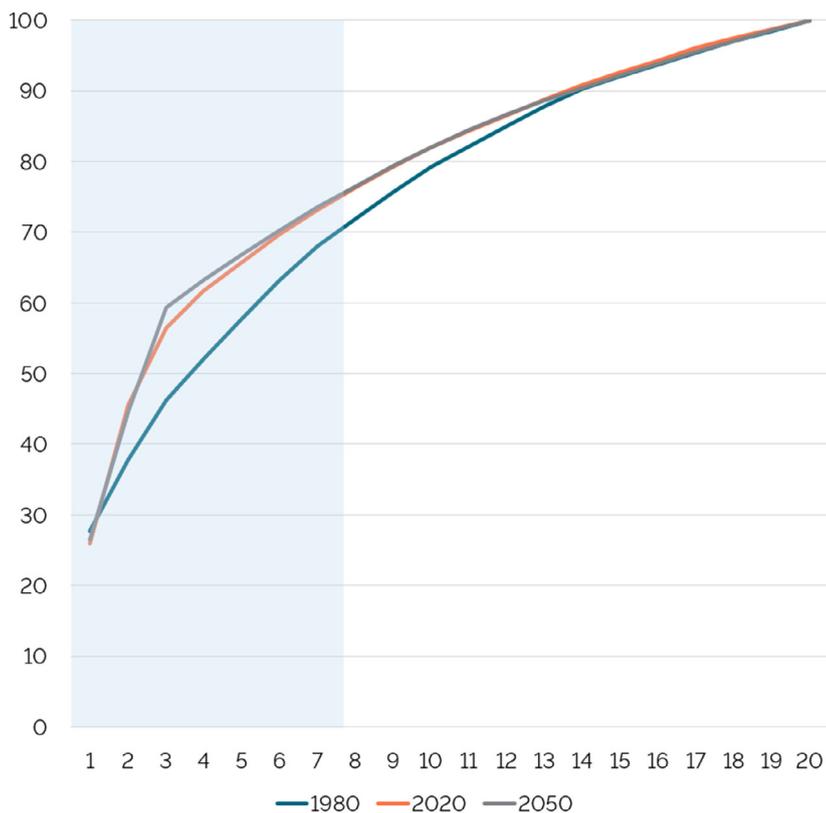
¹ È bene guardare ai dati corretti con la Parità dei Poteri d'Acquisto, in modo da neutralizzare alcune differenze fra le strutture dei prezzi interni a paesi di diverso grado di sviluppo e integrazione internazionale. Integrando le stime del Fondo Monetario Internazionale con alcune proiezioni di *PricewaterhouseCoopers* si può fare un confronto sull'arco di settant'anni, dal 1980 al 2050: si veda [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_past_and_projected_GDP_\(PPP\)_per_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_past_and_projected_GDP_(PPP)_per_capita) e le fonti ivi citate.

² Si veda <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD?year=2019>.

³ Sono usciti dal gruppo dei primi 20: Argentina, Polonia, Olanda e Australia, sostituiti da Egitto, Corea del Sud, Russia e Thailandia.

⁴ Con la prevista uscita di Italia, Spagna, Canada e Thailandia, sostituiti da Filippine, Nigeria, Pakistan e Vietnam.

FIG. 3.1 - TENDENZA TRIPOLARE: LA DIMENSIONE RELATIVA DEI 20 PAESI COL MAGGIOR PIL



In verticale è misurata la percentuale del Pil sul totale di quello dei 20 paesi con il Pil maggiore (il Pil è calcolato con la Parità dei Poteri d'Acquisto).

In orizzontale il paese più grande (1) la somma dei primi due (2), ecc.

La zona grigia mette in evidenza il gruppo dei primi 8. Le tre linee corrispondono alla situazione di tre diversi anni lungo un settantennio.

Fonte: nostre elaborazioni su dati e previsioni Fmi

Ricordando il G8, si possono cogliere modifiche significative guardando ai primi 8 che vanno dal 20% al 2,5% del Pil mondiale e che nel 1980 pesavano poco più del 70% del totale dei primi 20 mentre nel 2050 peseranno quasi 10 punti in più. I paesi del gruppo dei primi 8 mutano parecchio: nel 2020, rispetto al 1980, ne rimangono solo 4 su 8 e il peso di insieme dei rimasti (Stati Uniti, Giappone, Germania e Brasile) è i 3/5 di quarant'anni prima: escono Francia, Italia, Messico e Regno Unito, sostituiti da Cina, India, Indonesia e Russia. Fra il 2020 e il 2050 è prevista l'ulteriore uscita della Germania e il ritorno del Messico che nel 1980 era già fra gli 8. Colpisce la previsione che fra trent'anni nessun paese europeo sarà fra i primi 8 (lo è solo la Germania nel 2020) e solo due (tre nel 2020), Usa e Giappone, saranno paesi che nel 1980 erano considerati paesi "avanzati".

Nel gruppo dei primi 8 possono dunque individuarsi cambiamenti con potenziali conseguenze significative sulla governance mondiale. Di speciale rilievo è il peso dei primi tre paesi che passa dal 46% del totale dei primi 20 (36% del Pil mondiale) nel 1980 al 57% (43% del Pil mondiale) nel 2020 ed è previsto al 61% dei primi 20 nel 2050. E i primi tre, nell'ordine, sono Usa, Giappone e Germania nel 1980, Cina, Usa e India nel 2020, Cina, India e Usa nel 2050 col peso degli Stati Uniti che passa da ben più di 1/4 a meno di 1/6 del totale dei primi 20. La crescita della Cina è spesso sottolineata ma l'India è rapidamente destinata al secondo posto essendo previsto un raddoppio del suo peso nei prossimi trent'anni, fino a superare 1/5 del Pil mondiale.

La globalizzazione sta dunque cambiando e ancor più cambierà i rapporti fra la grandezza economica dei paesi del mondo. Le principali caratteristiche del cambiamento sembrano essere due. La prima è il cammino verso un tripolarismo, con una crescente perdita di peso degli Usa e la decisa prevalenza dei due giganti orientali, Cina e India. Parlare di potere economico mondiale senza tenere quest'ultima in evidenza avrà sempre meno senso. La seconda è la tendenza a notevoli e frequenti

cambiamenti dei paesi che occupano le 5-10 posizioni successive alle prime tre, che hanno ruoli e legami, fra di loro e con i più grandi, diversi e cruciali nel determinare gli esiti delle interazioni dei tre maggiori e quindi del significato e delle conseguenze del tripolarismo nonché della sua compatibilità con una governance multilaterale. Fra questi cambiamenti la fortissima caduta di peso dei singoli paesi europei è tale da confermare l'idea diffusa che solo un approfondimento dell'UE potrà consentirle di essere influente nell'economia e, più in generale, nel governo del mondo.

Il commercio internazionale: fine della globalizzazione? Tendenze divergenti

Nella seconda metà del XX secolo, la cosiddetta globalizzazione – misurata da indicatori come l'aumento della rilevanza del commercio internazionale, degli investimenti diretti tra paesi e dal movimento internazionale di persone e imprese – è risultata in crescita pressoché continua. Nei primi anni 2000 mostrava un'ulteriore accelerazione e veniva ritenuta un fatto consolidato per l'economia mondiale⁵. La crisi del 2008 ha però causato una violenta battuta d'arresto di questa tendenza. Nel 2009 il commercio internazionale è diminuito di circa il 12% in termini reali, un evento non osservato da oltre mezzo secolo. Dopo un rimbalzo all'insù nel 2010, la crescita degli scambi ha continuato a essere bassa rispetto al periodo precedente, soprattutto in rapporto al Pil, facendo parlare anche di “de-globalizzazione”⁶ o introducendo il termine “*slowbalization*”⁷. L'anno 2019 sembra confermare un forte rallentamento: le guerre commerciali,

⁵ Si veda, ad esempio, R.E. Baldwin e L.A. Winters, *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, NBER, University of Chicago Press, 2004.

⁶ Sul rallentamento degli scambi in atto, si veda ad esempio A. García-Herrero, “From globalization to deglobalization: zooming into trade”, *Las claves de la globalización* 4.0, 2 dicembre 2019.

⁷ L. D'Urbino, “Slowbalisation. The steam has gone out of globalization”, *The Economist*, 24 gennaio 2019.

soprattutto quella fra Usa e Cina, e il clima di incertezza portato dalla linea erratica delle decisioni di Trump, hanno fatto sentire i propri effetti. Negli ultimi mesi del 2019, il Wto (World Trade Organization) ha ridotto di oltre la metà le stime sulla crescita del commercio mondiale, prevedendo su base annua una crescita degli scambi di circa 1,2%, il livello più basso dalla crisi di dieci anni fa⁸. Gli scambi di servizi, non direttamente colpiti dalla guerra commerciale, per ora non risultano in diminuzione, ma il loro trend nel 2019 si è appiattito. Il rallentamento ha riguardato anche i flussi di investimenti diretti all'estero, in diminuzione già dal 2018.

Per capire correttamente le tendenze degli ultimi anni è però importante, oltre ai dati medi mondiali, guardare anche le diverse aree del mondo e i singoli paesi. Anche quando era più forte la crescita degli scambi, parlare di globalizzazione poteva forse considerarsi superficiale. In un mondo veramente globalizzato non vi è un centro, ma un coinvolgimento di tutte le parti, che risultano analogamente connesse tra di loro. In realtà, per molti anni, il perno dell'economia mondiale sono stati gli Usa, affiancati dall'Unione Europea. La diffusione dell'apertura agli scambi e la crescita delle connessioni fra tanti paesi in varie direzioni è un fenomeno più recente, e comunque asimmetrico, mai davvero globalmente omogeneo: alcune aree si sono molto integrate mentre altre sono rimaste relativamente isolate.

La tendenza a seguire percorsi diversi di integrazione commerciale si è accentuata negli ultimi dieci anni con dinamiche che hanno cambiato il ruolo dei principali attori. Anche nel 2019 il rallentamento degli scambi ha interessato diversamente varie aree e settori. Gli scambi dei paesi avanzati sono cresciuti meno di quelli dei paesi emergenti e in via di sviluppo. Nell'ultima decade, rispetto a prima della crisi finanziaria internazionale, c'è stato un ribilanciamento in termini di scambi tra paesi avanzati, emergenti e in via di sviluppo. Rispetto al totale delle esportazioni mondiali la quota dei paesi avanzati

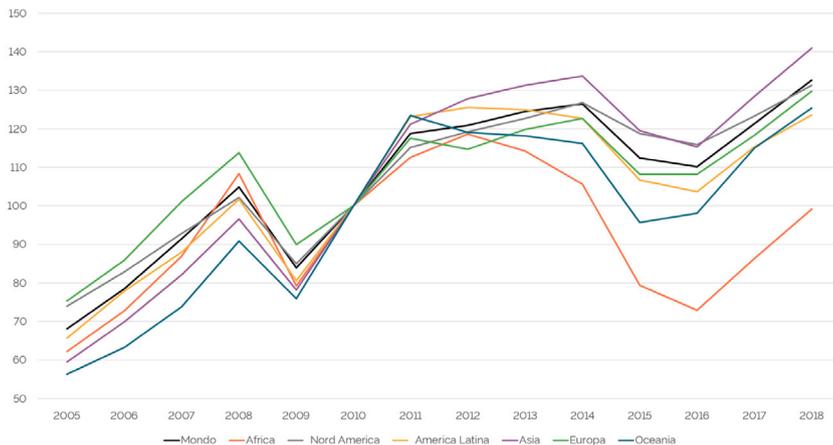
⁸ “WTO lowers trade forecast as tensions unsettle global economy”, *The Nation*, ottobre, Press release.

era al 58% nel 2007 ed è scesa al 52% nel 2018, mentre quella dei paesi in via sviluppo nello stesso periodo è passata dal 38% al 45%⁹. È anche interessante notare che la quota delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo verso i paesi più sviluppati, sul totale del commercio mondiale, è rimasta sostanzialmente costante, mentre è notevolmente cresciuta la quota degli scambi tra paesi in via di sviluppo, aumentata dal 19% del 2007 al 26% del 2018. Solo in parte ciò è dovuto al fatto che la Cina ha intensificato molto i suoi scambi con i paesi asiatici e africani: anche al netto dell'effetto Cina, nello stesso periodo gli scambi tra paesi in via di sviluppo sul totale del commercio mondiale sono cresciuti di più del 4%.

Anche geograficamente i trend non sono omogenei, come illustrato nella Figura 3.2. Il rallentamento del commercio nel 2019 è stato particolarmente pronunciato nell'UE, con le esportazioni e le importazioni diminuite in tutte le principali economie europee e un calo particolarmente accentuato in Francia e nel Regno Unito, dove si è avvertita l'incertezza della Brexit. Anche in Germania, il motore degli scambi europei, si è registrata una flessione, seppur minore, come pure in Italia nella seconda parte dell'anno. Quanto agli Usa, nel 2019 esportazioni e importazioni hanno rallentato e negli ultimi due anni si registra una diminuzione degli investimenti diretti esteri in entrata. Le esportazioni verso la Cina sono significativamente sotto i livelli di prima delle recenti tensioni commerciali. Al contrario, continua il dinamismo commerciale dell'Asia, nonostante i molti segnali di rallentamento del commercio estero cinese.

⁹ Dati United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).

FIG. 3.2 - ESPORTAZIONI DI MERCI E SERVIZI PER AREE GEOGRAFICHE
(2010 = 100)

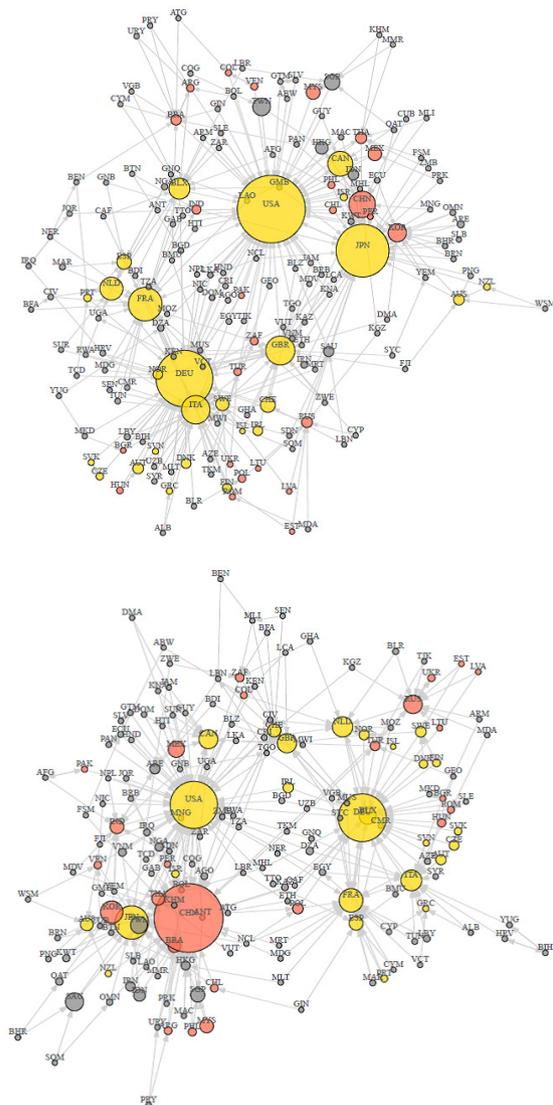


I tre poli del commercio mondiale

Se il commercio mondiale viene rappresentato come una rete tra paesi collegati dai flussi commerciali, come avviene nella Figura 3.3, attualmente il mondo appare più tripolare che bipolare¹⁰. Negli scambi mondiali, emergono con chiarezza gli Stati Uniti, l'Europa e un polo asiatico dominato dalla Cina. Ma quello che si osserva considerando la rete degli scambi mondiali non è tanto l'importanza dei singoli paesi, quanto il posizionamento della loro area, dei gruppi di paesi che costituiscono i poli attorno al loro paese centrale. Inoltre, la posizione e il ruolo dei tre attori principali cambia aspetto a seconda del punto di vista: è diverso se si guarda alle esportazioni piuttosto che alle importazioni e si modifica in parte anche a seconda del settore di scambi considerati.

¹⁰ Per un'analisi del commercio internazionale in forma di rete di scambi si veda L. De Benedictis e L. Tajoli, "Global and local centrality of emerging countries in the world trade network", in S. Gorgoni, A. Amighini, M. Smith (a cura di.), *Networks of International Trade and Investment. Understanding globalisation through the lens of network analysis*, Vernon Press, 2018.

FIG. 3.3 - LA RETE DEL COMMERCIO MONDIALE



I cerchi in giallo rappresentano i paesi avanzati, in rosso gli emergenti e in grigio i rimanenti paesi in via di sviluppo. La dimensione del cerchio di ciascun paese è proporzionale al numero di collegamenti commerciali. Sono rappresentati con delle frecce i due principali flussi di esportazione di ciascun paese. Nella figura, i paesi vengono raggruppati dall'algoritmo utilizzato sulla base della forza dei loro collegamenti commerciali.

Elaborazione su dati UN Comtrade (da De Benedictis e Tajoli, 2018)

Risulta comunque evidente la nuova centralità della Cina nel sistema di scambi, soprattutto come paese esportatore, sia a livello mondiale sia regionale. L'andamento dell'economia cinese ha un impatto globale decisivo sull'andamento degli scambi. Molti osservatori ritengono però che l'“effetto Cina” abbia raggiunto il culmine: sulla base dei dati Unctad, la quota delle esportazioni cinesi sul totale mondiale è giunta al livello massimo di circa il 13,5% nel 2015; dopodiché ha cominciato a scendere un poco. La ragione è anche il cambiamento di rotta delle politiche economiche cinesi, che stanno cercando di ridurre la dipendenza dai mercati esteri e ri-orientare l'economia verso i consumi interni, complessivamente ancora bassi. Questa parziale frenata cinese sui mercati internazionali – iniziata ben prima della guerra commerciale con gli Usa – ha un peso non indifferente sulla dinamica complessiva degli scambi. Nell'ambito di questo cambio di rotta, la Cina ha cercato, in vari settori con un certo successo, di portare all'interno dei confini nazionali parte dei processi produttivi internazionali ai quali partecipava in passato, tramite le cosiddette catene globali del valore, limitatamente alle loro fasi poco strategiche e con scarsa creazione di valore aggiunto, come l'assemblaggio di prodotti elettronici. Allo stesso tempo, in settori più tradizionali in cui stava perdendo competitività, ha creato catene di produzione regionali, per esempio verso il Vietnam e l'Asia centro-orientale. Anche questo accorciamento delle catene globali del valore che coinvolgono la Cina ha pesato sul rallentamento degli scambi globali e sull'aumento della regionalizzazione del commercio¹¹.

La preponderanza della Cina riguarda soprattutto gli scambi commerciali lordi ed è decisamente minore in termini di valore aggiunto nazionale esportato, perché la sua capacità di esportare dipende ancora molto dalle catene produttive in cui essa è inserita dove il valore aggiunto prevalente è altrove. Anche guardando ai flussi o agli stock di investimenti diretti esteri in

¹¹ Su questo si veda ad esempio P. Blagrove e E. Vesperoni, “The implications of China's slowdown for international trade”, *Journal of Asian Economics*, vol. 56, 2018, pp. 36-47.

entrata, la posizione cinese risulta ancora lontana da quella europea o americana.

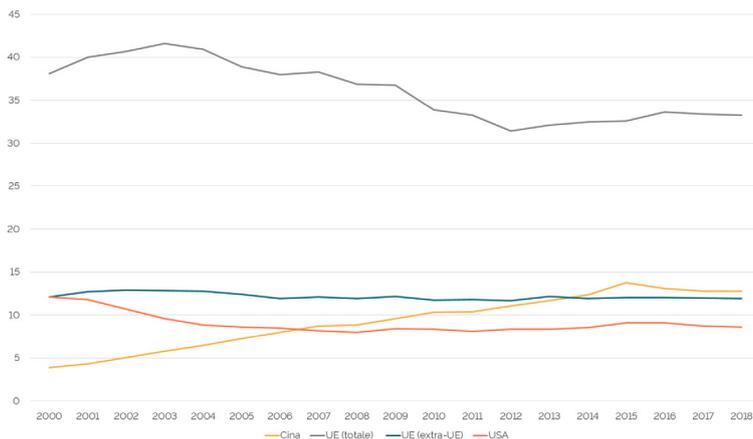
A fronte dell'andamento della quota cinese, la caduta delle quote di mercato dell'export di Usa e UE si è sostanzialmente fermata, come si evidenzia nella Figura 3.4. Ma per queste due aree sembra essere in atto un rallentamento della globalizzazione almeno di tipo congiunturale. La guerra dei dazi non ha per ora avuto gravi effetti diretti su queste aree, ma si è innestata in una fase di complessa evoluzione accrescendone l'incertezza. Nonostante la congiuntura non favorevole, va però ricordato che l'UE, considerata nel suo complesso, anche escludendo gli scambi tra Paesi membri, continua a essere il maggiore esportatore e il più grande mercato del mondo. Inoltre l'area europea attira la quota più consistente di investimenti diretti esteri. La posizione europea differisce però molto da settore a settore: risulta centrale, ad esempio, nella meccanica e nei mezzi di trasporto mentre lo è molto meno nell'elettronica. Inoltre la centralità riguarda l'insieme dell'UE, grazie anche all'elevato grado di integrazione economica tra i suoi membri, nessuno dei quali, preso singolarmente, emerge come polo rilevante a livello globale.

Nel commercio mondiale fatica a emergere la posizione dell'India, che pure si avvia a crescere come gigante produttivo. Negli ultimi dieci anni la quota indiana del commercio mondiale è cresciuta, ma rimane all'1,7% sull'export di merci e al 2,1% su merci e servizi, molto lontana dalla posizione dei tre maggiori poli nel commercio mondiale. L'India è l'unico fra i 4 paesi più grandi in termini di Pil a non esserlo anche in termini di export. D'altra parte la differenza fra la gerarchia di importanza dei paesi nella produzione e nel commercio è notevole perché è molto diversa l'incidenza dell'export e dell'import nell'attività economica dei paesi di tutte le dimensioni. Guardando ai primi 8 paesi per Pil, il rapporto fra la quota delle esportazioni mondiali e quella del Pil mondiale varia dal 2 della Germania allo 0,3 di India e Indonesia¹². Solo 4 paesi sono fra i primi 8 del mondo sia in termini di Pil che di esportazioni¹³.

¹² Per l'Italia il rapporto vale 1,5, uno dei primissimi al mondo.

¹³ Cina, Stati Uniti, Giappone e Germania.

FIG. 3.4 - QUOTA DEI PAESI SULLE ESPORTAZIONI MONDIALI DI MERCI (%)



Fonte: elaborazione su dati Wto

Come sopra notato, è in corso una tendenza ad accentuare la regionalizzazione degli scambi, particolarmente evidente in Europa ma osservabile anche altrove. Intorno ai paesi con maggior peso, come produttori o come mercati, si sono andate infittendo le reti di scambi regionali, in parte legate alle catene di produzione internazionali. Sono reti e catene che mescolano commercio e investimenti diretti e risultano cruciali per la competitività, soprattutto in certi settori. Alcune catene internazionali, come quella dell'elettronica, sono effettivamente globali e creano una forte interdipendenza tra i tre poli, soprattutto nella produzione di beni tecnologicamente complessi. In altri settori, come quello degli autoveicoli, sono catene più regionali o continentali, tendenzialmente prevalenti negli ultimi anni. Di fatto, attribuire a molti beni e servizi un'origine nazionale precisa è sempre più difficile.

A rafforzare questa tendenza a creare blocchi economici regionali contribuiscono anche alcuni degli accordi commerciali regionali negoziati di recente, come la revisione dell'accordo Nafta, il nuovo accordo Usmtca, che dovrebbe essere ratificato

nel 2020, e in parte lo sviluppo della cosiddetta “Belt and Road Initiative” cinese. Ma contemporaneamente si osserva lo sviluppo di accordi commerciali transcontinentali, come quello recente tra UE e Giappone, che tendono a ridurre il processo di regionalizzazione.

Queste variegata e intense connessioni fra processi produttivi e lo sviluppo di accordi commerciali sempre più “profondi” rendono molto dubbi gli effetti di politiche di stampo “sovranista” che vogliono rafforzare alcuni settori a livello nazionale. La presenza di catene produttive globali fa sì che gli scambi si rinforzino in modo reciproco o rallentino in modo amplificato, moltiplicando l’effetto degli shock locali, positivi o negativi, cosicché il grado di effettiva autonomia economica dei paesi è andato riducendosi, soprattutto nei settori più avanzati e complessi.

Globalizzazione e importanza finanziaria dei paesi

È logico pensare che l’impatto della globalizzazione sull’articolazione del potere economico dipenda anche dalla sua dimensione finanziaria. La globalizzazione finanziaria è, se possibile, più complessa da definire e misurare di quella reale-commerciale. Si può infatti guardare all’intensità dei *flussi* di capitali che scavalcano le frontiere, oppure allo *stock* di debiti e crediti internazionali; si può invece prescindere dalle quantità dei rapporti finanziari e guardare direttamente ai loro effetti sulla *correlazione nell’evoluzione dei prezzi dei titoli*, delle attività immobiliari e dei tassi di interesse: tanto maggiore la correlazione, tanto più “globale” è la finanza. Inoltre, qualunque misura si scelga, spesso i dati sono lacunosi e disomogenei.

C’è anche un problema concettuale nel derivare dall’analisi della globalizzazione finanziaria un significato di redistribuzione del potere. Dove si localizza il potere che deriva dalla finanza? Difficile dirlo, perché i mercati finanziari nazionali sono serbatoi comunicanti in tempo reale e non è facile individuare a chi fanno capo le decisioni che li muovono: un flusso di capitali dalla Svizzera all’India, per esempio, può essere opera di un

intermediario statunitense con base a Londra. La capitale del Regno Unito è stata a lungo emblematica del fatto che il potere finanziario è essenzialmente apolide: se anche tutto partisse formalmente dal Tamigi, le decisioni e gli interessi sottostanti sono da rintracciarsi in tutto il mondo. La stessa nazionalità delle maggiori banche del globo, nonostante sia riconducibile a determinate giurisdizioni, è spesso difficile da individuare nella sostanza, vista l'internazionalità del loro azionariato, dei loro dirigenti, della localizzazione delle loro operazioni. Lo sanno bene le autorità nazionali deputate a vigilarle che spesso non riescono a coordinare i propri interventi e rischiano di perderne il dovuto controllo.

La geo-finanza ha accentuato la sua natura integrata e apolide con un processo che è iniziato nell'ultimo quarto del secolo scorso, quando si sono fatti cadere gradualmente molti degli ostacoli normativi che ostacolavano la circolazione internazionale dei capitali e lo sviluppo di intermediari multinazionali. Una delle ragioni di queste liberalizzazioni finanziarie è stato il desiderio di contenere le rendite e le inefficienze che la protezione dalla concorrenza estera consentiva ai sistemi bancari e ai mercati finanziari nazionali. Una volta aperte le porte e liberati i corridoi, la finanza ha rapidamente collegato tutto il mondo come aveva cominciato a fare fino alla fine dell'Ottocento prima che, con la Grande Guerra, venisse bloccata e rinazionalizzata. Ad alimentare la finanza internazionale sono stati poi alcuni eventi specifici, fra cui l'eccezionale sviluppo delle tecnologie informatiche, l'unificazione monetaria europea e le politiche monetarie espansive condotte in Usa, in Europa e in Giappone negli ultimi decenni.

L'intensità della globalizzazione finanziaria, comunque misurata, è superiore a quella del commercio anche se dopo il 2007 ha rallentato, come quella commerciale e a tratti più bruscamente, fino ad avere periodi di inversione. La Figura 3.5 riporta gli andamenti di un indice composito di globalizzazione, dove si vede il netto sopravanzare di quella finanziaria¹⁴ durante gli

¹⁴ La globalizzazione finanziaria si rivela nettamente più celere anche di quella misurata da indici (calcolati da KOF) più comprensivi, che tengono conto

anni Novanta e il suo rallentamento nell'ultimo ventennio. La figura mostra anche, dopo il 2008, la forte caduta dei flussi internazionali di capitali dovuta soprattutto dalla contrazione dell'attività internazionale delle banche europee e statunitensi per l'acutizzarsi della loro sensibilità ai "rischi paese" e relativi rischi politici nonché all'introduzione, dopo la grande crisi del 2007-2008, di regolamentazioni che disincentivano la complessità delle operazioni internazionali e al ritorno di forme più o meno implicite di protezioni che favoriscono le attività bancarie che restano all'interno di confini nazionali.

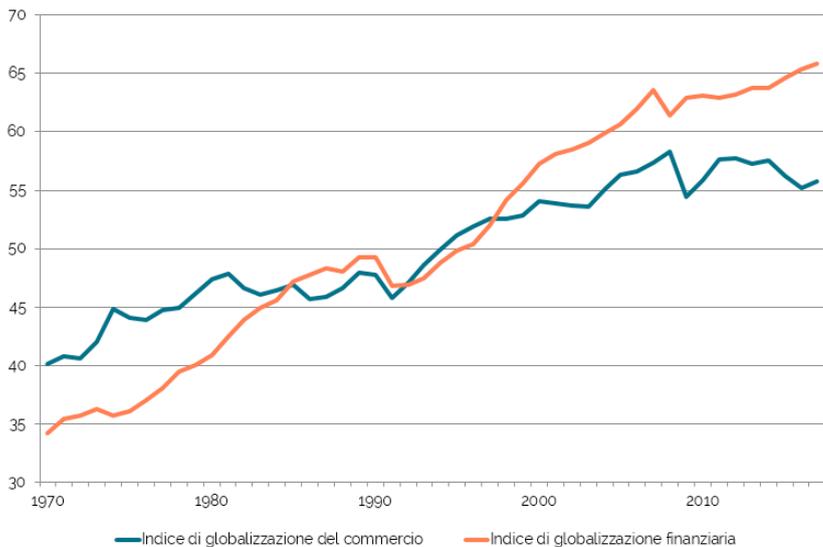
Si può cercare di analizzare il ruolo dei singoli paesi nella finanza internazionale utilizzando i dati che la Banca dei Regolamenti Internazionali di Basilea raccoglie sulla consistenza dei crediti esteri delle banche, classificate secondo il luogo da dove operano o la loro nazionalità¹⁵. Usando quest'ultima classificazione si vede che, a metà del 2019, su circa 31miliardi di dollari di crediti internazionali in essere¹⁶, le banche creditrici per il 15% erano giapponesi, il 12% statunitensi, l'11% francesi, il 10% inglesi, l'8% tedesche, il 7% cinesi, il 6% svizzere, il 4% olandesi. I primi otto paesi avevano dunque il 75% del totale: solo quattro fra essi sono nei primi otto al mondo per livello del Pil. Guardando alla localizzazione delle operazioni creditizie internazionali la primissima posizione era invece quella di Londra, con più del 16%, con le quote di tutti gli altri ridotte, particolarmente per la Svizzera, la Cina e il Giappone.

anche di fattori sociali e politici: si veda ETH zürich, KOF Swiss Economic Institute, <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.

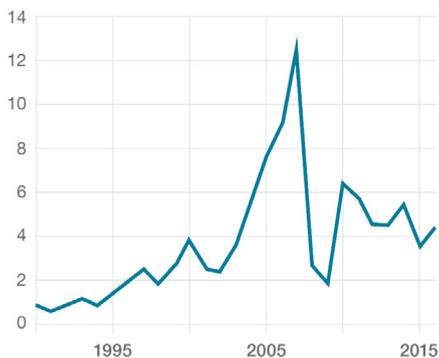
¹⁵ BIS Statistics Explorer, <https://stats.bis.org/statx/toc/LBS.html>

¹⁶ Circa 1,6 volte il valore del commercio mondiale di un anno. Il rapporto era attorno all'unità nella prima parte degli anni Ottanta ed era raddoppiato fino a superare il 2 nel 2007, scendendo poi bruscamente, segnalando come, subito dopo la grande crisi globale, la globalizzazione finanziaria abbia rallentato più di quella commerciale.

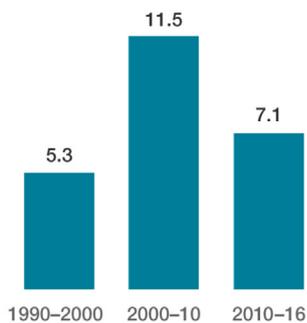
FIG. 3.5 - LA GLOBALIZZAZIONE FINANZIARIA;
FLUSSI INTERNAZIONALI DI CAPITALI



In miliardi di dollari



In % del PIL globale



Indici KOF di globalizzazione : S. Gygli, F. Haelg, N. Potrafke e J.E. Sturm (2019): "The KOF Globalisation Index – Revisited", *Review of International Organizations*, vol. 14, n. 3, pp. 543-574. I flussi di capitali sono calcolati da McKinsey con dati Fmi: <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-new-dynamics-of-financial-globalization>

Come si è evoluto nel tempo il ranking delle quote di credito internazionale? Nel 2007, prima della crisi, era molto maggiore la quota delle banche tedesche e minore quello delle giapponesi, mentre la supremazia di Londra come luogo di erogazione dei crediti era ancor maggiore e superava un quinto del totale. Risalendo al 1995, erano le banche giapponesi ad avere di gran lunga la maggior quota di mercato ed erano più elevate le quote dei principali paesi europei.

Sicché oggi solo banche di paesi avanzati hanno rilievo nei prestiti internazionali anche se inizia ad avvertirsi qualche importanza delle banche cinesi. Gli intermediari giapponesi rimangono molto attivi internazionalmente mentre cala significativamente il ruolo delle banche europee. Si conferma la dissociazione presente da sempre fra nazionalità delle banche attive internazionalmente e la loro localizzazione.

Un altro punto di vista dal quale considerare il potere finanziario dei paesi è quello delle loro monete. Il mercato dei cambi ha avuto uno sviluppo proporzionalmente ancora maggiore rispetto a quello dei crediti e dei debiti internazionali, accelerato anche dalle innovazioni contrattuali e tecniche che lo hanno caratterizzato negli ultimi decenni. Oggi la compravendita di valute raggiunge giornalmente l'equivalente di quasi settemila miliardi di dollari al giorno, un terzo del valore del commercio internazionale di un intero anno. Trent'anni fa la dimensione del mercato dei cambi era 1/13 dell'attuale, poco più di 1/6 del valore annuale del commercio. Anche l'evoluzione di queste proporzioni mostra che la velocità e l'intensità della finanziarizzazione dell'economia mondiale sono state maggiori della sua globalizzazione commerciale.

Fra le monete che vengono comprate e vendute sul mercato dei cambi quali lo sono in misura maggiore? Il dollaro è di gran lunga la principale e pesa poco meno della metà nel totale degli scambi; segue da lontano l'euro che pesa circa un sesto, il doppio dello yen e due volte e mezzo la sterlina: queste quattro monete compaiono dunque nel 75% delle transazioni in cambi. Tutte le altre hanno quote minori. Negli ultimi decenni,

da questo punto di vista, i pesi delle valute non sono molto cambiati; sono un poco diminuiti gli scambi di yen e di sterline, sono cresciuti quelli di alcune valute minori e si è affacciata ultimamente la moneta cinese che ora appare per importi piccoli ma rapidamente crescenti. Dalla crisi dell'Eurozona del 2010-2012 è diminuita del 20% la quota degli scambi di valute che coinvolge l'euro.

Le stesse quattro valute prevalgono nella composizione delle riserve ufficiali delle banche centrali, ma con yen e sterlina ancor più staccati dalle valute europea e statunitense. Il dollaro occupa più del 60% delle riserve anche se quasi 10 punti in meno che nel 1999; l'euro pesa il 20%, come ai suoi inizi ma in calo dalla crisi del 2007-2008 prima della quale aveva superato il 25%. Dal 2016 nelle statistiche delle riserve ufficiali compare per la prima volta, anche se per piccoli importi, lo yuan cinese.

La Figura 3.6a riassume vari criteri con cui misurare l'importanza internazionale di una moneta: il suo peso nella denominazione dei debiti e dei crediti, delle riserve ufficiali, del turnover del mercato dei cambi e dei pagamenti globali. Le stime riportate vedono il dollaro sempre al primo posto con l'euro secondo con distacco, lo yen con peso molto minore e l'affaccio dello yuan nelle riserve ufficiali e nel mercato dei cambi. Il distacco dell'euro è molto rilevante nelle partite finanziarie e minore nella denominazione dei pagamenti commerciali: in effetti più della metà dell'export dell'Eurozona verso il resto del mondo e più di un terzo dell'import dall'esterno dell'Eurozona sono fatturate in euro¹⁷. La Figura 3.6b mostra con un indicatore composito come il ruolo internazionale dell'euro, cresciuto notevolmente nei suoi primi anni di vita, sia crollato dopo il 2007, riprendendosi un poco solo nel 2018.

¹⁷ Eurostat Statistics Explained, “[International trade in goods by invoicing currency](#)”, 2019.

FIG. 3.6A - L'INCIDENZA % DELLE PRINCIPALI VALUTE

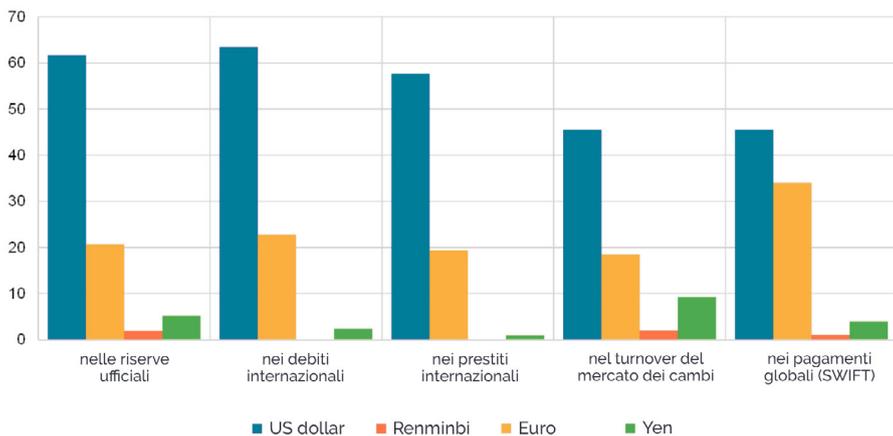
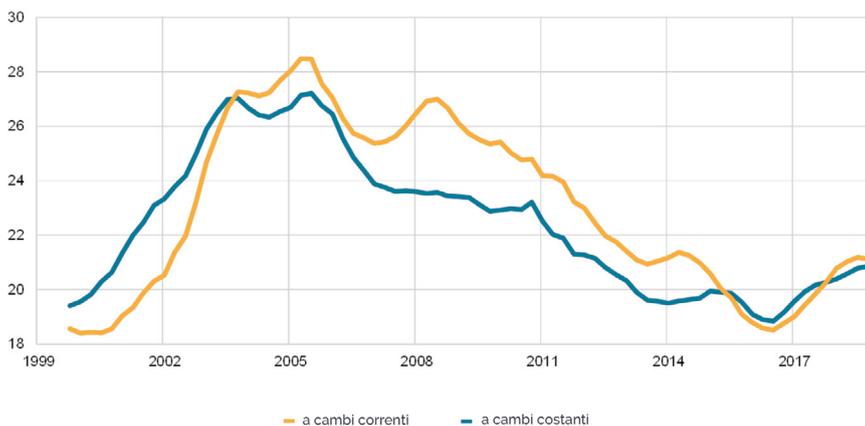


FIG. 3.6B - L'INDICATORE COMPOSITO DEL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'EURO



Fonte: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906-f0da2b823e.en.html#toc2>

Il fatto di avere una moneta con un ruolo internazionale può avere per un paese vantaggi e svantaggi. Fra i primi il più ovvio è quello di poter pagare le importazioni con una moneta che viene trattenuta anche all'estero, così che si attenua il vincolo di equilibrio del commercio con l'estero e aumenta l'influenza della politica monetaria del paese su quella degli altri; fra gli svantaggi è spesso indicata la volatilità finanziaria subita dal paese in seguito al variare della domanda estera della propria moneta. Ma con la globalizzazione, il bilancio si muove nettamente a favore dei vantaggi, fra i quali cresce quello di attrarre più facilmente liquidità e capitali dall'estero, quando servono, a costi inferiori, lasciando invece debordare all'estero, senza conseguenze rilevanti sul cambio, la liquidità che in certe fasi può rivelarsi eccessiva. D'altro canto sono l'ampiezza, l'integrazione, la ricchezza del mercato finanziario di un paese a farne la moneta candidata a un ruolo internazionale perché aumentano le opportunità di investimento di chi la detiene, sia dall'interno sia dall'esterno. Il ruolo dominante del dollaro è dovuto soprattutto alla qualità del suo mercato dei capitali; l'importanza dell'euro crescerebbe se il mercato finanziario europeo divenisse più integrato, efficiente, articolato ma omogeneo. I programmi da tempo all'ordine del giorno dell'UE per completare l'Unione Bancaria Europea e avanzare nell'Unione dei Mercati dei Capitali rafforzerebbero notevolmente il ruolo globale dell'euro. Il fatto ovvio che le caratteristiche del mercato finanziario cinese potranno evolvere solo molto lentamente costituisce un limite difficilmente valicabile per il ruolo globale dello yuan.

Riassumendo: la globalizzazione finanziaria è per diversi aspetti talmente intensa da creare un'interdipendenza fortissima fra tutti i paesi e rendere dunque indispensabile una concertazione multilaterale delle regole che la guidano. Non sembra che a questa esigenza di multilateralismo si contrapponga l'evoluzione dell'importanza relativa dei paesi nell'attività finanziaria e monetaria internazionale. Questa rimane più concentrata della loro produzione economica e dei loro commerci internazionali e i paesi di rilievo finanziario e monetario si trovano solo fra

quelli avanzati ancorché con peso produttivo calante nel mondo. Gli Usa hanno una posizione dominante solo dal punto di vista monetario, mentre l'origine, la direzione, il controllo dei flussi di finanziamenti sono meno accentrati e più cangianti. La perdita di peso dell'Europa, sia nell'attività bancaria internazionale che nel ruolo della sua moneta unica, è forse la caratteristica più marcata dell'evoluzione della globalizzazione finanziaria che, per questo aspetto, pare muoversi concordemente al mutare del peso produttivo delle regioni del mondo.

Interdipendenze tecnologiche

Oltre che dalle catene globali del valore, l'interdipendenza tra i vari poli economici è alimentata dall'evoluzione tecnologica e dallo sviluppo dell'economia digitale, che creano mercati immateriali e tendono così a indebolire i confini tra i paesi. Il valore di molte delle nuove tecnologie sta anche nella grandezza e completezza della rete di interconnessioni e collegamenti che realizza e quindi molti dei nuovi settori digitali sono diventati globali molto più rapidamente di settori più tradizionali.

Inoltre, al giorno d'oggi, i collegamenti digitali sono assolutamente indispensabili per consentire gli scambi sui mercati finanziari globali e per il funzionamento dei sistemi di pagamento internazionali.

Nonostante questo, sia gli Stati Uniti sia la Cina stanno mettendo in atto politiche per cercare di ridurre di fatto questa interdipendenza informatica, con motivazioni in parte diverse. Pechino persegue un programma di "disaccoppiamento" da oltre un decennio, vedendo l'autosufficienza come un obiettivo di sicurezza nazionale. Ha bloccato i servizi di Google e Facebook soprattutto – sembrerebbe – per avere un miglior controllo della pubblica opinione; allo stesso tempo, il vuoto di tali servizi è stato colmato sul mercato da gruppi nazionali come Tencent. Il governo cinese dovrebbe considerare i rischi di un radicale spostamento verso questo genere di autosufficienza: il paese è fortemente integrato nelle catene del valore della tecnologia con

una grande quota di esportazioni e importazioni globali. Nel caso dei circuiti integrati e dei dispositivi ottici, ad esempio, le importazioni cinesi hanno superato di cinque volte la produzione interna della Cina.

Le misure prese arrivano in alcuni casi a livelli estremi: per esempio, Pechino ha ordinato la rimozione di apparecchiature informatiche e software stranieri da tutti gli uffici entro tre anni, e gli acquirenti cinesi dovranno passare ai fornitori di tecnologia domestica. La decisione non è così sorprendente dato che le società tecnologiche cinesi, in particolare Huawei, sono state tra i principali obiettivi della disputa commerciale con gli Stati Uniti, e appare come una risposta alla decisione dell'amministrazione americana, guidata da preoccupazioni economiche e di sicurezza, di vietare alle aziende statunitensi di fare affari con Huawei.

Anche per gli Stati Uniti la posta in gioco è alta, sia sul piano economico sia su quello della sicurezza. Il desiderio di proteggere la sicurezza nazionale è comprensibile, in particolare vista la stretta relazione tra le società tecnologiche cinesi e lo stato. Tuttavia, isolare completamente le società cinesi difficilmente aiuterà la sicurezza nazionale. In realtà, entrambe le parti hanno molto da perdere da questo tipo di strategia. La Cina, qualunque sia il suo progresso nella ricerca tecnologica, fa ancora grande affidamento sul know-how e sulle importazioni dall'estero. Nel frattempo, gli Stati Uniti, nel perseguire un'agenda protezionistica in questo settore, potrebbero finire per stimolare l'innovazione in Cina piuttosto che ostacolarne i progressi.

Ma le conseguenze negative della guerra tecnologica non si limitano a Usa e Cina. Il progressivo disaccoppiamento dei settori tecnologici tra i due paesi rischia di creare una frattura gigantesca, che potrebbe dividere tutto il mondo digitale tra le sfere dominanti statunitensi e cinesi, con regole diverse e con poca possibilità di comunicazione tra le due. Il commercio di tecnologia è diverso da altri settori. È un settore veramente globale, con catene di approvvigionamento altamente integrate, e funziona meglio quando può collaborare oltre confine. Una

spaccatura tecnologica tra Stati Uniti e Cina influenzerebbe le aziende in tutti i settori e in tutte le parti del mondo. È nell'interesse sia di Washington sia di Pechino evitare una situazione in cui le aziende devono scegliere tra normative e protocolli americani o cinesi. Non ci sono vincitori di una guerra fredda tecnologica.

In questo contesto brilla per la sua assenza l'Europa, che a oggi non ha preso una direzione chiara. La politica di sostegno alla creazione di un mercato unico digitale lanciata da alcuni anni verrà probabilmente portata avanti anche dalla nuova Commissione Europea. Ciononostante l'UE sembra al momento solo subire gli effetti delle tensioni tra Usa e Cina in questo settore.

Gli sviluppi dell'evoluzione tecnologica sono peraltro anche molto rilevanti per l'andamento degli interscambi internazionali in tutti gli altri settori, sia di beni che di servizi, tra cui in particolare quelli finanziari. Lo scambio tra paesi necessita di infrastrutture di collegamento, e i paesi ne sono consapevoli.

Guardando alle infrastrutture più tradizionali, la Cina, già prima della crisi finanziaria internazionale, nel 2006, risultava avere i migliori collegamenti marittimi tra tutti i paesi del mondo. Secondo i dati Unctad, le connessioni navali della Cina hanno continuato a migliorare da allora, mantenendo il paese sempre primo al mondo sulla base di questo indicatore. Gli Stati Uniti sono tutt'ora indietro in questo, con un indice che misura il livello dei collegamenti marittimi pari a 90 nel 2018, contro un valore di 152 della Cina, e si collocano al quinto posto. Anche la Germania, il principale esportatore europeo, è indietro e risulta perdere posizioni negli ultimi anni, con un indice pari a 82. In Europa, i Paesi Bassi e il Belgio sono posizionati meglio della Germania, ma rimangono distanziati dalla Cina. Complessivamente, da questo punto di vista, i paesi asiatici sono meglio connessi.

Anche guardando alle nuove infrastrutture per il commercio, ovvero i collegamenti digitali necessari per le vendite on-line, il cosiddetto e-commerce e per lo scambio di una parte crescente

di servizi, la Cina risulta in posizione molto avanzata rispetto agli Usa secondo alcuni indicatori sulla diffusione dell'utilizzo del digitale, mentre l'Europa appare in posizione più arretrata. Perché l'Europa rimanga connessa ai mercati mondiali, lo sviluppo adeguato delle infrastrutture è condizione necessaria a far sì che essa mantenga la sua posizione centrale negli scambi a fronte dei profondi cambiamenti in corso.

Concertazione multilaterale per la stabilità e la crescita

È auspicabile che la distribuzione del potere economico-finanziario nel mondo evolva in modo da non ostacolare la concertazione multilaterale di politiche che assicurino stabilità e crescita. La macroeconomia mondiale attraversa una fase incerta e pericolosa che merita interventi atti a prevenire il ritorno di crisi profonde come quella scoppiata alla fine del decennio scorso.

Non è vero, come a volte si dice, che la crisi finanziaria globale del 2007-2008 giunse inattesa per tutti. Anche le istituzioni finanziarie internazionali, pur trattenendo troppo il pessimismo, avevano da tempo segnalato che alcuni squilibri macroeconomici stavano aggravandosi insostenibilmente e che sarebbe stato opportuno correggerli in modo cooperativo. In particolare va ricordata la preoccupazione del Fmi per gli squilibri delle bilance dei pagamenti e quella centrale nelle analisi della Banca dei Regolamenti Internazionali (Bri) per le politiche monetarie troppo espansive, i tassi troppo bassi e l'indebitamento pubblico e privato in crescita eccessiva. La crisi, com'è ben noto, scoppiò in un angolo specifico del mercato mondiale dei capitali, quello del credito immobiliare statunitense, ma la scintilla avrebbe potuto accendersi anche altrove: il fuoco della crisi infatti fu alimentato dai molti squilibri esistenti.

Vero è che gli squilibri delle bilance dei pagamenti, soprattutto quello ampio e crescente che opponeva il deficit di parte corrente degli Usa al grande avanzo cinese, non dettero luogo all'instabilità dei cambi e ai sommovimenti nei flussi di capitali

che si temevano fra Usa e Cina. Ma il Fmi insistette nel segnalarli come campanello di allarme e nel collegarli a diverse carenze nella conduzione delle politiche economiche di vari paesi. Col tempo, dopo la crisi, gli avanzi e i disavanzi andarono riducendosi gradualmente e oggi le partite correnti con l'estero dei paesi del mondo sono nel complesso molto meno squilibrate e il loro riequilibrio è previsto continuare¹⁸ anche se il segno dei ridotti squilibri non cambia e in alcuni casi, come il deficit americano, minaccia di impennarsi nuovamente in modo insostenibile.

Tornando al monitoraggio del Fmi prima della crisi, è interessante ricordare l'iniziativa di governance economica multilaterale cui dette luogo¹⁹. Il Fmi convocò, con una procedura innovativa e coraggiosa, quattro paesi (Usa, Cina, Arabia Saudita e Giappone) più (con un'originalità particolare) l'"euro area" considerata come un tutt'uno, per "consultazioni multilaterali". In questa cornice concordò impegni di politica economica specifici per ciascuno dei cinque convocati con l'obiettivo condiviso di riequilibrare lo sviluppo globale e quindi i saldi delle bilance dei pagamenti. Lo spettro di politiche concordate fu ampio e cucito sulle particolarità di ciascuno dei partecipanti alle consultazioni. La Cina si impegnò, per esempio, a ridurre l'avanzo della bilancia dei pagamenti spingendo la domanda interna ma anche ad accelerare la riforma della sua regolamentazione finanziaria; l'Eurozona, che non aveva un problema di squilibrio dei pagamenti, a fare alcune riforme dei suoi mercati dei beni, del lavoro e dei capitali; Arabia Saudita a investire nel welfare, nelle infrastrutture e in settori diversi dagli idrocarburi; gli Stati Uniti, fra l'altro, a ridurre il deficit pubblico e promuovere il risparmio privato; il Giappone a intensificare la promozione della concorrenza. Ci si sarebbe poi ritrovati per fare il punto e continuare l'esercizio.

¹⁸ Si veda ad esempio la figura 1.17 a p.17 del *World Economic Outlook* dell'ottobre 2019: International Monetary Fund, *World Economic Outlook, Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, ottobre 2019.

¹⁹ International Monetary Fund, [The multilateral consultation on global imbalances](#), aprile 2007.

Purtroppo gli impegni mantenuti furono pochi, le riunioni si interruppero e l'arrivo della grande crisi approfondì i problemi. Ma rimane l'esperimento innovativo che potrebbe in una forma o nell'altra essere ripreso. Anche perché gli squilibri globali, in forme diverse, non sono oggi meno gravi di quanto fossero nel 2006. Sul fronte strettamente economico il punto principale su cui fissare l'attenzione della concertazione globale dovrebbe forse riprendere il tipo di preoccupazioni che la Bri segnalava fin da prima della grande crisi: l'eccesso di liquidità, i tassi troppo bassi troppo a lungo, la crescita insostenibile dei debiti pubblici e privati. I debiti sono oggi distribuiti diversamente e un poco meno pericolosamente di quelli che finirono per scoppiare nella grande crisi: sono meno addossati alle banche e più concentrati nei paesi emergenti, soprattutto in Cina. Ma continuano a crescere, in rapporto al Pil mondiale, a un ritmo²⁰ che merita lo studio di interventi accurati, diversi da paese a paese, per fermarli e ridurli. Il Fmi è probabilmente la sede più adatta per coordinare il concerto di politiche necessarie. Dovrebbe farlo col piglio innovativo del 2006 e dietro invito esplicito del G20.

Al G20 andrebbe invece la responsabilità diretta e primaria dell'avvio a soluzione dell'altra questione chiave, ai confini fra politica ed economia, che minaccia la crescita equilibrata del mondo: l'incertezza sempre maggiore delle politiche dei governi, compreso l'uso del protezionismo commerciale, e l'aumento vertiginoso dei rischi geopolitici²¹. L'agenda degli incontri fra i ministri dei principali paesi e fra i loro capi di stato e di governo, dovrebbe infittirsi e, abbandonando la sciocca finalità di stendere comunicati dispersivi e vuoti di veri impegni, come succede da diversi anni, dovrebbe concentrarsi su passi concreti

²⁰ Si vedano, ad esempio: McKinsey Global Institute, *Visualizing global debt*, giugno 2018. ISPI (e uno degli autori di questo capitolo) ha presentato una proposta di concertazione per ridurre l'indebitamento globale al T20 2019 di Tokyo: F. Bruni e C. Lopez, *Monetary Policy and Financial System Resilience*, 14 marzo 2019.

²¹ Esistono numerosi indicatori quantitativi compositi che misurano gli aumenti dell'incertezza delle politiche e dei rischi geopolitici. Il Fmi, nel suo *World Economic Outlook* dell'ottobre 2019, ne accosta due molto significativi nelle Figg.1.21 e 1.22 a p. 21.

e specifici nelle direzioni che possano segnare progressi graduali nel riordino di un mondo che sta perdendo rapidamente certezze e concordia. In definitiva, se c'è stato qualche vero rimedio al disastro della crisi del 2008, è arrivato proprio dal G20 del 2009 che segnò la strada di politiche fattive e concertate.

Fra i fattori che stanno generando più incertezza e rischi nell'economia mondiale ci sono le tensioni commerciali che, come si è detto, rallentano lo scambio di beni, servizi e investimenti diretti, frenano la crescita e minacciano instabilità. Sono urgenti iniziative politiche multilaterali per ricucire regole efficaci e rispettate e tornare a gestirle col giusto concerto diplomatico. Anche su questo fronte il G20 dovrebbe scuotersi, affrontare senza remore le controversie, isolare chi non collabora e non lasciar languire il ritmo delle trattative, anche a costo di fare emergere i contrasti con maggior trasparenza, esplicitando i loro costi. L'aspetto più preoccupante da affrontare senza indugio e rassegnazione è la crisi quasi mortale del Wto che sta perdendo il suo ruolo chiave di istituzione multilaterale. È vero che, fino alla fine del secolo scorso, i processi decisionali prima del Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade) e, dal 1995, del Wto, sono stati solo formalmente multilaterali e in effetti centrati soprattutto su UE e Usa. Ma nella sua governance e nelle regole con cui operare il Wto era un vero modello di multilateralismo. Le sue gravi difficoltà, che arrivano a mettere in dubbio la sua sopravvivenza, la drastica riduzione dell'efficacia delle sue azioni, sono dovute al disinteresse, che diventa ostilità, degli Stati Uniti, all'atteggiamento distratto e opportunistico della Cina e all'oggettiva difficoltà di trovare accordi tra un numero sempre più elevato di paesi rilevanti. È drammatico che, anche su questo fronte, non si chiariscano le intenzioni dell'UE, la sua volontà di impostare strategie e trovare tattiche per generare alleanze che sbloccino la situazione. La sua forza economica e commerciale sarebbe sufficiente a smuovere le cose se non fosse neutralizzata dalla sua incapacità e debolezza politiche.

Conclusioni

L'articolazione economica del mondo è più complessa di una struttura bi o tri-polare. Innanzitutto differisce molto a seconda dei connotati che si guardano. L'evoluzione e la gerarchia attuale del peso relativo dei prodotti nazionali sono diverse da quelle dell'importanza commerciale dei paesi, della loro rilevanza finanziaria, della velocità dei loro progressi tecnologici e infrastrutturali. Inoltre, soprattutto dal punto di vista commerciale, la rete di interdipendenze, pur mostrando una geografia tripolare, mostra l'aumento dell'importanza delle interdipendenze fra i poli e, soprattutto, di quelle che legano il centro di ogni polo con i satelliti, con una crescente "regionalizzazione" del mondo.

In tutti gli aspetti dell'andamento geo-economico che sono stati qui esaminati emerge che il polo europeo è in crisi sia per importanza quantitativa sia per innovatività e strategia. La difficoltà con cui procede l'integrazione dell'UE le toglie peso nel mondo e, ancor più, lo toglie ai singoli Paesi membri che, isolati, sono vieppiù irrilevanti. L'indebolimento dell'Europa ostacola quello che sarebbe un suo ruolo naturale, una sua vocazione storica e culturale, nella geo-economia come nella geo-politica: fungere da mediatore, da catalizzatore diplomatico per un ritorno al multilateralismo, per una rivitalizzazione delle regole del gioco globale senza le quali prevalgono disordine e controversie. Le responsabilità di un'Europa divisa nei confronti dei perniciosi disaccordi globali sono rilevanti anche se meno appariscenti di quelle di chi martella visibilmente il multilateralismo.

Se la globalizzazione evolve in modo differenziato e complesso, diventa difficile misurarne i mutamenti di intensità. L'idea che stia rallentando è giustificata dall'andamento di alcuni indicatori ma nell'insieme è più corretto pensare che stia mutando le forme della sua complessità. Ciò non rende più facile governarla. Poiché i problemi attuali del mondo pare derivino in gran parte proprio dalla carenza di governo della globalizzazione, la sfida è cruciale.

La polarizzazione di alcuni aspetti del potere economico favorisce le tendenze sovraniste e nazionaliste e minaccia di spaccare il mondo lungo fratture pericolose che ne limiterebbero la crescita, la stabilità e il progresso civile. Sono in corso strategie esplicitamente dirette a ridurre le interdipendenze come quelle, costose e pericolose, che come detto prima stanno tentando la Cina e gli Usa in campo commerciale e tecnologico. D'altra parte la struttura geo-economica decentrata, anche se in parte polarizzata, descritta nei paragrafi precedenti, rende anche più evidenti i vantaggi collettivi che verrebbero dal coordinamento e dal multilateralismo con cui si potrebbe tornare a cercar di caratterizzare la governance globale, evitando che le relazioni internazionali diventino giochi a somma zero e scontri per far prevalere la legge del più forte.

Nel complesso l'analisi dell'andamento degli aspetti economico-finanziari del mondo sembra confermare la sensazione che viene spesso nel considerarne l'evoluzione politica, nonostante le notevoli differenze fra i due punti di vista: siamo in una situazione in cui la cooperazione è più difficile e controversa ma insieme più necessaria e urgente. E se la crisi del multilateralismo e della cooperazione internazionale è profondamente politica, potrebbe essere l'economia a guidare la sua soluzione. L'economia serve infatti da vincolo ineludibile ai bisticci a somma negativa della politica: quando questi superano una soglia critica gli squilibri economici e l'evidenza delle perdite di benessere divengono travolgenti e obbligano a ricostruire relazioni internazionali ragionevoli e sostenibili. Sapendolo, anche per esperienza, conviene agire prima che quella soglia sia raggiunta.

IL DOMINIO CIBERNETICO E LA GREAT POWERS COMPETITION

Fabio Rugge

Internet, rete decentralizzata e anarchica nata per collegare le persone attraverso le frontiere globali, è divenuto uno dei più destabilizzanti campi di gioco della competizione tra gli stati. Tutte le maggiori potenze sono impegnate nel rafforzare la loro “superiorità cibernetica”, ossia la capacità di condurre operazioni nel dominio cibernetico negando ogni vantaggio strategico, tattico od operativo agli avversari. Nulla di nuovo, per un certo verso: man mano che la confidenzialità, la disponibilità e l’integrità dei dati divengono più rilevanti per la sicurezza nazionale, più urgente diventa per gli stati rafforzare la propria sicurezza cibernetica e potenzialmente più vantaggiose risultano le azioni offensive nello spazio cibernetico. È accaduto qualcosa di simile per il dominio terrestre, navale, aereo, e sta avvenendo anche per quello extra-atmosferico. In questo senso, il *cyber power* è semplicemente un’altra dimensione in cui si estrinseca la sovranità nel XXI secolo.

Le dinamiche che si svolgono nello spazio cibernetico presentano però delle significative differenze rispetto a quelle che tradizionalmente caratterizzano le relazioni internazionali. È infatti impossibile sapere in tempo reale chi davvero sia all’origine di una campagna cibernetica, quali ne siano le reali motivazioni e gli obiettivi finali. Crimine cibernetico, *hacktivism*, attività di intelligence e militari condividono il medesimo ambiente operativo, possono usare le stesse tecnologie e tattiche, sfruttano uguali vulnerabilità. Oltre che ambiguo, il dominio cibernetico è anche intrinsecamente asimmetrico: attaccare è più facile e costa molto meno che difendersi, anche perché i vantaggi potenziali di un attacco sono incomparabilmente maggiori dei rischi di una ritorsione, che è quasi sempre impossibile (per la difficoltà di attribuire l’attacco, ma anche perché magari l’autore non è statale). Lo spazio cibernetico diviene dunque il dominio di elezione per attività

destabilizzanti e progettualità ostili altrimenti insostenibili nei domini convenzionali. Visto che gli arsenali cibernetici sono necessariamente segreti e l'attribuzione è quasi sempre confutabile, per affermare la propria postura di deterrenza gli Stati ricorrono ad azioni preventive o dimostrative (ma pur sempre clandestine) che possono essere percepite come offensive (e spesso, in pratica, lo sono). Il dominio cibernetico, infine, si caratterizza per la sua ubiquità: esso è il sistema nervoso che collega tra loro a livello interpersonale, locale, nazionale, internazionale e transnazionale le dimensioni politico-strategica, militare, informativa, economico-finanziaria, industriale, infrastrutturale. La crescente complessità di queste interdipendenze moltiplica il rischio che una crisi possa propagarsi (*cross-domain escalation*): una crisi cibernetica può cioè divenire (in un caso certamente estremo, ma non impossibile) una minaccia alla stabilità nucleare strategica. Viviamo in un'epoca di latente e generalizzata conflittualità sulle reti, e ne scaturisce il classico paradosso della sicurezza internazionale, per cui la ricerca della sicurezza da parte di ciascun attore determina, a livello sistemico, un ambiente di sicurezza più imprevedibile e volatile.

Siamo nel mezzo di una rivoluzione digitale che ha già introdotto cambi paradigmatici nella teoria e nella pratica della sicurezza internazionale – e siamo solo all'inizio. I progressi nel campo dell'Artificial Intelligence, ad esempio, renderanno possibile automatizzare i sistemi d'arma (anche quelli per il dominio cibernetico) e pianificare alla perfezione le operazioni, consentiranno di manipolare molto più efficacemente le opinioni pubbliche mediante *deep-fakes* e propaganda computazionale (*cyber-enabled information warfare*), eleveranno in maniera esponenziale la velocità dei futuri conflitti (*hyperwar*), i quali saranno sempre più tra macchine capaci di decidere autonomamente (e tra algoritmi – *algorithmic warfare*). In questo nuovo orizzonte strategico viene dunque esasperata la necessità di mantenere la superiorità tecnologica che è storicamente stata associata all'egemonia dell'Occidente sul sistema internazionale, e che invece

ora sembra minacciata dai progressi ottenuti da parte di sistemi alternativi a quelli occidentali, o quantomeno con essi in diretta concorrenza.

La mobilitazione in atto per mantenere questa superiorità tecnologica è all'origine del disaccoppiamento (*decoupling*) in atto tra le catene produttive di hardware e software a livello globale, oltre che del progressivo innalzamento di barriere al trasferimento di tecnologia e del proliferare di salvaguardie nazionali nei prodotti e servizi tecnologici (si pensi alle tensioni internazionali legate al 5G cinese, o alla recente decisione di Pechino di sostituire nei prossimi tre anni con tecnologia nazionale tutto l'hardware e il software in uso nelle istituzioni pubbliche). Nella Great Powers Competition, anche il traffico internet si segmenta in diversi sistemi tra loro connessi, ma all'occorrenza potenzialmente autarchici: è il caso del Grande Firewall cinese, o del controllo sovrano esercitato dalla Russia sulle proprie reti. Sono evoluzioni che discendono dalla (e al contempo rafforzano la) competizione tra blocchi contrapposti, ed è forse qui che osserviamo più profonde le linee di faglia che si profilano nella Great Powers Competition in divenire: se per gli uni la "libertà di internet" è condizione ideologicamente irrinunciabile per il godimento nel XXI secolo dei fondamentali diritti di informazione, espressione e associazione, per gli altri essa rappresenta una minaccia esistenziale per la propria stabilità politica e la propria sicurezza. La nostra libertà dipenderà in misura crescente dalla difesa di questa "linea del Piave".

4. La competizione sugli “spazi comuni” (mare, aria, spazio)

Emidio Diodato

Il Libro Bianco cinese pubblicato il 22 giugno 2019 descrive nei dettagli lo sviluppo militare cinese legandolo allo sforzo di modernizzazione voluto dal presidente Xi Jinping. Ciò lo distingue dai precedenti documenti sulla difesa, che mettevano al centro della riflessione strategica cinese le intenzioni pacifiche del paese e la cooperazione internazionale reciprocamente vantaggiosa.

Nel Libro Bianco si afferma che è indispensabile attuare in modo esaustivo il pensiero di Xi sul rafforzamento dei militari, seguire accuratamente la sua visione strategica, continuare a rafforzare la lealtà politica delle forze armate per concentrarsi sulle capacità di combattere e vincere.

Le radici della competizione

La premessa da cui il documento muove è che la competizione strategica internazionale sia in aumento. Ciò è imputato al fatto che gli Stati Uniti adottano politiche unilaterali le quali intensificano la concorrenza tra i principali paesi, aumentando in modo significativo le spese di difesa e la necessità di sviluppare ulteriori capacità in ambito nucleare, spaziale, informatico e missilistico. Il Libro Bianco si pone dunque come obiettivo la necessità di rafforzare le forze armate cinesi in una fase storica che, sin dal titolo, è definita come una “nuova era”. I principali campi della sicurezza sono individuati nel settore nucleare, dello spazio e del cyberspazio. Puntando a salvaguardare l’unità nazionale cinese, tuttavia, le forze armate sono chiamate a

rafforzare preliminarmente la preparazione militare sul mare. In questa prospettiva, un severo monito è rivolto a quelle che vengono definite come le “forze separatiste” favorevoli all’indipendenza di Taiwan. A ciò è sommata la necessità di proteggere gli interessi esteri della Cina grazie allo sviluppo di strutture logistiche marittime, come ad esempio la base navale di Gibuti entrata in servizio nell’agosto 2017¹.

Il Libro Bianco del 2019 può essere considerato come la risposta cinese all’imponente cambiamento di visione strategica operato dagli Stati Uniti di Donald Trump, il quale, tra fine 2017 e inizio 2019, ha spostato il focus militare americano dal terrorismo e dalla diffusione dell’estremismo alla competizione strategica internazionale e a un possibile conflitto con Cina e Russia. Nel documento presidenziale noto come *Strategia di sicurezza nazionale*, pubblicato nel dicembre 2017, il sistema delle relazioni internazionali è descritto come sempre più competitivo, con Cina e Russia che sfidano il potere, l’influenza e gli interessi statunitensi, tentando di eroderne sicurezza e prosperità. Si afferma che Cina e Russia intendano modellare un sistema internazionale antitetico ai valori e agli interessi degli Stati Uniti. In particolare, la Cina è accusata di voler allontanare gli Stati Uniti dalla regione indo-pacifica per espandere il proprio modello economico guidato dallo stato e riordinare la regione a proprio favore. Gli investimenti in infrastrutture e le strategie commerciali della Cina sono visti come meri strumenti per realizzare aspirazioni geopolitiche più vaste. Gli sforzi per costruire e militarizzare gli avamposti navali, a partire dal Mar Cinese Meridionale, sono considerati pericolosi per il libero flusso degli scambi, minacciando nei fatti la sovranità delle altre nazioni e minando la stabilità regionale. Si sottolinea che la Cina presenta le sue ambizioni come reciprocamente vantaggiose, mentre in realtà il dominio cinese rischia di diminuire la sovranità di molti stati nella regione indo-pacifica².

¹ The State Council Information Office of the People Republic of China, *China's National Defense in the New Era*, giugno 2019.

² The White House, *National Security Strategy of the United States of America*,

Questa percezione della minaccia è ribadita nel documento militare (*Strategia di difesa nazionale* 2018) che traduce e perfeziona le indicazioni presidenziali, in cui la Cina è presentata come un concorrente strategico capace di usare la propria economia predatoria per intimidire i vicini, soprattutto militarizzando il Mar Cinese Meridionale³. Tale percezione della minaccia è ancor più esplicita in un successivo rapporto redatto dall'agenzia militare di intelligence degli Stati Uniti. In questo documento, pubblicato nel gennaio 2019, quindi pochi mesi prima del Libro Bianco cinese, si afferma come, osservando il recente sviluppo militare della Cina, si possa giungere alla conclusione che già nel Libro Bianco del 2015, benché centrato sulle intenzioni pacifiche del paese e sulla cooperazione internazionale, si fosse introdotto un evidente nesso tra il sogno cinese di un grande ringiovanimento della nazione e la necessità di rendere il paese militarmente più forte⁴.

Un analista del Center for Strategic and International Studies di Washington è perfino arrivato ad affermare che il Libro Bianco del 2019 sia stato in conclusione una risposta esplicita e immediata della Cina al documento redatto dall'intelligence statunitense⁵.

Il dominio del mare

Il Libro Bianco sulla difesa del 2015 è in effetti il primo documento cinese dedicato esclusivamente alla strategia militare. Pur recando nel titolo la parola "militare", in gran parte rispondeva alla necessità che la Cina diventasse e operasse come potenza marittima di livello mondiale, in grado di difendere gli interessi

dicembre 2017.

³ Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America*, 2018.

⁴ Defense Intelligence Agency, *China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win*, gennaio 2019.

⁵ A.H. Cordesman, *China's New Defense White Paper*, Center for Strategic and International Studies, 24 giugno 2019.

e la sicurezza nazionale con particolare attenzione alle risorse energetiche⁶. Come in precedenti documenti era ribadito che la Cina avrebbe avuto maggiori opportunità di sviluppo in un ambiente esterno pacifico. Tuttavia si introduceva la tesi che le forze della Marina dovevano spostare gradualmente la loro attenzione dalla difesa delle acque territoriali alla protezione dei mari aperti. Era quindi affermato il concetto che mari e oceani sono la base per quella pace duratura necessaria allo sviluppo della Cina. In questa prospettiva, doveva essere abbandonata la mentalità tradizionale cinese che antepone la terra al mare e attribuire invece grande importanza alla gestione dei mari e degli oceani. Era dunque ritenuto necessario che la Cina sviluppasse una moderna struttura di forza militare marittima commisurata ai suoi interessi di sviluppo, proteggendo la sicurezza di quelle che erano definite le “linee strategiche di comunicazione marittima”⁷.

La Cina che ha una lunga storia come potenza marittima, è stata storicamente sempre considerata una potenza continentale. Negli ultimi cinque anni Xi Jinping non ha perso occasione per affermare la necessità dello sviluppo di una forza militare non solo su terra ma anche su mare, affinché “la storia dell’umiliazione” non si ripeta. Nel 1820 l’economia cinese era la più forte del mondo. Tuttavia, solo due decenni dopo, nel 1840, subì un’aggressione straniera dal mare. Da allora fino al 1949 la Cina ebbe poca autonomia. Questo ricordo è alla base della narrativa geopolitica che ha ispirato i due libri bianchi di Xi.

Dietro questa retorica ci sono però dei dati di fatto. Dal 2001 in Cina si sono verificati i seguenti importanti cambiamenti: l’economia marittima è cresciuta rapidamente; una grande parte della popolazione si è spostata verso le regioni costiere; l’economia è diventata più dipendente dall’esterno⁸. Sebbene

⁶ B.D. Cole, *China’s Quest for Great Power. Ships, Oil, and Foreign Policy*, Annapolis, Naval Institute Press, 2016.

⁷ The State Council Information Office of the People’s Republic of China, *China’s Military Strategy*, maggio 2015.

⁸ Zhiguo Kong, *The Making of a Maritime Power. China’s Challenges and Policy Responses*, Singapore, Springer, 2017.

la Cina non abbia le caratteristiche di un'isola o di una quasi-isola come Gran Bretagna e Stati Uniti, ossia le due potenze moderne che in passato hanno cercato il dominio del mare, le sue regioni di maggiore importanza per lo sviluppo sono quelle più accessibili via mare. La Cina meridionale presenta molte caratteristiche tipiche dell'isola. In tempi in cui lo stato cinese non riusciva a sfruttare il mare, coloro che abitavano le province costiere meridionali vedevano i propri interessi strettamente legati al commercio e non come interessi anche della nazione nel suo insieme. Spesso avevano avuto non solo l'incentivo a sfidare il governo centrale, ma anche la capacità di farlo⁹.

Il dominio del mare in termini militari si ottiene con la capacità di difendere la costa e di vincere, e se necessario, affrontare scontri navali in oceano aperto. In un mondo moderno dominato dalle comunicazioni wireless e dalle trasmissioni satellitari, il 99 per cento di tutti i dati internazionali viene trasportato da circa 200 cavi a fibre ottiche sottomarine a una velocità otto volte superiore rispetto a quella dei satelliti. Il trasporto marittimo rimane inoltre la spina dorsale del commercio internazionale e della catena di approvvigionamento manifatturiera, poiché oltre i quattro quinti delle merci è trasportato via mare. Le immense distanze oceaniche e la velocità limitata delle navi rendono tuttavia molto difficile il controllo militare degli oceani. Con la sua maggiore potenza di propulsione, un sottomarino nucleare può trasportare un numero maggiore di armi e più equipaggio rispetto ai sottomarini diesel. Gli sforzi della Russia e della Cina per potenziare e silenziare i loro sottomarini nucleari ne hanno reso più difficile la ricerca e la localizzazione in mare aperto da parte delle forze navali statunitensi¹⁰. Non c'è una grande differenza tra i 70 sottomarini statunitensi e la somma dei 41 russi con i 19 cinesi, va sottolineato però il fatto che un numero crescente

⁹ T.M. Kane, *Chinese Grand Strategy and Maritime Power*, London-New York, Routledge, 2014.

¹⁰ T. Callender, "The Naval Warfare Domain", in D.L. Wood (a cura di), *2018 Index of U.S. Military Strength*, Washington, The Heritage Foundation, pp. 45-58.

di paesi appare oggi in grado di dotarsi di questo tipo di unità navale¹¹.

Una potenza marittima nella regione Asia-Pacifico ha però buoni motivi per considerarsi anche potenza marittima globale. Nel 2018 in Asia si è concentrato il 64% dei porti che hanno movimentato merci per mezzo di container. Le importazioni cinesi di gas naturale liquefatto sono aumentate di oltre il 40%¹². Esistono tre rotte principali che consentono alla Cina di dirigersi verso gli oceani: la rotta nord che passa tra lo stretto coreano e le isole Curili, la rotta est tra l'arcipelago giapponese e Taiwan, e la rotta meridionale attraverso lo stretto di Taiwan o attraverso le acque al largo del Guangdong, da cui si raggiunge l'Oceano Indiano. Gli Stati Uniti hanno la capacità di controllare tutte e tre le rotte, perché sono alleati di Taiwan, del Giappone e della Repubblica di Corea, oltre ad avere basi militari a Singapore, Thailandia, Malesia e Indonesia. Se Taiwan si riunificasse con la terraferma, allora la Cina potrebbe godere di un ampio margine di manovra lungo le rotte orientale e meridionale. È dunque prevedibile che la competizione tra Cina e Stati Uniti sui mari rimarrà centrata su Taiwan, oltre che lungo le linee strategiche di comunicazione navale.

Dalla difesa al combattimento aereo

A differenza del mare, lo spazio aereo consente il più rapido passaggio di mezzi: velivoli o missili. Include inoltre l'uso dello spettro elettromagnetico per trasportare voce e dati al fine di dirigere e impiegare le forze, nonché l'uso di sensori e radar per rilevare oggetti. Nel 1991, durante l'operazione Desert Storm, gli Stati Uniti dimostrarono che forze aeree ben addestrate e ben equipaggiate potevano controllare la maggior parte degli aspetti

¹¹ H.I. Sutton, "Nuclear Submarine Game Changer: New Countries Go To Atomic", *Forbes*, 3 novembre 2019.

¹² United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport 2019*, Ginevra, Nazioni Unite, 2019.

operativi in un moderno campo di battaglia. Dopo di allora, l'impiego del potere aereo ha riguardato quasi tutti i conflitti armati internazionali, sovente determinandone gli esiti. Benché la Cina sia stata colpita dallo sviluppo di questi eventi e abbia cercato di rafforzare le proprie capacità aeree, alcuni analisti della RAND Corporation giunsero alla conclusione che, alle porte del nuovo millennio, le forze aeree cinesi erano ancora ben lontane dall'aver intrapreso la via di un necessario ammodernamento, rimanendo legate a decisioni ereditate dal passato¹³. A quel tempo divennero internazionalmente noti due colonnelli dell'Aeronautica cinese, Qiao Liang e Wang Xiangsui, i quali teorizzavano un nuovo tipo di guerra "senza limiti", che anticipava il fenomeno dei nuovi terrorismi ma al contempo sottraeva centralità allo strumento aereo.

Negli ultimi due decenni la Cina ha però fatto rapidi progressi nell'implementare nuove capacità e concetti operativi modernizzando rapidamente la propria potenza aerospaziale. A questa conclusione è giunto, nel 2018, un altro analista della stessa RAND Corporation, secondo il quale la Cina non ha solo studiato le operazioni statunitensi e il controllo delle comunicazioni nel corso delle azioni militari per rafforzare la propria difesa, ma ha anche innovato il suo approccio per fronteggiare in combattimento la superiorità delle forze degli Stati Uniti nell'Asia-Pacifico. La proiezione di potenza della Cina è oggi in gran parte costruita intorno allo sviluppo di missili balistici e da crociera con attacco di precisione, integrati da una fitta rete di missili terra-aria e aerei da combattimento¹⁴. La Cina sta dunque investendo in sistemi missilistici con l'obiettivo di ostacolare significativamente i punti di lancio degli Stati Uniti operativi nella regione Asia-Pacifico in coerenza con la sua strategia di dominio del mare.

¹³ K.W. Allen, G. Krumel e J.D. Pollack, *China's Air Force Enters the 21st Century*, Santa Monica, RAND Corporation, 1995.

¹⁴ H. Scott, *Defeat, Not Merely Compete. China's View of Its Military Aerospace Goals and Requirements in Relation to the United States*, Santa Monica, RAND Corporation, 2018.

Comprendere il legame tra spesa militare cinese e potenza militare cinese è reso decisamente complicato dalla mancanza di trasparenza. Dopo gli Stati Uniti, che sono di gran lunga il più grande investitore, la Cina è il secondo paese per spesa militare. Nel 2018 ha aumentato il budget del 5%, raggiungendo una spesa di quasi dieci volte superiore a quella del 1994¹⁵.

Una nuova corsa allo spazio

I principali campi della competizione strategica tra Cina e Stati Uniti indicati nel Libro Bianco del 2019 sono, oltre al dominio del mare, quello della sicurezza nucleare, dello spazio e del cyberspazio. Nel corso della guerra fredda, i primi due campi si intrecciarono. Stati Uniti e Unione Sovietica si sfidarono nella rincorsa a sempre maggiori successi spaziali nel lancio di missili e satelliti, nella conquista della luna e di altri pianeti. L'espressione "corsa allo spazio" divenne presto sinonimo di corsa agli armamenti, in particolare atomici. La ricerca del prestigio oltre che la ricerca della superiorità nucleare furono i due incentivi che portarono Stati Uniti e Unione Sovietica a spendere una grande quantità di risorse.

Nel 2003 la Cina divenne il terzo paese dopo le due superpotenze a permettere all'uomo di raggiungere lo spazio. La Cina riteneva che uno dei vantaggi del suo programma spaziale fosse dimostrare la propria tecnologia militare¹⁶. Ciò che la Cina ha cercato di fare con Xi, dopo il 2015, è stato ottenere il riconoscimento non tanto di un prestigio militare, quanto piuttosto della legittimità a occupare lo spazio. Ciò è avvenuto attraverso la costruzione di una narrazione secondo cui, come emerge chiaramente dal Libro Bianco sullo spazio del 2016, le attività spaziali

¹⁵ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Fact Sheet April 2019: Trends in world military expenditure*, 2018.

¹⁶ R. Handberg e Zhen Li, *Chinese Space Policy. A Study in Domestic and International Politics*, New York, Routledge, 2007.

cinesi porteranno alla crescita e allo sviluppo economico globale¹⁷.

A differenza della Nasa, l'agenzia responsabile per il programma spaziale statunitense, impegnata nell'esplorazione dello spazio attraverso missioni di natura prevalentemente scientifica, il programma spaziale cinese si presenta come finalizzato alla creazione di ricchezza a lungo termine, esplorando le potenzialità di un'economia basata sullo spazio. Ciò che si promette sono sia le potenziali ricadute industriali delle infrastrutture spaziali, in particolare per la comunicazione e i trasporti, sia lo sviluppo di un'economia sostenibile grazie alle risorse spaziali che la scienza saprà mettere a disposizione dell'uomo. La corsa allo spazio è quindi parte integrante del sogno cinese di Xi, ovvero quello di proiettare a livello globale il potere e l'influenza della Cina. Ciò dovrebbe realizzarsi attraverso una strategia incrementale di occupazione dello spazio: potenziare le stazioni di lancio dei satelliti, costruire una stazione spaziale cinese, esercitare un dominio sullo spazio cislunare, costruire una centrale solare nell'orbita geostazionaria, sviluppare la capacità di esplorazione spaziale per estrarre risorse dagli asteroidi¹⁸.

La rilevanza strategica del cyberspazio è più recente e più difficilmente si associa alla corsa allo spazio, mettendo in gioco tutti gli elementi naturali, ossia terra, mare e aria. Il cyberspazio ha infatti tre componenti: la rete fisica o hardware che ha base terrestre, la rete logica o software che ha base principalmente marittima, e la persona cyber o il cosiddetto *wetware*. Esiste tuttavia un rapporto anche tra cyberspazio e spazio extra-atmosferico, e cioè lo spazio che si estende oltre la fascia tra 100 chilometri (62 miglia) e 100 miglia sopra la superficie terrestre. A 100 chilometri le forze aerodinamiche hanno un impatto minimo e a 100 miglia l'atmosfera non è più una presenza significativa. Così definito, lo spazio extra-atmosferico è rilevante per il cyberspazio nella misura in cui gran parte delle infrastrutture

¹⁷ The State Council Information Office of the People's Republic of China, *White Paper on China's space activities in 2016*, dicembre 2016.

¹⁸ N. Goswami, "China's Future Space Ambitions: What's Ahead?", *The Diplomat*, 4 novembre 2019.

critiche del mondo – come le comunicazioni per il trasporto aereo e per il commercio marittimo, per i servizi finanziari, di difesa o di altro tipo, incluso il monitoraggio meteorologico e ambientale – dipende dalle infrastrutture spaziali, inclusi i satelliti, oltre che dalle stazioni di terra e dai collegamenti terrestri e marittimi a livello nazionale, regionale e internazionale. Spazio, cyberspazio e spettro elettromagnetico possono inoltre integrarsi con l’obiettivo di offrire un “ombrello informativo” al sistema militare, che opera con azioni a terra, nel mare o attraverso le forze aeree e missilistiche.

Nella nuova corsa allo spazio la competizione riguarda non solo la sua occupazione per finalità economiche, per garantire i vantaggi di un’economia spaziale in espansione, ma anche per il controllo delle informazioni. I maggiori documenti strategici cinesi riflettono costantemente l’opinione secondo cui la principale minaccia alla realizzazione dello sogno cinese di Xi Jinping è la presenza delle forze armate degli Stati Uniti nell’Asia-Pacifico. Non bisogna tuttavia sottovalutare gli sviluppi nello spazio extra-atmosferico per le operazioni militari, incluse quelle aeree, nonché per quelle ricadute civili che hanno un impatto strategico, si pensi ad esempio al corridoio di informazione spaziale “Belt and Road” lanciato nel 2016 dall’Agenzia nazionale cinese per lo spazio.

5. La caccia alle risorse strategiche

Ugo Tramballi

Ottocento tonnellate di pepe, duecento di chiodi di garofano, grandi quantità di noce moscata e cannella. Era il 1599: mai in Olanda era arrivato un carico così ricco. Quelle spezie avrebbero garantito un profitto del 400% alla Compagnie Van Verre, la Compagnia delle Terre Distanti che aveva armato e affidato la sua flotta commerciale all'ammiraglio Jacob Corneliszoon. La missione fino in Indonesia ebbe un tale successo che tre mesi più tardi, a Londra, i soci della East India Company appena fondata, decisero di “lasciare agli olandesi i commerci delle spezie aromatiche e di focalizzarsi in Asia su settori commerciali meno competitivi ma potenzialmente più promettenti: i tessuti di fine cotone, l'indaco e il chintz”¹.

In pochi decenni, concorrenti ma nemici solo in epoca napoleonica, olandesi e inglesi costruirono vasti imperi commerciali in Indonesia, in India e in altre parti del mondo. L'impresa economica andava difesa da paesi concorrenti, pirati e regnanti locali rapinati delle loro ricchezze. Questo richiese che le compagnie organizzassero milizie private armate di cannoni e navi da battaglia. Ma oltre a spezie e cotone occorreva difendere anche le vie d'acqua e degli stretti attraverso i quali passavano le *commodities*, la stabilità dei mercati e dei prezzi. Solo i governi, le loro flotte e i loro eserciti potevano garantirlo. E presto quegli imperi commerciali privati diventarono realtà geopolitiche, spesso convinte di avere anche una missione civilizzatrice.

¹ W. Dalrymple, *The Anarchy – The East India Company, Corporate Violence and the Pillage of an Empire*, London, Bloomsbury, 2019.

Dalle spezie alle terre rare

All'inizio di marzo 1986 Pechino incominciava a sentire i primi tepori della primavera. La città era ancora quella spartana ed essenziale dell'epoca maoista, molto lontana dalla modernità del socialismo di mercato, cioè del capitalismo dirigista di oggi. Il 3 di quel mese il governo della Repubblica Popolare approvava il "Programma 863", il Piano Statale per lo Sviluppo dell'Alta Tecnologia. Veniva stabilito che la Cina dovesse promuovere lo sviluppo dell'High-Tech per raggiungere l'indipendenza economica dalle tecnologie dei paesi stranieri. Quando gli esperti e il premier Zhao Ziyang gli presentarono il programma, a Deng Xiaoping bastarono due giorni per ordinare all'esecutivo di approvarlo.

Trent'anni più tardi il 13° Piano quinquennale 2016/2020, il primo di Xi Jinping, stabiliva che quello sarebbe stato "il periodo decisivo per l'industria dei metalli non ferrosi e per la creazione del benessere" della società cinese². Ma la conquista dei minerali critici, le spezie del XXI secolo, iniziata col "Programma 863" era già avvenuta: il piano quinquennale affermava una realtà non più un obiettivo futuro. Stati Uniti, Unione Sovietica ed Europa avevano salutato con simpatia il risveglio della Cina attraverso le riforme denghiste. Oggi le potenze mondiali sono preoccupate, si chiedono fino a che punto il primato cinese nei materiali necessari all'industria del futuro sia ancora commercio e non invece già ambizione geopolitica.

Le terre rare sono composte da 17 elementi comuni da trovare ma raramente reperibili in una concentrazione che sia economicamente vantaggiosa da produrre. Grazie ai suoi bassi costi di estrazione, la Cina controlla quasi il 90% delle terre rare. I suoi elementi sono necessari per l'industria strategica mondiale: leghe per batterie, display a cristalli liquidi, auto ibride, LED, energie rinnovabili. E industria militare. Lora Saalman e Naabeel Mancheri di Carnegie hanno stilato un breve e

² *Minig the Future – How China is Set to Dominate the Next Industrial Revoluton*, Foreign Policy Analytics Special Report, maggio 2019.

incompleto elenco dell'uso dei metalli rari nel settore della difesa: missili cruise Tomahawk, munizioni per attacchi diretti congiunti, l'aereo senza pilota Predator, laser montati su aerei, veicoli per lanci spaziali³.

Fra i minerali critici, solo di cobalto, metalli del platino e litio la Cina non ha il monopolio della produzione o del commercio né riserve significative. La principale fonte di cobalto è la Repubblica Democratica del Congo. In pochi anni le imprese pubbliche (l'equivalente cinese delle compagnie commerciali private europee del XVI secolo) sono riuscite a controllare metà della produzione del paese africano. Il Bushveld Complex, in Sudafrica, è la formazione geologica con la più grande riserva di metalli del gruppo del platino. Anche laggiù le aziende cinesi sono arrivate a controllare la metà della produzione. Quanto al litio il 90% delle riserve è in Cile, Argentina e Australia: in meno di sei anni i cinesi hanno preso il controllo del 59% della produzione.

Scramble for Africa. And Arctic

Nell'ottobre dell'anno scorso Vladimir Putin aveva invitato a Soci, sul Mar Nero, 43 capi di stato e di governo del Continente Nero per il primo Forum economico Russia-Africa. Risorse naturali, energie, cooperazione e armi. Con grande ritardo rispetto ai suoi avversari globali, Putin cercava il successo diplomatico già raggiunto in Medio Oriente. Mantenendo le distanze dai conflitti africani e da un impegno militare che vada oltre la vendita di armi e l'uso di forze militari private, comunque sotto il controllo di Mosca, il presidente russo cercava accordi su "tecnologie e know-how per lo sfruttamento dei minerali in cambio di concessioni, diritti di sfruttamento, commesse per la costruzione di centrali nucleari, strade e ferrovie"⁴.

³ L. Saalman e N. Mancheri, *Moving up the Supply Chain: China's Policy and Rare Earth Industry*, Carnegie Europe, 7 dicembre 2012.

⁴ A. Scott, "La Russia ora guarda all'Africa come a una immensa start up", *Il Sole*

Il vantaggio che hanno anche i cinesi – ma non gli europei né gli americani – è che la Russia non chiede democrazia, rispetto dei diritti umani, sviluppo della società civile, in cambio della sua collaborazione. Ma la sua presenza in Africa, scambi per 30 miliardi di dollari nel 2018, è ancora scarsa, quasi insignificante rispetto ai concorrenti: la UE ha un interscambio da 300 miliardi, la Cina da 204.

Metalli preziosi, *commodities* agricole, idrocarburi, denaro a giunte militari e presidenti corrotti e inamovibili: lo *Scramble for Africa* del XXI secolo continua ad avere molte similitudini con la brutale e caotica spartizione coloniale del continente fra il 1881 e il 1914, raccontata dal fondamentale saggio di Thomas Pakenham⁵.

L'assalto alla conquista delle materie prime dell'Artico e delle rotte che ne accelerano la commercializzazione grazie allo scioglimento dei ghiacci, è altrettanto evidente e preoccupante. In questa regione la previdenza cinese, la superficialità americana che è il sintomo più evidente della sua lenta decadenza, e l'arretratezza russa, appaiono quasi in trasparenza. “Mentre gli Stati Uniti credono che l'Artico resterà di valore strategico limitato e che la sua attuale postura minimalista sia sufficiente, i suoi due concorrenti, Russia e Cina, hanno visioni totalmente diverse e di lungo termine e hanno allargato la loro presenza militare ed economica”⁶. L'Alaskan North Slope da solo contiene alcuni dei giacimenti di petrolio e gas più grandi d'America. Il valore della sua industria dei minerali nel 2016 era di 2,83 miliardi di dollari.

Tuttavia, se gli Stati Uniti danno l'Artico come per scontato, i cinesi hanno della regione una visione economica. Come potenza più simile ai canoni del XIX secolo che del XXI, la Russia vede il grande Nord come una risorsa militare strategica. Dopo aver creato la Via della Seta, i cinesi vi hanno aggiunto

24 Ore, 27 dicembre 2019.

⁵ T. Pakenham, *The Scramble for Africa – The White Man's Conquest of the Dark Continent*, Random House, 1990.

⁶ *The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region*, CSIS Report, Center for Strategic and International Studies, 3 maggio 2019.

anche una “Via Polare della Seta”: porti, aeroporti, ferrovie, cavi oceanici ed esplorazione delle risorse minerarie ed energetiche. Appena gli accordi siglati diventeranno realtà, le imprese di stato cinesi diventeranno i primi investitori stranieri nelle risorse naturali della Groenlandia.

Care, vecchie commodities

Ariel Sharon che di guerre se ne intendeva, sosteneva che i conflitti del Medio Oriente non erano combattuti per il petrolio ma per l’acqua. Una conferma di questa tesi potrebbe essere la mappa delle falde acquifere dei Territori palestinesi occupati da Israele: alla superficie di ognuna c’è una colonia ebraica.

Acqua e risorse energetiche sono importanti nella geopolitica: destabilizzano i paesi nei quali è scarsa la prima e dove sono in abbondanza le seconde. Ed è plausibile che gli Stati Uniti stiano cercando di prendere le distanze dal Medio Oriente (sebbene nel modo nevrotico e incostante di Donald Trump) dopo aver constatato di non essere più solo i primi consumatori ma anche i primi produttori di greggio e gas. Se in mezzo secolo di guerra fredda con arsenali nucleari attorno alle 80mila testate, Unione Sovietica e Stati Uniti non hanno mai avuto un confronto diretto, è anche perché entrambi disponevano di enormi risorse energetiche: il petrolio non poteva essere causa di conflitto.

Ma acqua, greggio, grano, caffè e litio almeno fino a ora non sono mai stati la causa primaria dei conflitti. Sharon non poteva nascondere che la questione fra Israele, i palestinesi e gli arabi riguardava, e continua a essere, il controllo della terra, le frontiere, la sicurezza. Sfortunatamente oggi anche la religione. Gli Stati Uniti hanno sempre perseguito una strategia di “Oil dominance”: ne producevano abbastanza all’interno delle proprie frontiere e fuori si assicuravano l’approvvigionamento necessario, garantendo protezione e influenza ai paesi produttori. Ma la convinzione dell’“eccezionalismo” che ha mosso la potenza americana alla conquista del mondo aveva altri fondamenti. La

grande disponibilità di gas e petrolio sono solo un importante strumento del neo-imperialismo russo, una copia di quello zarista, un'epoca nella quale gli idrocarburi avevano scarsa importanza.

Le *commodities* stabilizzano o destabilizzano, a seconda dei casi. Ma questa è tornata a essere un'epoca di ideologie, in qualche modo anche queste materie prime della geopolitica: nazionalismo, sovranismo, autocrazia contro sistema liberale, uso politico della fede. “Praticamente tutti gli attori in Medio Oriente, Cina, Russia e per certi versi Europa, sono di fronte a grandi decisioni strategiche: devono individuare alcune direzioni fondamentali delle loro politiche: la Cina sulla natura del suo posto nel mondo; la Russia sugli obiettivi delle sue sfide; l'Europa sui suoi scopi; l'America nel dare un senso alla sua attuale turbolenza in seguito all'elezione” di Donald Trump⁷.

Dopo la caduta del Muro, dell'Urss e la scomparsa del comunismo da tutte le latitudini, l'inizio degli anni Novanta era segnato dal predominio dell'economia. Con lo slogan “It's Economy, stupid”, lo sconosciuto Bill Clinton aveva battuto George H.W. Bush che aveva liberato il Kuwait, avviato il processo di pace arabo-israeliano, governato la fine dell'Urss e la riunificazione delle due Germanie.

Oggi anche la cattiva distribuzione della ricchezza nazionale o delle materie prime internazionali non sono problemi economici da riformare, ma questioni politiche: si rivendica il cambio delle classi dirigenti, l'eccesso di democrazia, il ritorno di un leader forte. Un esempio: Trump e il Messico, cioè lo sconvolgimento delle gerarchie nelle priorità fra gli Usa e lo stato vicino. “Immigrazione, muri alla frontiera, tariffe sull'acciaio e Nafta. Tutto questo oggi è interrelato nel contesto della politica estera. E si ha la sensazione che gli scambi energetici col Messico siano tenuti in ostaggio come moneta di scambio nel negoziato sulle altre questioni”⁸.

⁷ J. Goldberg, “The Lesson of Henry Kissinger”, *Atlantic*, dicembre 2016.

⁸ S. Ladislav, *Energy in an Era of Frenemy Foreign Policy*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 30 maggio 2019.

ENERGIA E POLITICA INTERNAZIONALE

Alberto Clò

L'energia costituisce da sempre l'elemento fondante della potenza delle nazioni ed è da sempre arena di scontro per trarne sia un vantaggio competitivo politico, economico sia di autonomia e predominio. Così fu nel 1914 quando Winston Churchill convinse il Tesoro inglese ad acquisire l'Anglo Persian Oil company (poi British Petroleum) "per preservare la forza economica e militare della Gran Bretagna" o nel secondo dopoguerra con la "Yalta del petrolio" fissata tra Roosevelt e Churchill per spartirsi il Medio Oriente. A molti decenni di distanza le cose non sono cambiate. L'energia resta fatto essenzialmente politico prima ancora che economico. A dominare lo scacchiere energetico mondiale è sempre più il duopolio Cina-Statì Uniti in un gioco teso ad acquisirvi posizioni di leadership, rafforzando il proprio potere più che l'un contro l'altro verso altre aree del mondo. In un interessante [articolo](#) su *Foreign Affairs*, Amy Myers Jaffe ha sviluppato un'interessante tesi che riconduce la svolta del presidente cinese Xi Jinping nella strategia energetica nazionale all'obiettivo di fare della Cina "the renewable energy superpower of the future" per contrastare la leadership che l'America va guadagnando nel petrolio (di cui è ora primo produttore) e nel metano grazie alla *shale revolution*. Rivoluzione che le ha consentito di ridurre drasticamente la sua dipendenza energetica dall'estero: dall'inizio del Millennio dal 25% al 3% per l'insieme delle fonti, dal 52% all'11% per il petrolio, a zero per il metano, divenendone esportatore netto. Per contro, la dipendenza estera cinese è esplosa – salendo al 70% per il petrolio e al 45% per il metano – così che la sicurezza delle forniture, anche nelle rotte di transito, è divenuta una sua ossessione. Per contrastare l'asimmetria economico/geopolitica con Washington, la Cina (questa è la tesi di Jaffe) mira ad acquisire una leadership tecnologica, industriale, commerciale nelle nuove rinnovabili (solare/eolico); nell'intera *supply chain*

della mobilità elettrica, nell'efficienza energetica, nella finanza "verde": nelle tecnologie *low-carbon*, in sostanza, cui mirano le politiche climatiche occidentali per abbattere il surriscaldamento del Pianeta. Diverse le conseguenze di queste dinamiche: (a) disimpegno di Washington dall'area mediorientale, ormai estranea ai suoi interessi energetici così da consentirgli ampi gradi libertà (vedi sanzioni verso Iran); (b) creazione di un vuoto politico in quell'area in cui si è inserita la Russia, grazie anche alla totale assenza dell'Europa, con un gioco a geometrie variabili a seconda delle specifiche situazioni crisi; (c) ridursi del ruolo baricentrico dell'Opec, sempre più dominata dall'Arabia Saudita, rafforzata però dalla concertazione con la Russia; (d) progressiva marginalizzazione dell'Europa che rende ancor più vacua la strategia unilaterale sul clima (obiettivo zero-carbon al 2050), destinata a penalizzarne fortemente l'economia con esiti del tutto simbolici nella riduzione emissioni globali (cui contribuisce per nemmeno il 10%). L'azione di contrasto di Pechino agli Stati Uniti si è sostanziata, in sintesi, nella penetrazione nei sistemi energetici specie dei paesi europei, con tecnologie *green* che hanno beneficiato dell'enorme supporto degli incentivi loro riconosciuti. In sintesi: le economie e i consumatori europei hanno operato per l'economia e l'industria cinese. Lo scontro, a ben vedere, non è tanto (o solo) tra Cina e America, ma tra America ed Europa che dovrà giocoforza in futuro accrescere i suoi approvvigionamenti di petrolio e metano, visto il ridursi della sua produzione interna. Un'Europa sempre più vulnerabile sul duplice fronte delle rinnovabili e degli idrocarburi, anche perché sempre più ininfluente sul piano politico. Anche la Cina, nonostante la crescita delle rinnovabili, dovrà importare petrolio e metano in modo crescente, cambiando tuttavia la sua strategia sinora concentrata nell'accaparrarsi il controllo di giacimenti: acquisendo concessioni, concedendo prestiti ai paesi produttori, investendo al loro interno (Iran, Iraq, Venezuela, Africa, ecc.). Una strategia estremamente costosa con risultati deludenti quanto a produzione acquisita – appena 2 mil. bbl/g a fronte di 160 miliardi dollari spesi – e debiti

non rimborsati (specie da Venezuela). La strategia cinese troverà, in futuro, linfa soprattutto dalle politiche climatiche occidentali tutte orientate a rinnovabili e mobilità elettrica, erroneamente ritenute le uniche soluzioni ai cambiamenti climatici. Dal momento che esistono molte altre tecnologie non meno efficaci sotto il profilo ambientale, **nucleare incluso**, ove si confrontino le emissioni nel loro intero ciclo produttivo e di vita. Quanto alla sicurezza, con rinnovabili e mobilità elettrica muta la *natura* ma non la *criticità* della dipendenza estera: passando al petrolio/metano da una dipendenza di carattere *fisico*, a fronte comunque di un ampissimo spettro di fornitori, a una ancor più critica di carattere *tecnologico* dal quasi-monopolista cinese. Diversamente da quel che sosteneva Winston Churchill per il petrolio “safety and certainty in oil lie in variety and variety alone”, la diversificazione non porta oggi a una maggior sicurezza. È un’idea romantica che questo valga per le tecnologie a basso impatto climatico. Il tema della sicurezza energetica, che è poi sicurezza nazionale, non si affronta *scambiando semplicemente una dipendenza con l’altra*, specie se questa è peggiore. Evitando di infilarci nella *Tela del Ragno* nell’illusione di percorrere la *Via della Seta*.

ACQUA, CAMBIAMENTI CLIMATICI E CONFLITTI

Emanuele Fantini

Gli allarmi per la crisi idrica globale si susseguono da trent'anni, puntando ormai il dito non più verso scenari futuri quanto piuttosto in direzione di un preoccupante presente: da un lato l'aumento della domanda di acqua legata a crescita demografica e dei consumi, dall'altro un'offerta nei migliori dei casi costante o in diminuzione per via di inquinamento e usi non sostenibili, soggetta a shock stagionali – troppa o troppo poca – a causa dei cambiamenti climatici. La scarsità idrica è così percepita come moltiplicatore di conflitti e minaccia alla sicurezza, sia nazionale sia internazionale.

L'idea delle guerre per l'acqua riassume queste preoccupazioni con un'immagine sicuramente efficace nell'occupare i titoli dei mass media e l'immaginario collettivo, ma fuorviante nel descrivere la relazione complessa tra acqua e conflitti. La guerra per l'acqua rimanda a una (mono)causalità diretta tra scarsità idrica e conflitti, mentre occorre interrogarsi su quali siano i fattori e i processi per cui i problemi ambientali si trasformano in questioni di sicurezza o alimentano episodi di violenza politica.

Quando parliamo di accesso all'acqua un primo elemento da considerare sono le disuguaglianze e le ingiustizie sociali. Nella maggior parte dei casi i proclami sull'interesse nazionale o le statistiche sull'acqua aggregate a livello statale, nascondono profonde disparità di accesso e consumo tra aree geografiche, classi sociali, e gruppi di interesse all'interno di ciascun paese. Ad esempio, la famosa crisi idrica che ha portato la città sudafricana di Cape Town al "giorno zero" nel luglio del 2018, ha avuto un impatto assai differente nei quartieri benestanti che potevano contare su pozzi privati, rispetto alle aree più popolari dipendenti esclusivamente dalle reti di distribuzione e razionamento gestite dalle autorità municipali.

Un secondo fattore, strettamente legato al primo, è rappresentato dal funzionamento delle istituzioni locali e nazionali. Le proteste per la mancanza di accesso ad acqua ed elettricità nelle città irachene di Bassora (2018) e Baghdad (2019), si sono saldate a un malcontento antigovernativo diffuso legato alla corruzione, alla disegualianza e alla disoccupazione, sfociando in un conflitto politico più ampio e violento che ha messo in discussione la legittimità dello stato iracheno.

In terzo luogo bisogna porre anche attenzione alla tecnologia e alle infrastrutture, in molti casi presentate acriticamente come parte della soluzione per aumentare l'offerta di acqua – si pensi ad esempio agli impianti di desalinizzazione dell'acqua marina. Il caso della Grand Ethiopian Renaissance Dam, in corso di costruzione da parte del governo etiopico lungo il corso del Nilo, dimostra come la soluzione tecnica ai problemi di una o più parti in causa – produzione ed esportazione di energia idroelettrica per l'Etiopia, controllo delle inondazioni periodiche del Nilo in Sudan – generi al tempo stesso problemi e conflitti con altri attori, nello specifico l'Egitto che teme la riduzione del flusso del fiume da cui dipende la sua sopravvivenza.

La Grand Ethiopian Renaissance Dam non è che l'ultimo episodio al centro di dispute e negoziazioni pluridecennali per la gestione delle acque del Nilo tra paesi a monte e paesi a valle, che ci ricorda come l'acqua rappresenti non tanto il fattore scatenante di una guerra, quanto piuttosto una delle poste in gioco in dinamiche politiche regionali più ampie, in cui spesso cooperazione e conflitto coesistono. L'importanza della scala regionale e internazionale è confermata dal caso della guerra in Siria, presentata da autorevoli fonti politiche e mediatiche (Barack Obama, Banca Mondiale) come un conflitto causato dai cambiamenti climatici. Uno studio di climatologi ed esperti di sicurezza internazionale sostiene che i cambiamenti climatici indotti dalle attività umane avrebbero contribuito alla grave siccità che ha colpito la Siria tra il 2007 e il 2010 e che questa sarebbe a sua volta all'origine di migrazioni di massa dalle zone rurali verso i centri urbani e delle

conseguenti tensioni sociali, economiche e politiche che hanno portato alla guerra civile.

Altri studiosi hanno messo in dubbio la concatenazione tra tutti questi fenomeni e la loro rilevanza nella guerra civile, invitando a maggior cautela nello stabilire una causalità diretta tra questioni ambientali e conflitti armati. La retorica delle guerre per l'acqua o per il clima, rischia di occultare le responsabilità dei leader politici, o l'influenza di interessi economici e geopolitici internazionali, ben evidenti ad esempio nel caso siriano. Rifiutare questa narrazione non significa negare l'interdipendenza tra ambiente, società e politica, e la rilevanza strategica di questa relazione dalla scala locale a quella globale. Al contrario, riconoscere la complessità e molteplicità dei fattori sociali, istituzionali, tecnologici e geopolitici che trasformano i problemi ambientali in conflitti politici violenti è il primo e imprescindibile passo per prevenire o gestire questi ultimi.

PARTE II

I CAMPI DA GIOCO

6. L'Asia

Guido Samarani

A fine settembre 2019 il governo della Repubblica Popolare Cinese, attraverso il proprio Ufficio informazioni, ha pubblicato l'ultimo di una lunga serie di "libri bianchi" (*white papers*, in cinese *baibishu*), secondo una linea di azione nel campo dell'analisi sui maggiori temi globali e dell'informazione e propaganda verso il mondo esterno sviluppatasi in particolare sin dai primissimi anni Novanta, non a caso in coincidenza con l'impatto internazionale (varie sanzioni in campo militare e non) della "crisi di Tian'anmen" della primavera 1989 e lo sforzo di Pechino di contrastare e spezzare il fronte della critica e delle sanzioni verso la Cina.

Il Libro Bianco, dal titolo significativo *China and the World in the New Era*, si presenta come una messa a punto potenzialmente organica della "visione del mondo" cinese così come maturata e consolidatasi in questi anni, in particolare successivamente alla pubblicazione nel settembre 2011 del Libro Bianco su *China's Peaceful Development* nonché di una serie di documenti inerenti, tra le altre, a questioni quali la contesa commerciale con gli Stati Uniti, la stabilità nell'area dell'Asia-Pacifico, l'attenzione crescente verso l'Artico, ecc. In generale il documento appare, nello stile tipicamente cinese, piuttosto generico e condito con espressioni e valutazioni ricche di riferimenti teorici e simbolici; ciononostante, esso è senza dubbio un interessante punto di riferimento per comprendere meglio e più a fondo ciò che Pechino pensa della realtà internazionale e, in particolare, di come essa guardi alla crescente contesa tra Cina e Usa in generale e in particolare nell'area – chiave per entrambi – dell'Asia orientale.

La Cina e il mondo nella nuova era: alcuni elementi generali

Il Libro Bianco si articola in una “Prefazione”, quattro parti dedicate a chiarire le caratteristiche e specificità dell’attuale sviluppo della Cina e il suo contributo alla crescita e alla pace internazionale, e una “Conclusione”¹.

Per quanto concerne l’approccio complessivo da parte cinese ai profondi processi di mutamento del quadro internazionale, si possono sottolineare alcuni aspetti:

1. Il mondo attuale sta conoscendo una fase di profondo storico cambiamento. Tale fase è caratterizzata da alcune tendenze: multipolarismo, globalizzazione economica, diversità culturale, tecnologia dell’informazione: al centro di tale fase è la ricerca degli obiettivi della pace e dello sviluppo. In quest’ambito, il ruolo della Cina è andato sempre più affermandosi: si tratta di un ruolo profondamente intrecciato con quello del mondo intero, caratterizzato dall’intreccio tra elementi globali e specificità uniche. Lo sviluppo della Cina rappresenta oggettivamente un’opportunità per tutti: in tal senso, “È irrealistico e dannoso guardare allo sviluppo economico cinese come a una minaccia o a una sfida[...]”².
2. In quest’ambito, la Belt and Road Initiative (Bri) “È un processo aperto e inclusivo che non è contro nessuno né intende escludere qualcuno e non cerca di formare blocchi esclusivi, ma mira ad aiutare la Cina e il resto del mondo [...] a perseguire uno sviluppo comune”³.
3. Non è obiettivo della Cina la ricerca di un’egemonia mondiale: “È vero che in passato i paesi che sono diventati forti hanno cercato l’egemonia, ma questa non è una legge storica. Se qualcuno giudica la Cina ponendo la

¹ Si veda The State Council Information Office of the People Republic of China, *China and the World in the New Era*, settembre 2019.

² *Ibidem*, Parte II, Sezione 1.

³ *Ibidem*, Parte II, Sezione 3, Parte IV.

sua esperienza a confronto con quella di alcune potenze occidentali e applica la loro logica alla Cina giungerà a trarre delle conclusioni assurde e distorte. Il fatto che la Cina persegua uno sviluppo pacifico non è retorica diplomatica né un espediente e nemmeno un'ambiguità strategica [...] La Cina non perseguirà mai egemonia o espansionismo, né cercherà di creare sfere di influenza, indipendentemente da come la situazione internazionale possa mutare o in che modo la Cina si svilupperà⁴.

4. Pace e sviluppo rappresentano i temi dominanti dei nostri tempi. Tuttavia, la pace e la stabilità mondiale sono messi a serio rischio da fattori quali unilateralismo, protezionismo, egemonismo e politica di potenza. Uno dei mutamenti più significativi in questa fase storica è rappresentato dall'ascesa della Cina e di altri mercati emergenti e paesi in via di sviluppo: tutto ciò "sta fondamentalmente alterando le strutture internazionali di potere [...] La mentalità da guerra fredda caratterizzata da accerchiamento, coercizione, confronto e minacce sta risorgendo. Egemonismo e politica di potenza stanno emergendo [...] Da tali fenomeni sorge l'esigenza indifferibile di costruire un nuovo sistema di relazioni internazionali basato sui principi di mutuo rispetto, eguaglianza, giustizia, cooperazione benefica per tutti. In tale ambito, un ruolo essenziale deve essere svolto dall'Onu⁵.

L'Asia orientale e il confronto Pechino-Washington

Probabilmente ancor prima dell'ascesa al potere di Xi Jinping, un tema centrale nel dibattito interno cinese sulla direzione della politica estera ha riguardato la questione se porre al centro dell'azione internazionale di Pechino il rapporto con gli Stati

⁴ *Ibidem*, cit., Parte II, Sezione 5.

⁵ *Ibidem*, Parte III.

Uniti, in quanto grande potenza globale, oppure quello con il continente asiatico (e in particolar modo con l'Asia orientale e Centrale) nell'ambito della cosiddetta "diplomazia periferica". Le posizioni al riguardo possono essere così semplificate: da una parte, i sostenitori della priorità delle relazioni con Washington affermavano che positive relazioni con gli Usa avrebbero ridotto il rischio che questi usassero la propria forza e influenza per stimolare i paesi asiatici confinanti contro gli interessi nazionali cinesi; dall'altra, coloro che guardavano in modo fondamentale alla rilevanza della "diplomazia periferica" sostenevano che rafforzare le relazioni con i paesi vicini avrebbe ridotto la possibilità che essi divenissero strumenti nelle mani della Casa Bianca. Tutta una serie di elementi, e in particolare il lancio nel 2013 del Progetto della Bri, tendono a indicare che sia stata la seconda opzione alla fin fine a emergere come centrale, e che l'inasprimento delle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti (dazi, ecc.) sia stato un fattore imprevisto, forse sottovalutato e sicuramente indesiderato⁶.

Per certo, l'ambizione di espandere la presenza e influenza di Pechino in Asia orientale appare per molti aspetti intrecciata con la questione delle relazioni Cina-USA: infatti, risulta piuttosto evidente che da parte di Washington l'ambizione cinese sia stata letta come un chiaro progetto di indebolire l'influenza statunitense (e occidentale) in queste aree, contestando ed entrando in competizione in particolare con Washington sui diversi fronti (diplomatico, economico, militare, ideologico, culturale, ecc.), e di porre le basi per una ridiscussione dell'attuale ordine internazionale cominciando dalle "aree periferiche asiatiche". In particolare, nella cosiddetta "area/regione dell'Indo-Pacifico"⁷

⁶ Yun Sun, "Recalibration and Adaptation: China's Relations with her Key Neighbors during the Trump Era", *China Leadership Monitor*, vol. 61, settembre 2019, pp. 1-13.

⁷ Un concetto, questo, che si presta a diverse interpretazioni e che sta in generale a indicare uno spazio interconnesso tra Oceano Indiano e Oceano Pacifico. Cfr. tra gli altri al riguardo: U. Das, "What is the Indo-Pacific?", *The Diplomat*, 13 giugno 2019; Dingding Chen, "The Indo-Pacific Strategy: A Background Analysis", ISPI Commentary, 4 giugno 2018.

dovrebbe essere costruita – nelle intenzioni del Presidente americano – una solida cooperazione tra gli Stati Uniti e democrazie quali il Giappone, l'India e l'Australia finalizzata a contenere e contrastare l'ascesa e il protagonismo cinesi.

Al di là di certe affermazioni concilianti, quali quelle espresse da Xi Jinping nel giugno 2018 durante l'incontro con il segretario alla Difesa degli Stati Uniti, James Mattis (“The Pacific Ocean is vast enough to accommodate China and the United States, as well as other countries”)⁸, l'Asia orientale (nord-orientale e sud-orientale) rappresenta senza dubbio un tema centrale nella sfida tra Pechino e Washington. Infatti la Cina oggi – con un vigore e una determinazione assai maggiori rispetto al recente passato – appare decisa a contrastare la strategia americana di costruzione di potenzialmente solide alleanze anti-cinesi nell'area e a contrapporvi un insieme di *partnerships* (o tendenzialmente *comprehensive/strategic partnerships*, di cui un esempio è quello con la Russia) con un numero crescente di paesi. L'obiettivo di tali partnership è da una parte quello di ridurre gli eventuali elementi di attrito nell'ambito delle relazioni bilaterali e dall'altra di far prosperare i rapporti con i singoli stati sul fronte diplomatico, economico, culturale e possibilmente su quello militare e della sicurezza⁹.

Come è stato osservato, il crescente impiego di termini quali “espansionismo, sfere di influenza, *containment*”, ecc. rimanda sempre più all'idea che si stia andando verso una “Nuova Guerra Fredda” di cui le aree dell'Indo-Pacifico e dell'Asia orientale potrebbero rappresentare un evidente banco di prova. In tal senso, lo sforzo di diverse “potenze medie” in queste aree è stato finalizzato ad ampliare la propria autonomia da Washington e anche da Pechino, dovendo tuttavia fare i conti sia con le rielaborazioni strategiche americane (il concetto di *Pivot to Asia* lanciato da Obama nel 2011 e poi abbandonato da Trump in

⁸ “Xi meets with U.S. Secretary of Defense”, *Xinhua*, 27 giugno 2018.

⁹ Al riguardo si vedano tra gli altri: T. Doyle e D. Rumley, *The Rise and Return of the Indo-Pacific*, Oxford, Oxford UP, 2019; C. Mahapatra (a cura di), *Rise of the Indo-Pacific. Perspectives, Dimensions and Challenges*, New Delhi, Pentagon Press, 2019.

favore di una *free and Open Indo-Pacific strategy*) sia con il riaggiustamento nel 2017 della strategia di Pechino della Bri finalizzata a ridurre carenze e problemi incontrati nelle relazioni con numerosi paesi¹⁰. Per quanto riguarda l'Asia sud-orientale, ad esempio, il recente studio dello Asean Studies Centre di Singapore, basato su oltre mille interviste condotte a fine 2018 a esperti e personalità importanti in campo politico, economico e militare dei paesi dell'Asean, ha messo in luce come molti (una percentuale media che si attesta tra il 60 e il 70%) ritengano che l'influenza globale degli Stati Uniti si sia decisamente ridotta, che sotto l'amministrazione Trump l'impegno americano verso l'Asia sud-orientale si sia consistentemente deteriorato, che gli Usa non siano più un garante certo e affidabile per quanto concerne la sicurezza dell'area; inoltre, meno del 20% ritiene che l'Asean e le varie forme di cooperazione regionale esistenti possano costituire effettivamente un solido baluardo contro gli effetti negativi della "guerra commerciale Usa-Cina"¹¹.

Allo stesso tempo varie analisi e indicazioni – basate in particolare anche se non esclusivamente su fonti cinesi – portano a ritenere che a Pechino i progressi compiuti con la Bri vengono esaminati con attenzione senza tuttavia sottovalutare problemi e rischi esistenti. Come sottolineato ad esempio dal professor Michael E. Cox, direttore dello Lse-Ideas (think tank nel campo della politica estera della London School of Economics), le reazioni in numerosi paesi dell'Asia sud-orientale alla Bri hanno oscillato tra enorme ammirazione da una parte e sospetti dall'altra: alcuni hanno messo in luce in particolare come in assenza di una "American leadership", l'unica opzione che resta è di affidarsi a una "Chinese leadership". Tuttavia – come mette in luce Cox – se il tema è quello dello sviluppo delle connettività infrastrutturali o questioni simili non ci sono grandi problemi:

¹⁰ Cfr ad esempio la "Introduction" (in particolare pp. 1-8) in T. Doyle, D. Rumley e R. Manuel, "Twists in the Belt and Road", *China Leadership Monitor*, vol. 61, settembre 2019, pp. 1-17

¹¹ Asean Studies Centre e Iseas-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report*, Singapore, gennaio 2019.

ognuno dei partner ne trarrà evidenti benefici. Altra cosa, invece, è se – come diversi paesi dell’area temono – la Cina utilizza la Bri “to ensnare countries into dependant and unequal relationships”¹².

Ad esempio, stati come Indonesia o Singapore appaiono stretti tra, da una parte, l’interesse a non perdere i vantaggi che lo sviluppo economico cinese ha apportato e può apportare e, dall’altra, i timori circa i mutamenti introdotti nell’ordine regionale dall’ascesa di Pechino. Come sottolinea ad esempio il recente studio prodotto da Brookings Institution, sono vari i fattori che determinano nell’Asia sud-orientale le diverse reazioni nei confronti della Cina: prossimità geografica, opportunità economiche, percezione di potenziali minacce, ecc. Uno dei casi maggiormente citati per raffigurare la complessità delle relazioni sia della Cina che degli Stati Uniti con l’Asia sud-orientale è quello del Vietnam: un paese che ha storiche relazioni con la prima imperniata su relazioni di subordinazione e dipendenza e che ha sofferto terribilmente a causa della guerra con la seconda. Il Vietnam ha puntato e punta sempre più a definire quella che è stata definita come una “strategia bilanciata” imperniata su “3 no” (nessuna alleanza militare, nessun soldato straniero sul suolo vietnamita, nessuna partnership con una potenza straniera mirante a combatterne un’altra). Da una parte, con la Cina di cui è il secondo recipiente di capitali per lo sviluppo di infrastrutture nell’ambito Asean, è stato adottato un approccio “realistico” creando una “comprehensive strategic cooperative partnership” ma senza rinunciare alle proprie posizioni nel campo della sovranità marittima; dall’altra, con gli Stati Uniti è stata portata avanti un’ampia collaborazione nel campo, ad esempio, della sicurezza marittima. Non solo: il Vietnam sta puntando molto su di una diversificazione della propria strategia regionale e internazionale, stringendo significativi legami

¹² LSE Ideas-CARI, *China’s Belt and Road Initiative (BRI) and Southeast Asia*, Special Report, Londra, ottobre 2018 (cit. p. 2); N. Rolland, “Beijing’s Response to the Belt and Road Initiative’s ‘Pushback’: A Story of Assessment and Adaptation”, *Asian Affairs*, vol. 50, n. 2, 2019, pp. 216-235.

con il Giappone (difesa militare, investimenti nel settore ferroviario e delle infrastrutture), con l'India (settore della sicurezza) e con la UE¹³.

Nell'area dell'Asia nord-orientale, a parte la complessa questione della penisola coreana, il principale alleato degli Usa, nonché il più forte ostacolo per l'ascesa cinese, è senza dubbio il Giappone. Tokyo è sempre stato un alleato importante per gli Stati Uniti nell'area, stimolato soprattutto dalle forti preoccupazioni per la crescente forza e influenza cinese sia in campo economico sia militare. In tal senso, nonostante le forti difficoltà esistenti segnate da decenni di aspri confronti e scontri nelle relazioni bilaterali pur nel quadro di ottime relazioni economiche, sono stati opportunamente notati i recenti passi in avanti per cercare di rafforzare la comprensione e cooperazione tra i due paesi. La recentissima (fine dicembre 2019) visita a Pechino del Premier giapponese Shinzo Abe e quella programmata in primavera di Xi Jinping a Tokyo (la prima visita dal 2008 di un Capo di stato cinese in Giappone) rappresentano senza dubbio segnali importanti di quella che è stata definita potenzialmente come "a new relationship for global cooperation"¹⁴.

Conclusioni. Verso un "modello cinese"?

Nel succitato Libro Bianco del governo cinese si afferma tra l'altro che

Copiare o imitare altri paesi non offre alcuna via d'uscita [...]
Non esiste qualcosa di simile a un singolo percorso o singolo

¹³ J. Stromseth, *The Testing Ground: China's Rising Influence in Southeast Asia and Regional Responses*, Brookings, novembre 2019. Si veda anche tra gli altri l'analisi del Council on Foreign Relations (CFR), *The US-Southeast Asia Relationship: Responding to China's Rise*, 23 maggio 2018.

¹⁴ L'espressione è stata utilizzata ad esempio dal *Nikkei Asian Review*, 1 novembre 2019, <https://asia.nikkei.com>; per una panoramica più generale sulle relazioni bilaterali, si veda il recente volume di E.F. Vogel, *China and Japan: Facing History*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University, 2019

modello applicabile universalmente. I paesi possono imparare l'uno dall'altro. Ma modernizzazione non significa occidentalizzazione [...] È diritto di ogni stato sovrano scegliere il proprio percorso di sviluppo. Nessun paese può imporre il proprio modello ad altri e tanto meno sovvertire con la forza i governi e i sistemi politici di altri paesi. La Cina rispetta i diversi percorsi scelti dagli altri paesi. Non “importa” modelli stranieri né “esporta” il modello cinese [...]”¹⁵.

Benché l'affermazione secondo cui non esiste un “modello cinese”, soprattutto in contrapposizione a un presunto “modello americano” (l'uno, rappresentato dal cosiddetto “Beijing Consensus”, caratterizzato da un forte ruolo dello stato nel mobilitare ampie risorse; l'altro, rappresentato dal cosiddetto “Washington Consensus”, segnato da un modello di dottrine neoliberali e da un ruolo centrale del mercato), e l'intenzione di Pechino di non imporre alcun modello ad altri paesi sia chiara ed esplicita e faccia seguito a simili affermazioni degli ultimi mesi e anni, il dibattito internazionale su tale tema è andato sviluppandosi nel corso del tempo, alimentato tra l'altro dall'ampio dibattito in Cina avviato una decina di anni fa e poi sviluppatosi periodicamente negli anni successivi, nonché dal libro di Daniel Bell del 2015 oggetto di consistenti consensi ma anche di aspre critiche¹⁶.

Il dibattito ha fatto emergere analisi e posizioni molto diversificate, senza giungere di fatto a un sostanziale consenso, anche se la recente *trade war* sembra avere accelerato le ipotesi di confronto/scontro tra i due paesi.

¹⁵ *China and the World in the New Era*, cit., Parte II, Sezione 4.

¹⁶ D.A. Bell, *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton - Oxford, Princeton UP, 2015; edizione italiana: *Il modello Cina. Meritocrazia politica e limiti della democrazia*, Roma, Luiss UP, 2019. Sul dibattito in Cina, avviato in particolare negli anni (2008-2009) dello scoppio della crisi finanziaria, si vedano tra gli altri J. Fewsmith, “Debating ‘the China Model’”, *China Leadership Monitor*, vol. 35, 2011, pp. 1-7 e, sulla periodica ripresa del dibattito negli ultimi anni, Suisheng Zhao, “Whither the China Model: revisiting the debate”, *Journal of Contemporary China*, vol. 26, n. 103, 2017, pp. 1-17.

In momenti come questi, segnati da forti tensioni nelle relazioni bilaterali, Pechino ricorre spesso ai “vecchi amici” quali Henry Kissinger al fine di cercare di comprendere meglio le intenzioni reali dell’amministrazione Trump e identificare le misure più appropriate da adottare. Intervenendo nella seconda parte di novembre 2019 al meeting di Pechino del Bloomberg Next Economic Forum, l’ex segretario di Stato americano ha ammonito sul fatto che si rischia di andare verso una nuova guerra fredda, anche se – ha sottolineato – tale rivalità non ha ancora raggiunto quella passata tra Usa e Urss. Secondo l’ex segretario al Tesoro Hank Paulson, intervenuto allo stesso Forum, il forte rischio, se non si ferma questa “guerra”, è che ogni paese si trovi costretto a scegliere tra Stati Uniti e Cina¹⁷.

A parere di Kissinger, la visione dei leader cinesi di sviluppo nazionale non mira necessariamente a minacciare gli Usa, ma è comunque indispensabile superare le incomprensioni e le divergenze che si sono create:

It is especially important that a period of relative tension be followed by an explicit effort to understand what the political causes are and a commitment by both side to try to overcome those [...] Its is far from being to late from that, because we are still in the foothills of a cold war¹⁸.

¹⁷ I riferimenti sono tratti da E. Cheng, “Fallout from US-China trade conflict could be ‘even worse’ than WWI, Kissinger says”, CNBC, 22 novembre 2019, in <https://www.cnbc.com>

¹⁸ Citato in Z. Evans, “Kissinger warns U.S. and China in ‘Foothills of a Cold War’”, *National Review*, 21 novembre 2019; per un commento ufficiale cinese all’incontro tra Henry Kissinger e Xi Jinping, che tende a sottolineare in particolare la necessità di un proficuo dialogo tra Cina e Stati Uniti, si veda Mo Jingxi, “Xi, Kissinger stress importance of boosting China-US ties”, *China Daily*, 22 novembre 2019.

7. L' Africa

Giovanni Carbone

L'Africa subsahariana del nuovo millennio si è rapidamente trasformata in uno scenario sempre più attrattivo per le potenze internazionali. Lasciandosi alle spalle il disimpegno generalizzato nei confronti della regione che aveva caratterizzato buona parte degli anni Novanta, vecchie presenze e nuovi attori hanno trovato interessi economici e ragioni geopolitiche per affacciarsi o riaffacciarsi verso l'area, dando vita a una vera e propria corsa per cercare di espandere la propria presenza e guadagnare spazi di influenza. Quella della "Cina in Africa" è senza dubbio la narrazione più nota, nonché la novità di portata maggiore anche dal punto di vista sostanziale. Pechino ha svolto un ruolo da apripista, andando controcorrente già alla fine del secolo scorso. Dai primi anni 2000, tuttavia, diverse economie emergenti e avanzate hanno articolato strategie proprie per seguirne le orme o fermarne i passi, dando vita alla fase competitiva ancora attualmente in corso. Dagli Stati Uniti alla Russia, dall'India alla Turchia, dal Giappone ai paesi del Golfo. Anche l'Europa – tanto come Unione Europea quanto muovendosi in ordine sparso – ha mostrato un'evoluzione segnata da tentativi di rilancio e revisione dei rapporti con i paesi a sud del Sahara.

Un campo da gioco con misure nuove

Il "momento africano" post-2000 è stato sostenuto da una lunga fase economica particolarmente positiva per la regione. Le economie dell'Africa subsahariana hanno registrato una crescita media del 5% tra il 2000 e il 2018. La conclusione del super-ciclo delle *commodities* a fine 2014 ha sì rallentato questo

andamento – colpendo in particolare gli stati esportatori di petrolio – ma non lo ha arrestato. Dei 20 paesi dai quali, a livello mondiale, ci si attende la crescita più rapida tra il 2020 e il 2024, oltre la metà (11) sono economie subsahariane¹.

Gli attori esterni sono stati decisivi nell'alimentare questa fase espansiva, che, al tempo stesso, in modo circolare, ha per essi costituito un importante motivo di attrazione. Il commercio estero in beni, ad esempio, tra il 2006 e il 2018 è cresciuto del 292% per l'India, del 220% per la Cina, del 224% per l'Indonesia, del 216% per la Turchia, del 108% per l'Arabia Saudita, e del 41% per l'Unione Europea che, nel suo complesso, continua a essere il principale partner della regione². Il continente, nel frattempo, è stato investito da una serie di rapide trasformazioni nei campi più diversi, da una crescita demografica vertiginosa ai paralleli processi di rapida urbanizzazione, dalla sorprendente diffusione delle nuove tecnologie all'avanzamento dell'integrazione regionale (nel 2019 è entrata in vigore la nuova area di libero scambio continentale, concordata in sede di Unione Africana), fino al graduale rinnovamento di sistemi e leader politici³.

La ritrovata rilevanza internazionale dello scacchiere subsahariano ha anche a che vedere con l'emergere di ragioni più strettamente geopolitiche. Gli attentati terroristici del settembre 2001 ebbero immediate ripercussioni nel risvegliare le preoccupazioni e dunque l'interesse occidentale per l'Africa, in particolare per quei territori che, per la fragilità della presenza statale e la delicatezza della collocazione geopolitica, vennero identificati come a rischio di diventare terreno di coltura di nuovi radicalismi. Il tema si intrecciava con quello della sicurezza energetica e della volontà di diversificare gli approvvigionamenti,

¹ Fondo Monetario Internazionale (Fmi), *World Economic Outlook database (October 2019 version)*.

² "The new scramble for Africa", *The Economist*, 7 marzo 2019.

³ Si vedano G. Carbone, "Mapping change, transformations and trajectories towards 2030", in G. Carbone (a cura di), *A vision of Africa's future*, Milano, Ledizioni-ISPI, 2018, e G. Carbone (a cura di), *Leaders for a new Africa. Democrats, autocrats and development*, Milano, Ledizioni-ISPI, 2019.

rendendoli meno dipendenti dal Medio Oriente. Il crescente numero di esportatori di petrolio e gas naturale a sud del Sahara poteva offrire una parziale risposta. Le complesse rivalità medio-orientali, nel frattempo, iniziarono a riverberare sul versante orientale del continente, in particolare nel Corno d’Africa. Da ultimo, la questione delle migrazioni di origine subsahariana, già da tempo una priorità nei dossier europei, divenne politicamente inaggirabile con la cosiddetta “crisi migratoria”, alimentando nuove iniziative volte a trovare collaborazione nei paesi africani per la gestione dei flussi.

Un concentrato di ragioni ha dunque favorito l’attenzione internazionale, un numero crescente di attori esterni ha compiuto passi verso il continente, e la presenza o influenza di questi ultimi ha a sua volta generato nuova attenzione da parte dei concorrenti, in un circolo che non accenna a interrompersi. Nel tempo, lungi dall’essere statici, tutti gli elementi in gioco hanno attraversato un’evoluzione: i soggetti esterni coinvolti, le loro motivazioni, le condizioni del contesto in cui intervengono, le opposte narrazioni delle dinamiche in corso, e le implicazioni per gli stessi paesi subsahariani.

L’Africa cinese

Quello di Pechino in Africa è stato un ritorno, più che un nuovo arrivo. La Cina aveva già stretto legami con diversi paesi subsahariani negli anni Sessanta e Settanta, per lo più motivati da obiettivi politico-ideologici. Oltre all’invio di medici, ingegneri e tecnici cinesi a sostegno dello sviluppo dei nuovi stati indipendenti subsahariani, e al contributo nella costruzione di alcune grandi infrastrutture, la vicinanza si sostanziò anche nel fornire armi e sostegno a movimenti di liberazione alleati. Dopo aver ripiegato su se stessa durante gli anni Ottanta, la Cina tornò a guardare all’Africa nell’ultimo decennio del secolo scorso, proponendo agli interlocutori del continente “un’amicizia affidabile” per un “mutuo sviluppo”, e garantendo di astenersi da ingerenze nei fatti interni dei paesi subsahariani.

Pechino ha da allora perseguito in Africa una combinazione di obiettivi economici e risultati politici. Sul primo fronte, la ricerca di un ampio accesso a risorse energetiche e minerarie (anzitutto petrolio, gas e carbone, ma anche ferro, rame, alluminio e molto altro) necessarie ad alimentare lo sviluppo industriale e la crescente urbanizzazione a casa propria. In parallelo, tuttavia, veniva avviata un'efficace penetrazione dei mercati africani con prodotti finiti e investimenti cinesi. Sul fronte politico, l'area subsahariana si è prestata come terreno in cui fare pratica da "grande potenza", permettendo a Pechino di espandere la propria presenza e influenza (con la diplomazia e i militari, gli investimenti e le imprese, la diaspora e i media, ecc.), tessere nuove alleanze, assumere nuove responsabilità.

La massima visibilità di questo nuovo rapporto viene proiettata ogni tre anni, dal 2000, con l'organizzazione del Forum on China-Africa Cooperation (Focac), nel quale la leadership cinese guida e concerta con le controparti africane, in modo unificato, l'approfondimento delle relazioni economiche, politiche, securitarie e culturali che legano le due aree. Al summit del 2006, l'allora presidente Hu Jintao fece risuonare l'idea invitante e ambiziosa di una partnership per "un nuovo ordine internazionale politico ed economico giusto ed equo". Fin da principio, la quasi totalità dei leader africani ha abbracciato in modo deciso l'opportunità rappresentata dall'interesse di Pechino per il continente, anche se non sono mancate occasionali critiche, pur relativamente isolate, e alcuni episodi di risentimento sociale. A testimonianza di un rapporto e di priorità che evolvono, il 2018 ha visto l'inaugurazione del primo China-Africa Defense and Security Forum. Il governo cinese sente sempre di più l'esigenza di assicurare stabilità e sicurezza a investimenti, imprese, vie commerciali, emigrati e lavoratori cinesi.

I progressi economici dei paesi subsahariani sono stati sostenuti in modo cospicuo dalla domanda di risorse e dagli investimenti cinesi. Il commercio della Cina con l'Africa, che ammontava a 10 miliardi di dollari nel 2000, tra il 2011 e il 2018 ha raggiunto valori di 15-20 volte superiori. Gli investimenti si

sono moltiplicati ed estesi dal settore energetico e minerario a quello delle infrastrutture, al manifatturiero e anche ai servizi. Accanto al moltiplicarsi delle aziende cinesi operative in Africa, è intanto cresciuta nel continente una diaspora che si dice aver raggiunto il milione di individui.

Il travolgente successo dello sviluppo cinese ha reso quello di Pechino un potenziale modello alternativo a quanto proposto dall'Occidente. Un modello composto anzitutto da (un ritorno al) partito unico e una regia economica fortemente accentrata. Gli osservatori occidentali non hanno fatto mancare critiche e preoccupazioni, sottolineando l'appoggio cinese ricevuto da leader di regimi autoritari e corrotti, il rischio di un aumento di dipendenza e una perdita di sovranità, gli effetti economici non solo positivi (la competizione per le *infant industries* africane da parte delle imprese cinesi, ad esempio, o l'indebitamento crescente garantito con asset strategici come miniere e porti), il gioco al ribasso sugli standard di condizioni lavorative e protezione ambientale, il timore di una germogliante presa sui media. Ma per paesi africani i cui progressi restano fragili e incompleti, e ai quali la vicinanza con Pechino può portare significativi benefici economici, l'alternativa cinese non può non esercitare una robusta attrattiva. Gli Stati Uniti se ne sono accorti, e stanno adattando le loro risposte.

Gli Stati Uniti e la Nuova Strategia per l'Africa

Dopo l'amministrazione Bush (contraddistinta da inattese iniziative espansive in Africa, manifeste anzitutto nell'apertura di una base militare a Gibuti e nel marcato incremento di scambi commerciali e aiuti allo sviluppo) e l'amministrazione Obama (una fase in cui la precedente propulsione sostanzialmente si arresta), l'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca ha inizialmente generato aspettative pessimistiche per l'Africa. L'ex sottosegretario agli Esteri statunitense Johnnie Carson sintetizzò che "realisticamente, il meglio che il continente si possa aspettare sotto Trump forse è l'essere benevolmente ignorato". Altri

analisti si dissero invece più possibilisti, sia guardando al precedente repubblicano di G.W. Bush, che era giunto alla presidenza senza alcuna attenzione per l'Africa ma mutò rapidamente approccio, sia sottolineando l'opportunità di una svolta rispetto a un'amministrazione Obama giudicata deludente per il continente. Nei fatti, nei primi due anni un insieme un po' disparato di azioni e dichiarazioni è stato improntato al precetto trumpiano "America first", in contrasto con alcuni elementi portanti dell'approccio occidentale all'Africa: da multilateralismo e cooperazione (con i tagli finanziari alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, ad esempio) alla promozione di democrazia, diritti umani e lotta alla corruzione (sono state passate norme che de-regolamentano il settore delle lobby petrolifere), dalla sfida del cambiamento climatico (gli Stati Uniti si sono sfilati dall'Accordo di Parigi nel 2017) alle concessioni commerciali di non-reciprocità per i paesi poveri, e altro ancora.

Si è tuttavia dovuto attendere il dicembre del 2018 perché, attraverso un discorso del National Security Advisor, John Bolton, l'amministrazione Usa svelasse una "Nuova Strategia per l'Africa"⁴ che, pur in maniera schematica, tratteggia alcune idee guida di Washington per la regione. Una leadership americana che si percepisce in parziale ritardo, in Africa, rispetto a Cina, Russia, Turchia, paesi del Golfo e altri, dichiara aperta un'epoca di dura competizione tra grandi potenze anche sul continente. La priorità è naturalmente la Cina (con la Russia a fare da sfondo). Anzi, nelle parole di un'osservatrice, la nuova strategia americana per l'Africa "non riguarda l'Africa. Riguarda la Cina"⁵. L'area subsahariana è poco più che un nuovo terreno di scontro con Pechino, l'ennesimo dopo lo spionaggio economico, la guerra commerciale, la presenza militare della Cina nel Mare Cinese Meridionale, ecc. La retorica adottata è frontalmente ostile. La Cina in Africa viene presentata come un

⁴ *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy*, 13 dicembre 2018.

⁵ C. Tremann, "The new US Africa strategy is not about Africa. It's about China", *The Interpreter*, 20 dicembre 2018.

“donatore canaglia” (*rogue donor*), predatorio, neocolonialista e inequivocabilmente deleterio per lo sviluppo del continente. La Nuova Via della Seta marittima e la crescente quota di debito africano detenuta dai cinesi sono identificati come gli strumenti più pericolosi di una strategia egemonica.

Nonostante l'enfasi sul pericolo e sulla necessità di contrastarlo, tuttavia, il tipo di impegno previsto sul continente mantiene Washington a una certa distanza. Nelle risposte alle minacce jihadiste e alla diffusa conflittualità, ad esempio, si sottolinea il ruolo positivo di iniziative africane come il G5 Sahel, di gran lunga preferite alle criticate operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite.

Sul piano commerciale, l'obiettivo statunitense è quello di negoziare accordi bilaterali che superino il principio delle concessioni commerciali, a vantaggio di una più “equa” reciprocità di aperture che favorisca l'espansione di export e investimenti americani nei mercati africani. Proprio per sostenere questa espansione è stata pensata “Prosper Africa”, che dovrebbe coordinare i diversi strumenti messi a disposizione delle imprese americane da parte delle agenzie federali.

I problemi essenziali della Nuova Strategia per l'Africa sono due. Il primo è che si tratta di una strategia che si occupa di interessi (quasi) esclusivamente americani, non africani. A titolo di esempio, non viene neppure menzionata la democrazia, che era il primo dei quattro pilastri della Strategia per l'Africa subsahariana 2012 di Obama (a prescindere da quanto siano poi stati perseguiti obiettivi in questo campo). Agli stati africani si chiede di fatto di scegliere tra Stati Uniti e Cina – secondo una logica che richiama alla lontana quella della Guerra Fredda – chiarendo che i paesi che voteranno ripetutamente contro Washington nei consessi internazionali non riceveranno più aiuti finanziari. Un esplicito asservimento della politica di cooperazione alla politica estera. “Nel nostro nuovo approccio”, con le parole di Bolton, “ogni decisione [...] e ogni dollaro [...] serviranno a promuovere le priorità degli Stati Uniti nella regione”⁶.

⁶ *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton...*, cit.

Il secondo punto è che, come “strategia”, è rimasta ben poco articolata. L’attesa di un documento scritto vero e proprio che chiarisse più a fondo quanto abbozzato da Bolton è finora stata vacua. Questo conferma in sostanza una certa disattenzione nei confronti della regione subsahariana – soprattutto ai livelli più elevati dell’amministrazione – manifesta ad esempio nell’assenza di una singola visita di Trump nella regione, come anche nel ritardo di diverse nomine essenziali (l’Assistant Secretary of State for African Affairs è arrivato solo nel 2018, e mancano ancora alcuni ambasciatori per posizioni chiave). Se la sfida è l’ascesa della Cina nell’area, Washington non deve dimenticare il vecchio adagio: *you can't beat something with nothing*. Al contrario, un piano di presenza troppo evanescente rischia di trasformarsi in un’opportunità in più per i concorrenti⁷.

Le mosse degli altri

Le gerarchie internazionali si riflettono in maniera in parte alterata a sud del Sahara. L’attivismo cinese porta Pechino a sovravanzare su molti fronti gli Stati Uniti in Africa: commercio estero, opere infrastrutturali, diaspora e imprese cinesi sul territorio, visibilità nei media africani e internazionali lasciano Washington parecchio indietro. Gli Stati Uniti restano, come detto, relativamente poco presenti e tardivi, pur con l’inevitabile peso che, anche in Africa, è a essi in qualche modo garantito dal ruolo di superpotenza.

Sono intanto sempre più numerosi gli attori attivi nel preservare influenza o guadagnare spazio. L’India di Narendra Modi, timorosa di un accerchiamento cinese attraverso la “collana di perle” e il corridoio economico Cina-Pakistan, cerca di spingersi oltre l’ostacolo puntando soprattutto ai paesi africani del versante orientale che affacciano direttamente sull’Oceano Indiano, rispetto ai quali può contare su rapporti di vecchia data e su una consistente e influente diaspora. Gli approvvigionamenti

⁷ R. Standish, “Putin has a dream of Africa”, *Foreign Policy*, 25 ottobre 2019.

di petrolio e gas africani sono cruciali per Nuova Delhi, e rappresentano una parte maggioritaria dell'interscambio commerciale. La Russia, al contrario, non ha questo tipo di necessità, ma ha anch'essa provato a costruire sui rapporti del passato per rilanciare la sua presenza in Africa – dove peraltro è il principale esportatore di armi – anche con la vistosa celebrazione di nuovi legami nel Summit Russia-Africa di Sochi di fine 2019, il primo nel suo genere per Mosca. Le alleanze con i paesi africani hanno anche la finalità di aggirare il parziale isolamento generato dalle sanzioni europee e americane. Al netto del sostegno che può offrire a specifici partner del continente nel Consiglio di Sicurezza Onu, quella russa è tuttavia una controparte non particolarmente attraente per le capitali africane, anche per via di dimensioni e struttura dell'economia. La Turchia e i paesi del Golfo continuano intanto la loro "offensiva" verso l'area subsahariana, privilegiando il quadrante più prossimo – quello del Corno d'Africa allargato – ma, soprattutto nel caso di Istanbul, estendendo la propria penetrazione molto oltre. Tra gli strumenti di Ankara ci sono anche i collegamenti della Turkish Airlines con destinazioni nel continente, quadruplicate dalle 13 del 2009 alle 52 del 2017.

Il Vecchio continente, nella corsa all'Africa parte da una posizione privilegiata tanto geograficamente quanto storicamente (al netto dei risentimenti di eredità coloniale), nonché da un'esposizione unica ai fenomeni che originano oltre la sponda sud del Mediterraneo. La maggior proiezione verso l'area ha dato vita a laboriosi tentativi di declinare in modo inedito i rapporti tra l'Unione Europea e l'Africa. Le due parti hanno provato a dialogare attraverso strumenti nuovi, inclusa una serie di consessi triennali, organizzati fin dal 2000 e oggi denominati African Union-European Union Summit. Nel 2007 è stata lanciata una nuova Joint Africa-Europe Strategy (Jaes) che proclamava l'avvento di una partnership di tipo diverso, più ampia e "politica" rispetto a un rapporto tradizionalmente incentrato sui temi dello sviluppo. Ai mercati africani, nei quali gli europei giocano ancora un ruolo importante, si guarda con

interesse crescente. Ma per l'Europa, la priorità di questi anni è senza dubbio quella delle pressioni migratorie che l'Africa esprime. È attorno a questo tema, assieme alla sicurezza, che sono state principalmente intessute iniziative europee degli anni recenti come il Partnership Framework on Migration e il Piano di Investimenti Esterni. Con un'Africa che ha priorità proprie – e raramente includono il controllo dei flussi migratori – e un *parterre* di interlocutori esterni oggi più diversificati che mai, nonché meno inclini a porre condizioni di quanto non facciamo gli europei, tuttavia, il problema resta quello di allineare o quantomeno ricondurre a un terreno comune gli obiettivi delle due aree.

Forme nuove ai rapporti con la regione subsahariana hanno provato ad adottarle anche i singoli paesi europei. Londra lo ha fatto soprattutto nella più recente epoca labourista, in particolare dopo il 2000, con un raro intervento militare in Sierra Leone e un solido aumento degli aiuti allo sviluppo. I governi conservatori, pur garantendo continuità nei livelli di aiuti raggiunti, hanno adottato un approccio più inerziale, e la spinta iniziale è andata di fatto esaurendosi. La Brexit e la necessità di stringere nuovi accordi commerciali con partner diversi, tuttavia, potrebbe realisticamente portare a un'ulteriore revisione delle relazioni con l'Africa. Sia la Germania sia l'Italia, nell'ultimo quinquennio, hanno alimentato una nuova attenzione verso un'Africa percepita tanto come fonte di un cruciale problema – quello dei flussi migratori e della loro gestione – quanto come opportunità di sbocco delle esportazioni e di investimento per il sistema produttivo. È tuttavia la Francia, talvolta spinta dagli stessi alleati europei, che continua a distinguersi. Storicamente potenza coloniale che meno di ogni altra si è fatta da parte, Parigi beneficia ancora di relazioni privilegiate – sia politiche sia economiche – insistentemente mantenute anche con l'allontanarsi nel tempo del periodo pre-indipendenze. Anche in anni recenti, i militari francesi sono apertamente intervenuti a più riprese in situazioni di crisi – in Costa d'Avorio come in Mali e in Repubblica Centrafricana. Il contesto naturalmente

non è più quello dei decenni passati, in cui Parigi aveva maggiore libertà di movimento. Oggi infatti è l'area frequentata da altri soggetti esterni, diversi dei quali con presenze militari che in passato non c'erano. È nel Sahel, in particolare, che le truppe francesi sono dispiegate in forze dal 2014 con l'Opération Barkhane: 4.500 uomini e un raggio di azione esteso dal Mali ai vicini Mauritania, Niger, Burkina Faso e Ciad. Non sono solo le riserve di uranio, strategiche per l'industria nucleare francese, né la minaccia terroristica che ha legittimato l'intervento francese nell'area, a spiegare la portata di un simile intervento. Il coinvolgimento francese è frutto della più ampia competizione geostrategica con nuovi attori esterni in grado di offrire ai partner africani condizioni allettanti (su tutte la promessa di non ingerenza e consistenti investimenti infrastrutturali), attendendo necessariamente alle fondamenta di quello che resta delle relazioni privilegiate della *Françafrique*.

L'Africa subsahariana è dunque gradualmente tornata a essere oggetto di attenzioni internazionali – vecchie e nuove – come non lo era da tempo. La densità di presenze esterne non sembra destinata ad arrestarsi, almeno nel medio periodo, alimentata da motivazioni geopolitiche che, a loro volta, restano più vive che mai. Le implicazioni maggiori da monitorare riguardano tanto le rivalità e potenziali tensioni tra soggetti esterni con agende e approcci diversi, quanto, soprattutto, l'impatto sui processi di sviluppo di un'area emergente ma ancora fragile e vulnerabile.

8. L'America Latina

Loris Zanatta

Se l'America Latina è un campo da gioco dove Stati Uniti e Cina si disputano l'egemonia mondiale, e uno dei più agitati, bisognerà capire a quale gioco stanno giocando e con quali regole; cosa vi è di nuovo e cosa di antico, quanto l'esito dipenda da loro e quanto dagli attori locali e dal peso della loro storia: il "fattore campo" conta. Ma prima di tutto andranno chiarite quali sono le squadre in campo, quali formazioni schierano e il loro stato di forma: nulla si può dare per scontato.

La politica di Trump

La prima, per potenza e blasone, è la squadra degli Stati Uniti. Vulgata vuole che l'America Latina sia suo "giardino di casa". Come ogni vulgata lascia il tempo che trova, ma tant'è, prendiamola per buona. In tal caso, il giardiniere batte la fiacca: è dalla fine della guerra fredda che lo trascura; dall'11 settembre 2001 pota a malapena gli alberi. Che sia saggio è dubbio. Il timore che da un po' turba Washington al vedere tanti cinesi curarsene al suo posto è la miglior prova. Su una cosa sono tutti d'accordo: mai nessuno l'aveva maltrattato come Donald Trump.

Qual è la politica di Trump verso l'America Latina? Nessun lo sa. Michael Pompeo, il suo segretario di Stato, la descrive così: "*realism, restraint, respect*". Cioè? Fatti alla mano, non è chiaro e gli esperti non sono teneri. I più buoni dicono che è "erratica", gli impietosi che è "tremenda", un po' tutti ammettono: "non esiste". La politica di Trump in America Latina è la politica elettorale statunitense.

Impreca contro il Messico e i messicani ma poi ne incensa il presidente quando, preso per il collo, manda le truppe a fermare i migranti. Coccola una potente lobby statunitense regalando con un tweet i dazi sull'alluminio brasiliano: niente male, considerando che Jair Bolsonaro è il suo unico emule nella regione, il bastione di ciò che rimane delle sue alleanze. Abbaia contro Nicolás Maduro e minaccia sconquassi in Venezuela: ma can che abbaia non morde né risolve nulla. Solo con Cuba è coerente: nuove sanzioni; servissero a qualcosa...

Gli inguaribili cacciatori di cospirazioni gridano al solito "complotto imperialista"; il Papa, fiero di esser nel mirino degli Stati Uniti, evoca il piano Condor e gli anni Settanta. Possibile? Solo il nazionalismo panlatino, schiavo dei suoi fantasmi, vede il "disegno", la "congiura" sempre in agguato. Gli altri, diplomazie latinoamericane *in primis*, non sanno più a che santi votarsi: sono sconcertati, disorientati; e quanto più amici, più delusi: a Washington c'è una scimmia al volante, azzardano i più acidi. Non si lamenti Trump se la sua popolarità s'è dimezzata alla velocità della luce: solo il 16% dei latinoamericani lo apprezza: un record.

A essere cinici, a Trump non va poi così male: l'asse bolivariano, suo nemico giurato, perde pezzi. Bolivia ed Ecuador hanno cambiato casacca e quel che ne rimane, Venezuela, Cuba e Nicaragua, sta in piedi a stento ed è screditato. Ma incassa ciò su cui non ha alcun merito; e poi i conti si fanno alla fine e i raccolti seguono di molto la semina: stando a ciò che Trump semina è difficile pronosticare grandi messi. Democrazia, diritti umani, libero commercio, gli storici pilastri della "missione" emisferica statunitense non gli interessano: li usa se servono, se no li butta. Cosa propone in cambio? "*Realism, restraint, respect*". In concreto?

Il fatto è che, si sa, l'egemonia costa: sarà anche un privilegio, ma di sicuro è un costo, sia politico sia economico. Trump non è disposto a pagare il costo dell'egemonia, questo è evidente. E così, laddove "l'egemone" si guarda l'ombelico e naviga a vista, picchia i pugni e cambia spesso rotta, pasteggiano i cinesi, che

per l'egemonia sono disposti a pagare. E come! L'influenza cinese in America Latina è una marea che non cessa di alzarsi. La Casa Bianca si lamenta? Pompeo lancia il grido al cielo e preme sugli alleati? A Washington matura un nuovo "consenso" anticinese? Se la prendano con se stessi, dicono sotto il Rio Grande. Il nostro ritiro dall'America Latina, rincara Joe Biden promettendo il ritorno degli Stati Uniti ai "valori americani", ha lasciato campo libero nell'emisfero a russi e cinesi.

La politica e gli investimenti cinesi

Vediamo, dunque, il secondo giocatore in campo. Cos'ha e cosa fa la Cina che gli Stati Uniti non hanno e non fanno? Partiamo dalle cose semplici ma più sostanziose: il denaro. Dal 2000 al 2017 le compagnie cinesi hanno investito 109 miliardi di dollari in America Latina e le banche ne hanno prestati altri 147; l'87% alle voci energia e infrastrutture. Non solo: Pechino è diventata in un battibaleno la seconda partner commerciale della regione, la prima di molti paesi chiave, Brasile incluso. Dunque?

È vero che non tutto ciò che luce è d'oro e che di buone intenzioni è colma la via dell'inferno: i capitali cinesi non esigono come quelli occidentali o della Banca Mondiale il rispetto di criteri minimi in tema ambientale o sindacale; dietro di essi c'è lo stato e quello cinese non si cura come l'investitore privato della solvenza del paese in cui investe: segue una strategia politica. E c'è altro: capita che chi oggi celebra il flusso di tanto denaro fresco lamenti domani il cappio dell'indebitamento e la perdita di sovranità. Il caso più noto e grave è il Venezuela, così indebitato che alla Cina svende il futuro: "neocolonialismo", tagliano corto i più lapidari. Ma la sostanza non cambia: ghiotti di investimenti, affamati di capitali che danno lavoro e producono ricchezza, i governi latinoamericani fanno la coda dinanzi alle ambasciate cinesi. Queste, a loro volta, spendono e spandono, invitano a corteggiare, donano opere pubbliche e pagano tangenti.

In una regione dove la fine del boom dei prezzi delle materie prime ha lasciato molti caduti e un bel po' di orfani sul terreno, tutto ciò è manna dal cielo. Pochi, per non dire nessuno, intendono resistere alle sirene cinesi. Nemmeno Bolsonaro, che contro la Cina s'era scagliato in campagna elettorale: ci ha messo poco a cambiare idea e ad agguantare la ciambella cinese.

Ma il denaro, si sa, non è tutto: non sarà un proverbio cinese ma anche cinesi lo conoscono bene. La loro influenza, insomma, non è solo business: non era così prima, lo è ancor meno dal 2016, da quando è partita la "nuova strategia a lungo termine" di Xi Jinping, più assertiva e ambiziosa della precedente. Ormai nessuno crede più davvero al vecchio mito della Cina apolitica e aideologica. Come tutti, com'è legittimo, anch'essa ha le sue simpatie e i suoi obiettivi.

Quali? Sulle prime c'è poco da discutere: corteggia tutti, nessuno escluso, ma ha un debole per i regimi più illiberali o populistici, autocratici e ideologizzati; perché le assomigliano, perché combattono "gli yankees", perché più di tutti l'accolgono a braccia aperte. Fatto sta che Venezuela e Cuba sono i suoi preferiti e che l'amore li unisce oltre al denaro. E gli obiettivi? Cosa cerca la Cina? Se ne discute molto. Le diagnosi vanno dal "dominio del mondo" all'"isolamento di Taiwan", che in America Latina conta ancora qualche residuo alleato: fa una bella differenza! Le ipotesi intermedie sono le più verosimili.

La grande sfida per una Patria Grande liberale

Che gli Stati Uniti stiano affrontando una seria sfida alla loro egemonia nell'emisfero americano, in sintesi, non è in discussione: è un fatto. Che i toni vadano sempre più alzandosi contro la Cina a Washington, pure. Che ciò sia destinato a sfociare in grandi tensioni, però, è per ora improbabile. Per molte buone ragioni: perché Trump pensa alla rielezione e solo alla rielezione; perché il Dipartimento di Stato è più intento a condannare "l'espansionismo" cinese di quanto la Casa Bianca sia interessata a potenziare l'influenza statunitense; perché la Cina

si muove con passi felpati e bada a non pestare troppi calli, parla molto di economia ma è assai più prudente in campo politico o militare; perché da tempo le due potenze hanno un dialogo aperto sull'America Latina e ciò aiuta a sciogliere taluni nodi. Ma soprattutto, forse, per un'altra, non tangibile ma più solida ragione: "per favore, non chiedeteci di scegliere tra gli Stati Uniti e la Cina", ha confidato un capo di governo latinoamericano; "la nostra risposta non vi piacerebbe".

È qui che entra in gioco il "fattore campo" e che si schierano i veri giocatori; ossia, trattandosi di America Latina, i paesi latinoamericani. Ed è qui che pesano la loro storia, le loro dinamiche interne, le loro differenze. È attraverso tale filtro che passa la competizione tra Stati Uniti e Cina nella regione, come già passò quella che gli Stati Uniti ebbero coi *competitors* del passato: la Gran Bretagna fino alla prima guerra mondiale, la Germania negli anni Trenta del secolo scorso, l'Unione Sovietica fino agli anni Ottanta e il Giappone a cavallo della fine della guerra fredda.

A uno sguardo superficiale, parrà che tutti i paesi latinoamericani aspirino in fondo alla stessa cosa: alla Patria Grande, l'unità latinoamericana sognata un dì da Simon Bolívar. Ma non solo tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare; non solo la regione è solcata da storiche tensioni e competizioni, interessi eterogenei, croniche simpatie e antipatie. Il fatto è che su cosa e come dovrebbe essere la Patria Grande non c'è mai stato, non c'è, né si scorge in futuro alcun consenso. Anzi: intorno a tale mito si concentra la guerra civile ideologica che dalle origini, dove più dove meno, ora divampando ora acquietandosi, mina la stabilità dei paesi latinoamericani.

Da un lato, semplificando, c'è la tradizione liberale. La Patria Grande che essa immagina si fonderebbe sui principi del multilateralismo, della democrazia liberale, dello Stato di diritto, del libero commercio; sui cardini, in breve, dell'ordine internazionale liberale. Sarebbe l'approdo di un processo di integrazione, di adesione a regole e istituzioni comuni nel rispetto del pluralismo ideologico dei paesi membri; purché rispettosi della

clausola di democraticità. Che governino socialisti o conservatori, liberali o cattolici, poco importerebbe: le istituzioni, non l'ideologia, stanno alla base del progetto liberale. Come tale, non è incompatibile coi principi del panamericanismo statunitense, non implica una pregiudizievole ostilità a Washington. L'America Latina così unita, o almeno il Sudamerica unito in tal modo, sarebbe più forte al cospetto degli Stati Uniti, ma non loro nemico.

Di intenti di integrazione di tale tipo ne esistono molti nella storia latinoamericana dagli anni Sessanta del XX secolo in poi. L'ultimo e forse più fortunato è l'Alleanza del Pacifico, l'unione commerciale tra Messico, Colombia, Perù e Cile. Nato in sordina tra quattro paesi aderenti al modello liberale le cui economie crescevano a ritmi sostenuti, ha giovato molto ai loro scambi, al loro sviluppo e alla loro inserzione nel mondo globalizzato. Da ciò, tuttavia, a cogliervi un modello estendibile al resto della regione, ce ne passa. Anzi: il successo elettorale in Messico di Andrés Manuel López Obrador, erede della tradizione nazionalista, e le proteste sociali esplose negli altri paesi membri, specie in Cile e Colombia, hanno raffreddato assai l'entusiasmo per tale tipo di integrazione e ancor più per i principi su cui si fonda. Non è forse errato attribuire tali agitazioni alla crescita di aspettative generate dalla modernizzazione in corso, dai successi conseguiti. Ma è secondario: come già in passato, l'integrazione liberale pare aver toccato i suoi limiti, se non proprio giunta al capolinea.

Il sogno panlatino, storico progetto d'integrazione

Sua grande ed eterna nemica è la tradizione panlatina; una tradizione nazionalista, o nazional popolare, o populista, come dir si voglia. La sua idea di Patria Grande è agli antipodi di quella liberale. Per essere più precisi: è antiliberale. Peronismo, castrismo, chavismo: tutti i grandi populismi latinoamericani l'hanno coltivata e si sono passati il testimone della missione di edificarla; e tutti i loro discendenti continuano a invocarla. Più

che un progetto di integrazione, la loro è un'idea di fusione; se l'integrazione si fa tra diversi e poggia sulle istituzioni, la fusione si fa tra uguali e ha nell'ideologia il collante. Premessa necessaria di tale fusione, perciò, è la nascita di governi "nazionali e popolari", la "rivoluzione" in ogni singolo paese, nelle urne o nelle piazze. Su tale principio si fondava la "terza posizione peronista", l'esportazione armi alla mano della rivoluzione cubana, l'Alternativa Bolivariana guidata nel decennio scorso da Hugo Chávez: unanimità in luogo di pluralismo.

Il loro sogno panlatino è antiamericano, di un antiamericanismo etico e perciò viscerale e assoluto. Non importa chi governi a Washington e cosa voglia o proponga: i populisti latini non combattono gli Stati Uniti per ciò che sono, l'egemone, ma per ciò che rappresentano, la civiltà liberale. Ciò che ci unisce, dicevano in passato e ripetono ancora, sono "lingua, cultura e religione" comuni; il passato ispanico, insomma, la sua matrice cattolica e antiliberale. E come nemico storico della cristianità ispanica e della Spagna imperiale ci fu il protestantesimo anglosassone che la erose e la assoggettò, così loro nemici ne sono gli eredi: il liberalismo politico e il capitalismo economico degli Stati Uniti e dell'Occidente in genere. Non stupisce che la loro idea di "democrazia" sia estranea ai principi di quella liberale, che i populismi siano insofferenti a pluripartitismo, separazione dei poteri, diritti individuali; e ancor meno sorprende che disprezzino e combattano l'etica del capitalismo, a cui attribuiscono i peccati che gli ispanici hanno sempre imputato agli anglosassoni e da cui si ritengono immuni: egoismo, materialismo, individualismo.

Così, dunque, come tale tradizione pretende di incarnare all'interno di ogni paese il "popolo" puro e cristiano in perenne lotta contro l'"oligarchia" corrotta e secolare, allo stesso modo sul piano emisferico ambisce a fondare la Patria Grande sulle macerie dell'Impero statunitense e dei suoi alleati liberali: le nazioni "proletarie", son soliti dire i leader populistici latini, contro le "plutocratiche". Inutile dire che tra l'integrazione liberale e la fusione populista non esiste sintesi possibile: o l'una o l'altra.

Difatti la dinamica politica latinoamericana ruota da tempi immemori intorno a tale *cleavage* e ogni mutamento di governo o regime sposta la bilancia da un lato o dall'altro.

C'entra qualcosa tutto ciò con la competizione tra Stati Uniti e Cina in America Latina? C'entra, c'entra eccome. A differenza di Gran Bretagna e Giappone ma come Germania e Unione Sovietica a suo tempo, la Cina non è per gli Stati Uniti soltanto una sfida economica, ma ancor più una spina nel fianco ideologica. Lo è in quanto tale ma ancor più perché lo è per i loro atavici nemici nella regione, i populismi latini. Per essi, la Cina incarna un regime politico e un modello di sviluppo antitetici a quelli liberali e capitalisti. Il suo impasto di comunismo e confucianesimo evoca loro l'immaginario olistico cui da sempre si ispirano i populismi latini, l'idea di "popolo" come comunità organica a cui si abbeverano.

Se così è, ed è così, allora è naturale che nella Cina individuino un alleato naturale, se non il perno di una coalizione antiliberale globale; sia che essa accetti di recitare la parte, sia che invece sia refrattaria a farlo. Così è sempre stato. Così fece il peronismo, che colse dapprima nei fascismi la più promettente alternativa al modello liberale e poi si illuse di riunire contro di esso l'intero *orbe* cattolico e latino; così fece il castrismo, che condusse la crociata antiliberale alleandosi coi sovietici e issandosi a capo del terzomondismo; e così ha fatto anche il chavismo coltivando un vasto ed eterogeneo fronte antiliberale in America e nel mondo, fronte che dalla Russia si spinge in Turchia, dall'islam radicale alla Corea del Nord e sopra il quale volteggia l'ombra della Cina. La quale è vero che si muove con discrezione; ma non per questo lesina ingenti investimenti nell'intento di influenzare l'opinione pubblica latinoamericana e di perorare la causa del suo "modello".

Conclusioni

Oggi come allora, l'inarrestabile espansione dell'universalismo liberale genera, per reazione, un vasto rinculo antiliberale che

ha nel mirino l'egemonia statunitense. Che Donald Trump sia il più improbabile rappresentante del retaggio liberale e che Pechino eviti di mostrarsi alla guida del fronte che lo sfida, almeno in America Latina, cambia poco. A quel carro è infatti facile prevedere che s'agganci la tradizione panlatina. Questa è, nell'emisfero, la maggiore sfida che gli Stati Uniti affrontano e ancora affronteranno; e questo è il maggior strumento che la Cina ha per insidiarli sul piano ideologico. A questo alludono coloro che a Washington accusano i cinesi di intendere mutare gli equilibri politici nella regione favorendo l'avvento di regimi populistici. Non è detto che sia esatto né si può provare con certezza; ma intuiscono che tale è il pericolo. Perché queste, in estrema sintesi, sono le regole del gioco nell'area latinoamericana, questo è quello che chiamavo il "fattore campo".

Segnali in tal senso non mancano. È vero che della sfida del chavismo agli Stati Uniti e al fronte liberale in America Latina rimane oggi ben poca cosa, dato lo stato calamitoso in cui i suoi governanti hanno ridotto il Venezuela; ed è evidente che dell'Alternativa bolivariana che esso guidava rimangono poco più che le rovine. La stessa Cina che tanto ha investito nell'uno e nell'altra si trova così invischiata in una crisi che la espone a gravosi costi economici e pericolosi costi politici. Ma dietro il declino del panlatinismo chavista s'intravede già il sorgere del suo erede, di un altro fronte panlatino pronto a raccogliergli il testimone. È sempre accaduto, perché non dovrebbe accadere anche stavolta?

Ecco così formarsi il *Grupo Progresista Latinoamericano*, il *grupo de Puebla*; ed ecco prendere forma i poli intorno a cui è probabile si organizzino: Argentina e Messico. Appena eletto, il presidente argentino Alberto Fernández è corso a Città del Messico ad abbracciare Andrés Manuel López Obrador. Chi, più di un peronista, erede del sogno di unità panlatina del vecchio generale, e di un nazionalista messicano che s'ispira alla Grande Rivoluzione, può aspirare a far di nuovo garrire le bandiere della Patria Grande? Certo: come in passato, è facile prevedere che ciò che l'ideologia unisce gli interessi divideranno;

che mai il Messico partirà alle crociate contro Washington come il mito panlatino imporrebbe; troppo, nel bene e nel male, lo lega agli Stati Uniti e lo separa dai “fratelli” sudamericani. Ma di una cosa si può star certi: il *grupo de Puebla* strizzerà l’occhio alla Cina e la Cina valuterà fin dove spingersi per sostenerlo.

Non che i suoi membri intendano abbracciare il modello politico cinese, impensabile nell’emisfero occidentale. E nulla, finora, indica che la Cina intenda sovvertire l’ordine internazionale; men che meno in America Latina, così lontana da Pechino e così prossima a Washington. Ma si può scommettere che Trump griderà al lupo in campagna elettorale, che Pompeo tornerà a premere sui soci latinoamericani perché si oppongano ai metodi “predatori” dei cinesi. Non perché abbiano una strategia politica per contrastarne l’ascesa, per colmare i vuoti che loro hanno lasciato ed essa occupa. Solo perché la loro strategia politica è la rielezione. *America first.*

9. Il Medio Oriente

Armando Sanguini

“Tra cinque anni voi non riconoscerete il Medio Oriente”. Lo ha dichiarato in un’intervista dell’11 novembre 2019 Amr Moussa, l’ex ministro degli Esteri dell’Egitto ed ex segretario generale della Lega Araba, preconizzando una complessiva evoluzione positiva dell’area.

Accattivante previsione che non sembra però confortata dal garbuglio di focolai di tensione e conflitti in cui ha versato il Medio Oriente e il Nord Africa anche nel 2019. Basti pensare, tra gli altri

- alla spirale di tensioni innescata da Trump con l’uscita dall’Accordo nucleare iraniano e la politica della “massima pressione” sanzinatoria cui Teheran ha risposto col disimpegno da alcuni punti nevralgici dell’Accordo stesso e dall’incremento della tensione nel Golfo;
- alle ripercussioni della guerra scatenata ad aprile dal generale Haftar per la conquista di Tripoli (governo di Serraj) e giunta a dicembre a un alto livello di criticità;
- all’invasione militare di Ankara nel nord-est della Siria, facilitata dal ritiro militare americano e dalle intese intercorse, con gli Usa prima e poi con la Russia;
- al confronto egemonico-settario tra l’Iran sciita e l’Arabia Saudita sunnita incrociatosi anche nel 2019 con quello intra-sunnita tra Riyadh e Ankara (Fratellanza musulmana);
- ai movimenti protestatari in Algeria, Libano, Iraq che, pur nella diversità delle rispettive ragioni d’essere, hanno messo in discussione i relativi sistemi di potere, richiamando alla memoria il fenomeno delle “primavere arabe”;

- ai rigurgiti del terrorismo di marca ISIS – sofferti anche dal contingente italiano in Iraq – pur sconfitto in termini militar-territoriali e orfano del sedicente Califfo Abu Bakr al Baghdadi;
- ai fattori di crisi del Processo di pace accentuati dagli attacchi di Tel Aviv contro la jihadh islamica nella Striscia di Gaza e in Siria (Damasco).

Aggiungiamo la debolezza/incapacità del sistema multilaterale nel far fronte a questa dinamica conflittuale che malgrado l'impegno dei suoi massimi esponenti – dallo stesso segretario generale dell'Onu ai suoi rappresentanti in loco (Geir Pedersen in Siria, Martin Griffiths in Yemen, Ghassan Salamè in Libia, etc.) – si è rivelato inadeguato alla bisogna; principalmente per la divisione (e obsolescenza) del Consiglio di Sicurezza che ha lasciato campo libero al gioco incrociato delle ambizioni di potere degli attori internazionali e regionali e dei rispettivi referenti non-statali. Un gioco pernicioso, quasi una sorta di tela di Penelope alla quale sono apparsi intenti anche governi legati a intese o comunque a convergenze ufficiali.

Pensiamo, ad esempio, al sodalizio di Mosca, Teheran e Ankara nato nel “processo di Astana” che in principio avrebbe dovuto puntare a una Siria indipendente, sovrana e territorialmente integra, ma che di fatto ha continuato a muoversi in una logica di spartizione di aree di influenza del paese.

Pensiamo per contro alla scarsa incisività della Lega Araba che pure si fa bandiera di esercizi di unanimità ma soffre di divaricazioni interne, come nei riguardi dell'Iran, del regime di Damasco, addirittura di Israele; alle “modulazioni” riscontrabili nei rapporti tra alcune monarchie arabe e l'Iran; al Qatar e ai suoi buoni rapporti con Iran, Turchia e con gli stessi Stati Uniti. Ma pensiamo anche allo strabismo di comodo dei governi che condividono ufficialmente il riconoscimento internazionale del governo del premier libico al Serraj e lo disconoscono nei fatti, sostenendo Khalifa Haftar: Parigi, o l'ambigua Mosca che appoggia quest'ultimo ma si dichiara “collaborativa” nei riguardi

di un Serraj alla cui legittimazione manca la fiducia del pari riconosciuto Parlamento di Tobruk.

L'intricata trama della crisi mediorientale

Su questo sfondo spiccano i principali tessitori dell'intricata trama mediorientale.

A partire dal presidente russo Vladimir Putin che dall'autunno del 2015 – col suo intervento militare a sostegno del pericolante regime di Damasco – è riuscito a far assumere a Mosca un ruolo di primo piano militar-diplomatico; ben oltre i confini siriani.

Il suo è stato un lavoro paziente e accorto dimostrando un'abilità manovriera da consumato scacchista e una tempestività non comune nello sfruttare appieno lo spazio reso disponibile dal “disimpegno” americano, cosa questa che l'Europa non ha saputo/voluto fare pur essendo il Medio Oriente un'area di obiettivo, un suo preminente interesse. Inoltre ha mostrato anche un'indiscussa capacità di mediazione e di promozione di buoni rapporti con tutti i paesi della regione; con coloro che mostravano di avere obiettivi comuni o comunque convergenti, ma anche con quelli divisi fra loro da dichiarata ostilità come Israele e Iran e la stessa Arabia Saudita, Damasco e Ankara, gli stessi due contendenti in Libia, offrendo e ricevendo in cambio quel tanto di condivisibile sponda politica e/o militare, e/o economica.

Se questo equilibrismo lo espone a dover sostenere dei costi nel medio-lungo periodo, le sue limitate risorse impongono un confine alle sue ambizioni. Il suo lavoro è del resto ancora in *progress* e irto di ostacoli, particolarmente su due fronti: in Siria, dove un sostenibile processo di pacificazione/ricostruzione appare ancora lontano e in Libia dove un eccesso di responsabilità militare nella guerra contro Tripoli potrebbe ritorcersi contro.

Al contempo sembra sia ancora prematuro assegnare all'erratico presidente Trump il ruolo di parte “perdente”. Intanto perché il suo “disimpegno” risponde nel fondo alla diminuita

importanza strategica riconosciuta alla regione mediorientale fin dall'amministrazione Obama e non il risultato di un arretramento subito per pressione altrui. E poi se ne è discostato con la duplice priorità della "massima pressione" contro l'Iran e dell'offensiva contro il terrorismo, nei confronti dei quali cui chiede il concorso dei suoi alleati, Israele e Arabia Saudita in testa. Ha lasciato, è vero, campo libero alla Turchia sulla cosiddetta *safe zone* in Siria, mantenendo però, con le Siryan Democratic Forces (Sdf), il controllo della restante area a est dell'Eufrate, ricca di risorse energetiche, ufficialmente per proteggerle dall'Isis ma in realtà per continuare la partita in chiaroscuro tra Sdf, Turchia, e regime di Damasco, sul futuro della Siria. Ha inoltre continuato nei suoi attacchi contro il terrorismo in Libia e ha rialzato la testa nel confronto con Mosca sulla Libia per il suo accresciuto appoggio militare al generale Haftar (Tobruk), tra l'altro sostenendo l'iniziativa di una Conferenza internazionale sul futuro della Libia su cui la Germania sta lavorando con le Nazioni Unite e alla quale anche l'Italia sta collaborando.

Tra i protagonisti internazionali operanti in Medio Oriente non possiamo tralasciare di menzionare la Cina che senza particolare clamore sta rafforzando la sua presenza e influenza nell'area ben al di là del pur fondamentale comparto delle risorse energetiche e sempre più al servizio della Belt and Road Initiative; in un'ottica che va dalla "comprehensive strategic partnership" con l'Iran alla "strategic partnership" col mondo arabo, in testa l'Arabia Saudita, seguita da Giordania, Egitto, Gibuti (militarmente) ecc. Senza dimenticare Israele.

I protagonisti della regione

Iran

Tra i protagonisti di caratura regionale un posto di rilievo è occupato certamente dall'Iran che, pur stretto dal cappio delle sanzioni statunitensi di primo e di secondo livello e

dichiaratamente deluso/frustrato da quella che considera l'inconcludenza europea sulle promesse compensazioni delle perdite derivate dalle precitate sanzioni, non ha mostrato segnali di arretramento nella sua politica complessiva di presenza/influenza a livello regionale.

E se è pur vero che all'interno del binomio Khamenei-Rouhani, il fattore-fautore della linea più aggressiva è il primo con le Guardie rivoluzionarie (Forza Quds del generale Qasem Soleimani), non è men vero che l'impegno nella politica di presenza/influenza nella regione – dalla Siria all'Iraq dal Libano a Gaza a Sanà – lo vede fortemente convergente. Tale impegno non sembra solo marginalmente frenato, almeno finora, dalla pesantezza delle sanzioni Usa cui ha risposto con un calendario di disimpegni dalle obbligazioni – asseritamente reversibili – assunte con l'Accordo nucleare (arricchimento dell'uranio, sviluppo di nuove centrifughe, ecc.) che rischiano di scuotere le fondamenta stesse dell'accordo, con comprensibili preoccupazioni anche con Mosca e Pechino, oltre che con Francia, Germania e Gran Bretagna. Tanto più alla luce degli attacchi verificatisi nell'area del Golfo Persico/Stretto di Hormuz – l'abbattimento di un drone americano, gli atti di sabotaggio ai danni di petroliere, l'attacco ai siti petroliferi sauditi, ecc. – riconducibili direttamente o indirettamente a Teheran. Impegno su cui sono calate le forti e diffuse manifestazioni di protesta popolare di fine anno contro le quali il regime è dovuto intervenire con una durezza che potrebbe rivelarsi foriera di ricadute fortemente critiche.

Il richiamo al binomio Khamenei-Rouhani rimanda all'altra coppia all'interno della regione, quella saudita del re Salman e del principe ereditario Mohammad bin Salman, assunto agli onori della cronaca forse più per le vittime civili della guerra in Yemen condotta a capo di una coalizione araba a sostegno del legittimo presidente dello Yemen contro i ribelli Houthi o per il clima repressivo nel quale ha peraltro adottato una serie di misure progressiste, piuttosto che per il varo dell'ambiziosa strategia della cosiddetta VISION 2030.

Nel 2019 Mohammad bin Salman si è mosso con molta discrezione sia sulla scena nazionale sia su quella internazionale nell'intento di limitare i danni alla propria immagine derivati dall'orrenda morte del giornalista Jamal Khashoggi, del cui omicidio è stato accusato di essere il mandante e che neppure la stentata e comunque tardiva ammissione di una sua qualche responsabilità politica gli è valsa il recupero di una certa rispettabilità.

Solo verso la fine dell'anno il re Salman ha di nuovo dovuto cedergli il palcoscenico, non solo per il convincimento che ne fossero maturate le condizioni, ma anche per la riscontrata necessità di un più generale cambio di passo politico a livello regionale e internazionale: per le nuove sfide poste dalla vulnerabilità dei dispositivi di sicurezza degli impianti petroliferi sauditi messa a nudo dagli attacchi di settembre e dunque dello stesso ombrello protettivo americano; per l'improcrastinabile esigenza di uscire dal pantano della guerra in Yemen attraverso una più realistica chiave negoziale con gli Houthis sulla scia dell'accordo con i separatisti del sud; l'opportunità di ridare ossigeno al Consiglio di cooperazione del Golfo – Arabia Saudita, Emirati Arabi, Bahrein, Kuwait, Oman, Qatar – e avviare il recupero dell'ostracizzato Qatar; affrontare la presidenza di turno del G20 con un adeguato credito politico ed economico-finanziario puntato all'ambizioso orizzonte globalizzante della VISION 2030 necessario corredo della quotazione in borsa di ARAMCO.

Turchia

La Turchia di Erdogan è emersa in tutta la sua disinvoltura anche nel 2019. Ha continuato a scontrarsi con l'Egitto issando la bandiera dell'islam politico (Fratellanza musulmana) e si è distinta per la centellinata campagna accusatoria contro il saudita MbS.

Ha proiettato il suo protagonismo in Siria senza peraltro trascurare paesi come l'Iraq, la Striscia di Gaza e la Libia – con riferimento ai soli paesi Mena. E lo ha fatto manifestando

un'ambigua lealtà con la sua appartenenza alla Nato assortita di un funambolico balletto tra Usa e Russia; uno scivoloso abbraccio con una serie di milizie ribelli, siriane, e non solo; un sordo contrasto col regime di Damasco e un continuo atteggiamento di sfida nei confronti dell'Unione Europea.

La "minaccia del terrorismo curdo" ha rappresentato la chiave di volta della invasione turca armata nel nord-est della Siria declinata in funzione di una *safe zone* confinaria, resa possibile dalla luce verde ricevuta con modalità diverse dagli Stati Uniti e dalla Russia; invasione che è risultata complementare all'azione svolta nel nord iracheno dove Ankara ha posto in essere ben 11 basi militari. Superfluo sottolineare come da ciò scaturisca in maniera lampante una serie di incognite sul futuro dei rapporti turco-siriani da un lato e turco-iracheni dall'altro.

Nemico di Israele di cui ha duramente stigmatizzato gli attacchi contro la jihad palestinese, Erdogan occupa un posto in prima fila, come sopra accennato, anche in Libia, dove non si è limitato a proclamare il suo appoggio anche militare al riconosciuto internazionalmente regime di Tripoli (al Serraj) ponendosi in una rischiosa rotta di collisione con Mosca: ha anche firmato un accordo con Serraj sulla delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive (Zee) che ha aperto un nevralgico polo di tensione nel cuore del Mediterraneo con l'immediata protesta della Grecia e le riserve critiche della stessa Unione Europea, oltre che degli Stati Uniti.

Israele

Israele dal canto suo, dopo aver ottenuto l'*imprimatur* statunitense sulla sua sovranità sulle Alture del Golan e sulla legittimità internazionale dei suoi insediamenti in Cisgiordania, ha rieditato la pratica dei cosiddetti "omicidi mirati" contro la jihad islamica nella Striscia di Gaza e in Siria (Damasco) dove ha del resto continuato a dirigere gli attacchi ai siti militari iraniani.

Benjamin Netanyahu lo ha fatto per fini interni, certo, correlati alla spada di Damocle dell'incriminazione che lo sovrasta e all'aspettativa di poter gestire il suo primierato almeno fino alle

elezioni del marzo 2020; ma lo ha fatto anche per inserire un cuneo fra la stessa jihad islamica e Hamas e aprire una qualche innovativa forma di interlocuzione. Il tutto con la silente neutralità di Mosca.

Contro questi omicidi si è levata la dura condanna iraniana che ha stigmatizzato anche l'inerzia della Comunità internazionale. Ha protestato anche il mondo arabo, a ben vedere più per debito d'ufficio che per convinzione in un contesto in cui sono ben minimali le speranze di un qualsivoglia spiraglio costruttivo nel cosiddetto Processo di Pace.

Siria

Come è stato adombrato nelle righe precedenti è rimasta alquanto problematica la situazione in Siria, dove il regime di Bashar al Assad ha sì proseguito nel recupero del controllo del suo territorio ma con molta fatica e con un costo assai elevato: si è dovuto confrontare infatti con forti dimostrazioni di dissenso nelle aree del paese in cui la ribellione del 2011 era stata più forte, come nell'area di Daraa, e ha dovuto continuare a pagare un alto prezzo ai suoi sponsor esterni, all'Iran e soprattutto alla Russia, in termini di sovranità: si pensi al freno impostogli nella ripresa di controllo dell'area di Idlib (roccaforte degli oppositori più radicali, affidati alla "cura" di Ankara) e soprattutto all'invasione armata da parte di Ankara nell'area di confine di nord-est per la creazione della già ricordata *safe zone* ai danni dei curdi. E non è riuscito a liberarsi della presenza americana, con le Sdf, nel resto della zona orientale.

Sconfortante in questo contesto il fallimento della prima riunione a Ginevra, sotto il patrocinio delle Nazioni Unite, del Comitato per la stesura della nuova Costituzione siriana.

Iraq

In Iraq le proteste ripetutesi in questi ultimi anni hanno fatto registrare nel 2019 un deciso salto di qualità e intensità soprattutto nel sud sciita – si sono contati almeno 250 morti – costringendo il premier Abdul Mahdi a dare le dimissioni dopo

meno di un anno dal suo insediamento. Queste proteste hanno messo ulteriormente in evidenza le fratture etnico-settarie – tra curdi, sciiti e sunniti –, sulle quali è stata improvvidamente unificata questa ex colonia britannica, aggravate dalla disastrosa gestione del post-Saddam Hussein e dal perverso intreccio tra corruzione, mala distribuzione della ricchezza, carenza dei servizi pubblici, cattiva governance e denegata domanda di identità nazionale. Domanda che si scontra purtroppo con l'invadenza esterna, *in primis* di Teheran ma anche degli Usa di cui si è fatto portavoce inascoltato lo stesso Grande Ayatollah Sistani.

In questo clima, pesante, su cui il terrorismo è tornato a colpire, occorrerà attendere l'entrata in carica del nuovo governo – il presidente Barham Salih ha dichiarato di essere pronto a dimettersi pur di non nominare primo ministro il governatore della provincia meridionale di Basra, Asaad al-Eidani, candidato del gruppo parlamentare sostenuto dall'Iran – e soprattutto l'esito delle elezioni richieste a gran voce dalla mobilitazione popolare.

Libano

Incerte anche le dinamiche su cui si muoverà il Libano, investito da una grave crisi socioeconomica e di sistema, giunta ormai a una fase di pre-collasso, che ha scatenato un'ondata di proteste dilagate nel paese e di portata tale da indurre alle dimissioni il premier Saad Hariri: alla gogna la corruzione a tutti i livelli e la gestione pubblica che sconta l'intricata piattaforma politico-confessionale su cui si regge il sistema istituzionale del Libano, nella quale si è ormai saldamente consolidato il ruolo di Hezbollah, poderosa forza e politica e militare ed economica, fortemente legata a Teheran e associata al movimento sciita Amal e al Movimento patriottico libero cui si contrappongono il movimento Futuro (Tayyar al-Mustaqbal) e la coalizione "14 marzo" legati al cosiddetto blocco filo-americano e filo-saudita.

L'ipotesi che sembrava prendere piede a fine anno era un possibile ritorno di Hariri, fautore di un governo prevalentemente tecnico, sponsorizzato dal più autorevole religioso libanese,

il Gran Mufti sunnita Derian e di fatto gradito a Riyadh e a Washington, pronte a mettere mano al portafoglio per evitare il crollo di questo paese, tra i più indebitati al mondo, ma tessera importante negli equilibri del Medio Oriente. Hariri però vi ha definitivamente rinunciato e a formare il governo è stato incaricato Hassan Diab, docente universitario ed ex ministro dell'Istruzione, sostenuto dalla coalizione di partiti guidata dagli Hezbollah (filo-iraniani), subito contestato dalla piazza perché considerato parte integrante del "sistema" che migliaia di libanesi vorrebbero abbattere.

Algeria

L'Algeria del 2019 è stata testimone di una lunga serie di manifestazioni di protesta (Hirak) contro Bouteflika e l'intero sistema politico, militare, ed economico che è andato impossessandosi delle leve del potere del paese dal 1962, ingabbiate in una camicia di forza che la crisi degli ultimi anni ha reso intollerabile. Crisi politica dunque ma anche economico-sociale intrecciate in una soffocante corruzione e spartizione della rendita energetica di cui gran parte della popolazione paga un prezzo ritenuto ormai insostenibile pur essendo questo paese tra i primi 10 produttori mondiali di gas e terzo produttore africano di petrolio.

Era prevedibile che le dimissioni di Bouteflika (aprile 2019) non sarebbero bastate a fermare la protesta popolare, che in effetti è proseguita con forza fino al boicottaggio delle elezioni del 12 dicembre, premessa di un radicale cambiamento politico-istituzionale.

Il primo obiettivo è stato parzialmente raggiunto nel senso che il tasso di affluenza alle urne (39,9%) è risultato il più basso di sempre ma non tale da metterle in discussione. Quanto al secondo occorrerà attendere i primi passi del governo di Abdelmajid Tebboune, il vincitore, forte di un 58% dei suffragi, già primo ministro di Bouteflika nel 2017, gran commis di Stato, con amicizie trasversali, auto-dichiaratosi l'uomo delle riforme. Certo è che l'arresto di oltre 400 protestatari

all'indomani del voto non è parso un viatico incoraggiante; tanto più con l'improvvisa morte del suo grande alleato Gaid Salah al vertice dell'esercito e "registra" delle forze di sicurezza del paese. La sua legittimazione popolare non è scontata.

Conclusioni

Percorso da focolai di tensione e da conflittualità alimentati da un intricato reticolo di condizionamenti politici-settari-economici e finanziari di marca nazionale, regionale e internazionale, il Medio Oriente ha lasciato nell'incertezza del futuro prossimo la sua cifra di fondo. Incertezza accentuata dalla carenza di ruolo sia della multilateralità "dall'alto" che di quella "dal basso", incentrata su temi specifici come il clima, l'acqua, le infrastrutture, ecc.

La situazione in Libia corre sul filo di un rasoio bellico potenzialmente devastante e che solo una spartizione di influenza russo-turca potrebbe evitare, lasciando peraltro a Mosca e ad Ankara un ruolo decisivo; con evidenti conseguenze per gli interessi europei, e italiani in particolare.

In Siria è ancora lontano e problematico l'orizzonte di una soluzione politica degna di questo nome e dunque tale da consentire la quadratura del cerchio delle ambizioni di Mosca, Ankara e Teheran. Con la non trascurabile "incognita Trump".

Le prove di de-escalation in Yemen sono ancora a uno stadio embrionale così come in seno al GCC (Consiglio di cooperazione del Golfo) rispetto al Qatar.

La parola passa ora al 2020 che ci dirà il senso e la portata politico-identitaria della corrente protestataria che ha attraversato e sta ancora attraversando la regione, dal Libano all'Algeria passando per l'Iraq, e sottotraccia l'Egitto.

Ci dirà la reale concatenazione delle ripercussioni, potenzialmente temibili, dell'"uccisione", a Baghdad, del generale iraniano Qasem Soleimani e dei suoi accompagnatori, decisa dal presidente Trump.

E ci dirà se l'Unione Europea derivata dal voto del maggio 2019 e con essa l'Italia, saprà porsi all'altezza delle sfide che quest'area mediorientale, tanto cruciale per i suoi interessi politici, economici, di sicurezza e culturali sta ponendo.

PARTE III

I GIOCATORI

10. Stati Uniti e Cina: un conflitto inevitabile?

Mario Del Pero

Quella tra Cina e Stati Uniti è, lo sappiamo bene, la relazione nodale dell'ordine internazionale corrente. Utilizzando i più banali indicatori di potenza – dal Pil alle spese militari – i due stanno non solo al picco della gerarchia, ma in una categoria loro propria, che li distingue da tutti gli altri. Tra Washington e Pechino si è venuta a determinare nel tempo una forma di interdipendenza strettissima e inestricabile, fatta di consumi statunitensi di merci prodotte in Cina, delocalizzazioni produttive americane, crescente tesaurizzazione cinese del debito Usa e intensi scambi culturali e tecnologici (a oggi, per menzionare un dato tra i tanti, un terzo degli studenti stranieri nelle università statunitensi – circa 360mila in totale – provengono dalla Cina; erano meno del 10%, circa 60mila, solo 15 anni fa). Un'interdipendenza – quella della “Chimerica” sino-statunitense – contraddistinta però da un mix, peculiare e volatile, di collaborazione e competizione, comunanze di interessi ed evidenti ambiti di antagonismi.

Questa contraddittoria dialettica si è fatta vieppiù acuta e visibile negli ultimi anni. Durante i quali l'elemento competitivo è parso contraddistinguere non solo, e non tanto, le effettive scelte politiche delle due parti, quanto la narrazione pubblica di “Chimerica” fattasi vieppiù egemone negli Stati Uniti. Molteplici fattori, originati dai comportamenti sia di Pechino sia di Washington, hanno contribuito a questo cambiamento discorsivo. Vi è stata in primo luogo la maggiore assertività della Cina sulla scena globale. Un protagonismo, questo, che si è manifestato a diversi livelli. Con la crescita, impetuosa, degli investimenti esteri (Investimenti diretti esteri, Ide), cresciuti di

quasi dieci volte tra il 2006 e il 2016 in un contesto in cui gli Stati Uniti (assieme all'Europa) – e non solo le aree latino-americane o africane ricche di *commodities* fondamentali all'economia di Pechino – sono divenuti essi stessi destinazione privilegiata degli Ide cinesi. Con l'aggressiva campagna di modernizzazione tecnologica della Cina, finalizzata a raggiungere rapidamente un'autosufficienza attraverso investimenti mirati, in particolare in ambito educativo, ma anche per il tramite di un atteggiamento spesso spregiudicato verso brevetti altrui, e vincoli stringenti posti alle aziende straniere che intendono operare in Cina. Con una politica di sostegno statale alle imprese nazionali che operano sui mercati globali, spesso giustificata per il tramite di una retorica iper-nazionalista che pare connotare l'era del presidente Xi Jinping (in carica dal 2013). Retorica, questa, utilizzata per giustificare anche la crescita delle spese militari (aumentate di circa l'80% nell'ultimo decennio) e una postura sempre più aggressiva rispetto alle tensioni con paesi vicini, Giappone (sul Mare Cinese Orientale) e Vietnam (sul Mare Cinese Meridionale), in particolare.

All'assertività cinese ha fatto da controcanto la disillusione americana verso la prospettiva – a lungo apparsa realistica e in una certa misura normativa – che l'integrazione cinese entro l'ordine globale a leadership statunitense ne avrebbe non solo condizionato scelte e comportamenti, ma anche catalizzato trasformazioni interne destinate ad attivare processi irreversibili di liberalizzazione e democratizzazione. Pechino, va detto, ha in più occasioni agito da “stakeholder responsabile” del sistema internazionale, nella formula controversa e contestata proposta per la prima volta nel 2005 dall'allora sottosegretario di Stato (e in seguito presidente della World Bank) Robert Zoellick, poi ripresa anche dall'amministrazione Obama. Lo si è visto bene nel ruolo centrale che Pechino ha svolto dopo la crisi del 2008-2009, quando la disponibilità ad aumentare gli investimenti e il consumo interno offrì un contributo importante alla ripresa; lo abbiamo visto sulla questione del cambiamento climatico, con gli accordi sino-statunitensi del 2014 in larga misura

propedeutici a quello cruciale di Parigi dell'anno seguente; e lo abbiamo visto, infine, anche nei tentativi di gestione multilaterale del complesso dossier nordcoreano, per quanto parziale nelle modalità e per molti aspetti fallimentare negli esiti. E però la torsione nazionalista e autoritaria di Xi Jinping ha messo a nudo l'infondatezza di un certo deterministico ottimismo secondo il quale integrazione commerciale e trasformazione politica si sarebbero mutualmente alimentate ("in questa economia della conoscenza" – affermò nel marzo del 2000 l'allora presidente Bill Clinton nello spiegare il suo appoggio all'ammissione della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto) – "piaccia o meno, innovazione economica e *empowerment* politico procedono mano nella mano [...] non abbiamo la garanzia che la Cina sceglierà di riformarsi [...] ma tutto ciò è probabile abbia un profondo impatto sui diritti umani e le libertà politiche"). Diritti umani e libertà politiche che secondo tutti gli studi e i dati di cui disponiamo hanno invece conosciuto negli ultimi anni un severo restringimento in Cina, anche in nome di una lotta alla corruzione usata dagli attuali vertici per lanciare una campagna di repressione del dissenso su ampia scala.

L'interdipendenza sino-statunitense tra conflitto e collaborazione

All'assertività cinese e alla disillusione americana va aggiunto un terzo elemento che spiega la crescente enfasi sulla dimensione conflittuale e competitiva dell'interdipendenza sino-statunitense, quello che per comodità potremmo definire il lascito della crisi del 2008: quell'ombra che ancora aleggia sulla politica degli Usa e sulle relazioni internazionali, e che ci fornisce molte chiavi per meglio comprendere genesi e natura del fenomeno trumpiano. Negli ultimi 30-40 anni il modello di consumi a debito e a inflazione costante che ha caratterizzato la società statunitense, e nel quale centrale è stata l'esplosione delle importazioni dalla Cina, ha adempiuto a molteplici funzioni sociali e politiche: indiretto ammortizzatore in un sistema

a welfare debole e tutele decrescenti; compensazione di forme di disegualianza macroscopica nella distribuzione del reddito, di riduzione del peso degli occupati nel manifatturiero e di salari stagnanti; motore di una crescita globale trainata dal vorace e indispensabile mercato americano. La sua patente insostenibilità ne ha messo a nudo le tante fragilità e contraddizioni. E ha finito per informare una retorica convenientemente centrata sull'individuazione del facile nemico cinese (e dei suoi tanti complici negli Usa), responsabile primario del crollo di occupati nelle industrie statunitensi, passati dai 17 milioni del 2001 (quando la Cina entrò nel Wto) agli 11 milioni 460mila del gennaio 2010. La Cina è diventata il bersaglio primario, e politicamente trasversale, di un fronte nazionalista e protezionista che da prospettive diverse include la destra che avrebbe trovato in Donald Trump il suo profeta e una sinistra dei sindacati e di figure come Bernie Sanders, divenuta assai più influente e rappresentata nel partito democratico.

Riaccendendo talora elementi di una sinofobia dalla tradizione antica, la polemica anti-cinese si è fatta popolare e diffusa, proprio per questa sua capacità di convincere pezzi sia della destra sia della sinistra. Se per la seconda il problema erano soprattutto le violazioni dei diritti umani o il ruolo centrale della Cina in processi di integrazione globale che talora andavano a detrimento delle tutele e retribuzioni dei lavoratori statunitensi, la prima denunciava la crescente competizione geopolitica con Pechino, la sfida di quest'ultima al tradizionale primato degli Stati Uniti nell'Asia-Pacifico e il suo atteggiamento piratesco rispetto alle regole che avrebbero dovuto disciplinare la globalizzazione finanziaria e commerciale.

Di queste critiche – e della narrazione che esse hanno finito per alimentare – Trump è stato in larga misura il portato più che la causa. Il presidente le ha cavalcate con grande spregiudicatezza e, non di rado, rozzezza. Nella sua rappresentazione binaria e iper-realistica delle relazioni internazionali la Cina è divenuta il nemico primo e fondamentale degli Stati Uniti e del loro interesse nazionale. Nella primitiva visione trumpiana di

un mondo anarchico e di equilibri di potenza intrinsecamente a “somma zero”, il monumentale deficit di cui gli Stati Uniti soffrono nella bilancia commerciale bilaterale con la Cina costituirebbe l’indicatore primario sul quale misurare lo stato di “Chimerica” e individuare chi, tra i due soggetti, sta vincendo o perdendo il confronto. Per quanto in forma meno grossolana rispetto alla retorica del presidente, tutti i principali documenti di politica estera e di sicurezza dell’amministrazione Trump – a partire dalla National Security Strategy (Nss) del dicembre 2017 e della National Defense Strategy (Nds) del gennaio 2018 – enfatizzano la natura competitiva e antagonistica della relazione con la Cina, individuando in Pechino la “potenza revisionista” che, assieme alla Russia, sta “sfidando la potenza, l’influenza e gli interessi degli Stati Uniti, nel tentativo di eroderne la sicurezza e la prosperità”. La Cina, si afferma ad esempio nella Nss del 2017, esprime una visione del mondo “antitetica ai valori e agli interessi statunitensi” e ha abilmente sfruttato l’ingenuo auspicio che l’integrazione economica ne determinasse una liberalizzazione per “espandere la sua potenza a discapito della sovranità degli altri”. Una linea, questa, che ha visto spesso delle sorprendenti convergenze bipartisan: “Credo che la disposizione (*instincts*) del presidente rispetto alla Cina sia corretta”, ha per esempio affermato il capogruppo democratico al Senato Chuck Schumer in un suo intervento in aula del luglio 2019, “e non ho paura a dirlo a dispetto dei nostri ampi disaccordi politici (e morali)”.

Questa posizione anti-cinese dell’amministrazione si è sostanziata nell’adozione di tre linee di azione politica, strettamente intrecciate, nell’ambito tecnologico, commerciale e finanziario, e della sicurezza. Con Trump gli Stati Uniti hanno assunto una posizione ancor più ferma in materia di tutela di brevetti e proprietà intellettuale, cercando al contempo di erigere delle barriere al trasferimento di know-how che hanno, per esempio, portato all’adozione di posizioni più restrittive in materia di concessioni di visti a studenti cinesi, calati di quasi un terzo (da 150mila a 100mila) tra il 2016 e il 2018. Studenti

che tendono in maggioranza a privilegiare ambiti di studio “STEM” – Scienze, Tecnologia, Ingegneria, e Matematica – spesso potenzialmente sensibili per le informazioni acquisibili, al punto che l’Fbi ha invitato una serie di prestigiose università statunitensi ad attivare meccanismi di controllo e screening più severi delle domande di ammissione che giungono dalla Cina, e il suo direttore Christopher Wray ha esplicitamente denunciato “l’ingenuità del mondo accademico” statunitense verso il modo in cui Pechino ne sfrutterebbe la porosità e apertura. Quella cinese, ha affermato Wray, è una sfida non solo tra governi, ma tra società e richiede quindi forme nuove di collaborazione tra le università e l’amministrazione. L’ambito tecnologico è stato al centro di altre controversie sino-statunitensi del mandato trumpiano, sublimatesi nei tentativi di bloccare il trasferimento di tecnologia sensibile ad alcune aziende cinesi, tra cui il gigante della telefonia Huawei, ovvero a impedire che esse possano avere contratti con amministrazioni federali e statali negli Usa.

La dimensione più eclatante, e visibile, delle politiche di Trump verso la Cina è senza dubbio rappresentata dalla escalation dello scontro commerciale. Diverse tariffe sui prodotti cinesi sono state introdotte nel 2018-19, andando a colpire – con tariffe variabili (tra il 10 e il 25%) – importazioni cinesi per un totale di circa 370 miliardi di dollari, equivalente a circa 2/3 delle importazioni americane dalla Cina nel 2018. Pechino ha risposto con una rappresaglia su tutte le sue importazioni dagli Stati Uniti (circa 120 miliardi di dollari nel 2018) e riducendo drasticamente l’acquisto di prodotti agricoli statunitensi: quelli di soia – per usare un facile esempio, dalla forte rilevanza politica e simbolica – sono calati del 70% in concomitanza con l’escalation della guerra commerciale sino-americana. “Le guerre commerciali sono cosa buona e facili da vincere” proclamò il presidente in uno dei suoi consueti tweet notturni, prima di lanciare questa offensiva. Un’asserzione sulla quale ritorneremo nelle considerazioni conclusive, ma che proprio questa guerra commerciale e, per il momento, il suo esito si è incaricata di smentire.

Il terzo e ultimo ambito, che per convenienza potremmo definire strategico, è definito dal sistema di alleanze che ancora informa l'egemonia statunitense nel teatro dell'Asia-Pacifico. Trump, come suo solito, si è lasciato andare a dichiarazioni controverse, minacciando di disimpegnare gli Usa dalla regione o di venire meno agli obblighi verso alcuni alleati storici – Giappone e Corea del Sud su tutti – laddove questi, come i partner Nato, non si fossero impegnati maggiormente nel farsi carico della loro difesa. Anche in questo caso, però, lo scarto tra l'ondivaga retorica presidenziale e la linea effettivamente adottata è risultato assai marcato, come marcati sembrano essere alcuni elementi di continuità con le scelte dell'amministrazione Obama. Da un lato pare essersi consolidata una dinamica da tempo in atto: una duplice egemonia, cinese in termini economici e statunitense per quanto riguarda l'ambito securitario, che si alimenta vicendevolmente. La dipendenza commerciale e finanziaria di molti paesi della regione nei confronti del gigante cinese li induce cioè a sollecitare, o cercare di rafforzare, la protezione statunitense per il tramite di collaborazioni bilaterali quali quella costruita con il Vietnam attraverso un piano di collaborazione triennale (2018-20) nella difesa o le tradizionali alleanze con Giappone, Corea del Sud, Australia, Filippine e Thailandia. Dall'altro, l'architettura regionale si è fatta più articolata e ha per certi aspetti consolidato la sua natura americano-centrica. I tanti tasselli della rete di alleanze bilaterali sono stati legati tra loro attraverso forme di collaborazione “mini-laterale” che pur non riproducendo il modello di integrazione altamente istituzionalizzata presente sullo spazio transatlantico hanno costituito un passo innanzi rispetto al passato. Avviato con Obama – ad esempio attraverso il sostegno a nuove forme di collaborazione tra alcune potenze regionali e il Vietnam – questo processo non è stato affatto abbandonato con l'amministrazione Trump, che lo ha però declinato in chiave esplicitamente anticinese in un contesto nel quale – come si afferma nella Nss del 2017 – il consolidamento in Asia “di relazioni militari di lungo periodo” e lo “sviluppo di una forte rete difensiva (*defense network*) con

alleati e partner” – a partire da Filippine, Tailandia, Indonesia e Vietnam – si pone l’esplicito obiettivo di contenere la possibilità di “un dominio cinese che minaccia la sovranità di molti stati nella regione” e, con essa, la stabilità di un benefico ordine al cui centro gli Usa continuano a collocarsi.

Sicurezza, economia, tecnologia sono quindi gli ambiti nei quali gli Stati Uniti di Trump hanno adottato misure finalizzate a contrastare la sfida della Cina e a contenerne l’ascesa. La narrazione, appunto, è quella di una svolta radicale e di una risposta efficace a una Cina le cui ambizioni revisioniste sarebbero evidenti e indiscutibili. E però gli assunti, le prescrizioni operative che ne conseguono, la loro effettiva applicazione e i risultati ottenuti possono essere tutti discussi e qualificati ovvero rivelano, una volta esaminati, le loro tante, intrinseche contraddizioni e opacità.

Rigidità statunitensi e opportunismi cinesi

Che la Cina sia attore coerentemente revisionista è discutibile e contestato da gran parte degli studiosi. Più che sfidare e destabilizzare l’ordine corrente – e la sua rete di regole formali e informali – Pechino sembra volerne sfruttare gli elementi a essa favorevoli e chiedere una piena integrazione che ne riconosca l’accresciuta influenza e lo status di grande potenza. Gran parte delle politiche adottate dagli Usa nell’ultimo decennio sembrano finalizzate ad accogliere, e pilotare, questa integrazione non conflittuale: a cooptare il gigante cinese, e condizionarne i termini dell’inclusione, più che a escluderlo. Lo si vede bene nell’ordine securitario dell’Asia-Pacifico, nel quale la sua parziale multilateralizzazione e la presenza statunitense garantiscono effetti stabilizzanti che Pechino non può che apprezzare ovvero aiutano a contenere revanscismi e nuove tensioni inter-statali regionali potenzialmente pericolose per la stessa Cina.

Se l’assioma – il revisionismo cinese – è contestabile, le indicazioni operative – il contenimento di questo revisionismo – diventano poco praticabili, potenzialmente controproducenti o

dagli effetti comunque surrogabili, che gli Stati Uniti non sono ovviamente il solo interlocutore di cui disponga la Cina. Se torniamo a uno degli esempi utilizzati in precedenza – gli studenti universitari cinesi negli Usa – scopriamo subito due cose. La prima è che a dispetto della riduzione dei visti, il numero complessivo è continuato ad aumentare, non ultimo per la resistenza opposta da vari atenei americani alle richieste dell'amministrazione. La seconda è che la curva di crescita globale è rimasta sostanzialmente invariata, che il sistema universitario americano non è ovviamente l'unico capace di accogliere le richieste di formazione che giungono dalla Cina, impegnata di suo peraltro a investire pesantemente nella ricerca e nell'istruzione superiore. Dentro il reticolo di interdipendenze correnti pensare di poter mettere dei blocchi alla libera circolazione delle conoscenze appare insomma del tutto irrealistico. Questo si applica in una certa misura alla stessa tecnologia, dove le richieste statunitensi di contrastare la penetrazione cinese hanno trovato poca ricezione anche in governi alleati, e ideologicamente affini, come quello britannico.

È in ambito economico, però, che più visibili sono risultati la contraddittorietà e i cortocircuiti di politiche ispirate dalla rappresentazione della Cina come un inequivoco nemico revisionista e della relazione sino-statunitense come inevitabilmente antagonistica. Da un lato è vero che si è assistito a una decisa contrazione della quantità di Ide cinesi cui hanno concorso maggiori controlli in uscita (del governo cinese) e in entrata (dei paesi riceventi, in Europa come in Nord America). La guerra commerciale ha ovviamente inciso sul volume di scambi bilaterali, che nell'ultimo anno hanno visto una contrazione di circa il 10% (comunque inferiore a molte delle previsioni). Non ha però garantito un miglioramento della bilancia commerciale degli Usa, che nel 2019 avrà il suo più alto passivo di sempre, con deficit bilaterali esplosi con paesi come il Vietnam o il Messico. Né ha contribuito alla chimerica re-industrializzazione del paese promessa da Trump, come la curva degli occupati nel manifatturiero – che procede in modo lineare e

senza particolari discontinuità dal 2009 a oggi – ben evidenza. Anzi, l’impatto delle tariffe sulle catene globali di produzione ha danneggiato non di rado le stesse imprese statunitensi, ladove (come con Obama) gli ottimi risultati dell’economia statunitense sono stati trainati primariamente dai servizi: sanità, turismo e finanza su tutti. A ciò si aggiunge l’impossibilità di estendere e aumentare le tariffe su beni e prodotti centrali per i consumatori statunitensi e a oggi assolutamente non surrogabili. Consumatori i cui alti tassi di fiducia sono indispensabili a Trump per sperare di poter essere rieletto e il cui contributo alla crescita economica dell’era trumpiana è stato, ed è, decisivo. Il tutto ha indotto Trump a una prima retromarcia. Nel gennaio del 2020 le due parti hanno raggiunto un accordo, dai termini ancora in parte nebulosi soprattutto per quanto riguarda gli impegni cinesi a un maggior rispetto della proprietà intellettuale e all’aumento delle importazioni di beni statunitensi, ma preciso nell’indicare la riduzione delle tariffe americane ovvero la loro mancata introduzione su una serie di prodotti, dalla telefonia all’elettronica, particolarmente importanti per i consumatori statunitensi. È presto per dire che questa tregua sia il preludio a una definitiva de-escalation. Di certo essa è indicativa dell’inapplicabilità delle ricette binarie offerte da Trump e dell’estrema complessità di “Chimerica”.

Conclusioni

Vuol dire che la profondità dell’interdipendenza sino-statunitense protegge le relazioni tra Cina e Stati Uniti da tensioni che potrebbero generare un loro deterioramento irreversibile? La risposta – e la storia lo ricorda – ci dice esattamente il contrario. Le tensioni di questi anni sono state, e sono, reali. E, assieme alla narrazione che le ha accompagnate e informate, hanno contribuito ad alimentare rappresentazioni sempre più negative della controparte. L’ultimo sondaggio del Pew Research Center dell’agosto 2019 ci dice che la percentuale di americani che hanno un’opinione negativa della Cina è passato dal 29 % del

2006 al 60% odierno (percentuale che sale al 70% tra gli elettori repubblicani). Mille indicatori rivelano a loro volta una crescente popolarità del messaggio nazionalista di Xi Jinping. Dinamiche e nazionalismi, questi, che si nutrono l'un l'altro in una spirale minacciosa e insalubre, che aggiunge un ulteriore elemento di tensione a una relazione complessa, contraddittoria e – nella sua assoluta centralità – estremamente fragile.

11. La Russia tra Stati Uniti e Cina. Un terzo incomodo?

Aldo Ferrari

La formazione sempre più evidente di una diarchia sino-staunitense costituisce la principale dinamica dello scenario politico internazionale dei nostri giorni. Parlare del ruolo della Russia in questo contesto significa in primo luogo evidenziarne l'assenza benché sia erede diretta (a partire dal seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) della superpotenza sovietica che all'epoca della guerra fredda sfidava gli Stati Uniti per l'egemonia globale. Inoltre, tanto per le sue ricchezze naturali, energetiche ma non solo, quanto per il suo livello culturale e anche tecnologico (almeno per quanto riguarda gli armamenti e il settore nucleare) la Russia potrebbe aspirare a una posizione di primissimo piano dalla quale è attualmente molto lontana. Si tratta in effetti di un paese che avrebbe le potenzialità per stare alla pari di Stati Uniti e Cina, ma che invece ne resta sempre più attardata.

Una politica estera da grande potenza

Dopo la profondissima crisi politica ed economica del primo decennio post-sovietico, a partire dall'insediamento di Putin alla presidenza nel marzo 2000 la Russia ha recuperato un ruolo importante nello scenario internazionale. A partire da diverse aree dello spazio post-sovietico, in particolare Asia Centrale e Caucaso, dove la Russia ha consolidato la sua posizione estromettendo sostanzialmente gli Stati Uniti tra il 2005 e il 2008¹.

¹ Cfr. A. Ferrari, *La politica estera russa nel Caucaso e in Asia Centrale (1991-2017)*, in F. Aragona (a cura di), *La Russia post-sovietica. Dalla caduta del comunismo a Putin*:

Mosca ha quindi iniziato a sviluppare un progetto di ricomposizione dello spazio post-sovietico, iniziato nel 2011 con la nascita dell'Unione Doganale Eurasiatica e attualmente rappresentato dall'Unione Economica Eurasiatica, della quale fanno parte Russia, Bielorussia, Kazakistan, Armenia e Kirghizstan. Questo progetto l'ha posta in rotta di collisione con il processo di ulteriore ampliamento verso est dell'Unione Europea (Politica di partenariato orientale) e della Nato². La crisi ucraina del 2013-2014 è nata in primo luogo dallo scontro tra questi due progetti, incompatibili tra loro.

L'annessione russa della Crimea e il sostegno ai separatisti delle regioni orientali dell'Ucraina hanno provocato uno scontro con l'Occidente tuttora non sanato. Per riaffermare la propria volontà di mantenere una posizione dominante nello spazio post-sovietico la Russia è stata espulsa dal G8 e colpita da sanzioni economiche che insieme al crollo del prezzo del petrolio nel 2014 hanno aggravato una situazione economica già deficitaria. Alla luce di questa situazione, la Russia sembrava messa nell'angolo, destinata a ridurre sostanzialmente le proprie ambizioni politiche. Gli ultimi anni hanno invece visto un'accresciuta assertività della politica estera russa, soprattutto a partire dall'intervento militare in Siria iniziato nel settembre 2015³.

Questo intervento ha avuto in effetti un notevole successo, in primo luogo perché ha distratto l'attenzione internazionale dalla crisi ucraina, che ha rapidamente perso gran parte della sua centralità geopolitica. Per quanto non riconosciuta a livello internazionale, l'acquisizione della Crimea appare ormai un

storia della grande transizione, Milano, Mondadori, 2018, pp. 175-187.

² Su questo progetto si vedano soprattutto i volumi di N. Vasilyeva e M. Lagutina, *The Russian Project of Eurasian Integration. Geopolitical Prospects*, Lanham - Boulder - New York - London, Lexington Books, 2016; e A. Di Gregorio e A. Angeli (a cura di), *The Eurasian Economic Union and the European Union: Moving Towards a Greater Understanding*, The Hague, Eleven International Publishing, 2017.

³ Sul ruolo della Russia in Siria e nel Medio Oriente si veda la ricerca di N. Popescu e S. Secieru (a cura di), *Russia's return to the Middle East. Building sandcastles?*, Chaillot Papers n. 246, luglio 2018.

fatto acquisito, mentre la situazione del Donbass ha iniziato a “normalizzarsi”, modellandosi su quella di altri stati *de facto* esistenti nello spazio post-sovietico (Transnistria, Alto Karabakh, Abkhazia e Ossezia meridionale). Inoltre, l’elezione in Ucraina nell’aprile del 2019 di un presidente come Zelen’skyj, meno legato all’oltranzismo nazionalista di quanto fosse il suo predecessore Porošenko, ha agevolato per alcuni aspetti la posizione di Mosca⁴.

Inoltre, l’efficacia dell’intervento militare in Siria, soprattutto se posta a confronto con l’azione poco incisiva dell’Occidente, ha dato una sensazione di grande energia politica che ha notevolmente accresciuto il profilo internazionale della Russia. Da un lato, infatti, il sostanziale successo nel sostenere il governo di Assad è stato quanto mai importante per ribadire l’assoluta contrarietà di Mosca ai tentativi di *regime change* all’interno di stati sovrani che l’Occidente ha invece più volte promosso negli ultimi anni con esiti quasi sempre disastrosi. Inoltre, il fatto che il processo di soluzione del conflitto siriano iniziato ad Astana/Nursultan abbia visto la partecipazione di Russia, Iran e Turchia, ma non dei paesi occidentali e in particolare degli Stati Uniti, costituisce una conseguenza importante, e forse storicamente decisiva, dell’intervento russo in Siria.

Inoltre, in questi anni Mosca ha saputo muoversi con abilità anche in altri paesi del Medio Oriente, dalla Libia all’Egitto, da Israele alla Turchia. Notevole in particolare la sua capacità di interagire con quest’ultimo paese, che pure fa parte della Nato⁵. Come è stato di grande importanza il ruolo di Mosca nelle trattative con l’Iran sul nucleare, così senza dubbio la Russia può oggi beneficiare dell’irrigidimento della politica di Trump verso

⁴ Sul conflitto ucraino si veda soprattutto lo studio di R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, London, I.B. Tauris, 2016, mentre sui diversi sviluppi dell’Ucraina contemporanea si veda il volume curato da A. Franco e O. Rumjancev, *L’Ucraina alla ricerca di un equilibrio: sfide storiche, linguistiche e culturali da Porošenko a Zelen’skyj*, Venezia, Edizioni Ca’ Foscari, 2019.

⁵ Si veda al riguardo l’articolo di C. Frappi, *The Russo-Turkish Entente: A Tactical Embrace Along Strategic and Geopolitical Convergences*, in V. Talbot (a cura di), *Turkey. Toward a Eurasian Shift?*, Milano, Ledizioni-ISPI 2018.

questo paese⁶. In ogni caso appare evidente che la Russia esercita ormai un ruolo decisivo – anche se non dominante – in un’area cruciale come il Medio Oriente, dove l’Occidente è ormai sempre meno influente.

In questi ultimi anni, inoltre, la politica estera della Russia si sta attivando anche verso altri scenari internazionali, in alcuni dei quali era già fortemente presente in epoca sovietica. Si tratta in primo luogo di diversi paesi dell’America Latina⁷ e dell’Africa⁸, dove Mosca sta cercando di rivitalizzare gli antichi legami – politici, militari ed economici – in una situazione internazionale del tutto diversa. Anche se nel primo caso si tratta essenzialmente di punture di spillo nei confronti degli Stati Uniti e nel secondo manca del tutto la capacità di competere alla pari con la Cina nella sfera economica, la Russia sta esibendo una sempre più diversificata proiezione estera che ne accresce comunque la visibilità internazionale.

Nel frattempo la Russia ha continuato a impegnarsi nel rafforzamento dell’Unione Economica Eurasiatica. Il successo di questo progetto è fondamentale per Mosca, ma risente fortemente del maggior dinamismo economico della Cina. Proprio per questa ragione la Russia è stata costretta a far buon viso a cattiva sorte, accettando sin dal 2015 la Belt and Road Initiative lanciata da Pechino nel 2013 e cercando modalità di integrazione tra i due progetti.

La Cina è evidentemente destinata a essere il partner principale della Russia nel prossimo futuro⁹. Dopo la crisi ucraina Mosca ha in effetti notevolmente aumentato il livello della propria cooperazione strategica con Pechino e i due paesi sono concordi nel contestare l’ordine unipolare a guida statunitense

⁶ Cfr. R. Erlich, “Trump Is Driving Iran into Russia’s Arms”, *Foreign Policy*, 29 maggio 2019.

⁷ J. Gurganus, *Russia; Playing a Geopolitical Game in Latin America*, Carnegie Endowment, 3 maggio 2018.

⁸ Cfr. C. Casola, M. Procopio ed E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia is knocking on Africa’s Door*, Dossier ISPI, novembre 2019.

⁹ Sui rapporti russo-cinesi si veda A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia and China: Anatomy of a Partnership*, Milano, Ledizioni-ISPI, 2019.

emerso alla fine della guerra fredda. Tuttavia i rapporti di forza, economica in primo luogo, sono sempre più favorevoli a Pechino e Mosca dovrà essere molto attenta a evitare di farsi schiacciare dal suo vicino orientale. La costruzione della Grande Eurasia, della quale tanto si parla a Mosca in questi ultimi anni, non sarà certamente un'impresa facile¹⁰.

Tuttavia, nonostante le difficoltà del rapporto con la Cina e la permanente situazione di rottura con l'Occidente, la Russia sembra trovarsi a suo agio nel nuovo ordine post-occidentale che si sta rapidamente definendo nella nuova situazione internazionale. La sua posizione appare quindi destinata a rimanere di fondamentale importanza nello scenario internazionale.

La stagnazione interna

Al tempo stesso, però, le dinamiche interne del paese sono da molti punti di vista ben poco entusiasmanti: un'economia stagnante; una crescente disaffezione delle classi medie soprattutto nelle città maggiori; l'emigrazione di un numero notevole di giovani di alta istruzione; la forte avversione della maggior parte della popolazione alla recente riforma delle pensioni; l'insuccesso del partito governativo nelle ultime elezioni amministrative nonostante l'esclusione dalle liste elettorali di molti oppositori; un duraturo declino demografico; la presenza di realtà locali quanto mai problematiche, dal sempre turbolento Caucaso settentrionale alla irrisolta questione delle isole Curili. E, sullo sfondo, la questione cruciale della successione di Putin, ormai al potere da vent'anni, ma che secondo il dettato costituzionale dovrebbe passare definitivamente la mano nel 2024¹¹.

¹⁰ Per uno sguardo di insieme sulla posizione della Russia sulla scena politica odierna si veda il recente volume di F. Bettanin, *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Roma, Viella, 2018.

¹¹ Cfr. A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia's internal challenges: the domestic-international link*, ISPI Dossier, 2019.

La Russia deve effettivamente confrontarsi con molte sfide interne non semplici da risolvere, i cui nessi con la capacità di proiezione internazionale del paese sono evidenti. Nel corso dei vent'anni putiniani, la Russia non si è sviluppata internamente in misura adeguata alle sue ambizioni internazionali. Il sistema politico autoritario che si è costruito in questo periodo corrisponde alla tradizione storica russa di lungo periodo, ma sembra incapace di gestire efficacemente le immense risorse del paese. Tuttavia l'autoritarismo in sé non sembra essere la ragione principale della scarsa crescita economica della Russia: stati ancora più autoritari, a partire dalla Cina, stanno in realtà ottenendo risultati di gran lunga migliori. Il nodo principale è probabilmente costituito da una scelta politica che privilegia la stabilità del paese a scapito del suo sviluppo sociale ed economico. Per mantenere questa stabilità la leadership si è affidata a una élite fidata, ma inadeguata ai bisogni della Russia. Come osserva Dmitrij Trenin, "The political regime that replaced the chaos of the 1990s has been unable to mature into a full-fledged state: it predominantly services the needs of a narrow elite, who are exploiting the country's resources for their personal and collective aims"¹². Una situazione non certo esclusiva della Russia, ma che in questo paese ha raggiunto dimensioni particolarmente negative.

Nella Russia odierna la vita politica ed economica è determinata non tanto dal governo quanto dagli esponenti degli apparati di sicurezza che stanno dietro il presidente. Nell'ottica di questa élite ogni cambiamento effettivo nella sfera economica può compromettere gli equilibri politici del paese, quindi la sua stessa esistenza come classe dirigente. Gli ostacoli che impediscono la crescita economica della Russia sono ben noti: l'esistenza di una classe strapotente di capitalisti di stato interessati alla conservazione dello *status quo*; la scarsa competizione tra il settore pubblico e quello privato; il ruolo sempre crescente dello stato nell'economia; l'estrema difficoltà nell'attrarre

¹² D. Trenin, "20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed", *The Moscow Times*, 27 agosto 2019.

investimenti stranieri; in una parola un'economia asfittica che riflette appieno le dinamiche di una società rigida, pur se non ancora completamente bloccata. Il problema è che il governo russo non sembra intenzionato ad affrontare seriamente questi problemi in quanto è esso stesso espressione degli ambienti che li determinano.

Non ci sono in effetti avvisaglie di un cambiamento di questa situazione che si è ormai consolidata da anni. Il risultato è una situazione che sempre più spesso viene definita ricorrendo a un termine che richiama l'epoca brežneviana dell'Urss, vale a dire stagnazione (*zastoj* in russo). Questa stagnazione accresce evidentemente la distanza tra l'establishment e la parte più moderna della popolazione; in particolare sta aumentando il contrasto dell'élite al potere con la classe media urbana, giovane, istruita, che dopo aver raggiunto un discreto benessere aspira a una maggiore libertà politica. Questo sentimento di insoddisfazione non è però condiviso da tutta la classe media, una parte importante della quale è strettamente legata allo stato e alle strutture che ne dipendono in maniera più o meno diretta: forze armate, servizi di sicurezza, ministeri, magistratura, aziende del settore energetico e così via¹³. Questo tipo di classe media non ha un vero interesse nei confronti della liberalizzazione politica ed economica del paese e ha quindi prevalentemente appoggiato lo *status quo*, determinando di conseguenza una crescita limitata dell'opposizione, almeno sino al 2011-2012. In occasione della terza rielezione di Putin si creò infatti un vasto movimento di protesta che non riuscì però a consolidarsi e venne sostanzialmente eclissato negli anni immediatamente successivi, segnati dal picco patriottico legato ai fatti di Crimea e dal consolidarsi del discorso neo-conservatore portato avanti dal Cremlino¹⁴.

¹³ Cfr. A. Kolesnikov, *How Moscow protests reveal schism in Russia's middle class*, Carnegie Moscow Center, 13 settembre 2019.

¹⁴ Su questo aspetto rimando al mio articolo, *Russia. A conservative country?*, in A. Ferrari (a cura di), *Russia 2018. Predictable Elections, uncertain future*, ISPI, Milano 2018.

Negli ultimi tempi, però, qualcosa sta cominciando a cambiare. La stagnazione del paese viene percepita sempre più diffusamente. In primo luogo dalla classe media, anche da quella dipendente a vario titolo dallo stato, le cui aspettative di sviluppo economico e sociale sono ampiamente disattese. Ma questa insoddisfazione inizia a raggiungere anche strati più vasti della popolazione, maggiormente toccati dall'abbassamento del livello di vita di questi ultimi anni e preoccupati dalla riforma del sistema pensionistico. Si sta quindi diffondendo la consapevolezza che la stabilità del paese non serve a produrre ricchezza se non per una fascia privilegiata della società. Le proteste dei mesi scorsi e l'esito delle elezioni parlamentari di settembre sembrano mostrare che all'interno della società russa sta emergendo un atteggiamento più critico nei confronti dello *status quo* di quanto avvenisse in precedenza. Non è detto che questo sentimento sia destinato a trionfare, ma è probabile che possa rafforzarsi se il governo non prenderà misure concrete per migliorare la situazione.

Una svolta in questo senso appare peraltro molto improbabile perché il sistema politico russo è costruito per garantire non lo sviluppo ma la stabilità del paese. Il risultato massimo che si può ottenere su questa base è quindi quello di una razionalizzazione dell'esistente, ma senza intaccarne il funzionamento nel suo complesso. Come è stato osservato, "Economic growth will be capped around 2 percent a year. From Putin's perspective, economic stagnation is tolerable. He has the tools he needs to stay in power. Big changes in economic policy, by contrast, might anger key support groups and loosen the Kremlin's control over Russian politics"¹⁵.

A differenza di quanto accadde nel periodo 2011-2012, l'attuale leadership russa non sembra disposta a nessuna apertura alle proteste provenienti da parte della società. In questi ultimi anni, infatti, la dimensione autoritaria dell'élite al potere si è rafforzata notevolmente a spese delle tendenze liberali che in

¹⁵ C. Miller, "Putin Isn't a Genius. He's Leonid Brezhnev", *Foreign Policy*, 12 febbraio 2018.

precedenza avevano un qualche peso al suo interno, per esempio nel ministro delle Finanze Aleksej Kudrin. Come è stato osservato,

If back in the winter of 2011-2012, the idea of moderate liberalization was at least rhetorically acceptable to the authorities, now, liberalism is de facto anathema. Liberal ideas are not just unfashionable, they are perceived as hostile. Liberalism has definitively become the ideology of Russia's geopolitical enemies¹⁶.

Il sistema politico russo è solido, ma del tutto privo di flessibilità e questo a lungo andare costituisce una dinamica fortemente rischiosa per il paese. Persino le riforme costituzionali annunciate da Putin a metà gennaio sembrano in realtà mirare a mantenere lo *status quo* – compreso preservare il suo ruolo dominante in una nuova architettura istituzionale – piuttosto che introdurre cambiamenti reali¹⁷.

L'idea secondo la quale a lungo termine democrazia e sviluppo economico siano indissolubilmente collegati e garantiscano la stabilità politica non è più evidente a livello globale come sino a qualche tempo fa. Senza dubbio, però, l'incapacità di migliorare l'economia può compromettere proprio quella stabilità che sembra essere l'obiettivo primario della leadership russa. E difficilmente il permanente ricorso al discorso patriottico e valoriale potrà costituire un sostegno sufficiente. Da questo punto di vista il futuro della Russia sembra dipendere molto più dalla capacità di affrontare su basi nuove il problema dello sviluppo economico-sociale interno che dai successi in politica estera, che sono peraltro di carattere tattico più che strategico.

¹⁶ T. Stanovaya, *Uncertainty means a Jittery Russia Elite and a Brittle Regime*, Carnegie Moscow Center, 1 novembre 2019.

¹⁷ See A. Kolesnikov, *Planning for a (Non-So) Post-Putin Russia*, Carnegie Moscow Center, 16 January 2010.

Conclusioni

Lo stesso discorso può essere riferito anche da una valutazione storica dell'operato di Putin. Durante i suoi vent'anni di potere, infatti, Putin ha sicuramente stabilizzato la Russia riportandola al centro della scena internazionale, ma al tempo stesso appare sempre più restio a introdurre i cambiamenti interni dei quali il paese ha assolutamente bisogno per non rimanere attardato nella competizione globale. In questi anni la distanza dagli Stati Uniti e dalla Cina è aumentata invece di diminuire, cosa inaccettabile per un paese dalle risorse – umane oltre che naturali – come quelle di cui dispone la Russia. Senza una svolta attualmente non prevedibile, la Russia rischia seriamente di percorrere una strada di declino sostanziale, anche se parzialmente attenuato – o meglio mascherato – dalle risorse naturali e dall'attivismo della politica estera.

12. L'Unione Europea e la faticosa ricerca di un ruolo “geopolitico”

Sonia Lucarelli

Il messaggio della neo-presidente della Commissione europea è stato perentorio: *This will be a “Geopolitical Commission”*¹. Cosa significhi esattamente “Commissione geopolitica”, Ursula von der Leyen non l’ha spiegato, ma dalla lettera di incarico inviata a ciascun neo-commissario si intuisce che secondo la presidente, la Commissione dovrebbe muoversi in modo più strategico, più coeso, più vicino ai cittadini europei, e atto ad aumentare la rilevanza dell’Unione Europea nel mondo². I problemi dell’Europa e del mondo sono strettamente correlati e occorre concepire coerentemente politica interna e ruolo internazionale, lascia intendere la neo-presidente: solo così si può contribuire al benessere dei cittadini europei e al mantenimento di un ordine internazionale basato sul diritto (*rule-based*)³.

Malgrado la scelta improvvista di un termine concettualmente compromesso come “geopolitica” – assai poco adatto a caratterizzare l’azione di una *polis* come l’Unione Europea, il messaggio della von der Leyen è condivisibile: le sfide che l’Europa e le istituzioni europee si trovano davanti sono il risultato di processi globali e regionali oltre che “domestici”. I populismi,

¹ L’espressione è contenuta nelle lettere di incarico della presidente ai commissari. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it

² Si veda anche Ursula von der Leyen, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024.

³ Ursula von der Leyen, *Mission letter to Josep Borrell*, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell’UE e vice presidente della Commissione europea, 1 dicembre 2019.

gli euroscetticismi, e le derive illiberali che stanno indebolendo il progetto di integrazione europea, sono parimenti il risultato di tendenze globali e risposte locali (nazionali, europee): per affrontarli occorrere agire in modo coerente e coordinato su più piani.

Del resto, l'Unione Europea può salvare se stessa solo mostrando rilevanza internazionale, abilità di rispondere alle sfide più importanti e capacità di incidere sulla riforma della governance globale. La prova è assai impegnativa, probabilmente al di sopra delle possibilità di un attore fortemente indebolito da divisioni e sovranismi interni, nonché dall'affermazione di un sistema internazionale sempre meno liberale e sempre più caratterizzato dal confronto tra due attori – gli Stati Uniti e la Cina – che stanno definendo (*by default* o *by choice*) i contorni del nuovo (dis)ordine internazionale. Vediamo i contorni della questione e la collocazione dell'UE rispetto a questioni fondamentali dell'ordine internazionale.

L'Occidente liberale: la frammentazione di un mondo e la crisi di un modello

La crisi dell'Occidente e l'ascesa della Cina vanno entrambe collocate nel contesto più generale della crisi dell'ordine liberale – quell'ordine di matrice occidentale e aspirazione globale, fondato su libero commercio, democrazia, multilateralismo, istituzioni internazionali, fiducia nel futuro, che si è affermato dopo la Seconda guerra mondiale e che ha iniziato a entrare lentamente in crisi proprio nel suo momento di massima affermazione, la fine della guerra fredda⁴. Il periodo che si è aperto con la fine del bipolarismo, infatti, ha palesato la difficoltà

⁴ Sull'ordine internazionale e la sua crisi rimando, tra i molti contributi, a V.E. Parsi, *Titanic: Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, il Mulino, 2018; S. Lucarelli, *Si chiude il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, Vita e Pensiero, 2020; Per una riflessione sul tema in ottica più marcatamente europea, J. Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford, Oxford UP, 2018.

dell'ordine internazionale e dei suoi protagonisti di rispondere efficacemente a minacce di natura sempre diversa (dalle "guerre del nuovo tipo", al terrorismo e alle minacce cyber). In particolare, gli attacchi terroristici del 2001 (e tutti i successivi) hanno mostrato un Occidente vulnerabile e diviso, ma anche pronto a venire meno ai propri principi – tanto solennemente proclamati – in nome della sicurezza (basti pensare alle violazioni dei diritti umani a Guantanamo o alle più recenti violazioni della privacy online degli utenti da parte dei governi americano e britannico denunciate da Edward Snowden). La lunga crisi economica avviata nel 2007, colpendo duramente i cosiddetti "perdenti della globalizzazione", ha polarizzato le società occidentali, tolto fiducia nei confronti dei benefici delle ricette liberali al commercio internazionale, mostrato i limiti della solidarietà intra-europea e aumentato l'euroscetticismo. Infine, l'accelerazione di ondate migratorie in Europa (e successivamente negli Stati Uniti) ha ulteriormente contribuito ad aumentare preoccupazione e tensione sociale in società già provate dalla *debacle* economica. Il sentimento anti-establishment, che già si era mostrato nelle manifestazioni di piazza del 2011 (pensiamo ad esempio a "Occupy Wall Street" o al movimento degli *Indignados*), è stato raccolto e fatto proprio da movimenti e leader populistici principalmente di impostazione sovranista di destra. Sono stati proprio questi ultimi a mostrare la capacità di catturare lo scontento generale verso un ordine che non ha mantenuto le proprie promesse (di benessere diffuso e sicurezza). Adottando una comunicazione diretta con il proprio pubblico attraverso i social, un linguaggio "popolare", un messaggio che mette al centro le preoccupazioni di un "Popolo" (o "Gli Italiani", "*Les Françaises*", "*The Americans*"...), costituito – nella retorica utilizzata – dal 99% della popolazione, emarginata dalle élite politiche (1%), i populistici hanno fatto breccia in un elettorato scontento.

Nel processo di costruzione del "nemico" (elemento essenziale della propaganda populista), i populistici europei hanno avuto strada facile nell'individuare le élite di Bruxelles, omettendo

spesso di ricordare che molte delle decisioni “di Bruxelles” sono prese dagli Stati membri e che ci sono limiti in termini di competenze e risorse a quanto l’Unione Europea può fare.

Due eventi sono stati particolarmente emblematici dei processi in atto in Occidente, a loro volta carichi di conseguenze: l’elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti e il referendum per l’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea – generalmente noto come *Brexit*. L’elezione di Trump e il voto per la Brexit non solo hanno segnalato in modo inequivocabile la distanza tra le élite e una parte della società occidentale, ma hanno anche mostrato la crisi del progetto liberale nella parte del mondo che lo ha prodotto. Quelle occidentali sono apparse sempre più come società divise e polarizzate su faglie geo-economiche che delimitano le aree di maggior benessere da quelle più colpite dagli effetti negativi di globalizzazione economica, politiche neoliberiste e una rivoluzione tecnologico-digitale che ha trasformato il mondo del lavoro. È in queste aree che la proposta politica di rottura con le élite e l’ordine esistente di Donald Trump, antiglobalista e protezionistica, ha avuto più sostenitori. Una geografia del voto analoga la si è riscontrata un po’ ovunque anche in Europa, non ultimo nel referendum per la Brexit.

Non solo, i due eventi hanno anche avuto effetti sull’ulteriore smantellamento dell’ordine liberale. Da un lato, Donald Trump non ha perso occasione per delegittimare le istituzioni esistenti, smantellare importanti pezzi di multilateralismo (sia in ambito di commercio internazionale che di cambiamento climatico), disfare accordi importanti (come quello sul nucleare iraniano, prima indebolito dalla defezione di Washington, poi dall’azzardata uccisione del generale Qasem Soleimani a gennaio 2020) e fare proseliti tra i populistici sovranisti del mondo. Dall’altro, la Brexit ha sancito la reversibilità di un processo di integrazione che pareva andare in un’unica direzione e che incarnava più di qualsiasi altra cosa i principi dell’ordine liberale.

Il fronte occidentale risulta quindi oggi frammentato e indebolito: i rapporti transatlantici sono a un minimo storico,

le società dei paesi occidentali sono polarizzate e UE, Nato e Wto – istituzioni cardine dell'ordine liberale – attraversano un momento di quasi irrilevanza. L'affermazione può apparire az-zardata, ma per suffragarne la veridicità, basta pensare, per fare solo alcuni esempi, alla guerra in Siria, la guerra civile in Libia, la decostruzione dell'accordo per il nucleare iraniano da parte degli Stati Uniti, la guerra di sanzioni degli Usa contro la Cina e contro l'Iran, il fallimento del vertice di Madrid sul cambiamento climatico. Tutti fronti sui quali si è faticato a sentire la voce e soprattutto l'efficacia delle organizzazioni del vecchio ordine liberale e anzi si è visto un ruolo *destruens* giocato da uno dei suoi protagonisti.

L'Unione Europea ha attraversato (e per certi versi non ancora superato) le tre più grosse crisi degli ultimi decenni (economica, migratoria e Brexit), uscendone assai indebolita. Vero che i sovranisti "non hanno sfondato" – come si usa dire – alle elezioni europee del 2019, vero che sono stati fatti passi avanti importanti nella cooperazione in ambito di difesa tra i paesi europei, vero che il programma della nuova Commissione ha elementi di innovazione (l'enfasi sull'economia verde, sul cambiamento climatico, sul ruolo internazionale dell'Unione, sul digitale), ma resta la realtà di un'Unione fatta di molti stati nei quali il sovranismo continua a essere forte, sostenuto da un disagio che non accenna a diminuire. Vista la natura ampiamente intergovernativa dell'Unione, questo non può che ostacolarne la capacità di giocare un ruolo internazionale di spicco, quale potrebbe avere facendo leva sulle proprie – significative – potenzialità politico-economiche (si tratta dopotutto, della seconda potenza mondiale per Pil, dopo la Cina e prima degli Stati Uniti⁵). Quindi, al contrario degli Usa, l'UE non pratica la decostruzione dell'ordine liberale, ma ne subisce le conseguenze internamente e non ha la capacità di praticarne la protezione e ricostruzione, se non in alcuni ambiti, sui quali torneremo più avanti. Tutto questo in un momento in cui un'Europa coesa

⁵ Dati del Pil per potere di acquisto. *World Economic Outlook Database 2019*, Fondo Monetario Internazionale (Fmi).

sarebbe fondamentale, sia per affrontare con qualche speranza di rilevanza, sfide come quelle che provengono dall'instabilità nel vicinato o dalla crescente presenza cinese in Europa, sia per le difficoltà che vengono dalle relazioni con l'alleato transatlantico, spesso divisive del fronte europeo.

L'inesorabile avanzata del dragone

Se il fronte occidentale appare troppo internamente travagliato per sostenere l'ordine liberale (l'unico al momento disponibile, è bene ricordarlo), la Cina (più di qualsiasi altra "potenza emergente" o della nuovamente-assertiva Russia) si sta ormai chiaramente affermando come una grande potenza, che direttamente e indirettamente sfida l'ordine costituito. Proprio approfittando delle opportunità offerte dall'ordine economico liberale, la Cina ha beneficiato di tassi di crescita elevati (oggi "scesi" al 6%, ma che hanno toccato anche valori a due cifre) e una sempre maggiore penetrazione dei mercati internazionali.

La sfida cinese si muove oggi su più piani (economico, militare nell'area del sud-est asiatico, di sicurezza informatica...) ma piuttosto che rappresentare una sfida all'ordine internazionale, in quanto potenza in ascesa che "inevitabilmente" si scontrerà con la potenza egemone (come molti sostengono e come la nota "trappola di Tucide" suggerirebbe⁶), la Cina rappresenta una sfida per il modello che incarna, per la propria capacità di penetrazione nelle società occidentali (e non solo), e – forse – per la sua partecipazione alla creazione di istituzioni internazionali parallele e alternative a quelle liberali.

In primo luogo, il successo del modello cinese (fatto di monopolio del potere politico, mantenimento di un controllo

⁶ La "Trappola di Tucide" è un'immagine che trae ispirazione dal lavoro di Tucide *Le guerre del Peloponneso*, nelle quali si narra come l'ascesa di Atene (potenza emergente) abbia "inevitabilmente" portato allo scoppio della guerra con Sparta (potenza dominante). G. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ferreo sui settori strategici dell'economia, repressione della libertà politica individuale e rifiuto del liberalismo), rappresenta intrinsecamente una sfida all'ordine liberale in quanto mette in crisi la narrativa promossa dall'Occidente circa il connubio indissolubile tra democrazia liberale e capitalismo, diminuendo l'attrattiva del modello occidentale agli occhi dei paesi in via di sviluppo. Non solo, l'adozione di una politica estera fondata su principi "post-coloniali" di non interferenza e mutuo rispetto della sovranità altrui⁷, nonché l'assenza di alcun tipo di condizionalità nei rapporti economici, hanno fatto entrare la Cina in aperta competizione con Stati Uniti e Unione Europea, che hanno ampiamente utilizzato lo strumento commerciale per cercare di condizionare la transizione democratica dei paesi terzi. Del resto, la "non-interferenza" nelle relazioni commerciali cinesi finisce per rappresentare anch'essa un'interferenza, favorendo il rafforzamento di regimi autocratici e dittatoriali, in particolare in Africa e in Asia Centrale⁸.

In secondo luogo, la Cina mostra un'eccezionale capacità di penetrazione nelle società con le quali interagisce attraverso una pluralità di strategie che vanno dall'acquisto di infrastrutture sensibili (per fare un esempio europeo, il Porto del Pireo), all'efficacissima attività di intelligence oggi divenuta cyber. A destare particolare preoccupazione, la realizzazione della Belt and Road Initiative (definita anche "Nuova Via della Seta"). La Bri prevede la creazione di una serie di connessioni infrastrutturali e logistiche destinate a collegare la Cina con l'Europa via terra, attraversando l'Asia centrale e la Russia. Parallelamente,

⁷ Questo almeno nella narrativa cinese. Per un'analisi dell'origine ideologica di questi principi si rimanda a M. Dian, *Contested Memories in Chinese and Japanese Foreign Policy*, Oxford, Elsevier, 2017.

⁸ R. Gonzalez-Vicente, "The limits to China's non-interference foreign policy: pro-state interventionism and the rescaling of economic governance", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 69, n. 2, 2015, pp. 205-223; T. Summers, "China's 'New Silk Roads': sub-national regions and networks of global political economy", *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 9, 2016, pp. 1628-1643; J. Reeves, "China's Silk Road Economic Belt Initiative: Network and Influence Formation in Central Asia", *Journal of Contemporary China*, vol. 27, n. 112, 2018, pp. 502-518.

la Via della seta marittima dovrebbe collegare il Sud della Cina con il Sud-Est asiatico, l'Asia meridionale (Pakistan e Sri Lanka in particolare) fino al Golfo Persico e Mar Mediterraneo. Attraverso la costruzione di collegamenti ferroviari transcontinentali ad alta velocità, nuovi porti, l'apertura di nuove linee di comunicazione marittima e la firma di accordi commerciali con i paesi attraversati dalla Bri, la capacità di penetrare settori strategici dei paesi attraversati è oggetto di preoccupazione e sta dividendo gli Stati Uniti e quei paesi europei più disposti a firmare accordi con il gigante asiatico. A suscitare molto dibattito in questo momento sono i rischi connessi all'introduzione della rete 5G (nella quale la Cina è potenza leader⁹), la rete che molto gradualmente sostituirà l'attuale 4G LTE. Il 5G offre grandi opportunità (non ultimo economiche, con un volume di affari di decine di trilioni di dollari)¹⁰, ma da più parti se ne sottolineano anche elementi problematici, legati ai rischi per la privacy e la sicurezza. La preoccupazione è che la Cina utilizzi le aziende cinesi impegnate nello sviluppo del 5G in Occidente come cavalli di Troia per aprire canali che faciliterebbero lo spionaggio delle società occidentali e aumenterebbero la loro vulnerabilità.

Il terzo tema riguarda la possibile sfida rappresentata dalla Cina alle norme e istituzioni internazionali esistenti. Non è un caso che nel suo discorso di apertura dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2019, il segretario generale António Guterres abbia posto tra le questioni oggetto di preoccupazione

⁹ Intere regioni della Cina sono all'avanguardia nella produzione mondiale di alta tecnologia. Il triangolo tecnologico del Guandong (tra Hong Kong, Shenzhen, Guangzhou) è ormai la seconda capitale tecnologica del mondo e rappresenta uno dei motori dello sviluppo cinese. Huawei, ZTE o Alibaba hanno un fatturato simile a quello delle controparti occidentali, e rappresentano componenti essenziali delle catene produttive globali nei settori ad alta tecnologia. Vedi W. Liu et al., "The Development Evaluation of Economic Zones in China", *International journal of environmental research and public health*, vol. 15, n. 1, 2018, DOI: 10.3390/ijerph15010056; C.Y. Cheng, *China's Economic Development: Growth and Structural Change*, London, Routledge, 2019.

¹⁰ K. Campbell et al. *The 5G economy: how 5G technology will contribute to the global economy*, London, IHS Markit, 2017.

la creazione di due mondi separati, uno governato dagli Stati Uniti, l'altro dalla Cina, fatti di norme e istituzioni diverse nei settori economico, politico, militare, digitale¹¹.

L'esempio più citato di costruzione di istituzioni alternative rispetto a quelle dell'ordine vigente è quello della Nuova Banca di Sviluppo inaugurata dai Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) nel 2016, ma la banca può essere anche vista come una versione regionale rivista e modificata della Banca Mondiale. Ove invece la Cina può fare la differenza è – come abbiamo visto – nel rappresentare un modello alternativo di combinazione di principi liberali e illiberali. Ma la Cina può anche giocare un ruolo importante nella definizione delle norme per settori di governance emergente, come la regolamentazione di internet e dell'intelligenza artificiale.

In questo scenario, nel quale le due maggiori potenze (Stati Uniti e Cina), sembrano entrambe remare contro il mantenimento dell'ordine liberale, e in cui l'Unione Europea risulta lontana dall'alleato storico, divisa e oggettivamente fragile sul piano politico-diplomatico (per non parlare di quello militare), è assai arduo per l'UE mostrare rilevanza e capacità di azione "geopolitica", eppure sarebbe possibile... nelle giuste condizioni.

Scenari di (dis)ordine e frecce all'arco dell'Unione

La collocazione dell'Unione Europea nel mondo e il successo del programma della nuova Commissione europea (incluse quelle che oggi appaiono come "velleità" geopolitiche) dipenderà da almeno cinque fattori principali. Il primo è l'andamento

¹¹ Nelle parole di António Guterres: "I fear the possibility of a Great Fracture: the world splitting in two, with the two largest economies on earth creating two separate and competing worlds, each with their own dominant currency, trade and financial rules, their own internet and artificial intelligence capacities, and their own zero sum geopolitical and military strategies". A. Guterres, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 24 settembre 2019, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/address-74th-general-assembly>

generale dell'economia: se dovesse davvero profilarsi un'altra crisi economica significativa, sarebbe difficile non vedere altre spinte per la EU-exit e un rigurgito di euroscetticismo fomentato da forze nazionaliste. In secondo luogo, il futuro politico dell'UE dipenderà dalla capacità (al momento quasi nulla) dei sistemi politici nazionali ed europei di esprimere leadership lungimiranti, vale a dire leadership che comprendano che nessuno stato europeo, da solo, ha alcuna chance di successo nel sistema internazionale contemporaneo e agisca di conseguenza, avendone le necessarie capacità politiche. L'era post-Merkel, il futuro del governo italiano e del travagliato governo spagnolo, la tenuta della leadership di Macron, le capacità della presidente della Commissione europea di assumere un ruolo di leadership, mediando tra Stati membri e altre istituzioni comunitarie, sono tutti fattori che rendono difficile fare previsioni (soprattutto positive). In terzo luogo, il futuro della politica internazionale e del ruolo dell'UE dipenderà dall'esito delle elezioni presidenziali americane del novembre 2020: una seconda presidenza Trump potrebbe dare il colpo di grazia all'ordine di ispirazione wilsoniana che abbiamo conosciuto, fomentare i nazionalismi populistici europei, accelerare l'ulteriore allontanamento delle due sponde dell'Atlantico e indebolire maggiormente UE e Nato. Quarto, il futuro dell'UE dipenderà dagli ulteriori sviluppi della vicenda della Brexit, che ha chiuso soltanto il primo capitolo, ma si appresta ad avviare il secondo – il negoziato che definisca con maggior precisione le relazioni tra UE e Regno Unito per tutti gli aspetti rimasti irrisolti al momento del divorzio ufficiale. Paradossalmente, se la Brexit dovesse mostrare di comportare minori costi per il Regno Unito di quanto atteso, questo potrebbe essere utilizzato come argomento a favore di ulteriori defezioni. Visto l'atteso gap temporale tra dibattito politico (oggi) e visibilità dell'impatto negativo della Brexit (nel medio periodo), questo argomento potrebbe essere utilizzato prima di quanto è dato immaginare al momento. Infine, il futuro dell'UE, nella sua dimensione interna e internazionale (che, come abbiamo detto, sono strettamente connesse), dipenderà

anche dalla capacità dell'altra metà della luna (relegata all'1% nella retorica populista¹², ma in realtà fatta da circa la metà della popolazione) di reclamare uno spazio politico e mostrare capacità di risposta al disagio che hanno generato fenomeni come Trump, Brexit, euroscetticismo e tendenze illiberali nelle società occidentali. Il 2019 ha visto qualche barlume di speranza nelle piazze gremite "come sardine"¹³, ma ha visto anche profilarsi il rischio che le guerre in Medio Oriente (Libia, potenzialmente Iran) producano nuove ondate di profughi, ancora ampiamente strumentalizzabili a favore di un progetto di Europa fortezza, fatta di stati gelosi della propria sovranità, che indebolirebbe ulteriormente la capacità dell'UE di giocare un ruolo internazionalmente rilevante.

Rebus sic stantibus, non possiamo sapere quale scenario si staglierà all'orizzonte, ma sappiamo che l'Unione può contare su un peso economico e una dimensione del proprio mercato tali per cui potrebbe assumere un ruolo di leadership in almeno tre ambiti importanti per il rilancio dell'ordine liberale e del ruolo dell'Europa nel mondo: la ridefinizione dell'equilibrio tra libero commercio e tutele sociali, la lotta al cambiamento climatico (e più in generale un'economia eco-sostenibile), la regolamentazione di internet. In ciascuno di questi ambiti, l'Unione può creare le condizioni per porsi come contraltare rispetto a Stati Uniti e Cina, utilizzando il proprio potenziale economico per contribuire a una trasformazione dell'ordine liberale che ne permetta il rilancio in una forma più inclusiva e adatta alle sfide contemporanee. Solo due parole sui primi due punti (più ampiamente trattati nel dibattito pubblico) e una riflessione leggermente più articolata sul terzo. Se portato avanti con coerenza e coraggio, un programma economico che si basi – con

¹² Uno degli slogan maggiormente utilizzato nelle manifestazioni anti-establishment è quello della contrapposizione tra élite che rappresentano l'1% della popolazione, ma detengono tutto il potere (e i vantaggi) e il popolo (costituito dal 99% della popolazione, ma senza potere alcuno).

¹³ Il cosiddetto movimento delle sardine è nato in Italia, con un'agenda italiana, ma presto è stato imitato anche in altri paesi europei.

idee e investimenti – su un *green new deal* potrebbe contribuire ai primi due obiettivi. Per il secondo obiettivo, tuttavia, si rende necessaria una collaborazione più stretta con la Cina, maggior inquinatore ma anche paese che più investe in rinnovabili.

Più nuovo nei programmi della Commissione, l'impegno sul versante digitale. Gli scandali del recente passato, da Cambridge Analytica ai programmi di controllo da parte di governi di paesi democratici, hanno mostrato l'urgenza di una governance globale della rete che definisca il rapporto tra libertà e sicurezza, attribuisca responsabilità, riduca i rischi legati alla commercializzazione dei dati personali. Il modo in cui tutto questo sarà gestito avrà un impatto importante su molti aspetti della vita nelle società e in politica internazionale. Si tratta però di un ambito nel quale l'impostazione iniziale, di stampo statunitense, di massima libertà, ha mostrato grossi limiti. L'Unione Europea ha fatto importanti passi avanti nel trovare un compromesso tra le varie esigenze, che tuttavia garantisca soprattutto gli utenti. È il caso del Regolamento generale sulla protezione dei dati (*General Data Protection Regulation*, Gdpr)¹⁴ e delle norme che integrano o derogano al Gdpr, in particolare la direttiva ePrivacy (direttiva 2002/58/CE) sulla protezione dei dati personali. L'importanza della normativa non può essere sottostimata perché rappresenta una prima, importante, risposta allo strapotere dell'industria del web, nella direzione di una maggiore protezione dei dati dei cittadini. La normativa è inoltre destinata ad avere ripercussioni anche fuori dell'Europa e mira a stabilire uno standard internazionale visto che prevede un meccanismo di valutazione di adeguatezza della normativa di paesi non europei (Commissione europea, 2019). Nella logica di tutelare i diritti degli utenti, la Corte di giustizia europea ha messo al bando le caselle preselezionate per il consenso al *tracking*, stabilito il diritto all'oblio in tutto il mondo e imposto a Facebook la rimozione di contenuti illeciti. Si tratta di esempi che mettono in evidenza come il peso economico dell'Unione possa contribuire a renderla un attore importante nella definizione di standard internazionali in un

¹⁴ Ufficialmente denominato Regolamento (UE) n. 2016/679.

settore importante della governance globale. Le stesse potenzialità potrebbero e dovrebbero essere utilizzate in altri ambiti nei quali il peso economico dell'Unione possa essere fatto valere, non ultimo la tassazione dei giganti del web, al momento ostacolata dall'ostruzionismo di alcuni Stati membri.

Accanto all'impegno in questi tre ambiti fondamentali della governance globale, tuttavia, sarebbe auspicabile una presenza più chiara, unitaria ed efficace in aree di interesse strategico quali l'area Mena, l'Africa subsahariana e i Balcani. Nelle prime due la contrapposizione con gli Stati Uniti è oggi frequente e chiaramente espressa (basti pensare alla posizione critica dell'Unione Europea – contrapposta a quella statunitense – circa gli insediamenti Israeliani nei territori palestinesi¹⁵), così come è evidente la competizione con la Cina in Africa subsahariana e – sempre più – anche nei Balcani. In tutte queste aree la divisione interna impedisce all'Unione di definire una politica estera coerente ed efficace.

Conclusioni

Il futuro dell'Unione è strettamente legato al futuro dell'ordine liberale: prodotto di quell'ordine, rischia di naufragare insieme a questo. L'esercizio di un più rilevante ruolo internazionale, quindi, più che una scelta è una necessità di sopravvivenza. Il paradosso è pertanto evidente: l'Unione dovrebbe assumere una rilevanza che le è preclusa dalla crisi interna che sta attraversando (divisioni, populismi, Brexit) e per la sua struttura di *polis* incompiuta. Per questo ha ragione la neopresidente della Commissione a mettere al centro il ruolo internazionale dell'Unione e richiamare l'attenzione su settori nei quali l'Unione è effettivamente in grado di indicare standard di comportamento e imporle ad altri con il peso del proprio mercato: la transizione verso un'economia eco-compatibile, la lotta al

¹⁵ "EU says Israeli settlement on Palestinian territory is illegal", *Reuters*, 18 novembre 2019.

cambiamento climatico e la regolamentazione di internet. Se e quanto questo sforzo avrà effetto dipende da molti altri fattori, sui quali la Commissione stessa ha poco impatto, ma certo è una strada che merita di essere percorsa, non tanto per “competere” con Cina e Stati Uniti, quanto per contribuire alla governance globale di fenomeni complessi e salvare almeno alcuni elementi del grande progetto di ordine liberale, che per essere salvato deve essere trasformato. L’Unione può contribuire con poche ma importanti misure, a patto di riuscire a comporre un fronte comune e senza creare l’aspettativa dell’imminente creazione di una potenza a tutto tondo (quindi anche militare) – prospettiva ancora assai lontana.

Conclusione: “G zero”, Italia e interesse nazionale

Giampiero Massolo

Nel nostro paese accostarsi alla nozione di interesse nazionale non è mai stato evidente. Continua a esserlo a dispetto della centralità che il tema ha ritrovato nel dibattito pubblico europeo e non solo. Una centralità che da noi fatica a farsi strada, circondata com'è da un sentimento quasi di distaccato pudore. Invece, l'Italia, come tutti i paesi, può e deve perseguire il proprio interesse nazionale: ciò andrebbe a ovvio beneficio della collettività, specie se si riuscisse pure a individuarne la migliore declinazione possibile, cooperativa o competitiva a seconda dei casi. Tanto più che oggi l'attuazione di politiche improntate all'interesse nazionale è sempre più “uno dei”, se non “il” fattore determinante dello stare al mondo. Di sicuro lo è per la politica estera.

Affinché una politica estera risponda all'interesse nazionale occorre soddisfare qualche condizione preliminare. Serve una definizione chiara degli ambiti prioritari; bisogna avere coscienza dei propri limiti; occorre poter contare su una buona disponibilità di strumenti commisurati agli obiettivi; ed è necessaria l'attitudine a servirsene. È questo il nostro caso?

Innanzitutto, cos'è l'interesse nazionale? Intuitiva è una definizione in negativo: è ciò che non si può non perseguire senza creare un danno alla collettività nazionale. Si tratta di scongiurare le minacce e cogliere le opportunità, in un orizzonte delimitato da elementi che qualificano in maniera permanente l'interesse nazionale, e da connotazioni non permanenti, plasmate dallo stesso mix contingente di minacce e opportunità.

Il “nucleo duro” è dato dal retaggio storico, dalla collocazione geografica, dall'assetto istituzionale, dai caratteri originali della cittadinanza, dall'interesse di ciascun paese a partecipare ad

alleanze. Se nessuno può fare da sé, nel caso italiano è, dunque, inevitabile e doveroso guardare ai contesti multilaterali geograficamente più prossimi: Europa e rapporto transatlantico.

Vincoli oggettivi, che nessun governo può cambiare, tanto che tutti gli esecutivi che si sono succeduti hanno dovuto tener conto del fatto che l'interesse dell'Italia si snoda lungo un ambito geografico preciso, che potrebbe configurarsi come una L rovesciata da Trieste al Cairo e a Rabat, integrata da una trasversale sino all'Iraq e da una diagonale da lì alle coste atlantiche dell'Africa, attraversando il Sahel.

Questi i contorni della nostra continuità in politica estera. Che però non ci hanno mai tolto la tentazione di scantonare. Alle seduzioni di valicare quelle linee, in direzione ora della Russia, ora della Cina, ora dell'Iran non abbiamo mancato e non manchiamo di cedere. Ma l'epoca delle disinvolture tollerate è tramontata con l'ordine bipolare, quando alleanze ferree e dicotomie nette fra buoni e cattivi, lasciavano margini per il *free riding*. Oggi i giri di valzer occasionali rischiano di avere un prezzo in credibilità internazionale.

Quanto ai tratti non permanenti dell'interesse nazionale, minacce e opportunità non sono più quelle di una volta. Specie le prime, sempre meno connesse alla *debellatio* dello stato e rivolte a eroderne dal di dentro la sovranità. Minacce articolate, ibride, assimilabili a un rischio generalizzato di *downgrading* strutturale degli stati, con attacchi alla loro economia, alla loro proprietà industriale, al loro patrimonio scientifico, alla loro stessa immagine.

È cambiata anche la natura degli strumenti a disposizione degli attori ostili. Prevalgono le attività di influenza, forti del moltiplicatore tecnologico e della conseguente asimmetria fra i costi di un attacco, spesso esigui, e quelli della difesa, sempre altissimi. L'ambiente cibernetico non è più il terreno sul quale si corre, è la corsa stessa, così a fare la differenza sono la prevenzione e l'allerta precoce. L'impreparazione ci condanna, come quando inalando diossido di carbonio ci si accorge di respirarlo ormai fuori tempo massimo. La resilienza cyber è oggi lo scalpello che modella i connotati dell'interesse nazionale.

Se questo è l'interesse nazionale, è chiaro che non si può abdicare al dovere di perseguirlo. E, nel farlo, va tenuto conto dei fattori che ne delimitano il raggio di azione, ovvero:

- il proprio assetto istituzionale – promuovere l'interesse nazionale in una democrazia occidentale, è diverso dal farlo in una "democrazia guidata", o in regimi autoritari. La sfida più complessa e delicata per ogni liberal democrazia, quella che altri possono permettersi di schivare, è trovare un equilibrio fra fare i propri interessi senza prescindere dalla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. La soluzione sta nella ragion politica, fatta di ideali e razionalità. Il punto di equilibrio è frutto di un'assunzione di responsabilità politica;
- gli schieramenti cui si appartiene – non si può pensare di farne parte privatizzandone i benefici e socializzandone i costi. È bene ponderare con attenzione gli uni e gli altri, coinvolgendo i cittadini nel giudizio tempestivamente e consapevolmente. Ciò vale soprattutto per realtà sovranazionali avanzate come UE, e Nato. La Brexit insegna;
- gli interessi nazionali degli altri paesi – non si può fare affidamento sulla desistenza altrui, esemplare è l'eterna ambivalenza del rapporto italo-francese. Stessa dimensione, stessa popolazione, stessa collocazione geografica, stesse alleanze, stesse manifatture, stessi mercati di sbocco. Ma ben diversi livelli di efficienza delle istituzioni, robuste all'eccesso le loro, flessibili se non friabili le nostre. Italia e Francia sono destinate a essere concorrenti naturali e a non poter fare a meno l'una dell'altra. Difficile immaginare per noi scelta diversa dal prendere esempio da Parigi: fare i nostri interessi, ricercando cointeressenze e collaborazioni quando possibile, senza fare sconti e senza attendersene;
- le opinioni pubbliche, le piazze, sia fisiche, sia virtuali della blogosfera e dei social network. Le piazze oggi contano moltissimo anche perché, nell'influenzare il

perseguimento dell'interesse nazionale da parte dei governi e delle istituzioni, grazie ai *new media* possono ora intrecciarsi con l'attivismo degli attori non statali, ulteriore, potente fattore di condizionamento di cui tener conto, non più coincidente con i soli ambiti delle Ong e delle diaspore;

- attori non statali sono, prima di tutti, le grandi *corporate* e gli *over the top* tecnologici. Non tanto per la loro portata economica, che pure supera spesso i bilanci pubblici di alcuni stati, quanto perché li abbiamo lasciati detentori esclusivi del sapere digitale dell'umanità. È anche grazie a loro che un individuo può arrivare a duellare con uno stato, fidando nelle materiali possibilità di successo e nell'abnorme amplificazione delle sue gesta.

È però significativo che incisive forme di condizionamento individuale degli interessi delle nazioni non vadano necessariamente ricercate soltanto sul terreno delle minacce alla sicurezza. Il fenomeno Greta Thunberg lo dimostra.

Se questi sono i fattori che condizionano i governi nella definizione dell'interesse nazionale, a maggior ragione va ricordato che ne esiste uno prioritario, un interesse nazionale supremo e premessa per perseguire ogni altra forma di interesse sulla scena interna ed estera: la sicurezza nazionale. Ma anche questa è mutata. E all'integrità e all'indipendenza dello stato e delle istituzioni democratiche, si sommano oggi stabilità politica, tenuta del sistema economico, coesione sociale. Insomma le precondizioni essenziali della prosperità.

Da tutto questo discende che l'interesse nazionale è esercizio di sintesi che spetta ai governi che ne sono unici responsabili. Essi definiscono delle priorità. Scartano opzioni e ne privilegiano altre operando scelte politiche che si verificano in Parlamento e delle quali si risponde alle elezioni.

Eppure, proprio alle urne si è configurato, nei decenni scorsi, un cortocircuito fra un'opinione pubblica non sempre sensibile ai temi di politica estera e governi preoccupati soprattutto

del consenso, senza che le diverse opzioni di policy sul tavolo fossero davvero dibattute e valutate dalla cittadinanza. Finché il mondo, per così dire, cacciato dalla porta, è rientrato dalla finestra.

Il conflitto libico ci ha ricordato che quanto accade nelle aree di immediata proiezione dei nostri interessi è affare di tutti noi, benché ciò sia accaduto prevalentemente attraverso il prisma dei flussi migratori e delle connesse distorsioni. Prima ancora, la trasformazione della crisi finanziaria del 2008 in crisi dei debiti sovrani ci aveva fatto toccare con mano che ciascun paese deve metterci del suo per mitigare gli effetti indesiderati della globalizzazione, in primo luogo facendo i compiti a casa. Chissà se basterà a stimolare in settori più ampi della nostra opinione pubblica una postura più *demanding* verso gli esecutivi sulle scelte di politica estera. Almeno su quelle più strategiche e di impatto diretto su sicurezza e prospettive di sviluppo della nazione.

Perché noi al mondo ci stiamo, volenti o nolenti, e senza che alcuna illusione sulla fine della storia possa più farci da alibi. Siamo inseriti in un sistema di relazioni internazionali che è, ed è sempre stato, un campo di gioco dove i diversi interessi nazionali competono e si confrontano. Un sistema complesso, che può essere letto da tre differenti punti di vista, fra loro complementari: sistemico, degli attori e di prospettiva.

Sul **piano sistemico**, il punto decisivo è che il contesto internazionale nel quale oggi i paesi si muovono non offre più ombrelli protettivi. Il lento, ma tangibile, declino del multilateralismo e l'allentamento dei vincoli valoriali delle alleanze hanno progressivamente sfumato la distinzione fra alleati e partner. Gli echi del discorso di Trump nella Piazza Krasinski di Varsavia a luglio 2016 si sono spenti, del resto che gli ci fossero voluti sei mesi per evocare l'importanza dei legami transatlantici non prometteva benissimo. Di una sua forte convinzione nel riaffermare la validità dell'articolo 5 non c'è notizia, e poco importa che l'unica volta in cui venne invocato e applicato sia stata il post 11 settembre a favore degli Stati Uniti stessi. Sembra che

per “Occidente” e per “Alleanza” si intendano cose diverse a seconda della sponda dell’Atlantico dove vengono pronunciate.

Né può meravigliare che Cina e Russia, *big player* dediti alla promozione dei loro modelli alternativi, si stiano industrializzando per trarre il massimo profitto da un’occasione tanto ghiotta e dispieghino una forte azione di influenza per accelerare il processo di attenuazione dei tradizionali vincoli che tenevano unita la comunità euroatlantica; per “accelerare”, appunto, una dinamica che fa il loro gioco, ma della quale non sono artefici determinanti. Il tarlo è endogeno, e continua a rosicchiare la trama di valori, ideali, aspirazioni e visioni del mondo che un tempo permetteva di tracciare la netta divisione fra “noi”, sistemi politici variamente imperniati sui principi democratici e sul connubio fra democrazia ed economia sociale di mercato, e gli “altri”.

Sta di fatto che il campo di gioco entro cui si poteva esplicitare la politica che all’Occidente era propria – quella permeata dalla coscienza dei valori della conciliazione degli opposti, dalla ricerca del compromesso, dall’impulso al dialogo – è stato sfigurato nelle sue sembianze e nei suoi meccanismi. La Nato ha da poco celebrato i suoi settant’anni quasi “per dovere d’ufficio”, ribadendo, sì, l’unità dell’Alleanza, ma in un clima di tensioni perduranti e di nodi irrisolti; la UE è alla ricerca perenne di un’identità; l’Onu è costantemente paralizzata dai veti in Consiglio di Sicurezza. È diventato un mondo di competitori dove i nostri ancoraggi tradizionali vengono meno.

Dal **punto di vista degli attori**, ci si esercita in formule idonee a munirci di una chiave di lettura degli assetti attuali e di quelli venturi. È forte la tentazione di concludere che ci si stia avviando verso un nuovo bipolarismo Stati Uniti/Cina. Se davvero così sarà, lo dirà il tempo.

Intanto, si deve prendere atto che gli equilibri della guerra fredda trovavano la loro clausola di salvaguardia negli ingranaggi solidi e ben oleati della deterrenza reciproca, che al momento non si stanno replicando, e che non è scontato si reiterino nelle nuove fattezze dell’antagonismo tecnologico, data la

molteplicità di elementi che determinano il potenziale di ricatto e quello di coalizione di ciascun attore, specie dei più grandi. E anche l'ordine mondiale liberale così come lo conoscevamo, quello basato sugli Usa e sull'Occidente, come protagonista principale, sul libero mercato e sui valori della democrazia rappresentativa come corollario, è venuto meno. È improbabile riaverlo, almeno nella versione alla quale eravamo abituati.

È invece probabile che, nel breve termine, si rimanga in mezzo al guado, in uno stato di recessione geopolitica dove il G2 Usa-Urss resta un lontano ricordo e un nuovo G2 Usa-Cina rimane incompiuto. Un'epoca di G0, una multipolarità probabilmente transitoria nella quale ogni attore statale persegue i propri interessi e difende le proprie linee rosse.

In una prospettiva di medio termine, è verosimile che il passaggio dalla logica della cooperazione alla logica di potenza tenda all'irreversibilità e che prenda forma un mondo transazionale. Dove pesi e alleanze sono funzione delle convenienze. Dove i governi tendono a rinsaldare la presa sulle loro leve di controllo: controllo politico, controllo securitario sui confini, controllo sull'economia, malgrado la comprovata assenza di virtù taumaturgiche del dirigismo pubblico. Dove le attività di ingerenza e di influenza assumono una portata mai vista, in forza dell'inusitato potere di intrusione e penetrazione che la cibernetica mette nelle mani di chi le svolge. Dove anche le alleanze tradizionali che riescono a sopravvivere si reggono in prevalenza su egoismi reciproci, senza che intervengano valori più alti a cementarne la trama.

D'altra parte non siamo condannati a vivere in un mondo *hobbesiano* dove ogni divergenza di interessi degeneri in conflitto. Un eccesso di pessimismo in tal senso sarebbe autolesionista. Meglio sarà approntare le contromisure che la mutazione del sistema delle relazioni internazionali impone, con uno sguardo ai motivi che possono ancora alimentare l'ottimismo della ragione.

Intanto, dobbiamo pensare che nessuno stato, per quanto potente, può controllare tutte le variabili. Tutti subiscono le

stesse minacce. E tutti sono soggetti a forze profonde, dalle più antiche, portato della storia e della geografia, alle più moderne, figlie dei processi di globalizzazione, i cui sottoprodotti non possono cancellarsi a piacimento. Forze profonde perché non possono essere invertite dai singoli né dai governi.

In due secoli abbondanti di storia costituzionale degli **Stati Uniti**, mai il significato di quella formula peculiare di democrazia rappresentativa e di pesi e contrappesi era stato messo in discussione come oggi. Un inedito assoluto per un modello istituzionale sino a ieri granitico.

La **Russia**, temibile come avversario, è poco credibile come nemico. Anche un'Italia mai ritornata ai livelli pre-crisi continua a staccarla di parecchio nel *ranking* per Pil delle economie mondiali. E né la sua esperienza sin qui ineguagliata nella guerra ibrida, né l'onerosa rimodulazione delle sue Forze Armate, né la spregiudicatezza nel far fruttare politicamente il ruolo di primario fornitore energetico, le sono bastate per recuperare lo status dell'epoca bipolare: Mosca può fare, con poca spesa (politica) e molta resa, la differenza in molti teatri, ma la potenza d'urto dell'Urss resta nei libri di storia.

La **Cina** è un giano bifronte. È un gigante nelle tecnologie del futuro, ha fatto uscire dalla condizione di povertà assoluta 800 milioni di persone negli ultimi decenni, ma sconta l'arretratezza delle aree rurali, mentre l'indice delle disegualianze sociali supera drammaticamente i livelli di guardia. Senza contare che resta un regime autoritario, con i suoi lati oscuri e le sue imbarazzate reazioni in tema di diritti umani. Hong Kong *docet*.

Docet, perché non è venuta meno la forza delle istituzioni democratiche, nazionali ed europee. Che devono, questo sì, affrontare sfide delicate di rinnovamento. Che hanno un cammino da percorrere per affinare i loro processi decisionali e assumere decisioni all'altezza delle aspettative dei cittadini, altrimenti facili prede del disimpegno e della fascinazione delle soluzioni semplici ai problemi complessi. Ma il cui valore intrinseco non è affatto scolorito. La capacità di richiamo dell'ideale democratico è intatta, come lo è, per i paesi democratici e *like minded*,

la spinta a ricercare cointeressenze e formare coalizioni fra volenterosi accomunati dai medesimi interessi contingenti e dagli stessi valori.

Se questo è il mondo, l'Italia ha ottime motivazioni per non rassegnarsi né all'arretramento di status geopolitico, né al declino economico, né a uno scollamento progressivo tra una cittadinanza inappagata nei suoi interessi percepiti e istituzioni di democrazia rappresentativa logorate nell'autorevolezza.

A condizione, però, che ci si attrezzi a navigare in mare aperto. Il che comporta il dovere di identificare con chiarezza il nostro interesse nazionale, di dotarci di un sistema di *decision making* efficiente e di maturare l'attitudine ad assumerci sempre più responsabilità in proprio, senza pensare di poterle facilmente delegare a organismi multilaterali che vivono della forza degli stati che li compongono, senza poter supplire autonomamente a eventuali esitazioni e insicurezze dei componenti delle loro *membership*. E a condizione di archiviare l'abitudine a considerare l'opinione pubblica un'inconsapevole fonte di consenso elettorale: ciò non paga, benché nell'immediato possa fruttare tornaconti.

Come illusorio è pensare di poter ignorare la distinzione fra alleati e partner che, pur meno nitida di un tempo, mantiene la sua validità. Non si può lasciare la ricerca dei compagni di strada all'improvvisazione. Rimane, ancor oggi, che tra alleati ci si possa dividere negli interessi, ma si rimanga uniti nei valori e che fra partner si possa convergere negli interessi ma si rimanga su sponde opposte nei valori. Il dialogo e il lavoro comune possono varcare i confini della comunità euroatlantica, ma questi delimitano l'ambito delle nostre alleanze.

L'Italia, come qualsiasi altro paese europeo, non dovrebbe esitare nel ricalcare lungo quei confini la cornice del proprio universo geopolitico, e nel prendere le mosse in prima battuta da quell'alveo per rilanciare il multilateralismo su basi nuove e più avvedute. Se non altro, perché vere alternative non ce ne sono. Si può trattare da pari a pari solo con i propri pari. Ad esempio, davvero fruttuosa, e a somma positiva, può essere solamente

un'interlocuzione dell'Europa con la Cina. Non esiste paese europeo capace di reggere a un confronto di tale magnitudine. È questo il verdetto inappellabile del dato territoriale, della demografia, e della comparazione fra i tessuti produttivi e i tagli dimensionali dei rispettivi attori economici; quindi, può rivelarsi drammatico tentare di rovesciarlo. Tentazione per noi ricorrente, e oggi foriera di brutte sorprese. Poco altro può nuocere a un paese quanto perdere la credibilità. Che non è affatto inconciliabile con gli affari: basta tenere le due cose distinte e coltivarle, ciascuna nel suo binario e con eguale determinazione e accortezza.

Piuttosto, nel nostro odierno "*multiconceptual world*", occorre adoperarsi per trovare i temi che unificano e favoriscono l'impegno comune, perché, persino al di là della volontà degli stessi governi, taluni problemi possono essere affrontati con successo solo se ci si impegna tutti assieme per contenerne le conseguenze virtualmente dirompenti.

Accade con quelle minacce che insidiano, con modi e gradazioni diverse, la sicurezza nazionale di ogni stato. Talché ciascuno ha il diritto di scegliere, per tutelare la sua sicurezza, le soluzioni che reputa più conformi alla propria sensibilità, tradizione, cultura istituzionale; ma tutti hanno il dovere di ingaggiarsi in linee di azione concordate, coerenti e coordinate, a meno di non lasciare campo libero a minacce che per loro natura ignorano le frontiere fisiche e le valicano agevolmente.

È il caso del cambiamento climatico, che ha visto tale logica riprodursi finanche all'interno degli Stati Uniti, con stati federati, California in testa, che hanno posto un limite alle derive federali dopo l'uscita di Washington dagli accordi di Parigi.

Paradigmatica è, nella stessa chiave, la sicurezza cibernetica. Ognuno ha il diritto-dovere di disegnare la sua architettura nazionale che, tuttavia, è destinata a rimanere un cantiere aperto, nella misura in cui il dominio cyber si distingue per le sfide illimitate che pone. Sfide dettate dalle perenni evoluzioni tecnologiche, dalla triplice necessità di anteporre la prevenzione al contrasto, di stimolare la collaborazione internazionale a tutti i

livelli, e di costruire robuste sinergie fra cittadini, istituzioni e imprese per uno sforzo corale di sicurezza partecipata.

È un ambito in cui l'Italia ha fatto molto: rafforzando il Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica; attribuendo al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza la definizione delle direttrici di intervento; introducendo un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, spazio normativo e regolamentare che abbraccia tutti i soggetti pubblici e privati i cui sistemi e reti rivestono interesse strategico e vanno dunque messi in sicurezza; ampliando il raggio di azione del governo nell'esercizio del Golden Power (esteso a tecnologie sensibili e reti Tlc basate sulla tecnologia 5G); istituendo un organismo di scrutinio tecnologico delle forniture, incaricato di operare secondo il criterio dell'omologazione. Ciò mentre la Consip opera per garantire che il *procurement* pubblico risponda ai necessari requisiti di sicurezza. Un impianto ispirato alla ricerca dell'equilibrio fra tutela della sicurezza nazionale e salvaguardia dei principi del libero mercato.

Ma vale per la sicurezza cyber un criterio che si applica a tutti gli ambiti determinanti per l'interesse nazionale. A poco serve disegnare a tavolino strumenti sofisticati, se poi ci si condanna a non servirsene ricadendo in mali antichi: lentezze nelle fasi attuative, scarsa propensione a decidere in termini conseguenti per poter trarre il massimo beneficio possibile dalle soluzioni normative, carenze nella cultura di governo, gelosie nel coordinamento fra istituzioni e nella condivisione delle informazioni. Oltretutto, i governanti si scontrano con serie difficoltà quando, mostrandosi scarsamente consapevoli dei loro doveri, pretendono consapevolezza dai governati. E la scelta fra il fare, il non fare, il cosa fare è, ancora una volta, tutta politica.

Eppure, l'importanza, unanimemente riconosciuta, di temi *bottom up*, a cominciare da clima e cyber, ci induce a sperare che possa emergere un multilateralismo aggiornato, del quale tutti potrebbero beneficiare. Le nazioni europee sono ancora legate da un destino comune, e accantonando l'idea che l'attuale assetto istituzionale dell'Unione possa venire radicalmente

stravolto, molto può invece essere fatto per rafforzarlo e consolidarlo, quanto meno con l'obiettivo di fare dell'Europa un soggetto più rispettato e credibile. Se, poi, l'Europa in quanto tale accentuasse il proprio sovranismo industriale e tecnologico, anche nel perseguire una politica estera e di difesa comune, peserebbe di più sulla scena internazionale, sarebbe più arbitra del suo destino, accrescerebbe la propria soggettività internazionale, accreditando le proprie aspirazioni di attore globale. Ciò contribuendo a rifondare il multilateralismo su basi più solide e convincenti.

Imperdonabile sarebbe se abbandonassimo l'europeismo a una lenta consunzione. Il dovere di essere lucidi e realistici nel perseguire l'interesse nazionale non toglie nulla al diritto di coltivare gli ideali. Non sono due corni di un dilemma, sono due esigenze vitali che si alimentano mutuamente in una tensione continua e feconda, al di là della complessità di questa fase storica. Basterebbe riscoprire la politica nella sua nobiltà di arte del possibile.

2019: la pagella dell'expert panel

Con questa sesta edizione del Questionario sulla politica estera italiana, ISPI intende ancora una volta fornire una valutazione complessiva della proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi sul piano internazionale, collocandoli all'interno del contesto mondiale. Come per le precedenti edizioni, il risultato finale è il frutto di una "pagella" o *scorecard* basata sulle opinioni di esperti italiani di relazioni internazionali. Quest'anno al sondaggio hanno risposto 135 esperti appartenenti al mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese.

Al fine di presentare un'analisi coerente e in grado di individuare i punti di forza e di debolezza dell'azione italiana, agli esperti coinvolti è stato chiesto di esprimere una valutazione sulle diverse dimensioni della politica estera italiana e dello scenario internazionale. Le domande poste, il cui criterio di votazione è a scelta multipla con valutazione in scala 1-10, sono sia di natura generale sia approfondimenti che riguardano la politica di sicurezza e difesa, la politica economica e commerciale, o l'azione diplomatica *tout court*. Laddove possibile e utile, le risposte ricevute quest'anno sono state confrontate con le rilevazioni precedenti in modo da individuare trend o sottolineare cambiamenti.

La molteplicità delle minacce globali

Più che una singola minaccia, a livello globale sono molteplici quelle che suscitano la preoccupazione degli esperti. Osservando i risultati, infatti, nessuna opzione è identificata da più del 16% degli esperti. Ciò può indicare sia un alto livello di incertezza tra gli esperti, sia una forte compresenza di minacce possibili.

Nella rilevazione di quest'anno i cambiamenti climatici si confermano al primo posto (16%), seguiti dalle disuguaglianze globali (15%). Nelle ultime cinque rilevazioni (2015-2019) entrambi i temi si sono sempre classificati all'interno delle prime tre posizioni, a testimonianza di una certa continuità nel sentire comune degli esperti interpellati nonostante le forti incertezze che caratterizzano lo scenario internazionale. Malgrado questi trend in continuità, vi sono anche alcune importanti oscillazioni rispetto alla rilevazione del 2018. Crollano infatti il rischio di crisi politiche in Europa (dal 15% al 7%), mentre guadagna nettamente posizioni il rischio rappresentato dalle guerre commerciali (dal 7% al 12%), che si classifica in terza posizione.

Dietro le guerre commerciali, a detta degli esperti quest'anno si riaffaccia il pericolo del populismo (10%, invariato rispetto allo scorso anno), seguito dalle tensioni Usa-Cina (in calo dal 9% al 7%). Una menzione particolare merita il rischio rappresentato dalle *fake news* e dalle minacce informatiche, opzione per la prima volta votabile dagli esperti e che si classifica in settima posizione (6%). Resta invece a fondo classifica il rischio posto dal terrorismo (3%), che solo quattro anni prima, nel 2015, aveva ottenuto la prima posizione in classifica raccogliendo il 31% dei voti.

Crescita economica e rapporti con l'Europa: le maggiori minacce per l'Italia

Diversamente dal contesto globale, per quanto riguarda l'Italia gli esperti sono in grado di stilare una graduatoria delle minacce

molto più chiara: i primi quattro temi in classifica sono stati infatti menzionati dall'84% degli intervistati, e la loro posizione resta invariata rispetto al 2018.

Il rischio di una nuova crisi economica continua a essere considerato la principale minaccia per il nostro paese (stabile al 34% delle menzioni). Ciò non sorprende, dal momento che l'Italia attraversa un periodo di bassa crescita e di alto debito pubblico. È probabile che questo giudizio sia stato influenzato da due fattori concomitanti. Innanzitutto, l'Italia resta nelle ultime posizioni per tasso di crescita tra i paesi UE. Inoltre il 2019 ha fatto segnare un ulteriore rallentamento della crescita rispetto al 2018 (da +0,9% a +0,2%), e le previsioni di ottobre del Fondo monetario internazionale vedono comunque una crescita italiana ferma al +0,5% sul 2020.

Al secondo posto tra le minacce per l'Italia si riconferma anche "Le crisi dell'Europa", anche se in netto calo rispetto al picco toccato nel 2016 (31%, contro il 21% di quest'anno) e in diminuzione anche rispetto al 2018 (27%). A seguire, desta preoccupazione anche il confronto diretto tra l'Italia e l'Unione europea, in questo caso in leggera diminuzione ma sostanzialmente invariata rispetto alla rilevazione precedente (16% contro 19%). In totale, dunque, per il 2019 il 40% degli esperti individua nell'Europa in sé o nei rapporti tra UE e Italia un possibile motivo di preoccupazione.

Al quarto posto si riconferma nel 2019 anche l'instabilità in Libia. Nella rilevazione del 2015, all'apice della guerra civile, l'instabilità nel paese aveva raggiunto il primo posto, a pari merito con la crisi economica con il 25% delle menzioni. Dopo avere invece toccato il suo minimo nel 2018 (8%), nel 2019 la Libia è tornata a preoccupare maggiormente gli esperti (13%). Si tratta comunque di un rimbalzo di dimensione modeste, soprattutto se messo in rapporto con il fatto che da aprile 2019 il generale Haftar generale ha messo sotto assedio la capitale Tripoli, resistendo a tutti i tentativi di mediazione (inclusa la conferenza di Berlino tenutasi a metà gennaio 2020). È probabile che in questa minore percezione di minaccia giochi

un ruolo la netta riduzione dei flussi migratori irregolari verso l'Italia. Non sembra infatti un caso che anche la minaccia "Immigrazione" sia scivolata quest'anno dal quinto al sesto posto tra le preoccupazioni degli esperti, guadagnandosi solo il 4% delle menzioni rispetto ai picchi raggiunti nel 2016 e 2017 (16%).

Xi Jinping e Cina ai vertici; Trump e Putin perdono, ma Mosca "tiene"

Prendendo in esame la percezione dell'influenza dei principali personaggi della politica internazionale, il dato più evidente è la scalata ai vertici della classifica di Xi Jinping, il quale si riconferma la personalità più influente secondo gli esperti. Xi perde 2 punti dall'anno scorso (dal 42% al 40%), ma ne guadagna ben 12 dal 2017, quando si era fermato al 28% delle menzioni. Dietro a Xi Jinping si classificano Donald Trump (24%, in netto calo dal 31% del 2018) e Vladimir Putin (che scende dal 15% all'11%). Da segnalare anche che quest'anno Putin viene raggiunto all'11% da Greta Thunberg, la ragazza simbolo delle proteste contro il cambiamento climatico.

La Cina come paese continua intanto a conservare la testa della classifica dell'influenza. Gli esperti giudicano Pechino il paese più influente anche nel 2019. L'indice di influenza percepita, che varia su una scala da +100 a -100, per Pechino registra un netto +53.

Malgrado gli esperti ritengano che sia Trump sia Putin siano leader leggermente meno influenti rispetto all'anno scorso, Stati Uniti e Russia registrano invece performance contrastanti quando la loro influenza viene valutata a livello generale. Nel 2019 la Russia ha continuato a guadagnare in influenza, ma il suo ritmo di crescita resta in linea con i livelli del 2018 (+24), che a loro volta sono notevolmente inferiori rispetto a quelli del 2014-2015, che raggiungevano o superavano il +75. Gli Stati Uniti hanno invece peggiorato la loro posizione rispetto al 2018, passando da un pareggio (0) a un valore negativo (-19).

Si tratta tuttavia ancora di una posizione migliore rispetto al periodo 2015-2017, quando secondo gli esperti ogni anno gli Stati Uniti diventavano notevolmente meno influenti rispetto all'anno precedente (facendo registrare valori compresi tra -41 e -58).

Libia, Sahel e Hong Kong le crisi più sottovalutate del 2019

Come nel 2018, anche quest'anno gli esperti si dividono in maniera piuttosto equilibrata nella scelta di quale sia stata la crisi più sottostimata nei precedenti dodici mesi. Una spia sia di un'abbondanza di crisi importanti e sottostimate tra le quali scegliere, sia della difficoltà, una volta individuate le maggiori, di compiere una scelta precisa tra crisi che appaiono tutte altrettanto gravi.

Al primo posto quest'anno, con il 14% delle menzioni, si classifica la crisi libica. La recrudescenza del conflitto porta gli esperti a dedicarle il doppio di menzioni rispetto al 7% del 2018. Subito dietro al conflitto libico, con il 13% delle menzioni si classifica l'aumento dell'instabilità nel Sahel: una crisi sottostimata da anni, che nel 2019 ha fatto registrare un aumento delle vittime civili e militari, tra lotta armata e attentati. Segue un'altra *new entry*, ovvero le proteste a Hong Kong, che quest'anno affianca all'11% lo scontro tra Arabia Saudita e Iran (in aumento rispetto all'8% del 2018), mentre scendono il conflitto in Yemen (dal 15% al 6%) e l'emergenza migranti (dall'8% al 4%). Fanno infine il loro ingresso in classifica anche l'instabilità in America Latina (9%) e l'invasione turca del Kurdistan siriano (settima, con l'8% delle menzioni).

La politica estera italiana attraversa una fase di flessione e incertezza

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2019 prosegue il calo

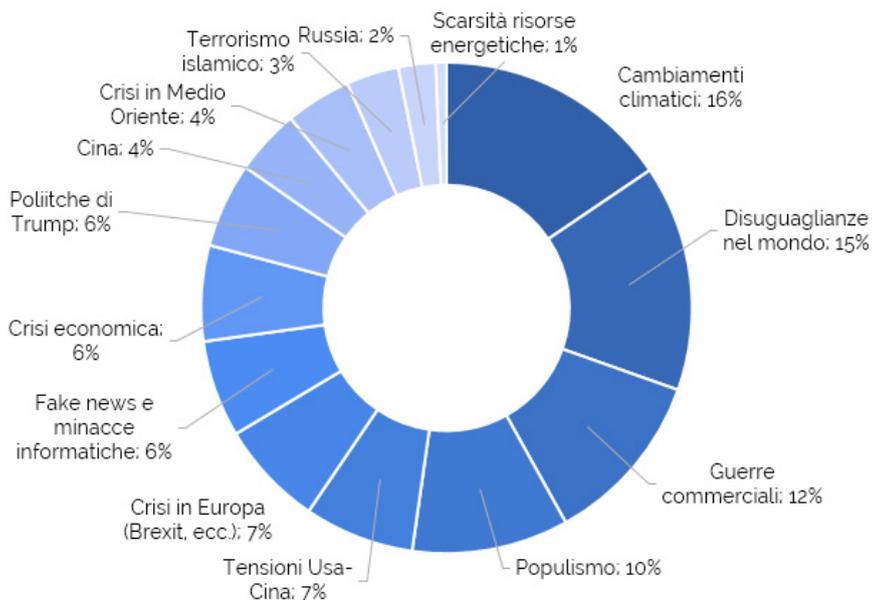
cominciato nel 2018. Tra il 2014 e il 2017, le rilevazioni avevano evidenziato un lento ma progressivo miglioramento nella valutazione complessiva della politica estera italiana da parte degli esperti coinvolti, con un voto medio che era passato da appena sotto la sufficienza (5,9) al 6,7 del 2016 e 2017. Il 2019 fa invece registrare il peggior risultato della serie (4,6), dopo che già l'anno precedente era stato toccato un primo record negativo (5,0).

A venire bocciate risultano in particolare due macro-aree della politica estera. Innanzitutto l'azione dell'Italia in Europa, la cui valutazione scende dal 5,9 del 2017 al 4,6 del 2019 – comunque in leggero recupero rispetto al 4,3 fatto registrare nel 2018. In secondo luogo, un voto altrettanto basso è assegnato al comparto della gestione delle crisi internazionali (4,7), questa volta in calo non solo sul 2017 (6,1) ma anche sul 2018 (5,2).

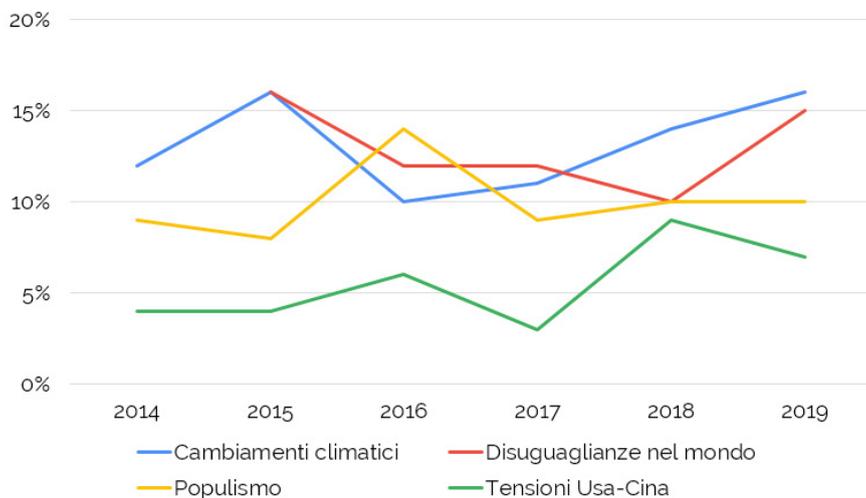
Entrando nel dettaglio delle singole politiche, le valutazioni peggiori da parte degli esperti si riferiscono alla capacità italiana di attrarre investimenti (4,3), al ruolo del nostro paese nelle crisi in Medio Oriente (4,3) e nella crisi ucraina (4,4), e alla gestione delle politiche migratorie sia nel dialogo con i partner europei (4,4) che con i paesi terzi (4,4).

All'opposto, e in continuità con le rilevazioni precedenti, gli esperti assegnano i voti più positivi alla gestione dell'allerta terrorismo (7,6) e al contributo e al ruolo dell'Italia nelle missioni all'estero (6,9). Si tratta degli unici due voti che superano la sufficienza, mentre nelle tre posizioni successive si classificano la capacità italiana di garantire la sicurezza dei propri approvvigionamenti energetici (5,9) il ruolo dell'Italia all'interno della NATO (5,8) e le relazioni commerciali transatlantiche (5,7).

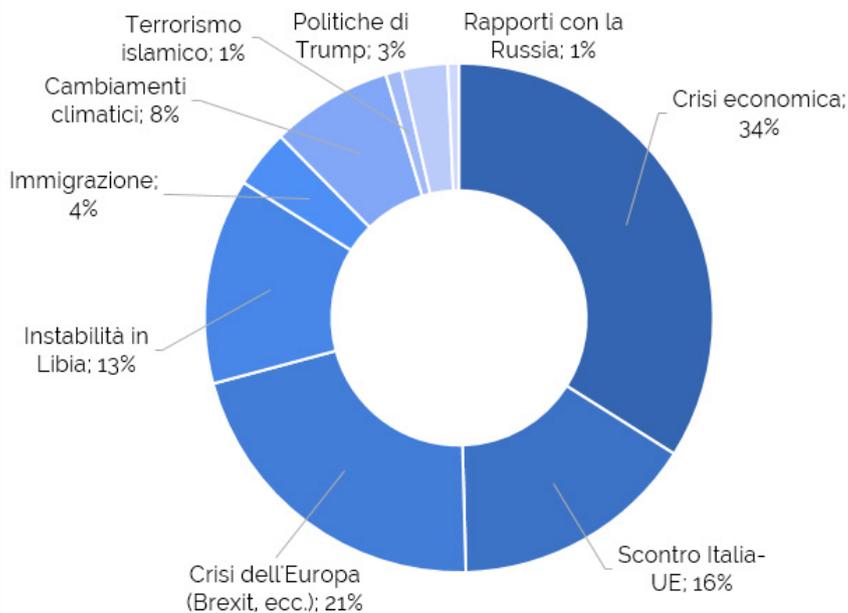
QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



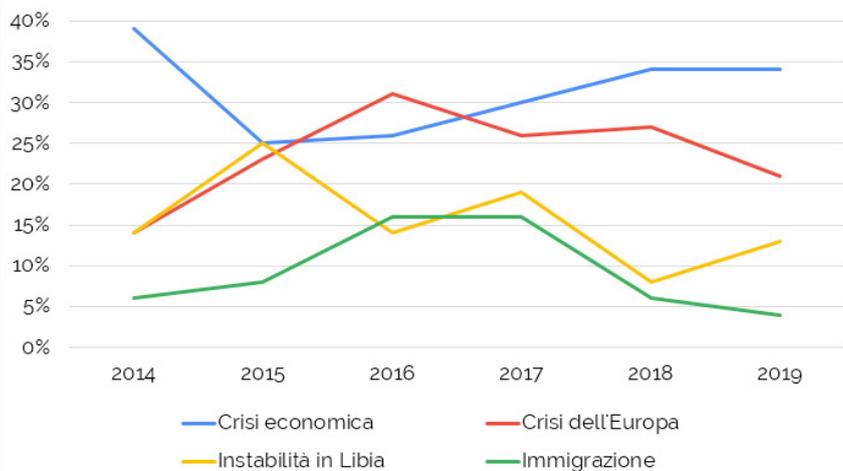
CONFRONTO 2014 - 2019

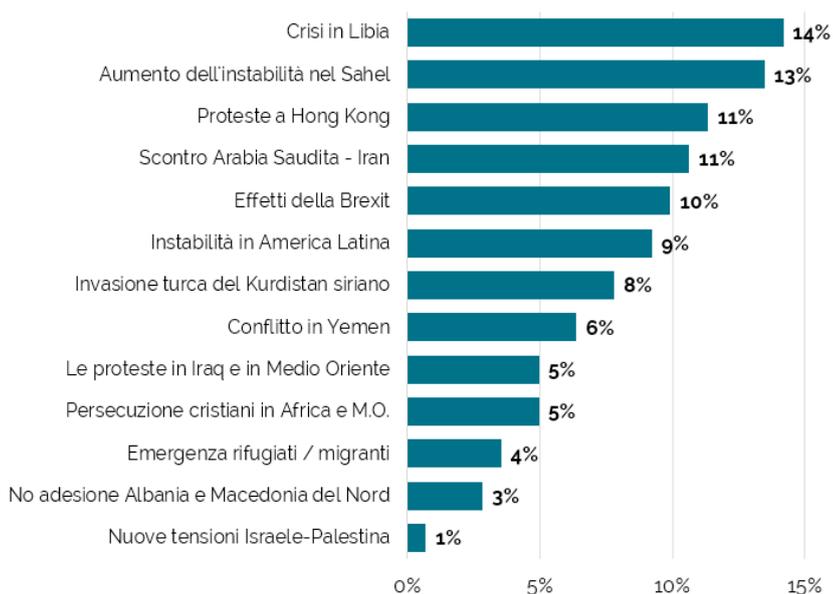


QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?

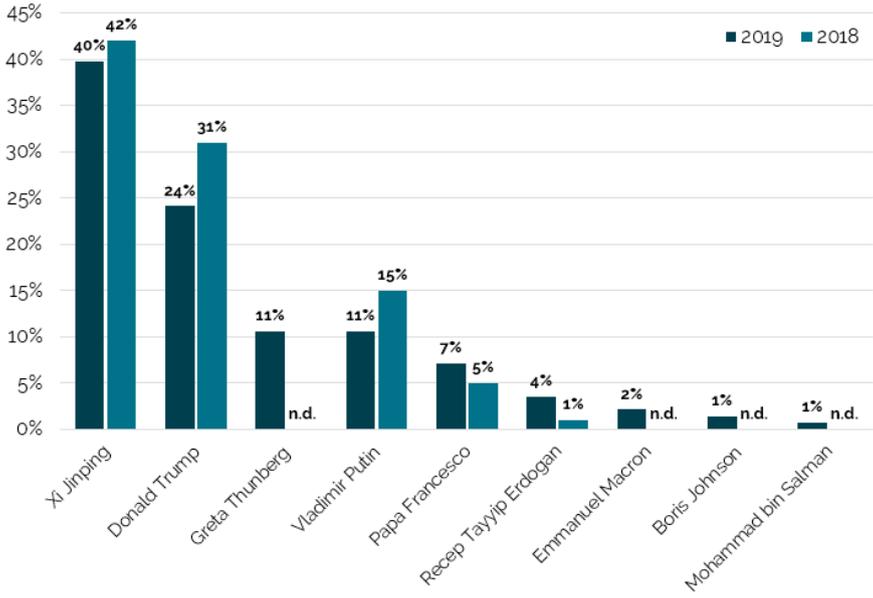


CONFRONTO 2014 - 2019

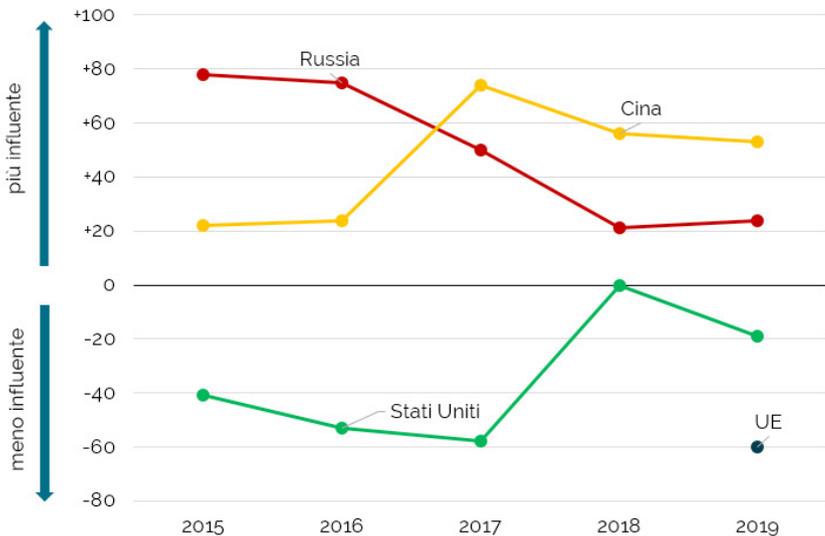


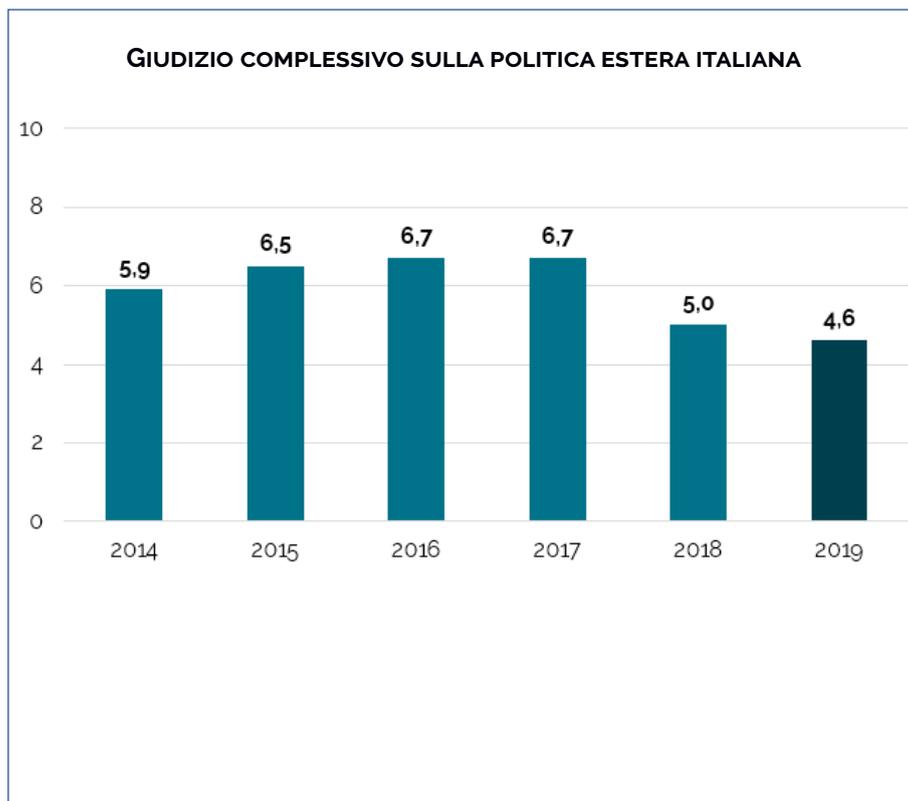
**QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA
NEL 2019?**

QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO PIÙ INFLUENTE DEL 2019?

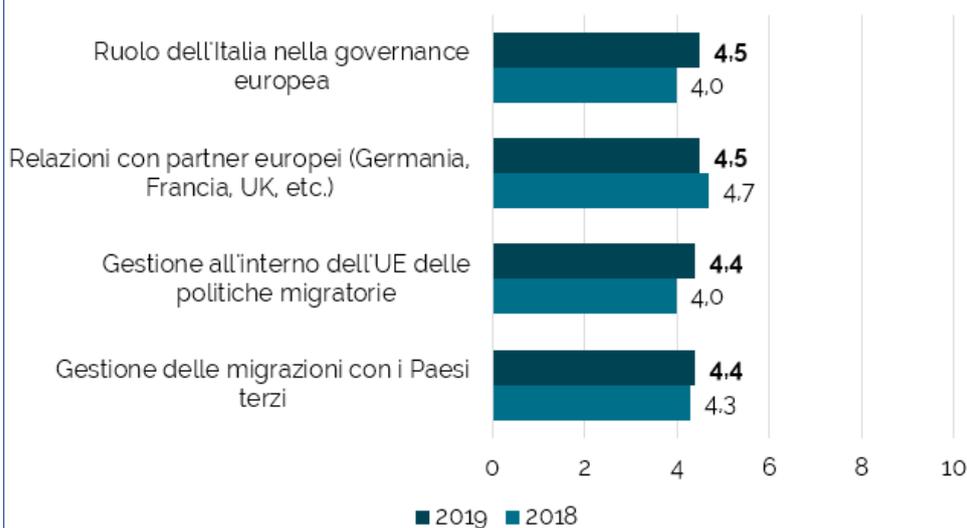
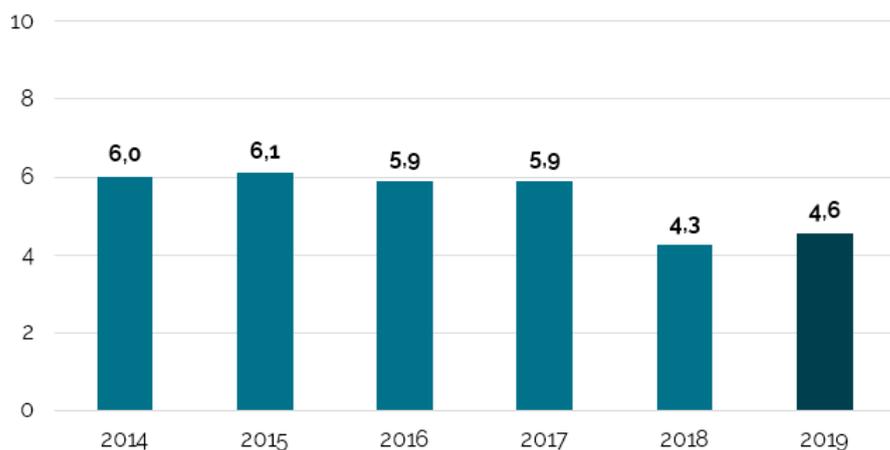


INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA (VS ANNO PRECEDENTE)

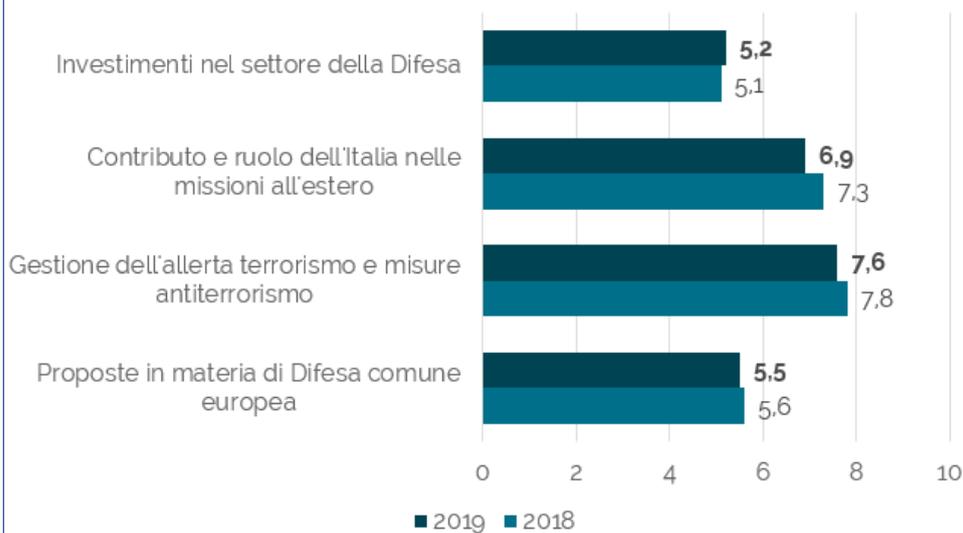
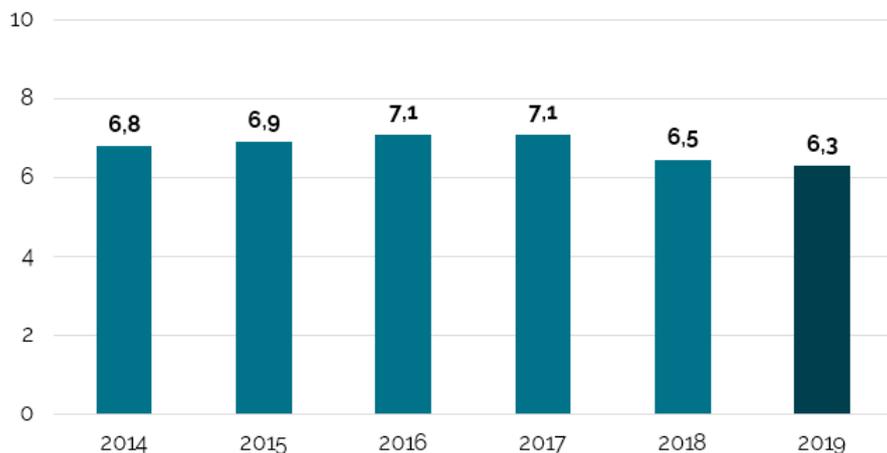




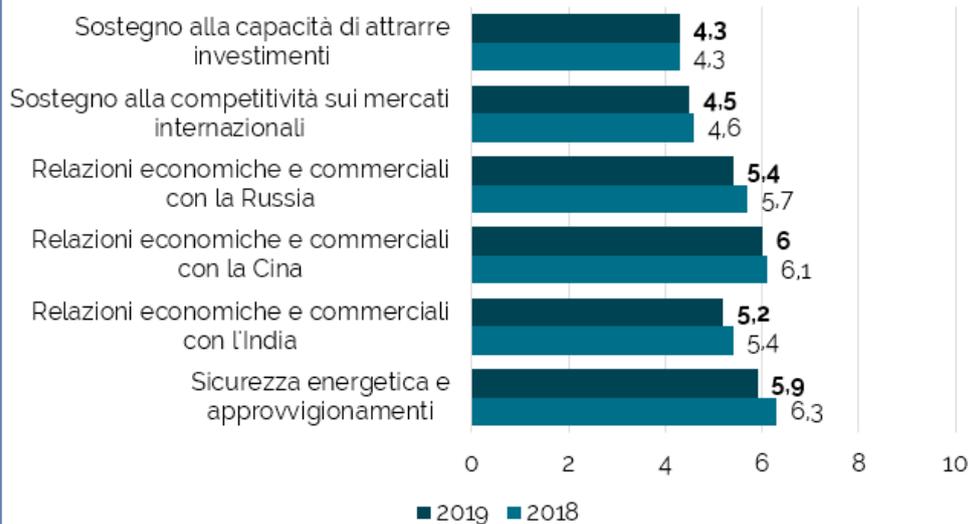
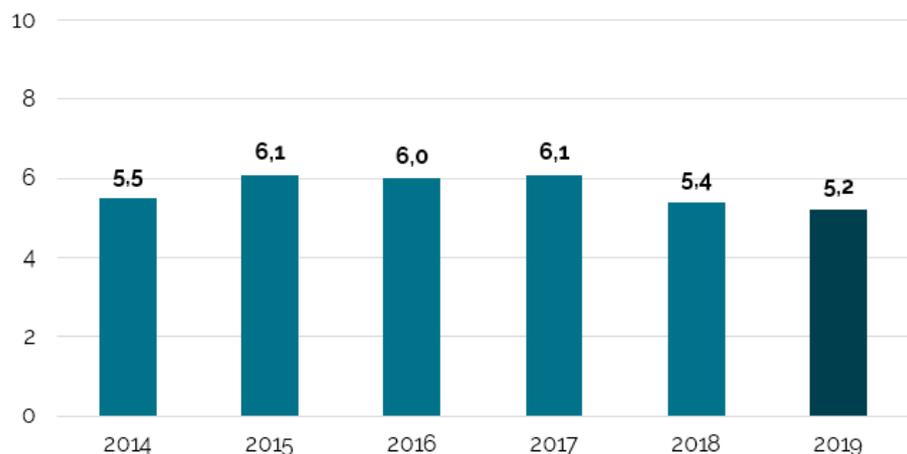
L'ITALIA IN EUROPA



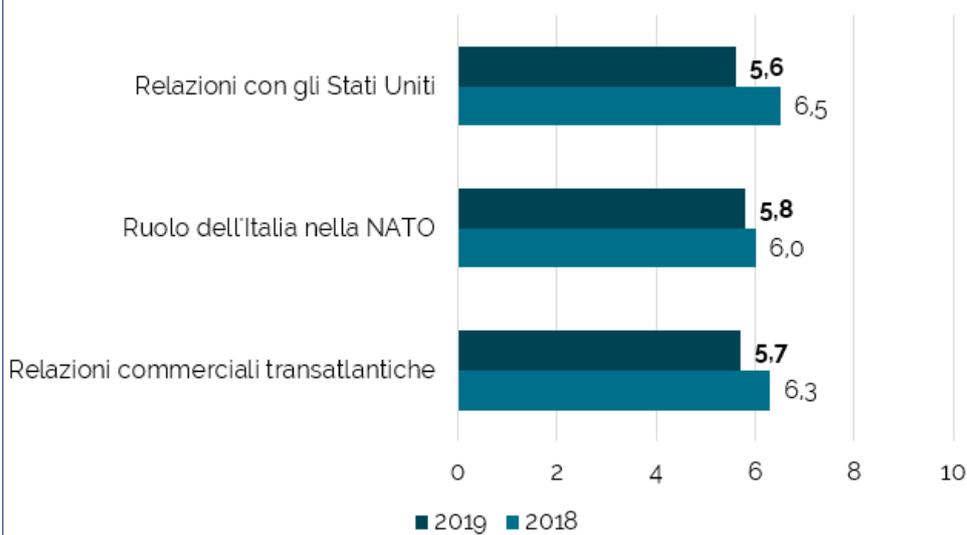
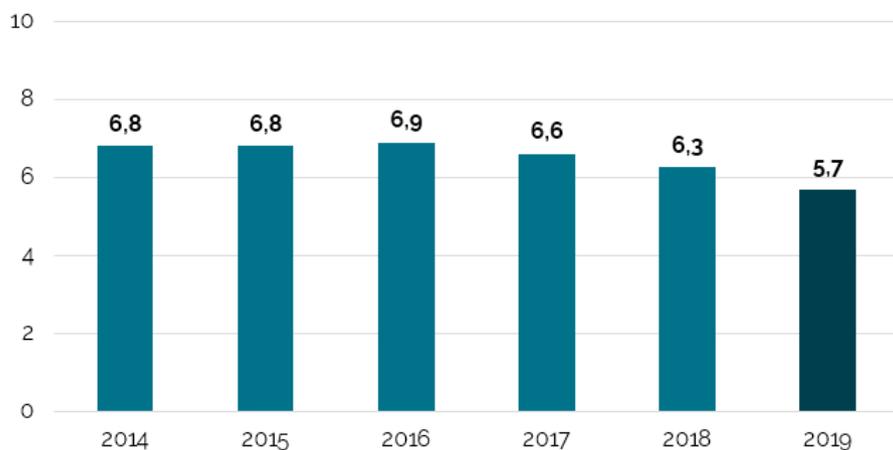
DIFESA E SICUREZZA



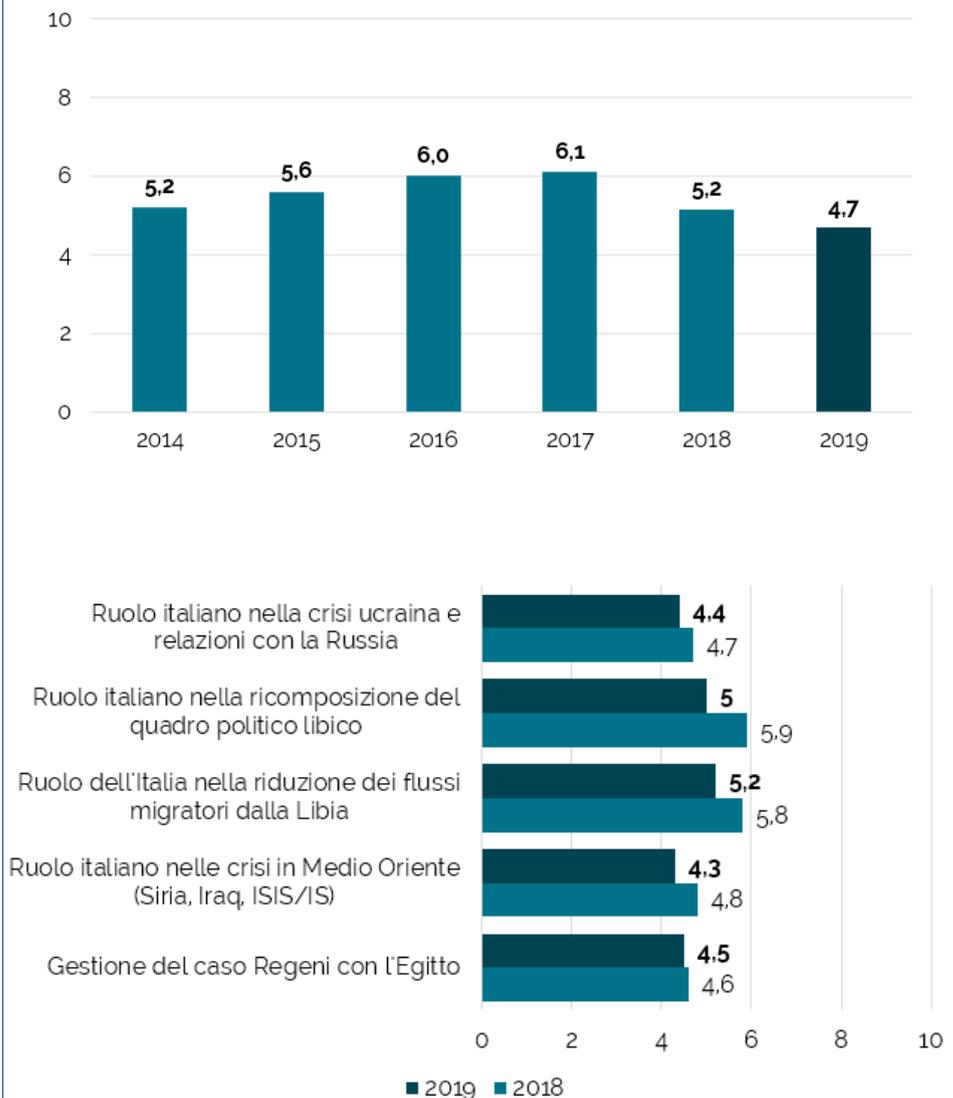
POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA



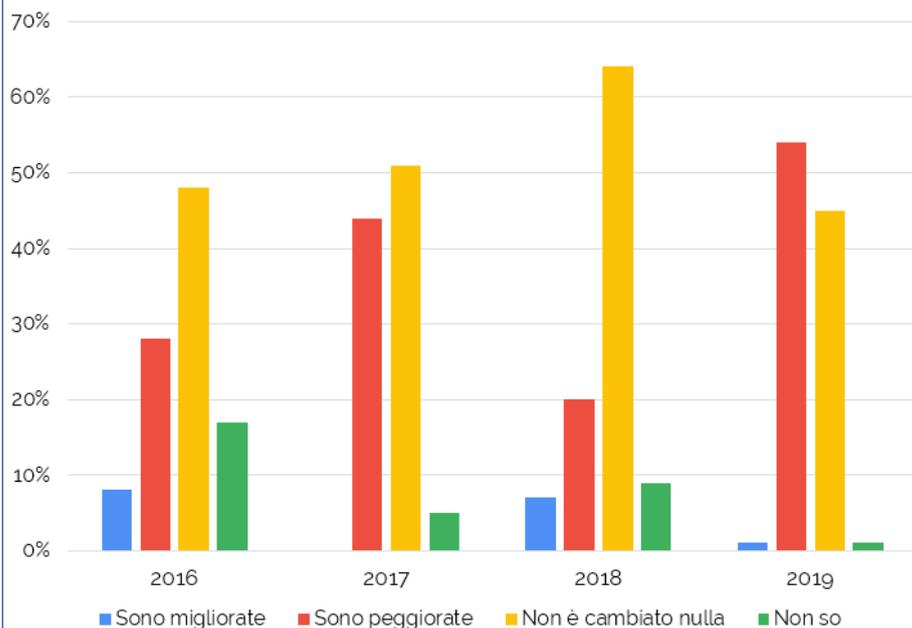
RELAZIONI TRANSATLANTICHE



GESTIONE CRISI INTERNAZIONALI



CON LA PRESIDENZA TRUMP, COME SONO CAMBIATE LE RELAZIONI USA - ITALIA?



VI HANNO PRESO PARTE

Marco Alberti (*Enel*), Carlo Altomonte (*Università Bocconi e ISPI*), Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Maria Anais Rossi (*Eni Spa*), Giancarlo Aragona (*Ambasciatore e ISPI*), Antonio Armellini (*Ambasciatore*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Roberto Balducci (*Rai 3*), Alessandro Baracchini (*RaiNews24*), Shirin Barari Tajani (*Intesa Sanpaolo*), Marco Barassi (*Università degli Studi di Bergamo*), Andrea Beccaro (*Scuola Universitaria Interfacoltà di Scienze Strategiche*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio, Milano*), Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*), Maria Vittoria Beria (*Comune di Milano*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Claudio Bertolotti (*NATO e CEMRES*), Laura Bettini (*Radio 24*), Andrea Bignami (*SkyTg24*), Simone Bini Smaghi (*Arca SGR*), Carlo Bonomi (*Assolombarda*), Davide Borsani (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Franco Bruni (*Università Bocconi e ISPI*), Michele Calzolari (*Assosim*), Edoardo Campanella (*Unicredit*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*ex-sottosegretario Ministero Affari Esteri*), Lucio Caracciolo (*Limes*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Maurizio Carbone (*IAI*), Giovanni Castellaneta (*DoBANK Spa*), Renzo R. Cavalieri (*Università Ca' Foscari, Venezia*), Diego Ciulli (*Google*), Alberto Clò (*Università di Bologna e Rie*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*), Lorenzo Cremonesi (*Corriere della Sera*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Osvaldo Croci (*Memorial University of Newfoundland St. John's, Canada*), Giuseppe Cucchi (*Nomisma*), Enrico Cucchiani (*Ospedale San Raffaele e Università Bocconi*), Maria Cuffaro (*Rai 3*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Massimo de Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Mario Del Pero (*SciencesPo, Parigi*), Dimitri Deliolanis (*Radio TV ERT Ethnos*), Matteo Dell'Acqua (*Scuola Superiore*

Sant'Anna, Pisa), Giuseppe Dentice (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Giampaolo Di Paola (*già Ministro della Difesa*), Germano Dottori (*LUISS Università Guido Carli, Roma*), Francesca Douglas (*Allianz Spa*), Caterina Epis (*Tenaris Dalmine*), Stefano Feltri (*Il Fatto Quotidiano*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi*), Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Domenico Fumagalli (*KPMG Italia*), Matteo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e Università Carlo Cattaneo (LIUC) Castellanza*) Andrea Ghizzoni (*Vodafone*), Pietro Ginefra (*Banca d'Italia*), Ferdinando Giugliano (*Bloomberg Opinion*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*), Stefano Gorissen (*SACE*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Gian Maria Gros-Pietro (*Intesa Sanpaolo*), Piero Ignazi (*Università di Bologna*), Luigi Ippolito (*Corriere della Sera*), Paolo Magri (*ISPI*), Alfredo Mantica (*ex-sotto segretario Ministero Affari Esteri*), Carlo Marsili (*Ambasciatore*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano*), Gianna Martinengo (*Didael Kts e Fondazione Fiera Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Fincantieri*), Roberto Menotti (*Aspen Institute Italia*), Silvia Merler (*Algebris*), Stefano Micossi (*Assonime*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri e ONU*), Nicola Missaglia (*ISPI*), Andrea Moltrasio (*ICRO Coatings*), Antonella Mori (*Università Bocconi e ISPI*), Giampaolo Musumeci (*Radio 24*), Bruno Nascimbene (*Università degli Studi di Milano*), Massimo Nicolazzi (*Centrex Italia*), Vincenzo Nigro (*la Repubblica*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi Roma Tre*), Roberto Olivi (*BMW Group*), Antonio Padoa-Schioppa (*Università degli Studi di Milano*), Valeria Palumbo (*Rcs Mediagroup*), Giuseppe Parigi (*Banca d'Italia*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins SAIS Europe e Università di Bologna*), Francesco Passarelli (*Università Bocconi*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Riccardo Perissich (*Confindustria*), Annalisa Perteghella

(ISPI), Luca Peruzzi (*Pirelli*), Fabio Petito (*University of Sussex*), Alessandro Pio (*Asian Development Bank*), Fausto Pocar (*Università degli Studi di Milano*), Stefano Polli (*Ansa*), Gianni Rufini (*Amnesty International, Italia e ISPI*), Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*), Marcello Sala (*Apis Partners*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Nicola Sandri (*McKinsey & Co.*), Armando Sanguini (*Ambasciatore e ISPI*), Marina Sapia (*RaiNews24*), Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*), Carlo Secchi (*Università Bocconi e ISPI*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Andrea Sironi (*Borsa Italiana e Università Bocconi*), Tiziano Spataro (*SACE*), Francesco Strazzari (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*), Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*), Valeria Talbot (*ISPI*), Fabrizio Tassinari (*European University Institute - EUI*), Mario Telò (*LUISS Università Guido Carli, Roma*), Massimo Teodori (*Huffington Post*), Giulia Tersigni (*Pirelli*), Alessandro Terzulli (*SACE*), Ilaria Tiezzi (*Brandon Group*), Enrica Toninelli (*RaiNews24*), Stefano M. Torelli (*European Asylum Support Office - EASO*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 Ore e ISPI*), Simone Urbani Grecchi (*Intesa Sanpaolo*), Anna Vanzan (*Università degli Studi di Milano*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*European Council on Foreign Relations- ECFR e ISPI*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Giuseppe Vita (*già Unicredit*), Cecilia Zecchinelli (*Corriere della Sera*), Tobia Zevi (*ISPI*).

Una sintesi cronologica

DIFESA, SICUREZZA E LOTTA AL TERRORISMO

Il contributo dell'Italia nelle missioni all'estero e il suo ruolo nel contrasto al terrorismo internazionale; cooperazione militare, sicurezza bilaterale e multilaterale.

31 gennaio Riunione informale dei Ministri della Difesa dell'Unione Europea a Bucarest in occasione del semestre di presidenza europea della Romania.

7 febbraio La Ministro della Difesa Elisabetta Trenta incontra il Ministro della Difesa Nazionale della Tunisia Abdelkrim Zbidi in occasione della XX Commissione Militare Mista Italia-Tunisia. In agenda: la collaborazione bilaterale sul piano militare e della sicurezza e situazione in Libia. Siglato l'accordo sulle attività relative al 2019.

13-14 febbraio Riunione dei Ministri della Difesa NATO a Bruxelles. In agenda: rafforzamento della deterrenza e difesa dell'Alleanza e cooperazione NATO-UE. A margine della riunione, incontro della Ministro della Difesa Elisabetta Trenta con il collega turco Hulusi Akar sulla cooperazione militare e la missione in Afghanistan e la collega tedesca Ursula von der Leyen sull'operazione Sophia e le missioni internazionali.

- 14-17 febbraio* La Ministro della Difesa Elisabetta Trenta partecipa a Monaco di Baviera alla 55° Conferenza sulla sicurezza. In agenda: missioni e operazioni internazionali, rafforzamento della deterrenza e difesa dell'Alleanza e condivisione degli oneri e di cooperazione NATO-UE. A margine, colloquio con il Ministro della Difesa turco Hulusi Akar su cooperazione militare e missione in Afghanistan e con Ministro della Difesa tedesco Ursula von der Leyen su operazione Sophia e missioni internazionali.
- 25-26 febbraio* Visita ufficiale della Ministro della Difesa Elisabetta Trenta in Niger e Algeria. Al centro degli incontri: la missione bilaterale di Supporto nella Repubblica del Niger (MISIN), cooperazione regionale, Libia.
- 1 marzo* Passaggio di consegne tra le Forze Armate italiane e quelle statunitensi alla guida della Task Force "Praesidium": i militari italiani impegnati nella missione in Iraq lasciano la diga di Mosul.
- 26-27 marzo* Visita ufficiale della Ministro della Difesa Elisabetta Trenta in Qatar e Kuwait. In agenda: stabilizzazione dell'area mediorientale e cooperazione militare.
- 10 aprile* Visita della Ministro della Difesa Elisabetta Trenta in Somalia, Gibuti ed Etiopia. Focus su stabilizzazione della regione e rapporti di cooperazione bilaterali sul piano della sicurezza. In Etiopia è stato siglato un accordo di collaborazione nel settore della Difesa.

- 14 maggio* Riunione del Consiglio Affari Esteri in formato Difesa dell'UE e Comitato Direttivo della European Defence Agency (EDA) a Bruxelles. In agenda: Sahel, Cooperazione strutturata permanente (PESCO), cooperazione NATO – UE. La Ministro della Difesa Elisabetta Trenta firma l'Accordo di programma multilaterale in ambito EDA, nel quadro dell'Action Plan on Military Mobility.
- 27 giugno* Riunione dei Ministri della Difesa NATO a Bruxelles. In agenda: deterrenza, *burden sharing* (condivisione degli oneri) e missione in Afghanistan.
- 1 luglio* La Ministro della Difesa Elisabetta Trenta riceve il Ministro della Difesa Nazionale e dei Veterani del Burkina Faso Moumina Chériff Sy con il quale sottoscrive un Accordo di Cooperazione nel Settore della Difesa.
- 31 luglio* Visita ufficiale della Ministro della Difesa, Elisabetta Trenta a Gibuti. Focus su rafforzare cooperazione bilaterale in materia di difesa.
- 28-29 agosto* Riunione informale dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri dell'Unione Europea a Helsinki. Al centro della riunione: i cambiamenti climatici e il peso che possono avere per la difesa e la sicurezza.
- 10 settembre* In occasione del salone Defence & Security Exhibition International (DSEI), i Direttori Nazionali degli Armamenti di Italia e UK siglano una Dichiarazione d'Intenti per collaborare al programma Tempest.

- 20 settembre* L'Italia comunica ufficialmente la volontà di aderire alla European Intervention Initiative (EI2). L'obiettivo dell'iniziativa è quello di creare una cultura strategica comune tra i paesi partecipanti e contribuire a lanciare nuove dinamiche che puntino a una Difesa europea capace di assumersi maggiori responsabilità di fronte alle minacce e alle sfide contemporanee.
- 25 ottobre* Riunione dei Ministri della Difesa NATO a Bruxelles. Al margine della riunione incontro, tra gli altri, con il Segretario Generale della Nato Jens Stoltenberg. Colloqui sulla crisi siriana, capacità cyber, l'operazione Sophia e le missioni internazionali.
- 10 novembre* Cinque militari italiani rimangono feriti nell'esplosione di un ordigno in Iraq, attentato rivendicato dallo Stato Islamico. I militari italiani sono in Iraq per fornire addestramento nel quadro dell'operazione Prima Parthica, che opera nell'ambito della missione internazionale Inherent Resolve.
- 14 novembre* La Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese riceve al Viminale il Vice Primo Ministro e Ministro dell'Interno degli Emirati Arabi Uniti, lo Sceicco Saif Bin Zayed al Nahyan. Focus sull'intensificazione della collaborazione tra i due paesi in tema di sicurezza.
- 15 novembre* Visita ufficiale del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini in Libano. Focus su: sicurezza in Libano, nuove minacce alla pace e alla stabilità internazionale e cooperazione bilaterale.

- 12 dicembre* Il Ministro della Difesa Lorenzo Guerini partecipa alla 15° edizione ministeriale 5+5 a presidenza Libica a Roma. Il dialogo 5+5 costituisce un foro informale di collaborazione fra i paesi del Mediterraneo Occidentale: Algeria, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia, Francia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna. A margine bilaterale con Francia e Libia.
- 16-18 dicembre* Visita ufficiale del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini in Kuwait e in Iraq. Il contributo nazionale in Iraq vede un impiego di oltre 900 militari, 305 mezzi terrestri e 12 mezzi aerei.

I RAPPORTI CON LA RUSSIA E I PAESI DELLO SPAZIO POST-SOVIETICO

- 27 marzo* Visita in Turkmenistan del Sottosegretario agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Manlio Di Stefano alla guida di una delegazione del settore privato. Focus sul partenariato economico.
- 28 marzo* La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re riceve alla Farnesina il Vice Ministro degli Esteri dell'Azerbaigian Ramiz Hasanov.
- 29 marzo* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Presidente della Repubblica di Lituania Dalia Grybauskaitė in presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi. Inoltre, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi riceve alla Farnesina il Ministro degli Esteri lituano Linas Linkevicius.

- 24 aprile* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Presidente della Repubblica di Lettonia Raimonds Vējonis. Presente il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi.
- 4 luglio* Il Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin incontra al Quirinale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi e, a Palazzo Chigi, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. In agenda: rapporti bilaterali, sanzioni e situazione in Libia.
- 6-7 novembre* Il Presidente del Turkmenistan Gurbanguly Berdimuhammedow incontra al Quirinale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in presenza del Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Manlio Di Stefano e a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte.
- 8 novembre* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Presidente della Repubblica di Lituania Gitanas Nausėda. Presente il Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Ivan Scalfarotto.
- 22 novembre* Il Presidente del Consiglio Conte incontra a Palazzo Chigi il Primo Ministro della Repubblica di Armenia Nikol Pashinyan.

- 6 dicembre* Il Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa Sergey Lavrov incontra a Roma il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi di Maio. In agenda: cooperazione economica e commerciale, crisi regionali in Siria, Libia, Ucraina, e nel continente latino-americano.
- 26 dicembre* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin. Al centro del colloquio: i rapporti bilaterali, la crisi ucraina, siriana e soprattutto la Libia.

RELAZIONI TRANSATLANTICHE

Relazioni politiche ed economiche con gli Stati Uniti e ruolo dell'Italia nella Nato

- 3-4 aprile* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi in missione a Washington. Incontro con il Segretario di Stato Mike Pompeo e partecipazione alla Riunione dei Ministri degli Esteri della NATO. Focus su: contrasto del terrorismo e quadrante Sud del Mediterraneo.
- 16 aprile* Il Presidente della Commissione Giustizia del Senato degli Stati Uniti, Lindsey Olin Graham, incontra al Quirinale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e alla Farnesina il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi. Al centro dell'incontro: la situazione in Libia e nel bacino del Mediterraneo, e i rapporti con la Cina e con la Russia.

- 1 ottobre* Il Segretario di Stato degli Stati Uniti, Michael R. Pompeo, incontra al Quirinale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio e a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Focus su: crisi in Libia, relazioni con Russia e Cina, prospettive del prossimo incontro al vertice della NATO e relazioni economico-commerciali.
- 9 ottobre* Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, riceve a Palazzo Chigi il Segretario Generale della Nato Jens Stoltenberg.
- 16 ottobre* Visita ufficiale del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella negli Stati Uniti, dove è accolto alla Casa Bianca dal Presidente Donald Trump.
- 3-4 dicembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, accompagnato dal Ministro della Difesa Lorenzo Guerini, partecipa alla Riunione dei Capi di Stato e di Governo della NATO a Londra.

L'ITALIA NEL MONDO

Il ruolo dell'Italia nelle organizzazioni internazionali, percezione dell'Italia all'estero, cooperazione internazionale e aiuti allo sviluppo.

- 7 febbraio* L'Italia e il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD) firmano un nuovo accordo-quadro di partenariato che prende a riferimento l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

- 1-2 aprile* Il Segretario Generale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) José Angel Gurría Treviño incontra a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e, alla Farnesina, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi.
- 5-6 aprile* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi partecipa a Dinard alla Riunione dei Ministri degli Affari Esteri del G7. Temi principali: difesa, sicurezza cibernetica, sicurezza marittima, operazioni di pace in Africa, contrasto ai traffici illeciti e al terrorismo internazionale, crisi internazionali.
- 13 maggio* La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re a Parigi per partecipare alla Conferenza Internazionale UNESCO sull'acqua.
- 27 maggio* Riunione alla Farnesina tra il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi e la Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite María Fernanda Espinosa Garcés. In agenda: la riforma del Consiglio di Sicurezza e la preparazione della prossima sessione dell'Assemblea Generale.
- 23-24 giugno* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi partecipa a Marsiglia al "Vertice delle due Rive – Forum del Mediterraneo". A latere del Vertice il Ministro incontra i Ministri degli Esteri di: Algeria, Sabri Boukadoum; Libia, Mohammed Taher Siyala; Marocco, Nasser Bourita; Tunisia, Khemaies Jhinaoui.

- 24 giugno* Con 47 voti del Comitato olimpico internazionale contro i 34 della Svezia, le Olimpiadi invernali del 2026 sono assegnate a Milano-Cortina.
- 8 luglio* La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re partecipa a Parigi alla riunione dei Ministri dello Sviluppo del G7. Sul tavolo: i fondi per lo sviluppo, Sahel e l'adozione di una dichiarazione congiunta G7+G5 Sahel sulle azioni da intraprendere per affrontare le emergenze della regione.
- 23-24 settembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa alla 74^a Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York.
- 24 settembre* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio partecipa alla riunione dei Ministri degli Affari Esteri del G7 a margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Focus su: Iran e accordo nucleare e Libia.
- 22 novembre* La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re partecipa a Nagoya, in Giappone, alla riunione dei Ministri degli Affari Esteri del G20. L'Italia fa parte della Troika G20 dall'1 dicembre 2019, che include anche la presidenza uscente (Giappone) e quella entrante (Arabia Saudita). La presidenza italiana del G20 inizierà l'1 dicembre 2020 e si concluderà il 30 novembre 2021.
- 14 dicembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi la Direttrice del Fondo Monetario Internazionale Kristalina Georgieva.

18 dicembre Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, incontra al Quirinale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio e incontra a Villa Madama il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte.

L'ITALIA, IL TEMA DELLE MIGRAZIONI E I RAPPORTI NELL'AREA DEL MEDITERRANEO

14 gennaio Il Commissario europeo alla Migrazione, affari interni e cittadinanza Dimitris Avramopoulos incontra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi e il Ministro dell'Interno Matteo Salvini al Viminale.

15-16 gennaio Visita ufficiale del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte in Niger e Ciad. Focus sul tema delle migrazioni.

21 febbraio Riunione a Tripoli tra i rappresentanti del Dipartimento Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, del Comando Generale della Guardia di Finanza, del Comando generale delle capitanerie di porto, della Marina militare italiana e i vertici della Marina e della Guardia Costiera libica, nell'ambito di un progetto del Ministero dell'Interno italiano per la gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione. Obiettivo il graduale rafforzamento delle capacità delle competenti autorità libiche in questi settori, inclusa la lotta al traffico di migranti, nonché la ricerca e soccorso in mare. Nel dicembre 2017 è iniziata la prima fase co-finanziata dall'UE, per un importo complessivo di 46,3 milioni di euro; il 13 dicembre 2018 è stata approvata e finanziata la fase 2, per un importo di 45 milioni di euro.

- 29 aprile* Arrivo in Italia di un gruppo di 147 richiedenti asilo provenienti da Misurata, Libia, grazie a un corridoio umanitario.
- 28 aprile –
1 maggio* Visita in Niger della Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re. In agenda: cooperazione, migrazioni, sicurezza regionale e crisi libica.
- 2-3 maggio* Visita in Mali della Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re. In agenda: le migrazioni, il nesso sicurezza-sviluppo, la cooperazione economica.
- 3 maggio* Firma al Viminale del Protocollo tecnico di validità biennale 2019-2020 per l'apertura di corridoi umanitari. Il Protocollo, che rinnova quello concluso nel gennaio 2017, ne estende l'applicazione, oltre che all'Etiopia, anche alla Giordania e al Niger. Protocollo d'Intesa per la realizzazione del progetto "Apertura dei corridoi umanitari", sottoscritto tra i ministeri dell'Interno e degli Esteri, la Comunità di Sant'Egidio e la Conferenza Episcopale Italiana.
- 19 maggio* Il Ministro degli Affari Esteri Enzo Moavero Milanesi riceve una lettera, trasmessa anche al Ministero degli Interni, firmata da sei Titolari di Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. La lettera contiene una richiesta di chiarimenti circa due direttive del Ministero dell'Interno in materia di sicurezza delle frontiere e di immigrazione illegale ed esprime preoccupazione riguardo la bozza del cosiddetto "decreto sicurezza bis".

- 14 giugno* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al Vertice dei Paesi del Sud dell'UE a Malta. Alla vigilia del Vertice, colloquio telefonico tra il Ministro degli Interni Matteo Salvini e il Primo Ministro maltese Joseph Muscat. Al centro del colloquio il tema delle migrazioni. In particolare, focus su sostegno alle Autorità libiche per rafforzarne le capacità di soccorso in mare e di controllo delle frontiere.
- 7 luglio* Nota congiunta dei Ministri degli Esteri di Italia e Malta, Enzo Moavero Milanesi e Carmelo Abela, che chiede uno strutturato meccanismo permanente a livello di Unione Europea per superare la gestione caso per caso.
- 19 agosto* Colloquio telefonico tra i Ministri degli Esteri italiano e tedesco, Enzo Moavero Milanesi e Heiko Maas, centrato sulla questione dei flussi migratori e dello sbarco delle persone salvate in mare. In particolare, focus su sviluppo della governance europea sulle questioni migratorie.
- 16 settembre* Nota del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio per istituire nei paesi di transito degli uffici europei per le richiesete di asilo.
- 18 settembre* La Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese incontra a Berlino il Ministro dell'Interno tedesco Horst Seehofer in preparazione della Conferenza dei Ministri degli Interni del 23 settembre 2019 a Malta.

- 19 settembre* Incontro al Viminale tra la Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e l'omologo ministro spagnolo Fernando Grande-Marlaska Gómez. Al centro del colloquio: la pressione migratoria nell'area del Mediterraneo, le prospettive di gestione condivisa dei flussi migratori e gli ambiti di riforma del regolamento di Dublino.
- 23 settembre* Si svolge a Malta il Vertice sulle migrazioni al quale partecipa la Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese insieme ai Ministri dell'Interno di Malta, Francia, Germania e Finlandia. L'obiettivo è quello di trovare una soluzione condivisa sulla gestione degli sbarchi nel Mediterraneo centrale.
- 23 ottobre* La Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese incontra al Viminale l'omologo libico Fathi Ali Basha Agha. Al centro dei colloqui: situazione politica in Libia, migrazioni, stato della collaborazione tra i due Paesi e possibilità di procedere a nuove evacuazioni umanitarie.
- 12 novembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Primo Ministro della Repubblica Tunisina Youssef Chahed.
- 23 novembre* Italia, Germania, Francia e Malta richiedono congiuntamente alla Commissione europea l'attivazione della procedura di ricollocamento dei migranti a bordo della Ocean Viking. È la prima volta che accade: l'intervento europeo viene sollecitato da tutti i paesi che hanno condiviso il pre-accordo de La Valletta.

- 6 dicembre* A margine dei MED Dialogues di Roma la Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re incontra il Ministro degli Esteri del Niger, Kalla Ankourao. Focus su: sicurezza, contrasto al terrorismo e stabilizzazione del paese, controllo dei flussi migratori irregolari e sviluppo economico e sociale.
- 18 dicembre* Si svolge a Ginevra il Summit globale sui rifugiati. La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale, Emanuela Del Re, presenta le linee di azione del governo in materia di politica migratoria e accoglienza dei rifugiati, promuovendo la creazione di corridoi umanitari come programma da adottare a livello europeo.

L'ITALIA NELL'UNIONE EUROPEA: BILATERALI E RELAZIONI IN AMBITO COMUNITARIO

- 10 gennaio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi incontra a Roma il Ministro degli Affari Esteri dei Paesi Bassi Stef Blok. Firma di un Memorandum d'Intesa che per la prima volta struttura un'articolata metodologia di lavoro comune, con occasioni di incontro e discussioni calendarizzate.
- 18 gennaio* Visita Ufficiale del Presidente Sergio Mattarella nella Repubblica Federale di Germania.

- 21-22 gennaio* Consiglio Affari Esteri a Bruxelles e riunioni ministeriali UE-ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico) e UE-UA (Unione Africana). L'agenda del Consiglio Affari Esteri prevede discussioni su Venezuela, Siria, Yemen e sulle elezioni nella Repubblica Democratica del Congo. In agenda della Ministeriale UE-ASEAN: lo sviluppo di un partenariato strategico in grado di fornire risposte efficaci alle grandi sfide globali. In agenda della Ministeriale UE-UA: pace e sicurezza, commercio, investimenti e integrazione economica continentale, migrazioni e mobilità, istruzione e formazione professionale. A margine delle riunioni, il Ministro Enzo Moavero Milanesi incontra, tra gli altri, il Ministro degli Affari Esteri tedesco Heiko Maas.
- 29 gennaio* Il Presidente Giuseppe Conte partecipa a Cipro al Vertice dei Paesi del Sud dell'Unione Europea.
- 31 gennaio –
1 febbraio* Riunione informale dei Ministri degli Esteri dell'Unione Europea a Bucarest. In agenda: situazione in Venezuela, Medio Oriente, Cina e partenariato orientale.
- 4 febbraio* Partecipazione del Sottosegretario Manlio Di Stefano alla riunione ministeriale UE-Lega Araba. In agenda: le sfide comuni tra cui migrazioni, terrorismo e cambiamenti climatici.
- 12 febbraio* Il Presidente Giuseppe Conte a Strasburgo per partecipare alla Seduta Plenaria del Parlamento europeo e interviene sul dibattito sul futuro dell'Europa.

- 12 febbraio* Colloquio telefonico tra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il Presidente francese Emmanuel Macron. Si riafferma l'importanza della relazione franco-italiana.
- 14 febbraio* Incontro del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi con il Ministro degli Affari Esteri britannico Jeremy Hunt. Focus su: situazione dei cittadini italiani nel Regno Unito e dei cittadini britannici in Italia nella prospettiva della Brexit.
- 16 febbraio* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e la Premier britannica Theresa May.
- 18 febbraio* Riunione a Bruxelles tra il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi e il collega britannico Jeremy Hunt. Focus su: Brexit e possibili scenari.
- 19 febbraio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Moavero Milanesi a Bruxelles per il Consiglio Affari Generali dell'UE. In agenda: il Quadro Finanziario Pluriennale UE 2021-2027 e la preparazione del Consiglio Europeo del 21-22 marzo. A margine della Ministeriale il Ministro incontra i colleghi di Croazia e Slovenia.
- 22 febbraio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi partecipa alla Farnesina alla prima riunione annuale del Comitato dei Coordinatori Nazionali dell'Iniziativa Centro Europea (InCE), che conta 17 Stati membri.

- 24-25 febbraio* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa a Sharm el-Sheikh al primo vertice UE-Lega Araba.
- 11-12 marzo* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Moavero Milanese a Bucarest per il Consiglio Affari Generali dell'UE. In agenda: il Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027 e la nuova Agenda strategica dell'UE.
- 18-19 marzo* Riunioni a Bruxelles del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanese con il Ministro per gli Affari Esteri britannico Jeremy Hunt e il Vice Primo Ministro britannico David Lidington.
- 20 marzo* Riunione del Ministro Moavero con il Ministro degli Esteri di Malta Carmelo Abela. Focus su: più intensa e sistematica consultazione reciproca al fine di coordinare le rispettive posizioni, con particolare riguardo agli aspetti di politica estera relativi al governo dei flussi migratori.
- 21 marzo* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale la Presidente della Repubblica di Malta Marie Louise Coleiro Preca. Presente all'incontro la Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re.
- 21-22 marzo* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Bruxelles per partecipare al Consiglio europeo Art. 50 e al Consiglio europeo.
- 28 marzo* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanese incontra a Roma il Ministro degli Esteri della Repubblica Ceca Tomáš Petříček.

- 1 aprile* Il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker incontra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Quirinale e il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi.
- 8 aprile* Consiglio Affari Esteri in Lussemburgo. In agenda: la situazione in Libia, le elezioni presidenziali in Ucraina, la Ministeriale Esteri G7.
- 9 aprile* Consiglio Affari Generali in Lussemburgo. Focus su: Brexit in preparazione del Consiglio europeo straordinario del 10 aprile e negoziato del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.
- 10 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al Consiglio europeo straordinario Art. 50 a Bruxelles su Brexit.
- 9 maggio* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al Consiglio europeo informale a Sibiu, in Romania. Focus su: i piani strategici futuri dell'Unione.
- 13 maggio* Consiglio Affari Esteri a Bruxelles, preceduto dalla riunione ministeriale del partenariato orientale (PO), cui prendono parte i Ministri degli Esteri dell'UE e quelli dei sei paesi del partenariato orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina).

17 maggio

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi partecipa a Helsinki alla 129° sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La riunione, ospitata dalla presidenza di turno finlandese, celebra il 70° anniversario del Consiglio d'Europa. Alla riunione saranno adottate decisioni significative in materia di: diritti e doveri degli Stati membri e azione degli organi statutari; protezione e promozione del ruolo, funzionalmente strutturato, della società civile; efficace tutela dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di Diritto, in particolare nel contesto delle sfide collegate allo sviluppo della tecnologia dell'intelligenza artificiale.

16 maggio

La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re partecipa a Bruxelles al Consiglio Affari Esteri (Sviluppo) dell'Unione Europea. La riunione si è aperta con uno scambio di vedute sull'Agenda 2030 e sul cambiamento climatico. Sono stati poi affrontati il tema della gioventù e dello sviluppo, con una particolare attenzione al Sahel.

A latere del Consiglio Affari Generali a Bruxelles, il Ministro degli Esteri, Enzo Moavero Milanesi, incontra il Commissario Günther Oettinger per discutere la proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione 2021-2027, in particolare la questione chiave delle entrate del bilancio UE. Incontra inoltre il Capo negoziatore UE, Michel Barnier, per un aggiornamento sugli ultimi sviluppi della Brexit e la Ministro degli Affari Europei francese Amélie de Montchalin sul bilancio UE 2021-2027.

- 21 maggio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi a Bruxelles per il Consiglio Affari Generali dell'UE. Focus su: Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e preparazione del Consiglio europeo del 20-21 giugno.
- 28 maggio* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al Consiglio europeo straordinario su nomine UE post elezioni europee.
- 11-12 giugno* Riunione annuale dei Ministri degli Esteri dei 17 Paesi membri dell'Iniziativa Centro-Europea (InCE) a Trieste.
- 13 giugno* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi riceve la Vice Primo Ministro e Ministro degli Affari Esteri ed Europei croata Marija Pejčinović Burić.
- 17 giugno* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi a Lussemburgo per partecipare al Consiglio Affari Esteri dell'UE. In agenda: temi di attualità, strategia globale dell'UE, Politica Estera e di Sicurezza Comune e Sudan. A latere della Ministeriale, incontri con il Ministro degli Affari Esteri giordano Ayman Safadi, il Ministro degli Esteri della Repubblica Federale Tedesca Heiko Maas, il Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Ellenica George Katrougkalos e il Ministro degli Affari Esteri, dell'Unione europea e della Cooperazione spagnolo Josep Borrell.

- 18 giugno* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanese in Lussemburgo per il Consiglio Affari Generali dell'UE. In agenda: Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, preparazione del Consiglio del 20-21 giugno ed esame del "pacchetto allargamento 2019" presentato dalla Commissione il 29 maggio.
- 20-21 giugno* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Bruxelles per Consiglio europeo ed Euro Summit.
- 1 luglio* Visita di Stato del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in Austria.
- 20 giugno –
2 luglio* Conte alla Riunione straordinaria del Consiglio europeo sulle nomine delle massime cariche dell'UE.
- 15 luglio* Consiglio Affari Esteri dell'UE a Bruxelles. In agenda: migrazioni, Iran, Iraq, Repubblica Centrafricana. A latere della Ministeriale, incontro con il Ministro della Repubblica di Moldova.
- 18 luglio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanese a Bruxelles per il Consiglio Affari Generali dell'UE. In agenda: la presentazione delle priorità della presidenza finlandese, il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e l'attuazione della nuova agenda strategica 2019-2024.

- 23 luglio* Riunione a Roma tra il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi e il Ministro degli Affari Esteri ed Europei, dell'Immigrazione e dell'Asilo del Lussemburgo Jean Asselborn. Firmato un Protocollo d'Intesa per il dialogo in materia di politica estera che instaura un meccanismo di reciproca consultazione tra Italia e Lussemburgo.
- 26 luglio* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Primo Ministro inglese Boris Johnson.
- 2 agosto* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi la Presidente eletta della Commissione europea Ursula von der Leyen.
- 8-9 agosto* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi in missione ad Atene per fissare un'agenda comune e coordinare le posizioni nei fori multilaterali.
- 29 agosto* Riunione informale dei Ministri degli Esteri dell'Unione Europea a Helsinki. In agenda: la situazione nel Golfo, le minacce trasversali alla sicurezza, l'Artico, il partenariato con i Balcani occidentali, la protezione dei difensori dei diritti umani.
- 11 settembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Bruxelles la Presidente eletta della Commissione europea Ursula von der Leyen, il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il Presidente designato del Consiglio europeo Charles Michel.

- 17 settembre* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Presidente della Repubblica di Malta George William Vella. Presente all'incontro il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio.
- 18 settembre* Il Presidente francese Emmanuel Macron incontra il Presidente Sergio Mattarella al Quirinale e il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi.
- 19 settembre* Il Presidente della Repubblica Federale di Germania Frank-Walter Steinmeier incontra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Quirinale, alla presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio e del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi.
- 25 settembre* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio partecipa a New York, a margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, alla riunione dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri dell'Iniziativa Centro Europea (InCE). Al centro della riunione: il rafforzamento del coordinamento sull'attuazione dell'Agenda 2030 e lo sviluppo di politiche dedicate ai giovani.
- 8 ottobre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi il Presidente designato del Consiglio europeo Charles Michel.

- 10 ottobre* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Primo Ministro del Regno Unito Boris Johnson. Il Premier Johnson ha aggiornato il Presidente Conte del suo incontro con il Premier irlandese Leo Varadkar e ha presentato le sue ultime proposte sul dossier Brexit.
- 17-18 ottobre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al Consiglio europeo a Bruxelles.
- 8 novembre* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio in visita a Berlino in occasione delle celebrazioni ufficiali del 30° anniversario della caduta del muro di Berlino. Incontro con il Ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas. Al centro della riunione: i conflitti in Libia e in Siria e i principali temi europei.
- 9 novembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Villa Pamphily la Cancelliera tedesca Angela Merkel.
- 12 novembre* Il Presidente della Repubblica Portoghese Marcelo Rebelo de Sousa incontra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Quirinale, alla presenza del Vice Ministro per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale Marina Sereni, e del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi.
- 21-22 novembre* Il Commissario europeo per gli Affari economici e monetari Pierre Moscovici incontra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Quirinale e il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte.

- 26 novembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Primo Ministro della Repubblica Ellenica Kyriakos Mitsotakis.
- 12-13 dicembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Bruxelles per partecipare al Consiglio europeo, all'Euro Summit e al Consiglio europeo straordinario Art. 50. A margine del Consiglio europeo, il Presidente Conte, il Presidente della Repubblica Francese, Emmanuel Macron, e la Cancelliera Federale tedesca, Angela Merkel, si sono riuniti per una discussione sulla situazione in Libia, riaffermando il loro supporto per le azioni del Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'Onu per la Libia Ghassan Salamé e una soluzione politica al conflitto.
- 18 dicembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Primo Ministro della Repubblica di Croazia Andrej Plenković.
- 19 dicembre* Vertice dei Capi di Governo dell'Iniziativa Centro-Europea (InCE) alla Farnesina presieduto dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Presente il Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Marina Sereni.

POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE
ED ENERGETICO-AMBIENTALE

- 23 gennaio* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al World Economic Forum Annual Meeting 2019 di Davos.
- 25-26 gennaio* Il Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, Wang Yi, in visita ufficiale in Italia in occasione della IX riunione del Comitato Governativo Italia-Cina. Al centro dei colloqui: la volontà comune di rafforzare il partenariato strategico globale tra i due paesi.
- 7 marzo* Il Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Manlio Di Stefano riceve alla Farnesina il Vice Ministro degli Esteri iraniano con delega alla diplomazia economica Gholam Ansari. Focus su: prospettive del partenariato economico bilaterale.
- 22-23 marzo* Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping, in Visita di Stato, alla presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi. Segue l'incontro tra Xi Jinping e il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio ha firmato tre Memorandum d'Intesa sulla Belt and Road Initiative, sul commercio elettronico e sulle startup.

- 3 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte in visita ufficiale a Doha, nel Qatar.
- 24 aprile* Il Primo Ministro del Giappone Shinzō Abe incontra il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Quirinale, alla presenza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Enzo Moavero Milanesi, e del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Palazzo Chigi. Si riafferma la cooperazione verso il G20 di Osaka.
- 26-28 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte in visita a Pechino per partecipare al secondo Belt and Road Forum.
- 30 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa a Tunisi al vertice intergovernativo italo-tunisino, insieme al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi.
- 6-9 maggio* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi in missione in Vietnam e a Singapore. La Repubblica Socialista del Vietnam rappresenta per l'Italia il primo partner commerciale nella regione. Entrambi i Paesi sono aperti agli investimenti italiani e intendono effettuarne in Italia.
- 4-5 giugno* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi a Tokyo. La missione si inserisce nella cornice della forte attenzione dedicata al continente asiatico, con l'obiettivo di rilanciare i rapporti tra Italia e Giappone.

- 6 giugno* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte in visita in Vietnam per partecipare alla Terza edizione del Dialogo ad alto livello sulle relazioni economiche Italia-ASEAN.
- 18 giugno* L'Italia e il Regno Unito raggiungono un accordo di partenariato in vista della 26ma Conferenza delle Parti alla Convenzione delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (COP26).
- 27-29 giugno* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a Osaka, in Giappone, per partecipare al G20.
- 24-26 agosto* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al G7 di Biarritz. L'Italia aumenterà il suo contributo al Fondo Globale per la lotta ad AIDS, tubercolosi e malaria per il 2020/22. Obiettivo italiano: ridurre le diseguglianze, rafforzare i sistemi sanitari dei Paesi in via di sviluppo e porre fine alle epidemie.
- 12 settembre* Il Gruppo regionale ONU dei paesi dell'Europa occidentale e Altri (WEOG) ha espresso all'unanimità il proprio sostegno alla candidatura del Regno Unito, in partenariato con l'Italia, a ospitare nel 2020 la COP26.

18 settembre

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio incontra alla Farnesina il Ministro degli Affari Esteri dell'Azerbaijan Elmar Mammadyarov. Al centro dell'incontro: la cooperazione economico-commerciale e le prospettive di rafforzamento della presenza di imprese italiane in Azerbaijan, anche in un'ottica di riequilibrio della bilancia commerciale.

19 settembre

Approvato il decreto-legge in Consiglio dei Ministri sulla riorganizzazione delle competenze di alcuni Ministeri, trasferisce al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale le competenze in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del Sistema Paese. Il riordino comporterà, tra l'altro, l'esercizio diretto della vigilanza su ICE-Agenzia da parte della Farnesina, in accordo con il Ministero dello Sviluppo Economico.

23 settembre

Al Climate Action Summit delle Nazioni Unite a New York, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella firma la dichiarazione per una maggiore ambizione climatica.

23 ottobre

Il Sottosegretario agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Ivan Scalfarotto partecipa in Georgia, a Tbilisi, al Silk Road Forum. Il forum vuole esaminare il panorama in evoluzione del commercio globale, le opportunità emergenti per migliorare i collegamenti di trasporto ed energetici nell'ambito della Nuova Via della Seta.

4-5 novembre

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio a Shanghai per partecipare alla 2° edizione della China International Import Expo (CIIE). Incontro con il Consigliere di Stato e Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese Wang Yi. I due interlocutori si sono impegnati tra l'altro a favorire lo sviluppo di iniziative congiunte in Cina e nei mercati terzi e a rimuovere le barriere tariffarie e non tariffarie per semplificare l'accesso al mercato cinese dei prodotti italiani. A margine della CIIE, incontro con il Ministro del Commercio della Repubblica Popolare Cinese Zhong Shan. Al centro del colloquio: l'obiettivo di dare ulteriore impulso alla collaborazione economico-commerciale bilaterale.

12 novembre

Il Sottosegretario agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Manlio Di Stefano in missione in Kazakhstan e Kyrgyzstan. Obiettivo della missione: il rilancio del partenariato bilaterale con paesi chiave di una regione che ha acquisito negli ultimi anni un'importanza sempre crescente sul piano geopolitico, commerciale ed energetico.

19 novembre

Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa alla Conferenza G20 Compact with Africa a Berlino.

21 novembre

L'Italia è rieletta dalla Conferenza Generale UNESCO tra i 58 membri del Consiglio Esecutivo dell'Organizzazione, per il sesto mandato quadriennale consecutivo (2019-2023). Con 162 voti, l'Italia è risultata la seconda migliore eletta, dopo la Svizzera, di tutta la Conferenza Generale.

30 novembre

Il Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ivan Scalfarotto ha partecipato oggi a Ipsala, in Turchia, alla cerimonia di inaugurazione del gasdotto TANAP, la sezione turca del Corridoio Meridionale realizzato per trasportare gas naturale dai giacimenti in Azerbaigian attraverso Georgia, Turchia, Grecia e Albania fino in Puglia dove alimenterà il tratto finale della Trans Adriatic Pipeline (TAP).

16 dicembre

Il Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ivan Scalfarotto rappresenta il Governo alla 14^a Riunione dei Ministri degli Esteri ASEM (Asia-Europe Meeting) a Madrid sul tema "Europa e Asia: insieme per un multilateralismo efficace".

L'ITALIA E LA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI

5-7 febbraio

Visita in Kuwait, Iraq e Libano del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. In Kuwait incontra il personale del contingente italiano impegnato nell'ambito della missione Inherent Resolve. Incontra in Iraq il Primo Ministro della Repubblica dell'Iraq Adel Abdul Mahdi e il Primo Ministro del Governo regionale del Kurdistan Nechirvan Barzani. In Libano incontra il Presidente Michel Aoun e il Primo Ministro Rafiq al-Hariri. Al centro della visita la presenza italiana nell'area, seconda dopo l'Indonesia per numero di truppe nella missione UNIFIL (1.078).

10-11 aprile

Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in visita ufficiale nel Regno Hascemita di Giordania, ricevuto al Palazzo Al Husseinia dalle Loro Maestà il Re Abdullah II e la Regina Rania. Incontro anche con il Primo Ministro Omar Razzaz. Presente agli incontri il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanese. Inoltre, il Ministro ha avuto una riunione bilaterale con il Ministro degli Affari Esteri e degli Espatriati giordano, Mulki Ayman Al-Safadi. Al centro del colloquio: le prospettive della collaborazione fra i due paesi, sia sul piano politico sia su quello economico e commerciale e l'area mediorientale.

10 ottobre

A seguito delle iniziative militari turche nella Siria nord-orientale, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi di Maio convoca alla Farnesina l'Ambasciatore della Turchia in Italia. Nel riaffermare l'importanza della cessazione di ogni azione unilaterale, l'Italia ribadisce il sostegno per una soluzione politica sotto gli auspici delle Nazioni Unite.

17 ottobre

Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Presidente della Repubblica turca Recep Tayyip Erdoğan. Focus su: incursione militare turca nel nord est della Siria.

23 ottobre

La Vice Ministro agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re riceve alla Farnesina Abdullah Bin Abdulaziz Al Rabeeah, Consigliere del Re dell'Arabia Saudita e Supervisore Generale del Centro Re Salman per l'aiuto e il Soccorso Umanitario, e Abdulraqeb Saif Fateh Al-Dubai, Ministro degli enti locali dello Yemen e Capo del Comitato nazionale per il soccorso umanitario. Al centro dell'incontro: il conflitto in corso in Yemen e la situazione umanitaria nel paese. L'Italia sostiene il processo di mediazione condotto dalle Nazioni Unite e gli sforzi dell'Inviato speciale ONU.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI LIBICA

- 5 marzo* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi riceve alla Farnesina il Vice Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di Accordo Nazionale libico Ahmed Maitig.
- 5 aprile* Dichiarazione dei Ministri degli Esteri di Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti e dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea in occasione della riunione dei Ministri degli Affari Esteri del G7 a Dinard. Esortano tutte le parti coinvolte a interrompere immediatamente ogni azione militare e ogni ulteriore movimento verso Tripoli e ribadiscono il loro sostegno al Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres e al Rappresentante Speciale del Segretario Generale Ghassan Salamé.
- 15 aprile* Il Vice Presidente del Consiglio presidenziale libico Ahmed Maitig incontra il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, a Palazzo Chigi e il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Enzo Moavero Milanesi, alla Farnesina. Focus su: i più recenti sviluppi in Libia.
- 15 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Vice Primo Ministro e Ministro degli Esteri del Qatar Mohammed Al-Thani per un confronto sulla situazione in Libia.

- 17 aprile* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump sulla situazione in Libia.
- 23 aprile* Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi incontra alla Farnesina il Ministro degli Affari Esteri degli Emirati Arabi Uniti Sceicco Abdallah Bin Zaiid Al Nahyan. Focus su: i più recenti sviluppi in Libia.
- 24 aprile* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra il Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'Onu per la Libia Ghassan Salamé.
- 7 maggio* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio presidenziale libico Fayeza Serraj per uno scambio di opinioni e un aggiornamento sugli sviluppi della situazione libica.
- 16 maggio* Il Presidente del Consiglio incontra il Comandante dell'Esercito Nazionale Libico, Generale Haftar, nel quadro dei suoi numerosi incontri con le controparti libiche, i principali partner e le Nazioni Unite per far fronte alla preoccupante involuzione sul terreno.
- 28 giugno* Riunione del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi con il Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Libia, Ghassan Salamé.

- 4 luglio* Riunione tra il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi e il Vice Primo Ministro libico Ahmed Maitig per un aggiornamento sugli ultimi sviluppi in Libia. Al centro del colloquio: il bombardamento del centro migranti di Tajoura che ha causato morti e gravi feriti. Il Ministro Moavero Milanesi conferma il sostegno italiano all'azione dell'ONU in Libia.
- 5 luglio* Dichiarazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini sugli ultimi sviluppi in Libia. Si invoca una de-escalation immediata, la fine dei combattimenti e il ritorno al processo di mediazione a guida ONU.
- 16 luglio* I governi di Egitto, Francia, Italia, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito e Stati Uniti reiterano la loro profonda preoccupazione per le ostilità in corso a Tripoli, chiedono un'immediata de-escalation e l'interruzione degli attuali combattimenti e sollecitano la pronta ripresa del processo politico con la mediazione delle Nazioni Unite.
- 2 agosto* Dichiarazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini sul sostegno al processo politico facilitato dalle Nazioni Unite in Libia per un cessate il fuoco permanente e il ritorno al processo politico guidato dalle Nazioni Unite.

- 18 settembre* Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio di Presidenza del Governo di Accordo Nazionale della Libia Fayeze al Serraj.
- 6 dicembre* Il Presidente del Consiglio Conte incontra a Palazzo Chigi il Rappresentante Speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la Libia Ghassan Salamè.
- 20 dicembre* Colloquio telefonico tra il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il Presidente della Repubblica turca Recep Tayyip Erdogan. Al centro dei colloqui: la crisi libica.

Gli autori

Franco Bruni è professore senior nel dipartimento di Economia dell'Università Bocconi di Milano. È vice presidente e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI e vice presidente della Fondazione UniCredit. È honorary member della Société Européenne de Recherches Financières (Suerf) e membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfr). È co-chair del working group sull'architettura finanziaria internazionale del T20.

Giovanni Carbone è responsabile del Programma Africa dell'ISPI e professore di Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Milano. Il focus della sua ricerca è lo studio comparato di politica, geopolitica e sviluppo economico nell'Africa subsahariana, con particolare riguardo alle istituzioni politiche. È stato ricercatore associato al Crisis States Program della London School of Economics e responsabile di un progetto di ricerca finanziato dal Consiglio europeo (CER). Ha recentemente pubblicato *Political leadership in Africa. Leaders and development south of the Sahara* (con A. Pellegata, 2020).

Alberto Clò è professore ordinario di Economia Applicata presso l'Università degli Studi di Bologna, in quiescenza dal 2014. Nel 1980 ha fondato con Romano Prodi la rivista *Energia* di cui è tuttora Direttore responsabile. Ha pubblicato numerosi saggi su tematiche riguardanti l'economia industriale, l'energia e l'ambiente. Da ultimo, ha pubblicato nel 2017 il volume *Energia e Clima. L'altra faccia della medaglia*. Nel 1995-1996 è stato Ministro dell'Industria e del Commercio con l'Estero della Repubblica Italiana nel governo tecnico presieduto

da Lamberto Dini. Per il servizio reso gli è stata conferita dal Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, l'onorificenza di Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica.

Alessandro Colombo è professore ordinario di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma Relazioni Transatlantiche dell'ISPI. È autore di vari saggi sugli aspetti concettuali delle relazioni internazionali e sulle specificità dei problemi di sicurezza regionali in Europa. Tra le sue ultime pubblicazioni: *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale* (2010); *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali* (2014); *La grande trasformazione della guerra contemporanea* (2015).

Elena Corradi è Research Assistant per il Programma Migrazioni dell'ISPI. La sua ricerca si concentra sulle migrazioni dall'Africa all'Europa, in particolare sullo studio dei flussi attuali e le loro proiezioni nel medio termine, sulla governance europea in tema di immigrazione e sulle politiche di integrazione. Ha inoltre curato come co-responsabile dei dati le edizioni 2019 e 2020 dell'Atlante Geopolitico ISPI/Treccani.

Mario Del Pero è professore di Storia Internazionale a SciencesPo, Parigi. Tra le sue pubblicazioni più recenti vi sono *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il Mondo, 1776-2011* (2017, 3a ed.) e *The Eccentric Realist. Henry Kissinger and the Shaping of American Foreign Policy* (2010). Il suo ultimo libro si intitola *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump* (2017). Prima di trasferirsi a SciencesPo ha insegnato per dodici anni all'Università di Bologna. Ha inoltre insegnato alla Columbia University di New York e alla New York University. È stato fellow al Kluge Center della Library of Congress di Washington, all'Istituto Universitario Europeo e al Tamiment Center della New York University. È editorialista del quotidiano *Il Giornale di Brescia*. Ha pubblicato suoi commenti sulla politica internazionale e statunitense sul *Washington Post*, *Le Figaro* e *The Politico*.

Emidio Diodato è professore associato di Scienza Politica e Politica Internazioanle presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università per Stranieri di Perugia, dove presiede il corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali e Cooperazione allo Sviluppo. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano. Attualmente sta lavorando alla teoria delle relazioni internazionali, alla politica estera italiana e agli studi euro-mediterranei. Tra le sue pubblicazioni recenti, *Berlusconi 'The Diplomat'. Populism and foreign policy in Italy* (con F. Niglia, 2019), e *Italy in International Relations. The foreign policy conundrum* (con F. Niglia, 2017).

Emanuele Fantini è ricercatore e docente all IHE Delft – Institute for Water Education (Paesi Bassi), dove lavora sui temi dell'ecologia politica, del diritto all'acqua e della comunicazione scientifica e politica nei conflitti ambientali. Ha svolto ricerche in Etiopia su politiche di sviluppo, movimenti religiosi e formazione dello stato, e in Italia, sul movimento per l'acqua pubblica. Fantini è l'editor del water governance blog FLOWs, e coordina un progetto di ricerca-azione su media, scienza e conflitti per l'acqua che coinvolge ricercatori e giornalisti dei paesi del bacino del Nilo. Su questi temi cura anche il podcast "The sources of the Nile". Ha lavorato come consulente per il Ministero degli Affari Esteri, UNHabitat, Ong ed enti locali in Etiopia, Sudan, Marocco, Serbia e Myanmar.

Aldo Ferrari insegna Storia dell'Eurasia, Storia della Cultura Russa, Storia del Caucaso e dell'Asia Centrale, Lingua e Letteratura Armena presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, dove è anche direttore del Master ELEO (Lingue ed Economie dell'Europa Orientale). Per ISPI dirige il Programma di Ricerca su Russia, Caucaso e Asia Centrale. È presidente dell'Associazione per lo Studio in Italia dell'Asia Centrale e del Caucaso (ASIAC). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Quando la Russia incontrò il Caucaso. Cinque storie esemplari* (2015); *L'Armenia*

perduta. Viaggio nella memoria di un popolo (2018). Ha curato i rapporti ISPI *Putin's Russia. Really Back?* (2016); *Russia 2018. Predictable Elections, uncertain future* (con E. Tafuro Ambrosetti, 2018); *Russia and China. Anatomy of a Partnership* (con E. Tafuro Ambrosetti, 2019).

Andrea Locatelli è professore associato presso l'Università Cattolica di Milano, dove insegna Scienza Politica e Studi Strategici. Dopo il dottorato di ricerca in Scienza Politica all'Università di Firenze, è stato scholar-in-residence alla Carleton University (Ottawa, Canada), borsista post-doc all'Università di Bologna e ricercatore all'Università Cattolica. Ha inoltre tenuto lezioni in svariate università, italiane e straniere, tra cui: Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russia), Pázmány Péter Catholic University (Budapest, Ungheria), University of Ghana (Accra, Ghana), Università di Pavia e IULM (Milano). Le sue ricerche sono state pubblicate, tra le altre, su *European Security*, *International Peacekeeping*, *Global Policy*.

Sonia Lucarelli è professoressa associata dell'Università di Bologna, direttrice di ricerca del Forum per i problemi della pace e della guerra di Firenze. È stata membro residente dell'Istituto di Studi Avanzati dell'Università di Bologna, Jean Monnet Fellow dell'Istituto Universitario Europeo e tra i partecipanti all'International Visitors Programme del Dipartimento di Stato statunitense. Tra le sue aree di competenza: politica estera e di sicurezza dell'UE; Nato e sicurezza europea; identità e politica estera; migrazioni e giustizia globale. Ha una lunga esperienza di coordinamento di progetti internazionali e attualmente è Team Leader nel progetto europeo "GLOBUS: Reconsidering European Contributions to Global Justice" (2016-2020; Horizon 2020 grant). È autrice/ curatrice di numerose pubblicazioni e articoli apparsi su importanti riviste internazionali. La sua ultima pubblicazione è *Si chiude il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo* (2020).

Paolo Magri è vice presidente esecutivo e direttore dell'ISPI, è docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi di Milano. È inoltre Membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum (Davos), del Comitato Strategico del Ministro degli Affari Esteri e dell'Advisory Board di Assolombarda. Per Mondadori ha curato *Il marketing del terrore* (con Monica Maggioni, 2016); *Il mondo di Obama. 2008-2016* (2016); *Il mondo secondo Trump* (2017) e per ISPI, *Post-vote Iran. Giving Engagement a Chance* (con A. Perteghella, 2017).

Giampiero Massolo è presidente dell'ISPI dal gennaio 2017 e presidente di Fincantieri SpA dal maggio 2016. Dal 2012 al 2016 è stato direttore generale del DIS con l'incarico di coordinare le Agenzie di intelligence italiane. Segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2007 al 2012, tra il 2008 e il 2009 è stato rappresentante personale (Sherpa) del presidente del Consiglio dei ministri per i Vertici del G8 e del G20. Dal 2004 al 2006 ha ricoperto, in successione alla Farnesina, i ruoli di direttore generale per gli Affari Politici multilaterali e i diritti umani, capo di Gabinetto del ministro e direttore generale per il personale. Vice segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2001 al 2003, tra il 1996 e il 2001 è stato capo del Servizio stampa del Ministero. Tra il 1994 e il 1996 è stato capo della Segreteria del presidente del Consiglio.

Il consigliere **Fabio Rugge** è un diplomatico attualmente a capo dell'Ufficio IV – Alleanza Atlantica e Questioni Strategiche di Sicurezza e Politico-Militari – e della Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Dal 2016 al 2018 ha lavorato come Senior Advisor presso Fincantieri e dal 2012 al 2016 ha prestato servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Precedentemente, è stato consigliere presso la Delegazione Italiana per il Consiglio Nord Atlantico a Bruxelles e console generale d'Italia a Bombay (India). Ha ricoperto diversi incarichi presso il Ministero degli Affari Esteri e della

Cooperazione Internazionale a Roma, ivi compresa l'Unità di Analisi e Programmazione, e come capo dell'Ufficio preposto alle borse di studio e all'internazionalizzazione delle Università Italiane. È a capo del Cybersecurity Centre dell'ISPI, professore a contratto presso l'Università LUMSA e docente di *Cyber Diplomacy*. Ha tenuto corsi e conferenze in diverse università italiane sulla sicurezza informatica e sulle relazioni internazionali.

Guido Samarani è professore ordinario presso il Dipartimento di Studi sull'Asia e sull'Africa Mediterranea all'Università Ca' Foscari di Venezia. È tra l'altro coordinatore scientifico del PRIN "Percorsi di avvicinamento fra Europa occidentale e Repubblica Popolare Cinese negli anni della Guerra Fredda: Italia e Repubblica Federale Tedesca a confronto, 1949-1972" e direttore del Marco Polo Centre for Global Europe-Asia Connections (Ca' Foscari). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *La rivoluzione in movimento. La Cina della Lunga Marcia* (2018); *La Cina contemporanea. Dalla fine dell'Impero ad oggi* (2017); *Roads to Reconciliation. People's Republic of China, Western Europe and Italy During the Cold War Period* (1949-1971) (con C. Meneguzzi Rostagni e S. Graziani, 2018).

Armando Sanguini è Senior Advisor dell'ISPI per il Medio Oriente; è stato capo missione diplomatica in Cile e ambasciatore in Tunisia e in Arabia Saudita. In diplomazia dal 1968, ha svolto gran parte del suo servizio all'estero. È stato assistente del segretario generale per la riforma del Ministero degli Affari Esteri, direttore generale per la promozione delle relazioni culturali all'estero e responsabile degli istituti di cultura e delle scuole italiane nel mondo (Ministero degli Affari Esteri). Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'intero continente africano ed è stato direttore generale per l'Africa subsahariana.

Lucia Tajoli è professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. È Senior Research Fellow dell'ISPI e fa parte del Comitato Scientifico dell'Osservatorio su Export Digitale del Politecnico di Milano. Insegna Economia, Economia Internazionale e Istituzioni Europee al Politecnico di Milano nei corsi di laurea triennale, magistrale e post-laurea. La sua attività di ricerca si concentra su questioni teoriche ed empiriche relative al commercio internazionale e all'integrazione economica tra paesi. Su questi temi ha pubblicato oltre un centinaio di lavori scientifici su riviste nazionali e internazionali, in volumi curati da editori internazionali e in atti di conferenze.

Ugo Tramballi è Senior Advisor e responsabile del desk India dell'ISPI. Editorialista de *Il Sole 24 Ore*, membro dell'Istituto affari internazionali, del Centro italiano per la pace in Medio Oriente, e Media Leader del World Economic Forum, è stato corrispondente in Medio Oriente e a Mosca per *Il Giornale* e global correspondent per *Il Sole 24 Ore*. Premiolino 1987, Premio Colombe d'Oro per la Pace 2003, Premio Max David 2005, Premio Barzini 2008. Tra i suoi scritti: *Quando finirà l'inverno: viaggio nella Russia del dopo Eltsin* (1999); *L'Ulivo e le pietre: racconto di una terra divisa* (2002); *Israele: il sogno incompiuto* (2008); *India. The Modi Factor* (con N. Missaglia, 2017); *Mother India* (2019); *India's Global Challenge* (con N. Missaglia). Cura il blog Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

Matteo Villa è Research Fellow dell'ISPI e coordina il Programma Migrazioni. Ha un dottorato in Politica comparata dall'Università di Milano ed è specializzato nell'analisi quantitativa. Per ISPI ha seguito un progetto di ricerca europeo sulla riforma della governance economica dell'Eurozona, ha coordinato l'Energy Watch e ha curato una serie di pubblicazioni e ricerche su molteplici aspetti delle migrazioni internazionali.

Loris Zanatta è professore di Storia Latinoamericana e direttore del Master in Relazioni Internazionali Europa-America Latina presso l'Università di Bologna. È autore di numerosi libri e articoli, pubblicati in Europa e in America Latina e commentatore esperto di America Latina in vari media. Tra le sue ultime opere *Historia de América Latina: de la Colonia al siglo XXI* (2012); *El populismo* (2014); *La larga agonía de la nación católica* (2015); *Fidel Castro, l'ultimo "Re cattolico"* (2020).