

RAPPORTO ISPI 2023

RITORNO AL FUTURO

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



ISPI

RITORNO AL FUTURO

Rapporto ISPI 2023

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

ISPI

© 2023 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

RITORNO AL FUTURO. RAPPORTO ISPI 2023
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Febbraio 2023
Immagine di copertina di Francesco Fadani

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

Print ISBN 9788855268660
ePub ISBN 9788855268677
Pdf ISBN 9788855268684
DOI 10.14672/55268660

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

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

Il Rapporto ISPI 2023 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

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione

Alessandro Colombo, Paolo Magri..... 9

PARTE I – EVOLUZIONE COMPLESSIVA DEL SISTEMA INTERNAZIONALE

1. La guerra in Ucraina e l'inarrestabile declino dell'ordine internazionale post-novecentesco
Alessandro Colombo..... 25
2. Ritorno al futuro? La Nato nel 2022
Andrea Carati..... 37
3. Verso un ritorno delle guerre tradizionali tra grandi potenze?
Valter Coralluzzo..... 47
4. Il ritorno del nucleare
Luciano Bozzo..... 63
5. Il ritorno dell'inflazione
Franco Bruni..... 79
6. Il ritorno della crisi energetica?
Le "tridimensionalità" di una crisi
Francesco Sassi..... 93

7. Verso una deglobalizzazione?	
<i>Lucia Tajoli</i>	105
8. Il ritorno di povertà e fame	
<i>Giovanni Carbone, Lucia Ragazzi</i>	117
9. Un ritorno dei "non allineati"?	
<i>Ugo Tramballi</i>	133

PARTE II – EVOLUZIONE DELLE SINGOLE AREE REGIONALI

10. L'eterno ritorno delle crisi in Medio Oriente e Nord Africa	
<i>Armando Sanguini</i>	147
11. Una nuova militarizzazione dell'Asia orientale	
<i>Francesca Frassinetti, Giulia Sciorati</i>	169
12. Il ritorno della sinistra in America Latina	
<i>Antonella Mori</i>	183
Conclusione	
<i>Giampiero Massolo</i>	193
2022: la pagella dell'expert panel.....	201
Gli autori.....	221

Introduzione

Negli stessi mesi in cui sembrava finalmente rifluire la pandemia del Covid-19, la guerra in Ucraina ha inferto un quarto choc globale al fragilissimo ordine internazionale del XXI secolo – dopo gli attacchi all’America dell’11 settembre 2001, la crisi economico-finanziaria del 2007-08 e, appunto, la pandemia scoppiata tra fine 2019 e inizio 2020. Ancora più dei traumi precedenti, la guerra catastrofica nel mezzo del continente europeo ha potuto essere rappresentata come la definitiva fuoriuscita dalle illusioni del Nuovo Ordine Mondiale e il ritorno alla politica internazionale del passato. Un motivo, quello del ritorno, che riecheggia in espressioni quali l’aggettivo “ottocentesco” impiegato per rappresentare e screditare la politica di singoli Stati quali la Russia e la Cina. Ma, soprattutto, un motivo che sembra riassumere l’intera esperienza degli ultimi trent’anni, bruscamente passati dalla promessa di una “transizione” inarrestabile alla democrazia, all’apertura economica, a una governance multilaterale della globalizzazione, al rispetto dei diritti umani, a nuove fonti di energia e, soprattutto, alla scomparsa della guerra, alla “ricaduta” appunto in una condizione nel quale tutte queste transizioni sembrano essersi inceppate o addirittura avere cambiato di segno.

Questo presunto “ritorno” è al centro anche del nostro volume. Il quale, da un lato, riassume tutte le dimensioni di questo apparente rovesciamento delle aspettative sul futuro celebrate all’indomani della fine della guerra fredda: il ritorno

della guerra tradizionale, il ritorno del nucleare, il ritorno delle alleanze, il ritorno dei “non allineati” e, sul versante economico, il ritorno dell’inflazione, il ritorno del fossile, il ritorno della povertà, lo spettro della de-globalizzazione. Ma, dall’altro, si chiede se tutti questi fenomeni configurino oppure no un vero ritorno; se essi fossero stati davvero “superati” nell’epoca d’oro del nuovo ordine liberale; se la loro riemersione prelude a un rovesciamento delle dinamiche precedenti o, invece, a un semplice riequilibrio tra di loro; e, reciprocamente, se e quanto le “regressioni” degli ultimi mesi costituiscano davvero un “ritorno al passato” e non costituiscano, invece, processi in tutto o in parte inediti. Questi interrogativi compaiono già dal primo capitolo, dedicato al significato e all’impatto della guerra in Ucraina. La quale merita di essere considerata meno come la causa che come una manifestazione della crisi già in atto dell’ordine internazionale post-bipolare – una crisi alla quale, non a caso, anche l’ISPI aveva già dedicato tutti i Rapporti annuali degli ultimi anni. E una crisi che, appunto, sembra “riportare indietro” ai fenomeni disgregativi e conflittuali che hanno sempre accompagnato le fasi di declino degli ordini egemonici: la grande partita per la redistribuzione del potere e del prestigio; il tentativo degli sfidanti in ascesa di costruire sfere di influenza o zone cuscinetto sottratte all’influenza globale dell’egemone in declino, e il tentativo da parte di quest’ultimo di impedirlo o, addirittura, di allargare la propria sfera; la rimessa in discussione di tutti i principi, le norme e le istituzioni fondamentali della convivenza internazionale.

Con l’aggravante che la guerra in Ucraina sembra destinata a imprimere una ulteriore, fortissima accelerazione a questa crisi generale dell’ordine. Esasperando e generalizzando una tendenza alla militarizzazione delle relazioni interstatali che, negli ultimi due decenni, aveva già investito singole aree regionali più competitive quali il Medio Oriente e l’Asia orientale, ma senza ancora diventare una tendenza generale (e risparmiando, in particolare, il continente europeo). Imprimendo un’ulteriore spinta alla bipolarizzazione del

sistema internazionale, a maggior ragione in quanto la guerra in Europa si è già intrecciata al contemporaneo deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Cina. Invertendo, soprattutto, o almeno correggendo proprio quelle tendenze che sembravano al centro della “nuova era” preannunciata all’indomani della fine del Novecento: la globalizzazione economica, sociale e culturale dei primi due decenni del dopoguerra fredda, già fortemente scalfita dalla crisi economico-finanziaria del 2007-08 e dalla pandemia del Covid-19; il suo tessuto multilaterale inclusivo, tendenzialmente universale, al quale sembra sostituirsi una coesistenza tra multilateralismi alternativi, in linea di principio competitivi tra loro, costruiti su iniziativa di potenze egemoni su scala globale o regionale ma, soprattutto, aperti *soltanto* insieme ai rispettivi alleati; la capacità stessa di gestire in modo concertato le grandi questioni per definizione comuni quali il mutamento climatico e, in generale, la questione ambientale.

Tuttavia, il fulcro materiale e simbolico del “ritorno” alla politica internazionale del passato – o a come la politica internazionale è sempre stata, come preferirebbero dire gli studiosi “realisti” – è la ritrovata centralità della ricerca di “sicurezza”. Che si esprime, da un lato, nel ritorno della preoccupazione per l’eventualità di una guerra tra grandi potenze – cioè proprio del tipo di guerra del quale si era precipitosamente celebrato l’obsolescenza negli ultimi decenni. Di questo aspetto si occupa il capitolo di Valter Coralluzzo. Il quale, da un lato, sottolinea come il conflitto russo-ucraino metta seriamente in discussione alcune radicate convinzioni riguardo alla guerra, alle sue recenti trasformazioni e alla sua evoluzione futura. Maturate nel contesto dell’intenso dibattito che su questi temi è venuto sviluppandosi negli ultimi decenni, soprattutto nell’ambito degli studi strategico-internazionalistici, tali convinzioni rimandano a due assunti che hanno riscosso ampi (ma non unanimi) consensi tra gli studiosi: il tramonto della tradizionale guerra tra stati e la scomparsa della guerra tra grandi potenze (o *major war*). Contrariamente a queste aspettative, generalmente compendiate nella formula del “declino della guerra”, la guerra attualmente in corso in

Ucraina sembra costituire un conflitto classico, convenzionale, simmetrico, ad alta intensità e su vasta scala tra eserciti regolari (sia pure affiancati da gruppi militari privati) che cercano di conquistare territori e posizioni di vantaggio facendo largo uso di mezzi corazzati e artiglieria pesante: insomma, un conflitto che ha inopinatamente riportato nel cuore dell'Europa la guerra tradizionale, in una forma che sotto molti aspetti ricorda le due guerre mondiali.

Ma, dall'altro lato, la guerra russo-ucraina presenta anche aspetti tipici delle cosiddette “nuove guerre” – ovvero, per impiegare un'altra formula di successo, delle “guerre ibride”: la presenza accanto alle forze regolari di soggetti privati e semi-privati (come i *foreign fighters*, i mercenari del Gruppo Wagner e i *kadyrovcy* ceceni), l'estensione del campo di battaglia a tutta la società ucraina, il ricorso a un'ampia varietà di strumenti non convenzionali (si pensi alla *weaponization* dell'energia, ossia all'utilizzo dei flussi energetici come arma di pressione), l'impiego massiccio di droni e di sistemi d'arma *hi-tech*, l'accresciuta importanza del dominio cibernetico (*hacking*) e di quello cognitivo (*psyops*). Anzi, sotto certi aspetti, si può dire che il conflitto russo-ucraino (a dire il vero, l'Ucraina più che la Russia) ci stia proiettando verso il futuro, verso la prossima e ultima frontiera delle guerre della contemporaneità: la guerra per il controllo (non transitorio e parziale, ma semipermanente e totalizzante) della mente delle masse.

Questo ritorno dello spettro della guerra tra grandi potenze non risparmia neppure la riscoperta esplicita della dimensione nucleare, che è il tema del capitolo di Luciano Bozzo. Gli eventi del 1989-91 avevano prodotto una sorta di rimozione o, almeno, una trasformazione radicale della riflessione sul nucleare. In occasione della guerra “globale e infinita” al terrorismo, per esempio, l'interrogativo dominante fu se e come fosse ancora possibile esercitare un'azione di deterrenza nucleare nei confronti di organizzazioni terroristiche internazionali, non territoriali e organizzate a rete. Non meno critica risultò essere la riflessione sull'impiego della minaccia nucleare a scopo

deterrente rispetto ad altre sfide emergenti, per loro natura ambigue e potenzialmente devastanti: gli attacchi cyber.

Dal 24 febbraio dell'anno scorso, al contrario il fattore nucleare è tornato a giocare un ruolo centrale nella guerra in Ucraina, attraverso i riferimenti più o meno espliciti da parte di Putin alla possibilità di una *escalation* nucleare. La natura della guerra ne è stata profondamente condizionata sotto almeno due aspetti. Nell'immediato, la riscoperta della dimensione nucleare ha determinato la particolare condizione di "doppia santuarizzazione" venutasi a creare nel teatro strategico: i russi non possono colpire le linee che alimentano lo sforzo bellico ucraino là dove esse originano e si allungano, prima di giungere al confine ucraino; per la stessa ragione, agli Ucraini è richiesto dagli alleati di evitare o comunque contenere al massimo attacchi diretti al territorio della Federazione, escluse ovviamente le regioni annesse da Mosca. In prospettiva, poi, sembra avere indebolito il tabù atomico agli occhi delle leadership e delle stesse opinioni pubbliche. Con l'aggravante che, grazie al progresso tecnologico in materia di miniaturizzazione e riduzione della potenza delle armi nucleari tattiche, e al corrispettivo aumento di quella delle convenzionali, il confine tra le due categorie è divenuto estremamente labile e l'*escalation* sul campo di conseguenza più facile.

Ma guerra e riarmo non sono gli unici strumenti di sicurezza nella politica internazionale. L'altro strumento del quale, non a caso, si è osservato (e celebrato) il ritorno nel corso degli ultimi mesi è quello delle alleanze. Se la fine del 2021 aveva visto il varo dell'*Aukus* nell'Indo-pacifico, il 2022 ha assistito al rilancio della Nato in Europa. Andrea Carati esamina il significato e l'ambivalenza di questo rilancio. Da un lato, non c'è dubbio che il 2022 sia stato un anno di svolta nella storia recente della Nato. Paragonato allo stato di salute che le si attribuiva comunemente fino alla fine del 2021, di fronte al conflitto in corso ai confini dell'alleanza la Nato ha avuto l'occasione di riconfermarsi come uno strumento irrinunciabile tanto per gli americani quanto per gli europei. Sul piano diplomatico, attraverso la condanna

condivisa dell'aggressione russa, accompagnata da un chiaro rifiuto al coinvolgimento diretto nel conflitto. Sul piano militare, con il rafforzamento del fianco est dell'alleanza e il massiccio trasferimento di armi a favore del governo ucraino. Sul piano istituzionale, infine, grazie al nuovo allargamento a Svezia e Finlandia.

Nonostante l'indubbia efficacia con cui ha influito sugli equilibri militari fra Ucraina e Russia, tuttavia, questo rilancio non basta a liberare la Nato dai problemi del passato: le difficoltà del *burden sharing*; l'arretratezza europea rispetto agli standard concordati in sede Nato (non solo per quanto riguarda il target del 2% di spese per la difesa sul Pil ma anche in tema di ammodernamento degli armamenti e riforme del settore difesa); le differenze fra domande di sicurezza eterogenee rispetto a cosa ci si aspetta che la Nato faccia (destinate a ripresentarsi in maniera più acuta quando la guerra in Ucraina finirà).

Ma se il rilancio della solidarietà transatlantica sembrerebbe almeno confermare la spinta verso una nuova bipolarizzazione del sistema internazionale, non si può trascurare che questa spinta incontra la resistenza di molti Stati: una resistenza che ha reso problematico creare una compatta coalizione contro l'aggressione russa, e che si è espressa nell'astensione di un buon numero di stati (compresi diversi di quelli in maggiore ascesa, come India e Indonesia) dalle risoluzioni delle Nazioni Unite sull'aggressione russa all'Ucraina e le successive sanzioni. Di questo altro possibile "ritorno" – quello del Movimento dei non allineati – si occupa il capitolo di Ugo Tramballi. Il quale, pur evitando l'enfasi di molti commentatori e studiosi sulla nascita un nuovo "Sud Globale", riconosce che qualcosa d'interamente nuovo sta accadendo nella geopolitica globale e nei rapporti fra Sud e Nord del mondo: non solo fra paesi emergenti e Occidente (Usa ed EU), ma fra il Sud da una parte e Occidente, Russia e Cina dall'altra. Cioè tra le grandi potenze affermate e il resto del mondo che rivendica una nuova autonomia.

Diversi elementi concorrono a questa presa di distanza: il passato coloniale; il ricordo dell'aiuto che l'Unione Sovietica

aveva dato ai movimenti di liberazione anti-coloniale; la pandemia durante la quale, almeno all'inizio, gli africani erano stati lasciati a mendicare vaccini e medicinali da un'Europa distratta; la campagna di disinformazione russa. Ma la ragione più importante è il fatto che il conflitto in Ucraina è stato percepito e rappresentato come una guerra specificamente europea: un altro segno – probabilmente il più profondo – della grande trasformazione dei rapporti tra Europa e Mondo.

Lo stesso intreccio tra continuità e discontinuità si ripresenta anche nella dimensione economica. Qui il primo ritorno è quello dell'inflazione, del quale si occupa il capitolo di Franco Bruni. L'inflazione è tornata a crescere dalla seconda metà del 2021, per poi salire rapidamente e tornare, nell'ultima parte del 2022, ai livelli di quarant'anni prima. Il ritorno dell'inflazione ha riguardato praticamente tutto il mondo ed è stata la conseguenza di vivaci riprese della crescita post-pandemiche. La domanda per consumi e investimenti ha riversato sui mercati anche il potere d'acquisto che aveva forzatamente messo da parte durante i mesi delle precauzioni anti-Covid e dei lock-down, quando famiglie e imprese avevano comunque ricevuto significativi aiuti pubblici. Anche gli ampi disavanzi pubblici hanno continuato a stimolare le economie. L'effetto inflazionistico della domanda è stato aumentato dal permanere di rigidità delle catene produttive internazionali, anche queste, in parte, un'eredità della pandemia. Rigidità importanti si sono manifestate nella disponibilità di energia, facendo crescere i prezzi delle sue fonti. E a tutto ciò si è aggiunto il combustibile di una abbondantissima liquidità, creata da politiche monetarie da molti anni estremamente espansive.

Il ritorno dell'inflazione ha prodotto, a propria volta, l'altro ritorno al rialzo nei tassi di interesse per fermarla: le banche centrali hanno tardato a reagire all'accelerazione dei prezzi ma, quando l'hanno fatto, sono intervenute con una stretta monetaria che ricorda l'irruenza della disinflazione di Volcker cominciata nel 1979. I tassi di interesse a breve, da tempo quasi tutti e quasi sempre prossimi a zero, sono rimasti intatti

fino a tutto il primo trimestre del 2022; la *Federal Reserve* ha cominciato la sua stretta monetaria in Usa solo in marzo, quando l'inflazione superava già l'8% annuo. Nell'eurozona, la Bce ha atteso fino a luglio per muovere i suoi tassi, quando l'inflazione dei prezzi al consumo era già prossima al 9%. Entro fine anno i tassi controllati dalle banche centrali sono stati portati da zero a 4,5% negli Usa e al 2,5% nell'eurozona. Ma l'inflazione dei prezzi al consumo, in lento calo, è ancora ben più alta: più del 7% negli Usa; nell'eurozona attorno al 10%.

Parallelamente, la guerra in Ucraina e lo spettro di una possibile separazione tra spazi economici competitivi hanno alimentato le preoccupazioni sulla tenuta della globalizzazione, di cui si occupa nel suo capitolo Lucia Tajoli. Negli ultimi quindici anni, il commercio mondiale ha sperimentato una volatilità maggiore rispetto al passato. Dopo circa mezzo secolo di continuo aumento degli scambi mondiali in valore e in volume, con un'accelerazione nella prima decade del millennio, dal 2009 l'andamento del commercio internazionale ha mostrato un rallentamento e maggiori irregolarità. Inoltre, le statistiche del Wto indicano che il tasso medio annuo di crescita del commercio mondiale in volume tra il 2010 e il 2019 è stato inferiore al 3%, ben al di sotto della crescita media annua del decennio precedente e soprattutto al di sotto della crescita media annua del Pil reale. Sono questi dati che hanno portato a parlare di de-globalizzazione, dal momento che ciò che ha caratterizzato la cosiddetta globalizzazione è stata proprio una fase di crescente apertura dei paesi e di integrazione economica, con un aumento degli scambi sistematicamente maggiore della crescita del Pil. È questa fase di continua e accelerata espansione degli scambi che sembra per il momento terminata.

Ma l'eventualità di una vera rottura della globalizzazione appare, al momento, ancora poco realistica. Non soltanto perché, nonostante i molti problemi degli ultimi due anni, dal Covid, ai colli di bottiglia lungo le *supply chains*, le impennate dei prezzi di nolo dei container e dei trasporti internazionali, il sistema commerciale globalizzato sembra essere stato in

grado di reggere agli shock. La ragione decisiva è che spezzare o riorganizzare le moltissime filiere produttive internazionali o catene globali del valore in essere che sono alla base della globalizzazione avrebbe costi molto elevati, soprattutto in tempi brevi. Lo scenario più probabile, allora, è che si vada incontro a un *decoupling* limitato ad alcuni settori industriali strategici caratterizzati da alta intensità tecnologica e utilizzo di semiconduttori: una globalizzazione più frammentata e più selettiva tra aree geografiche, che difficilmente riguarderà tutto il commercio globale.

Sullo sfondo di questa parziale regressione della globalizzazione, gli ultimissimi anni hanno assistito anche dall'offuscamento del sogno di eliminare completamente la povertà dal mondo. Di questo tema si occupano Giovanni Carbone e Lucia Ragazzi. In epoca contemporanea, l'andamento della povertà nel mondo aveva seguito una traiettoria definita e virtuosa fino almeno dagli anni Cinquanta: il numero di poveri nel mondo è andato progressivamente calando, e così pure la quota che essi rappresentano sulla popolazione del pianeta. Le persone che vivono in povertà estrema sono passate da quasi il 60% della popolazione mondiale nel 1950 a meno del 10% di oggi. I progressi sono stati accelerati in maniera marcata a partire dagli anni Ottanta – pur con un rallentamento nella seconda parte degli anni Duemilaedieci – trainati dalle rapide trasformazioni avviate in Cina e India, i due paesi più popolosi al mondo. A titolo esemplificativo, nei trentacinque anni tra il 1981 e il 2016 si è passati complessivamente da 1,8 miliardi a 750 milioni di poveri.

È su questo percorso di graduale ma costante riduzione della povertà che si è abbattuta la pandemia di Covid-19, assestando un duro colpo ad una tendenza consolidatasi nel corso di oltre settant'anni. Il risultato pressoché immediato è stato che la povertà estrema a livello globale, ovvero la quota della popolazione che vive con meno di 2,15 dollari al giorno, è aumentata dell'11% nel 2020, raggiungendo il 9,3% della popolazione mondiale (nel 2019 era l'8,4%). Lo stesso è

avvenuto per la fame, intesa come prevalenza della denutrizione cronica, ovvero una condizione in cui il consumo abituale di cibo è insufficiente a quanto necessario per una vita sana e attiva. I progressi che avevano gradualmente ridotto la quota di persone che soffrono la fame a livello globale dal 12,3% del 2005 al 7,8% del 2014 si sono dapprima bloccati e poi, dal 2019, drammaticamente invertiti, fino a balzare verso l'alto di quasi due punti percentuali in soli due anni toccando il 9,8% nel 2021.

Infine, la congiuntura politica ed economica internazionale ha avuto un pesante impatto sul tema della transizione energetica, rimettendo al centro le considerazioni di sicurezza. A questo aspetto è dedicato il capitolo di Francesco Sassi. Sebbene abbiano una natura completamente diversa, gli choc della pandemia e del conflitto russo-ucraino hanno prodotto conseguenze molto simili sul settore energetico. Infatti, nel corso degli ultimi tre anni, le vulnerabilità delle supply chain energetiche globali a shock commerciali di natura fisica, provocati da ritardi e interruzioni dei flussi, o dettate invece dalla mancanza di equilibrio tra domanda e offerta, si sono susseguite ininterrottamente, provocando il dissesto di interi sistemi energetici nazionali e regionali.

La rottura del dialogo sul clima seguito alle tensioni riguardanti la questione Taiwan, e recuperata in extremis durante Cop27, rischia di esacerbare il carattere competitivo del processo. Una sfida industriale, quella tra Occidente e Cina nella corsa verso la transizione, la quale influenzerà le dipendenze di materie prime e condiziona le filiere essenziali in un mondo a basso impatto carbonico, così come l'accesso a risorse localizzate in differenti regioni della Terra. A dimostrazione che, sia che si tratti di fonti fossili o che invece si parli di materie prime critiche, la geopolitica dell'energia rimarrà una questione imprescindibile per i decenni a venire. Questa spirale competitiva non risparmia neppure i rapporti tra alleati e partner. Basti pensare al coro di proteste suscitato dal vasto programma di sussidi energetici a industrie e cittadini approvato dal governo tedesco, oltre che

dalla decisione della Germania di utilizzare tutta la capacità della propria flotta di centrali a carbone per ridurre quanto possibile il consumo di gas naturale. Una iniziativa che trova il suo contrappeso nella conferma della strategia che prevede la chiusura delle centrali nucleari tedesche nel 2023.

Se, dunque, il contesto politico ed economico internazionale sembra essere tornato alle dinamiche competitive del passato, queste dinamiche si esprimono diversamente nei diversi contesti regionali. Francesca Frassinetti e Giulia Sciorati si occupano del contesto apparentemente destinato a fare da perno delle relazioni internazionali dei prossimi anni, la regione dell'Indo-pacifico. Questa regione è attraversata da dinamiche di sicurezza in continua evoluzione, che includono le crescenti minacce alla salute pubblica, come la pandemia da Covid-19, e l'acutizzarsi di fenomeni meteorologici estremi. Tuttavia, la proliferazione di armi di distruzione di massa, le controversie territoriali e marittime e il declino demografico sono i principali fattori che influenzano i dibattiti sulle spese militari e sulla modernizzazione della difesa nazionale e delle forze armate.

La penisola coreana, lo stretto di Taiwan e il Mar cinese meridionale costituiscono i principali focolai di tensione nella regione. La concentrazione di risorse militari a scopo di deterrenza in spazi geograficamente limitati aumenta il rischio di escalation innescate da errori sia tecnici sia relativi all'interpretazione delle intenzioni della controparte; un epilogo a cui nei mesi scorsi ci si è avvicinati più volte nella penisola coreana. Ma il dato più rilevante resta quello che le autrici definiscono la "dimensione sistemica" dell'insicurezza regionale, vale a dire il ruolo che le potenze mondiali – Cina e Stati Uniti – svolgono nel processo di militarizzazione nell'area. Questa dinamica, alimentata dalla crescente presenza degli Stati Uniti nella regione e dall'altrettanto crescente attivismo militare della Cina, è stata aggravata negli ultimi anni dalla rarefazione degli incontri diplomatici tra le parti.

Completamente diverso è il "ritorno" che sembra avere investito l'America Latina. Dell'evoluzione della regione si

occupa il capitolo di Antonella Mori. L'attuale prevalenza di governi di sinistra richiama la situazione politica nella regione all'inizio del millennio, sebbene oggi le sfumature siano maggiori e le prospettive di stabilità, probabilmente, minori. Nel contesto attuale si confrontano tre sinistre con propensioni differenti: autoritaria, socialdemocratica e populista. La prima delle tre sinistre comprende il trio dei regimi autoritari: Cuba, Nicaragua e Venezuela. La seconda categoria comprende leader con un'inclinazione socialdemocratica, tra cui il presidente cileno Boric, quello colombiano Petro e quello brasiliano Lula, che rappresentano una rinnovata sinistra latinoamericana, in grado di combinare una visione progressista con una pragmatica disponibilità al compromesso. Il messicano Amlo, il peruviano Castillo e il boliviano Arce formano il terzo gruppo di presidenti di sinistra populistici.

Alla radice del successo elettorale dei leader delle ultime due categorie, tuttavia, c'è molto spesso il fallimento nella gestione del Covid da parte dei precedenti governi e, più in generale, una crescente frustrazione nei confronti della qualità della democrazia e della sua incapacità di fornire risposte adeguate ai problemi. La corruzione, l'impunità e le disuguaglianze sociali rimangono in cima alla lista delle lamentele degli elettori. Più che una scelta ideologica da parte cittadini, quindi, la seconda ondata di governi di sinistra sembra esprimere la materializzazione di questa insoddisfazione – una insoddisfazione che spinge i cittadini a votare contro i governi in carica e, quindi, rende fragile e reversibile anche la tenuta degli attuali governi.

Infine, qualche importante “ritorno” non è mancato neppure nella regione mediorientale: il ritorno al governo di Netanyahu in Israele; la crisi della transizione democratica in Tunisia; la nuova ondata di proteste in Iran che, sotto la spinta delle donne, si è andata allargando ai più diversi strati della popolazione e, sebbene priva di una leadership emergente, sta mettendo a dura prova il regime degli Ayatollah. Ma, come sottolinea nel suo capitolo Armando Sanguini, sarebbe improprio cercare di condurre a sintesi il mosaico dei paesi che costituiscono l'area

geopolitica Mena (Nord Africa e Medio Oriente) senza correre il rischio di sacrificare le loro rispettive peculiarità e dinamiche interne e la portata dei condizionamenti esterni, regionali e internazionali, che vi si intrecciano.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ne ha costituito un esempio di rilievo. Oltre ad assorbire la prevalente attenzione politica dell'Europa, e dell'Occidente in generale, ha messo pesantemente a rischio la fornitura di cereali di cui l'area è il maggiore importatore mondiale, mentre si è rivelata un'addizionale occasione di vantaggio per i paesi produttori di petrolio e gas nonché, da ultimo, di accentuazione dei fattori di tensione interna di cui quest'area non aveva proprio bisogno.

Quella del "ritorno", in definitiva, si presenta come una suggestione efficace, ma ambigua. Che è la valutazione sulla quale tornano, alla fine del volume, le conclusioni di Giampiero Massolo. Le quali, per cominciare, sottolineano come lo choc della guerra in Ucraina e, prima ancora, quello del Covid-19 si siano abbattuti su un ordine internazionale già scalfito dalla crisi di fiducia e legittimità patita da tutti i principali governi. E attraversato, soprattutto, dal fallimento delle due grandi promesse alle quali l'Occidente vittorioso della guerra fredda aveva ispirato le proprie aspettative e le proprie politiche: quella dell'inclusione della Russia e della Cina nel progetto liberale di ordine internazionale, e quella della globalizzazione come motore di un progresso economico tanto indefinito quanto inarrestabile.

Questo grande processo disgregativo, tuttavia, non può significare semplicemente un ritorno al "mondo di prima". Anzi, dietro l'eventualità più appariscente di un nuovo bipolarismo tra Stati Uniti e Cina, quella che sembra profilarsi è una contrapposizione di portata storica più ampia e, appunto, storicamente inedita: il dualismo tra Occidente e resto del mondo, "the West and the Rest".

*Alessandro Colombo
Paolo Magri*

PARTE I

**EVOLUZIONE COMPLESSIVA
DEL SISTEMA INTERNAZIONALE**

1. La guerra in Ucraina e l'inarrestabile declino dell'ordine internazionale post-novecentesco

Alessandro Colombo

Negli stessi mesi in cui sembrava finalmente rifluire la grande paura globale della pandemia del Covid-19, la guerra in Ucraina ha spazzato via sul nascere qualunque velleità di rilancio dell'immaginario storico e politico dell'ordine internazionale liberale che aveva accompagnato il passaggio dal XX al XXI secolo.¹ Se, nell'epoca d'oro del Nuovo Ordine Mondiale, l'intero edificio (politico e giuridico) della convivenza internazionale aveva potuto figurare come affacciato sulla soglia di una "nuova era" – se non addirittura della "fine della storia" – la guerra ucraina si è facilmente imposta come il suggello del "ritorno" della politica internazionale a quello che c'era prima di queste promesse: la "politica di potenza", il primato delle considerazioni strategiche sui "valori liberali",² la subordinazione della celebratissima "apertura" economica ai legami di amicizia e inimicizia politica, la rivincita dei confini,

¹ Sul salto dalla retorica della "fine della storia" alla psicologia dilagante dell'assedio, mi permetto di rimandare a A. Colombo, *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, R. Cortina, 2022.

² C.A. Kupchan, "Realpolitik's Revenge", *The National Interest*, settembre-ottobre 2022, pp. 33-42. Si veda anche R. Haas, "The Dangerous Decade. A Foreign Policy for a World in Crisis", *Foreign Affairs*, vol. 101, n. 5, settembre-ottobre 2022, pp. 25-39.

la ritrovata centralità degli Stati, persino la guerra fredda – anzi, questa volta, due diverse guerre fredde,³ una (quella tra Nato e Russia) già degenerata in scontro aperto, ma solo su scala regionale e con uno sfidante di livello inferiore; l'altra (quella tra Stati Uniti e Cina) ancora solo incombente, ma capace di coinvolgere l'intero sistema internazionale e di esporre alla sfida di un soggetto che sia Stati Uniti sia Europa riconoscono come un vero “rivale sistemico”,⁴ “l'unico competitore dotato sia dell'obiettivo di riplasmare l'ordine internazionale sia, sempre di più, del potere diplomatico, militare e tecnologico per farlo”.⁵

Come se non bastasse, anche sul terreno militare la guerra in Ucraina ha avuto il potere di spazzare via in un colpo solo la realtà e la retorica delle cosiddette “nuove guerre”,⁶ riportando anche questa volta in superficie un *tipo* di guerra politicamente e strategicamente più simile a quello delle grandi guerre interstatali del passato che a quello delle guerre “umanitarie”, “a bassa intensità”, “chirurgiche” e a “costo zero” degli ultimi trent'anni. Una guerra nella quale tutte e due le parti mettono in gioco interessi e valori fondamentali (l'integrità territoriale nel caso dell'Ucraina, il mantenimento dello status di “grande potenza” nel caso della Russia); tutte e due sono in grado di infliggere danni e perdite significative all'altra; tutte e due accettano questa eventualità come una componente ineliminabile dello scontro; coerentemente, sono disposte a “portare all'estremo” la guerra, non prendendo neppure in considerazione l'eventualità

³ R. Legvold, “The New Cold Wars”, *The National Interest*, settembre-ottobre 2022, pp. 22-32.

⁴ UE, *Strategic Compass*, Bruxelles, 2022, p. 18.

⁵ White House, *US National Security Strategy*, Washington DC, 2022, p. 23.

⁶ Sulla trasformazione della guerra e sulla nozione di “nuove guerre”, si veda tra gli altri M. Van Creveld, *The Transformation of War*, New York, The Free Press, 1991; M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, 1999 (tr. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 2001); R. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London, Penguin Books, 2006 (tr. it. *L'arte della guerra nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 2006).

di una *exit strategy* e continuando a combattere fino alla vittoria o alla sconfitta.

Non è sorprendente, allora, che un trauma di questa portata abbia potuto essere rappresentato come una netta cesura nelle relazioni internazionali post-novecentesche – quali erano già stati considerati, per la verità, sia l'11 settembre 2001, sia la crisi economico-finanziaria del 2007-08 sia, più recentemente, la pandemia del 2020-21: e già questo dovrebbe suggerire qualche interrogativo. Ma per potere comprendere quanto e in che cosa la guerra meriti davvero di essere considerata una cesura occorre non dimenticare che l'ordine internazionale liberale apertamente sfidato dall'aggressione russa all'Ucraina era già in crisi probabilmente irreversibile da almeno quindici anni – cioè almeno dal duplice shock del fallimento politico-militare in Iraq tra il 2004 e il 2005 e della crisi economico-finanziaria del 2007-08. E non è un caso che proprio alle diverse dimensioni di questa crisi anche l'ISPI avesse già dedicato i Rapporti annuali degli ultimi anni.

La guerra in Ucraina come riassunto

Se, allora, la guerra in Ucraina deve essere vista meno come causa che come manifestazione della crisi già in atto dell'ordine internazionale, il primo interrogativo che occorre porsi è come la prima si riannodi alla seconda; quali fattori disgregativi dell'ordine internazionale liberale si siano “scaricati” nella conflagrazione ucraina; e in che modo, ancora una volta, questi fattori disgregativi diano l'impressione di “riportarci indietro” a quelli che hanno sempre accompagnato le fasi di declino degli ordini egemonici.

Il primo e più scontato elemento di connessione riguarda, che lo si voglia o no, la dimensione del potere. Lo smottamento della chiarissima gerarchia dell'immediato dopo guerra fredda – una gerarchia dominata dallo strapotere degli Stati Uniti e dei loro alleati e perfezionata dalla mancanza di veri competitori – aveva già innescato una scontata partita per la redistribuzione di

potere e prestigio, alimentata da mutamenti oggettivi (la crescita spettacolare della Cina, il crescente successo di altri paesi asiatici quali l'India, l'Indonesia e il Vietnam, il declino contemporaneo dell'Europa) ed espressa nella crescente assertività dei maggiori sfidanti (Cina e Russia *in primis*) e nella ricerca di inediti spazi di manovra da parte di tutti gli altri (dall'India al Brasile ai paesi arabi fino a quell'alleato sempre più anomalo degli Stati Uniti che è la Turchia).

Questa grande partita ha contribuito in almeno due modi alla catastrofe ucraina. Da un lato, la competizione per guadagnare o non perdere posizioni nella gerarchia del potere ha aumentato la sensibilità di tutti gli attori ai vantaggi relativi, esasperando allo stesso tempo l'incertezza sulle intenzioni (pacifiche o aggressive) degli altri. L'esito di questa duplice spinta, come tende sempre ad accadere nelle fasi più competitive della politica internazionale, è l'innescarsi di "dilemmi della sicurezza"⁷ quali quello che ha progressivamente deteriorato le relazioni tra Nato e Russia negli ultimi vent'anni,⁸ o quello che rischia di far cadere in futuro nella "trappola di Tucidide" anche Stati Uniti e Cina:⁹ spirali in forza delle quali ciascuna parte si convince che l'altra abbia già o sia prossima a maturare intenzioni aggressive; per prevenirlo, accumula in anticipo risorse per la difesa, cioè prima di tutto armi e alleati; ma con l'unico effetto di confermare i sospetti dell'altra, inducendola a fare la stessa cosa o, peggio, a colpire in anticipo.

L'altro lato di questa deriva è la sensibilità altrettanto crescente per le considerazioni di prestigio, che è un altro dei più macroscopici "elementi di continuità nella politica internazionale. In tutte le fasi storiche nelle quali emerge un

⁷ Sulla nozione di "dilemma della sicurezza", si veda H.J. Herz, *International relations in the atomic age*, New York, Columbia UP, 1959; R. Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, *World Politics*, vol. 30, n. 2, pp. 167-214.

⁸ Idem.

⁹ G. Allison, *Destined for War. Can America and China escape Thucydides's Trap?*, 2017 (tr. it. *Destinati alla Guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Roma, Fazi, 2018).

disallineamento tra la gerarchia del prestigio ereditata dal passato e la gerarchia emergente del potere,¹⁰ i soggetti che temono il declino fanno di tutto per difendere l'assetto anche cerimoniale dell'ordine internazionale esistente, sia attraverso strumenti diplomatici e militari, sia attingendo a quelle che già Hans Morgenthau definiva come "ideologie dello status quo".¹¹ Al contrario, gli Stati convinti di trovarsi lungo una traiettoria di crescita sono ansiosi di vedersi riconosciuto uno status adeguato nella gerarchia del prestigio internazionale,¹² tanto attraverso la gara per l'ammissione alle organizzazioni internazionali di maggior rilievo (per esempio il G20), quanto attraverso una redistribuzione delle cariche al loro interno quanto, più tradizionalmente, attraverso diverse forme di attivismo diplomatico o militare – quali quelle che hanno accomunato negli ultimi dieci anni Russia e Cina.

A ciò si collega il secondo grande elemento di connessione tra la guerra in Ucraina e la crisi preesistente dell'ordine internazionale. Come sempre nella politica internazionale, la redistribuzione del potere ha una immediata (sebbene, a propria volta, intricata) ricaduta spaziale o geopolitica. La quale si esprime, al livello più generale, negli interrogativi più comuni che decisori politici, studiosi e commentatori sono soliti porsi sulla configurazione geopolitica del prossimo futuro: dove si sposterà, intanto, il baricentro politico, economico e strategico del sistema internazionale? Il XXI secolo sarà davvero segnato, come tutto sembrerebbe suggerire, dallo scivolamento della centralità geopolitica dall'Atlantico all'Indo-Pacifico? Oppure Atlantico e Indo-Pacifico resteranno quello che in una certa misura sono già stati per tutto l'ultimo secolo, i due fuochi delle relazioni

¹⁰ R. Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 1981 (tr. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989).

¹¹ H. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1948 (tr. it. *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna, Il Mulino, 1997).

¹² D.W. Larson e A. Shevchenko, "Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy", *International Security*, vol. 34, n. 4, 2010, pp. 63-95.

Internazionali?¹³ E, quale che sia il baricentro: come evolverà il rapporto che i diversi contesti regionali intrattengono tra loro e con l'arena globale? Le dinamiche regionali riacquisteranno progressivamente peso a scapito delle dinamiche globali, come è avvenuto in misura crescente negli ultimi trent'anni? Oppure la competizione montante tra Stati Uniti e Cina avrà la forza di invertire in tutto o in parte anche questa tendenza? Ma al centro della trascrizione geopolitica della competizione sul potere sta il tentativo già in atto da parte degli sfidanti di costruire sfere di influenza o zone cuscinetto sottratte all'influenza globale di Stati Uniti ed Europa, e il tentativo di questi ultimi di impedirlo o, addirittura, di allargare la propria sfera. È il conflitto di cui abbiamo già visto le conseguenze catastrofiche in Ucraina. Ed è la stessa dinamica che rischia di ripetersi in Asia orientale e, su scala più ampia, nel complesso indo-pacifico.¹⁴

Infine, una trasformazione di questa portata dei rapporti di potere e della configurazione geopolitica non può avvenire senza che siano rimessi in discussione anche tutti i principi, le norme e le istituzioni fondamentali della convivenza internazionale – quelli che prescrivono chi siano i soggetti legittimi dell'ordinamento, quali siano le regole basilari della loro convivenza (soprattutto, se e a quali condizioni possano legittimamente ricorrere alla guerra)¹⁵ e chi abbia diritto di parlare a nome dell'intera comunità internazionale, dettando gli standard politici, economici e ideologici della piena appartenenza e definendo, in base allo stesso potere, anche i gradi della non appartenenza.

¹³ Così già O. Young, "Political Discontinuities in the International System", *World Politics*, vol. 20, n. 3, aprile 1968, pp. 369-92.

¹⁴ Questa dinamica conflittuale è esplicitamente riconosciuta nella *U.S. National Security Strategy 2022*: "Pechino ha l'ambizione di creare una sfera di influenza rafforzata nell'Indo-Pacifico e di diventare la potenza leader globale". Per questo, "la competizione con la Repubblica Popolare Cinese è più pronunciata nell'Indo-Pacifico ma è anche sempre di più una competizione globale" (pp. 23-24).

¹⁵ A. Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990. Peacemaking and the Conditions of International Stability*, Oxford, Clarendon Press, 1994; I. Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford - New York, Oxford UP, 2005.

È la dimensione meno riconosciuta ma, con ogni probabilità, più ingombrante della guerra in Ucraina. Che si è inserita, appunto, in un processo già ampiamente in atto di ridiscussione dei principi e delle norme vigenti della convivenza internazionale, tanto esteso da non risparmiare neppure una rilegittimazione surrettizia del ricorso all'uso della forza e, soprattutto, da portare la comunità internazionale a spaccarsi regolarmente in occasione di tutte le principali crisi internazionali degli ultimi vent'anni, dalla "guerra umanitaria" in Kosovo del 1999 all'aggressione anglo-americana dell'Iraq nel 2003, dall'intervento della Nato in Libia nel 2011 all'invasione russa della Crimea nel 2014. Questa instabilità normativa allarga drammaticamente lo spazio per le strategie opportunistiche degli attori. Come sempre in quelle che Guglielmo Ferrero definì, nel tormentato periodo infra-bellico, le condizioni di quasi-legittimità,¹⁶ quando due o più principi alternativi si fronteggiano senza riuscire a imporsi definitivamente gli uni sugli altri, chi commette una violazione può giustificarla attingendo di volta in volta al principio che gli conviene, sforzandosi di non pagare o di pagare soltanto in parte il prezzo reputazionale che pagherebbe in una situazione più ordinata.

Dalle continuità alle discontinuità

Ma questo non toglie che la guerra in Ucraina sembri destinata a imprimere un'ulteriore, fortissima accelerazione a questa crisi generale dell'ordine. Tanto per cominciare, esasperando e generalizzando una tendenza alla "securitizzazione" delle relazioni interstatali che, negli ultimi due decenni, aveva già investito singole aree regionali più competitive quali il Medio Oriente e l'Asia orientale, ma senza ancora diventare una tendenza generale (e risparmiando, in particolare, il continente europeo). Le manifestazioni di questa "regressione" sono le stesse di tutte le fasi competitive della politica internazionale:

¹⁶ G. Ferrero, *Potere. I Geni invisibili della Città*, Milano, Sugarco, 1981, pp. 255-305.

l'aumento delle spese militari, la formazione di nuove alleanze e il rilancio e l'allargamento di altre (Nato *in primis*), il definitivo spostamento della pianificazione strategica dalle guerre minori (quale era, nonostante tutto, la cosiddetta "guerra globale al terrore") all'eventualità di un confronto diretto tra grandi potenze, il conseguente investimento sulle tecnologie militari di punta che, negli ultimi mesi, non si è arrestato neppure di fronte alla riscoperta esplicita della dimensione nucleare.¹⁷

In secondo luogo, la rottura apparentemente definitiva delle relazioni tra Nato e Russia rischia di imprimere un'ulteriore spinta alla bipolarizzazione del sistema internazionale, a maggior ragione in quanto si è già intrecciata al contemporaneo deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Cina. Questa bipolarizzazione rimane ancora incerta sul terreno diplomatico e strategico, dove incontra la resistenza dei molti paesi (compresi quasi tutti i "campioni" delle rispettive regioni: India, Brasile, Sud Africa, Arabia Saudita, Egitto ecc.) riluttanti a schierarsi nella contrapposizione emergente e inclini a mantenere invece rapporti con tutte le parti.¹⁸ Ma, nel frattempo, la bipolarizzazione del sistema internazionale si è già pienamente realizzata sul terreno dei linguaggi e delle rappresentazioni del mondo, come traspare sia nella retorica euro-americana della contrapposizione tra democrazie e autocrazie,¹⁹ sia nella retorica russa e cinese della contrapposizione tra occidentali e non-occidentali. Mentre, coerentemente con questa

¹⁷ Su tutte queste revisioni convergono i tre documenti strategici più importanti pubblicati nell'ultimo anno: UE (2022); NATO, *Strategic Concept*, Bruxelles, 2022; White House (2022).

¹⁸ S. Menon, "Russia's War in Ukraine May Bring Nonalignment Back", *Foreign Policy*, estate 2022. Sul caso particolarmente significativo dell'India, si veda S.L. Jagtiani e S. Wellek, "In the Shadow of Ukraine: India's Choices and Challenges", *Survival*, 2022, vol. 64, n. 3, pp. 29-48.

¹⁹ Questa rappresentazione dualistica è onnipresente nella retorica politica e nell'informazione giornalistica, e occupa un posto crescente anche nella riflessione teorica. Tra le testimonianze più recenti, R. Kagan, "A Free World, If You Can Keep It. Ukraine and American Interests", *Foreign Affairs*, vol. 102, n. 1, 2023, pp. 39- 53.

rappresentazione dualistica, la bipolarizzazione si è già tradotta in un appello a “serrare le righe” contro gli avversari potenziali e reali, oltre che a un richiamo all’ordine degli alleati sospettati di volere intrattenere relazioni “pericolose” al di fuori del proprio campo.

Non casualmente, questa linea di frattura tende a imprimere un ulteriore freno alla globalizzazione economica e politica dei primi due decenni del dopoguerra fredda, dopo quelli che erano già scaturiti dalla crisi economico-finanziaria del 2007-08 e dalla pandemia da Covid-19 negli ultimi tre anni. Alcune ripercussioni di segno restrittivo sono già pienamente in atto: la spinta (politica più ancora che economica) a “riportare a casa” attività in precedenza delocalizzate, almeno in settori nuovamente dichiarati “strategici” quali quello sanitario ed energetico; la riscoperta della promessa di “confinamento” e “messa in sicurezza” dei confini dei singoli Stati nazionali e delle stesse organizzazioni regionali (Unione Europea compresa); la rinnovata enfasi sulla necessità strategica dell’autonomia, associata a un’ancora più significativa rilettura dell’interdipendenza economica come possibile (e sempre incombente) “arma”;²⁰ quale risposta a tutto ciò, la tentazione di “smontare” e, se mai, “rimontare” la globalizzazione in spazi più ristretti e *solo* attorno ad attori, principi e progetti compatibili con i propri.

Questa scomposizione geopolitica ha un significativo risvolto istituzionale. Da un lato sembra avviata ad aggravarsi la crisi che, da almeno quindici anni, aveva già investito le istituzioni internazionali di portata universale, cioè non soltanto le grandi organizzazioni internazionali politiche ed economiche quali le Nazioni Unite, l’Organizzazione Mondiale per il Commercio (Wto) e la Banca Mondiale, ma anche gli insieme dei principi, delle norme, delle regole e delle procedure decisionali concordate in materia commerciale, finanziaria, ambientale

²⁰ Non casualmente, il monito contro la “trasformazione dell’interdipendenza in un’arma” (*weaponisation of interdependence*) compare già dalle prime pagine dello *Strategic Compass* dell’Unione Europea (2022), p. 5.

e militare. Dall'altro lato, al posto di questo multilateralismo inclusivo, tendenzialmente universale, riflesso non casualmente nella nozione unitaria di "comunità internazionale", quella che tende a imporsi oggi è una coesistenza tra multilateralismi alternativi, in linea di principio competitivi tra loro, costruiti su iniziativa di potenze egemoni su scala globale o regionale ma, soprattutto, aperti *soltanto* ai rispettivi alleati – come nel progetto occidentale *Build Back Better World* varato nel giugno 2021 dal G7 in risposta alla *Belt and Road Initiative* cinese²¹ oppure, in modo ancora più conseguente, nella costituzione dell'Aukus tra Stati Uniti, Regno Unito e Australia qualche settimana più tardi.

L'esito più preoccupante e, potenzialmente, distruttivo di questa lacerazione è l'indebolimento della capacità di gestire in modo concertato persino i problemi e le emergenze comuni. È ciò che si è già sperimentato, negli ultimi tre anni, nella gestione del Covid-19, rapidamente degenerata in una gara di efficienza e recriminazioni tra Stati Uniti e Cina (quale quella riapertasi alla fine del 2022 sulla scia della nuova esplosione di contagi in Cina). Ma è ciò che rischia di ripetersi anche di fronte ad altre grandi questioni per definizione comuni quali il mutamento climatico e, in generale, la questione ambientale. Questa possibile conseguenza è riconosciuta senza reticenze nell'ultima *U.S. National Security Strategy* che, anzi, individua proprio nel rapporto tra il declino dell'ordine internazionale e la crescita delle emergenze "comuni" il rompicapo politico e strategico dell'attuale momento storico: "Ci troviamo di fronte a due sfide strategiche. La prima è il fatto che l'ordine post-guerra fredda è definitivamente venuto meno ed è in corso una competizione tra le principali potenze su come plasmare l'ordine che gli succederà. (...) La seconda sfida consiste nel fatto che, mentre questa competizione è in corso, tutti i popoli

²¹ Sulla natura e i limiti del progetto, B.R. Rubin, "Geography Lessons: American Decline and the Challenge of Asia", *Survival*, 2022, vol. 64, n. 1, pp. 121-30; J. Crabtree, "Competing with the BRI: The West's Uphill Task", *Survival*, 2022, vol. 63, n. 4, pp. 81-88.

in ogni parte del mondo stanno lottando per gestire gli effetti di sfide condivise che attraversano i confini – che si tratti del mutamento climatico, dell'insicurezza alimentare, di malattie contagiose, di terrorismo, di crisi energetiche o inflazione. (...) Ma dobbiamo essere consapevoli che dovremo affrontare queste sfide in un ambiente internazionale competitivo nel quale la crescente competizione geopolitica, il nazionalismo e il populismo rendono questa cooperazione più difficile e ci impongono di pensare e agire in modi nuovi”.²²

²² White House (2022), p. 6.

2. Ritorno al futuro? La Nato nel 2022

Andrea Carati

Il 2022 sarà certo ricordato come un anno di svolta nella storia recente della Nato. Non solo perché la guerra in Ucraina ha rimesso in discussione la sicurezza europea ma piuttosto per il drastico cambio di percezione che opinioni pubbliche e, in larga misura anche le élite politiche, avevano e hanno della Nato. Paragonato allo stato di salute che generalmente si attribuiva alla Nato fino alla fine del 2021, quello attuale ci appare del tutto opposto. Se nei due-tre anni precedenti all'attacco russo all'Ucraina la Nato ci appariva un'alleanza ormai profondamente in crisi, oggi sembra confermarsi il più efficace ancoraggio per la sicurezza europea.

Il passaggio dalla presunta obsolescenza della Nato alla sua resilienza è stato repentino. Nel 2019 il presidente francese Emmanuel Macron dichiarava, in una tigliosa intervista all'*Economist*, che l'Alleanza era "cerebralmente morta", gli Stati Uniti stavano abbandonando gli alleati europei e questi ultimi non davano alcun segno di vitalità nel loro impegno per la sicurezza del continente.¹ Le dichiarazioni di Macron sembravano echeggiare quelle di Donald Trump, il primo presidente americano a minacciare l'uscita degli Usa dalla Nato e il primo a mettere in discussione la *ratio* strategica che teneva gli Stati Uniti impegnati in accordi multilaterali regionali,

¹ "Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", *The Economist*, 7 november 2019.

inefficienti e svantaggiosi per Washington.² Ma ancor di più, a pesare sulla generale percezione di un'alleanza profondamente in crisi è stato il ritiro dall'Afghanistan nell'estate del 2021. In quell'occasione il grande pubblico dei paesi europei, commentatori e leader politici – nel loro tradizionalmente estraniamento dagli affari internazionali – hanno interpretato il disimpegno della Nato dall'Afghanistan come il frutto di una scelta improvvisa dell'amministrazione Biden. Per i più superficiali l'abbandono dell'Afghanistan nelle mani dei Talebani era la conferma tanto dell'inefficienza militare quanto dell'inaffidabilità politica della Nato, un segnale inequivocabile della necessità di rilanciare il progetto di difesa europea.³

La guerra in Ucraina ha ribaltato nell'arco di poche settimane quella percezione sostituendo a un'esagerazione (l'obsolescenza della Nato) un'altra di segno opposto (la sua straordinaria resilienza). Il conflitto in corso ai confini dell'alleanza, al contrario, ci conferma che la Nato – pur con tutte le crisi che ha attraversato negli ultimi anni – rimane quel che già era, uno strumento irrinunciabile tanto per gli americani quanto per gli europei. Al medesimo tempo, al netto dell'efficacia con cui ha influito sugli equilibri militari fra Ucraina e Russia, la Nato rimane un'alleanza che ripresenta i problemi di sempre: le difficoltà del *burden sharing*; l'arretratezza europea rispetto agli standard concordati in sede Nato (non solo per quanto riguarda il target del 2% di spese per la difesa sul Pil ma anche in tema di ammodernamento degli armamenti e riforme del settore difesa); le differenze fra domande di sicurezza eterogenee rispetto a cosa ci si aspetta che la Nato faccia (destinate a ripresentarsi in maniera più acuta quando la guerra in Ucraina finirà).

Questa ambiguità della Nato fra elementi di resilienza e persistenti difficoltà è, non sorprendente, riemersa in tutte

² 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*, Rapporto ISPI, Milano, Ledizioni, 2019.

³ O. David, "NATO and the Future of Europe-US Relations after Afghanistan", *The RUSI Journal*, vol. 166, n. 5, 2021, pp. 44-48.

le principali vicende del 2022 su cui ci si sofferma di seguito. In primo luogo, naturalmente, nella reazione e nelle politiche adottate dall'alleanza a seguito dell'attacco russo all'Ucraina. Nel nuovo Concetto Strategico adottato al Summit di Madrid (28-30 giugno). E, infine, nel processo di allargamento a nord con il prossimo ingresso di Svezia e Finlandia nell'Alleanza atlantica.

La Nato e la guerra in Ucraina

A seguito dell'offensiva militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina il 24 febbraio la Nato ha immediatamente adottato una politica di contrapposizione che è rimasta sostanzialmente costante nel corso di tutto il conflitto. La reazione della Nato si è manifestata su tre fronti: 1) la condanna dell'aggressione russa, accompagnata da un chiaro rifiuto al coinvolgimento diretto nel conflitto; 2) il rafforzamento del fianco est dell'alleanza; 3) il massiccio trasferimento di armi a favore del governo ucraino.

In primo luogo, sul piano politico la Nato il 24 febbraio ha condannato duramente l'aggressione russa. Il tenore delle dichiarazioni del segretario generale Jens Stoltenberg, del Comitato del Nord-Atlantico e la dichiarazione congiunta dei capi di Stato e di Governo dei paesi Nato del 24 e 25 febbraio sono identiche, unanimi e sono rimaste del tutto invariate per tutto il corso della guerra. Lo script che viene costantemente ribadito condanna nei termini più fermi "l'incauto e non provocato attacco russo all'Ucraina", identifica le operazioni militari con una "grave violazione del diritto internazionale", "prende le difese del popolo ucraino e la sua legittima aspirazione a veder rispettata la sua sovranità e integrità territoriale".⁴

A fronte della condanna unanime, la Nato è stata altrettanto chiara nella scelta politico-strategica di evitare di entrare in guerra con la Russia. Per un verso, gli alleati hanno ribadito la

⁴ Per le dichiarazioni ufficiali del segretario generale e dei Comitati Nato si veda la sezione *Russia's Invasion of Ukraine – NATO's response* sul sito ufficiale Nato.

netta distinzione fra Paesi membri – i soli per i quali la Nato sarebbe disposta a entrare in guerra – e i paesi partner come l'Ucraina – per i quali la Nato si presta al solo aiuto militare indiretto, evitando in tutti i modi la cobelligeranza. Per un altro, la Nato si è impegnata anche a scongiurare o almeno a contenere i rischi dell'escalation, sia orizzontale (la diffusione geografica degli scontri) sia verticale (il passaggio dal piano convenzionale a quello nucleare). Da subito, infatti, è stato chiaro che la Nato non avrebbe impiegato in Ucraina nessuno dei due strumenti con la quale è intervenuta in vari teatri di crisi negli ultimi trent'anni: l'invio di soldati sul terreno e il bombardamento aereo diretto o a presidio di una *no-fly zone*.

Coerentemente a questo tipo di reazione, la Nato si è impegnata sui due fronti sopracitati: il rafforzamento del fianco est e il trasferimento di armi all'Ucraina. Nell'incontro straordinario dei capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, tenutosi il 25 febbraio, si è immediatamente deciso di rafforzare il fianco est dell'alleanza.⁵ A tal fine è stato incaricato il *Supreme Allied Commander Europe* (Saceur) di elaborare i piani di dispiegamento delle forze di reazione rapida nel quadrante orientale. Nel summit straordinario del 24 marzo, i leader della Nato hanno inoltre sottoscritto il posizionamento di 40.000 uomini sul fianco est e il dispiegamento di quattro *battle group* aggiuntivi in Bulgaria, Ungheria, Romania e Slovacchia.⁶

Il rafforzamento fa leva sulle politiche già adottate dalla Nato a seguito della crisi in Ucraina del 2014, dunque rappresenta un'accelerazione di un riposizionamento già in corso piuttosto che una politica nuova. Si tratta della *Enhanced Forward Presence* (Efp), elaborata al summit Nato in Galles nel 2014 e divenuta operativa nel 2017, la quale si articola in quattro battaglioni multinazionali di stanza in Polonia e nei tre paesi baltici, guidati da Regno Unito, Canada, Germania e Stati Uniti (questi battaglioni hanno più che triplicato le loro dimensioni

⁵ Nato, *Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine*, 25 febbraio 2022.

⁶ *Statement by NATO Heads of State and Government*, 24 marzo 2022.

dall'inizio del conflitto).⁷ Similmente, sul fianco sud-est, la *Tailored Forward Presence*, lanciata nel 2017, ha rafforzato la presenza terrestre, aerea e marittima nella regione del Mar Nero.⁸

Il rinnovato impegno della Nato a est si è accompagnato a quello statunitense, anch'esso intensificatosi dopo la crisi del 2014. Già l'amministrazione Obama aveva lanciato la *European Reassurance Initiative* – poi rinominata *European Deterrence Initiative* – che metteva a programma la presenza a rotazione di 7.000 uomini nei paesi dell'Europa centrale e orientale – da febbraio l'amministrazione Biden ha ulteriormente rafforzato la presenza americana con altri 15.000 uomini, portando complessivamente a circa 100.000 il numero di soldati americani in Europa.⁹

Oltre al rafforzamento del fianco est, infine, i paesi Nato hanno immediatamente intensificato il trasferimento di armi al governo di Kiev. Gli aiuti occidentali sono stati determinanti tanto da permettere alle forze armate ucraine di resistere alla forza d'urto dell'offensiva russa e successivamente nel permettere a Kiev una parziale riconquista dei territori occupati. Con l'eccezione di Bulgaria e Ungheria, tutti i paesi Nato hanno contribuito agli aiuti militari. Le forniture sono state cospicue e hanno ricompreso armi anticarro, sistemi di difesa antiaerea (in particolare i famigerati missili *Stinger*, *Patriot* e *Javelin*), elicotteri, droni, obici, carri armati, veicoli militari, artiglieria di piccolo calibro, munizioni e una serie di dotazioni militari non-letali (dispositivi di protezione, equipaggiamento, sistemi di comunicazione e così via). Molto più caute o del tutto assenti sono state invece le forniture militari che avrebbero potuto innescare una qualche forma più pericolosa di escalation, come i missili a lungo raggio o la fornitura di jet bombardieri (ad

⁷ P. Belkin, *Russia's Invasion of Ukraine: NATO's Response*, Congressional Research Service, CRS Insight n. 11866, 21 marzo 2022.

⁸ Si veda il portale Nato dedicato sul sito ufficiale della Nato: [NATO's military presence in the East of the Alliance](#).

⁹ A. Cordesman, "The Ukraine War: Preparing for the Longer-term Outcome", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington DC, 2022.

esempio i MIG-29, la cui fornitura è stata bloccata).¹⁰ Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia si sono particolarmente esposte con armi di produzione russa e sovietica, le uniche compatibili con molti dei sistemi militari ucraini. Successivamente con il prolungarsi del conflitto e la guerra di attrito che si è andata profilando dalla tarda primavera in poi, i paesi Nato hanno intensificato i trasferimenti di armi di produzione occidentale, accompagnandoli a nuovi programmi di addestramento del personale ucraino.

La gran parte degli stanziamenti è arrivata dagli Stati Uniti, i quali hanno contribuito agli aiuti militari e non in misura maggiore di tutti gli altri alleati congiuntamente. Le stime variano molto ma diverse fonti quantificano l'aiuto da parte americana intorno ai 48 miliardi di dollari per il 2022¹¹ – più di quanto gli Usa spendevano nella *loro* guerra in Afghanistan (circa 46 miliardi su base annua). Più in generale, nella Nato i paesi che hanno contribuito maggiormente (oltre agli Stati Uniti), sono stati il Regno Unito (circa 4 miliardi di dollari), la Germania (circa 2 miliardi di euro) e, in misura proporzionata alle loro economie, Polonia e i paesi baltici. Più contenuti, in termini comparativi, sono stati gli aiuti da parte di altri grandi paesi europei come, ad esempio, la Francia (470 milioni di euro) o l'Italia (310 milioni di euro).¹²

Il nuovo concetto strategico 2022

Oltre al tema del conflitto, la grande novità del 2022 è stata l'adozione del nuovo Concetto Strategico, adottato al summit di Madrid (28-30 giugno). Il più importante documento di

¹⁰ D. Kunertova e N. Masuhr, “[The War against Ukraine Shapes NATO](#)”, *Policy Perspective*, CSS Eth Zurich, vol. 10, n. 4, June 2022, p. 3.

¹¹ J. Master e W. Merrow, [How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts](#), Council on Foreign Relations, 16 dicembre 2022.

¹² G. Sarcina, “[Lo scontro con Putin, l'America unita su Kiev](#)”, *Corriere della Sera*, 21 dicembre 2022.

indirizzo dell'alleanza è andato a sostituire, più che aggiornare, il vecchio concetto strategico del 2010. Le novità presenti sono diverse, alcune delle quali sono state evidentemente frutto degli eventi più drammatici legati alla guerra in Ucraina, altre invece sembrano indicare mutamenti di più lungo periodo. Queste ultime rimandano in particolare alla parabola che ha attraversato tutta la vicenda dell'ordine internazionale liberale e che ha visto anche la Nato passare dal ruolo di garante incontrastato della sicurezza euro-atlantica alla crescente percezione di una crescente instabilità.¹³ Il concetto strategico del 2022 – paragonato a quelli che l'hanno preceduto nel 2010 e ancor prima nel 1999 e 1991 – conferma questa traiettoria: se negli anni Novanta la Nato era un'alleanza eccezionalmente sicura, nel 2010 era già un'alleanza che metteva in conto nuove sfide, oggi è un'alleanza che si sente apertamente minacciata. Il Concetto Strategico 2022 su questo è fin troppo chiaro: la Nato si sente sfidata frontalmente sul terreno europeo, nello spazio geopolitico che più di ogni altro è chiamata a difendere, da una minaccia formidabile, che per la prima volta può mettere a repentaglio sul serio la sicurezza degli alleati.

Laddove, nei documenti del 1999 e del 2010, i nemici della Nato erano indefiniti, nel nuovo concetto strategico le linee di inimicizia fra chi sta dentro l'alleanza e chi sta fuori si sono fatte cristalline. Sul tema della Russia si consuma infatti la discontinuità più rilevante. Nel concetto del 2010 la Federazione Russa era un partner “con cui creare uno spazio comune di pace, stabilità e sicurezza”, un partner con cui la Nato non è in conflitto ma “piuttosto [con cui] vuole cercare una vera partnership strategica”.¹⁴ Nel 2022 il rapporto è invece del tutto ribaltato, dopo i brevi accenni relativi agli scopi dell'alleanza, il primo punto di merito nella sezione *Strategic Environment* del nuovo concetto strategico punta il dito contro l'aggressione russa. Poco dopo, si legge che “la Federazione Russa è la sfida

¹³ A. A. Colombo, *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, Cortina, 2022.

¹⁴ *Active Engagement, Modern Defence. NATO Strategic Concept 2010*.

più significativa e diretta alla sicurezza degli alleati e alla pace e stabilità dell'area euro-atlantica".¹⁵ Una linea di inimicizia mai dichiarata in termini così perentori.

L'allargamento a Svezia e Finlandia

Infine, sempre come effetto della guerra, un altro forte elemento di novità del 2022 ha riguardato il tema dell'allargamento con le richieste di ingresso nella Nato da parte di Svezia e Finlandia. La scelta dei due paesi, che abbandonano una lunga tradizione di neutralità, naturalmente è stata dettata dal conflitto in Ucraina. Ma quel che va sottolineato è che da parte della Nato si è confermata, nonostante le controversie legate alle politiche di allargamento, la ferma volontà di mantenere la cosiddetta politica della "porta aperta" verso le richieste di ogni potenziale aspirante membro.

Nell'attribuzione alla Federazione Russa di ogni responsabilità dell'attacco all'Ucraina, la Nato ha infatti rigettato l'accusa secondo cui l'allargamento a Est possa essere interpretato come una concausa del conflitto in Ucraina. Al di là dell'accesso dibattito sull'allargamento a Est e al tipo di conflittualità che poteva alimentare con la Russia, e al di là delle considerazioni geopolitiche che hanno storicamente collocato l'Ucraina in una posizione geografica molto più problematica rispetto ad altri paesi dell'Europa dell'est, ciò che si vuole sottolineare è che, dal punto di vista politico-strategico, la guerra non si è tradotta in una messa in discussione della *open door policy* adottata dalla Nato a metà degli anni Novanta. Al contrario, l'aggressione dell'Ucraina, negli ambienti Nato, è sembrata confermare la *raison d'être* dell'allargamento, inteso come atto di messa in sicurezza dell'Europa orientale e come argine alla crescente aggressività russa.¹⁶ Dunque, l'Alleanza ha confermato

¹⁵ NATO *Strategic Concept 2022*.

¹⁶ J.J. Mearsheimer, "The Causes and Consequences of the Ukraine War", *Horizons*, n. 21, estate 2022, pp. 12-27.

la reazione già maturata all'indomani della crisi in Ucraina del 2014: di fronte alle rivendicazioni russe, ha abbandonato l'ipotesi della neutralità del paese e ha invece intensificato la cooperazione militare Nato-Ucraina, non solo mantenendo sul tavolo ma accreditando la prospettiva di un futuro ingresso dell'Ucraina nella Nato.¹⁷

In questo quadro, quando il 18 maggio 2022 la Finlandia e la Svezia hanno congiuntamente consegnato la lettera di richiesta ufficiale di ingresso nell'Alleanza atlantica, abbandonando così la lunga tradizione di neutralità che caratterizzava i due paesi, la decisione è stata salutata con entusiasmo dai Paesi membri (con la sola eccezione della Turchia). L'ingresso di Finlandia e Svezia si presenta come un nuovo *round* di allargamento profondamente diverso da quelli del passato. Anzitutto, i due paesi mostrano un quadro di stabilità interna e credenziali democratiche molto superiori rispetto ai paesi dell'Est Europa entrati nella Nato dal 1999 in poi. Inoltre, provengono da un passato di neutralità formale e allineamento sostanziale con l'Occidente piuttosto che da un passato di appartenenza a una sfera di influenza avversaria alla Nato. Infine, Finlandia e Svezia godono di un settore difesa e uno stato delle forze armate di gran lunga più sviluppato rispetto ai nuovi membri dell'Europa dell'Est, hanno per di più già partecipato a molte missioni Nato sviluppando un alto grado di interoperabilità, dunque, il loro contributo militare all'alleanza sarà sostanziale.

Come tutti gli allargamenti, tuttavia, anche quello di Finlandia e Svezia non potrà che accompagnarsi a diversi problemi.¹⁸ Un'alleanza a 32 (raddoppiata rispetto ai 16 membri del 1991) dovrà fare i conti con un'ulteriore complicazione dei processi decisionali e con l'aumento dell'eterogeneità delle domande di sicurezza – problemi già emersi con le ammissioni post-guerra fredda. Come già successo in passato, l'allargamento ai due

¹⁷ See A. Wolff, "The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis", *International Affairs*, vol. 91, n. 5, 2015, pp. 1103-121.

¹⁸ E. Ashford, "NATO Should Think Twice Before Accepting Finland and Sweden", *The Washington Post*, 30 maggio 2022.

paesi scandinavi accrescerà inevitabilmente le percezioni di accerchiamento della Federazione Russa, di antagonismo con l'Occidente e irrigidirà i rapporti fra i paesi Nato e Mosca. Inoltre, il nuovo ingresso, unito ai nuovi investimenti sulle spese per la difesa, contribuirà alla rimilitarizzazione dell'Europa, riducendo significativamente le aree di neutralità. Infine, se l'allargamento a Est per vent'anni ha alimentato una competizione strategica concentrata fondamentalmente nell'area che dai paesi baltici arriva al Mar Nero, con i nuovi ingressi la stessa competizione si estenderà al cosiddetto *high North*, quindi al Mar Baltico, al Mare di Barents e più in generale nell'Artico.

Il 2022, dunque, insieme al ritrovato protagonismo della Nato a cui si è accennato in apertura, sarà ricordato anche come l'apertura di una nuova stagione di competizione e di rimilitarizzazione in Europa i cui esiti rimangono ancora drammaticamente incerti.

3. Verso un ritorno delle guerre tradizionali tra grandi potenze?

Valter Coralluzzo

Già all'indomani della “guerra dei cinque giorni” (8-12 agosto 2008) tra Russia e Georgia – che in pratica consistette in un’ampia offensiva condotta dalle forze armate russe contro il territorio georgiano, in nome della difesa delle repubbliche separatiste dell’Ossezia del Sud e dell’Abkhazia di cui Tbilisi stava cercando di riprendere il controllo *manu militari* – Robert Kagan, figura di spicco del neoconservatorismo americano, poté osservare che quel conflitto rappresentava uno spartiacque della storia recente non meno significativo della caduta del Muro di Berlino: esso, infatti, segnava “il ritorno ufficiale della storia allo stile ottocentesco dei grandi scontri di potere, con tanto di virulenza nazionalistica, battaglie per le risorse, lotte per sfere d’influenza e territori, e persino – anche se questo può urtare le nostre sensibilità da ventunesimo secolo – l’impiego della forza militare per assicurare obiettivi geopolitici”.¹ Ciò del resto non faceva che confermare la tesi portante del libro che lo stesso Kagan aveva appena dato alle stampe² e nel quale, facendosi beffe dell’ottimismo di quanti si erano illusi che negli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra fredda stesse consolidandosi un nuovo ordine internazionale caratterizzato dal venir meno di ogni serio motivo di conflitto tra gli stati, egli

¹ R. Kagan, “Il pretesto del nazionalismo”, *Corriere della Sera*, 21 agosto 2008.

² Id., *The Return of History and the End of Dreams*, 2008; trad. it. *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, Milano, Mondadori, 2008.

sosteneva che in quegli anni si era vissuto “solo un momento di pausa nell’eterna competizione fra popoli e nazioni”³ e che nei decenni a venire il tradizionale confronto geopolitico tra grandi potenze sarebbe tornato prepotentemente alla ribalta, in un contesto globale vieppiù segnato dallo scontro irriducibile tra democrazie e autocrazie.

Quanto scritto da Kagan a commento della “guerra d’agosto” tra Russia e Georgia si attaglia perfettamente al contesto attuale. Molte caratteristiche di quella che a buon diritto può ritenersi la prima (ancorché sottovalutata) guerra europea del XXI secolo si ritrovano infatti, amplificate, nella guerra di aggressione in corso in Ucraina, generalmente raffigurata come un conflitto classico, convenzionale, simmetrico, ad alta intensità e su vasta scala tra eserciti regolari (sia pure affiancati da gruppi militari privati) che cercano di conquistare territori e posizioni di vantaggio facendo largo uso di mezzi corazzati e artiglieria pesante: insomma, un conflitto che ha inopinatamente riportato nel cuore dell’Europa la guerra tradizionale, in una forma che sotto molti aspetti ricorda le due guerre mondiali. Pubblica opinione, media, decisori politici e analisti vari ne sono rimasti evidentemente spiazzati: una cospicua parte di essi, a dispetto dei circostanziati preannunci americani di un imminente possibile attacco della Russia all’Ucraina, ha negato fino all’ultimo che un evento del genere potesse concretizzarsi davvero; per altri, invece, l’attacco russo ha rappresentato una sorpresa solo nella forma, non nella sostanza, essendo facile coglierne il senso di naturale (e perciò prevedibile) tappa di un percorso evolutivo della politica estera russa da tempo incentrato sulla lotta per il riconoscimento del proprio *status* di grande potenza condotta, in maniera sempre più spregiudicata e aggressiva, dalla Russia post-sovietica.

³ *Ibidem*, p. 14.

La tesi del declino della guerra

Per comprendere appieno le ragioni dell'ostinato rifiuto a considerare come una possibilità reale una guerra del tipo di quella scatenata dalla Russia di Putin all'alba del 24 febbraio 2022 – guerra che pure non è giunta come un fulmine a ciel sereno, ma ha impresso una brusca *escalation* al conflitto in corso dal 2014 nel Donbass – sarà bene tenere a mente che tutti noi, alla maniera dei Galli che si opponevano a Cesare, tendiamo a seguire la logica per la quale “gli uomini, in genere, sono inclini a credere vero ciò che desiderano”⁴ Non a caso le scienze cognitive poste al servizio della previsione e decisione strategica ci mettono in guardia dal pericolo rappresentato da quei fattori (credenze, valori, illusioni) che, fungendo da filtro rispetto a un esame imparziale dei dati di fatto, finiscono per compromettere l'umana capacità di revocare in dubbio le proprie convinzioni, inducendoci a cadere in trappole cognitive (considerare vere solo le informazioni che confermano le nostre aspettative, o assimilare le informazioni in arrivo alle nostre preesistenti *worldviews*) che generano una percezione distorta della realtà. Nel nostro caso, si può notare come il conflitto russo-ucraino metta seriamente in discussione alcune radicate convinzioni riguardo alla guerra, alle sue recenti trasformazioni e alla sua evoluzione futura. Maturate nel contesto dell'intenso dibattito che su questi temi è venuto sviluppandosi negli ultimi decenni, soprattutto nell'ambito degli studi strategico-internazionalistici, tali convinzioni rimandano a due assunti che hanno riscosso ampi (ma non unanimi) consensi tra gli studiosi: il tramonto della tradizionale guerra tra stati e la scomparsa della guerra tra grandi potenze (o *major war*). Solitamente compendiate nella formula, più generale e inclusiva, del “declino della guerra”, questi assunti, che sembrano riflettere bene l'esperienza storica dell'età della Guerra fredda e di quella post-bipolare, meritano un'attenta considerazione.

⁴ G. Cesare, *Commentarii de bello Gallico*, Libro III, 18, 6.

È trascorso più di un secolo da quando lo storico britannico George Gooch scrisse: «possiamo ora guardare con una certa fiducia al tempo in cui la guerra tra nazioni civilizzate sarà considerata antiquata come il duello»⁵. Si potrebbe pensare, sulla scorta dei dati forniti dai *conflict datasets* più autorevoli, che quel tempo sia arrivato, tant'è che già qualche anno fa Thomas Barnett ha affermato che «la guerra tra stati ha seguito il percorso del dinosauro»⁶, quello che porta all'estinzione. Tali dati, infatti, mostrano chiaramente come dopo il 1945, malgrado la crescita considerevole del numero degli stati, le guerre internazionali classiche – cioè i conflitti simmetrici e convenzionali tra stati sovrani combattuti attorno a un fronte militare da eserciti regolari che impiegano armi, tattiche e strategie paragonabili – abbiano fatto registrare una drastica diminuzione, divenendo nell'insieme piuttosto rare e in alcune parti del mondo addirittura un ricordo del passato. Di qui la fortuna dell'immagine di un mondo diviso in due, in cui le *zones of peace* (circoscrivibili alla comunità di sicurezza euroatlantica), dove si godono i benefici dello sviluppo economico, della stabilità politica e della democrazia liberale, coabitano con le *zones of turmoil* (la rimanente parte del mondo), dove in presenza di stati “forti” (cioè capaci di svolgere le loro funzioni sovrane) la politica di potenza e il dilemma della sicurezza continuano a dettare le regole del gioco, mentre in presenza di stati “deboli” (cioè incapaci di legittimarsi mediante l'offerta di sicurezza e altri servizi) proliferano le guerre civili e di frammentazione territoriale.⁷

Per quanto il “racconto dei due mondi” possa apparire un po' forzato, è un dato di fatto che i pochi conflitti interstatali che si sono combattuti negli ultimi decenni – sia quelli di minore

⁵ G.P. Gooch, *History of Our Time, 1885-1911*, London, Williams and Norgate, 1911, pp. 248-49.

⁶ T.P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map*, New York, G.P. Putnam's Sons, 2004, p. 271.

⁷ M. Singer e A. Wildavski, *The Real World Order. Zones of Peaces, Zones of Turmoil*, Chatham (NJ), Chatham House, 1993.

entità, sia quelli che, superando la convenzionale soglia di letalità dei mille morti in battaglia per anno,⁸ sono classificabili come vere e proprie guerre – siano stati spazialmente confinati in aree periferiche o semi-periferiche del sistema internazionale. Inoltre, essi hanno quasi sempre riguardato attori minori e, quando hanno coinvolto le principali potenze del sistema, non hanno mai comportato il loro confronto diretto sul campo ma soltanto guerre “per procura” (cioè confronti fra soggetti minori protetti ciascuno da una grande potenza) o forme di guerra indiretta, coperta, non-convenzionale o ibrida; oppure si è trattato di conflitti che hanno contrapposto una potenza maggiore (guidante magari un’ampia coalizione di stati) a una potenza minore, o ad attori non statali di natura criminale o terroristica – si tratta delle cosiddette “guerre di polizia” (*policing wars*),⁹ per mezzo delle quali i paesi occidentali (Stati Uniti in testa) hanno tentato di ristabilire l’ordine in contesti lacerati dalla guerra civile, di destabilizzare (fino a rovesciarne il regime, previa *reductio ad hitlerum* del dittatore di turno) gli stati bollati come “canaglie” o di contrastare militarmente l’attività di organizzazioni criminali o terroristiche. La stessa Mary Kaldor, che pure in alcuni passaggi del suo libro più noto¹⁰ sembra indulgere a una stereotipata identificazione delle guerre post-bipolari con le “nuove guerre” – che sono essenzialmente guerre interne, che in situazioni di collasso dello Stato (dovuto all’impatto della globalizzazione) vengono combattute da attori non statali per motivi riconducibili alla politica dell’identità –, ha fatto cenno nelle sue analisi a questo tipo di conflitti parlando di “guerra spettacolo” e “guerra

⁸ Fra i morti in battaglia (*battle-related deaths*) rientrano le vittime militari e civili causate dai tradizionali combattimenti sul campo, da eventuali attività di guerriglia e da ogni tipo di bombardamento.

⁹ C. Holmqvist, *Policing Wars. On Military Intervention in the Twenty-First Century*, London, Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁰ M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized violence in a Global Era*, 1999; trad. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell’età globale*, Roma, Carocci, 1999.

neomoderna”:¹¹ la prima è la guerra a distanza, ipertecnologica e “a zero morti” (*casualty free*) tipica di un Occidente “post-eroico”¹² i cui cittadini non sono più disposti a sacrificare le proprie vite in guerra ma nella guerra (ridotta a una sorta di simulazione virtuale mediaticamente sovrarappresentata) vengono coinvolti soltanto come lontani spettatori; la seconda può assumere la forma di una guerra interstatale limitata, in genere riconducibile a dispute confinarie, o di una guerra di contro-insorgenza, generata dall’inasprimento del processo politico di polarizzazione della paura e dell’odio proprio delle “nuove guerre”.

Se attribuire all’innegabile rarefazione della guerra tra stati il significato di una sua prossima o già avvenuta scomparsa può dunque apparire un esercizio di *wishfulthinking*, per giunta contraddetto dalle evidenze empiriche più recenti, che segnalano un aumento della frequenza dei conflitti interstatali e della loro letalità,¹³ non v’è dubbio che a frenare il ricorso a questo tipo di guerra intervengano molteplici fattori: anzitutto, l’accresciuta distruttività e antieconomicità della guerra – tema classicamente liberale ripreso, all’inizio del XX secolo, da Norman Angell;¹⁴ poi, la progressiva perdita di legittimità dell’uso della forza e la “tabuizzazione” della guerra stessa, che sarebbe divenuta, secondo John Mueller, non soltanto “razionalmente” ma anche “subconsciamente inconcepibile”¹⁵ – al punto da obbligare quanti ancora vi ricorrono a celarla dietro le formule eufemistiche del *peace enforcing*, dell’“ingerenza

¹¹ Id., *Global Civil Society: An Answer to War*, 2003; trad. it. *L’altra potenza. La società civile globale: la risposta al terrore*, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 130-39.

¹² E.N. Luttwak, “Towards Post-Heroic Warfare”, in *Foreign Affairs*, vol. 74, n. 3, 1995.

¹³ S. Davies, T. Pettersson e M. Öberg, “Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare”, *Journal of Peace Research*, col. 59, n. 4, 2022, pp. 593-610.

¹⁴ N. Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*, 1910; trad. it. *La grande illusione*, Roma, Enrico Voghera Editore, 1913.

¹⁵ J. Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989, p. 240.

umanitaria” e delle “operazioni di polizia internazionale”, o a rilegittimarla mediante il richiamo opportunistico alla grammatica della “guerra giusta”;¹⁶ infine, la scarsa praticabilità, nel sistema internazionale attuale, della conquista territoriale, che ha sempre costituito uno degli obiettivi principali delle guerre tra stati ma al giorno d’oggi sembra non avere più spazio, perché il diritto all’integrità del proprio territorio è così radicato nell’ordinamento politico-giuridico internazionale che è ovvio per chiunque che i confini statali non possano essere modificati in modo unilaterale e che qualunque tentativo di accaparrarsi territori con la forza, anche se può generare consenso interno, debba ritenersi illegittimo e gravemente lesivo della reputazione internazionale di uno Stato, delle sue élite dirigenti o del suo leader. Questi fattori – ai quali se ne potrebbero aggiungere altri, che rimandano al ruolo giocato dai processi di democratizzazione, dalle istituzioni internazionali, dal meccanismo della deterrenza e dalla “benevola” egemonia americana, il cui effetto “pacificatore”, però, appare da tempo in via di indebolimento – offrono una preziosa chiave di lettura del declino della classica guerra tra stati e, più ancora, della guerra tra grandi potenze. Della *major war*, in particolare, sono in tanti ad aver decretato la definitiva eclissi, ritenendo che il rischio che possa scoppiare, oggi o nel prevedibile futuro, un conflitto del genere sia pressoché inesistente¹⁷. Ma è davvero così?

¹⁶ A. Colombo, “La guerra in Ucraina e il trionfo contemporaneo della guerra giusta”, *La fionda*, n. 2, 2022, pp. 28-40.

¹⁷ Il massimo esponente di questa linea di pensiero è John Mueller, che a distanza di vent’anni dal suo libro più noto (*Retreat from Doomsday*) ha ribadito con forza le proprie tesi (J. Mueller, “War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment”, *Political Science Quarterly*, vol. 124, n. 2, 2009, pp. 297-321. Per un’opinione contraria vedi J.W. Forsyth Jr. e T.E. Griffith Jr., “Through the Glass Darkly: The Unlikely Demise of Great-Power War”, *Strategic Studies Quarterly*, vol. 1, n. 1, 2007, pp. 96-115.

Verso un ritorno del rimosso?

È innegabile che dopo il 1945 l'umanità abbia goduto di una "lunga pace",¹⁸ che il sistema di dissuasione nucleare reciproca basato sulla Mad (*Mutual Assured Destruction*) ha contribuito a rafforzare, modificando in profondità e irreversibilmente i termini del calcolo razionale dei costi e benefici di una guerra avvertita ormai come "impensabile": è bene però ricordare che nella storia si danno altri esempi di lunghe paci generali, comunque destinate a esaurirsi. D'altro canto, si può certamente considerare la stessa Guerra fredda come una *major war*, diversa da tutte le altre nella forma ma simile nelle conseguenze perché generativa di un nuovo ordine internazionale costruito attorno all'egemonia degli Stati Uniti, senonché proprio il fatto che la Guerra fredda sia finita "senza che venisse sparato un solo colpo nel suo teatro principale (l'Europa) ... l'ha resa sterile di un'effettiva pace costitutiva: quasi che ancora una volta, come sempre e amaramente, solo la vittoria conseguita sanguinosamente sul campo di battaglia riesca a trasformare il *potere* dell'egemone in legittima *autorità*".¹⁹ Detto altrimenti: se un *vero* ordine internazionale può prodursi soltanto a partire da una grande guerra (che separi impietosamente vincitori e vinti, dominanti e dominati), allora "si dovrà concludere che i tempi che non conoscono grandi guerre sono destinati invece a conoscere grande disordine".²⁰ E che la fine del "secolo breve" abbia segnato l'inizio di una fase di disordine, complessità e imprevedibilità crescenti della politica internazionale è un fatto assodato. Come escludere, allora, che in un contesto fin qui caratterizzato dall'assenza di conflitti (o anche solo di aspettative di guerra) tra le potenze principali del sistema la *major war* possa tornare a essere almeno "pensabile"?

¹⁸ J.L. Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security*, vol. 10, n. 4, 1986, pp. 99-142.

¹⁹ V.E. Parsi, *Il sistema politico globale: da uno a molti*, in Id. (a cura di), *Che differenza può fare un giorno*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, p. 103.

²⁰ L. Bonanate, *Il futuro della guerra e le guerre del futuro*, in T. Gregory (a cura di), *XXI secolo*, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana Treccani, 2009, vol. 3, p. 434.

Ci si potrebbe inoltre domandare, con Alessandro Colombo, se abbia ancora senso “intendere per *major war* soltanto una guerra tra le principali potenze su scala globale”, o non si debba piuttosto concepire “la possibilità di *major war* fra le principali potenze di ciascun sistema regionale”. In questo caso, “le cose cambiano di molto”: se infatti la prospettiva di una guerra globale non sembra plausibile, “lo stesso non è affatto vero qualora si sposti la prospettiva al livello delle singole regioni, con l’unica e consueta eccezione di Europa e America”.²¹ Un’eccezione che però non sembra essere più tale alla luce di quanto sta avvenendo in Ucraina, dove un conflitto diadico locale (con aspetti, generalmente sottaciuti, di guerra civile) si è venuto trasformando (da quando il logoramento dell’esercito russo ha reso evidente agli americani che l’Ucraina non era più una causa persa ma un’opportunità strategica per indebolire e marginalizzare la Russia) in un’anomala *proxy war*²² dalle crescenti capacità di destabilizzazione globale – cioè in una “guerra per procura” tra la Russia, le cui rivendicazioni di *status* hanno messo capo a una sorta di crociata anti-occidentale nel nome del multipolarismo che sembra poter riunire tutte le potenze revisionistiche nei confronti degli assetti internazionali esistenti, e gli Stati Uniti, votati alla difesa di un ordine mondiale che non sia dominato dalla prevaricazione attraverso la forza (alla quale peraltro loro stessi, più d’una volta, hanno fatto ricorso) –, se non addirittura in uno “scontro di civiltà” tra Occidente e non-Occidente (si vedano le dichiarazioni in tal senso dello stesso Putin e del patriarca della Chiesa ortodossa russa Kirill).²³ Certo, come rileva Ian Morris, oggi “qualsiasi

²¹ A. Colombo, “Guerra e discontinuità nelle relazioni internazionali. Il dibattito sul declino della guerra e i suoi limiti”, *Rivista italiana di scienza politica*, vol. XLII, n. 3, 2012, pp. 452-53.

²² Una spiegazione convincente del perché la vulgata della “guerra per procura”, riferita al conflitto russo-ucraino, sia da ritenersi approssimativa e inadeguata è offerta da A. Giannuli, *Spie in Ucraina*, Milano, Ponte alle Grazie, 2022, pp. 157-58 e 182-85.

²³ M. Rubboli, *La guerra santa di Putin e Kirill*, Chieti, Edizioni GBU, 2022.

mossa che comporti il rischio di una guerra aperta con gli Stati Uniti implica ancora una buona dose di follia”, ma in futuro “i possibili vantaggi potrebbero apparire molto diversi alle potenze emergenti del 2030 e del 2040», nel qual caso dovremo affrontare tempi che “avranno probabilmente molto in comune con il decennio successivo al 1910”.²⁴ Ciò confermerebbe quanto sostenuto da uno dei critici più radicali della tesi del declino della guerra, John Mearsheimer, per il quale la fine della Guerra fredda “non ha dato origine ad alcun attenuamento nella struttura anarchica del sistema [internazionale] – semmai il contrario – e non c’è quindi motivo di aspettarsi che le grandi potenze assumano nel nuovo secolo comportamenti molto diversi da quelli adottati nei due secoli precedenti”.²⁵

È opportuno, tuttavia, accennare anche a un’altra questione. Si è detto che il conflitto russo-ucraino ha segnato il ritorno della guerra tradizionale nel cuore dell’Europa: ma è davvero così “tradizionale”, ed eccentrico rispetto al paradigma delle “nuove guerre”, il conflitto che si sta combattendo in Ucraina? La mappa della violenza organizzata odierna, com’è noto, vede prevalere conflitti che, comunque li si voglia definire – guerre post-nazionali, dei popoli, fra la gente, di terzo genere, di quarta o quinta generazione, ibride, post-eroiche, post-moderne, o semplicemente nuove guerre –, rimandano a uno scenario globale e pluridimensionale in cui il legame della guerra con la trinità clausewitziana di Stato, esercito e popolo si è fatto assai lasco, nel senso che tali conflitti implicano la presenza di attori non statali, l’evaporazione della linea di demarcazione tra lo spazio e il non-spazio di battaglia e l’impiego coordinato e simultaneo di una variegata gamma di strumenti militari e non militari (armi convenzionali, tattiche irregolari, azioni criminali, terrorismo, violenza indiscriminata, ma anche tecnologie altamente sofisticate, tecniche classiche di disinformazione e

²⁴ I. Morris, *War – What Is Good For?*, 2014; cit. in G. Breccia, *La grande storia della guerra*, Roma, Newton Compton editori, 2020, pp. 354-55.

²⁵ J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2001; trad. it. *La logica di potenza*, Milano, Università Bocconi Editore, 2003, p. 328.

propaganda, operazioni di guerra cibernetica, comunicativa, psico-cognitiva, economica, commerciale e finanziaria). Se quella di “guerra ibrida” (*hybrid warfare*) è una delle espressioni più usate per descrivere la realtà dei conflitti odierni è perché in essi “non si combatte un solo tipo di guerra, ma guerre di varie categorie (o ‘generazioni’) convergono e si sviluppano in contemporanea”.²⁶

Sotto questo profilo, la guerra in Ucraina non fa eccezione. È vero che essa ci propone uno scenario che rischia di assomigliare sempre più a quello di tante guerre del passato: scontri continui e sanguinosi che non riescono a determinare la vittoria definitiva di nessuna delle parti in causa, ma mettono capo piuttosto a una guerra di logoramento il cui esito sarà deciso dal collasso del governo, dell’economia o della volontà di lottare di uno dei paesi belligeranti. È però altrettanto vero che la guerra russo-ucraina si caratterizza anche per altri aspetti – presenza accanto alle forze regolari di soggetti privati e semi-privati (come i *foreign fighters*, i mercenari del Gruppo Wagner e i *kadyrovcy* ceceni), estensione del campo di battaglia a tutta la società ucraina, ricorso a un’ampia varietà di strumenti non convenzionali (si pensi alla *weaponization* dell’energia, ossia all’utilizzo dei flussi energetici come arma di pressione), impiego massiccio di droni e di sistemi d’arma *hi-tech*, accresciuta importanza del dominio cibernetico (*hacking*) e di quello cognitivo (*psyops*) – che sono perfettamente in linea con le caratteristiche prevalenti (prima ricordate) dei conflitti del nostro tempo. Anzi, sotto certi aspetti, si può dire che il conflitto russo-ucraino (a dire il vero, l’Ucraina più che la Russia) ci stia proiettando verso il futuro, verso la prossima e ultima frontiera delle guerre della contemporaneità: la guerra per il controllo (non transitorio e parziale, ma semipermanente e totalizzante) della mente delle masse.

Se infatti la guerra del Golfo del 1991 è stata il primo conflitto seguito in tempo reale dalle telecamere, e le Primavere arabe

²⁶ C. Jean, *La strategia nelle guerre di quinta generazione*, in L. Bozzo (a cura di), *Studi di strategia*, Milano, Egea, 2012, p. 59.

sono state le prime rivoluzioni coordinate sui social network, quello ucraino verrà certamente ricordato come il primo teatro di guerra in cui la sesta dimensione della conflittualità, quella cognitiva, ha giocato un ruolo altrettanto (se non più) importante di quello delle altre cinque dimensioni (terra, mare, cielo, spazio extra-atmosferico e *cyberspace*), producendo effetti tangibili sul piano reale. Di fatto, la guerra russo-ucraina è stata “il primo conflitto combattuto (anche) a colpi di meme, appelli virtuali e prodotti simil-pubblicitari a metà tra la propaganda bellica e il marketing virale”:²⁷ un mix di imprevidenza e straordinaria efficacia, che ha consentito al presidente Zelenskij, primo leader online in tempo di guerra, di creare, da un lato, un “effetto raduno” attorno alla bandiera ucraina talmente vasto da incoraggiare una resistenza civile tenace e diffusa all’aggressione russa, e dall’altro da risvegliare la coscienza intorpidita di un incerto Occidente, fino a ottenerne il convinto e crescente sostegno (diplomatico, politico, economico, ma soprattutto militare) alla causa ucraina, ciò che in pratica ha ribaltato un esito (la rapida capitolazione di Kiev) dato da tutti (Putin *in primis*) per scontato. In questo senso, “se nelle relazioni internazionali ci saranno un prima e un dopo Ucraina, nelle guerre ibride ci saranno un prima e un dopo Zelenskij”.²⁸ Proprio guardando al modo sapiente e spregiudicato in cui Zelenskij ha sfruttato il vantaggio tecnologico derivante dall’uso strategico delle piattaforme digitali, l’analista cinese Zhan Shi è arrivato a definire la guerra russo-ucraina come “la prima guerra del Metaverso”: una guerra “dispersa, digitalizzata, interconnessa e intelligente”, che si svolge sia online sia offline e che fa apparire “la tattica russa, con la sua enorme macchina da guerra paragonabile a quella della Seconda guerra mondiale, goffa e datata”.²⁹ Ma ci sono anche altri aspetti della guerra in Ucraina che paiono traghettarci verso un futuro denso di incognite e

²⁷ E. Pietrobon, *Zelinskij. La storia dell’uomo che ha cambiato (per sempre) il modo di fare la guerra*, Roma, Castelvecchi, 2022, p. 74.

²⁸ *Ibidem*, quarta di copertina.

²⁹ Z. Shi, “La prima guerra del Metaverso”, *Limes*, n. 4, 2022, p. 201.

di rischi. Ci si limiterà, qui, a indicarne due: il primo riguarda l'effetto di democratizzazione (solo apparente?) prodotto dall'uso sistematico delle risorse dell'*Open-Source Intelligence*, che ha reso più trasparente l'andamento delle operazioni sul campo e ha fatto sì che “ciò che prima era in segretezza nelle mani dei governi che decidevano cosa diffondere [sia] ora in larga parte disponibile con un click sul web”;³⁰ il secondo riguarda invece il ruolo di primo piano svolto dalle capacità spaziali di operatori privati come Elon Musk, il quale, concedendo alle forze armate ucraine l'uso gratuito di Starlink, il sistema satellitare di una corporation globale (la SpaceX) di sua proprietà, ha spinto il processo di privatizzazione della guerra fino al suo punto estremo, quello in cui un privato cittadino di fatto dichiara guerra a uno Stato, non accontentandosi semplicemente di influenzare, ma pretendendo addirittura di determinare l'esito di un conflitto tra stati sovrani.

Conclusione

A causa dei processi che ha messo in moto (o rivitalizzato) nelle relazioni internazionali – da un'inquietante rimilitarizzazione dei rapporti tra gli stati a una crescente bipolarizzazione del sistema internazionale lungo l'asse democrazie/autocrazie, che però appare scarsamente compatibile con la tendenza alla formazione di blocchi regionali autosufficienti in termini di risorse e tecnologie prodotta da quel “ripensamento” della globalizzazione che dalla guerra ha ricevuto una nuova spinta – la guerra in Ucraina sarà verosimilmente ricordata come il vero evento spartiacque della prima parte del XXI secolo. Secondo Françoise Heisbourg – autore già nel 1997 di un saggio dai foschi presagi sul futuro della guerra³¹ – il conflitto

³⁰ M. Spagnulo, “L'invisibile battaglia spaziale nella guerra d'Ucraina”, *Limes*, n. 7, 2022, p. 223.

³¹ F. Heisbourg, *The Future of War*, 1997; trad. it. *Il futuro della guerra*, Milano, Garzanti, 1999, p. 23.

russo-ucraino costituisce, dopo la caduta del Muro di Berlino e gli attentati dell'11 settembre 2001, "il terzo grande evento di rottura storica degli ultimi cinquant'anni", al quale i posteri guarderanno come all'inizio di una nuova "era della guerra".³² Addirittura, c'è chi pensa che la decisione di Putin di risolvere con la forza la "questione Ucraina" stia "saldando vertiginosamente i pezzi della *terza guerra mondiale* strisciante denunciata da Papa Francesco",³³ avvicinando pericolosamente il mondo, tanto più se la minaccia russa di impiegare le armi nucleari dovesse concretizzarsi, al momento in cui le lancette del *Doomsday Clock* segneranno la mezzanotte. Naturalmente, cercare di prevedere come evolverà la situazione, in Ucraina e nel mondo, è impresa ardua: troppe le variabili da considerare, troppi i "cigni neri" – eventi rari, di grandissimo impatto e prevedibili solo a posteriori – che hanno preso a solcare le acque agitate del mondo post-bipolare. Quel che è certo è che l'illusione postmoderna in cui si è lungamente cullata l'Europa "potenza civile", persuasa della possibilità di rimodellare e pacificare le regioni limitrofe (e in prospettiva l'intero sistema internazionale) a partire dalla propria esperienza, si è dissolta (probabilmente per sempre) sotto il peso schiacciante del dilemma della sicurezza e delle spietate leggi della *power politics*, che hanno messo a nudo le vulnerabilità strategiche del continente europeo. Quanto al futuro della guerra, che oggi "sembra più dinamica e camaleontica di quanto sia mai stata in passato",³⁴ e alla forma che potrà assumere il confronto globale tra le grandi potenze, Colin Gray osserva che "è vizio inveterato dei teorici privi di immaginazione delineare un futuro identico al presente 'solo un po' di più'", ma "è errore parallelo quello di predire un futuro con pochi punti di contatto con la realtà che

³² Id., "La Russia alla perdita dell'impero", *Aspenia*, n. 99, 2002, pp. 136-137.

³³ V. Ilari, "Perché l'indipendenza economica non impedisce la guerra", *Domino*, n. 4, 2022, p. 105.

³⁴ M. Evans, "From Kadesh to Kandahar: Military Theory and the Future of War", *Naval War College Review*, vol. 56, n. 3, 2003, p. 132.

conosciamo”.³⁵ Più che mai attuali suonano, quindi, le parole scritte qualche anno fa da Edgar Morin: “Viviamo l’inizio di un inizio”, e per provare a raccapezzarci, a comprendere il significato e la direzione dei cambiamenti in corso, “dobbiamo evitare la dogmatizzazione, cioè l’indurimento delle nostre idee, il rifiuto di confrontarle con l’esperienza”.³⁶ Se invece rimarremo abbarbicati alla presunzione dell’inoppugnabile fondatezza dei nostri assunti teorici e delle nostre certezze, correremo il rischio di ritrovarci “come un pinguino, alla deriva su una banchisa di presupposti, che affonda”.³⁷

³⁵ C.S. Gray, *Another Blood Century. Future Warfare*, London, Weidenfeld and Nicolson, 2005, p. 21.

³⁶ E. Morin, *Penser global. L’homme et son univers*, 2015; trad. it. *Sette lezioni sul pensiero globale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2016, pp. 113-14.

³⁷ E. Levenson, *The Ambiguity of Change*, 1983; trad. it. *L’ambiguità del cambiamento*, Roma, Astrolabio Ubaldini, 1985, p. 16.

4. Il ritorno del nucleare

Luciano Bozzo

Gli eventi del 1989-91, il crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale e orientale, lo scioglimento del Patto di Varsavia, infine la progressiva disgregazione e finale scomparsa dell'Unione Sovietica, produssero tra altri macroscopici effetti una sorta di "eclissi nucleare". Intere biblioteche dedicate all'eventuale guerra e alla strategia nucleare, frutto di uno straordinario sforzo finanziario e scientifico protrattosi per interi decenni, parvero improvvisamente obsolete, destinate al macero. Fatte salve le dovute eccezioni, questa percezione non è mutata significativamente nei successivi tre decenni, fino al 24 febbraio dell'anno passato.

L'eclissi nucleare

Tra il primo impiego bellico delle armi atomiche, il 6 e 9 agosto 1945, e la fine della Guerra fredda migliaia di volumi e decine di migliaia di articoli e paper avevano dato sostanza al più bizantino dei dibattiti strategici. Venne edificato allora, innanzitutto e soprattutto negli Stati Uniti, un castello concettuale tanto straordinariamente vasto quanto complesso, non privo di paradossi, quando non anche di aspetti astrusi: la teoria della deterrenza nucleare. Le migliori menti, nei campi disciplinari i più diversi e non a caso successivamente battezzati

“maghi dell’Armageddon”,¹ furono ingaggiati in quegli anni da prestigiosi centri di ricerca americani, primo tra tutti la RAND Corporation. Il paradossale compito loro affidato fu d’immaginare e pianificare l’impiego delle armi più distruttive create dall’uomo, quelle nucleari e dopo il 1952 anche termonucleari, delle quali però, in ragione della loro eccessiva capacità distruttiva, occorreva scongiurare l’uso.

Fu Bernard Brodie a scrivere nel 1946 che presto gli Stati Uniti avrebbero perso il monopolio atomico e l’Unione Sovietica si sarebbe dotata sia di armi nucleari, come accadde tre anni dopo, che di missili balistici, allora e ancora a lungo in seguito non intercettabili. Quando questo sarebbe accaduto l’unione delle prime ai secondi in un unico sistema d’arma avrebbe mutato per sempre le tradizionali funzioni militare e diplomatica, e con esse la natura stessa del rapporto politica-guerra. Nelle parole di Brodie: “Fino ad oggi il compito principale del nostro apparato militare è stato vincere le guerre. Da adesso in poi deve esser quello di evitarle”.² Durante tutta la Guerra fredda al mancato uso del nucleare sul campo di battaglia si accompagnò così la sua costante e decisiva influenza sulla dialettica politica e diplomatica tra i Grandi. Secondo la celebre espressione coniata nel 1955 da sir Winston Churchill in un discorso ai Comuni la sicurezza era divenuta: “la robusta figlia del terrore e la sopravvivenza la sorella gemella dell’annientamento”.³ La minaccia di reciproco annichilimento tra superpotenze, codificata in chiusura degli anni Sessanta nella dottrina americana della mutua distruzione assicurata (Mad), finì in effetti con l’esprimere al meglio la natura ultima del particolare “sistema di guerra” che fu il bipolarismo.⁴ Non per caso l’incubo della guerra atomica e

¹ F. Kaplan, *The Wizards of Armageddon*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1991; il testo ben ricostruisce la vicenda dei più noti “strateghi laici” reclutati dai grandi centri di ricerca statunitensi.

² B. Brodie, *Implications for Military Policy*, in Id. (a cura di), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, Harcourt & Brace, 1946, p. 76.

³ A. Roberts, *Churchill: la biografia*, Torino, UTEI, 2020, p. 1322.

⁴ C.M. Santoro, *Il sistema di guerra: teoria e strategia del bipolarismo*, in L. Bonanate

l'inquietante prospettiva del “*day after*” entrarono e rimasero a lungo nell'inconscio e nell'immaginario collettivo, anche per il tramite delle più diverse espressioni della cultura, pop e alta. Nondimeno, in Occidente la Mad fu dapprima teorizzata e infine largamente percepita come il vero pilastro portante di un equilibrio internazionale, sì stabile, perché del terrore (*balance of terror*).

Non stupisce perciò constatare che alla fine di quel sistema facesse seguito, nel sollievo collettivo, l'eclissi nucleare, uno dei massimi “*peace dividends*” celebrati nei mesi euforici dell'immediato post-Guerra fredda. Il 2 agosto 1990, giorno d'inizio della guerra del Golfo, segnò il brusco risveglio da quel sogno di primavera. Il collasso sovietico, la crisi della Federazione Russa e lo status internazionale della Cina, ancora solo un Paese in via di sviluppo, fecero sì, tuttavia, che negli anni Novanta il dibattito sul nucleare rimanesse neanche lontanamente paragonabile a quello che si era sviluppato nei precedenti decenni.

Il dibattito sul nucleare negli anni Novanta

Nel primo decennio del dopo-Guerra fredda, mentre tramontavano le speranze americane di fondare un nuovo ordine internazionale garantito dall'iperpotenza uscita vincitrice dal confronto bipolare, l'attenzione per il nucleare si concentrò su tre temi principali. *Primo*, la “lezione del Golfo” parve e non a torto costituire un possibile, potente incentivo alla proliferazione nucleare da parte delle potenze regionali avverse a Washington (*rogue states*): Iran, Corea del Nord, Siria, Libia. Da più parti s'ipotizzò allora che ove le ambizioni nucleari di Saddam Hussein avessero avuto successo egli sarebbe riuscito a dissuadere gli Stati Uniti dall'intervenire nel Golfo per la

liberazione del Kuwait.⁵ Un argomento, questo, fatto proprio nei mesi scorsi da chi ritiene che Putin mai avrebbe aggredito l'Ucraina se nel dicembre 1994, col Memorandum di Budapest, Kiev non avesse ceduto alla Federazione Russa le armi nucleari ereditate dall'Unione Sovietica, in cambio dell'impegno di Mosca a garantirne la sicurezza rivelatosi poi fittizio.⁶ Secondo, all'inizio degli anni Novanta alcuni tra i fautori della tesi della transizione al multipolarismo del sistema internazionale ipotizzarono che per ragioni di status e di sicurezza le potenze emergenti, Germania e Giappone, avrebbero probabilmente sviluppato capacità nucleari militari.⁷ Terzo, proseguì in quegli stessi anni un confronto teorico avviato in apertura del precedente decennio. Da un lato manteneva la propria tradizionale posizione eterodossa Kenneth Waltz. A suo avviso la proliferazione nucleare, se limitata a una quindicina o poco più di attori, avrebbe contribuito a stabilizzare le relazioni tra rivali regionali (ad esempio Israele e Iran o India e Pakistan), come era avvenuto a livello globale nel caso delle due superpotenze.⁸ Altri paventavano, al contrario, i gravi rischi associati alla diffusione delle armi nucleari a vantaggio di Paesi in via di sviluppo e a regime non democratico, non atti a garantire né adeguate misure di sicurezza né il controllo politico dei militari.⁹

⁵ Tra altri cfr. J. Record, "Defeating Desert Storm (and Why Saddam Didn't)", *Comparative Strategy*, vol. 12, n. 2, 1993, pp. 125-40.

⁶ Prima della firma del Memorandum l'argomento fu avanzato in J.J. Mearsheimer, "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 3, estate 1993, pp. 50-66. Il testo del Memorandum è disponibile all'indirizzo: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>

⁷ È questo il caso di J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, in S. Lynn-Jones (a cura di), *The Cold War and After: Prospects for Peace*, Cambridge, MA, MIT Press, 1993, pp. 141-92.

⁸ La tesi fu originariamente esposta in K.N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, London, IISS, Adelphi Paper 171, 1981; successivamente ripresa e ampliata in Id., *More May Be Better*, in S.D. Sagan e K.N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, New York, London, W.W. Norton & Co., 1995, pp. 1-45.

⁹ S.D. Sagan, "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons", *International Security*, vol. 18, n. 4,

L'11 settembre chiuse in maniera repentina questa fase, provocando una ridefinizione del dibattito sul nucleare. Lanciata la guerra "globale e infinita" al terrorismo un primo tema cruciale e controverso fu se e come fosse ancora possibile esercitare un'azione di deterrenza nucleare nei confronti di organizzazioni terroristiche internazionali, non territoriali e organizzate a rete.¹⁰ Non meno critica risultò essere la riflessione sull'impiego della minaccia nucleare a scopo deterrente rispetto ad altre sfide emergenti, per loro natura ambigue e potenzialmente devastanti: gli attacchi cyber.¹¹ Restava comunque più che largamente condiviso in letteratura un assunto: i conflitti violenti del futuro sarebbero stati profondamente diversi da quelli del passato. Le guerre interstatali dell'età industriale stavano per essere definitivamente soppiantate da conflitti armati non-clausewitziani, a intensità limitata (*Limited Intensity Conflicts*)¹² o "asimmetrici", da "operazioni militari diverse dalla guerra", "guerre tra la gente" (*wars amongst the people*)¹³ e non cinetiche. Inutile aggiungere che in ciascuna di queste configurazioni il fattore nucleare, quand'anche presente, assumeva un ruolo del tutto secondario, residuale, pericoloso e inutile retaggio dell'ultima grande conflagrazione bellica dell'età industriale.

La guerra convenzionale tra Stati riapparsa in Europa l'anno scorso ha smentito queste e altre simili previsioni, restituendo attualità al dibattito sulla strategia di deterrenza, l'eventuale uso di armi nucleari tattiche sul campo di battaglia e il rischio di escalation. Una conseguenza è stata il ritorno d'attenzione

primavera 1994, pp. 66-107; ora in, ampliato, Id., *More Will Be Worse*, in Sagan e Waltz (1995) pp. 47-91.

¹⁰ Cfr. *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, settembre 2002, p. 15; cfr. anche J.J. Klein, "Deterring and Dissuading Nuclear Terrorism", *Journal of Strategic Security*, vol. 5, n. 1, 2012, pp. 22-23, 25-26.

¹¹ J. Arquilla e D. Ronfeldt, "Cyberwar Is Coming!", *Comparative Strategy*, vol. 12, n. 2, 1993, pp. 141-65.

¹² M. van Creveld, *The Transformation of War*, New York, The Free Press, 1991.

¹³ R. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London, Allen Lane, 2005, trad. it. *L'arte della Guerra nel mondo contemporaneo*, Bologna, il Mulino, 2009.

per termini, concetti e dottrine sviluppati durante la cosiddetta “*golden age*” della teoria della deterrenza.

L'eredità concettuale della prima età nucleare

I fondamenti della teoria della deterrenza furono introdotti e sviluppati tra la metà degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo. Nel gergo della teoria l'attacco è definito *first-strike*, la rappresaglia *second-strike*. La deterrenza nucleare può basarsi: o sulla capacità, dunque la minaccia, d'impedire all'avversario di raggiungere i suoi obiettivi (*deterrence by denial* o *by defense*); o su quella d'infliggergli danni inaccettabili senza prima sconfiggerlo, anzi, pur avendone subito l'attacco (*deterrence by punishment*).¹⁴ È evidente che la prima ha senso ove preveda una capacità di *first-strike counterforce*, diretta cioè a colpire il deterrente nucleare dell'avversario, eliminando così la possibilità di un suo *second-strike* devastante. La seconda mira invece a dissuaderlo dall'effettuare un attacco, minacciando in tal caso di lanciare un *second-strike countercities* devastante, comunque inaccettabile. Un'ulteriore distinzione è quella tra minaccia a fine dissuasivo (*deterrence*) e coercitivo (*compellence*), quest'ultima per sua stessa natura più difficile da praticare con successo della prima.¹⁵

Ogni minaccia è efficace solo se credibile, cosa che presuppone innanzitutto la sopravvivenza, dunque l'invulnerabilità relativa, della forza di rappresaglia a fronte di un attacco di sorpresa e la capacità di comunicare all'avversario la propria determinazione. A fronte di una controparte come era l'Unione Sovietica ed è oggi la Federazione Russa, in grado cioè di controplicare sulle città del nemico, una strategia di *second-strike countercities* è evidentemente irrazionale, perché suicida.

¹⁴ G.H. Snyder, *Deterrence by Denial and Punishment*, Research Monograph n. 1, Princeton, NJ, Center of International Studies, 2 gennaio 1959; T.C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven, CT, Yale University Press, 1966, p. 22.

¹⁵ Schelling (1966), pp. 195-96.

Eppure, la Mad, vero asse portante dell'equilibrio bipolare, si fondava proprio su questo genere di minaccia reciproca, a dispetto del mix di obiettivi civili e militari dei piani operativi integrati per la guerra nucleare (Siops) elaborati nel tempo dalle forze armate americane. Il punto di forza del concetto era – e a ben vedere è ancora oggi – semplice e inquietante: “uno Stato non può razionalmente ... impegnarsi a compiere atti estremamente irrazionali, non può però garantire che sarà razionale [in situazione di crisi estrema, n.d.a.]”,¹⁶ scongiurando l'impensabile. Nell'analisi di Thomas Schelling questo apre alla possibilità di una volontaria manipolazione della violenza e del rischio estremo a scopo dissuasivo o coercitivo (*brinkmanship*). In altri termini, lasciare volontariamente al caso e non alle scelte della leadership la possibilità di determinare l'esito ultimo della strategia della minaccia (*threat which leaves something to chance*) ne aumenta la credibilità e capacità d'intimidazione.¹⁷ L'assoluta incertezza rispetto a quanto accadrebbe una volta superata la soglia nucleare, unita alla certezza delle devastazioni che ne seguirebbero, è stata dunque fino a oggi la ragione ultima dell'efficacia della strategia di deterrenza.

Negli anni della Guerra fredda la dottrina deterrenza venne considerata parte di una più articolata teoria dell'*escalation*.¹⁸ Secondo quest'ultima, a partire da una situazione di severa crisi diplomatica ciascun contendente può tentare di vincere il confronto prima minacciando e poi se necessario incrementando l'intensità dello sforzo, attraverso una serie di “soglie” successive. Nell'ideale spettro della violenza si sale dalle misure diplomatiche ed economiche all'impiego graduale di capacità militari convenzionali fino a giungere e se del caso varcare la soglia nucleare.¹⁹ Una simile strategia può avere successo

¹⁶ P.M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, Beverly Hills, CA, Sage, 1977, p. 111.

¹⁷ T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, New York, Oxford University Press, 1963, pp. 187-203.

¹⁸ H. Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios*, New York, Praeger, 1965.

¹⁹ La raffigurazione della scala, di 44 gradini e 6 soglie, è in *Ibidem*, p. 39.

solo a patto che l'avversario non accetti la scalata, ribattendo colpo su colpo. A tal fine è necessario mantenere l'*escalation dominance*: disponibilità a salire ogni gradino essendo certi di poter replicare alle azioni dell'avversario mantenendo un sufficiente margine di vantaggio. Minacciare la "scalata" ha dunque un valore dissuasivo e coercitivo, mira a scoraggiare l'avversario prospettandogli non solo un aumento dell'intensità dello scontro, ma che esso sfugga al controllo delle parti con esiti catastrofici.

In ogni caso, pochi dubbi esistono sul fatto che una potenza nucleare ricorrerebbe anche all'uso dell'arma atomica ove la sua sopravvivenza o comunque interessi considerati vitali fossero minacciati. Diverso è invece il caso di minacce deterrenti volte a difendere gli alleati della potenza (*extended deterrence*) o interessi nazionali non vitali.

Il problema della deterrenza estesa

I classici della strategia nucleare distinguevano tra tre tipi di deterrenza.²⁰ Quella del primo tipo, *basic deterrence*, viene attuata la potenza nucleare al fine di scongiurare un attacco diretto al proprio territorio o a interessi vitali, legati alla sopravvivenza dello Stato. La credibilità/efficacia di simili minacce è ovviamente massima. Diverso il discorso per quanto riguarda la deterrenza del secondo tipo, "attiva", diretta a difendere gli alleati più importanti. Infine, la deterrenza del terzo tipo ("*tit-for-tat deterrence*") si riferisce a minacce di rappresaglia ridotte, limitate, formulate ad esempio a tutela di paesi amici. Inutile dire che l'efficacia di quest'ultimo tipo è per sua stessa natura incerta.

Nella Nato il problema emerse verso la metà degli anni Cinquanta. Fu chiaro allora che gli obiettivi concordati nella Conferenza di Lisbona del 1952 – aumentare le forze

²⁰ Cfr. H. Kahn, *On Thermonuclear War*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1961, pp. 126 ss.

convenzionali dell'Alleanza in Europa per bilanciare quelle analoghe e nettamente superiori del Patto di Varsavia – non sarebbero stati raggiunti. L'Europa occidentale era in piena ripresa post-bellica e i governi nazionali non intendevano varare piani di riarmo convenzionale massicci ed estremamente costosi. Nel continente iniziò così il dislocamento di armi nucleari tattiche (bombe, proiettili d'artiglieria, testate, mine) americane per il campo di battaglia, aventi una potenza massima di 20 kilotoni, all'incirca pari a quella delle bombe di Hiroshima e Nagasaki.²¹ S'intese così far fronte con l'economica ma devastante potenza del nucleare allo squilibrio convenzionale esistente. In caso di guerra, se le divisioni corazzate sovietiche e alleate avessero sfondato il fronte, eventualità data per scontata, la Nato per fermarle avrebbe fatto ricorso ("*first use*") al nucleare tattico, prospettiva che avrebbe dovuto produrre l'effetto deterrente sperato.

Americani ed europei davano tuttavia due letture assai diverse di questa strategia, come emergerà nel successivo decennio all'atto dell'adozione della dottrina nucleare Nato della "risposta flessibile". Due interpretazioni che riverberano ancora oggi sul dibattito euro-atlantico in tema di armi nucleari e sicurezza. I primi guardavano alle armi nucleari tattiche come veri strumenti bellici che, a deterrenza fallita, sarebbero state impiegate per combattere una guerra nucleare limitata (all'Europa). Secondo alcuni analisti e accademici americani, primo fra tutti Henry Kissinger,²² si sarebbe in tal modo restituita "maneggevolezza" militare, dunque strumentalità politica, ad armi altrimenti tanto potenti da risultare politicamente paralizzanti. Per i secondi, invece, ogni guerra nucleare combattuta in Europa sarebbe stata devastante, inaccettabile, perciò consideravano quelle armi un

²¹ Cfr. E. Bottome, *The Balance of Terror: Nuclear Weapons and the Illusion of Security 1945-1985*, Boston, MA, Beacon Press, 1986, pp. 25-31. Il kilotone (kt) è l'unità di misura della potenza di un'arma atomica, corrisponde a 1.000 tonnellate equivalenti di esplosivo convenzionale, trinitrotoluene (Tnt).

²² H.A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper & Bros, 1957, pp. 188-90.

potente strumento di “accoppiamento” (*coupling*) di sicurezza europea e americana. In caso di guerra il loro uso avrebbe innescato l’escalation fino al livello strategico, coinvolgendo nello scambio nucleare Stati Uniti e Unione Sovietica, inducendoli perciò alla massima prudenza. La Francia di De Gaulle per prima sollevò il problema, che torna attuale oggi: perché gli Stati Uniti dovrebbero porre a rischio New York per difendere Parigi? Da qui la decisione di sviluppare un proprio deterrente, di non approvare la risposta flessibile e uscire nel 1966 dal comando militare integrato della Nato.

Ucraina: il ritorno del nucleare

Dal 24 febbraio dell’anno scorso il fattore nucleare ha giocato un ruolo centrale nella guerra in Ucraina, divenuta occasione per una rinnovata attenzione alle implicazioni politiche e militari delle armi atomiche. Già nelle prime fasi dell’“operazione militare speciale” Putin minacciò che all’eventuale intervento di terze parti nel conflitto avrebbe fatto seguito una risposta rapida, menzionando al contempo le armi nucleari in possesso della Russia. A due giorni di distanza il leader ordinò la messa in primo stato di allerta del sistema di deterrenza nucleare, come risposta, nelle sue parole, alle “sanzioni ostili” imposte alla Federazione Russa e alle “dichiarazioni aggressive” dei leader occidentali. Nuovi riferimenti più o meno espliciti da parte di Putin alla possibilità di *escalation* nucleare, quando non vere e a volte roboanti minacce da parte di diversi esponenti dell’élite politica russa, da quel momento non sono cessati. La natura della guerra ne è stata profondamente condizionata sotto almeno due aspetti.

Il primo aspetto è che la costante minaccia di possibile escalation nucleare ha determinato la particolare condizione di “doppia santuarizzazione” venutasi a creare nel teatro strategico. I russi non possono colpire le linee che alimentano lo sforzo bellico ucraino là dove esse originano e si allungano, prima di giungere al confine ucraino. Attacchi condotti sul territorio

di paesi che sono membri della Nato, a iniziare dalla Polonia, provocherebbero l'inevitabile reazione dell'Alleanza e, come da più parti ripetutamente affermato, l'inizio della Terza guerra mondiale e nucleare. D'altro canto, anche agli ucraini è richiesto dagli alleati di evitare o comunque contenere al massimo attacchi diretti al territorio della Federazione, escluse ovviamente le regioni annesse da Mosca. I limiti imposti alla fornitura di vari sistemi d'arma a lungo raggio, richiesti con crescente insistenza da Kiev nei mesi scorsi, hanno esattamente lo scopo di non mettere la leadership russa nella condizione di sentire gravemente minacciata la sicurezza nazionale. Stando alla dottrina di deterrenza nucleare russa del 2020 (Politica di Stato sulla deterrenza nucleare),²³ infatti, il ricorso alle armi nucleari è previsto: nel caso in cui queste o altre armi di distruzione di massa vengano utilizzate contro la Federazione o suoi alleati; se fosse rilevato il lancio di missili balistici diretti al territorio russo o degli alleati, oppure fossero colpite installazioni necessarie al lancio della rappresaglia in risposta a un attacco subito; infine, in caso di aggressione al territorio della Federazione Russa condotto anche senza far ricorso ad armi di distruzione di massa, ma solo con forze convenzionali, ove un simile attacco mettesse a rischio la sopravvivenza dello Stato.

Il secondo effetto della minaccia nucleare è dato dal fatto che sin da prima dell'inizio delle ostilità Putin ha praticato una strategia di consapevole autolimitazione delle opzioni disponibili, dunque dei corsi d'azione possibili, sempre all'ombra di quella minaccia. Il leader, a nostro avviso, ha cioè scientemente praticato il *brinkmanship*, bruciando i ponti alle proprie spalle e alzando la posta in gioco per dare prova di determinazione, nel tentativo di rafforzare la sua posizione negoziale. In quest'ottica deve essere interpretata la dichiarazione del 21 febbraio sul

²³ Per i documenti di riferimento della dottrina di deterrenza nucleare russa vedi L. Wachs, *Limited nuclear options and extended deterrence: adapting to the changing strategic context in Europe*, in A. Gilli e P. de Dreuzy (a cura di), *Nuclear Strategy in the 21st century: continuity or change?*, Roma, NATO Defense College, NDC Research Paper n. 27, dicembre 2022, p. 27.

riconoscimento dell'indipendenza delle autoproclamate, nel maggio 2014, repubbliche del Donbas di Donetsk e Luhansk. Stesso dicasi dell'annessione alla Federazione Russa, avvenuta il 30 settembre scorso, delle due repubbliche e degli altri territori occupati di Cherson e Zaporizz'ja. Del resto, solo tre giorni prima Dimitry Medvedev, per citare un esempio tra molti possibili, aveva dichiarato che la Nato non reagirebbe di fronte all'uso di armi nucleari da parte della Federazione in risposta all'aggressione ucraina. La sicurezza di Washington, Londra e Bruxelles è infatti a suo avviso ben più importante del destino di un'Ucraina morente.²⁴ L'argomento è tutt'affatto retorico, rinvia e non a caso al "Parigi non vale New York" del confronto in seno alla Nato sul nucleare tattico degli anni Sessanta. Una conseguenza importante della guerra, in effetti, è che il problema della deterrenza estesa torna oggi centrale nel dibattito euro-atlantico.

Fin dal momento in cui gli *oblast* ucraini sono stati annessi dalla Federazione, ma discorso analogo vale per la Crimea annessa nel marzo 2014, si è presentato un interrogativo. Alla luce della dottrina nucleare del 2020 eventuali e repentini crolli del fronte russo e la riconquista da parte ucraina dei territori annessi potrebbero spingere Mosca all'impiego di armi nucleari tattiche? E in tal caso quale sarebbe la reazione preannunciata dalla Nato? L'eventuale impiego di queste armi non avrebbe reale significato e valore militare, quanto semmai simbolico: testimonianza della determinazione del Cremlino nella logica del *brinkmanship* e dell'escalation, con i rischi associati. Questo, ovviamente, a meno che non fosse davvero in discussione la sopravvivenza dello Stato e forse del leader.

Due sono i dati critici messi comunque in luce dalla guerra in corso. Nell'anno trascorso dall'inizio delle ostilità molti e ripetuti nelle sedi le più diverse sono stati i riferimenti al possibile impiego del nucleare sul campo di battaglia. Nella percezione delle leadership e collettiva pare essersi indebolito il tabù

²⁴ "Russia News Agency", *TASS*, 27 settembre 2022.

atomico. A ciò si aggiunge che, grazie al progresso tecnologico in materia di miniaturizzazione e riduzione della potenza delle armi nucleari tattiche, ridotta a frazioni di kiloton, e al corrispettivo aumento di quella delle convenzionali, il confine tra le due categorie è divenuto estremamente labile e l'escalation sul campo di conseguenza più facile.

Conclusione

Il 30 settembre scorso Henry Kissinger, nella sede del Council on Foreign Relations di New York dove nel 1957 pubblicò *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, ammoniva sui rischi di escalation nucleare in Ucraina, che sconvolgerebbe il sistema internazionale.²⁵ D'altra parte, nel 1995 Kenneth Waltz sottolineava: "la resa di una nazione [sic] nucleare non può essere chiesta".²⁶ Fino a oggi la "doppia santuarizzazione" del teatro strategico ucraino ha confermato l'efficacia della deterrenza, della Nato come della Federazione Russa, laddove non ha avuto effetto il tentativo di coercizione nei confronti dell'Ucraina. Così come non ha avuto successo la deterrenza russa nei confronti della controffensiva ucraina condotta nei territori annessi. Resta invece impregiudicato cosa accadrebbe in caso di eventuale estensione delle offensive alla Crimea.

A prescindere dall'incerto esito della guerra, le gravi perdite umane e materiali subite dalla Federazione, l'effetto delle sanzioni, il compattamento della Nato e il sensibile aumento dei budget della difesa di alcuni Stati membri, nonché le richieste di adesione di Svezia e Finlandia, sono altrettanti fattori che indeboliscono la Russia sul piano convenzionale. Questo la spingerà inevitabilmente a fare maggiore affidamento sulla componente nucleare. In prospettiva futura una simile evoluzione potrebbe rivelarsi critica. La guerra ha mostrato

²⁵ Council on Foreign Relations, "Lessons from History Series: A Conversation with Henry Kissinger", New York, 30 settembre 2022.

²⁶ K.N. Waltz (1995), p. 29.

un'inattesa propensione al rischio e clamorosi errori di percezione e calcolo da parte del Cremlino, che ne rendono meno prevedibile il comportamento futuro, il calcolo deterrente nei confronti di Mosca ne risulterà affetto in senso negativo.

A fronte di tutto ciò resta il problema di come gli Stati Uniti possano esercitare una credibile deterrenza estesa a favore degli alleati in presenza del rischio di uso limitato del nucleare da parte russa. Si ripropone la vecchia dialettica tra *deterrence* dell'avversario e *reassurance* degli alleati. Il problema della credibilità della deterrenza estesa presenta due aspetti: l'effettivo grado di risolutezza americano e le capacità operative disponibili. A fronte delle 1900 o 2000 armi nucleari tattiche russe la Nato ne ha schierate in Europa 100/150 – erano circa 7000 a metà degli anni Settanta – in basi alleate, tra cui Aviano. Si tratta di bombe B-61 a caduta gravitazionale, i vettori sono aerei a “doppia capacità”, vulnerabili nelle loro basi, il cui eventuale impiego sarebbe soggetto al processo decisionale Nato e che se utilizzati dovrebbero in ogni caso superare le difese aeree russe. A questo primo sistema d'arma si aggiunge quello formato dalle testate W76-2 a ridotto potenziale, montate su missili lanciati da sottomarini Trident, perciò pressoché invulnerabili e in grado di penetrare le difese nemiche. Le testate di questo tipo già dispiegate sono state mantenute dal presidente Biden, nonostante i tagli al riarmo nucleare voluto dal predecessore.²⁷ Programmare l'impiego di questi missili e testate a scopo di deterrenza estesa per il teatro europeo comporta tuttavia il rischio che, trattandosi di sistemi inerentemente strategici, possono innescare l'escalation immediata al livello dello scontro diretto tra Stati Uniti e Federazione Russa. Cosa, questa, che ovviamente ne mina la credibilità.

Il mancato conseguimento degli obiettivi iniziali dell'“operazione militare speciale”, l'occupazione parziale del Donbas e dei territori successivamente annessi, faticosa e costosa, infine i rovesci subiti dalla fine dell'estate scorsa, hanno

²⁷ L. Wachs, *op. cit.*, pp. 29-30.

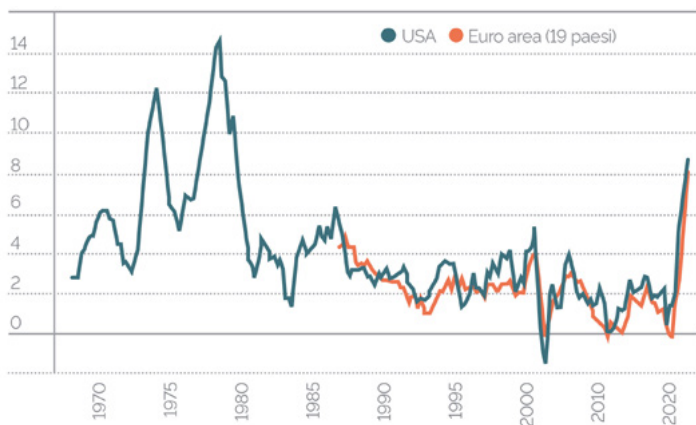
minato la credibilità militare russa e la reputazione stessa della Federazione. Ai limiti strutturali rivelati dalle forze convenzionali russe si aggiunge lo straordinario dispendio di armi e sistemi d'arma già rilevato a cui non sarà facile né tantomeno rapido porre rimedio, per effetto dell'embargo sulle tecnologie "*dual use*". L'indebolimento dello strumento militare convenzionale spinge in basso la "soglia nucleare". La ridotta efficacia del tabù nucleare si associa all'aumento della propensione al rischio di più d'una leadership revisionista, non solo rispetto all'assetto geopolitico europeo frutto della "catastrofe" del 1989-91, bensì alle relazioni globali tra potenze maggiori. Il nucleare, con i concetti, le dottrine strategiche e i dibattiti a esso associati e troppo presto dimenticati, torna a giocare un ruolo centrale nelle relazioni politiche internazionali.

5. Il ritorno dell'inflazione

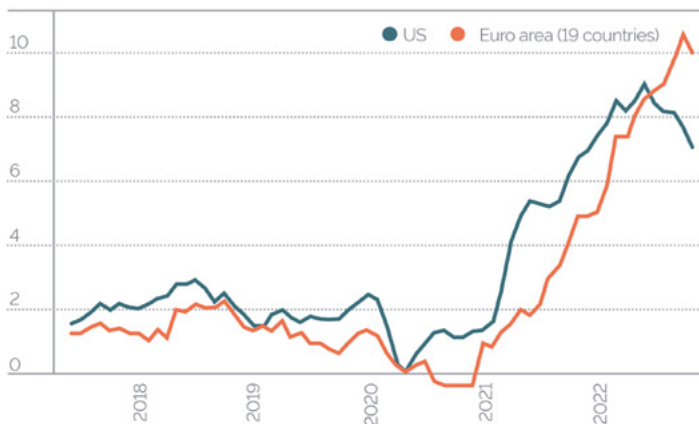
Franco Bruni

Dalla seconda metà del 2021 è tornata l'inflazione; è salita rapidamente: nell'ultima parte del 2022 è ai livelli di quarant'anni prima (Figura 5.1). E sono tornati anche i rialzi nei tassi di interesse per fermarla: le banche centrali hanno tardato a reagire all'accelerazione dei prezzi, ma sono poi intervenute con una stretta monetaria che ricorda l'irruenza della disinflazione di Volcker cominciata nel 1979.

FIGURA 5.1



Fonte: OECD



Source: OECD

Le cause dell'inflazione

Il ritorno dell'inflazione ha riguardato praticamente tutto il mondo ed è stata la conseguenza di vivaci riprese della crescita post-pandemiche. La domanda per consumi e investimenti ha riversato sui mercati anche il potere d'acquisto che aveva forzatamente messo da parte durante i mesi delle precauzioni anti-Covid e dei lock-down, quando famiglie e imprese avevano comunque ricevuto significativi aiuti pubblici. Anche gli ampi disavanzi pubblici hanno continuato a stimolare le economie. L'effetto inflazionistico della domanda è stato aumentato dal permanere di rigidità delle catene produttive internazionali, anche queste, in parte, un'eredità della pandemia. Rigidità importanti si sono manifestate nella disponibilità di energia, facendo crescere i prezzi delle sue fonti. La scarsità di energia è stata la conseguenza di un lungo periodo durante il quale il suo prezzo è stato molto basso e ne ha disincentivato la ricerca e la produzione. Il prezzo del gas è cresciuto ben prima della guerra, rimbalzando da un lungo periodo di prezzi bassi, in seguito alla ripresa della domanda post-pandemica, ma anche a causa di deliberate diminuzioni delle forniture russe: a fine settembre

2021 sul mercato di Amsterdam costava già tre volte il suo prezzo nella prima parte dell'anno. Con lo scoppio della guerra ucraina, nel secondo trimestre del 2022 il costi energetici si sono ulteriormente impennati e le caratteristiche dei mercati dell'energia ne hanno esasperato i prezzi per le imprese e le famiglie, consentendo anche ingiustificati extra-profitti ai produttori. Ad agosto il gas costava più di quattro volte il suo prezzo all'inizio dell'anno, prezzo al quale poi tornava a fine anno. Al prevalere di alti prezzi delle utenze energetiche hanno anche contribuito gli abbondanti sussidi con cui le finanze pubbliche hanno aiutato gli utenti a pagarli.

Tutto ciò avrebbe però causato un minor incendio di inflazione se fosse mancato il combustibile di una abbondantissima liquidità, creata da politiche monetarie da molti anni estremamente espansive. I tassi di interesse a breve, da tempo quasi tutti e quasi sempre prossimi a zero, sono rimasti intatti fino a tutto il primo trimestre del 2022; la *Federal Reserve* ha cominciato la sua stretta monetaria in Usa solo in marzo, quando l'inflazione superava già l'8% annuo. Nell'eurozona, la Banca centrale europea (Bce) ha atteso fino a luglio per muovere i suoi tassi, quando l'inflazione dei prezzi al consumo era già prossima al 9%. La banca centrale europea è stata in maggior ritardo della *Fed* anche nell'interrompere e invertire il suo *quantitative easing*, l'acquisto di titoli a lungo termine col quale l'aumento della liquidità ha potuto accelerare anche quando i tassi erano nulli.

Entro fine anno i tassi controllati dalle banche centrali sono stati portati da zero a 4,5% negli Usa e al 2,5% nell'eurozona. Ma l'inflazione dei prezzi al consumo, in lento calo, è ancora ben più alta: più del 7% negli Usa; nell'eurozona attorno al 10%. I tassi di interesse reali europei sono dunque ancora molto negativi: più di 7 punti sotto zero i tassi a breve termine dei prestiti della Bce e quelli a 10 anni dei titoli del Tesoro tedeschi, più di 5 punti quelli a 10 anni dei titoli di Stato italiani. Lo spread a 10 anni fra i titoli italiani e tedeschi è infatti superiore ai 200 punti, circa 70 in più che a inizio anno: il rialzo internazionale dei tassi è stato più forte per i

titoli italiani, riflettendo il maggior rischio del nostro ingente debito pubblico.

Il ritardo della reazione delle banche centrali, oltre alla loro mancata previsione dell'accelerazione dei prezzi, le rende in parte responsabili dell'inflazione e mette in discussione le strategie che hanno seguito da diversi anni, con le quali i loro bilanci si sono enormemente gonfiati con gli acquisti di titoli, soprattutto pubblici, del *quantitative easing*: in contropartita a quegli acquisti, sui mercati si riversavano quantità sempre crescenti di liquidità. Prima della grande crisi finanziaria del 2008, il totale di bilancio della Fed e della BCE, rapportate al Pil degli Usa e dell'eurozona erano rispettivamente il 7 e l'11%: fa impressione notare che nel 2010 erano diventate il 16 e il 20% e alla fine del 2011 il 36 e addirittura il 70%.

Il costo dell'inflazione

L'inflazione è un aumento del livello generale dei prezzi, ma non avviene con la crescita parallela di tutti i prezzi. Uno dei costi principali dell'inflazione è il disordine che crea nei rapporti fra i vari prezzi, che sono importanti perché guidano le scelte di produzione e di consumo. Quando, oltre che alta, l'inflazione è molto variabile, il disordine diventa anche incertezza, una sensazione che dal sistema dei prezzi tende a diffondersi allo stato generale dell'economia, frenando gli impegni e gli investimenti a medio e lungo termine. L'inflazione distorce dunque l'uso delle risorse, riduce la loro produttività, deforma la composizione della produzione e la struttura dei consumi. Tende a favorire i profitti di chi ha maggior potere di mercato, le rendite di chi gode di posizioni di monopolio o oligopolio. Uno dei prezzi che tende di solito a crescere più tardi di quelli dei beni di consumo è il prezzo del lavoro, il salario. Perciò l'inflazione riduce generalmente i salari reali, salvo poi vederli d'improvviso riprendere e per questa via alimentare dal lato dei costi un'accelerazione dei prezzi dei beni: anche per questo provoca ingenti e ingiustificate redistribuzioni di reddito,

spesso a favore dei profitti. Redistribuisce inoltre la ricchezza dai creditori, che vedono ridursi il valore reale dei loro crediti, ai debitori, i cui debiti perdono valore reale. Questo effetto si riduce solo in parte quando i tassi di interesse si adeguano all'inflazione, costringendo i debitori a pagamenti crescenti: infatti i debiti passati non mutano i loro tassi fino a quando non giungono a scadenza.

Fra debitori e creditori l'inflazione agisce come una tassa, percepita dai primi e pagata dai secondi. Il fatto che l'inflazione sia una tassa occulta, non votata dal Parlamento, emerge in particolare considerando il suo effetto sul debito pubblico: i portatori di titoli di Stato sono tassati mentre l'onere reale del debito per lo Stato diminuisce. Ciò significa che a fine 2022 lo Stato italiano ha percepito un'imposta di poco meno del 10% sui suoi debiti, pagata dai risparmiatori nazionali ed esteri; un'imposta che ha un gettito enorme, prossima a 15 punti% del Pil del paese: strano che si dibatta molto di più dell'opportunità di ridurre altre imposte. Ciò tende a far scendere il rapporto fra debito pubblico e Pil, ma incoraggia anche a tornare ad aumentarlo con nuove spese pubbliche, il cui effetto inflazionistico può tornare ad alimentare il circolo vizioso.

Il crescere dell'inflazione può autoalimentarsi con le aspettative: se chi fissa i prezzi sui mercati si attende che l'inflazione acceleri tenderà ad alzarli più rapidamente, finendo per confermare le proprie attese. L'autoalimentazione dell'inflazione è tanto più probabile e pericolosa quanto più l'inflazione è alta e può portare all'iperinflazione, cioè a tassi di aumento dei prezzi tali da diventare il connotato dominante di un'economia e la motivazione principale delle scelte dei produttori e dei consumatori: a quel punto ingenti risorse vengono sprecate per il solo compito di reagire all'inflazione, di difendersi da essa, di approfittarne accaparrandosi i beni e con ciò accelerando la crescita dei loro prezzi (e dunque alimentando ancor di più l'inflazione). Quando l'inflazione cresce oltre certi limiti, diventa più difficile fermarla frenando la creazione di moneta, perché questa è richiesta in quantità crescente per

qualunque spesa pubblica ed è l'aumento dei prezzi che causa l'espansione monetaria piuttosto che viceversa.

Quando invece la banca centrale è in grado di frenare l'inflazione, ma questa è già piuttosto elevata, c'è un diverso pericolo: che l'aumento brusco dei tassi di interesse e la rarefazione della liquidità, indotti dalla restrizione monetaria, producano tensioni e crisi finanziarie. L'aumento dei rendimenti fa scendere i prezzi dei titoli e, in generale, il valore dei crediti, mettendo in difficoltà i creditori che li hanno in portafoglio. Il calo dei prezzi può contagiare la borsa azionaria e accelerare, fino a minacciare la diffusione di insolvenze. D'altro canto, l'insolvenza può anche minacciare i debitori delle banche, se crescono improvvisamente gli interessi da pagare mentre il rallentamento indotto nell'economia dalla politica monetaria contrae il loro fatturato. Per questo la stretta monetaria antiinflazionistica è ancora alla ricerca di un difficile equilibrio fra la gradualità, necessaria a limitare l'impatto sulla stabilità finanziaria, e la rapidità, che serve per fermare il crescere delle aspettative di inflazione che possono a loro volta ostacolarne la riduzione.

Il ritardo della politica monetaria

Questo equilibrio è più facilmente raggiunto se la restrizione monetaria interviene tempestivamente. Il ritardo col quale è stata avviata quest'anno ha reso l'operazione più delicata. Le spiegazioni del ritardo possono essere diverse. La "peggiore" sarebbe una rinuncia delle banche centrali all'indipendenza che caratterizza il loro mandato, per il quale sono tenute a garantire la stabilità dei prezzi: l'indipendenza verrebbe violata facilitando, attraverso la creazione di moneta sovrabbondante, il finanziamento di grandi fabbisogni pubblici, o sostenendo i prezzi di borsa a vantaggio di investitori privati.

Vi sono però spiegazioni più tecniche, compatibili con l'intenzione di perseguire l'obiettivo primario della politica monetaria. La prima è un errore di diagnosi dei numerosi shock inflazionistici che le banche centrali si son trovate ad affrontare:

dalla pandemia alla guerra, fino al violento aumento dei prezzi dell'energia. Ritenendo transitoria l'inflazione che gli shock generavano, esse hanno volutamente evitato di fronteggiarla con strette monetarie che avrebbero causato inutili freni alle produzioni. L'accelerazione dei prezzi si è poi rivelata duratura e crescente, ma ha continuato a essere tollerata per un nuovo errore: una diagnosi delle aspettative di inflazione che le vedeva ancorate all'obiettivo di stabilità perseguito dalla banca centrale, il 2% medio annuo. In realtà, mentre i valori mediani delle aspettative monitorati dalle banche centrali salivano con forte inerzia, aumentava nettamente la frequenza con cui venivano previsti tassi di inflazione elevati. Previsioni di inflazione più alta contribuivano ad aumentare l'inflazione effettiva. Le autorità monetarie stavano sopravvalutando la credibilità dei propri annunci. Un altro errore delle autorità può esser stata la giustificazione del loro tenere bassi i tassi con la pretesa diminuzione del cosiddetto "tasso di interesse neutrale", un concetto teorico non misurabile direttamente, che nel medio-lungo periodo misura la produttività del capitale, eguaglia risparmio e investimenti e assicura la piena occupazione delle risorse. Diverse stime del tasso naturale lo vedono infatti stabile o in crescita¹.

Sono anche convinto che un adeguato rialzo dei tassi sia stato rinviato perché sia le autorità monetarie che i mercati e i commentatori delle politiche monetarie hanno insistito troppo a ragionare di variazioni dei tassi anziché guardare i loro livelli: aumenti di 50 punti base dei tassi venivano spesso presentati e commentati come si applicassero a livelli normali dei tassi anziché, come succedeva, a tassi minimi o nulli. Riduzioni del grado di espansività della politica monetaria, che pure sarebbe rimasto considerevole, apparivano così come manovre effettivamente restrittive. Come se, estremizzando per anni l'espansione, fosse stato perso l'orientamento.

¹ Alcuni di questi tipi di errore sono esaminati e documentati in: Ricardo Reis, *The Burst of High Inflation in 2021–22: How and Why Did We Get Here?*, London School of Economics, June 2022.

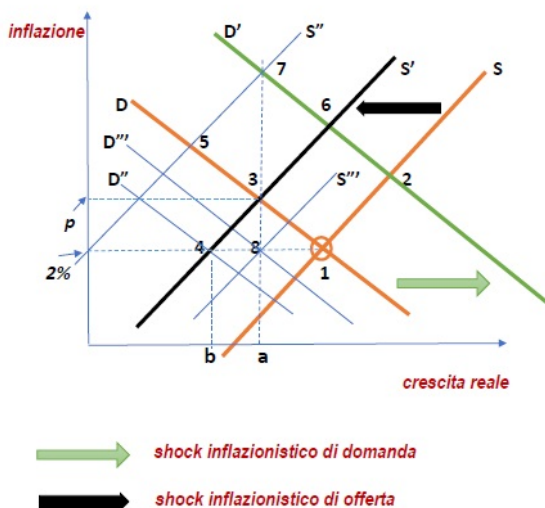
Inflazione da domanda e da offerta

Per combattere l'inflazione troppo alta la politica monetaria dev'essere restrittiva, i tassi di interesse più alti. Se il denaro costa di più se ne spenderà meno per consumi e investimenti, la domanda aggregata farà meno pressione sull'offerta dei beni e servizi prodotti, i cui prezzi saliranno meno o scenderanno. Mentre le banche centrali stanno procedendo in questa direzione restrittiva, si sente però un'obiezione: se l'inflazione, anziché da un eccesso di domanda, deriva da una scarsità dell'offerta, la politica monetaria non ha modo di correggerla e rischia solo di causare recessione. L'obiezione è particolarmente importante per l'eurozona dove, secondo alcuni, l'inflazione del 2021-2 è da offerta: dovuta a ciò che rimane delle rigidità delle produzioni e delle interruzioni dei commerci del periodo pandemico, all'aumento dei prezzi dell'energia e alla guerra ucraina. Ciò renderebbe inutile e nociva una cura monetaria, diversamente dagli Usa, dove i prezzi salgono soprattutto per la pressione della domanda aggregata sospinta, fra l'altro, da politiche di bilancio estremamente espansive.

L'obiezione è ragionevole ma tutt'altro che decisiva. Lo si capisce considerando quattro contro-obiezioni. La prima: non è vero che l'inflazione da costi non si combatte con la politica monetaria. In realtà le politiche di domanda restrittive, monetarie e fiscali, frenano anche l'inflazione da offerta, nello stesso modo con cui frenano quella da domanda: la differenza è che quando l'aumento dei prezzi deriva da troppa domanda si può riuscire a calmarlo senza sacrificare la crescita, la produzione e l'occupazione; quando invece deriva dalla scarsità dell'offerta, dal crescere dei costi delle produzioni, la disinflazione monetaria causa anche un rallentamento dell'attività economica. Per questo, per decidere in che misura frenare l'inflazione da costi con la moneta (ovviamente nella misura in cui non convenga o non si possa farlo tempestivamente con la politica di bilancio restrittiva) occorre confrontare il guadagno di benessere derivante dal rallentamento dei prezzi con la perdita causata dal rallentamento dell'economia.

Nella Figura 5.2 sono tracciate linee di domanda e di offerta aggregate; anziché correlare prezzi e quantità statiche, come spesso si disegnano, esse correlano tassi di variazione dell'indice dei prezzi (inflazione) con tassi di variazione della quantità reale di Pil prodotta nel sistema economico (tassi di crescita). Tanto più rapidamente crescono i prezzi, tanto più i produttori cercheranno di vendere (curva di offerta **S** inclinata positivamente) e tanto meno i compratori saranno disposti a comprare (curva di domanda **D** inclinata negativamente). Si parte dall'incrocio di domanda e offerta in **1**, dove l'inflazione è al 2%, l'obiettivo desiderato dalla banca centrale e considerato equivalente alla "stabilità dei prezzi". L'eccesso di inflazione da domanda nasce quando **D** va in **D'** (ad ogni prezzo la gente compra di più, per esempio perché è più ottimista sul futuro) e l'equilibrio si sposta da **1** a **2**. L'eccesso di inflazione da offerta nasce invece quando **S** va in **S'** (per ogni quantità prodotta le imprese chiedono un prezzo più alto, per esempio perché sono cresciuti i loro costi del lavoro o delle materie prime) e l'equilibrio si sposta da **1** a **3**. Se non si può manovrare l'offerta nel breve-medio periodo, per ridurre l'inflazione in **2** con una stretta monetaria si riporta la domanda **D'** in **D** e si torna in **1**; per correggere l'inflazione in **3** con politiche monetarie restrittive si deve portare la domanda **D** in **D''** finendo in **4**. È meglio stare in **3** o in **4**? Dipende dal confronto fra due quantità: il costo della perdita di crescita da **a** a **b** e il guadagno di benessere che si ha riducendo l'inflazione da **p** al 2%.

FIGURA 5.2



Il confronto dipende anche dalla sensibilità di chi lo fa ai diversi effetti dell'inflazione nell'economia e nella società e dagli effetti che si ritengono rilevanti. Se, per esempio, si ritiene che l'inflazione aumenti le diseguaglianze e si valuta molto la perdita di benessere derivante da maggior diseguaglianze, è più probabile che si giudichi conveniente la stretta monetaria che sacrifica la crescita e porta in 4. Si può anche ritenere che l'inflazione finisca per erodere la capacità produttiva dirottando le risorse verso impieghi più speculativi e meno produttivi: se non la si ferma si rischia di vederla aumentare verso S'' , mentre si riduce ancor più la crescita e si passa da 3 a 5. D'altra parte, qualcuno può anche ritenere l'inflazione talmente innocua da suggerire di reagire a uno shock inflazionistico dell'offerta con politiche monetarie e/o di bilancio espansive, che tornino ad aumentare la domanda e la crescita neutralizzando lo shock e creando ancora più inflazione: passando da 3 a 6. La ricetta monetaria per l'inflazione da costi non è dunque facile da

trovare e può senz'altro comprendere una dose significativa di restrizione monetaria.

Ciò appare ancor più chiaro considerando la seconda contro-obiezione. Si tratta di osservare che la dinamica dell'inflazione dipende anche da come la gente se l'aspetta. La fissazione dei prezzi avviene con decisioni, sia dei compratori che dei venditori, che risentono di come loro stessi pensano si muoverà l'insieme dei prezzi dell'economia. Per decidere qual è il prezzo massimo al quale accetto di comprar qualcosa, tengo conto di come quel prezzo sta crescendo e di come mi aspetto che crescerà: quindi anche da quanta sarà l'inflazione generale dei prezzi in futuro. Di ciò tengo conto anche chi deve decidere a quanto gli conviene vendere qualcosa. A parità di altre condizioni, se i venditori e i compratori si aspettano molta inflazione, tenderanno ad accordarsi, nei diversi modi in cui i mercati conducono a un accordo, per compravendite a prezzi crescenti. Dunque l'aspettativa di inflazione alimenta l'inflazione; ma, a sua volta, un'inflazione che cresce porta ad attendersi un'inflazione maggiore in futuro. Inflazione effettiva e attesa si autoalimentano e se crescono è un circolo vizioso. La contro-obiezione è allora che se non si combatte l'inflazione da costi con politiche di domanda restrittive, la crescita dei prezzi può accelerare autoalimentandosi con le aspettative. La domanda e l'offerta si incrociano a prezzi continuamente crescenti.

La terza contro-obiezione deriva dalla seconda: il meccanismo delle aspettative finisce per confondere la distinzione fra inflazione di offerta e di domanda. Quale che sia la causa prima dell'accensione del fiammifero dell'inflazione, questa segue poi una dinamica che dipende molto da come reagiscono le aspettative, e dunque da come le autorità le gestiscono con i loro annunci. Le banche centrali hanno il ruolo principale nel gestire le aspettative di inflazione e nel frenarla, sempre indipendentemente dal tipo di shock che l'ha originata. Per fare ciò è importante il loro curriculum passato nel tener bassa l'inflazione, così come la loro credibilità nel promettere strette monetarie quando si alza troppo. Insistendo a lungo su un

obiettivo di inflazione basso ma positivo, come il famoso 2%, si può pensare che quando i prezzi crescono a quella velocità l'inflazione sia stabile, mentre quando devia dall'obiettivo, sia verso l'alto che verso il basso, le aspettative tendano a esasperare la deviazione. Nella figura: tutti gli incroci di domanda e offerta più alti del punto 1 tendono a far spostare in alto sia la curva **D** che la curva **S**, e viceversa. Va anche detto che la crescita dei prezzi, per continuare, ha bisogno che ci sia abbastanza liquidità nei mercati per alimentare transazioni a prezzi crescenti: alzando i tassi d'interesse si rarifica la liquidità, rendendo più costoso procurarsela con l'indebitamento, e per questa via si toglie combustibile all'inflazione anche se essa origina dall'offerta.

C'è anche una quarta contro-obiezione per sostenere che l'inflazione dell'eurozona va combattuta anche con politiche monetarie restrittive. Si può infatti dimostrare che una parte consistente dell'inflazione europea del 2021-2 è senz'altro da domanda: l'idea che sia tutta o quasi tutta dovuta all'impatto delle rigidità post-pandemiche dell'offerta, alla scarsità energetica e alla guerra, è contestabile, sia col buon senso che con l'analisi econometrica. Il buon senso ci dice che nell'eurozona la dinamica dei prezzi e le aspettative di inflazione non possono essere state immuni dalle conseguenze sulla domanda aggregata di tassi di interesse a lungo molto bassi, della liquidità abbondantissima, delle spese pubbliche elevate e alimentate dalle emergenze sanitarie, energetiche e belliche. Se cresce il prezzo del gas ma la domanda per sostenerlo è carente, l'effetto inflattivo è limitato e il prezzo stesso del gas viene frenato. Invece, aver sussidiato ampiamente e a lungo famiglie e imprese nel pagamento delle bollette dell'energia può essere stato opportuno ma non ha certo tenuto a bada l'inflazione.

Ma c'è anche l'econometria: è possibile evidenziare nei dati la componente di domanda dell'inflazione. Diversi recenti studi hanno sfruttato il fatto che, quando un prezzo sale sotto la pressione della domanda, tende anche a crescere – o almeno a non diminuire – la quantità prodotta e scambiata, mentre quando il suo aumento è dovuto all'offerta la quantità prodotta

e scambiata si riduce – o almeno non aumenta. Si tratta dunque di studiare quanto concordi o discordi siano stati i movimenti di prezzi e quantità, di inflazioni e produzioni, in un dato periodo: quando prevale la concordia è la domanda che si muove e causa inflazione, quando la discordia è l'offerta. Gli studi sono in corso di raffinamento presso diverse banche centrali; attualmente mostrano che, sia negli Usa che nell'eurozona, l'inflazione nel 2021-2 è dovuta sia all'offerta che alla domanda aggregate; in Europa l'effetto di offerta è maggiore che negli Usa ma la domanda contribuisce notevolmente², in misura non lontana dalla metà.

Vi sono dunque numerose ragioni per sostenere che, anche se l'inflazione europea è in parte notevole originata dall'offerta, dall'aumento dei costi, è corretto cercare di fermarla usando anche la politica monetaria restrittiva. È probabile che questa continuerà a prevalere lungo il 2023, anche se è sperabile che, negli anni successivi, dopo aver portato i tassi sopra i livelli opportuni in tempi normali, quando l'inflazione sarà domata, i tassi potranno riscendere un poco. È anche auspicabile che d'ora in poi le politiche monetarie, anche di fronte a grandi e improvvisi shock macroeconomici, evitino di perdere l'orientamento esagerando le loro ambizioni, andando oltre la regolazione della liquidità nel breve periodo e il perseguimento della stabilità monetaria e finanziaria, nel vano tentativo di sospingere la crescita reale quando questa è frenata da ostacoli e problemi che non spetta alle banche centrali rimuovere.

² E. Gonçalves and G. Koester, *The role of demand and supply in underlying inflation – decomposing HICPX inflation into components*, ECB Economic Bulletin, 7/2022; S. Eichmeier and B. Hofmann, *What drives inflation? Disentangling demand and supply factors*, Discussion Papers, Deutsche Bundesbank, No. 40/2022; A.H. Shapiro, *How much do supply and demand drive inflation*, FRBSF Economic Letter 2022(15).

6. Il ritorno della crisi energetica? Le “tridimensionalità” di una crisi

Francesco Sassi

Al volgere del nuovo anno il leggero affievolirsi della crisi energetica italiana ed europea sembra dare un leggero respiro di ottimismo a consumatori e imprese, dopo una stagione di rocamboleschi rialzi dei prezzi. Ma se volgiamo lo sguardo alle dinamiche di lungo periodo, sia al passato sia al futuro, quanto accaduto nel 2022 rischia di alterare in maniera definitiva il nostro modo di concettualizzare sicurezza e transizione energetica, e di relazionare questi temi con quelli della sicurezza nazionale e competitività dei mercati. Se l'anno che si è chiuso è il terzo in successione di una crisi dell'ordine globale, accelerata dall'innestarsi di questioni di respiro mondiale come pandemia, cambiamento climatico e rivoluzioni tecnologiche e digitali, il 2023 diviene il primo di una nuova stagione di riassetamento energetico e politico, che vedrà nell'Europa il suo epicentro. La scelta della strategia con cui gli Stati membri cercheranno di risolvere il trilemma fondamentale tra relazioni internazionali, (in)stabilità dei mercati e lotta al riscaldamento antropogenico avrà ripercussioni ben oltre i confini nazionali ed europei. A fare da spartiacque, vi sarà il ritorno, o meno, dello Stato al centro delle politiche energetiche nel decennio chiave per la transizione.

Pandemia, guerra e shock economici: come le crisi impattano il trilemma fondamentale

Mentre i fenomeni della pandemia e del conflitto russo-ucraino hanno nature completamente differenti, il loro impatto sul settore energetico è stato simile. Infatti, nel corso degli ultimi tre anni, le vulnerabilità delle *supply chain* energetiche globali a shock commerciali di natura fisica, provocati da ritardi e interruzioni dei flussi, o dettate invece dalla mancanza di equilibrio tra domanda e offerta, si sono susseguite ininterrottamente, provocando il dissesto di interi sistemi energetici nazionali e regionali. In futuro, una vasta letteratura scientifica andrà a formarsi sul momento chiave che il 2022 ha costituito. Ciò avverrà sia nel caso in cui l'analisi guardi al tema generazionale e critico della transizione energetica, sia laddove la ricerca si interessi invece dell'argomento chiave per tutti gli esecutivi, a prescindere dal colore politico, del garantire la sicurezza energetica nazionale.

Il conflitto tra Russia e Ucraina ha portato alla luce come le tensioni relative al raggiungimento di questi obiettivi di breve e lungo corso siano ulteriormente accentuate dal rifocalizzarsi della politica su tematiche lasciate, per molto tempo, colpevolmente in secondo piano. Con un profilo innalzatosi sulle ceneri della stessa crisi, la sicurezza energetica pone governi locali, nazionali e organizzazioni di natura multilaterale, come la stessa UE, potenzialmente in contrasto. Se infatti lo squilibrio sui mercati energetici ha origini antecedenti l'invasione russa, interessi nazionali e semplificazioni politiche di circoscritta rilevanza potranno allontanare la prospettiva di un percorso della transizione realmente condivisa a livello europeo, accrescendone invece la conflittualità interna.¹

Alla frivola ed effimera affermazione che l'Europa, intesa come soggetto politico unitario e integrato, sia emersa più

¹ C. Kuzemko et al., "Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations", *Energy Research and Social Science*, vol. 93, 2022.

forte da diverse fasi di crisi, occorrerebbe invece chiedersi come l'interazione tra diverse congiunture critiche abbia generato nuovi processi politici.² Una tensione tra le diverse possibili risposte a una matrice specifica di eventi che inevitabilmente inciderà sull'iter scelto dall'UE, e dal nostro paese, verso la decarbonizzazione. Affermare con certezza quali scelte prevarranno rimane a oggi impossibile e il futuro permane celato agli occhi degli osservatori. Nonostante i roboanti proclami della Commissione europea, spetterà agli stessi cittadini europei, e ai loro governanti, intraprendere, resistendo alle brusche oscillazioni del quadro internazionale e alle inevitabili difficoltà a cui andremo incontro.³

L'approccio utilizzato per fronteggiare queste sfide dovrà essere sufficientemente duttile e in grado di adattarsi a turbolenze presenti e future, con il pericolo che a una crisi ne segua una successiva che amplifichi in maniera sistemica le minacce derivanti da ognuna di esse. Una ripetizione di quanto accaduto con pandemia e invasione dell'Ucraina. Non è però detto che gli strumenti utilizzati sinora per fronteggiare le prove a cui l'Europa si è trovata davanti possano facilitarci il cammino futuro. È anzi possibile che la crisi odierna trasformi in maniera definitiva approcci, pratiche e addirittura la stessa visione europea di politica energetica.

La deindustrializzazione di interi settori dell'economia e una povertà energetica dilagante rischiano non solo di alimentare spirali populiste e tendenze centrifughe tra gli Stati membri, ma di frammentare ulteriormente un già composito quadro di politiche e strategie verso il raggiungimento dell'obiettivo *Net-Zero* dei differenti ventisette sistemi energetici.⁴ I paesi

² V. Anghel e E. Jones, "Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine war", *Journal of European Public Policy*, 2022.

³ European Commission, REPowerEU Plan, Com(2022) 230 final, 18 maggio, 2022.

⁴ F. Birol, "Europe urgently needs a new industrial master plan", *Financial Times*, 5 dicembre 2022; F. Simon e K. Taylor, "Energy crisis could worsen poverty for millions of Europeans", *Euractiv*, 22 novembre, 2022;

che già hanno formulato una strategia incentrata su fonti rinnovabili vorranno accelerarne ulteriormente lo sviluppo. Eppure, l'eterogeneità delle posizioni e azioni rimarranno significativamente influenzate da ideologie politiche, specifici contesti socioeconomici e scelte partitiche.

Nemmeno si può escludere la possibilità che nuovi shock globali giungano e i governi non possono anticipare quale specifico snodo strategico tra sicurezza e transizione energetica verrà colpito, indebolendo le altre componenti dei sistemi nazionali. Ecco, dunque, che oggi come mai si rende necessario un approccio multivettoriale per rafforzare alle fondamenta la sicurezza energetica nazionale e allo stesso tempo assicurare il percorso verso la costruzione di sistemi energetici a basso impatto carbonico, agendo su consumi, infrastrutture, decentralizzazione ed equità sociale.⁵

L'Europa al centro di una crisi energetica sistemica

*This is not only a war unleashed by Russia against Ukraine. This is a war on our energy, a war on our economy, a war on our values and a war on our future. This is about autocracy against democracy. And I stand here with the conviction that with courage and solidarity, Putin will fail and Europe will prevail.*⁶

Basterebbero queste parole della presidentessa della Commissione europea, pronunciate durante il discorso allo Stato dell'Unione

⁵ J. Osička e F. Černoch, "European energy politics after Ukraine: The road ahead", *Energy Research and Social Science*, vol. 91, 2022; R.A. Huber et al., Is populism a challenge to European energy and climate policy? Empirical evidence across varieties of populism, *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 7, 2021, pp. 998-2017; B. Zakeri et al., "Pandemic, War and Global Energy Transitions", *Energies*, vol.15, 2022.

⁶ U. Von der Leyen, *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*, European Commission, 14 settembre, 2022.

2022, per capire quante differenti e contrapposte dimensioni compongano la crisi energetica europea e quanto dirompenti siano i suoi effetti. Innanzitutto, si deve constatare una forte incapacità di concettualizzare e intendere l'energia, e il gas in particolare, come uno strumento di influenza politica di straordinaria efficacia, destinato a rimanere tale in un contesto di volatilità estrema come quello attuale.⁷ Anche prevedendo una possibile rescissione definitiva dell'interdipendenza tra Unione Europea e Federazione Russa, la quale ha costituito le fondamenta economiche di interi settori delle nostre economie, il vaso di pandora appare ora definitivamente scoperto. A far da contraltare alla situazione tra Bruxelles, le capitali europee e Mosca, vi è infatti la preoccupante polarizzazione tra Stati membri e la recidiva opposizione ad assumere una visione comunitaria rispetto possibili iniziative di maggior respiro con cui affrontare la questione dei prezzi senza pari pagati per le materie prime.

Si guardi, per esempio, all'estenuante e labirintica corsa all'approvazione del *price cap* al gas naturale.⁸ Una misura che condona il tetto ancor prima di entrare in vigore e che a poco o nulla servirà, se non a indebolire la forza del mercato europeo nel caso in cui la scarsità di gas ritornasse, in tutta la sua veemenza, a minacciare l'Europa. Da questo punto di vista, sarebbe quindi un errore imperdonabile considerare la fase di instabilità come conclusasi. La domanda di gas rimane infatti suscettibile a un possibile ritorno del generale inverno o alla ripresa delle locomotive asiatiche, e in particolare quella cinese. Sul lato offerta, rinnovate turbolenze geopolitiche e fragilità interne dei paesi produttori potrebbero alterare nuovamente i flussi energetici mondiali.⁹

⁷ F. Sassi, “The Geopolitics of the EU-Russia Gas Trade: Reviewing Power in International Gas Market”, in F. Taghizadeh-Hesary e D. Zhang, *The Handbook of Energy Policy*, Springer Nature, 2022.

⁸ C. Cooper, A. Hernandez e V. Jack, “EU agrees on gas price cap, skeptics denounce it as an ‘illusion’”, *Politico*, 19 dicembre 2022.

⁹ T. Kumagai et al., “EU gas price cap could tighten LNG supplies into Europe

A redimere una subalterna UE, la quale ha accodato la maggior parte delle proprie iniziative in materia ad andamenti già consolidati del mercato, è arrivata una tregua invernale dovuta a un mix di azioni e fortuna o caos (dipende dai punti di vista) meteorologico. Si è infatti registrato tra agosto e novembre 2022 un calo del 20% dei consumi di gas rispetto la media del 2017-21. Dopo la sferzata di freddo polare di metà dicembre, il mese di gennaio si è aperto con un'anomalia termica che lascia presagire uno degli inizi d'anno più caldi negli ultimi decenni.¹⁰ Un inverno mite sarà certamente un alleato nelle intenzioni europee di abbandonare le fonti fossili russe, ma non può essere di certo considerato come un fattore di trasformazione strutturale del sistema energetico europeo. Oltretutto, l'evento non rasserena di certo sul fronte delle sfide poste dal riscaldamento globale. Evoluzioni che invece dimostrano l'esigenza di risposte più concrete e immediate.

La crisi energetica e quella climatica, intrecciate alla guerra in Ucraina e la precarietà degli equilibri internazionali, acuiscono i dilemmi strategici per tutti quei paesi che tuttora si rifiutano di navigare a vista e rimangono invece interessati a impostare credibili politiche di transizione, o che invece non si trovano in una posizione privilegiata come quella europea.

Interdipendenze e conflittualità energetiche alla prova della crisi

Le risposte della Repubblica Popolare Cinese a questa congiuntura espongono la profondità e le molte sfaccettature di questa crisi. Pechino ha infatti deciso di aumentare la

as Asia reassesses favorable markets”, S&P Global Platts, 21 dicembre 2022; *Argus Media*, “Viewpoint: China poised to remain LNG demand centre”, 27 dicembre 2022; S. Stapczynski, “Winter Storm Walloping the US Threatens to Disrupt LNG Exports”, Bloomberg, 23 dicembre 2022.

¹⁰ Eurostat, “EU gas consumption down by 20.1%”, 20 dicembre 2022; J. Fokuhl, “Europe Set for Warmest January in Years as Gas Crisis Eases”, Bloomberg, 5 gennaio 2023.

produzione interna di carbone e accelerare la messa a terra di imponenti investimenti nelle rinnovabili. Inoltre, lo storico XX Congresso del Pcc che ha visto la riconferma di Xi Jinping per il terzo mandato, un unicum nella storia recente del paese, ha visto il termine sicurezza prevalere ampiamente rispetto altre questioni di vitale importanza come ideologia, emissioni carboniche o innovazione. La sicurezza come priorità, anche rispetto il tema dell'economia, è declinato attraverso un ruolo primario dello Stato e più marginalizzato di mercato e riforme.

Non solo energia, ben inteso, ma anche sicurezza alimentare, welfare sociale, oltre alle ben note sfide internazionali e riguardanti la sicurezza nazionale. L'approccio cinese lascia presagire una graduale "Guerra all'inquinamento", seguendo l'obiettivo di picco delle emissioni entro il 2030 e neutralità carbonica al 2060. In parallelo, Pechino mira però a rinforzare la produzione di risorse energetiche a livello interno per soddisfare una proporzione sempre maggiore della propria domanda, attraverso carbone, petrolio e gas naturale. Questo traguardo viene affiancato dalla decarbonizzazione del settore della generazione elettrica, tuttora largamente dominato dal carbone, attraverso solare, eolico e idroelettrico.¹¹ Transizione sì, ma non al costo di compromettere la sicurezza energetica e lo sviluppo economico. Il tutto a rimarcare una distanza siderale tra l'approccio della Cina e quello dell'Unione Europea.

Oltre alla politica interna vi è poi lo scacchiere globale. Le relazioni tra Pechino e Washington continueranno a pesare in maniera smisurata sull'enorme mole dei processi di decarbonizzazione e sono essenziali per il proseguo del dialogo tra Nord e Sud globali. Senza di esso verrebbe a mancare

¹¹ Xi Jinping, "Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects", Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, 16 ottobre 2022; M. Maidan e A. Hove, "China's 20th Party Congress and energy: The good, the bad, and the unknown", OIES Energy Comment, OIES, novembre 2022; *China Daily*, "China seeks to balance energy needs, green power transition", 5 gennaio 2023.

un pilastro fondamentale che sorregge l'intero impianto di diplomazia climatica internazionale costruito negli ultimi tre decenni. Allo stesso modo, i rapporti tra Cina e Stati Uniti garantiscono diversi equilibri regionali e di conseguenza influenzano direttamente la stabilità di produzione e commercio di risorse energetiche.

La rottura del dialogo sul clima seguito alle tensioni riguardanti la questione Taiwan, e recuperata in extremis durante Cop27, mette in luce quanto le tridimensionalità della crisi, siano intrinsecamente e sensibilmente interconnesse.¹² Una sfida industriale, quella tra Occidente e Cina nella corsa verso la transizione, la quale influenzerà le dipendenze di materie prime e condiziona filiere essenziali in un mondo a basso impatto carbonico, così come l'accesso a risorse localizzate in differenti regioni della Terra. A dimostrazione che, sia che si tratti di fonti fossili o che invece si parli di materie prime critiche, la geopolitica dell'energia rimarrà una questione imprescindibile per i decenni a venire.¹³

In un mondo di interdipendenze in espansione e sospinte dalle necessità della transizione energetica, ma di natura frammentata, in conseguenza della crisi dell'ordine internazionale e accelerata dal conflitto russo-ucraino, le tensioni possono e potranno emergere anche in spazi prima ritenuti sicuri. Il caso dell'epocale Inflation Reduction Act (Ira) avviato dall'amministrazione Biden, un'iniziativa storica che guarda all'istituzione di una base industriale per la *rivoluzione green* negli Stati Uniti attraverso investimenti per centinaia di miliardi di dollari, ne è un esempio eclatante. Pensato come

¹² Si considerino le due tridimensionalità come componenti fondamentali di un unico quadro sistemico: a) *nazionale-regionale-globale* & b) *relazioni internazionali-economia e mercati energetici-transizione energetica*. E. Downs et al., "US-China Energy Relations", SIPA, 24 gennaio 2022; A.J Dlouhy e A. Cang, "China, US Resume Climate Work in Latest Sign of Better Relations", Bloomberg, 19 novembre 2022.

¹³ Secondo l'Agenzia Internazionale dell'Energia, il valore commerciale delle materie prime critiche dovrebbe superare quella di petrolio e gas naturale entro il 2050. International Energy Agency, *World Energy Outlook 2021*, IEA, p. 282.

una misura per anticipare future dipendenze eccessive dalla Repubblica Popolare Cinese, l'Ira ha causato frizioni dirette nei rapporti transatlantici e il nostro governo sembra guidare le fila di coloro che in Europa vorrebbero una risposta decisa.¹⁴

Tensioni già ampiamente visibili tra Washington, i governi degli Stati membri e le istituzioni comunitarie. A partire dall'imponente divario nei prezzi del gas naturale liquefatto (Gnl), prodotto negli Usa ed esportato verso l'UE in sempre più grandi volumi, per finire con la riottosità delle compagnie americane nel sottostare ai nuovi regimi fiscali introdotti nell'UE per far fronte ai rincari energetici.¹⁵ Le vicende rivelano ancora una volta come le risposte nazionali alla crisi energetica europea e supportate dalle autorità comunitarie, abbiano rafforzato le già evidenti distanze prospettiche esistenti tra Stati Uniti e Unione Europea.

Un segno ugualmente significativo di come le capacità in materia economico/finanziaria e di natura più strettamente energetica, relative alle capacità produttive e di bilanciamento tra importazioni ed esportazioni, abbiano una valenza politica estrema in questa fase e possano incidere anche sui rapporti bilaterali tra alleati, inclusi gli stessi paesi UE. Si veda il coro di proteste suscitato dal vasto programma di sussidi energetici a industrie e cittadini approvato dal governo tedesco e le preoccupazioni della Commissione rispetto all'indirizzo degli aiuti o la stessa decisione della Germania di utilizzare tutta la capacità della propria flotta di centrali a carbone per ridurre quanto possibile il consumo di gas naturale. Un'iniziativa che trova il suo contrappeso nella conferma della strategia che

¹⁴ *Euractiv*, "Made in Europe? The EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)", 22 dicembre, 2022; *Reuters*, "Italy urges EU to give strong and strategic response to U.S. IRA", 17 dicembre 2022. Per un'analisi più approfondita: T. Gehrke e M. Ruge, "A united front: How the US and the EU can move beyond trade tensions to counter China", European Council on Foreign Relations (ECFR), 20 dicembre 2022.

¹⁵ T. Wilson e J. Jacobs, "US and EU argue over claims of gas crisis profiteering", *Financial Times*, 8 novembre 2022; M. Eddy, "Exxon Mobil sues to try to block a European windfall tax", *The New York Times*, 28 dicembre 2022.

prevede la chiusura delle centrali nucleari tedesche nel 2023.¹⁶ Anche a Berlino, dove i Verdi sono soci di maggioranza del governo in carica, la sicurezza ha la priorità sulla transizione energetica.

Il tema dell'energia è anche al centro dell'agenda politica francese, soprattutto a seguito della perdita di credibilità subita dalla superpotenza del nucleare civile europeo nel corso degli ultimi 12 mesi. Con oltre la metà dei reattori fermi per manutenzione e problemi strutturali, il sistema energetico della Francia ha subito un duro colpo. Lo stop forzato ha trasformato il paese in un importatore di elettricità per molti mesi, alterando così uno status che sembrava intoccabile. Un'evoluzione che non ha fatto altro che aggravare la crisi energetica europea. Dall'Eliseo si sono quindi ripetuti i proclami per un futuro a emissioni zero grazie alla costituzione di una nuova generazione di centrali e la rinazionalizzazione dell'intero settore. Una strategia che, soltanto relativamente, maschera intenti geopolitici ed economici. Da una parte vi è la proposta di un prototipo di transizione energetica alternativo a quello di altri in Europa e il rilancio dell'interesse nazionale attraverso l'esportazione del modello francese (infrastrutture, tecnologie e ascendente politico annesso) anche al di fuori dei confini europei. Dall'altra vi è l'obiettivo di assicurare elettricità a basso costo a cittadini e imprese, rilanciando un'economia in difficoltà per l'alta inflazione e appesantita dall'insicurezza energetica.¹⁷ Una dimostrazione che, anche in un futuro a basso impatto carbonico, Parigi si vede protagonista diretta della propria transizione e lascerà soltanto un margine relativo alle forze di mercato nel declinare i lineamenti del proprio sistema energetico.

¹⁶ J. Packroff, "Energy crisis: Commission calls for more targeted government support", *Euractiv*, 22 novembre 2022; J. Fokhul e T. Gillespie, "Germany Revives Coal as Energy Security Trumps Climate Goals", *Bloomberg*, 22 dicembre 2022.

¹⁷ T. Wheeldon, "How France's prized nuclear sector stalled in Europe's hour of need", *France24*, 5 gennaio 2023; D. Vidalon e C. Pailliez, "French government aims to cut red tape for new nuclear reactors", *Reuters*, 2 novembre 2022.

La crisi energetica, che ha avuto il suo *annus horribilis* nel 2022, ci accompagnerà a lungo. In questo scenario di incertezza e che punta a un mondo *Net-Zero*, le interdipendenze energetiche non rappresenteranno soltanto un ponte per facilitare cooperazione, scambi e avanzamento tecnologico. Occorrerebbe infatti una maggiore consapevolezza del fatto che queste interdipendenze rappresentano una fonte pressoché inesauribile di influenza economica e pressione politica, esercitabile in forma più o meno cosciente. Di pari passo, aiuterebbe non poco alla politica una maggiore cognizione di processi e dinamiche del mondo dell'energia talmente dirompenti e dalle conseguenze così impetuose da non poter essere in alcun modo ignorate. Da questo punto di vista, la contesa tra Unione Europea e la Federazione Russa farà scuola per i decenni a venire, mentre lo Stato, volente o nolente, è chiamato in tutta Europa ad affrontare una sfida epocale dettata da modalità e tempi di sicurezza e transizione energetica.

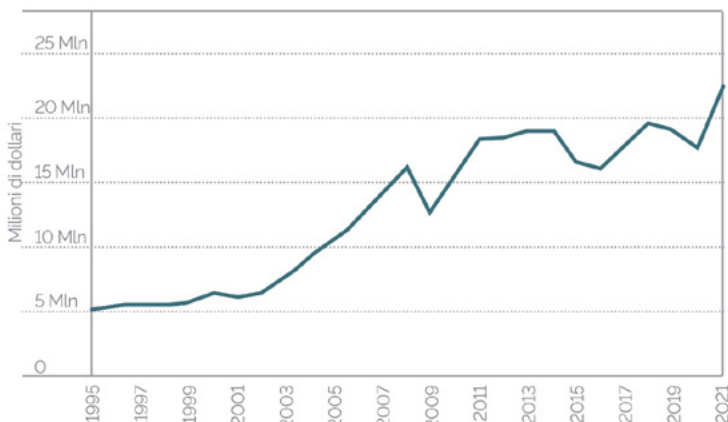
7. Verso una deglobalizzazione?

Lucia Tajoli

L'incerto andamento del commercio mondiale negli ultimi anni

Negli ultimi quindici anni, il commercio mondiale è stato caratterizzato da una volatilità maggiore rispetto al passato. Dopo circa mezzo secolo di continuo aumento degli scambi mondiali in valore e in volume, con un'accelerazione nella prima decade del millennio, dal 2009 l'andamento del commercio internazionale ha mostrato un rallentamento e maggiori irregolarità (Figura 7.1). La crisi finanziaria internazionale del 2008, che ha portato a una recessione mondiale, ha colpito duramente anche gli scambi tra paesi, crollati nell'anno seguente di circa il 20% in valore e del 12% in volume. Da allora la dinamica del commercio mondiale non è più stata la stessa. Una seconda significativa caduta causata dallo shock globale della pandemia da Covid-19 si è registrata nel 2020, con una contrazione degli scambi internazionali di circa il 5% in volume, decisamente inferiore rispetto a quanto registrato nel 2009.

FIGURA 7.1 – ESPORTAZIONI MONDIALI DI MERCI



Fonte: Elaborazione su dati WTO

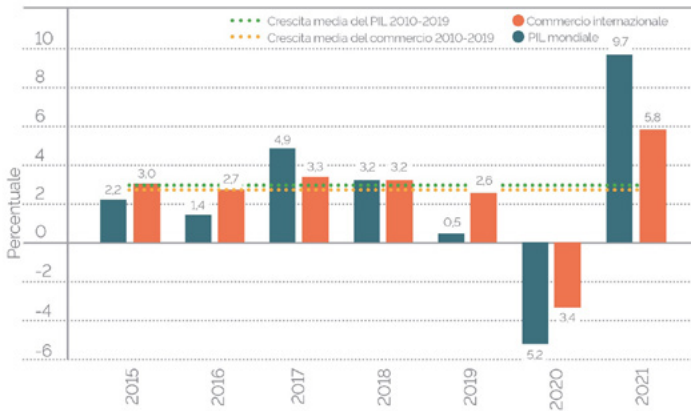
Ma già nel 2021 il commercio internazionale ha avuto un notevole rimbalzo: guardando i dati in valore pubblicati dalla United Nations Conference for Trade And Development (Unctad) e World Trade Organization (Wto), si osserva che gli scambi globali hanno raggiunto un livello record, superando abbondantemente i 20.000 miliardi di dollari, con un incremento del 25% rispetto al 2020 e del 13% rispetto al periodo pre-pandemia.¹

La crescita nei valori è stata accentuata dalla accelerazione dei prezzi, ma anche al netto delle rilevanti fluttuazioni dei prezzi e dei tassi di cambio registrate negli ultimi anni, i dati del Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e del Wto indicano che gli scambi internazionali in volume nel 2021 sono cresciuti di circa il 10%, riportandosi al di sopra del livello precedente la pandemia, e i dati preliminari disponibili mostrano che la crescita è continuata anche nel 2022, sebbene rallentata. Ciò significa che, nonostante i molti problemi degli ultimi due anni,

¹ Cfr. Unctad, “Global trade hits record high of \$28.5 trillion in 2021, but likely to be subdued in 2022”, 17 febbraio 2022.

dal Covid ai colli di bottiglia lungo le *supply chains*, le impennate dei prezzi di nolo dei container e dei trasporti internazionali, e le tensioni geopolitiche, il sistema commerciale globalizzato sembra saper reggere agli shock, e parlare di de-globalizzazione risulta alquanto prematuro.

FIGURA 7.2 – TASSI DI CRESCITA DEGLI SCAMBI DI MERCI IN VOLUME E DEL PIL, 2015-21



Fonte: WTO World Trade Statistical Review 2022

Rimane però il significativo cambiamento del trend osservato e l'aumento delle fluttuazioni che i dati mostrano chiaramente. Inoltre, le statistiche del Wto indicano che il tasso medio annuo di crescita del commercio mondiale in volume tra il 2010 e il 2019 è stato inferiore al 3%, ben al di sotto della crescita media annua del decennio precedente e soprattutto al di sotto della crescita media annua del Pil reale (Figura 7.2). Sono questi dati che hanno portato a parlare di de-globalizzazione, dal momento che ciò che ha caratterizzato la cosiddetta globalizzazione è stata proprio una fase di crescente apertura dei paesi e di integrazione economica, con un aumento degli scambi sistematicamente maggiore della crescita del Pil. È questa fase di continua e accelerata espansione degli scambi che sembra per il momento terminata. La maggior parte degli esperti concorda sul fatto che

sebbene siamo molto lontani dalla fine della globalizzazione, ciò che stiamo osservando ora è una modifica delle tendenze commerciali, dopo un periodo di forte accelerazione e poi di maggiore volatilità.²

Possibili ragioni del cambiamento

La tenuta del sistema degli scambi internazionali e del fenomeno di globalizzazione è oggetto di dibattito da quando si è evidenziato il cambiamento di trend descritto sopra e molte analisi hanno cercato di individuare le ragioni del rallentamento del commercio a livello mondiale.³ In primo luogo, va sottolineato che la forte crescita del commercio nella prima decade del millennio risulta anch'essa anomala rispetto all'andamento precedente, seppure sostenuto, e difficilmente sostenibile. Secondo diversi osservatori, l'andamento dell'economia cinese e le politiche della Cina nei confronti del commercio internazionale, dato il rilevante peso dell'interscambio cinese su quello mondiale,⁴ hanno notevolmente influenzato sia la decade di accelerazione, sia il rallentamento seguente. La crescita molto rapida degli scambi mondiali osservata fino al 2008 è stata anche alimentata dall'aumento esponenziale delle esportazioni e importazioni cinesi, in particolare dopo l'ingresso del paese nel Wto, e da politiche mirate a una crescita fortemente tirata dalle esportazioni, generando il riferimento a questo come un periodo di "iper-globalizzazione". Queste politiche sono però cambiate da oltre un decennio: il grado di apertura dell'economia cinese (definito come somma di esportazioni e importazioni di beni e

² Per un'analisi sull'andamento recente degli scambi tra paesi si veda P. Antràs, "De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age", ECB Forum: "Central Banks in a Shifting World" Conference Proceedings, 2021.

³ Si vedano ad esempio su questo tema il *WTO World Trade Report*, 2013 e 2021, e il *WTO Global Value Chain Development Report*, 2021.

⁴ Nel 2021 il peso della Cina risultava essere il 15% dell'export mondiale e il 12% dell'import mondiale (dati Unctad), pesi triplicati rispetto al 2001. La Cina da sola dunque pesa oltre un quarto del commercio mondiale.

servizi in rapporto al Pil) ha raggiunto il suo massimo nel 2006, superando il 60%. Da allora, nonostante la continua crescita degli scambi, le politiche economiche della Cina si sono molto più orientate all'interno, contribuendo a una crescita di capacità produttiva che ha portato alla sostituzione delle importazioni, in particolare di beni intermedi e tecnologie, e a puntare meno sulle esportazioni.⁵ Come per tutti i paesi di grandi dimensioni, superata la prima fase di crescita, ci si aspetta che il grado di apertura dell'economia cinese continui gradualmente a ridursi, allineandosi ai livelli delle altre grandi economie, che è quanto sta avvenendo: nel 2021 il grado di apertura cinese risultava essere pari al 38%, ridotto di oltre un terzo rispetto al picco. Visto il peso della Cina sugli scambi mondiali, queste variazioni hanno avuto un impatto significativo sul trend del commercio mondiale.

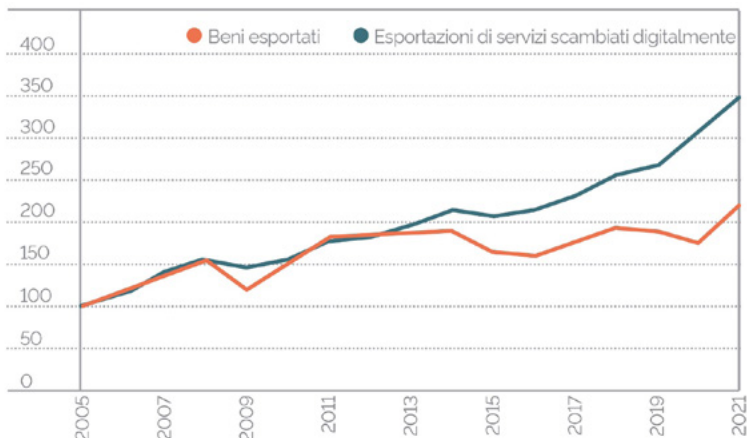
Oltre alla dinamica di specifici paesi, il cambiamento nel trend della globalizzazione è anche il risultato del venir meno della forza propulsiva di alcuni dei fattori che hanno spinto l'accelerazione della globalizzazione alla fine del secolo passato e nella prima decade di quello corrente. Le innovazioni nelle modalità di trasporto, attraverso la cosiddetta "containerizzazione" e la conseguente caduta dei costi degli scambi hanno prodotto notevoli effetti sul commercio mondiale, come pure la diffusione delle connessioni internet e di telecomunicazione, che hanno praticamente azzerato il costo marginale delle chiamate internazionali. Questi cambiamenti tecnologici sono in buona parte compiuti, e pur continuando a sostenere gli scambi, difficilmente possono ancora accelerarli. Questo non significa che ci sia un'inversione di tendenza, ma le dinamiche sono cambiate.

Uno dei fattori che sta portando nuovi impulsi al commercio mondiale è la digitalizzazione e la crescente diffusione dell'e-commerce internazionale, che ha avuto un'accelerazione

⁵ Sulle modifiche delle politiche cinesi, si veda ad esempio G. Grieger, "[China's economic recovery and dual circulation model](#)", European Parliament Briefing, Eprs - European Parliamentary Research Service, 2020.

nel periodo della pandemia. Tuttavia, si tratta ancora di un fenomeno circoscritto ad alcune aree del mondo, che non ha ancora dispiegato tutto il suo potenziale, e dunque ha un effetto ancora limitato sul commercio.⁶ È interessante però osservare come gli scambi digitali stiano sostenendo il complesso degli scambi mondiali, soprattutto negli scambi di servizi, sempre più rilevanti. Come mostra la Figura 7.3, mentre il tasso di crescita delle esportazioni di merci ha subito un rallentamento, la crescita degli scambi di servizi in modalità digitale continua a essere sostenuta, e ha accelerato negli ultimi due anni.

FIGURA 7.3 – ESPORTAZIONI GLOBALI DI SERVIZI SCAMBIATI DIGITALMENTE, 2005-21



Fonte: stime WTO Trade in Service by Mode of Supply revised dataset (TISMoS), e WTO-UNCTAD dataset

Nota: i servizi scambiati digitalmente riportati nel grafico includono l'esportazione (mode I GATS) di servizi assicurativi e finanziari, utilizzo della proprietà intellettuale, telecomunicazioni, servizi informatici, altri servizi alle imprese, servizi personali, culturali e ricreativi.

⁶ Per i dati sugli scambi digitali tra paesi si veda Unctad, *Estimates of global e-commerce 2019 and preliminary assessment of Covid-19 impact on online retail 2020*, UNCTAD Technical Notes on ICT for Development No.18, 2021; e per una discussione dell'impatto del commercio internazionale digitale, L. Tajoli, "La globalizzazione nei mercati digitali", *Rivista di Politica Economica*, giugno 2022.

La trasformazione digitale sta investendo vari altri ambiti del commercio internazionale, per esempio le catene globali del valore, responsabili per circa metà degli scambi tra paesi. Anche le catene globali del valore sono in una fase di cambiamento e l'effetto propulsivo sul commercio mondiale di questa organizzazione della produzione è influenzato dalla trasformazione in corso. In particolare, un fattore di trasformazione delle catene globali del valore è costituito dallo sviluppo delle tecnologie digitali di ultima generazione – robotica e automazione integrata, intelligenza artificiale, manifattura additiva, realtà virtuale – che hanno ridotto l'intensità di lavoro delle fasi manifatturiere più ripetitive, riducendo la convenienza di delocalizzare la produzione in aree a basso costo del lavoro, ma allo stesso tempo richiedono maggiori contributi da servizi e fattori intangibili, che da un lato potrebbero ridurre gli scambi, ma dall'altro rendono più difficile misurarne il valore, non generando spesso un attraversamento materiale delle dogane. In questa fase di crescita della terziarizzazione e della digitalizzazione anche degli scambi, il rallentamento osservato nei dati può essere dovuto anche a problemi di rilevazione.

La deglobalizzazione della politica commerciale: dal multilateralismo agli accordi preferenziali selettivi

Nella riduzione della spinta alla globalizzazione ha un ruolo di rilievo anche un cambiamento di atteggiamento avvenuto in molti paesi rispetto alle politiche commerciali: da politiche di crescente liberalizzazione degli scambi, che avevano portato alla fine del secolo scorso a un aumento delle adesioni al Wto e a siglare molti accordi commerciali tra paesi, ci si è spostati verso politiche di maggiore chiusura e protezione, e i negoziati in ambito Wto sono in sostanziale stallo da tempo. Negli ultimi anni le politiche commerciali sono state sempre più guidate non solo da considerazioni di tipo economico, ma da questioni

ideologiche e di rivalità geopolitica. L'utilizzo delle politiche commerciali per cercare di imporre i propri standard e i propri principi (anche del tutto legittimi) da parte di ciascun paese e l'utilizzo strumentale dell'interdipendenza economica che si è creata con la crescente globalizzazione degli anni passati ha reso molto più difficile qualsiasi negoziato, perché sulle questioni di principio non si negozia, e ciò ha reso molto meno efficace l'azione del Wto nel promuovere maggiore apertura e liberalizzazione degli scambi a livello multilaterale.⁷ Questa crescente complessità e diverso orientamento delle misure di politica commerciale, sempre meno basate su strumenti tradizionali e sempre più incentrate sulle cosiddette misure non tariffarie, come standard e regolamenti, ha portato molti paesi a stringere accordi commerciali regionali e preferenziali, che coinvolgono spesso paesi "amici", con cui la condivisione dei principi risulta più semplice rispetto all'ambito multilaterale, ma con il rischio di portare a una serie di distorsioni sui mercati globali.

Inoltre, secondo alcuni osservatori, il clima politico favorevole a politiche di liberalizzazione commerciale è in parte cambiato, anche per la crescente pressione da parte di gruppi potenzialmente sfavoriti dagli effetti redistributivi della globalizzazione, nonostante gli effetti netti complessivamente positivi per tutti i paesi.⁸ Anche il ritorno di politiche per la

⁷ Anche sulla necessità di riformare le modalità di azione del Wto, alla luce degli scarsi progressi raggiunti nell'ambito di questa organizzazione, è in corso da tempo un ampio dibattito. Si veda per esempio il contributo di P. Lamy e N. Köhler-Suzuki, "Deglobalization Is Not Inevitable. How the World Trade Organization Can Shore Up the Global Economic Order", *Foreign Affairs*, June 2022; e A.A.V.V., *Roundabout way to multilateralism: how could regional trade agreements and plurilaterals revitalize it?*, T20 Indonesia Policy Brief, 2022.

⁸ P. Antràs, A. de Gortari e O. Itskhoki, "Globalization, Inequality and Welfare", *Journal of International Economics*, vol. 108, 2017, pp. 387-412; T.V. Paul, "Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order", *International Affairs*, vol. 97, n. 5, 2021, pp. 1599-1620; D. Rodrik, "Populism and the economics of globalization", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, 2018, pp. 12-33.

“sicurezza nazionale” ha un impatto sugli scambi, in particolare per le produzioni ritenute strategiche, categoria riportata in auge dall’amministrazione Trump in Usa, che si è notevolmente ampliata dopo la crisi Covid-19 e ancor più con la guerra in Ucraina: dalle derrate alimentari ai farmaci, dalle tecnologie avanzate alle forniture ritenute essenziali per l’industria nazionale.

Fortunatamente, nel corso del 2022, lo scenario già molto incerto sui mercati mondiali non è stato peggiorato in modo significativo da nuove politiche protezionistiche. Secondo i dati di Global Trade Alert,⁹ dopo un periodo di aumento degli interventi discriminatori da parte di molti paesi (Stati Uniti e Cina *in primis*) che hanno creato ostacoli agli scambi mondiali, nel 2022 si è finalmente osservata una riduzione degli interventi in atto e una crescita delle misure di liberalizzazione, anche in presenza delle nuove sanzioni poste in essere con il conflitto aperto dalla Russia in Ucraina. È possibile che i governi abbiano ritenuto più opportuno non alimentare ulteriori tensioni in un momento già molto difficile, e infatti alcuni progressi negoziali sono stati fatti nell’ultima conferenza ministeriale Wto nel giugno 2022. Dunque, sebbene il tenore delle politiche commerciali negli ultimi anni abbia in parte frenato la globalizzazione, l’anno passato sembra essere stato migliore dei precedenti almeno sul fronte delle guerre commerciali.

Effetti congiunturali recenti e scenari futuri

La guerra in Ucraina rappresenta un altro shock – il secondo in meno di tre anni, inatteso e le cui conseguenze sulla globalizzazione non sono ancora del tutto chiare. La guerra ha causato evidentemente nell’immediato una riduzione degli scambi con i paesi direttamente coinvolti nel conflitto, anche per via delle sanzioni applicate contro la Russia. Un’importante

⁹ Si vedano i dati su *All state interventions* riportati su <https://www.globaltradealert.org>.

differenza però rispetto allo shock pandemico del 2020 è che lo shock attuale coinvolge principalmente un'area molto meno cruciale per gli scambi internazionali, dato che la Russia non è confrontabile con la Cina in termini di peso nel commercio mondiale.

Tuttavia, l'incertezza creata soprattutto nei mercati europei con l'invasione russa dell'Ucraina ha spinto il Wto a rivedere al ribasso le sue previsioni per il 2022 e il 2023. Il Wto prevede che i volumi del commercio mondiale di merci aumenteranno del 3,5% nel 2022 e per il 2023 prevede un aumento dell'1%, in forte calo rispetto alla precedente stima del 3,4%.¹⁰ Tale rallentamento degli scambi è associato a una frenata della crescita nelle principali economie mondiali per diversi motivi, dall'impatto negativo dell'inflazione e delle politiche monetarie conseguentemente attivate in Europa e Usa, alla cautela della Cina, alle difficoltà create per molti paesi in via di sviluppo dall'impennata di diversi prezzi di materie prime agricole.

Cosa succederà al commercio internazionale nel medio periodo non è facilmente prevedibile, ma per il momento non ci sono segnali di una significativa e permanente inversione di tendenza nella globalizzazione, anche perché la natura degli ultimi shock sembra temporanea. Piuttosto emerge un rallentamento nei tassi di crescita degli scambi per via di una serie di cambiamenti strutturali. Alcuni di questi cambiamenti possono derivare da una modifica degli assetti geopolitici anche a causa della guerra in corso, come una maggiore collaborazione economica tra Russia e Cina. In prospettiva, questi due paesi potrebbero ridurre i loro legami con Stati Uniti ed Europa, per aumentare il loro interscambio: la Russia potrebbe sostenere la crescita cinese attraverso un'abbondante fornitura di combustibili e materie prime (agricole e non), mentre la Cina potrebbe fornire forza lavoro, tecnologia e beni di consumo e servizi alla Russia, ed entrambi possono beneficiare dei

¹⁰ Si veda Wto, Trade Statistics and Outlook, Press Release 909, Oct. 5th, 2022, “Trade growth to slow sharply in 2023 as global economy faces strong headwinds”.

reciproci grandi mercati, ed eventualmente rinforzare le proprie posizioni in Asia e Africa. Questa possibile separazione tra blocco occidentale e orientale viene indicato come *decoupling*, e porterebbe senz'altro a un rallentamento della globalizzazione, ma appare ancora decisamente poco realistico nel medio periodo. Infatti, spezzare o riorganizzare le moltissime filiere produttive internazionali o catene globali del valore in essere che sono alla base della globalizzazione avrebbe costi molto elevati, soprattutto in tempi brevi.

Lo scenario più probabile nel medio periodo è che si vada incontro a un *decoupling* limitato ad alcuni settori industriali strategici caratterizzati da alta intensità tecnologica e utilizzo di semiconduttori, che già inizia a delinearsi. La Cina ambisce alla leadership tecnologica e sta lavorando per ottenerla rapidamente. L'Occidente ha reagito varando i propri piani: gli Usa hanno lanciato a luglio 2022 il *Chips and Science Act* con 53 miliardi di dollari di finanziamenti per rafforzare la propria industria dei semiconduttori. A gennaio 2022, a sua volta, l'UE ha varato lo *European Chips Act*, per raddoppiare la sua quota di mercato globale da qui al 2030 (da 10% a 20%). Si tratta di politiche volte ad aumentare l'autonomia tecnologica, che possono ridurre il flusso di scambi.¹¹

Un'altra area potenzialmente divisiva per gli scambi internazionali è quella delle politiche di tutela dell'ambiente, in cui le scelte individuali dei paesi a sostegno di determinati tipi di produzioni possono diventare degli ostacoli allo scambio internazionale anche all'interno dell'area occidentale. Come già accennato, nonostante l'importanza cruciale di politiche che arginino il cambiamento climatico, è facile che queste diventino strumenti protezionistici che creano barriere tra paesi.

Oltre che fattori di riduzione del commercio, però, potrebbero esserci cambiamenti che portano ad aumentare gli scambi con l'estero: la crescita economica e tecnologica di

¹¹ N.F. Poitiers e P. Weil, "A new direction for the European Union's half-hearted semiconductor strategy", Bruegel Policy Contribution, n. 17/21, 2021.

alcuni paesi di dimensioni rilevanti a un intermedio livello di sviluppo (per esempio Turchia e India, per citarne solo due) potrebbe controbilanciare la riduzione di scambi di paesi più avanzati.

In conclusione, stiamo andando molto probabilmente verso una globalizzazione più frammentata e più selettiva tra aree geografiche, ma non sarà un processo rapido e non riguarderà tutto il commercio globale. Nel corso del 2023 il possibile peggioramento della situazione economica, soprattutto in Occidente, unito a un ulteriore inasprirsi delle tensioni geopolitiche potrebbe deprimere ulteriormente i flussi commerciali. La possibilità di una futura riaccensione della guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina dopo la fine del conflitto in Ucraina non può essere esclusa. Non si può dunque escludere un mondo maggiormente diviso in blocchi economici. Ma l'attuale livello di interdipendenza economica è irrinunciabile da parte di tutti i principali attori della scena mondiale. Perciò, lo scenario più probabile, in un mondo in cui questi attori si comportano razionalmente, è che la globalizzazione continuerà ancora per lungo tempo, anche se con forme nuove rispetto a quelle che abbiamo conosciuto negli ultimi decenni.

Sicuramente alcune caratteristiche del commercio mondiale stanno cambiando, anche per via delle scelte più selettive delle imprese, che cercano di riorganizzare la propria presenza sui mercati mondiali in modo da subire meno l'effetto degli shock che si sono registrati. Negli ultimi anni i modelli commerciali sono comunque diventati più volatili. La crescita delle turbolenze ha portato maggiore cautela nel lanciare nuove iniziative all'estero, rallentando di conseguenza l'esposizione sui mercati più rischiosi, ma in generale non a un minore interesse verso la domanda proveniente dall'estero. In questo scenario più incerto, infatti, la maggiore diversificazione dei mercati, sia dal lato degli approvvigionamenti, sia nella destinazione dei prodotti, può avere un ruolo rilevante nel sostenere vendite e profitti.

8. Il ritorno di povertà e fame

Giovanni Carbone, Lucia Ragazzi

Lo sviluppo dei paesi poveri, cioè l'espansione e la trasformazione strutturale dell'economia, con i connessi mutamenti sociali e delle condizioni di vita, è stato a lungo accompagnato dal sogno di eliminare completamente la povertà dal mondo intero. I due processi sono fortemente legati l'uno all'altro: come minimo, le società svantaggiate hanno bisogno di espandere le risorse disponibili se puntano a sollevare la loro popolazione dalla povertà. Evidentemente, però, la crescita economica e lo sviluppo non sono di per sé sufficienti, non si traducono necessariamente in un drastico abbattimento né tantomeno nell'eliminazione dell'indigenza. Affinché l'impatto sulla povertà sia tangibile, i progressi socio-economici di un paese devono essere almeno in una certa misura distribuiti, sia che questo avvenga in maniera "spontanea" per la natura dei processi di sviluppo in corso (ad esempio, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro) oppure a seguito di specifiche politiche adottate dai governi in carica. Nella sua ricostruzione dell'economia di povertà e disuguaglianze, il premio Nobel Angus Deaton mostra come "i grandi episodi di progresso umano" – quei momenti che chiama "grandi fughe" dal prevalere di miseria, malattie e morti premature – hanno sì condotto a uno straordinario allungamento della vita e a spettacolari miglioramenti delle condizioni materiali dell'esistenza, ma solo per alcune componenti delle società che li hanno vissuti, lasciando sempre indietro quote rilevanti delle popolazioni coinvolte (e con ciò, sottolinea peraltro Deaton,

producendo disuguaglianze).¹ Questa dinamica storica vale anche per l'epoca più recente. Nonostante un trentennio (1990-2019) di complessiva diminuzione tanto dei tassi di povertà globale quanto del numero totale di poveri, nel 2019 quasi un quarto (23%) della popolazione mondiale viveva con meno di 3,65 dollari al giorno e quasi la metà (47%) con meno di 6,85 dollari al giorno.²

La povertà nel mondo: misure, stime e tendenze passate

Le stime della diffusione della povertà si fondano solitamente su *household consumption surveys*, ovvero su indagini nazionali relative ai consumi dei nuclei familiari che fungono da base per calcolare l'equivalente valore in termini di capacità di spesa da parte degli stessi, e dunque la quota di una data popolazione che vive al di sotto (o al di sopra) di una data soglia di povertà. La Poverty and Inequality Platform (Pip, già PovcalNet) della Banca mondiale riunisce questo tipo di dati raccolti sistematicamente dal 1990 in poi, mentre analoghe informazioni per il precedente periodo storico (1950-90) sono basate su estrapolazioni a partire dai dati nazionali sulla crescita economica. Per i paesi poveri, peraltro, quasi per definizione si pone un problema di scarsità e limitata qualità e affidabilità dei dati (inclusi quelli su Pil o inflazione, essi stessi necessari per i suddetti computi), con conseguente difficoltà a effettuare comparazioni. Si tratta di parte di un problema più ampio, che riguarda la capacità di produrre statistiche – etimologicamente, informazioni raccolte dallo Stato – laddove il funzionamento dello Stato soffre ancora di importanti carenze.³

¹ A. Deaton, *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 2015.

² Dove non diversamente indicato, i dati sulla povertà sono tratti da World Bank, *Poverty and prosperity 2022. Correcting course*, World Bank, Washington, 2022.

³ M. Jerven, *Poor numbers. How we are misled by African development statistics and what*

La Banca mondiale ha recentemente effettuato le prime stime (riferite al 2019) basate su nuove “soglie” di povertà internazionali, ricalcolate utilizzando come base di riferimento le parità di potere d’acquisto al 2017, che aggiornano quelle del 2011 e permettono di comparare correttamente gli standard di vita in paesi diversi. Le nuove parità di potere d’acquisto si basano sul valore nominale dei dollari del 2017 e la loro variazione rispetto al passato non implica che le soglie della povertà siano ora più elevate in termini reali. Le tre soglie di povertà corrispondono alla mediana delle soglie di povertà nazionali, rispettivamente, dei paesi a reddito basso (*low-income economies*), pari a 2,15 dollari al giorno (in precedenza era 1,90 dollari), al di sotto della quale soglia si parla di povertà estrema o assoluta; dei paesi a reddito medio-basso (*lower-middle-income economies*), pari a 3,65 dollari (era 3,20 dollari); e dei paesi a reddito medio-alto (*upper-middle-income economies*), pari a 6,85 dollari (era 5,50 dollari). Per il triennio appena concluso (2020-22), i dati disponibili sono frutto di *nowcast* (“previsioni” del recente passato, del presente, o del futuro a breve termine), ovvero stime provvisorie frutto non delle indagini sulle famiglie normalmente impiegate per indagare la diffusione della povertà, ma ricavate a partire dai tassi e dalle previsioni di crescita del Pil e da altri tipi di indicatori.⁴

Tra pandemia e povertà

In epoca contemporanea, l’andamento della povertà nel mondo ha seguito con sostanziale continuità una traiettoria ben definita e virtuosa fino almeno dagli anni Cinquanta: il numero di poveri nel mondo è andato calando, e così pure la quota che essi rappresentano sulla popolazione del pianeta. Le persone che vivono in povertà estrema sono passate da quasi il 60% della popolazione mondiale nel 1950 a meno del 10% di oggi. I progressi sono stati peraltro accelerati in maniera marcata a

to do about it, Cornell University Press, New York, 2013.

⁴ *Poverty and prosperity 2022. Correcting course...*, cit., pp. 46ss.

partire dagli anni Ottanta – pur con un rallentamento nella seconda parte degli anni Duemilaedieci – trainati dalle rapide trasformazioni avviate in Cina e India, i due paesi più popolosi al mondo. A titolo esemplificativo, nei trentacinque anni tra il 1981 e il 2016 si è passati complessivamente da 1,8 miliardi a 750 milioni di poveri. Per quanto, indubbiamente, siano ancora troppi, il progressivo calo è stato importante.

È su questo percorso di graduale ma costante riduzione della povertà che si è abbattuta la pandemia da Covid-19, assestando un duro colpo a una tendenza consolidatasi nel corso di oltre settant'anni. Il pesante inciampo del 2020 ha rappresentato infatti “la più grande battuta d'arresto nella [lotta alla] povertà globale degli ultimi decenni”.⁵

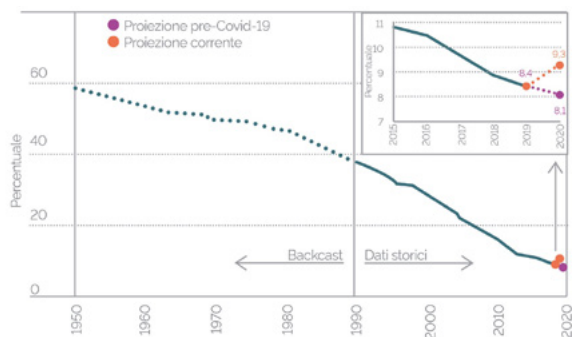
L'impatto economico della pandemia si è propagato nei paesi in via di sviluppo attraverso quattro principali canali di trasmissione. Il primo effetto è stato di carattere diretto, dettato dal deterioramento sanitario generato dalla diffusione stessa del virus, con la proliferazione dei malati e dei morti. Il secondo è stato il prodotto delle misure di contenimento e mitigazione imposte dai governi, con lockdown, quarantene e altre forme di isolamento, con conseguente sospensione di molte attività commerciali, mancata formazione del capitale umano, e via di seguito. Il terzo elemento è stata l'alterazione delle catene del valore e del commercio dovuta al rallentamento delle grandi economie mondiali – anzitutto quelle occidentali e quella cinese – che ha colpito in modo particolare gli esportatori di *commodities* energetiche e minerarie, attraverso la riduzione dei prezzi, e i paesi con maggiore partecipazione alle stesse catene del valore globale. Da ultimo si è avuta una riduzione dei flussi finanziari esteri, soprattutto in settori come quello minerario e nelle infrastrutture, degli aiuti allo sviluppo, delle rimesse e del turismo. Ad aggravare le dinamiche generate dalla pandemia ha poi contribuito un'impennata di inflazione alimentare ed energetica che ha ostacolato la ripresa economica globale.

Il risultato pressoché immediato è stato che la povertà

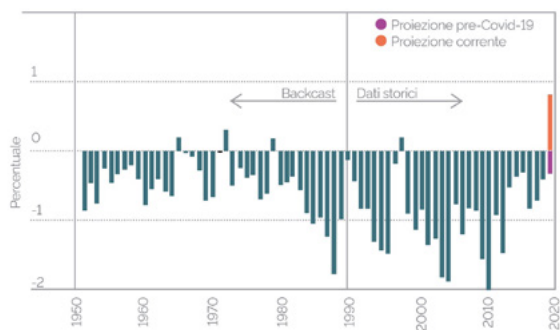
⁵ *Ibidem*, p. xxi.

estrema a livello globale, ovvero la quota della popolazione che vive con meno di 2,15 dollari al giorno, è aumentata dell'11% nel 2020, raggiungendo il 9,3% della popolazione mondiale (nel 2019 era l'8,4%). La Figura 8.1 mostra in maniera molto chiara come si tratti di un'inversione di tendenza e di un vero e proprio "strappo" rispetto all'andamento di lungo periodo. I nuovi poveri sono stati ben 71 milioni, che si sono aggiunti ai 648 milioni già presenti nel 2019, portando il nuovo totale a 719 milioni di individui (si tratta, dal 2020 in poi, di dati attualmente basati sui già menzionati *nowcast*).

FIGURA 8.1 – L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SULL'ANDAMENTO DELLA POVERTÀ



Fonte: World Bank. Poverty and prosperity 2022. Correcting course, 2022



Fonte: World Bank. Poverty and prosperity 2022. Correcting course, 2022

La tendenza registrata a livello mondiale è fortemente influenzata dal caso dell'India, paese che, in linea con la drammatica contrazione del Pil nazionale (-7,5% nel 2020), annovera ben 56 dei 71 milioni di nuovi poveri a livello mondiale del 2020. Più lievi gli shock subiti dall'andamento della crescita economica, e i connessi aumenti della povertà, nei paesi che già comprendevano il secondo e il terzo maggior numero di indigenti, vale a dire la Nigeria (con un aumento di 3 milioni di individui legato a una contrazione del -4,3% del Pil) e la Repubblica Democratica del Congo (-1,4% del Pil, con 500.000 poveri in più). In controtendenza invece Brasile e Sudafrica, già paesi a medio reddito, che hanno visto diminuire la povertà come risultato delle politiche pubbliche introdotte per contrastare le difficoltà generate dalla pandemia. Più in generale, la distribuzione della povertà tra le regioni del globo cambia in maniera significativa a seconda delle diverse soglie di povertà cui si guarda: se il numero maggiore dei poveri al di sotto sia della soglia dei 3,65 dollari sia di quella a 6,85 dollari al giorno si trova nell'Asia del sud, l'area più popolosa del mondo, sono invece gli africani a sud del Sahara a costituire la maggioranza di coloro che vivono in condizioni di povertà estrema al di sotto della soglia minima dei 2,15 dollari al giorno.

In un'ottica più ampia, peraltro, la sistematica discesa della povertà assoluta aveva già iniziato a rallentare prima del 2020, nel quinquennio 2014-19, se comparata al passo più rapido dei miglioramenti registrati negli anni precedenti. I *nowcast* recenti mostrano che, dopo l'aumento del 2020, la povertà è sì nuovamente diminuita nel biennio 2021-22, ma allo stesso ritmo contenuto mostrato negli anni immediatamente precedenti alla pandemia.

I costi del Covid-19 vanno al di là di quelli più direttamente "reddituali" o monetari, e incidono sull'impoverimento anche in maniera indiretta e di lungo periodo. La pandemia ha infatti comportato bruschi rallentamenti, e perfino netti passi indietro, nei progressi relativi alla salute (la mortalità prematura dovuta alla pandemia ha condotto, a livello mondiale, a una perdita di

2 anni dell'aspettativa di vita alla nascita) e all'istruzione (legati ai periodi di mancata formazione e apprendimento da parte dei giovani durante la chiusura delle scuole) con riflessi durevoli sulle prospettive reddituali di ciascun individuo nel corso della propria vita. La povertà è, insomma, qualcosa che va oltre gli aspetti monetari. Proprio per dare conto anche delle sue altre componenti – quali l'istruzione, la salute, la sicurezza e altro⁶ – è stata messa a punto la nozione di povertà multidimensionale e rispettive misure, come il Global Multidimensional Poverty Index dello United Nations Development Programme (Undp)⁷, che combina indicatori di deprivazioni relativi a mortalità infantile, scolarizzazione, accesso all'elettricità e all'acqua potabile, alloggio, ecc., o la Multidimensional Poverty Measure della Banca mondiale (che include la povertà assoluta come indicatore monetario, mettendolo però in relazione con indicatori attinenti anche all'istruzione e all'accesso alle infrastrutture di base).

Africa subsahariana: la povertà dei più poveri

L'Africa subsahariana ha mostrato, in decenni recenti, capacità di progresso e ritmi di trasformazione ben più marcati che in passato. Tra il 2000 e il 2014, nel momento chiave di una lunga fase di rilancio economico, la regione è cresciuta di circa il 5,5% annuo, tassi ben superiori a quelli fatti segnare a cavallo tra la metà degli anni Settanta e l'inizio degli anni Novanta. È in riferimento a questo periodo positivo che è stata coniata e diffusa l'espressione "Africa emergente" (*emerging* o *rising Africa*), intesa a rimarcare le importanti trasformazioni in corso – non solo aumenti del Pil, del commercio, degli investimenti

⁶ *Poverty in a rising Africa*, World Bank, Washington, 2016, pp. 83ss.

⁷ Poverty & Human Development Initiative (OPHI) - United Nations Development Programme (UNDP), *Global Multidimensional Poverty Index 2022. Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty*, University of Oxford, 2022.

esteri, o rafforzamento delle infrastrutture, ma miglioramenti significativi anche lungo diversi indicatori sociali. La mortalità infantile in Africa subsahariana, ad esempio, che nel 1990 colpiva 180 bambini sotto i cinque anni per ogni 1000 nascite, nel 2018 risultava più che dimezzata (77) e un po' più vicina ai livelli riscontrati in altre regioni del mondo.⁸ I tassi di scolarizzazione primaria sono progrediti in maniera non troppo diversa, seppur sollevando questioni rispetto alla più ampia efficacia delle strategie adottate. Gli stessi tassi di povertà estrema (ovvero la quota di persone che oggi vivono con meno di 2,15 dollari al giorno) sono gradualmente diminuiti, passando da un picco del 58% della popolazione subsahariana nel 1993 al 35,1% nel 2019.⁹ Nonostante negli anni più recenti la crescita economica si sia fatta indubbiamente più contenuta e irregolare, l'idea di un'Africa in forte ascesa e trasformazione è stata in genere mantenuta. Non è un caso che la Banca Mondiale abbia intitolato "Poverty in a *rising Africa*" un suo importante rapporto del 2016.

Ma è pur sempre l'Africa subsahariana che ospita il 60% dei poveri "assoluti" del mondo, resta stabilmente la regione più indigente del pianeta, e non vede moltissima luce in fondo al tunnel: nel 2030, quelli africani rappresenteranno il 90% di tutti i poveri a livello globale. Se è vero che, come detto, a partire dai primi anni Novanta la povertà estrema è calata in maniera significativa per oltre due decenni, l'andatura di questi progressi si è più che dimezzata nel corso dei passati dieci anni: dalla riduzione di 13,1 punti percentuali nel 2002-11 a 5,8 punti percentuali nel 2011-19. Questo rallentamento ha comportato un'inversione di tendenza in termini di numero totale di poveri, che era sceso da 379 milioni a 365 milioni

⁸ *Piecing together the poverty puzzle*, World Bank, Washington, 2018, p. 35.

⁹ La stima del 35% è 3 punti percentuali più bassa rispetto alle valutazioni precedenti, ma questo è dovuto alle nuove basi di riferimento utilizzate, ovvero alle nuove stime 2017 delle parità di potere d'acquisto. Per la regione africana restano peraltro questioni legate a una disponibilità e qualità dei dati particolarmente carenti.

nell'arco di tempo 2002-11, ma successivamente ha cambiato direzione ed è arrivato a 389 milioni nel 2019. Poi anche qui è arrivata la pandemia, che ha coinciso con il superamento di "soglia 400".

I paesi africani e le loro popolazioni presentavano delle vulnerabilità particolari di fronte all'enorme shock esterno rappresentato dal Covid-19. Tra queste, elementi strutturali come le carenze dei sistemi sanitari, gli elevati livelli di povertà estrema e insicurezza alimentare, e i limitati margini per interventi di mitigazione attraverso l'espansione o l'introduzione ex novo di programmi di protezione sociale.¹⁰ Alla prova dei fatti, e senza nulla togliere alla drammaticità della situazione, la pandemia in Africa subsahariana ha avuto effetti sanitari relativamente contenuti, tanto rispetto ad altre aree del mondo quanto rispetto alle iniziali, catastrofiche previsioni. Naturalmente ci sono state importanti differenze da paese a paese, con alcune popolazioni, tra cui quella del Sudafrica, che hanno sofferto più di altre.

Gli effetti economici e sociali però si sono fatti sentire fin da subito, e in maniera pesante. Il 2020 ha sprofondato l'area subsahariana nella prima recessione economica (-1,6%) da un quarto di secolo. Nel 2021 si è registrato un discreto rimbalzo (4,7%), ma poi è subentrata la guerra in Ucraina con il suo grave impatto sull'economia internazionale e, di rimando, un effetto zavorra sulla continuità della ripresa africana (stimata al 3,6% per il 2022, un tasso insoddisfacente per paesi in via di sviluppo).

La povertà estrema in Africa è salita – la pandemia non ha fatto bene a nessuno – ma le stime variano, tutte peraltro soggette all'inevitabile incertezza e alle cautele necessarie tanto per le difficoltà di misurare gli aumenti della povertà quanto per le croniche lacune dei dati statistici africani. Stime e ipotesi diverse hanno, nel corso della pandemia, calcolato un numero

¹⁰ K. Abay, N. Yonzan, S. Kurdi, and K. Tafere, *Revisiting poverty trends and the role of social protection systems in Africa during the Covid-19 pandemic*, International Food Policy Research Institute, IFPRI Discussion Paper 02142, October 2022.

di nuovi poveri a essa legati – in aggiunta cioè alle persone già in condizioni di indigenza – compreso tra 23 milioni e 120 milioni.¹¹ Una delle valutazioni più accreditate attribuisce al Covid-19 in Africa subsahariana 28 milioni di poveri in più nel corso del triennio 2020-22. Oggi, quindi, il continente conta quasi 420 milioni di individui che vivono in povertà assoluta. I paesi alle prese con conflitti armati, in Africa più numerosi che altrove, sono in genere i più fragili ed esposti di fronte a ulteriori shock, anche per il combinato di una popolazione già ai limiti della precarietà – quando non già ben oltre tali limiti – e apparati statali poco in grado di mettere in atto risposte adeguate. È in questi paesi già in gravi difficoltà che la pandemia ha inciso in maniera più marcata nell'aumentare la diffusione della povertà. Peraltro, se si adotta la seconda soglia di povertà messa a punto dalla Banca mondiale, quella pari a 3,65 dollari al giorno, il numero totale dei poveri nella regione subsahariana non è in realtà mai diminuito, sistematicamente spinto verso l'alto dall'impetuosa crescita demografica dell'area e arrivato a includere negli ultimi anni oltre 700 milioni di persone su un totale di circa 1 miliardo e 200 milioni.

Quasi 30 milioni di persone in più senza risorse minime ed essenziali, dunque: un numero enorme di poveri che sono più o meno direttamente figli della pandemia. Eppure, l'impatto del Covid-19 sulla povertà in Africa avrebbe potuto essere anche peggiore. È stato invece circoscritto, almeno in una certa misura, non solo, come accennato, da un effetto diretto sulla salute risultato inferiore rispetto a quanto inizialmente temuto (un fatto da ascrivere almeno in parte alla giovane età media delle popolazioni della regione), ma anche da implicazioni più contenute dei lockdown e delle altre misure restrittive nei contesti rurali – quelli maggiormente esposti al rischio povertà – e, infine, dalla (pur ridotta) capacità degli stati africani di mettere in campo politiche di contrasto alla povertà. Già da anni ben precedenti alla pandemia, diversi paesi subsahariani

¹¹ *Ibidem.*

avevano adottato programmi di protezione sociale, seppur con poche risorse a disposizione e, di conseguenza, coperture molto limitate della popolazione bisognosa, soprattutto quella delle aree rurali. In un paradosso solo apparente, l'ampiezza di queste coperture era peraltro più carente proprio nei paesi con le percentuali più elevate di poveri assoluti. La pandemia, evidentemente, non è stato un contesto nel quale potesse essere facile aumentare risorse e ampiezza della copertura per i più vulnerabili. Ma gli sforzi sono andati in questa direzione. Tra gli esempi virtuosi ci sono il Productive Safety Net Program dell'Etiopia, che nelle aree rurali arriva a coprire il 27% circa della popolazione più povera, lo Universal Basic Income in Kenya, i trasferimenti monetari (*cash transfers*) del National Social Safety Net Program della Nigeria, o il Child Support Grants e l'Older Person's Grant in Sudafrica.¹²

Resta il fatto che la situazione dell'Africa subsahariana, aggravata dalla pandemia, la rende l'unica regione del mondo che non riuscirà a realizzare l'intento di portare la povertà assoluta al di sotto del 3% della popolazione entro il 2030, il primo scopo degli Obbiettivi di Sviluppo Sostenibile adottati dalla comunità internazionale nel 2015. Già nel 2015 stesso, quest'area aveva mancato un analogo target fissato quindici anni prima – "dimezzare la povertà" rispetto al valore di riferimento, quello del 1990 – a sua volta il primo tra gli Obbiettivi di Sviluppo del Millennio. Anche in questo caso, una riduzione troppo lenta e contenuta della diffusione della povertà – dal 57% del 1990 al 41% del 2015 – impedì all'Africa subsahariana, sola tra le regioni in via di sviluppo, il raggiungimento del risultato sperato.¹³

¹² *Ibidem*.

¹³ *Poverty in a rising Africa*, World Bank..., cit.; *Accelerating poverty reduction in Africa*, World Bank, Washington, 2019.

Fame, l'altra faccia della povertà

La fame è il retro della medaglia di questa realtà, seppur certamente non l'unico. Se “Fine povertà” (*no poverty*) è al primo posto tra gli obiettivi di sviluppo fissati dalla comunità internazionale per il 2030, subito dopo viene “Fame zero” (*zero hunger*), inteso come “porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare e migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile”.¹⁴ I traguardi specifici da conseguire includono l'eliminazione della fame (obiettivo 2.1) e di “tutte le forme di denutrizione (*undernourishment*)”, in particolare dello *stunting* nei bambini al di sotto dei 5 anni (obiettivo 2.2), ovvero l'inibizione della crescita come conseguenza di un'alimentazione inadeguata e causa di danni permanenti per lo sviluppo fisico e cognitivo.

L'attuale tendenza globale, tuttavia, muove esattamente in direzione opposta, la direzione sbagliata.¹⁵ La fame, intesa come prevalenza della denutrizione cronica, ovvero una condizione in cui il consumo abituale di cibo è insufficiente a quanto necessario per una vita sana e attiva,¹⁶ è infatti in aumento. I progressi avevano gradualmente ridotto la quota di persone che soffrono la fame a livello globale dal 12,3% del 2005 al 7,8% del 2014. Ma questo processo si era poi bloccato, incapace di far segnare ulteriori riduzioni fino al 2019 compreso (8%) – e vale qui la pena ricordare il parallelo rallentamento, nello stesso decennio, nel calo della povertà – per balzare poi verso l'alto di quasi due punti percentuali in soli due anni, sotto la spinta della pandemia, toccando il 9,8% nel 2021. In sostanza una persona su dieci, nel mondo, resta affamata. Se guardiamo ai numeri assoluti, le persone che patiscono la fame sono così diventate 768 milioni nel 2021: oltre 150 milioni di persone

¹⁴ United Nations, Sustainable Development Goals (<https://sdgs.un.org/goals>).

¹⁵ FAO – IFAD – WFP – WHO – Unicef, *The state of food security and nutrition in the world 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, 2022.

¹⁶ *Ibidem*, Annex 7: Glossary, 2022.

in più rispetto ai 618 del 2019. Le proiezioni indicano che, nel 2030, potrebbero essere ancora 670 milioni, ben 78 milioni in più, si stima, rispetto a un percorso che non fosse stato drammaticamente accidentato dalla pandemia.

Ad aggravare un periodo difficile è stata anche la marcata ascesa dei prezzi di numerosi prodotti alimentari, già peraltro ben più elevati in tutto il periodo successivo al 2007 rispetto a quello precedente (Figura 8.2). Il legame tra inflazione alimentare, fame e povertà è tuttavia complesso. Nel breve periodo, le famiglie a basso reddito sono le più colpite dall'aumento dei prezzi: i più poveri spendono mediamente due terzi delle loro risorse in alimenti, risentendo maggiormente delle oscillazioni. Chi vive in città, in particolare, vede aumentare i costi da sostenere senza trarre alcun beneficio dall'inflazione alimentare. Oltre l'80% dei poveri assoluti vive tuttavia in zone rurali, ed è questo che rende legami e meccanismi di questi processi più articolati. L'evidenza empirica mostra, infatti, che un aumento dei prezzi degli alimentari si trasforma, nel quinquennio successivo, in "un driver della riduzione della povertà"¹⁷, fondamentalmente grazie all'adattamento dei consumi (con il passaggio a cibi alternativi), al riflettersi di prezzi più elevati in introiti maggiori per gli agricoltori-produttori, agli adeguamenti salariali, a nuovi investimenti agricoli, e così via.

La distribuzione della fame tra le diverse regioni del mondo è naturalmente tutt'altro che omogenea. Nei paesi ricchi del nord America e dell'Europa essa non colpisce più del 2,5% della popolazione, mentre, all'estremo opposto, un africano su cinque (20.2%) è direttamente toccato dalla denutrizione. E ancora una volta è l'Africa subsahariana la regione in cui prevalenza della denutrizione (*Prevalence of undernourishment*, o PoU, un indicatore che stima la proporzione della popolazione che non ha accesso a energia alimentare necessaria a una vita sana) è più diffusa. Pur scesa dal 23,9% al 18,3% tra il 2005 e il 2015 – la fase più solida nell'espansione economica della

¹⁷ *Poverty and prosperity 2022. Correcting course...*, cit., pp. 53-54.

cosiddetta “Africa emergente” – la PoU ha poi ripreso a salire nel periodo successivo, dapprima solo gradualmente, poi in modo più consistente con l’impatto della pandemia. Nel 2021 la denutrizione era quasi tornata ai livelli di sedici anni prima, al 23,2%, contro la media mondiale del 9,8% già ricordata, e con la seconda regione più colpita, l’Asia meridionale, ben distaccata al 16,9%.¹⁸ Pur avendo livelli inferiori di prevalenza della denutrizione rispetto all’Africa orientale e centrale, la zona occidentale e quella meridionale del continente sono addirittura peggiorate rispetto alla loro situazione nel 2005.

Nell’Africa subsahariana, il numero di individui denutriti ha visto un vertiginoso balzo in avanti, con un aumento di più di 46 milioni tra il 2019 e il 2021. E come sempre per la regione, le difficoltà sono aggravate dalle pressioni demografiche di una popolazione in rapida e costante espansione, con oltre 260 milioni di persone denutrite nel 2021 contro i 174 milioni nel 2005, ovvero un aumento di 86 milioni di persone, e con la prospettiva che, con l’aumento demografico, la prevalenza della denutrizione possa arrivare al 29,4% entro il 2030.¹⁹ Un fattore di pressione sui sistemi alimentari del continente che si interseca con il persistere, e talvolta l’aggravarsi, di altri elementi di shock che generano o acuiscono situazioni di insicurezza alimentare nel continente. Come la presenza di conflitti che provocano interruzioni nella produzione o nell’accesso al cibo: se ne è visto un esempio recente in Etiopia, dove si stima che 13 milioni di persone abbiano bisogno di assistenza alimentare nelle aree che sono state interessate dalla guerra del Tigray.²⁰ Ma anche l’incidenza sempre più frequente di fenomeni climatici estremi, dalle alluvioni alla siccità, come quella che per quattro anni consecutivi ha colpito il Corno d’Africa, o quella che ha tormentato l’Angola e il Madagascar nel 2022. O infine, come già accennato, le oscillazioni dei prezzi dei beni

¹⁸ FAO – IFAD – WFP – WHO – Unicef (2022), p. 14.

¹⁹ *Africa’s Pulse. Food Systems Opportunities in a Turbulent Time*, n. 24, World Bank, Washington, October 2022, p. 56.

²⁰ World Food Programme, *Ethiopia. Country Brief*, October 2022.

alimentari, esemplificate dall'impennata del costo del grano nel 2022, arrivato a livelli record a seguito della guerra in Ucraina, con conseguenze dirette e indirette per i sistemi alimentari dei paesi africani che ne sono in buona parte importatori. Tutti fattori che vanno ad appesantire lo scenario di rallentamento economico del 2020, e la successiva, faticosa ricerca di una risalita. La pandemia non ha quindi lasciato come vittime solo una scia di morti, ma anche decine di milioni di persone che, in regioni diverse del pianeta, sono scivolate nella tragedia di povertà estrema e fame. Con una situazione così aggravata, e l'attenzione di buona parte del mondo rivolta ad altre crisi, la strada per realizzare i propositi che la comunità internazionale si era prefissa di raggiungere per il 2030 si è fatta ancora più difficile da percorrere.

FIGURA 8.2 - ANDAMENTO DELL'INDICE DEI PREZZI ALIMENTARI (FOOD PRICE INDEX), 1990-2022



Fonte: FAO (fao.org)

9. Un ritorno dei “non allineati”?

Ugo Tramballi

Stati Uniti e Unione Europea avevano messo in campo tutte le loro abilità diplomatiche per raggiungere un risultato che non lasciasse dubbi sulla condanna e l'isolamento di Vladimir Putin. Tuttavia, il 2 marzo, una settimana dopo l'invasione dell'Ucraina, all'assemblea generale delle Nazioni Unite 35 paesi si erano astenuti dal voto contro l'aggressione russa. Di questi, 17 erano africani; altri otto paesi di quel continente avevano fatto in modo di essere assenti.

“Ho visto troppa ipocrisia, soprattutto nel continente africano”,¹ aveva detto pochi giorni più tardi il presidente francese Emmanuel Macron in Camerun, in un viaggio che aveva l'intenzione di essere un ammonimento per l'intero continente. Per l'Unione Europea il voto al palazzo di Vetro era un'inaspettata sconfitta: convinta sostenitrice del multilateralismo, della solidarietà internazionale e attiva nell'aiuto allo sviluppo, l'Europa scopriva di non avere solo amici leali nel “Global South”.

Il 17 e 18 febbraio, pochi giorni prima dell'aggressione russa, l'Unione Europea aveva organizzato il sesto summit UE/Unione Africana per rilanciare la “European Strategy for a New Deal with Africa”: energia; trasformazione digitale; crescita sostenibile e lavoro; pace, sicurezza e governance; migrazioni e

¹ A. Taylor, “Africa is being pushed to take sides in the Ukraine war”, *The Washington Post*, 28 luglio 2022.

mobilità.² Prima della pandemia l'UE aveva oltre 250 miliardi di dollari investiti in Africa, più degli Stati Uniti (48 miliardi) e della Cina (43); gli scambi commerciali avevano raggiunto i 269 miliardi: il doppio della Cina e cinque volte quelli degli Usa.³ Mosca era e rimane distante da queste cifre. La Russia per l'Africa è il più grande esportatore di armi nel continente: il 44% di quelle acquistate tra il 2017 e il 2021.⁴

Alla fine del 2022 gli investimenti cinesi erano cresciuti fino a 261 miliardi di dollari. Soprattutto in infrastrutture non sempre necessarie né di prima qualità, spesso costruite con manodopera cinese, ma sempre appariscenti; e nell'acquisizione di terre rare, fondamentali per l'industria del futuro. Per molti paesi africani il risultato è stato un debito esponenziale e incolmabile verso Pechino.

Tuttavia, la Cina aveva anche tentato con un certo successo di fare uso del "soft power" per il quale non era mai stata molto portata. Mentre gli Stati Uniti chiudevano le loro università agli studenti stranieri e continuavano a sottovalutare le potenzialità del continente, Pechino apriva le sue facoltà agli studenti africani: circa 80mila, prima della pandemia. "Quasi due terzi degli africani contattati in 34 paesi hanno giudicato l'influenza cinese in parte o molto positiva".⁵

Memorie coloniali

Probabilmente un paese importante come il Sudafrica non aveva condannato la Russia alle Nazioni Unite, pensando a quanto in passato l'Unione Sovietica avesse sostenuto l'African National Congress nella lotta all'apartheid. Ancora alla fine degli anni

² "The European Strategy for a "New Deal" with Africa", European Issue n. 622, Foundation Robert Schuman, 14 febbraio 2022.

³ C. Golubski e A. Schaeffer, "The European Union unveils its new Africa strategy", Brookings, 14 marzo 2020.

⁴ Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI.

⁵ M. Repnikova, "The Balance of Soft Power – American and Chinese Quests to Win Hearts and Minds", *Foreign Affairs*, luglio/agosto 2022.

Ottanta Margaret Thatcher si rifiutava di sanzionare il governo bianco segregazionista di Pretoria. Il resto del passato coloniale nel Continente non è storia così antica da essere solo vagamente ricordata. Prima della Conferenza di Berlino del 1884 l'80% dell'Africa era libero: 30 anni più tardi il 90% sarebbe stato posseduto da sette potenze coloniali europee: Francia, Gran Bretagna, Belgio, Italia, Spagna, Portogallo e Germania.

Oltre agli africani, fra i 35 astenuti all'Onu c'erano paesi di tutti i continenti, eccetto l'Oceania. Chi più chi meno, tutti avevano subito il prezzo della dominazione occidentale. Il Vietnam in una guerra durata quasi un trentennio prima con la Francia, poi con gli Stati Uniti. O l'India. Recentemente Shashi Tharoor, ex sotto-segretario generale delle Nazioni Unite⁶ e candidato sconfitto alle elezioni interne del Congresso per la successione a Sonia Gandhi, aveva proposto un risarcimento per i danni inflitti all'India dall'impero britannico. "All'inizio del XVII secolo la quota indiana nell'economia mondiale era il 23%, grande quanto quella dell'intera Europa", aveva scritto Tharoor. "Quando i britannici lasciarono l'India, era crollata di poco al di sopra del 3%. La ragione era semplice: l'India era governata a beneficio della Gran Bretagna, la cui crescita per 200 anni fu finanziata con il saccheggio dell'India".⁷ Qualche economista indiano aveva quantificato le riparazioni attorno ai 3.000 miliardi di sterline: l'equivalente del Pil britannico del 2015. Ma a Tharoor sarebbe bastato un simbolico risarcimento di una sterlina l'anno per 200 anni.

⁶ "No more Kofis". Era stata l'amministrazione Bush a opporsi alla nomina di Tharoor a segretario generale dell'Onu, alla fine del mandato di Kofi Annan. Entrambi, sia Annan sia Tharoor, erano contro l'invasione americana dell'Iraq. La segretaria di Stato Condoleezza Rice aveva dato istruzione a John Bolton, allora ambasciatore all'Onu, di porre il veto americano su Shashi Tharoor: "non vogliamo un altro forte segretario generale", fu la spiegazione.

⁷ S. Tharoor, *An Era of Darkness – The British Empire in India*, New Delhi, Aleph Book Company, 2016.

Zeitenwende

L'enfasi degli analisti sul voto alle Nazioni Unite era stata piuttosto esagerata: nasce un nuovo "Sud Globale", una versione rinnovata del Movimento dei non allineati, nato alla Conferenza di Bandung del 1955. In realtà alle Nazioni Unite un solo paese africano aveva votato contro la risoluzione di condanna della Russia: l'Eritrea. Altri 28 su 54 avevano detto sì. E in quello del marzo 2022 come in tutti gli altri voti successivi all'Onu, l'Unione Africana si sarebbe sempre espressa contro l'invasione dell'Ucraina e con l'Occidente per un immediato cessate il fuoco.

Eppure, qualcosa era avvenuto. Fra chi aveva deciso di astenersi c'erano anche India e Indonesia (oltre la Cina), dal crescente peso economico e sempre più autorevoli in quello diplomatico. La guerra in Ucraina non resuscitava il Movimento dei non allineati ma qualcosa d'interamente nuovo stava accadendo nella geopolitica globale e nei rapporti fra Sud e Nord del mondo: non solo fra paesi emergenti e Occidente (Usa e UE), ma fra il Sud da una parte e Occidente, Russia e Cina dall'altra. Cioè tra le grandi potenze affermate e il resto del mondo che rivendicava un'autonomia nuova. "Il mondo è di fronte a uno *Zeitenwende*: un cambiamento tettonico epocale", ammetteva Olaf Scholz su *Foreign Affairs*. Per il cancelliere tedesco "la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina ha posto fine a un'era". In questo nuovo mondo multipolare, paesi e modelli di governo differenti competono per avere potere e influenza".⁸

Non allineati e liberi

Durante la Guerra fredda il Movimento dei non allineati che tecnicamente all'Onu esiste ancora, fu un fallimento perché non riuscì mai a elaborare un concetto coerente di sé. Quando

⁸ O. Scholz, "The Global *Zeitenwende* – How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", *Foreign Affairs*, gennaio/febbraio 2023.

la Cina attaccò l'India nel 1962, Jawaharlal Nehru, uno dei fondatori del movimento, chiese l'aiuto militare americano. Una decina di anni più tardi sua figlia Indira Gandhi si sarebbe però avvicinata all'Unione Sovietica: non entrò nel Patto di Varsavia ma le relazioni Urss-India furono molto simili a quelle di una vera alleanza. L'egiziano Anwar Sadat iniziò la guerra del Kippur del 1973 nel campo sovietico; e la terminò passando dalla parte americana, convinto da Henry Kissinger.⁹ E nonostante avesse aderito a un'alleanza anti-comunista con gli Stati Uniti, il Pakistan era sostenuto dalla Cina di Mao nella sua disputa senza fine con l'India.

La morte politica dei non-allineati fu implicitamente decretata al vertice del Movimento nel 1979: nell'Havana di Fidel Castro, amico fraterno di Mosca. In fondo con coerenza, quell'incontro stabilì che “l'alleato naturale” del movimento era l'Urss: non esisteva un'organizzazione alternativa al bipolarismo di allora.

“Per i Paesi in via di sviluppo, l'obiettivo di costruire un ordine non occidentale o post occidentale – parte dell'ideologia del non allineamento dai suoi inizi nell'era della decolonizzazione – è stato un miraggio duraturo ma elusivo”, sostiene Raja Mohan, direttore degli Studi Sud-Asiatici all'Università di Singapore. Un nuovo fronte politico e diplomatico del Sud Globale non tornerà a formarsi perché “è morto molto tempo fa. Il terzomondismo con le sue conseguenti ideologie pan-asiatiche, pan-arabe e pan-islamiche, non è stato che un grande fallimento”.

Ciononostante, insiste Raja Mohan, “Se l'Europa occidentale e orientale non possono interamente essere d'accordo su come rispondere alla guerra in Ucraina; e se nemmeno repubblicani e democratici americani vedono la Russia con gli stessi occhi, perché bisognerebbe assumere che l'America Latina, l'Africa e l'Asia manifestino tutte allo stesso modo l'attuale posizione occidentale sull'Ucraina?”.¹⁰

⁹ M. Indyk, *Master of the Game – Henry Kissinger and the Art of Middle East Diplomacy*, New York, Alfred Knopf, 2021.

¹⁰ R. Mohan, “Why Non-Alignment is Dead and Won't Return”, *Twitter*, 10

Le astensioni sul giudizio della guerra in Ucraina non possono che far comodo a Vladimir Putin. Anche alla Cina che, ritagliandosi una posizione di equidistanza a dispetto dell'“amicizia senza fine” tra Xi Jinping e il presidente russo, le è utile avere una Russia sempre più debole: una superpotenza obsoleta, ridotta all'unico ruolo energetico, una specie di pompa di benzina per una Cina sempre più assertiva.

L'ideologia dei non allineati era quella di trasformare la lotta originale per la decolonizzazione in una all'Occidente, principale responsabile di quel colonialismo. Ma al Sud del mondo e soprattutto all'Africa, è ormai chiaro che Russia e Cina non hanno ambizioni e comportamenti molto differenti da quelli europei di un tempo. Per quanto non abbia lo stesso passato coloniale in Africa, la Russia ne ha uno in Asia centrale e nel Caucaso: era e rimane un paese imperialista, probabilmente l'ultima potenza di questo genere nel continente europeo. Durante un dibattito al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, legando i comportamenti e le ambizioni russe di oggi al passato dell'Africa, l'ambasciatore keniano Martin Kimany aveva sostenuto che la situazione in Ucraina “richeggia la nostra storia: il Kenya, come quasi ogni altro paese africano, è stato partorito dalla fine di un impero”.

La Cina non è molto differente. Il suo comportamento nella conquista di mercati e influenza in Africa e altrove, creando e controllando il debito dei paesi che sostiene di aiutare e sviluppare, non è che una versione del XXI secolo del colonialismo del XIX. Il grande progetto della “Via della seta”, One Belt One Road, non è solo un piano di sviluppo economico ma anche un ambizioso programma geopolitico.

Una guerra europea

Dunque: il passato coloniale; il ricordo dell'aiuto che l'Unione Sovietica aveva dato ai movimenti di liberazione; la pandemia durante la quale, almeno all'inizio, gli africani erano stati lasciati a mendicare vaccini e medicinali da un'Europa distratta; la campagna di disinformazione russa.

Tutto questo contribuisce a spiegare perché fosse così difficile per l'Europa e gli Stati Uniti creare una compatta coalizione contro l'aggressione russa. Ma la vera ragione che ha spinto a mantenere distanze morali e politiche da quel conflitto non solo gli africani ma anche India e Indonesia, gli astenuti e perfino i favorevoli del Sud Globale, è un'altra: il conflitto in Ucraina è una guerra europea.

Il resto del mondo ne è coinvolto per le conseguenze economiche globali che ha contribuito a generare; perché grano e cereali russi e ucraini non arriveranno in Egitto né in decine di altri Paesi in via di sviluppo (Russia e Ucraina garantivano quasi il 30% dell'export globale di grano);¹¹ per l'incontrollato aumento di petrolio e gas; perché un'eventuale esplosione nucleare non lascerebbe il resto del mondo immune da radiazioni e possibili escalation.

Ma dal punto di vista militare e geopolitico, l'Ucraina è una guerra europea, combattuta in un luogo distante e gelido del vecchio continente. E in qualche modo il Sud forse è lieto che un conflitto armato e distruttivo torni in Europa, millenaria fucina di conflitti, crociate e ambizioni coloniali.

Salvo qualche tensione nucleare, la lunga epoca della Guerra fredda era stata in un certo senso “ordinata” perché non prevedeva una terza via fra Usa e Urss: i non allineati non erano un'alternativa. Il resto del mondo poteva stare da una parte o dall'altra e non era quasi mai una scelta indolore.

¹¹ D. Resnick, “[What does the war in Ukraine mean for Africa?](#)”, Brookings, 25 febbraio 2022.

Perché la guerra è stata “fredda” nello scontro diretto tra Washington e Mosca, con un’Europa tagliata in due dal Muro ma sostanzialmente in pace. In America Latina, Africa, Medio ed Estremo Oriente, invece, conflitti, golpe e rivoluzioni – conseguenze dirette dello scontro ideologico e geopolitico fra le due superpotenze – hanno causato milioni di morti e impedito o ritardato un normale sviluppo economico.

Nel lungo periodo forse si dimostrerà un errore aver chiesto al resto del mondo di aderire incondizionatamente alla condanna della Russia in ogni occasione possibile: dall’Assemblea generale al Palazzo di Vetro di New York a febbraio 2022, al G20 di novembre a Bali. Per molti è stato come riproporre una continuazione della Guerra fredda alla quale non intendono ritornare. Conta poco che oggi ci sia anche Pechino e che ormai sia più forte e influente di Mosca: due o tre, è sempre uno scontro fra superpotenze con ambizioni più ampie delle loro naturali sfere d’influenza geografica. È fatale che in una competizione di questa natura prima o poi il resto del mondo ne sia coinvolto.

“Non dobbiamo dividere di nuovo il mondo”, aveva invece detto al G20 di Bali Joko Widodo, il presidente indonesiano.¹² Dunque è necessario un nuovo approccio alle relazioni internazionali, al significato di amicizie e alleanze, di confronti e compromessi. “Vogliamo lavorare e commerciare con tutti”,¹³ diceva Macky Sall, presidente del Senegal e dell’Unione Africana, a dicembre, prima del vertice di Washington fra Stati Uniti e Africa. “Abbiamo troppo sofferto il peso della storia. Per questo non vogliamo essere il terreno fertile di una nuova Guerra fredda”. Per fare affari ed evitare di essere vittime designate di un ennesimo scontro fra grandi potenze, non serve un altro inutile fronte di non-allineati.

¹² “Alla ricerca di un nuovo ordine”, 18 novembre 2022, *Slow News*, *Il Sole 24 Ore*, 18 novembre 2022.

¹³ D. Walsh, “Biden brings Africa’s leaders to U.S., hoping to make deals”, *The New York Times*, 13 dicembre 2022.

Il fatto “straordinario” che una guerra sia combattuta in Europa per noi è un pericolosissimo precedente. Al resto del mondo segnala invece un cambio di paradigma: d’ora in poi, in questo nuovo ordine internazionale ancora tutto da definire, legalizzare e affermare, conflitti e alleanze saranno mobili, a tempo determinato e relativamente impegnative.

Arabia felix

All’Abu Dhabi Strategic Debate dello scorso novembre, al quale partecipava anche ISPI, Anwar Gargash, il consigliere diplomatico dello sceicco Mohammed bin-Zayed, presidente degli Emirati, spiegava come si stava dipanando nel Golfo l’inizio di questo nuovo ordine: “Per noi il rapporto con gli Stati Uniti è fondamentale: è il pilastro delle nostre relazioni internazionali e della nostra sicurezza. Ma i nostri scambi economici sono con tutti. Viviamo in un mondo multipolare: non è nel nostro interesse scegliere di metterci dalla parte di una delle superpotenze”. Gli Emirati dunque “mantengono relazioni diplomatiche con l’Iran, hanno rinnovato quelle con la Turchia e abbandonato la coalizione saudita nella guerra civile dello Yemen; flirtano con Russia e Cina anche se si considerano alleati dell’America”.¹⁴

Un esempio macroscopico e probabilmente più complesso di questo metodo, è lo scontro fra Joe Biden e Mohammed bin Salman, detto MbS, principe ereditario ma di fatto sovrano dell’Arabia Saudita. Il presidente americano aveva chiesto di aumentare la produzione petrolifera per abbassare il prezzo del greggio: la richiesta era legata alla guerra in Ucraina, per contrastare l’arma energetica usata da Putin.

Ma insieme ai russi, MbS e l’Opec avevano invece tagliato la produzione di un milione di barili al giorno, nel tentativo di tenere alto o quanto meno stabilizzare il mercato. A parte la

¹⁴ Z. Bar’el, “Arab countries fear fallout from Netanyahu’s ‘bombs’”, *Haaretz*, 2 gennaio 2023.

scortesias verso Joe Biden, volutamente cercata da MbS, i sauditi non avevano torto: tutti gli indicatori economici dicono che il 2023 sarà un anno di recessione globale. Nella precedente del 2008 il prezzo del barile in tre mesi era crollato da 100 a 40 dollari, fino a scendere a 32.¹⁵

Lo scorso ottobre l'Opec già produceva 3,6 milioni di barili al giorno: meno della quota di 42,2 fissata dal cartello energetico. Negli anni passati l'Arabia Saudita non avrebbe mai contraddetto il presidente degli Stati Uniti, garante della sicurezza di Riyad e degli altri paesi arabi del Golfo, in una regione così delicata. Ma i sauditi, il Bahrein e gli Emirati sanno di poter ottenere dagli americani le armi necessarie alla loro sicurezza regionale e stabilire con i russi i loro interessi energetici e commerciali.

Senza contare la trionfale visita a Riyad di Xi Jinping, nel dicembre 2022. “Gli stati arabi riconoscono che gli Stati Uniti restano indispensabili nel campo della sicurezza militare. Allo stesso tempo sperano che le relazioni aiuteranno lo sviluppo e la stabilità dei loro paesi, dando loro anche maggiori strumenti di pressione verso gli Stati Uniti”.¹⁶

Eccezionalismo indiano

Geopolitica on demand. Il modello più riuscito è l'India che ha molti amici, qualche nemico e nessun vero alleato. L'India si era astenuta al voto Onu sull'Ucraina. Poi, incontrando Vladimir Putin al vertice della Shanghai Cooperation Organization, a Samarcanda, Narendra Modi aveva detto al russo, urbi et orbi, che “questa non è un'epoca di guerra: avevamo parlato con lei molte volte su questo tema”.¹⁷

¹⁵ E.R. Wald, “Why oil cuts by OPEC are warranted”, *The New York Times*, 25 ottobre 2022.

¹⁶ Y. Guzansky e T. Gering, “Xi of Arabia: Enjoying the Favor of the King”, Institute for National Security Studies (Inss), Tel Aviv, n. 1671, 18 dicembre 2022.

¹⁷ “Modi tells Russia president ‘today’s era is not era of war’”, *Financial Times*,

Ma l'India resta cliente della Russia per l'energia: prima della guerra in Ucraina importava pochi barili di petrolio che ad agosto erano diventati 765.000 al giorno. Tuttavia, l'India è anche associata a Stati Uniti, Giappone e Australia nel contenimento delle ambizioni cinesi, soprattutto sull'Himalaya. E contemporaneamente è partner di proficui commerci bilaterali con la Cina. Lo scorso agosto un contingente limitato di truppe indiane aveva partecipato in Siberia all'esercitazione militare Vostok, con Russia e Cina; a ottobre ne stavano facendo un'altra con gli americani sulle alte cime dell'Himalaya, alla frontiera cinese.

Anche se all'ultimo congresso del Pcc Xi Jinping è ufficialmente tornato al marx-leninismo, non ci sono più ideologie da rispettare scrupolosamente come nella Guerra fredda: sia pure con sfumature diverse, anche quando viene chiamato “socialista”, il mercato è universalmente più libero. Sono scomparse le barriere invalicabili che un tempo impedivano mobilità alla geopolitica.

“Il vecchio ordine si sta disintegrando e il nuovo lotta per affermarsi”, sostiene Shivshankar Menon, consigliere per la sicurezza nazionale dell'ex premier Manmohan Singh dal 2010 al 2014. “Il vantaggio è dalla parte degli stati che comprendono l'equilibrio delle forze ed è loro chiara l'idea di un futuro ordine cooperativo che serva al bene comune”, non più a quello di una sola superpotenza.¹⁸

In questa prima parte del XXI secolo la geopolitica è dunque diventata più democratica. Sebbene non sia certo che il supermultipolarismo – l'affermarsi d'interessi nazionali e regionali – sia anche più sicuro di un sistema regolato da due o tre potenze egemoni. Nell'attesa di una sintesi ordinatrice, come furono la pace di Westfalia del 1648 o la Conferenza di Helsinki del 1975 su sicurezza e cooperazione in Europa, l'instabilità permanente è un rischio.

17/18 settembre 2022.

¹⁸ S. Menon, “Nobody Wants the Current World Order”, *Foreign Affairs*, 3 agosto 2022.

PARTE II

**EVOLUZIONE DELLE SINGOLE
AREE REGIONALI**

10. L'eterno ritorno delle crisi in Medio Oriente e Nord Africa

Armando Sanguini

Improprio e in definitiva improvido cercare di condurre a sintesi il mosaico dei paesi che costituiscono l'area geopolitica MENA (Nord Africa e Medio Oriente) senza correre il rischio di sacrificare le loro rispettive peculiarità e dinamiche interne e la portata dei condizionamenti esterni, regionali e internazionali, che vi si intrecciano.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ne ha costituito un esempio di rilievo nella misura in cui oltre ad assorbire la prevalente attenzione politica dell'Europa, e dell'Occidente in generale, ha messo pesantemente a rischio la fornitura di cereali di cui l'area è il maggiore importatore mondiale e nello stesso tempo si è rivelata un'addizionale occasione di vantaggio per i paesi produttori di petrolio e gas, nonché da ultimo, di accentuazione dei fattori di tensione interna di cui quest'area non aveva proprio bisogno.

Per quanto riguarda il Maghreb, non ha marcato alcun progresso se non nella condivisione dei problemi che hanno attraversato l'area anche nel 2022 principalmente in termini di sicurezza, di mancata integrazione e di esposizione alla presenza/influenza delle potenze regionali e internazionali interessate: dalla Russia alla Cina, dalla Turchia alle monarchie del Golfo e, in forma decrescente, dagli Stati Uniti.

Il Marocco ha potuto registrare segnali incoraggianti nella dinamica dei suoi settori tradizionali dopo il pesante biennio

precedente (Covid-19 e siccità) grazie anche all'azione sviluppata dalla coalizione di governo guidata da Aziz Akhannouch.

L'Algeria dal canto suo si è manifestato quale interlocutore di primo piano dell'Italia in ragione delle importanti visite bilaterali – tra le quali quella del presidente del Consiglio ad Algeri e del presidente algerino a Roma – seguite a quella del presidente della Repubblica Mattarella nel 2021, nonché della firma degli accordi di partenariato nei più diversi settori di interesse reciproco.

Ha per contro continuato a destare preoccupazione la deriva autoritaria che dall'elezione alla presidenza del paese di Saied è apparsa crescere progressivamente in Tunisia che, già bandiera dei valori democratici e del rispetto dei diritti umani al tempo della “rivoluzione dei gelsomini” (2011), chiude l'anno con le elezioni parlamentari sui cui benefici effetti si nutrono fondati dubbi.

Sono stati altresì ragioni di sconforto i fattori conflittuali che continuano a prevalere in Libia grazie anche alla complicità delle contrastanti spinte delle precitate potenze regionali e internazionali.

L'area a est del Maghreb (Mashrek) si è presentata non meno variegata e con una prevalenza di fattori di criticità anche in questo caso influenzati non poco dalle intromissioni esterne, in alcuni casi anche di carattere militare.

L'Egitto ha affrontato l'importante sfida dell'organizzazione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, la Cop27, svoltasi dal 6 al 18 novembre a Sharm el-Sheik che ha visto la partecipazione di oltre 90 capi di Stato, ma anche l'incarcerazione di 118 attivisti in materia di rispetto dei diritti umani, che certamente non ha contribuito a diradare le pesanti ombre che gravano sul regime autoritario del presidente al-Sisi.

Sarà interessante seguire la Cop28 che a novembre 2023 si svolgerà negli Emirati Arabi Uniti che assieme alla maggioranza degli altri paesi della regione Mena mostrano un crescente impegno all'azione dedicata ai cambiamenti in ambito climatico.

In Israele l'evento più significativo è stata la crisi di governo (giugno) e il ritorno di Benjamin Netanyahu alla guida di un

governo che si annuncia formato da una coalizione di destra/ultra+ortodossi non proprio confortante rispetto alla prospettiva di una svolta costruttiva sul versante palestinese. Da quel fronte peraltro non sono mancati segnali di vicinanza con Mosca del cui sostegno il leader Abbas si è pubblicamente dichiarato “felice e soddisfatto” (Astana 13 ottobre)

Mutamenti di rilievo in Libano col ritiro dalla politica dell'ex-premier Saad al Hariri all'inizio del 2022, la formazione del governo guidato da Najib Mikati, l'accordo raggiunto con Israele con la mediazione degli Stati Uniti sul confine marittimo meridionale e il riavvicinamento tra Beirut e Riyadh e con le altre monarchie del Golfo; l'attesa dell'elezione del nuovo presidente.

Mosaico di presenze esterne, militari e non, la Siria soffre di una presenza conflittuale turca e islamista nel nord, di una “protezione” russa e iraniana a geometria variabile nel resto del paese sotto il relativo controllo del governo di Bashar al-Assad, mentre gli Usa restano ancora nell'area centro-orientale (con i curdi) e Israele non manca di colpire le forze iraniane quando se ne presenti l'opportunità/necessità.

In Iraq il premier Mohammad Shia al-Sudani, superato lo stallo della formazione del governo (blocco sciita) si trova davanti pesanti sfide non solo politico-istituzionali ma anche di contrasto alla corruzione, alla riforma degli apparati di sicurezza e, più in generale, dell'uscita dal tunnel della crisi economica e sociale in cui versa il paese. E restano sia l'incognita interna rappresentata da Muqtada al-Sadr sia quell'esterna dell'offensiva anti-curda portata avanti dall'Iran e dalla Turchia nel più vasto contesto della rivalità tra Iran e Arabia Saudita.

I mondiali di calcio hanno offerto alla piccola ma assai disinvolta politica estera della monarchia del Qatar, peraltro già designato come un “Major Non-NATO Ally” degli Stati Uniti, una straordinaria occasione di visibilità che peraltro è risultata inquinata, proprio negli ultimi giorni della competizione, dallo scandalo delle ricche prebende che ha interessato il Parlamento europeo.

Bilancio positivo per l'Arabia Saudita, la cui immagine ha certo beneficiato della visita del presidente Biden e quindi di quella del presidente cinese Xi Jinping in chiusura d'anno dove ha potuto svolgere un ruolo di *primus inter pares* tra le monarchie del Golfo; che si è giovata delle ripercussioni sulla domanda e sul prezzo del petrolio conseguenti all'invasione dell'Ucraina.

Algeria

Due visite di Stato nell'arco di sei mesi (Mattarella ad Algeri nel novembre 2021 e Tebboune nel maggio 2022); la visita dell'allora ministro degli Esteri Di Maio con l'Ad dell'ENI Descalzi (marzo); il vertice intergovernativo del luglio successivo (Algeri) e la riunione del Comitato Tecnico Congiunto ex art. 7 del Memorandum d'Intesa a fine anno, sempre ad Algeri, costituiscono una inequivoca rappresentazione dell'ampiezza e della concretezza dei rapporti italo-algerini.

Certo non va sottovalutata in ciò l'involontaria complicità dell'aggressione russa dell'Ucraina e la sopravvenuta esigenza di garantirci un'adeguata diversificazione delle nostre fonti energetiche; ma non va data neppure per scontata la tempestività e profondità della messa a frutto della pluridecennale collaborazione fra i due paesi nel cui ambito spicca come ben noto, il gasdotto TransMed-Enrico Mattei arricchitosi dal marzo dell'importante scoperta fatta dal consorzio Eni - Sonatrach di un giacimento "ad olio e gas associato" nel bacino del Berkine Nord nel deserto algerino.

Tra i due paesi si è andata definendo e attuando una strategia di collaborazione a tutto campo, dal settore industriale a quello culturale e infrastrutturale, dei trasporti, della pesca e della mobilità sostenibile, giusto per citarne alcuni.

È stata anche auspicata la ripresa, senza indugio, della ricerca di una soluzione politica nel Sahara occidentale, attraverso il pieno sostegno all'azione di Staffan De Mistura, inviato personale del segretario generale delle Nazioni Unite, di cui

si è riconosciuto l'impegno profuso al fine di raggiungere una soluzione giusta, duratura e reciprocamente accettabile in conformità con i fini e i principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

Nell'occasione, i rappresentanti di Algeria e Italia hanno altresì accolto con favore il rinnovo del mandato della missione Minurso iniziata nel 1991, come parte del programma di soluzione del conflitto, iniziatosi con il cessate il fuoco nel conflitto fra il Marocco e il Fronte Polisario (e l'organo di autogoverno politico Repubblica Democratica Araba dei Saharawi), sul territorio contestato del Sahara Occidentale (già Sahara spagnolo). Si tratta di una delle crisi croniche più durature d'Africa e il punto di arrivo della missione è la proclamazione del risultato del referendum di auto-determinazione in cui i saharawi del Sahara Occidentale sceglieranno fra l'integrazione col Marocco e l'indipendenza. Sono centinaia di migliaia i rifugiati Saharawi che vivono da decenni in campi profughi sul suolo algerino, bloccati dal muro più lungo e minato al mondo, in attesa di conoscere il proprio destino.

Purtroppo, nel corso dell'anno sono proseguite le occasioni di scontro re-iniziate nel novembre del 2021 ridando ossigeno alla tensione tra il Marocco e il Polisario, appoggiato dall'Algeria che non sembrano promettere nulla di positivo.

Arabia Saudita

L'ombra lunga del delitto Khashoggi non si è ancora diradata e permangono le valutazioni critiche in merito al rispetto dei diritti umani, con particolare riferimento allo status delle donne e dei lavoratori immigrati, nonché all'ancora embrionale livello di democraticità, ma sullo sfondo dell'aggressione russa dell'Ucraina sulla quale Riyadh si è mantenuta su un delicato crinale di equilibrio tra le riscontrate aspettative di Kiev e la salvaguardia dei rapporti in seno all'Opec+, nel corso dell'anno si sono andati manifestando dinamiche politicamente ed economicamente rilevanti.

Premesso che a inizio anno si è rilevata una crescita del 33% del volume delle esportazioni rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, trainata principalmente dal greggio e dai prodotti derivati dal petrolio, alla sua fine si è registrato un interessante aumento (+ 9,7%) delle piccole e medie imprese all'insegna di una discreta, ancorché incipiente, diversificazione dell'economia del paese.

Sul versante politico l'anno è iniziato con la significativa svolta nei rapporti tra la Turchia e l'Arabia Saudita dopo il gelo prodottosi, tra l'altro, con le pubbliche accuse di Erdogan al principe ereditario indicato come mandante dell'omicidio di Kashoggi.

Il mese successivo è toccato al presidente degli Stati Uniti, Joe Biden, di recarsi in Arabia Saudita ed essere ricevuto dal principe ereditario in un chiaro segnale di (rassegnata) disponibilità ad accantonare l'anatema del "paese pariah" – come aveva definito l'Arabia Saudita in campagna elettorale – e ridare ossigeno alle storiche relazioni bilaterali anche nell'intento di indebolire l'asse petrolifero con Mosca. Aspettativa andata delusa almeno per quanto riguarda la politica dell'Opec+.

Riyadh ha incassato questo importante risultato e, se da un lato ha proseguito nella politica di approfondimento dei rapporti con i paesi arabi dell'area, dall'altro ha continuato a tessere discreti rapporti con Israele, incoraggiata in ciò dagli accordi di Abramo.

Non meno significativa è stata la visita in Arabia Saudita del presidente cinese Xi Jinping, nel corso della quale si sono riuniti i rappresentanti dei paesi dell'area Mena per un innovativo vertice arabo-cinese. Un vertice disegnato da Riyadh per rafforzare il perseguito ruolo di una sorta di *primus inter pares* regionale nel rapporto con Pechino.

Intendiamoci, gli Stati Uniti rimangono il partner d'elezione per Riyadh come del resto per gli Emirati e le altre monarchie del Golfo, da cui dipendono per la loro sicurezza, ma da tempo l'Arabia Saudita è impegnata in una politica estera al servizio della sua trasformazione economica e politica nazionale e in definitiva anche internazionale.

Egitto

Nel corso del 2022 l'economia dell'Egitto ha dato segnali di una certa prospettiva di ripresa dopo il rallentamento provocato dalla pandemia e le ripercussioni dell'invasione militare russa dell'Ucraina (prezzi delle materie prime e inflazione), grazie principalmente ad una graduale ripresa nel settore turistico e in quello edile, all'aumento degli investimenti privati e dal miglioramento dei processi estrattivi del gas nel Mediterraneo orientale, con particolare riferimento ai giacimenti di Zohr e Nour e alla riapertura degli impianti di Idku e Damietta, fermi da 8 anni.

Diversa la situazione sociale del paese, gravata da una diffusa disuguaglianza, da complementare malcontento e piagata da un autoritarismo che spesso sconfinava in una pratica di dura repressione del dissenso interno.

A livello internazionale l'Egitto ha continuato nel suo impegno finalizzato al rafforzamento della propria immagine di pivot strategico dell'area, indebolitosi significativamente negli anni seguiti alla caduta di Mubarak (primavere arabe).

In ambito regionale, se per un verso si trova in buona compagnia in materia di scarso se non inconsistente rispetto dei diritti umani – il riferimento alle monarchie del Golfo così come all'Iran e alla Turchia è d'obbligo ma non esaurisce il panorama – dall'altro può far leva sul supporto ricevuto dalle stesse in termini di investimenti e depositi sulle stesse monarchie (in particolare Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti), nonché dai prestiti del Fondo monetario internazionale, della Banca africana di sviluppo e della Banca mondiale.

Da ricordare l'accordo firmato il 15 giugno con Israele e l'Unione europea per l'esportazione di gas naturale in Europa e ridurre la dipendenza di quest'ultima dal gas russo; i diversi interventi come mediatore tra Israele e Hamas per agevolare il raggiungimento di un accordo sulla Striscia di Gaza e ricostruire il proprio standing internazionale.

Iraq

C'è voluto quasi un anno dalle elezioni del Parlamento per superare le difficoltà incontrate alla nomina del nuovo presidente dell'Iraq, avvenuta alla fine il 17 ottobre nella persona dell'ingegnere curdo Abdul Latif Rashid, già Ministro delle Risorse idriche dal 2003 al 2010; nomina alla quale hanno concorso L'unione Patriottica del Kurdistan (PUK) e l'altro principale partito curdo, il Partito Democratico del Kurdistan (Kdp).

Un mese dopo si è sciolto anche il nodo del nuovo governo al cui vertice è stato nominato Mahammad Shia al -Sudani, un ex-ministro dell'Esecutivo di Nouri al-Malikie leader del Quadro di Coordinamento (blocco sciita filoiraniano) grazie all'alleanza formatasi tra questo e la maggioranza dei parlamentari curdi e sunniti, molti dei quali ex alleati di Muqtada al-Sadr liberati dai loro obblighi di coalizione dopo il ritiro dei sadristi del Parlamento (nel sistema istituzionale iracheno, la presidenza spetta a un candidato curdo, mentre il capo del Governo è sempre un musulmano sciita).

Se da una lto il superamento dello stallo durato per gran parte del 2022 può considerarsi un evento positivo, dall'altro non si può sottovalutare il fatto che il nuovo governo si trovi ad affrontare un aserie di sfide non indifferenti, a cominciare dai rapporti con l'Iran, da cui il premier non è affatto autonomo, per proseguire con la lotta alla corruzione, alla riforma degli apparati di sicurezza e, più in generale, l'uscita dal tunnel di una seria crisi economica e sociale. Al-Sudani, tra l'altro, è alquanto contestato tanto che quando la coalizione lo aveva proposto come potenziale candidato alla guida del governo, centinaia di sostenitori di al Sadr avevano assaltato e occupato il parlamento iracheno.

Muqtada al-Sadr rappresenta un'altra seria incognita. Figura tanto politicamente rilevante quanto controversa, che vanta discendenze dirette da Maometto, appartiene a una delle casate sciite più influenti di tutto il Medio Oriente. Bollato a lungo

come leader populista e radicale, ex capo delle milizie anti-americane nell'Iraq post-Saddam, ha nel corso degli anni preso sempre più le distanze dal vicino Iran. Ci si interroga sul ruolo che intenderà assumere visto che il suo annunciato ritiro politico è stato accompagnato da una serie di gravi scontri con le forze dell'ordine e con le fazioni filo-iraniane. Gode di una larga base di consenso come dimostrato dalla vittoria, netta, riegristrata alle consultazioni dell'ottobre 2021 (73 seggi sui 329 totali).

Altra incognita, dall'estremo regionale. È rappresentata dall'offensiva anti-curda portata avanti per un verso dall'Iran e per l'altro dalla Turchia, che condivide un confine di circa mille chilometri e non cessa di considerare quelle forse armate curde come braccio di supporto del Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk), verosimilmente con l'obiettivo di cacciarlo dalle roccaforti di montagna per cederne il controllo ai peshmerga del governo regionale curdo che mantiene ottime relazioni con Ankara. E ciò anche nella prospettiva delle elezioni del 2023.

Iran

La rimozione dell'Iran dalla Commissione sullo stato delle donne decisa dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite il 14 dicembre, ancorché decisa da una misurata maggioranza (29 voti a favore, 8 contro e 16 astensioni) ha ben posto il sigillo politico-morale sulle sanzioni adottate dagli USA, dal Canada e dall'Unione europea, contro la brutale reazione del regime di Teheran all'ondata di proteste iniziate a settembre (e ancora in corso) per l'uccisione di Mahsa Amini.

Si tratta di un sigillo al quale non è del resto estranea l'inquietante continuità della politica degli Ayatollah in materia di arricchimento dell'uranio e nella loro sordità in merito alle condizioni suscettibili di consentire il re-ingresso degli USA nell'accordo sul nucleare iraniano.

Val la pena rammentare che dopo 16 mesi di faticosi negoziati, l'Alto rappresentante Ue per la politica estera Josep Borrell ha presentato un testo di compromesso (nelle intenzioni)

“definitivo” per entrambe le parti. Ma i negoziati si sono arenati “a un punto morto” malgrado l’intesa proposta prevedesse, tra l’altro, lo stop all’ulteriore arricchimento di uranio da parte iraniana, già oltre la soglia del 60% (il Jcpoa prevede un limite di 3,67%), e l’impegno a rimuovere le sanzioni da parte degli Stati Uniti. Questo avrebbe permesso a Teheran di tornare sui mercati internazionali.

In una nota congiunta Regno Unito, Francia e Germania hanno fatto sapere che a loro giudizio l’Iran ha deciso di non cogliere questa decisiva opportunità diplomatica e di continuare invece a intensificare il suo programma nucleare ben al di là di quanto possa essere giustificato da motivi civili.

Ma la notizia forse più preoccupante è l’annuncio del Capo delle Forze Aerospaziali delle Guardie della Rivoluzione Islamica della disponibilità di Teheran di un missile balistico ipersonico in grado di volare dentro e fuori l’atmosfera terrestre e di “meno di 4 minuti per giungere a Tel Aviv”.

Non sfugge che questa rinnovata minaccia iraniana ha fatto il paio con la sua sostanziale indisponibilità a mitigare la politica regionale nel suo insieme che l’Iran continua a condurre, direttamente e indirettamente, attraverso la cosiddetta strategia dell’Asse di Resistenza per legittimare il suo intervento negli Stati dell’area, dal Libano alla Siria, dall’Iraq allo Yemen. E nel conflitto intra-palestinese tra al-Fatah e Hamas.

Le ombre sull’Iran si sono allargate e appesantite anche in relazione al sempre più palese e netto coinvolgimento di Teheran al fianco della Russia nella guerra in Ucraina, non solo con i droni ma anche con missili terra-aria.

L’anno si è andato chiudendo in una modalità non meno aggressiva di come è iniziato ma in termini diversi, e cioè con l’avvio di una serie di esecuzioni capitali di giovani rei di aver partecipato all’ondata di proteste scatenate in seguito alla già ricordata uccisione della giovane Mahsa Amini. Ondata che non cenna a diminuire e appare suscettibile di sbocchi inediti.

Libano

Era atteso, ma ha comunque segnato un momento politico significativo l'annuncio del ritiro dalla politica da parte dell'ex-premier Saad al Hariri all'inizio del 2022.

Si sono per contro dissolte in breve le voci di una possibile uscita di scena anche del facoltoso Najib Mikati che invece, dopo le elezioni di maggio, ha ricevuto dal Presidente Michel Aoun il rinnovato incarico (il quinto) di formare il governo che ha ricevuto la fiducia del Parlamento a settembre con una composizione specchio del "mosaico" politico-confessionale libanese (11 cristiani, 10 musulmani e 2 drusi).

Il governo Mikati si trova ad affrontare la gigantesca sfida della ricostruzione di accettabili condizioni di vita economica e sociale del paese, in primis dando forma e concretezza alle riforme richieste dal Fondo Monetario internazionale, e quindi per rispondere al malessere di una popolazione dalla quale sono venute crescenti manifestazioni di protesta.

Intanto, il 31 ottobre, è scaduto il tempo della Presidenza del cristiano maronita Aoun Michel, entrato in carica nel 2016, purtroppo senza un successore designato, ciò che aggiunge un fattore di incertezza politico-istituzionale di cui il paese non aveva certo bisogno.

In questa cornice non stupisce il ben scarso entusiasmo con cui si è consumato il 25° anniversario dell'indipendenza del Libano sul quale ha pesato l'insorgere di temibili focolai di colera.

Libia

Le elezioni del 24 dicembre 2021 sembravano a portata di mano e potessero segnare una svolta decisiva nella travagliata dinamica della Libia, ma così non è stato malgrado l'iscrizione nelle liste elettorali di circa 3 milioni di libici.

Se ne è invece sancito ufficialmente il rinvio, con lo scioglimento dei comitati elettorali e la sospensione della

loro preparazione nella speranza, andata delusa, che potessero essere celebrate il mese successivo come proposto dall'Alta Commissione elettorale nazionale libica (Hnec).

A fronte di tale fallimento Aguila Saleh (Presidente della Camera dei rappresentanti con sede a Tobruk) aveva convocato i suoi deputati per rimpiazzare il governo Dbeibah con un esecutivo tecnico, col compito di portare il Paese alle elezioni.

Di diverso avviso Stephanie Williams (ONU) che sosteneva l'opportunità di adoperarsi per riuscire ad eleggerne uno democraticamente, entro fine giugno. Tutto ciò in un contesto di profonde divisioni interne, alimentate dai numerosi gruppi armati presenti sul territorio e dalle truppe straniere, gli uni e le altre fermamente intenzionate a non liberare il campo.

Certo non ha aiutato la nomina dell'ex ministro dell'interno Fathi Bashagha da parte del Parlamento di Tobruk, il cui mandato è scaduto da tempo, respinta dal primo ministro Abdul Hamid Dbeibah, a capo del governo di Accordo Nazionale riconosciuto dalle Nazioni Unite.

Il paese si è così venuto a trovare di nuovo diviso tra due amministrazioni parallele in conflitto tra loro in una cornice di fratture etniche, tribali e ideologiche rese più profonde dai rispettivi sponsor stranieri

Nel frattempo, la Turchia non maschera il suo appoggio alla parte occidentale libica. Con l'ultimo Memorandum of understanding (MoU) firmato i primi giorni di ottobre, Ankara e Tripoli hanno, nuovamente, sottolineato l'intento di rafforzare la cooperazione, in particolar modo nel settore energetico.

È tuttavia significativo che a margine del Security Working Group (SWG) svoltosi a Tunisi l'8 dicembre, l'Ambasciatore USA in Libia abbia dichiarato, dopo tanti anni, l'insostenibilità del presente status quo e l'urgenza di passi concreti per assicurare un governo eletto democraticamente che rappresenti tutti i libici. Urgenza che certo contrasta con la richiesta avanzata dal Premier libico Dbeibah del ritiro delle restrizioni, ribadite dal Consiglio di Sicurezza Onu, dall'Unione Europea insieme al Dipartimento di Stato Usa e al Foreign Office, il ministero degli

Esteri di Londra nei riguardi di Abdurahman al-Milad (Bija) accusato di traffico di persone, di contrabbando di petrolio, stupefacenti e armi.

Marocco

Il 2022 si è rivelato un anno relativamente fausto per l'immagine del Marocco nel mondo, certamente aiutata dalla visibilità assicurata dai mondiali di calcio che hanno visto il paese arrivare alle semifinali, un risultato mai conquistato da un paese arabo e musulmano.

Il re Mohammed VI d'altra parte ha continuato nell'opera di apertura del suo orizzonte internazionale con un discreto successo; a partire dall'Africa sub-sahariana, naturalmente, sfruttando a fondo lo spazio apertosi 5 anni addietro con la riammissione nell'Unione africana. Ma assieme al Premier Aziz Akhannouch, il sovrano si è mosso con interessante progressione nel segno dell'approfondimento anche delle relazioni con le monarchie del Golfo. E si è allargato anche ai rapporti con la Cina.

Naturalmente è continuato il partenariato con l'Unione europea, ma con qualche criticità per quanto riguarda gli accordi commerciali che nel settembre del 2021 la Corte generale dell'Unione europea aveva stigmatizzato come illegali in ragione della questione Saharawi, ma che il Consiglio europeo aveva comunque siglato.

Poi, proprio in chiusura d'anno, il Marocco è stato coinvolto nello scandalo del cosiddetto Qatagate in seno al Parlamento europeo, sempre in correlazione al severo dissidio che continua a dividerlo dall'Algeria. Dissidio che ha trovato una ragione aggiuntiva nella adesione di Rabat agli accordi di Abramo, premiati dalla contropartita del riconoscimento statunitense delle sue rivendicazioni sul Sahara occidentale.

Sul versante interno occorre rilevare come dopo lo shock pandemico e la siccità che ha fatto crollare domanda ed offerta della produzione agricola, il Marocco mostri segnali incoraggianti nel settore agricolo e manifatturiero, nel turismo e negli investimenti esteri.

È cambiato, come noto, il governo, formato da una coalizione di tre partiti – Rni (liberale), Pam, (centro-sinistra) e Istiqlal (conservatore) – che assieme dispongono di una consistente maggioranza (270 seggi su 395). E vi è da augurarsi che il dissenso interno che continua a manifestarsi sia per le precarie condizioni sociali in cui vive buona parte della popolazione che per la scarsa tolleranza mostrata al riguardo dal governo di Aziz Akhannouch, possa essere progressivamente riassorbito grazie all'impegno assunto dal premier di creare un milione di posti di lavoro, l'estensione dell'assicurazione sanitaria a tutti i marocchini, l'aumento degli stipendi agli insegnanti e una pensione garantita agli anziani.

Qatar

Ospitare i mondiali di calcio doveva e poteva offrire l'imprimatur di una pienamente riconosciuta cittadinanza internazionale, seppur con i limiti ancora non superati del rispetto dei diritti umani e della democraticità del sistema istituzionale. E in buona misura lo ha fatto; almeno fintanto che la passione calcistica e la grandiosità del contesto logistico non sono finite nell'ombra dello scandalo del "Qatargate", che ha investito il Parlamento europeo. Bisognerà attendere l'esito delle indagini, naturalmente, ma l'onda del giustizialismo, sempre in agguato, ha già fatto il suo danno sulle aspettative di questa monarchia piccola ma ricchissima, vogliosa di protagonismo regionale e internazionale e orgogliosa di essere stato il primo paese del Medio Oriente ad ospitare questa prestigiosa competizione.

Il Qatar si era da poco affrancato dal pesante dissidio che lo aveva posto al margine del Consiglio della cooperazione del Golfo in ragione del sostegno assicurato alla Fratellanza musulmana, gradita alla Turchia ma in totale contrasto con la linea politica e finanziaria perseguita dall'Arabia saudita e dalle altre monarchie del Golfo.

Contrasto che invece non aveva disturbato il mantenimento della grande base aerea della Royal Air Force britannica e

dell'aviazione statunitense, la più grande base militare del Medio Oriente. Base di fondamentale importanza anche negli ultimi sviluppi dell'intesa con il regime dei talebani relativa all'evacuazione dall'Afghanistan.

Siria

A dieci anni di distanza dalla “sua” primavera araba, la Siria continua ad essere un caleidoscopio di forze militari di diversa natura e interessi, interni, regionali e internazionali.

Bashar al Assad è sì riuscito a riprendere il controllo di gran parte del paese ma si trova a dividerlo con gli alleati russi e iraniani che glielo hanno permesso e gli sono comunque creditori per i loro rispettivi interessi mediterranei. Di contro si collocano le forze militari turche nel nord-ovest con milizie a loro vicine come nel nord est siriano, da cui sono impegnati a cacciare i curdi che vi abitano perché ritenuti alleati del gruppo PKK. A spese della Siria, naturalmente, anche se resta ancora da decifrare la portata dell'apparente indisponibilità di Mosca e Washington a consentire alla Turchia la creazione di tale cuscinetto “turco” in territorio siriano.

Rammentiamo che i curdi sono stati alleati decisivi nella lotta condotta dall'Occidente, USA in testa, contro il sedicente Stato islamico che proprio all'inizio del 2022 ha manifestato una notevole capacità di ripresa delle sue attività terroristiche sia in Iraq che in Siria dove, forte di circa 10mila combattenti (stima ONU) ha attaccato il cosiddetto «Alcatraz siriano» nel gennaio 2022 per liberare gli oltre 2.500 detenuti ivi rinchiusi.

Altre presenze anti-Assad continuano ad aversi nel sud e sud ovest del paese. Da non sottovalutare poi l'attività di contrasto “preventivo” condotta da Israele nei riguardi della presenza iraniana (persone e impianti) a ridosso del loro confine settentrionale stimata in circa 15mila militari e pasdaran cui si aggiungono 10 mila Hezbollah libanesi.

In questo contesto per nulla rassicurante è risultata alquanto stonata la proposta avanzata dal ministro degli esteri turco

Cavusoglu l'11 agosto, in occasione della 13^a Conferenza degli ambasciatori ad Ankara, di una "riconciliazione" fra il regime siriano e l'opposizione; proposta che del resto lo stesso aveva avanzato diversi mesi prima anche al suo omologo siriano Faisal Mekdad a margine del vertice del Movimento dei Paesi non allineati.

"Dobbiamo riunire l'opposizione e il regime per la riconciliazione, altrimenti non ci sarà una pace permanente" capace di evitare la disgregazione della Siria aveva sottolineato nell'occasione.

Immediata la risposta dei siriani, che al grido di "Noi non ci riconcilieremo", hanno manifestato in migliaia nelle diverse aree di influenza turca nel nord e nei dintorni di Idlib, controllati da Hayat Tahrir al-Sham (Hts, il gruppo considerato vicino ad al-Qaeda in Siria) e hanno bollato la proposta come una violazione del processo politico approvato dalle Risoluzioni Onu, in particolare dalla 2254 del 2015.

Tunisia

La Tunisia ha vissuto un anno all'insegna di un crescendo di tensioni politiche e sociali dovute alle difficoltà economiche e finanziarie in cui si è dibattuto il paese e reazioni sollecitate dalle misure di accentuazione del potere personale assunte dal Presidente Saied dal luglio del 2021 in avanti.

Giusto il 1° gennaio il Presidente ha dato l'annuncio di una consultazione pubblica nazionale in formato online in vista della riforma costituzionale ed elettorale da sottoporre a referendum popolare il 25 luglio, e quindi alle elezioni legislative del 17 dicembre.

A febbraio è stato sciolto il Consiglio superiore della magistratura (Csm), ed è stato costituito un Csm provvisorio che tra l'altro ha dato a Saied il potere di veto sulle promozioni e di nomina dei giudici.

Poi è venuto lo scioglimento del parlamento (sospeso dal luglio del 2021), motivato dalla necessità di "preservare lo stato e le sue istituzioni".

La nuova Carta costituzionale, approvata col 94% dei voti e una bassa partecipazione (30,5%), è entrata in vigore il 18 agosto: la Tunisia è così diventata una repubblica iper-presidenziale: il capo dello Stato nomina e può destituire i ministri del governo e le principali cariche del sistema giudiziario, proporre leggi e ratificare trattati internazionali, sciogliere il Parlamento; è anche comandante supremo delle forze armate. Si introduce un sistema bicamerale: all'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo si aggiunge ora una Camera alta, ovvero il Consiglio nazionale delle Regioni e delle Province. La nuova Carta infine elimina il controverso riferimento all'Islam come religione di stato e iscrive la Tunisia nella cornice della comunità islamica universale (Umma).

Anche la commissione elettorale è stata modificata: da 9 membri si è passati a 7, tre dei quali selezionati direttamente da Saïed e i rimanenti nominati dal Csm, controllato dal presidente tunisino che ha pure annunciato l'avvio di un dialogo nazionale sulle riforme da sottoporre a referendum, che ha incluso le quattro organizzazioni nazionali premio Nobel per la pace del 2015 ma non i partiti di opposizione (fra cui Ennahda), organizzatisi in un significativo "Fronte di salvezza nazionale".

Non deve stupire che i tradizionali partner occidentali del paese, su tutti gli Stati Uniti e l'UE, nonché la Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa), abbiano espresso preoccupazione per le azioni politico-istituzionali del presidente Saïed e richiesto a più riprese un ritorno ad una governance democratica. A queste critiche si è associata la Turchia di Erdogan mentre gli Emirati, l'Egitto e l'Arabia Saudita hanno continuato ad appoggiare il presidente Saïed e a offrire garanzie di finanziamenti e investimenti.

Garanzie che peraltro non sono valse a rendere il paese, già in difficoltà socioeconomiche e finanziarie, meno vulnerabile alle ripercussioni, in primis sui prezzi dell'energia e dei generi alimentari, della guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina.

Quanto alle elezioni legislative del 17 dicembre, val la pena riportare la decisione del Parlamento europeo di "non osservarle e commentarle". Ma sarà difficile non commentare

una partecipazione al voto che non ha raggiunto il 12% degli aventi diritto al voto. Una secca sconfitta per Saied, di cui si sono chieste a gran voce le dimissioni.

Turchia

La disinvoltura con la quale il Presidente turco Erdoğan porta avanti la sua politica estera ha raggiunto nel 2022 un livello proporzionale alla sua ambizione di vedersi vincitore anche nell'elezione presidenziale del giugno 2023, considerata relativamente incerta anche a causa delle precarie condizioni economiche del paese e del crescente autoritarismo di cui è stata un'ultima manifestazione l'approvazione della cosiddetta legge sulla disinformazione.

Tra gli esempi che ne sono l'indicazione più appariscente si può citare l'ardito bilanciamento di posizione nei suoi rapporti con Mosca, di cui per un verso ha condannato l'invasione dell'Ucraina, anche in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite; per un altro, non ha aderito alle sanzioni economiche imposte dagli Stati Uniti e dai paesi europei per non compromettere i solidi legami economici ed energetici che da anni legano Ankara alla Russia. Per un altro ancora si è posto e si pone tuttora come mediatore nel conflitto scatenato da Mosca nel febbraio, anche sulla scia dell'indubbio successo conseguito nel facilitare l'esportazione dei cereali ucraini, prima nel luglio e poi a novembre. Aggiungiamo a ciò l'acquisto del sistema di difesa missilistico russo S-400, pagando il prezzo dell'esclusione dal programma di sviluppo degli F-35 ma restando pur sempre membro della NATO. E anzi, la Turchia è arrivata a condizionare l'accesso di Svezia e Finlandia nella NATO alla consegna di curdi rifugiatosi in quei paesi.

Merita in proposito di essere menzionato anche il tentato riavvicinamento all'Arabia Saudita e in particolare al principe ereditario Mohammed bin Salman – peraltro riuscito solo formalmente – che Erdogan aveva pubblicamente indicato, si ricorderà, quale mandante dell'uccisione del giornalista Kashoggi ad Istanbul nel 2018.

Meglio è andata con Israele e con gli Emirati. Col primo perché si è andato esaurendo un decennio di tensioni a favore del ripristino di piene relazioni diplomatiche e l'apertura di una rinnovata cooperazione tra le due potenze regionali. Con gli Emirati Arabi Uniti e la Turchia perché si è andati verso una piena riconciliazione, avviata a fine 2021 e sancita con il viaggio di Erdoğan ad Abu Dhabi a metà febbraio.

Questo panorama contrasta con l'operazione, ripresa nel novembre col nome "Artiglio-Spada" ma iniziata nel 2016, contro le truppe curde (accusate come noto di essere un braccio armato del PKK) di stanza in terra siriana e irachena; quest'anno asseritamente per vendicare l'attentato di Istanbul del 3 novembre, di cui tuttavia gli accusati hanno negato ogni coinvolgimento. L'obiettivo è sempre quello della creazione di una "cintura" di 432 km di lunghezza e 30 di profondità libera dei combattenti curdi e in cui verosimilmente trasferire gran parte dei rifugiati siriani.

Nella cronaca bilaterale italo turca si è registrata la buona notizia della liberazione di Dalila Procopio, 25enne italiana, fermata a Istanbul durante un corteo femminista non autorizzato e quella dell'incontro tra i ministri degli esteri dei due paesi, Cavusoglu e Tajani, a latere del MED22 di Roma (ISPI-MAECI), nel quale è emerso il comune obiettivo di un vertice tra i due Paesi nel 2023.

Yemen

L'ormai settennale e devastante guerra civile nello Yemen ha raggiunto anche Abu Dhabi. Essa aveva già fatto registrare un attacco dei "ribelli" Houthi all'Arabia Saudita, postasi a capo di una coalizione intervenuta su richiesta e a sostegno del Presidente Hadi, riconosciuto internazionalmente. Ma nel 2022, per la prima volta, si è allargata anche alla capitale degli Emirati arabi, a 1.200 km di distanza, con droni e forse missili operati e rivendicati dallo Yemen.

Un esordio d'anno che non ha certo incoraggiato le aspettative di tregua e, auspicabilmente, di futura pacificazione fra i due fronti in lotta dietro ai quali si fronteggiano in realtà l'Iran e l'Arabia Saudita. Eppure, ad una tregua ci si è arrivati il 1° aprile, per quanto provvisoria (due mesi, un tempo legato alla ricorrenza religiosa del Ramadan). Alla sua scadenza essa è stata rinnovata per altri due mesi.

Poi è venuto il rifiuto degli Houthi a prostrarla ancora.

Da notare che di fatto gli Houthi non hanno dato corso all'apertura della strada verso Taiz che pure era una delle condizioni base per dare avvio alla tregua. E si è riaperto lo scenario del disastro umanitario, rispetto al quale è apparso sostanzialmente debole l'auspicio dei paesi membri del Quint per lo Yemen (Arabia Saudita, Eau, Oman, Stati Uniti e Gran Bretagna) a favore del rilancio del dialogo politico fra le parti il rinnovo degli sforzi di sminamento dello Yemen.

Ricordiamo che nel paese si registrano anche altre conflittualità locali, ciò che getta un'ombra pesante sulle prospettive future dello Yemen che per bocca del suo ministro degli esteri Ahmed bin Mubarak, intervenuto ai Med Dialogues 2022 di Roma, ha rilevato come il conflitto sia visto dall'Ue semplicemente da una "prospettiva umanitaria", senza prestare attenzione a tutti gli altri aspetti, inclusi economia e sicurezza, sui quali a suo giudizio l'Unione europea dovrebbe intervenire con maggiore assertività, colpendo la loro rete finanziaria e condannandone la violazione dei diritti umani, a cominciare dalle donne.

Il ministro ha pure precisato che "l'Iran non ha iniziato a interferire negli affari yemeniti con lo scoppio del conflitto e con l'ingresso della coalizione guidata dall'Arabia Saudita. Già nel 1987 hanno iniziato a finanziare gli Houthi. E poi nel 2012, quando tutti erano seduti al tavolo dei negoziati facendo uso di mezzi pacifici, il governo iraniano forniva assistenza finanziaria e armi al gruppo sciita".

Conclusione

Il 2022 si è chiuso su una realtà di incertezze e di criticità, certamente accentuate dalle ripercussioni negative della guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina, che pure hanno avuto risvolti di indubbia quanto impreveduta utilità, principalmente per i paesi produttori di risorse energetiche.

Uno degli snodi fondamentali starà in Iran, uno dei protagonisti della dinamica del Medio Oriente, investito da un'ondata di proteste che sotto la spinta delle donne si è andata allargando ai più diversi strati della popolazione e che, pur priva di una leadership emergente, sta mettendo a dura prova il regime degli Ayatollah. Con loro, muta la politica regionale incarnata dal Paese fino ad ora, nei riguardi di Israele naturalmente, ma anche dell'antagonista Arabia Saudita, mentre continua a trovare spazio di presenza e influenza dalla Siria al Libano, dall'Iraq allo Yemen.

Altro versante nevralgico sarà costituito dagli sviluppi della politica governativa che Netanyahu vorrà (e potrà) portare avanti col suo nuovo governo, segnatamente nei confronti della realtà palestinese – marcata a dicembre da uno sciopero generale in Cisgiordania convocato per la morte in carcere di Nasser Abu Hamid leader della brigata dei martiri di Al Aqsa – ma anche nell'ampliamento degli accordi di Abramo, che rischia di essere meno propizio di quanto non lo sia stato col precedente governo.

Il 2023 sarà il centenario dalla fondazione della moderna Repubblica di Turchia (1923), che coinciderà con l'anno dell'appuntamento elettorale per un Erdoğan che punta a riconfermare il suo ruolo di guida politica e spirituale della Nuova Turchia e la de-occidentalizzazione del suo regime. Appuntamento che lo sta spingendo verso una politica interna all'insegna di un crescente autoritarismo, che fa il paio con il peggioramento delle condizioni socio-economiche del paese.

Spetterà agli Emirati Arabi Uniti, il primo paese del Medio Oriente e del Nord Africa a ratificare l'Accordo di Parigi e a

impegnarsi a ridurre le proprie emissioni di carbonio, ad ospitare la Cop-28 nell'auspicabile prospettiva del conseguimento di risultati più incoraggianti di quanti ottenuti nella Cop27 di Sharm el-Sheikh.

11. Una nuova militarizzazione dell'Asia orientale

Francesca Frassinetti, Giulia Sciorati¹

La regione dell'Indo-pacifico è attraversata da dinamiche di sicurezza in continua evoluzione che includono le crescenti minacce alla salute pubblica, come la pandemia da Covid-19, e l'acutizzarsi di fenomeni meteorologici estremi. Nuovi impegni militari legati ad esempio alle operazioni di soccorso in caso di calamità e assistenza umanitaria richiedono migliori capacità in termini di proiezione di potenza, mobilità, intelligence e collaborazione inter-forze. La proliferazione di armi di distruzione di massa, le controversie territoriali e marittime e il declino demografico sono però i principali fattori che influenzano i dibattiti sulle spese militari e sulla modernizzazione della difesa nazionale e delle forze armate.

L'ossessione per l'arma nucleare costantemente evocata da Vladimir Putin nel contesto dell'aggressione all'Ucraina, unitamente all'accelerazione del nucleare cinese e di quello nordcoreano, hanno sollecitato alcuni governi a prendere più seriamente in considerazione tutte le opzioni nel caso in cui l'Ucraina di oggi diventasse l'Asia orientale di domani. In Corea del Sud e in Giappone il tabù nucleare è stato decisamente infranto nel dibattito pubblico e l'ipotesi di dotarsi di un deterrente autonomo non è più l'oggetto di conversazioni dietro

¹ Sebbene questo capitolo sia frutto del lavoro congiunto delle autrici, Francesca Frassinetti ha scritto l'introduzione e il paragrafo 1 e Giulia Sciorati ha scritto il paragrafo 2 e le conclusioni.

le quinte o la posizione di singoli e sparuti esponenti politici. Se per intuibili ragioni storiche la popolazione giapponese continua a esprimere sostanziale scetticismo al riguardo, da lungo tempo il segnale proveniente dall'opinione pubblica sudcoreana è di tipo opposto. Negli ultimi quindici anni il sostegno sia al ritorno delle armi nucleari tattiche statunitensi in Corea del Sud, dopo il loro ritiro completato nel dicembre 1991, sia allo sviluppo del nucleare a scopo militare ha regolarmente raccolto tra il 60 e il 75% dei consensi.²

In ultima analisi la decisione di intraprendere la via del nucleare dipende da fattori di politica interna, storici, economici e di status a livello internazionale. Attualmente gli ostacoli e i costi stimati che la Corea del Sud e il Giappone affronterebbero dovrebbero essere tali da scongiurare ulteriori dinamiche di proliferazione orizzontale nell'area. Si tratta però di campanelli d'allarme che non possono essere ignorati e che anzi impongono di condurre un'approfondita valutazione degli attuali processi di funzionamento delle alleanze di difesa per rispondere più efficacemente a un quadro di minacce in costante mutamento. Lo scorso dicembre il coordinatore della Casa Bianca per l'Indo-pacifico, Kurt Campbell, ha ammesso che "uno dei risultati più significativi ottenuti in Asia e mantenuto per decenni, ossia la stabilità e la qualità della deterrenza estesa garantita dagli Stati Uniti attraverso il loro ombrello nucleare, sta affrontando sfide crescenti".³ Questa presa d'atto riflette l'ansia diffusa tra la classe politica giapponese e sudcoreana rispetto alla credibilità delle garanzie di sicurezza fornite da Washington anche alla luce dei segnali poco rassicuranti che giungono dal panorama politico statunitense in cui la percezione del valore degli alleati per gli

² I dati raccolti a dicembre 2021 dal Chicago Council on Global Affairs e pubblicati a inizio 2022 mostrano che il 71% dei sudcoreani intervistati considera utile per la sicurezza nazionale che il paese si doti delle proprie armi nucleari. K. Friedhoff, T. Dalton e L. Kim, "Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons", *The Chicago Council on Global Affairs*, 21 febbraio 2022.

³ K. Campbell, "Fireside Chat", Aspen Security Forum, Aspen Institute, Washington DC, 8 dicembre 2022.

interessi degli Stati Uniti è diventata un ulteriore elemento di disaccordo tra gli schieramenti.

La penisola coreana, lo stretto di Taiwan e il Mar Cinese Meridionale rientrano tra i principali focolai di tensione nella regione. La concentrazione di risorse militari a scopo di deterrenza in spazi geograficamente limitati aumenta il potenziale per escalation innescate da errori sia tecnici sia relativi all'interpretazione delle intenzioni della controparte; un epilogo a cui nei mesi scorsi ci si è avvicinati più volte nella penisola coreana. Dopo quattro anni in cui l'alleanza Stati Uniti-Corea del Sud ha condotto le proprie esercitazioni militari su scala ridotta e in alcuni casi simulandole al computer o cancellandole per incoraggiare il processo diplomatico, ma anche per effetto della pandemia, nel 2022 le manovre sono tornate a essere su larga scala. Non solo, ma hanno incluso le esercitazioni aeree più estese di sempre denominate "Vigilant Storm". Fin dagli albori il regime della famiglia Kim ha percepito queste operazioni come parte della "politica ostile" degli Stati Uniti e come la preparazione di un potenziale attacco ai suoi danni. Una buona parte degli oltre 90 lanci di missili da crociera e missili balistici effettuati dal regime nordcoreano nell'anno appena trascorso è avvenuta in concomitanza e in risposta alle massicce operazioni militari avversarie. In questo modo la penisola coreana è ripiombata nell'ennesimo ciclo di azione-reazione. Rispondere alla pressione con ulteriore pressione è il cardine su cui poggia, invariabilmente dagli anni Sessanta, la cultura strategica nordcoreana.⁴ Il fatto che negli ultimi anni il leader nordcoreano Kim Jong-un stia segnalando, a differenza del padre, di essere disposto ad accettare rischi incrementali per raggiungere i suoi obiettivi complica ulteriormente i meccanismi della deterrenza estesa e contribuisce a innalzare il rischio di scontri accidentali.

⁴ V. Jackson, *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

Un ulteriore elemento condiviso dai tre casi presi in esame è la condizione per cui storicamente le dinamiche locali sono state imbrigliate dai vincoli della più ampia competizione tra grandi potenze.

Le sfide multidimensionali alla stabilità nella penisola coreana

L'ultimo triennio è stato il banco di prova più arduo per la leadership di Kim Jong-un da quando ha preso in mano le redini del regime alla morte del padre, Kim Jong-il, nel dicembre 2011. Archiviata a ottobre 2019 la breve stagione del dialogo e dei summit con gli Stati Uniti e la Corea del Sud – inaugurata con la partecipazione della delegazione nordcoreana alle Olimpiadi invernali di Pyeongchang (Corea del Sud) nel febbraio 2018 – il regime ha serrato i ranghi. L'intensa attività missilistica ripresa nel settembre 2021 è parte integrante degli sforzi per realizzare gli obiettivi annunciati da Kim Jong-un a gennaio di quell'anno. Nel suo discorso all'ottavo congresso del Partito dei lavoratori di Corea Kim ha presentato un nuovo piano quinquennale per l'economia e per il comparto militare, quest'ultimo contenente traguardi ambiziosi per perfezionare il deterrente nucleare dal punto di vista quantitativo e qualitativo.⁵

Negli ultimi due anni gli scienziati e i militari nordcoreani hanno raggiunto risultati considerevoli in relazione a svariati obiettivi indicati dal leader, dai primi test di armi ipersoniche, al lancio di nuovi missili da crociera a lungo raggio, fino al successo del missile balistico a raggio intercontinentale Hwasong-17 alla presenza non solo di Kim Jong-un ma anche della figlia, mai comparsa in pubblico prima di allora.⁶ In attesa del settimo test nucleare, i cui preparativi appaiono

⁵ “On Report Made by Supreme Leader Kim Jong Un at 8th Congress of WPK”, KCNA, 9 gennaio 2021.

⁶ “N. Korea reveals leader Kim's daughter for first time”, *Yonhap News Agency*, 19 novembre 2022.

conclusi da tempo dalle immagini satellitari, il programma nucleare e missilistico nordcoreano sta compiendo una naturale progressione, superando lo stadio in cui l'esigenza tecnica di verificare il funzionamento dei vettori e dei sistemi d'arma era più impellente, tanto che il termine "test" con il quale sono abitualmente descritti i lanci nordcoreani non risulta più appropriato. Ciò a cui abbiamo assistito soprattutto nella seconda parte nel 2022, secondo Ankit Panda, corrisponde piuttosto a delle "esercitazioni operative per il dispiegamento missilistico su larga scala".⁷

Il regime ha perseguito i suoi obiettivi militari e di difesa in maniera pressoché indisturbata beneficiando dei notevoli vantaggi derivanti dai mutamenti nello scenario internazionale in risposta alla guerra russa contro Kiev. Il Consiglio di Sicurezza è in uno stato di paralisi a causa dell'ostruzionismo di Mosca e Pechino, che condividono motivazioni di sicurezza molto forti per vanificare ovunque possibile nuove iniziative promosse da Washington per condannare la condotta di Pyongyang.⁸ La violazione della sovranità territoriale ucraina ha messo ulteriormente in discussione l'efficacia delle sanzioni e più in generale ha distolto l'attenzione dell'amministrazione statunitense dal dossier nordcoreano, che comunque non è mai stato una priorità dell'agenda del presidente Biden.

Qualsiasi considerazione sulla postura militare del regime nordcoreano non può essere svincolata dal triplo shock che ha colpito il paese negli ultimi anni. La Corea del Nord ha considerato la pandemia come una minaccia esistenziale alla sopravvivenza della Nazione e quindi alla sopravvivenza del regime. La fragilità del suo sistema sanitario ha reso inevitabile sigillare i confini nazionali immediatamente dopo i primi casi di contagio confermati in Cina. Il commercio transfrontaliero, interrotto a fine gennaio 2020, ha ripreso nella seconda metà

⁷ A. Panda, "What's Behind North Korea's Growing Missile Activity?", *Prospects & Perspectives* n. 70, 6 dicembre 2022.

⁸ M. Nichols, "China, Russia veto U.S. push for more U.N. sanctions on North Korea", *Reuters*, 26 maggio 2022.

del 2022 ma a singhiozzo. Nel frattempo tra gli studiosi il parere è praticamente unanime: gli effetti delle misure anti-contagio imposte dal regime nordcoreano sono comparabili, se non superiori, a quelli di decenni di sanzioni internazionali.

Da marzo 2021 in Corea del Nord non opera più alcuna Ong internazionale o agenzia delle Nazioni Unite rendendo impossibile verificare in modo indipendente i dati diffusi dai funzionari nordcoreani. Nonostante la sospensione del sistema di monitoraggio, è molto probabile che dopo la carestia di metà anni Novanta questo si sia dimostrato essere il periodo peggiore per la popolazione nordcoreana. Nel 2019 la valutazione realizzata dalla Fao e dal Wfp ha stimato che 10,1 milioni di nordcoreani (circa il 40% della popolazione) fossero in condizione di insicurezza alimentare.⁹ Per quanto gli indicatori nutrizionali mostrassero segnali di miglioramento nel periodo antecedente lo scoppio della pandemia, nel 2017 un bambino nordcoreano su cinque risultava affetto da rachitismo.¹⁰

Oltre alle sanzioni internazionali e agli effetti della chiusura dei confini per evitare il diffondersi della pandemia si devono considerare i fenomeni climatici che anche in quest'area di mondo sono diventati di anno in anno più intensi, rendendo l'ecosistema estremamente vulnerabile e contribuendo drammaticamente a inasprire le condizioni di vita nelle aree rurali.¹¹

Le simultanee misure di quarantena nordcoreane, cinesi e russe hanno ostacolato l'ingresso in Corea del Nord di aiuti alimentari e di sementi nonché la produzione locale di pesticidi e fertilizzanti gravando su un settore agricolo già pesantemente colpito dagli effetti delle risoluzioni adottate dal Consiglio di

⁹ Food and Agriculture Organisation (Fao) e World Food Programme (Wfp), "Democratic People's Republic of Korea (Dprk) - Fao/Wfp Joint Rapid Food Security Assessment", 2019.

¹⁰ United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef), "Further Analysis on the Democratic People's Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017", 2019.

¹¹ M. Noland, "North Korean Food Insecurity: Is Famine on the Horizon?", East-West Center, Analysis n. 154, 22 agosto 2022.

Sicurezza tra il 2016 e il 2017 e definiti senza mezzi termini da Hazel Smith come le “precondizioni per una carestia”.¹² Si ricordi che il largo uso di fertilizzanti chimici da parte della Corea del Nord richiede grandi quantità di gas naturale e carbone e che dal 2017 le importazioni nordcoreane di gas naturale sono vietate mentre quelle di petrolio drasticamente ridotte. Inevitabilmente la dipendenza di Pyongyang dalle forniture energetiche provenienti da Mosca e da Pechino è aumentata e i limiti citati sono stati molto spesso violati, come puntualmente documentato dal gruppo di esperti incaricato di verificare l’attuazione delle risoluzioni dell’Onu.¹³

Se osservato da una prospettiva più ampia, il caso della Corea del Nord fa emergere con chiarezza le interconnessioni tra la sicurezza e il cambiamento climatico che è spesso descritto come “moltiplicatore di minacce”.¹⁴ Nonostante il degrado ambientale non presenti attualmente una minaccia diretta al controllo interno e alla stabilità del regime, non può essere esclusa l’ipotesi che possa contribuire in futuro ad aggravare le tensioni regionali esistenti.

La sovranità territoriale e la Rpc

Ulteriori esternazioni delle attuali questioni di insicurezza in Asia orientale vedono la Rpc come l’attore protagonista. Da una parte, si tratta del dossier taiwanese che, negli ultimi anni, ha acquisito una sempre maggiore centralità per quanto

¹² H. Smith, “Explaining Food Insecurity in North Korea: The Self-Sufficiency Fallacy,” *Global Asia*, vol. 16, n. 3, 2021, p. 59.

¹³ Tutti i rapporti del gruppo di esperti sono consultabili al sito: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/sanctions-committee-documents/?ctype=DPRK%20%28North%20Korea%29&ctype=dprk-north-korea

¹⁴ Per un’analisi approfondita delle implicazioni di sicurezza dei cambiamenti climatici si veda M. Mobjörk et al. “Climate-related Security Risks”, *SIPRI e Stockholm University*, ottobre 2016.

concerne la militarizzazione dell'area indo-pacifica.¹⁵ Come scrivono Francesca Congiu e Barbara Onnis in un volume di recente pubblicazione, infatti, "l'evoluzione attuale degli eventi concernenti l'isola di Taiwan può essere considerata una manifestazione delle complesse tensioni e contrapposizioni che caratterizzano oggigiorno le relazioni tra la Repubblica Popolare Cinese ... e gli Stati Uniti d'America" (p. 15).¹⁶ Dall'altra, invece, a Taiwan si contrappongono le dispute territoriali nel Mar cinese meridionale: una problematica che, contrariamente al resto dell'Indo-pacifico, non ha sperimentato una vera e propria interruzione delle attività di militarizzazione durante la pandemia.¹⁷

¹⁵ Sebbene lo sviluppo storico delle due questioni securitarie prese in esame trascenda lo scopo di questa analisi, si rende necessario accennare brevemente alle principali caratteristiche per garantire la piena comprensione delle considerazioni che saranno presentate anche al lettore con una minore conoscenza dell'area. Per quanto concerne Taiwan, basti ricordare che l'insicurezza dell'isola e dello stretto a cui dà il nome è una questione di sovranità nazionale radicata nella conclusione della guerra civile cinese. Dopo la vittoria del partito comunista cinese (Pcc) nel 1949, esponenti e simpatizzanti del partito avversario (il Guomindang) scelsero l'autoesilio in alcuni paesi del sud-est asiatico e, soprattutto, sull'isola di Taiwan dove fu fondata la Repubblica di Cina (Roc). Nel contesto della guerra fredda, la maggior parte della comunità internazionale riconobbe la legittimità della Roc fino al 1971 quando Pechino sostituì Taipei al seggio del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Da allora, iniziò un periodo di ambiguità strategica attraverso cui il sistema internazionale scelse di non prendere una posizione netta tra il riconoscimento di Taiwan come parte integrante della Rpc o come Stato sovrano. Questa ambiguità ciclicamente fomenta insicurezze e tensioni. G. Samarani, *La Cina del Novecento: Dalla Fine dell'Impero a Oggi*, Torino, Einaudi, 2008.

¹⁶ F. Congiu e B. Onnis, *Fino all'Ultimo Stato: La Battaglia Diplomatica tra Pechino e Taiwan*, Roma, Carocci, 2022.

¹⁷ Le dispute territoriali nel Mar cinese meridionale riguardano un vasto numero di attori regionali – inclusi la Rpc e Taiwan, il sultanato del Brunei, le Filippine, la Malesia, la Thailandia e il Vietnam – che rivendicano la sovranità su un tratto dell'oceano pacifico occidentale di circa 3,5 milioni di chilometri quadrati. È un'area in cui transita circa un terzo del commercio marittimo mondiale ed è ricca di risorse energetiche sottomarine. Le rivendicazioni hanno oggi assunto una forte applicazione militare: la Cina, le Filippine, la Malesia e la Thailandia, infatti, hanno costruito alcuni presidi militari su isole, atolli e scogli, espandendone

Come mostrato dall'evoluzione storica, queste questioni di insicurezza sono principalmente accomunate da problematiche relative alla sovranità territoriale delle entità politiche coinvolte e alla scesa in campo delle due potenze mondiali, Cina e Stati Uniti. A loro volta, questi elementi influenzano quelli che sono principi chiave per le considerazioni politiche di tutti gli attori coinvolti, accrescendo la sensibilità dei due dossier e legandoli a considerazioni relative al sistema internazionale, specialmente nel contesto della competizione tra grandi poteri.

La militarizzazione odierna può, almeno parzialmente, essere ricondotta al lascito della pandemia da Covid-19 che, fin dagli albori, si era inserita in queste storiche dinamiche di sicurezza. L'avvento stesso della crisi sanitaria, per esempio, aveva accresciuto l'aspettativa, condivisa da diversi osservatori, che la pandemia avrebbe agito come deterrente (positivo o negativo) su queste dinamiche. Raggiunta ormai una fase meno acuta di emergenza sanitaria è possibile trarre alcune considerazioni basate sulle evidenze empiriche relative alle pratiche securitarie della regione e il loro impatto sulla situazione attuale. Una prima distinzione necessaria riguarda il tipo di eredità – diretta e indiretta – della pandemia sui due focolai di insicurezza presi in esame. Guardando le due questioni attraverso la lente della *realpolitik*, infatti, il contributo di Covid-19 alle questioni securitarie di oggi è, nel primo caso, limitato da costrizioni strutturali, mentre, nel secondo caso, più marcato.

Sebbene l'Indo-pacifico sia un'area sempre più al centro del dibattito internazionale, le pratiche securitarie in entrambe le questioni hanno coinvolto un numero limitato di persone, soprattutto per quanto concerne le popolazioni locali. La questione taiwanese, per esempio, mantiene un'impronta che può essere definita come *clausewitziana*, esternandosi quindi in una strategia di contenimento reciproco da parte degli attori

artificialmente l'estensione territoriale. Questa militarizzazione fa migrare la discussione sulle rivendicazioni verso un ambito principalmente securitario, aumentando il numero di attori coinvolti anche a potenze esterne. B. Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, London, Yale University Press, 2014.

coinvolti, principalmente ricondotta al coinvolgimento delle forze armate. Le maggiori evidenze che riscontrano gli osservatori internazionali riguardo il dossier taiwanese, infatti, riguardano proprio la presenza di forze armate cinesi o statunitensi attorno allo spazio aereo o marittimo taiwanese, nonché i tentativi di militarizzazione della stessa Taiwan attraverso l'acquisizione di materiale bellico o l'addestramento delle proprie forze armate attraverso collaborazioni con gli Usa.¹⁸

Al contrario, per quanto concerne il Mar cinese meridionale, l'elemento che maggiormente ne continua a caratterizzare le dinamiche di sicurezza riguarda il ruolo della Rpc sia in termini dell'espansione artificiale delle isole, degli atolli e degli scogli presenti nell'area sia del riconoscimento formale di questi territori come unità amministrative cinesi.¹⁹ Nel maggio 2020, per esempio, la Rpc nominò unilateralmente due nuovi distretti amministrativi in aree contese con il Vietnam – il distretto Xisha 西沙 (isole Paracelso) e quello Nansha 南沙 (isole Spratly) facenti parte della provincia di Hainan. Lo scopo di Pechino era quello di accrescere l'efficacia del controllo amministrativo cinese sull'area e la presenza stessa della Cina attraverso la costruzione di nuove infrastrutture.²⁰

Poiché uno degli effetti più visibili che ha caratterizzato il Covid-19 riguarda le limitazioni che impone alle popolazioni colpite, è evidente come l'enfasi sulle forze armate che caratterizza la pratica della sicurezza nell'Indo-pacifico abbia agito da contrappeso alle problematiche generate dalla pandemia sia nel caso taiwanese sia in quello del Mar Cinese Meridionale. Ciò ha, quindi, comportato una militarizzazione

¹⁸ W. Ripley, E. Cheung e B. Westcott, "Taiwan's President Says the Threat from China Is Increasing 'Every Day' and Confirms Presence of Us Military Trainers on the Island", *CNN*, 28 ottobre 2021.

¹⁹ M. Raymond e D.A. Welch, "What's Really Going on in the South China Sea?", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 41, n. 2, 2022.

²⁰ H. Le Thu, "Fishing When the Water is Muddy: China's Newly Announced Administrative Districts in the South China Sea", *Asia Maritime Transparency Initiative*, 6 maggio 2020.

generalmente analoga ai processi che hanno preceduto la crisi sanitaria, sebbene il contagio di almeno una nave militare statunitense abbia rallentato il tradizionale sviluppo delle dinamiche securitarie regionali (ossia strettamente legato alla presenza delle forze armate) durante le fasi più acute della pandemia.²¹

Per quanto concerne, invece, il lascito indiretto della pandemia sui dossier presi in esame, sono due gli elementi che occorre tenere in considerazione per contestualizzare i processi in atto. Da una parte, è necessario considerare l'impatto che le limitazioni agli incontri diplomatici degli ultimi anni hanno avuto sulla militarizzazione dell'area. Dall'altra, occorre esaminare il sostanziale cambiamento nell'approccio degli Usa alla politica cinese nel vicinato sud-orientale e, in particolare, per quanto riguarda Taiwan.

Nel primo caso, lo stop agli incontri diplomatici di alto livello dovuto a Covid-19 ha, come in altre aree del mondo, contribuito a frenare il dialogo su questioni sensibili, facilitando quindi il perpetrare di pratiche unidirezionali, tipiche del passato e principalmente legate a considerazioni di interesse nazionale.²² Un esempio chiave di questa tendenza riguarda proprio l'istituzione dei già citati distretti di Xisha e Nansha che risponde agli obiettivi nazionali cinesi e che non tiene conto degli effetti di tale nomina sulla regione. Come notato da Carlyle A. Thayer, professore emerito dell'Università del New South Wales in un contributo su *East Asia Forum* del gennaio 2021, l'impatto maggiore dell'assenza di incontri diplomatici di alto livello sulle questioni di sicurezza nell'area è quello di aver messo un freno alle negoziazioni per la realizzazione di un "codice di comportamento" condiviso tra la Cina e tutti quegli attori che sostengono rivendicazioni territoriali nel Mar cinese

²¹ M. Gafni e J. Garofoli, "Exclusive: Captain of Aircraft Carrier with Growing Coronavirus Outbreak Pleads for Help from Navy", *San Francisco Chronicle*, 8 giugno 2020.

²² R. Cronin, "Sea of Absurdity: Sansha, China's New Island 'City'", Stimson Center, 14 ottobre 2014.

meridionale.²³ Non solo la mancanza di nuovi passi avanti è alla base dei trend di militarizzazione dell'area, ma rende ancora più difficile la ripresa di un dialogo efficace poiché le basi comuni di partenza negoziate prima di Covid-19 da parte di tutti i partecipanti sono state ora messe nuovamente in discussione dalle pratiche unilaterali portate avanti durante le fasi più acute della crisi sanitaria.

Su simili considerazioni si incardina anche la questione della presenza statunitense nell'area. Washington, infatti, interpreta questi comportamenti unilaterali come l'esternazione di pratiche assertive perpetrate dalla Cina a discapito del resto dei paesi dell'area. Negli ultimi anni, la risposta statunitense si è dimostrata particolarmente marcata riguardo il dossier taiwanese, sebbene la sovranità dell'isola rappresenti un nodo centrale e insindacabile per la sussistenza delle relazioni diplomatiche tra la Rpc e gli Usa.²⁴ Nonostante l'adozione di un approccio più attivo su Taiwan debba essere principalmente ricondotta alla presidenza di Donald Trump – si ricorda, tra gli altri, la controversa telefonata alla presidente taiwanese Tsai Ing-wen del dicembre 2016,²⁵ con la vittoria dell'amministrazione democratica di Joe Biden alle elezioni presidenziali del 2020, una certa continuità d'azione con l'approccio repubblicano è stata di fatto mantenuta.

Sotto Biden, la ritrovata attenzione per Taiwan si è operazionalizzata sia in un numero maggiore di transiti delle navi della marina americana nello Stretto di Taiwan sia in un allentamento di quelle norme che dagli anni Settanta regolano i contatti tra il personale governativo americano e quello taiwanese.²⁶ Nonostante afferisca al ramo legislativo dell'amministrazione americana, la visita a Taipei della speaker

²³ C.A. Thayer, "COVID-19 Masks Mischief in the South China Sea", *East Asia Forum*, 13 gennaio 2021.

²⁴ Congiu e Onnis (2022), pp. 85-92.

²⁵ "Trump-Taiwan Call Breaks US Policy Stance", *BBC*, 3 dicembre 2016..

²⁶ N. Price, "New Guidelines for U.S. Government Interactions with Taiwan Counterparts", United States Department of State, 9 aprile 2021.

della Camera dei rappresentanti Nancy Pelosi nell'agosto 2022 è un esempio pratico del maggiore attivismo statunitense e di una minore aderenza alle limitazioni strutturali nelle relazioni del paese con Taiwan.²⁷ Tuttavia, alla luce della grande sensibilità della questione taiwanese per la Rpc, la crescente presenza degli Stati Uniti nelle questioni che caratterizzano l'isola ha suscitato una reazione parimenti attiva da parte di Pechino che ha intensificato quelle pratiche che Washington giudica altamente lesive per la stabilità regionale. Non a caso, infatti, secondo alcuni osservatori, le incursioni cinesi nello spazio aereo taiwanese sarebbero quasi duplicate nel 2022 rispetto all'anno precedente.²⁸

Questi effetti sono, quindi, rappresentativi del ritorno a una militarizzazione che è primariamente legata a dinamiche che afferiscono al sistema internazionale e che, pertanto, coinvolgono attori (come gli Stati Uniti) che non hanno un coinvolgimento diretto nelle rivendicazioni in atto, ampliando la portata dell'insicurezza regionale.

Considerazioni conclusive

Il presente contributo ha esaminato i principali dossier che caratterizzano le questioni di insicurezza nell'Indo-pacifico, un'area che, oggigiorno, è sempre più al centro dell'attenzione di un crescente numero di attori internazionali.

Un primo elemento che appare centrale riguarda il legame tra la militarizzazione nell'area e le limitazioni che la pandemia da Covid-19 ha imposto alla governance nazionale e internazionale negli ultimi tre anni. La Corea del Nord, per esempio, sta affrontando quella che si configura come una delle peggiori crisi umanitarie attraversate dal paese nella sua

²⁷ N. Pelosi, "Why I'm Leading a Congressional Delegation to Taiwan", *The Washington Post*, 4 agosto 2022.

²⁸ "China's warplane incursions into Taiwan air defence zone doubled in 2022", *The Guardian*, 2 gennaio 2023.

storia recente. Sebbene queste difficoltà non sembrano aver intaccato direttamente la legittimità del regime agli occhi della popolazione nordcoreana, le aspettative sono che Kim Jong Un rafforzerà la visibilità dei progressi raggiunti sul fronte militare per proiettare sia internamente sia esternamente la solidità della sua leadership, coerentemente con la condotta osservata nell'ultimo decennio.

Un secondo elemento identificato riguarda, invece, la dimensione sistemica dell'insicurezza regionale che vede le potenze mondiali – Cina e Stati Uniti – come protagonisti dei moti di militarizzazione nell'area. Caso emblematico di questa tendenza riguarda la questione dell'isola di Taiwan. Dal punto di vista cinese, l'approccio statunitense attuale – meno incardinato in quelle norme negoziate con la Rpc negli anni Settanta – lede i principi cardine dello status quo nell'area, accrescendo il rischio che Taiwan sviluppi tendenze ancora più marcatamente indipendentiste. Dal punto di vista statunitense, l'ammorbidente della politica su Taiwan è reso necessario dall'approccio che la Rpc ha sviluppato sotto Xi riguardo il futuro dell'isola che è percepito come particolarmente assertivo. Queste tensioni tra le due potenze mondiali rafforzano, quindi, la tendenza a militarizzare l'area indo-pacifica, spostando il fulcro dell'insicurezza da questioni regionali a considerazioni relative al sistema internazionale.

12. Il ritorno della sinistra in America Latina

Antonella Mori

La cartina politica dell'America Latina è tornata a tingersi quasi completamente di uno stesso colore con la vittoria di Luis Inácio “Lula” da Silva in Brasile. L'attuale prevalenza di governi di sinistra richiama la situazione politica nella regione all'inizio del millennio, anche se oggi le sfumature sono maggiori e la stabilità probabilmente minore. All'inizio del millennio i presidenti di sinistra potevano essere concentrati in due gruppi, oggi ne servono almeno tre. Nella prima ondata, i governi di sinistra hanno fatto più mandati consecutivi, aiutati anche dalla favorevole congiuntura economica dovuta agli elevati prezzi internazionali delle materie prime. L'attuale ondata appare meno trainata da posizioni ideologiche degli elettori e più spinta dalla rabbia contro i partiti in carica, per ragioni diverse che vanno dalla cattiva gestione della pandemia, alla carenza delle politiche sociali e alla corruzione. La situazione economica nel 2023 sarà probabilmente difficile con inflazione elevata e crescita bassa ed è quindi ragionevole aspettarsi che già dalle prossime elezioni presidenziali la mappa politica inizierà a cambiare dei colori.

La prima ondata di governi di sinistra

Gli anni Novanta del secolo passato sono stati caratterizzati dall'adozione di politiche economiche di stabilizzazione per superare la recessione e l'iperinflazione causate dalla crisi del

debito estero degli anni Ottanta. In molti paesi della regione la situazione economica del cittadino medio all'inizio degli anni Novanta era peggiore, in termini di reddito pro-capite, rispetto a dieci anni prima, motivo per cui gli anni Ottanta sono ricordati come "la decade persa" dell'America Latina. L'insieme delle politiche economiche adottate negli anni Novanta, conosciuto come il Washington Consensus, comprendeva politiche per aumentare il ruolo del mercato nell'economia, quali le liberalizzazioni (del commercio, degli investimenti, del settore finanziario), privatizzazioni e deregolamentazioni. Alla fine del secolo, però, la povertà e la disuguaglianza nella regione erano ancora molto elevate. I risultati deludenti del Washington Consensus, insieme al fallimento della politica liberista del presidente Menem in Argentina, spinsero gran parte dei latinoamericani a rifiutare programmi di partiti di destra, ideologicamente più vicini al Washington Consensus, e a votare per partiti di sinistra. Quella che da molti fu chiamata la "marea rosa" vide l'elezione di Hugo Chávez in Venezuela (1999), di Ricardo Lagos in Cile (2000), di Lula in Brasile (2002), di Néstor Kirchner in Argentina (2003), di Evo Morales in Bolivia (2005) e di Rafael Correa in Ecuador (2006).

Questa ondata di governi di sinistra nella regione coincise con il boom delle materie prime dei primi anni di questo secolo. Gli alti tassi di crescita economica e gli abbondanti proventi delle esportazioni contribuirono a mantenere alta la popolarità dei governi e crearono la speranza di una prosperità continua e condivisa, senza la necessità di attuare riforme e investimenti strutturali che potessero garantire miglioramenti duraturi nei servizi sanitari ed educativi e nella produttività dei sistemi economici. In questi anni povertà e disuguaglianza diminuirono in quasi tutti i paesi della regione e molti latinoamericani entrarono per la prima volta nella classe media.

Quando successivamente, a metà della scorsa decade, i prezzi delle materie prime calarono drasticamente, anche la crescita economica e le risorse disponibili diminuirono nella maggior parte dei paesi. Molti governi si trovarono ad avere meno entrate

fiscali a disposizione nel bilancio pubblico, in contesti in cui la domanda per migliori servizi pubblici era addirittura cresciuta, stimolata dall'espansione della classe media. Progressivamente in molti paesi dove si sono tenute elezioni democratiche, i latinoamericani hanno iniziato a votare contro i partiti al potere. E così nel 2018 la maggioranza dei governi era diventata di orientamento di centro-destra e destra. L'ascesa della destra è stata anche alimentata dall'emergere di gravi scandali di corruzione che hanno coinvolto politici e partiti in tutta la regione.

Per evitare questo cambiamento, in Venezuela e in Nicaragua sono invece state impedito elezioni libere e democratiche. Il Venezuela rimane l'ultimo paese a mantenere lo stesso colore della prima ondata di governi di sinistra del Sud America. Ma la rivoluzione bolivariana iniziata sotto l'ex presidente Hugo Chávez si è trasformata in un disastro economico e umanitario sotto il suo successore, Nicolás Maduro. Il tentativo di rimuovere Maduro e sostituirlo con Juan Guaidó nel 2018 è fallito, anche se aveva ottenuto il sostegno degli Stati Uniti e di molti altri paesi.

L'ondata conservatrice che ha seguito la "marea rosa" non si è però ancora del tutto ritirata. In Uruguay, i conservatori hanno preso il controllo del governo nel 2019 dalla coalizione di sinistra del Fronte Ampio, che era al potere da un decennio e mezzo. Il conservatore Guillermo Lasso ha vinto le elezioni presidenziali dell'Ecuador nel maggio 2021, mentre il governo peronista al potere in Argentina ha subito una grave battuta d'arresto nelle elezioni di metà mandato nel novembre del 2021. I governi di destra e di centrodestra, quindi, controllano ancora Ecuador, Uruguay e Paraguay.

Il ritorno della sinistra

Nei passati dodici mesi si è consolidata la tendenza emersa nel 2018, quando la sinistra ha iniziato a prendere il potere in libere elezioni a scapito di coloro che rappresentavano la continuità del conservatorismo. A gennaio 2022 Xiomara Castro, moglie del

defenestrato Manuel Zelaya, ha vinto le elezioni in Honduras. A marzo, Gabriel Boric, ex leader della protesta studentesca e deputato di sinistra, è diventato il più giovane presidente nella storia del Cile. A giugno è stata la volta della Colombia, con la vittoria di Gustavo Petro, primo presidente di sinistra del paese. E poi, a ottobre, Lula ha fatto un ritorno spettacolare in Brasile dopo aver sconfitto alle urne il presidente ultra-conservatore di estrema destra Jair Bolsonaro, in un'elezione in cui molti osservatori temevano che anche la democrazia brasiliana fosse al ballottaggio.

Questa nuova ondata di presidenti con un orientamento più a sinistra è iniziata nel 2018 con l'elezione di Andrés Manuel López Obrador (Amlo) per il Movimento di Rigenerazione Nazionale (Morena), succeduto al conservatore Enrique Peña Nieto. Nelle elezioni presidenziali argentine dell'ottobre 2019, il candidato peronista della sinistra moderata, Alberto Fernández, ha battuto il presidente in carica, Mauricio Macri, le cui misure di austerità e il pesante indebitamento avevano innescato una crisi economica profonda. Nell'ottobre 2020 in Bolivia è tornato al potere il Movimento per il Socialismo (Mas) nelle prime elezioni presidenziali da quando Evo Morales è stato estromesso. Infine, nel 2021 Pedro Castillo, un insegnante di estrema sinistra senza precedenti esperienze di governo, ha vinto le elezioni presidenziali del Perù, superando con un piccolo margine la candidata di destra Keiko Fujimori.

Questa seconda ondata di presidenti di sinistra ha numerose differenze con la prima ondata.

I nuovi presidenti di sinistra hanno sicuramente una vicinanza ideologica, ma sembra per esempio mancare l'entusiasmo per l'integrazione regionale, che aveva Chavez. Forse il ritorno di Lula potrà ridare priorità a questo tema nelle agende dei governi latinoamericani, per trovare maggiori opportunità di cooperazione regionale. Un caso esemplificativo delle differenze e delle difficoltà di coordinamento tra i presidenti di sinistra si è verificato a novembre 2022, durante l'elezione del nuovo presidente della Banca Interamericana di sviluppo (Bid). Cile,

Argentina e Messico non sono riusciti a mettersi d'accordo su un nome alternativo al brasiliano Ilan Goldfajn, candidato da Bolsonaro, e così hanno perso l'opportunità di conquistare una posizione così significativa per la regione.

Ogni governo ha delle caratteristiche idiosincratice e quindi ogni tentativo di classificare la tipologia dei governi in poche categorie incorre in limiti. Ma volendo comunque elaborare questa classificazione si può dire che nella prima ondata ci siano state due sinistre latinoamericane: una internazionale, promercato e socialdemocratica (per esempio, in Brasile e Cile); l'altra nazionalista, populista e statalista (per esempio, in Bolivia e Venezuela). Ora, ci sono tre sinistre con propensioni differenti: autoritaria, socialdemocratica e populista. La prima delle tre sinistre comprende il trio dei regimi autoritari: Cuba, Nicaragua e Venezuela. Anche se questi paesi cercano di associarsi con il resto della sinistra latinoamericana, e spesso gli altri leader regionali di sinistra evitano di criticarli, questi tre paesi sono pienamente in una categoria a sé stante. In questi paesi i leader non sono stati eletti democraticamente, i cittadini non godono delle libertà fondamentali, la politica estera è fortemente anti-imperialista e anti-americana. Lo scorso novembre, ultimo esempio di una lunga serie, il Fronte Sandinista di Liberazione Nazionale (Fsln) del presidente Daniel Ortega ha ottenuto il 100% dei sindaci nicaraguensi nelle elezioni municipali, alle quali però i partiti di opposizione non hanno potuto partecipare. L'opposizione ha definito le elezioni una "farsa elettorale", mentre l'esecutivo ha cercato di difendere il risultato puntando sull'elevata affluenza alle urne, che non sembra comunque esserci stata: secondo l'organizzazione indipendente Urnas Abiertas l'affluenza alle urne è stata solo del 17%.

Il Venezuela, che da più di vent'anni ha un governo chavista, è passato da una sinistra di stampo populista con Chávez all'attuale sinistra autoritaria con Maduro, e la situazione potrebbe evolvere nuovamente. Infatti, vi sono forti pressioni, nazionali e internazionali, per assicurare che le prossime elezioni presidenziali siano libere e democratiche. Nell'ultimo anno

l'atteggiamento internazionale verso Maduro si è ammorbidito, sia per la svolta politica a sinistra a livello regionale e la fine della presidenza Trump, sia per l'importanza del Venezuela nello sforzo di aumentare la produzione di petrolio, a seguito della guerra russa in Ucraina. Il Venezuela ha, infatti, la più grande riserva stimata di petrolio al mondo, ma la sua produzione è attualmente molto bassa, a causa della carenza di investimenti nel settore e delle sanzioni americane che ne impediscono l'esportazione. Il riavvicinamento tra Petro e Maduro e il passaggio dal governo Bolsonaro di estrema destra all'amministrazione entrante di Lula sono particolarmente importanti. Se da una parte si potrebbe temere che i governi di sinistra possano ridurre la pressione su Maduro, per spingerlo ad affrontare la profonda crisi istituzionale, dall'altra proprio governi più amici potrebbero convincere Maduro della necessità di tornare su una via democratica con elezioni libere e rappresentative. La strategia di massima pressione e isolamento iniziata da Trump nel 2019 con sanzioni economiche dure è stata comunque infruttuosa. La crisi umanitaria si è aggravata, Maduro è diventato più forte e l'opposizione si è frantumata, con il presidente *ad interim* Juan Guaidó che ha perso sostegno sia all'interno sia all'esterno del Venezuela. L'approccio dell'amministrazione Biden potrebbe prevedere un progressivo allentamento delle sanzioni economiche per spingere Maduro a partecipare seriamente ai negoziati con l'opposizione, ora a Città del Messico, per concordare le modalità delle prossime elezioni presidenziali.

Tutti i leader eletti nell'attuale ondata, che ricadono nella seconda e terza categoria, si identificano come progressisti, e il successo elettorale di molti di loro è una reazione alla cattiva gestione della pandemia da Covid-19 dei precedenti governi e all'aumento della povertà e della disuguaglianza. I loro programmi pongono un forte accento sulle politiche sociali e sulla difesa delle ricchezze naturali nazionali. La seconda categoria comprende leader con un'inclinazione socialdemocratica, tra cui il presidente cileno Boric, quello colombiano Petro e

quello brasiliano Lula, che rappresentano una rinnovata sinistra latinoamericana, in grado di combinare una visione progressista con una pragmatica disponibilità al compromesso. Un buon esempio è Boric. Sebbene la sua coalizione abbia un'ala sinistra intransigente, che include il Partito Comunista e il movimento indigeno Mapuche, il presidente cileno sembra seguire le orme più moderate dei suoi predecessori Ricardo Lagos e Michelle Bachelet. Boric è anche tra i pochi leader di sinistra che critica apertamente l'assenza delle garanzie democratiche e delle libertà di uno stato di diritto in paesi autoritari anche di sinistra.

In Colombia, il presidente Petro, primo presidente di sinistra del paese, ha mandato segnali di moderazione e pragmatismo pur mantenendo l'impegno di una maggiore attenzione agli strati più poveri ed emarginati della popolazione. Ha nominato come ministro dell'Economia, José Antonio Ocampo, uno stimato economista di centro sinistra, che aveva fatto la campagna elettorale per un altro candidato, Sergio Fajardo, fermatosi però al primo turno. D'accordo con il presidente sulla priorità di attuare una riforma fiscale per aumentare le entrate fiscali, aumentando anche le tasse ai più ricchi, Ocampo è riuscito a realizzarla già nei primi mesi di governo. Petro ha promesso di rilanciare l'accordo con le Farc e di cercare una pace più ampia anche con altre formazioni di guerriglieri e gruppi armati che ancora operano nel paese. Il fragile processo di pace della Colombia ha vacillato dopo che l'ostilità dell'ex presidente Ivan Duque nei confronti dell'accordo si è tradotta in un'attuazione poco convinta delle sue misure.

Anche Lula dovrebbe entrare in questo secondo gruppo di leader di sinistra socialdemocratica se consideriamo la sua esperienza di governo passata. Soprattutto durante il suo primo mandato (2003-07) ha perseguito politiche economiche ortodosse, non ha mostrato praticamente alcuna tendenza autoritaria e ha attuato politiche sociali efficaci e adeguatamente finanziate. Lula può approfittare dei suoi alleati latinoamericani per quella che ha chiamato la "diplomazia climatica": il mondo ha bisogno di un'Amazzonia viva, un messaggio in sintonia

con l'agenda ambientale proposta da Petro e Boric. Accanto a loro, Lula sarà parte fondamentale del dibattito globale sul cambiamento climatico e sulle politiche necessarie per gestire questo processo. Il presidente brasiliano potrà anche diventare il paladino della democrazia, in una fase in cui la disaffezione verso i sistemi democratici è forte tra la popolazione, ed esercitare un'influenza contro l'autoritarismo nella regione e al di fuori, grazie alla popolarità mondiale raggiunta nei suoi primi due mandati. Anche il presidente argentino Fernández appartiene a questo gruppo, sebbene sia più un caso misto. Dopo aver ereditato un massiccio debito estero e un'inflazione elevata dal governo precedente, ha imposto controlli sui prezzi e sui cambi, e ha adottato una retorica più populista.

In definitiva, Boric, Petro, Lula e persino Fernández sono probabilmente più vicini al centro che all'estrema sinistra, anche perché sono emersi da sistemi elettorali a turni multipli in cui la vittoria richiede di andare oltre la propria base politica. I casi del messicano Amlo, del peruviano Castillo e del boliviano Arce sono diversi e formano il terzo gruppo di presidenti di sinistra populistici. In Messico il presidente Amlo mostra atteggiamenti anche illiberali, con frequenti attacchi alle istituzioni indipendenti del paese, dall'autorità elettorale e dall'Istituto nazionale per la trasparenza a varie organizzazioni della società civile e ai media. Secondo molti osservatori, la democrazia è minacciata anche dalla corruzione e dalla militarizzazione nel paese. Le forze armate hanno un ruolo crescente anche in progetti infrastrutturali, come il Tren Maya, un progetto di costruzione di ferrovie nella penisola dello Yucatán. Con politiche energetiche che sono regressive dal punto di vista ambientale e anche fortemente stataliste e nazionaliste, Amlo ha cercato di riproporre l'era dei monopoli petroliferi e dell'energia di Stato. È proprio difficile mettere Amlo nel secondo gruppo di leader di sinistra. Boric e Petro hanno posizioni ambientaliste, difendono il femminismo e promuovono i diritti Lgbtiq+, mentre Amlo le respinge e le considera "conservatrici". Il colombiano Petro ha nominato

ministro della Difesa un sostenitore dei diritti umani, Amlo ha conferito ai militari un ruolo importante nel suo governo.

Il boliviano Arce rimane vicino e fedele al populista Morales, suo ex capo e predecessore come presidente boliviano e il peruviano Castillo, ora ex-presidente, condivide gran parte dell'ideologia statalista, nazionalista e populista sposata dagli altri nel terzo gruppo di leader di sinistra. Castillo, un umile insegnante di campagna, è salito al potere come rappresentante di un partito di estrema sinistra, che lo ha reso il bersaglio di una feroce opposizione, che temeva che il Perù potesse essere trasformato in un regime simile a quello venezuelano o nicaraguense. Messo alle strette da processi di corruzione, all'inizio di dicembre l'ex-presidente Castillo ha tentato di chiudere il Congresso e governare per decreto, ma non ha avuto l'appoggio militare e politico. Il Congresso lo ha messo sotto accusa e ha nominato la vicepresidente Dina Boluarte come suo sostituto. La sua rimozione ha scatenato proteste in tutto il Perù, con decine di morti, da parte di suoi sostenitori che chiedono elezioni generali anticipate, per molti unica via d'uscita dalla crisi. L'ex presidente è stato estromesso a causa di un misto di incapacità e corruzione e il Congresso ha sfruttato il suo potere costituzionale per destituire il presidente in carica sulla base di "incapacità morale". Un potere discutibile, che si è consolidato nella giurisprudenza del paese, e che ha portato il Perù ad avere sei presidenti negli ultimi sei anni.

Conclusioni

Nella maggior parte dei paesi latinoamericani vi è una crescente frustrazione nei confronti della qualità della democrazia e della sua incapacità di fornire risposte adeguate ai problemi. La corruzione, l'impunità e le disuguaglianze sociali rimangono in cima alla lista delle lamentele degli elettori. La seconda ondata di governi di sinistra più che una scelta ideologica dei cittadini rappresenta la materializzazione di questa insoddisfazione che spinge i cittadini a votare contro i governi in carica – una

tendenza che probabilmente porterà alla cacciata di qualche leader attualmente al potere alla fine del mandato.

All'inizio del secolo, la popolarità dei governi di sinistra era stata aiutata dalla fase favorevole degli alti prezzi internazionali delle materie prime, ma è poco probabile che oggi si ripeta un aumento duraturo di questi prezzi, salvo per alcune materie prime che servono per la transizione energetica, come il litio (concentrato in Cile, Argentina e Bolivia), il rame (in Cile, Perù e Messico) e il nichel (in Brasile e Cuba).

Dopo una serie di vittorie elettorali per la sinistra in America Latina, il 2023 vedrà molto probabilmente un ritorno della destra. Ciò riflette principalmente la continua impopolarità dei governi in carica in una regione che affronta un altro anno di modesta crescita economica e malcontento sociale. Anche se almeno l'inflazione scenderà nella maggior parte dei paesi, grazie all'azione tempestiva delle banche centrali nell'innalzare i tassi di interesse, pochi governi possono permettersi una politica fiscale espansiva. Dopo essere cresciute del 3,5% nel 2022, secondo il Fondo monetario internazionale, le economie dell'America Latina e dei Caraibi dovrebbero espandersi solo dell'1,7% nel 2023. La povertà e la disuguaglianza sono aumentate, le entrate fiscali sono diminuite e la ripresa richiede più tempo del previsto. C'è il rischio di ulteriori esplosioni sociali come quelle che hanno scosso diversi paesi prima della pandemia.

In molti casi le elezioni presidenziali vengono vinte con margini molto limitati, in tornate elettorali dove il presidente eletto è di orientamento diverso dai rappresentanti eletti nei governi subnazionali. Questi fattori aiutano a spiegare perché vi è stata una tendenza a passare da governi di sinistra a governi di destra e viceversa nelle ultime elezioni presidenziali. In un'interpretazione ottimista questa alternanza rappresenta il consolidamento della democrazia nella regione. Tuttavia, poiché è probabile che sia la manifestazione dell'insoddisfazione degli elettori verso i partiti tradizionali, questa alternanza nasconde il rischio che, prima o poi, i cittadini si stanchino del processo democratico e decidano di appoggiare forme di governo più autoritarie.

Conclusione

Giampiero Massolo

Il concetto di “ritorno”

Nell’idea del “ritorno” del Rapporto ISPI di quest’anno non si cela una mera ripetizione del passato, bensì la riproposizione di alcune sue parti in un contesto nuovo, che presenta caratteristiche di originalità. Essa non va confusa con una sorta di regressione, ma piuttosto va intesa come la constatazione di come, nella evoluzione continuativa della Storia, il presente è sì influenzato dal passato, ma è l’analogia a segnare l’avvicinarsi degli avvenimenti nel tempo, non l’uguaglianza tra gli stessi. In sostanza, non ci si immerge mai nello stesso fiume, anche se abbiamo la sensazione che sia così.

Una sensazione che le dinamiche internazionali degli ultimi tempi ci hanno invece più volte trasmesso.

Ritorno o continuità?

La pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina hanno avuto un impatto drammatico sul mondo. Nondimeno, è importante sottolineare il fatto che, più che causare i repentini cambiamenti che caratterizzano l’immediato presente, questi due eventi ne hanno determinato una significativa accelerazione, amplificandone gli effetti.

Le tendenze che si sono sviluppate prima della pandemia e del conflitto erano in realtà già in divenire. L'invasione russa dell'Ucraina ha certamente portato ad un cambiamento delle relazioni tra nazioni. È anche vero, tuttavia, che i segnali di una crescente tensione tra le potenze mondiali erano già evidenti ben prima.

L'impatto di questi eventi, peraltro, non si è prodotto in maniera analoga in tutti i paesi e in tutti i settori economici. Possiamo, dunque, definirne l'effetto come cumulativo rispetto ad un insieme di altri fattori già esistenti in precedenza.

Basti pensare, innanzi tutto, alla crescente difficoltà dei governi di soddisfare le aspettative dei propri elettori, per non dire quelle dell'opinione pubblica, crescentemente inquieti di fronte ad un mondo percepito come carico di minacce, per di più non sempre facilmente decifrabili.

La crescente complessità dei problemi da affrontare trova i governi nazionali sempre più spesso in difficoltà nel perseguire un obiettivo senza comprometterne un altro ugualmente auspicabile. Questo perché l'esercizio strategico di ordinare in chiave prioritaria gli interessi nazionali da raggiungere risulta sempre più deficitario. Ciò ha provocato una sofferenza nei meccanismi sottostanti alle risposte di policy, che ha a sua volta determinato l'exasperazione delle tendenze nazionalistiche e populiste.

Queste hanno così costretto i governi a concentrarsi maggiormente negli affari domestici, peraltro spesso in chiave conservativa, sottraendo energie alle questioni internazionali, spesso erroneamente percepite come secondarie quanto a impatto sulle constituencies di riferimento. La ricerca di soluzioni a livello globale per i problemi comuni – a partire dalla crisi climatica – ha conseguentemente subito una battuta d'arresto.

La polarizzazione dei movimenti di opinione interni, con i conseguenti riflessi sui dibattiti pubblici, ha determinato una maggiore diffidenza nei confronti delle istituzioni e della classe politica, non solo nei regimi democratici, ma anche in quelli

autoritari, anch'essi alle prese con un deficit che è al contempo di legittimazione ed efficacia della propria azione.

Altro fattore antecedente alla pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina è ben rappresentato dalle due scommesse che l'Occidente aveva azzardato nel primo ventennio di questo secolo, entrambe dimostrate fallimentari: la prima sulla Cina e la seconda la Russia. Il nucleo di entrambe era che, in nome del progresso e del benessere economico che la globalizzazione lasciava presumere fossero ormai a portata di mano, queste nazioni avrebbero abbandonato le loro pulsioni egemoniche e revisionistiche, in favore di una maggiore integrazione nell'ordine mondiale occidentale a guida americana.

Nel caso della Cina, i prodromi di questa erronea percezione si erano già intravisti nella sua progressiva assertività, prima economica e poi anche securitaria, incoraggiata da una crescita economica esponenziale e apparentemente inarrestabile. Grazie alla sua potenza commerciale e ai tempi lunghi della propria prospettiva strategica, la Repubblica Popolare ha accumulato le risorse necessarie a perseguire le proprie ambizioni egemoniche, attraverso strumenti di soft power e di collaborazione economica e infrastrutturale, soprattutto con i paesi del Terzo Mondo, messi a sistema dal disegno della Nuova Via della Seta.

Nel caso della Russia, la fallacia dei calcoli occidentali era già ravvisabile nei molteplici avvertimenti con cui Putin aveva ammonito l'Alleanza Atlantica sui pericoli che sarebbero derivati da un suo ulteriore avvicinamento ai confini del Paese. Con una economia ancora troppo basata sull'export energetico, la Russia non dispone delle stesse capacità di influenza della Cina e viene guidata nella sua proiezione negli affari esteri da un establishment militare e di sicurezza ancora saldo ma obsoleto sotto molti aspetti. Proiettato, a differenza di Pechino, su una dimensione temporale di più breve periodo, il Cremlino si è di conseguenza trovato nella scomoda posizione di dover portare rapidamente all'estremo il proprio azzardo strategico al fine di salvaguardare la stabilità del regime, con la risultante adozione di una postura di crescente ostilità nei confronti della NATO.

Questi due assiomi rivelatisi erronei hanno messo in luce un primo strappo tra le potenze mondiali – il conflitto in ucraina appunto – ed esacerbato tensioni che impediscono l'identificazione di risposte collettive ai problemi globali, a cominciare dal mantenimento della pace e della stabilità internazionali.

Una terza circostanza da considerare è il venir meno della promessa fatta dalla globalizzazione di un progresso economico tanto indefinito quanto inarrestabile.

La globalizzazione ha esaurito la sua spinta propulsiva per diverse ragioni. In primo luogo, il costo del lavoro è via via cresciuto negli ultimi anni, rendendo meno competitivo un modello di produzione in larga parte basato sui bassi prezzi. In secondo luogo, mentre la globalizzazione progrediva, si è assistito parallelamente ad una concentrazione senza precedenti di ricchezze e ad un aumento delle disuguaglianze, tanto tra i Paesi, quanto tra le diverse fasce della popolazione determinando un aumento della conflittualità sociale. Inoltre, la globalizzazione ha inoltre determinato una forte crescita della interdipendenza economica tra gli Stati e una corsa all'accaparramento delle materie prime. Questi elementi combinati hanno reso più vulnerabili le economie maggiormente dipendenti da supply chain poco resilienti e accresciuto la competizione tra le potenze.

Pandemia e guerra in Ucraina hanno dunque impattato su una situazione globale che già presentava forti elementi di criticità, pur se con effetti asimmetrici. Il covid-19 non ha avuto conseguenze solo negative. Da un lato, infatti, ha riscosso un terribile tributo di vite umane in tutto il mondo, senza considerare la drammatica crisi economica che ne è scaturita. Dall'altro, tuttavia, ha determinato un formidabile salto in avanti del progresso scientifico e tecnologico – in particolare in ambito sanitario – mettendo alla prova il sistema economico-sociale occidentale. Questo, dal canto suo, ha dimostrato la sua resilienza e l'efficacia del modello della "convivenza" con il virus, in contrasto con quello dei lockdown draconiani cinesi. Il virus ha finito così per indebolire la potenza economica cinese

in modo superiore alle stesse aspettative del regime di Pechino, arrivando a frenarne le mire egemoniche regionali e globali.

Diverso, invece, è stato il caso della guerra in Ucraina. L'avventurismo russo, in gran parte impreveduto, ha portato alla brutale aggressione di uno Stato sovrano e ad attacchi che hanno indiscriminatamente colpito obiettivi militari e civili. Il tutto si è svolto alle porte dell'Europa, risvegliando il Continente dall'illusione di una pace che si è rivelata meno scontata di quanto non si credesse. La parola "collaborazione" è così stata travolta dalla parola "contrapposizione", destinata a rimanere protagonista in assenza di una possibilità realistica di risoluzione a breve del conflitto, per via militare o diplomatica. L'attuale situazione di stallo di fatto certifica l'interruzione di un trentennio di dialogo che era iniziato con la fine della Guerra Fredda.

Torniamo quindi al significato originaria dell'idea del ritorno come ricomparsa di caratteristiche proprie di epoche passate, ma all'interno di un quadro complessivo mutato e a sé stante come processo non lineare, ma frutto di fasi di transizione.

Verso un nuovo ordine mondiale?

Se il ritorno non è dunque una semplice riproduzione del passato, bensì piuttosto una nuova interpretazione e adattamento dei suoi attributi al contesto presente, qual è il futuro a cui stiamo per "ritornare"?

È ancora presto per dirlo, visto che non sembra emergere al momento una spinta univoca verso un nuovo ordine complessivo che si sostituisca al G-0 e alla "recessione geopolitica" descritti da Ian Bremmer. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare che il bipolarismo tra Stati Uniti e Cina, che fino a ieri sembrava essere lo scenario più probabile nel medio periodo, sia stato al momento sostituito da un equilibrio differente: il dualismo tra Occidente e resto del mondo, "the West and the Rest".

Si tratta di due formazioni eterogenee. L'Occidente, pur nelle differenze che contraddistinguono i suoi componenti,

appare come un blocco in grado di esprimere posizioni comuni attingendo ad un nucleo di valori ed interessi percepiti come irrinunciabili. Il “resto” si presenta invece come una aggregazione poco omogenea di Paesi, che non è e non sarà necessariamente a guida cinese, almeno fino a quando Pechino non sarà riuscita a riguadagnare posizioni economiche significative. Questo mosaico di Stati-nazione si basa infatti su interessi più occasionali che strutturali. Basti tra tutti l’esempio dell’India, la quale simboleggia in modo evidente un approccio strategico altalenante, ma non per questo schizofrenico, aggregandosi con i Paesi in via di sviluppo e i BRICS da un lato, e con il QUAD a guida americana dall’altro, secondo uno schema a geometria variabile.

Questo dualismo tra Occidente e il resto del mondo potrà determinare uno scenario futuro che conterrà una pluralità di ordini mondiali, dove diverse aree geografiche e diverse organizzazioni multilaterali avranno ruoli parimenti importanti nella geopolitica mondiale e nelle relazioni internazionali. Ciò significa che potrà non esserci un ordine unico e dominante, guidato da una potenza egemonica, ma piuttosto un mosaico di ordini differenti, che coesisteranno e interagiranno tra loro lungo linee di faglia più o meno permeabili.

Con l’aumento dell’influenza di paesi come l’India e il Brasile, e la crescente importanza di formazioni come i Brics, si può ipotizzare che assisteremo ad un maggiore equilibrio di potenza tra le grandi nazioni del globo, con una maggiore interazione e cooperazione tra Paesi emergenti e Paesi sviluppati. I diversi interessi nazionali torneranno a danzare come non accadeva dal secolo scorso, facendo ritornare la memoria storica alle dinamiche della Pace di Westphalia e del Congresso di Vienna. Questa volta però lo scacchiere sarà il mondo, non l’Europa.

In generale, l’evoluzione verso un nuovo ordine mondiale presenta elementi di complessità e incertezza, e dipenderà da molteplici fattori, tra i quali le decisioni e le azioni dei leader mondiali, la cooperazione internazionale e gli sviluppi economici e tecnologici. Ciò che è certo è che l’ordine mondiale oggi sta

cambiando, e che l'Italia, l'Europa e l'Occidente dovranno essere pronti ad affrontarne gli sviluppi.

Il futuro non sarà quindi semplicemente un ritorno al passato, a Mazzarino o Castlereagh, ma conterrà elementi innovativi. In primo luogo, dal punto di vista della sicurezza e dell'*hard power*, gli Stati Uniti continueranno ad essere una superpotenza. Tuttavia, ci saranno nuove minacce alla sicurezza globale, come la crescente e diffusa instabilità politica e le tensioni tra le potenze emergenti.

In termini economici, la Cina sarà un attore determinante per l'ordine economico multipolare del futuro. Se Pechino riuscirà a recuperare la sua posizione dominante, potrà influenzare significativamente l'economia mondiale. Tuttavia, se non dovesse riuscire a raggiungere questo obiettivo, potremmo assistere allo stabilizzarsi di un ordine economico più decentrato tra una pluralità di aree regionali.

In termini tecnologici, vedremo se le mega-aziende dei big-data finiranno per dettare le regole ai Governi o se saranno, invece, i Governi ad imporle alle aziende stesse. Con l'aumento dell'importanza della tecnologia nella società e nell'economia, le compagnie tecnologiche stanno consolidando sempre più la propria influente centralità. Ciò trova riflesso in un crescente interesse per una loro regolamentazione da parte degli attori statali, al fine di garantire tanto la sicurezza nazionale quanto la protezione dei consumatori. Vi è qui un ruolo che l'Europa – potenza regolamentare – dovrà dimostrare di sapere assolvere.

In termini ambientali, sarà necessario individuare un nuovo equilibrio tra produzione e trasformazione energetica. La crisi climatica sta diventando sempre più grave ed evidenzia una crescente necessità di trovare soluzioni efficaci per ridurre le emissioni di gas serra e proteggere l'ambiente. Nondimeno, persistono forti ragioni industriali legate all'utilizzo delle fonti di energia tradizionali ai quali sono legati delicati equilibri socio-economici. Sarà pertanto cruciale trovare una sintesi tra le priorità del mercato e le esigenze dell'ambiente, nella quale sono destinati a trovare sempre più spazio gli attori non statali,

come le imprese private, le organizzazioni non governative e le comunità locali. Un ulteriore livello distinto della pluralità di ordini globali.

Il futuro sarà dunque caratterizzato da molteplici sfide e molte incertezze. Sarà importante prestare attenzione a come evolveranno gli aspetti della sicurezza, dell'economia, della tecnologia e dell'ambiente per capire come essi impatteranno sulle relazioni tra le nazioni e gli attori globali.

L'Italia e l'Europa hanno una storia antica alla quale poter attingere per prepararsi ad uno scenario inedito. L'imperativo è dunque quello di rivolgersi al passato non solo per evitare di ripeterlo nei suoi aspetti più cupi, ma per trarne ogni utile insegnamento e orientare, per quanto possibile, il nostro futuro. Pena il "ritorno" ad una condizione futura ben peggiore di quelle che abbiamo alle spalle. Solo un esercizio attento del pensiero strategico nel presente è in grado di determinare il successo del nostro "ritorno al futuro". Richiede leadership consapevoli e disposte a rinunciare a facili consensi in nome della trasparenza verso le opinioni pubbliche.

2022: la pagella dell'expert panel

Con questa nona 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, i grafici di queste pagine sono l'esito di un sondaggio che ha coinvolto 223 esperti appartenenti al mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese.

Ai partecipanti è stato chiesto di identificare le principali minacce a livello internazionale per il mondo e per l'Italia, l'influenza esercitata da leader e da paesi, e le crisi internazionali più preoccupanti. È stato poi chiesto loro di esprimere un voto su diversi aspetti e dimensioni della politica estera italiana, così da poter costruire una "pagella" o scorecard.

In questo caso gli esperti coinvolti hanno espresso una valutazione in scala 1-10 sulla politica estera in generale, o su dimensioni che spaziano dalla politica di sicurezza e difesa alla politica economica e commerciale, all'azione diplomatica tout court, in Europa o nel resto del mondo. Laddove possibile e utile, le risposte ricevute quest'anno sono state confrontate con le rilevazioni precedenti in modo da individuare trend o sottolineare cambiamenti.

Minacce globali: il clima supera il conflitto russo-ucraino e le sue conseguenze

Nell'anno in cui il conflitto russo-ucraino e i suoi effetti politici, sociali ed economici hanno sconvolto l'Europa e il mondo, è interessante constatare come gli esperti interpellati abbiano continuato a individuare una molteplicità di minacce, che scaturiscono da trend recenti o di più lungo periodo e che anche nel 2022 hanno fatto registrare sviluppi.

Per esempio, nella classifica delle minacce internazionali dominano i cambiamenti climatici, persino in ascesa dal 17% al 21%. A parte il breve interregno della pandemia globale nel 2020 e 2021, i cambiamenti climatici hanno ormai superato tutti gli altri rischi dal 2018. Solo a seguire, con il 18%, troviamo il conflitto russo-ucraino e le sue conseguenze, come il rischio di un aggravamento della crisi economica (15%). Di poco più sotto ma ormai nettamente importanti per gli esperti troviamo le tensioni tra Usa e Cina (10%), in crescita da una media del 4% nel periodo 2014-2017.

Interessante constatare come la minaccia di un prezzo troppo elevato degli idrocarburi (7,5%) figuri solo al sesto posto, subito dietro al rischio dell'aumento delle disuguaglianze nel mondo (7,6%), e subito prima del rischio della diffusione di ideologie e movimenti di stampo populista (7,2%).

Italia: la paura della crisi economica ed energetica domina, ma altre minacce si stagliano sullo sfondo

Per l'Italia, il ruolo giocato dalla crisi russo-ucraina è più forte. Dopo che nel 2021 era stata la pandemia a dominare, e che tuttavia la ripresa economica italiana e mondiale aveva ridotto di molto i rischi economici (con la minaccia di una crisi economica crollata al 24%, il valore più basso dall'inizio della rilevazione nel 2014), quest'anno i rischi di una crisi economica ed energetica tornano a crescere, fino a toccare il 36%.

In maniera cruciale, i tre successivi rischi sono tutti a un'incollatura tra loro, e sono tra i più eterogenei: le crisi dell'Europa (con un peso del 17%) conserva il suo forte peso nell'opinione degli esperti, anche se lontano dai massimi del 31% raggiunti nel 2016. Segue finalmente la minaccia del conflitto russo-ucraino (16%), evidentemente percepita più come rischio economico che come rischio militare-strategico. Subito dietro, chiude il tritico delle minacce quella rappresentata dai cambiamenti climatici (15%).

Da notare che, nell'anno in cui in Italia si registra un cambio di governo verso uno con propensioni più combattive in Europa, e in cui nel nostro paese gli sbarchi superano quota 100.000 per la prima volta dal 2017, i rischi percepiti di uno scontro tra Italia e UE (9%) o le minacce causate dall'immigrazione (4%) restano sullo sfondo.

Leader mondiali: sfida Biden-Putin, Xi in calo, Europa al palo

Prendendo in esame la percezione dell'influenza esercitata dai principali personaggi della politica internazionale, il dato più evidente è il prepotente ritorno sulla scena dei leader di Stati Uniti e Russia. In particolare, il presidente americano Joe Biden fa un balzo considerevole, piazzandosi in testa alla classifica con l'indicazione di "leader più influente" da parte del 40% degli esperti interpellati. Anche il presidente russo Vladimir Putin guadagna molto in influenza, passando dal 5% al 31%, mentre nell'anno del conflitto russo-ucraino il leader cinese Xi Jinping è comunque ancora individuato come il più influente al mondo da un quinto degli esperti (21%, contro il 34% del 2021).

Per quanto riguarda l'influenza percepita dei paesi, e non dei leader, si rende innanzitutto sempre più evidente la discrepanza tra l'influenza di un leader, Vladimir Putin, percepita come in forte rialzo in seguito al conflitto, e quella del proprio paese, percepita come in forte calo. L'indice d'influenza percepita, che varia su una scala da +100 (massimo aumento di influenza)

a -100 (massima perdita di influenza) per Mosca fa registrare un -21, il valore più basso da inizio rilevazione nel 2014. Un risultato che fa da perfetto contraltare rispetto ai valori registrati nel 2015 e 2016, superiori al +75, nei due anni successivi alla precedente e molto più circoscritta alla crisi russo-ucraina del 2014.

Effetto diametralmente opposto ha avuto il conflitto sulla percezione di influenza degli Stati Uniti. Da inizio rilevazione sempre percepiti come in declino, con un picco negativo nel corso del primo anno della presidenza Trump (-58 nel 2017), nel 2022 hanno fatto segnare un inaudito punto di massimo (+54). Forse anche alla luce delle politiche zero-Covid, la Cina di Xi nel 2022 è invece percepita sì come più influente rispetto all'anno precedente (come è sempre accaduto da inizio rilevazione a questa parte), ma nel suo punto di minimo e di maggior incertezza: l'indice per Pechino fa segnare un +14, contro una media di +59 nel periodo 2017-2021. Risultato molto sotto le aspettative, infine, per l'Unione Europea: malgrado il conflitto russo-ucraino abbia risollevato le sorti degli Stati Uniti, il giudizio degli esperti nei confronti dell'UE è che si tratti di un'entità sovranazionale ancora in declino (-24), e un declino persino più forte rispetto all'anno scorso (-15).

Rischi 2023: Ucraina, Taiwan, siccità

Diversamente dalle edizioni precedenti, quest'anno gli esperti individuano nella stragrande maggioranza dei casi un singolo rischio importante sul 2023: la prosecuzione del conflitto russo-ucraino. Per il 53% di loro, infatti, è questo il rischio più significativo nell'anno in corso.

Seguono a grande distanza, ma in maniera piuttosto equilibrata tra loro, quattro grandi rischi. Il primo è quello di un altro conflitto, questa volta latente: la possibile invasione di Taiwan da parte cinese, scelto dal 14% degli esperti interpellati. Segue poi il ripetersi della siccità estiva (12%), fenomeno che nel 2022 ha lasciato semivuoti, aridi e salinizzati alcuni dei

più importanti bacini idrici europei. Subito dietro troviamo infine due eventualità certamente connesse all'andamento del conflitto russo-ucraino: l'aumento della minaccia nucleare (11%) e la possibilità che l'Europa rimanga senza gas (9%).

Politica estera italiana: bene sull'Ucraina, effetto "volano" sugli altri dossier

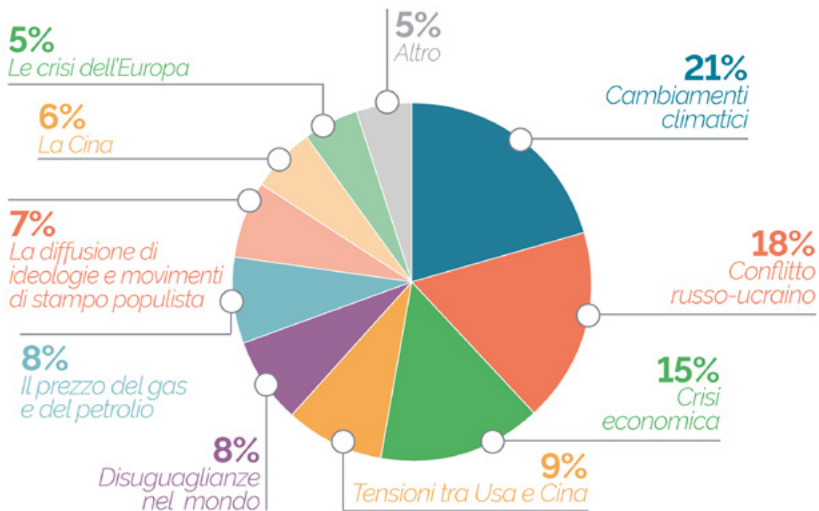
Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2022 (7,2) eguaglia il voto medio del 2021 e prosegue all'insegna di un forte smarcamento rispetto alla media dei voti per gli anni 2018-2020 (5,3). Si tratta di un voto medio che supera di netto anche il miglior voto fatto registrare da inizio rilevazione (6,7 nel 2016 e nel 2017).

In particolare, lungo tutte le aree tematiche si tende a registrare una certa stabilità, con variazioni solo al margine. Una risultato inferiore all'anno scorso lo fanno segnare la valutazione sulla gestione delle crisi internazionali (in calo dal 6,9 del 2021 al 6,2 del 2022) e, in misura molto marginale, la conduzione dell'azione italiana in Europa (da 7,0 a 6,9). Si conferma invece il voto degli esperti sulla politica economica, commerciale ed energetica: 6,3, in linea con la rilevazione precedente. Crescono, infine, i giudizi degli esperti nei confronti della politica estera italiana in ambito difesa e sicurezza (da 6,9 a 7,1) e delle relazioni transatlantiche (da 7,4 a 7,6).

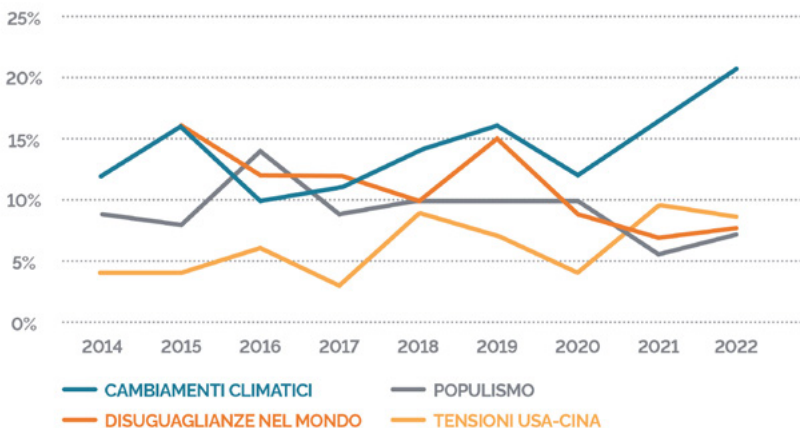
Per quanto riguarda le singole aree tematiche, si nota un giudizio nettamente positivo sull'operato dell'Italia nell'ambito della crisi ucraina. In particolare, secondo gli esperti interpellati l'Italia fa segnare un 7,4 nelle relazioni con la Nato, e addirittura un 7,9 nelle relazioni con gli Stati Uniti. Si "scende" a un considerevole 7,2 nella valutazione degli sforzi dell'Italia per garantire la sicurezza energetica, così come quelli nella Difesa in risposta alla crisi ucraina. Per poi risalire nuovamente a un sonoro 7,8 nella valutazione degli esperti dell'azione dell'Italia all'interno della risposta comune UE al conflitto russo-ucraino.

Note negative sono invece individuate in tre aree. Innanzitutto, nella gestione del caso Regeni con l'Egitto (5,0), vera e propria spina nel fianco della politica estera italiana da inizio rilevazione, con punte negative di 3,9 raggiunte nel 2020. Seguono poi il ruolo italiano nelle crisi in Medio Oriente, includendovi Siria, Israele-Palestina e Mediterraneo Orientale (voto 5,1, in netto calo rispetto al 6,2 della rilevazione precedente) e, infine, la gestione all'interno dell'UE delle politiche migratorie (voto 5,2, in calo dal 5,6 del 2021).

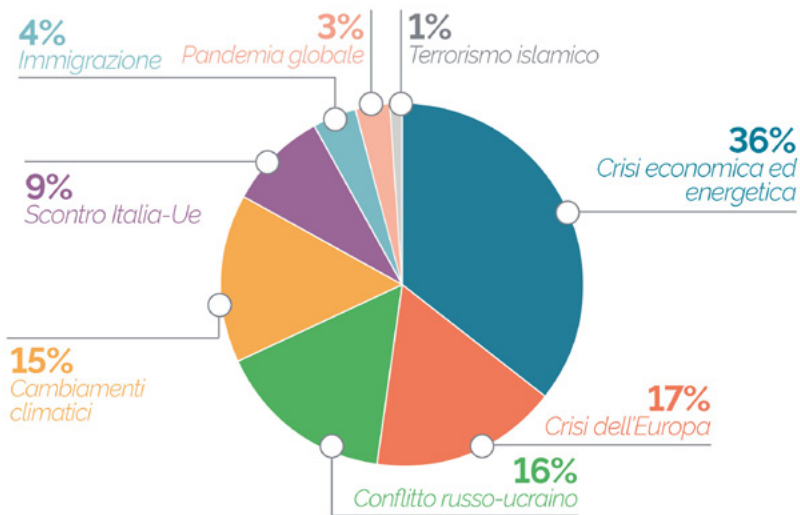
QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



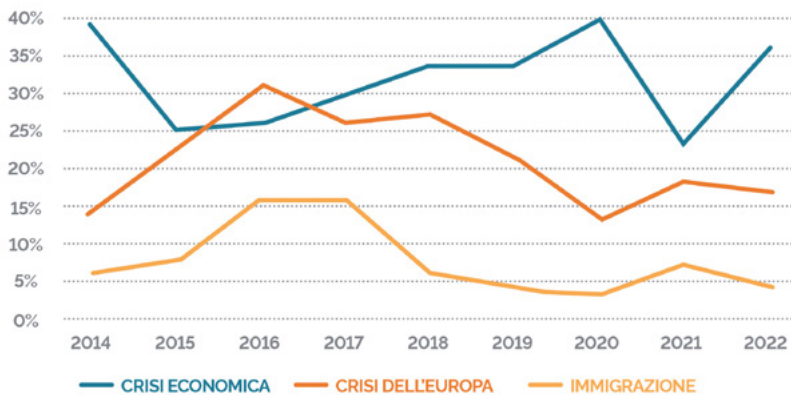
CONFRONTO 2014 - 2022



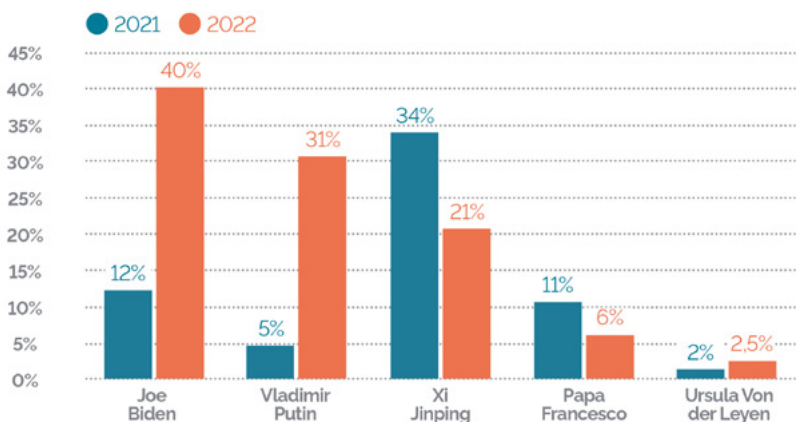
QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?



CONFRONTO 2014 - 2022

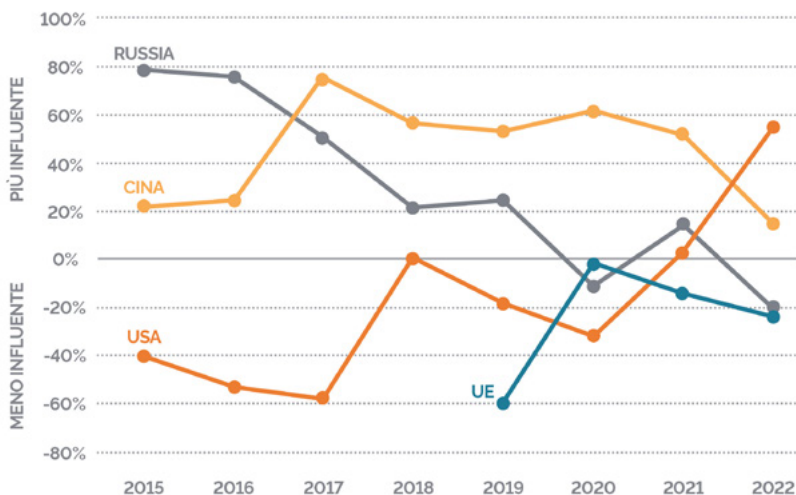


QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO INTERNAZIONALE PIÙ INFLUENTE DEL 2022?

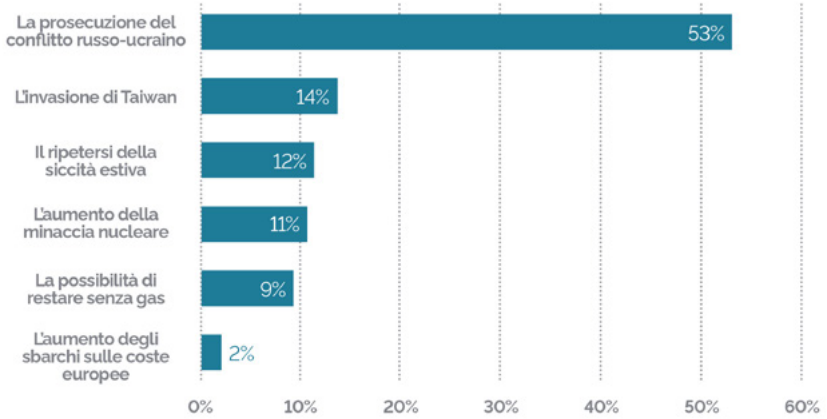


RUSSIA, CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA SONO PIÙ O MENO INFLUENTI RISPETTO ALL'ANNO SCORSO?

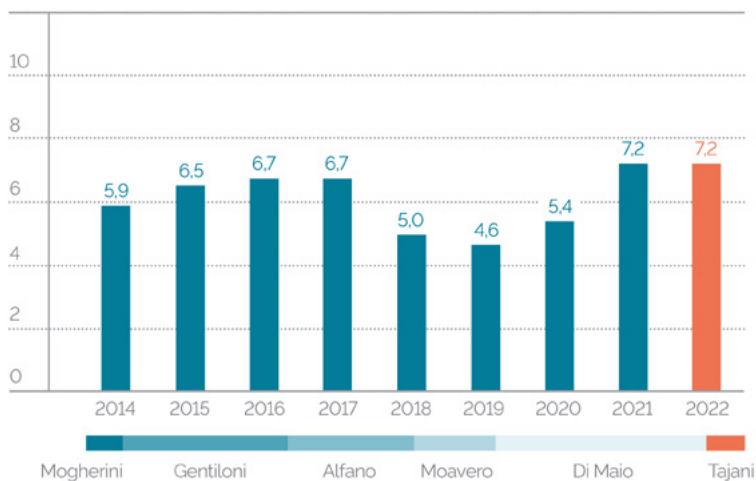
INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA



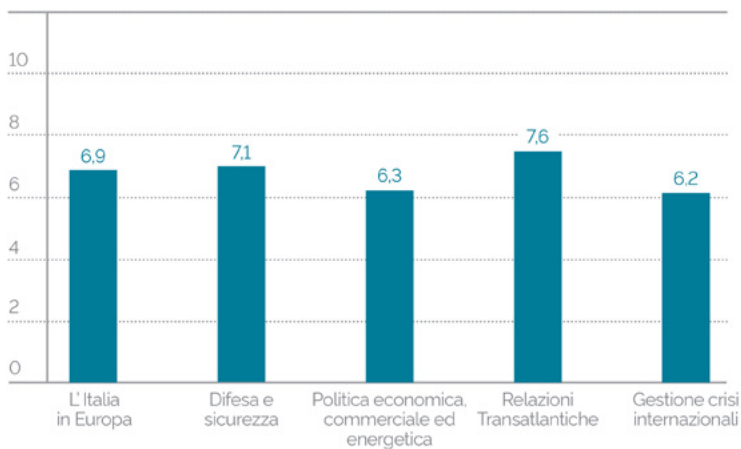
QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA NEL 2022?



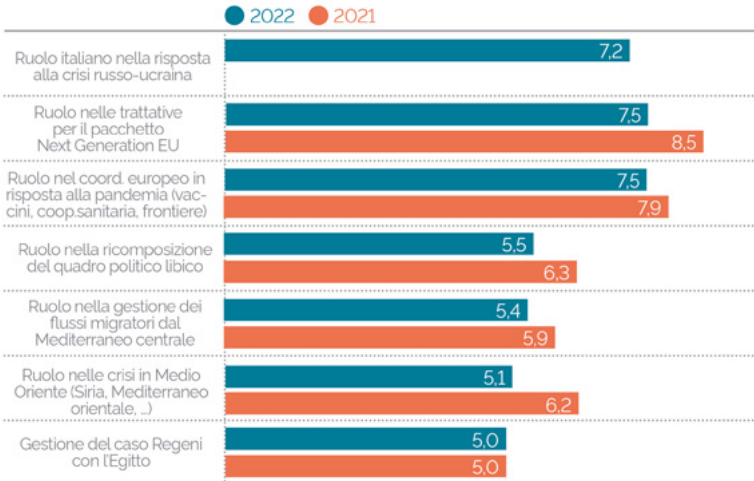
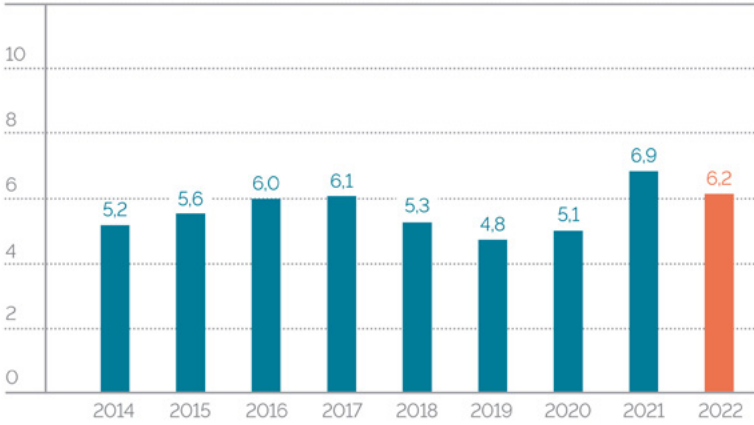
GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA



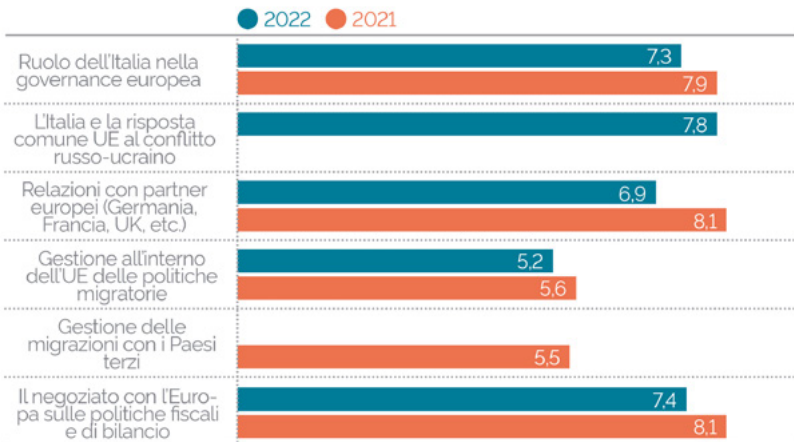
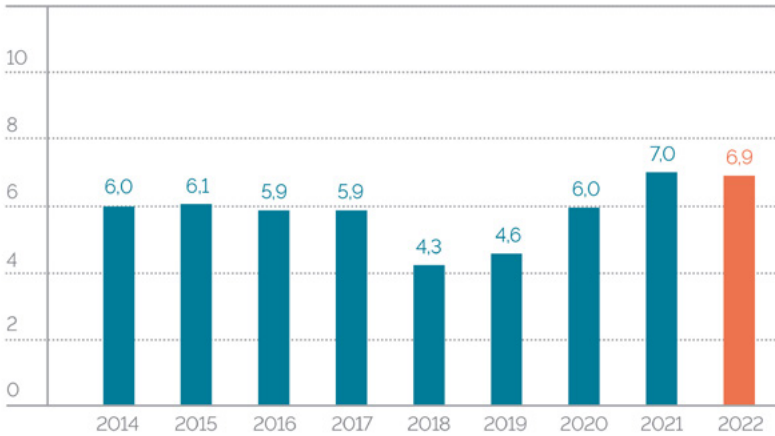
GIUDIZIO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA NEL 2022



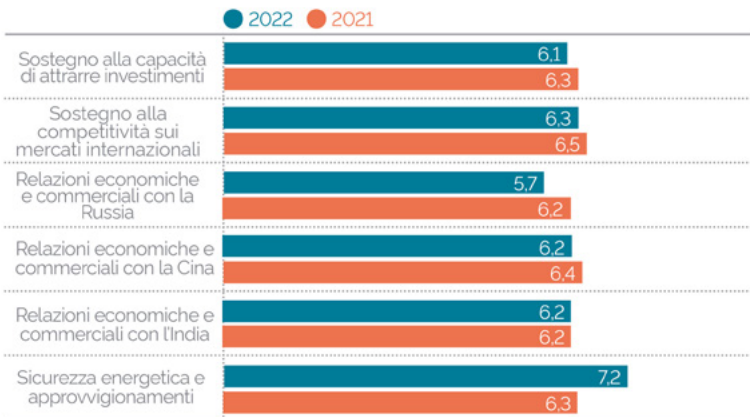
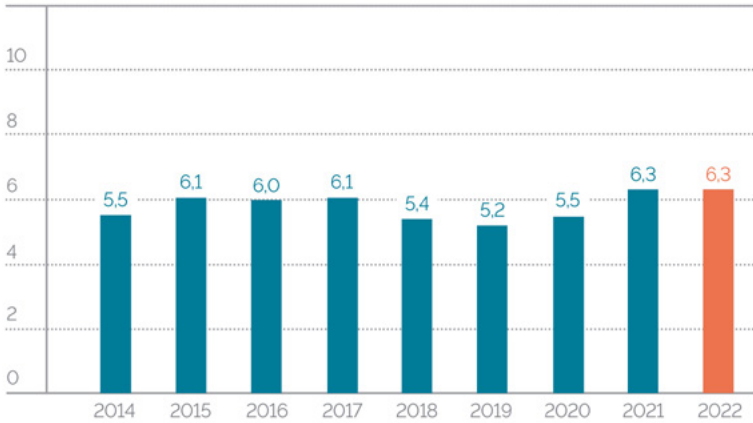
GESTIONE CRISI INTERNAZIONALI



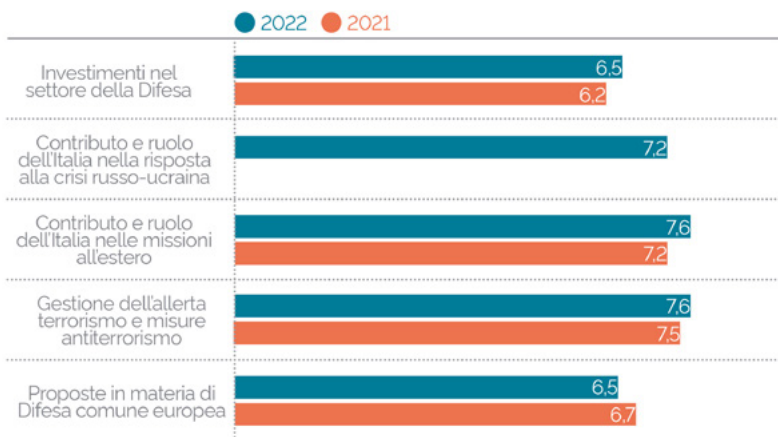
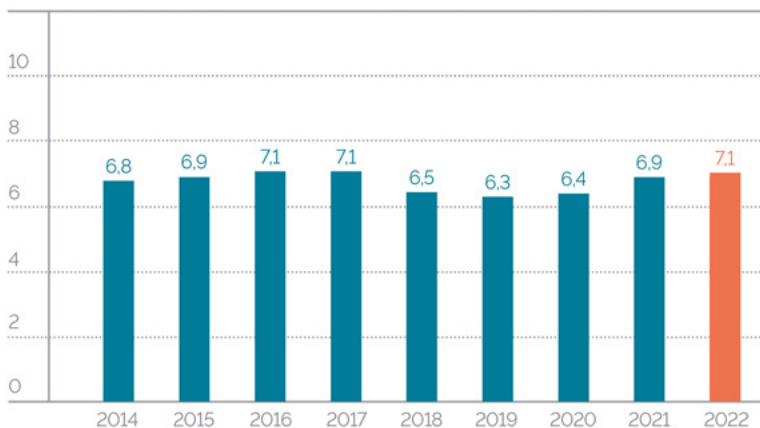
L'ITALIA IN EUROPA



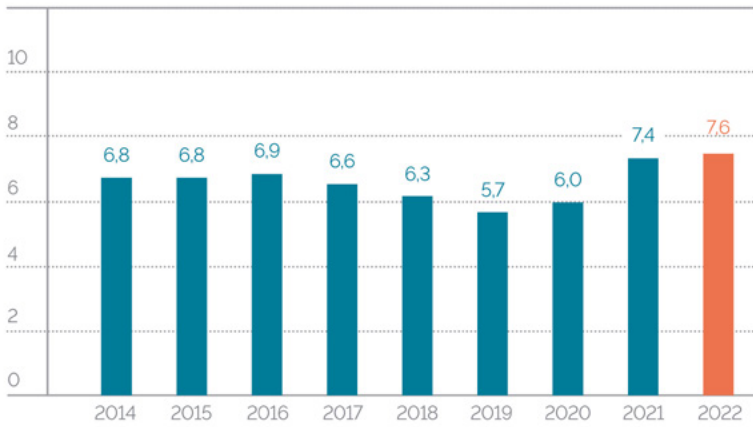
POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA



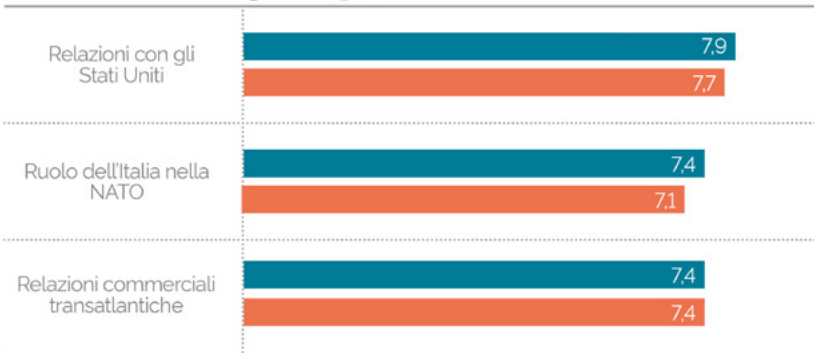
DIFESA E SICUREZZA



RELAZIONI TRANSATLANTICHE



● 2022 ● 2021



VI HANNO PRESO PARTE

Luca Agosto (*Fidelity*), Carlo Altomonte (*Università Bocconi e ISPI*), Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Giancarlo Aragona (*ex ambasciatore a Mosca*), Alba Arcuri (*Rai*), Eleonora Ardemagni (*ISPI e Università Cattolica del Sacro Cuore*), Ruggero Aricò (*Enel*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Alessandro Baracchini (*Rai*), Shirin Barari Tajani (*Intesa Sanpaolo*), Maurizio Barbeschi (*OMS e Flinders University, Adelaide, Australia*), Roberto Barbieri (*Oxfam*), Francesca Baronio (*Rai*), Giuliano Battiston (*giornalista freelance*), Andrea Beccaro (*College of Europe, Natolin – Varsavia*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio di Milano*), Maria Vittoria Beria (*Comune di Milano*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Claudio Bertolotti (*Independent Strategic Analyst - CEMRES, CEMISS, ITSTIME*), Marco Bettin (*Fondazione Italia Cina*), Laura Bettini (*Radio24*), Andrea Bignami (*Sky*), Simone Bini Smaghi (*Arca*), Alberto Bombassei (*Brembo Spa*), Filippo Bonaccorsi (*a2a*), Gilberto Bonalumi (*senatore della Repubblica e ISPI*), Massimo Bordignon (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Lorenzo Borga (*Sky*), Luigi Borrè (*Euromilano*), Davide Borsani (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Giovanna Botteri (*Rai*), Cecilia Braggiotti (*DRF – Trilateral*), Franco Bruni (*ISPI e Università Bocconi*), Andrea Cabrini (*Class CNBC*), Roberto Calugi (*FIPE*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University*), Edoardo Campanella (*DRF – Trilateral*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Stefano Canzio (*Fincantieri*), Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Maurizio Carbone (*Università di Glasgow*), Marco Carnelos (*Future Group*), Maria Chiara Carrozza (*Cnr*), Claudio Catalano (*Università di Roma La Sapienza*), Riccardo Chartroux (*Rai*), Diego Ciulli (*Google*), Alberto Clò (*Università di Bologna Alma Mater*), Alessandro Colombo (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Valter Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*), Carlo Corazza (*Parlamento europeo*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Giuseppe Cucchi

(*Nomisma*), Maria Cuffaro (*Rai*), Massimo Del Checco (Confindustria Assafrica), Giuseppe De Bellis (*Sky*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Loris De Filippi (*Medici senza Frontiere*), Massimo De Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Mario Del Pero (*SciencesPo e ISPI*), Giuseppe Dentice (*Cesi*), Antonio Di Bella (*Rai*), Giampaolo Di Paola, (*già ministro della Difesa e Gruppo Italiano Trilateral*), Francesco Di Sandro (*Leonardo*), Emidio Diodato (*Università per stranieri di Perugia*), Francesca Dionisi (*Eni*), Gigi Donelli (*Radio 24*), David Doninotti (*AICE*), Caterina Epis (*Tenaris*), Liliana Faccioli Pintonzi (*Sky*), Federico Falk (*Gruppo Falk*), Marco Felisati (*Confindustria*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi*), Frediano Finucci (*La7*), Fabio Franchino (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari e ISPI*), Domenico Fumagalli (*KPMG*), Aldo Fumagalli Romario (*Sol Group*), Gianandrea Gaiani (*Analisi Difesa*), Luca Garavoglia (*Campari Group*), Mara Gergolet (*RCS*), Rasha Ghazy (Enel Green Power), Gioia Ghezzi (*Atm e RGI Group*), Paolo Gila (*Rai*), Pietro Ginefra (*Banca d'Italia*), Ferdinando Giuliano (*Presidenza del Consiglio dei ministri*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna e ISPI*), Stefano Gorissen (*Sace*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Giovanni Grevi (*Fride*), Rodolfo Helg (*Università Carlo Cattaneo-LIUC*), Luigi Ippolito (*Corriere della Sera*), Carlo Jean (*Centro Studi di Geopolitica Economica*), Bruno Lescoeur (*Orange*), Giancarlo Loquenzi (*Radio Rai*), Domenico Maggi (*Snam*), Paolo Magri (*ISPI*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore in Turchia e ISPI*), Luca Martinazzoli (Milano & Partners), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Atlantia*), Alberto Melloni (*UniMore*), Roberto Menotti (*Aspen Institute*), Alessandro Merli (*Johns Hopkins University*), Karim Mezran (*Atlantic Council*), Stefano Micossi (*Assonime*), Alessandro Minuto Rizzo (*NATO Defense College Foundation*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri e ONU*), Luca Misculin (*Il Post*), Antonella Mori (*Università Bocconi e ISPI*),

Giorgio Mosca (*Leonardo*), Riccardo Motta (Deloitte), Andrea Munari (*Bnl*), Giampaolo Musumeci (*Radio24*), Massimo Nava (*Corriere della Sera*), Valeria Negri (*Assolombarda*), Valerio Neri (*Save the Children*), Massimo Nicolazzi (*Centrex e ISPI*), Fabrizio Onida (*Università Bocconi*), Antonio Padoa Schioppa (*Università degli Studi di Milano*), Valeria Palumbo (*Rcs e ISPI*), Giuseppe Parigi (*Banca d'Italia*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins University*), Francesco Passarelli (*Università Bocconi*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Mattia Pedon (*Pedon Group*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Laura Pepe (*Rai*), Riccardo Perissich (*ex DG Industria, Commissione UE*), Luca Peruzzi (*Pirelli & C.*), Fabio Petito (*University of Sussex*), Alessandro Pio (*ex Asia Development Bank e ISPI*), Alberto Pirelli (*Milano & Partners*), Lorenzo Piroddi (*CDP*), Andrea Plebani (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Fausto Pocar (*Istituto Internazionale di Diritto Umanitario*), Monica Poggio (*Bayer*), Luca Ratti (*University of Rome e Università Roma Tre*), Sabina Ratti (*ASviS*), Elisa Rinelli (*Ferrovie dello Stato*), Gianfelice Rocca (*Tachint*), Giovanni Rocca (*Ferrovie dello Stato*), Maria Anais Rossi (*Eni*), Augusto Rubei (*Leonardo*), Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*), Lorenzo Sabatini (*Natixis*), Marcello Sala (*Lycos*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore in Arabia Saudita e ISPI*), Carlo Secchi (*ISPI e Università Bocconi*), Paolo Segatti (*Università Bocconi e ISPI*), Alberto Simoni (*La Stampa*), Massimo Sonogo (*Atlantia*), Tiziano Spataro (*Sace*), Danilo Taino (*Corriere della Sera*), Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*), Valeri Talbot (*ISPI*), Massimo Teodori (*Storico e americanista*), Giulia Tersigni (*Pirelli & C.*), Alessandro Terzulli (*Sace*), Enrica Toninelli (*Rainews24*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 ore e ISPI*), Giorgio Trebeschi (*Banca d'Italia*), Simone Urbani Grecchi (*Intesa Sanpaolo*), Michele Valensise (*già segretario generale Ministero Affari Esteri e Astaldi*), Paolo Valentino (*Corriere della Sera*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*ECFR*), Marco Varvello (*Rai*) Matteo Villa

(*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Giuseppe Vita (*Unicredit*), Elena Zacchetti (*Il Post*) Loris Zanatta (*Università di Bologna Alma Mater*), Tobia Zevi (*Roma Capitale e ISPI*), Marco Zupi (*CeSPI*).

Gli autori

Franco Bruni è professore emerito del dipartimento di Economia dell'Università Bocconi di Milano. È vice presidente e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI. È honorary member della Société Européenne de Recherches Financières (Suerf) e membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfr). È stato Lead Co-Chair del working group "International Finance" sull'architettura finanziaria internazionale del T20 2021 e nel 2022 è Co-Chair della task force "International Finance and Economic Recovery" del T20 nonché di quella del T7 intitolata a "International cooperation for the global common good".

Luciano Bozzo è docente di Relazioni internazionali e Studi strategici all'Università di Firenze, Scuola di Scienze Politiche "C. Alfieri", dove è Presidente del Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei, Direttore del Master di II livello in "Leadership e analisi strategica" e del Corso di perfezionamento post-laurea in "Intelligence e sicurezza nazionale". Insegna, inoltre, alla Scuola Ufficiali dei Carabinieri a Roma.

Andrea Carati è professore associato all'Università degli Studi di Milano, dove insegna Relazioni Internazionali e Analisi della Politica Estera. È Associate Research Fellow dell'ISPI per il programma Sicurezza e Studi Strategici. Fra le sue pubblicazioni sulla Nato si segnalano "No Easy Way Out: Origins of NATO's Difficulties in Afghanistan" (in *Contemporary Security Policy*, 2015), "Responsibility to Protect, NATO and the Problem of Who Should Intervene: Reassessing the Intervention in Libya" (in *Global Change, Peace & Security*, 2017); "NATO and the

Impact of the Long War in Afghanistan: Avoiding a Wrong Memory About ISAF”, in M. De Leonardis (ed.), *NATO in the Post-Cold War Era. Continuity and Transformation* (Palgrave MacMillan, 2022).

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); *Guerra civile e ordine politico* (2021); *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza* (2022).

Valter Coralluzzo è professore associato di Relazioni internazionali e Analisi della politica estera presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Presso la Scuola Universitaria Interdipartimentale in Scienze Strategiche (SUISS) di Torino insegna Relazioni internazionali e Studi strategici. Svolge inoltre attività di docenza nel Master in Studi internazionali strategico-militari attivato dalla SUISS in collaborazione con il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD). È Direttore del Centro Interateneo di Studi per la Pace (CISP). Tra le sue pubblicazioni: *La politica estera dell'Italia repubblicana (1946-1992)* (2000); *Conflitti asimmetrici* (curato con M. Nuciari, 2006); *Oltre il bipolarismo* (2007); *Democrazie tra terrorismo e guerra* (curatore, 2008); *Religioni tra pace e guerra* (curato con L. Ozzano, 2012). Di prossima uscita: *Percorsi di guerra. Fenomenologia dei conflitti armati contemporanei* (curatore, 2023).

Francesca Frassinetti è assegnista di ricerca all'Università di Bologna, docente a contratto di Storia dell'Asia orientale contemporanea all'Università Ca' Foscari e ricercatrice associata dell'ISPI. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente la politica interna, estera e di sicurezza delle due Coree, i rapporti tra Unione europea e Corea del Sud e la public diplomacy in Asia orientale. Frassinetti ha conseguito il Dottorato di ricerca in Studi globali e internazionali presso l'Università di Bologna a marzo 2020. Durante il dottorato ha trascorso periodi di ricerca presso la National Taiwan University e Korea University. Nel 2022 Frassinetti ha partecipato all'*Emerging Leaders Program: Next Generation Korea Peninsula Specialists* (National Committee on American Foreign Policy) e al *Next Generation Policy Expert Network* (Korea Foundation-Chatham House).

Paolo Magri è vice presidente esecutivo dell'ISPI e docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi. È membro del Comitato Strategico del Ministero degli Affari Esteri; membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum (Davos); membro dell'Advisory Board di Assolombarda e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Italia-Cina. È inoltre membro del Comitato Scientifico del Centro di Eccellenza per le Stability Police Units (CoESPU), del Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) e della Fondazione Italia per il dono Onlus. Giornalista pubblicista, è regolarmente ospite in qualità di commentatore presso reti televisive e radiofoniche su scenari globali, politica estera americana, Medio Oriente e terrorismo. Precedentemente è stato funzionario presso il segretariato delle Nazioni Unite a New York e, fino al 2005, direttore delle Relazioni Internazionali all'Università Bocconi di Milano. Dal 2006 al 2015 è stato vice presidente del CESVI (Cooperazione e Sviluppo).

Giampiero Massolo è presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - ISPI (dal 2017) e presidente di Atlantia (dal 29 aprile 2022). L'ambasciatore Massolo,

diplomatico di carriera, ha svolto funzioni di direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza presso la Presidenza del Consiglio (2012-2016), di sherpa del Presidente del Consiglio dei Ministri per i Vertici G8 e G20 (2008-2009), di segretario generale del Ministero degli Affari Esteri (2007-2012). È inoltre titolare di un corso sui temi della Sicurezza Nazionale presso la School of Government dell'Università LUISS di Roma, oltre a collaborare con i quotidiani La Stampa e La Repubblica su temi internazionali e securitari.

Antonella Mori è Head del Programma America Latina dell'ISPI, dove anche coordina e insegna corsi di economia al Master in Diplomacy. Dal 1987 svolge attività di ricerca sull'economia dei paesi latinoamericani e insegna corsi di economia presso l'Università Bocconi. Ha pubblicato numerosi articoli in riviste, libri e giornali sull'America Latina e ha partecipato a numerose conferenze e seminari, sia in Italia che in America Latina. In occasione della V Conferenza Italia-America Latina (Farnesina, Roma, 5-6 ottobre 2011) ha ricevuto dal Ministero degli Affari Esteri la targa d'argento per aver favorito il rafforzamento delle relazioni Italia-America Latina. Ha conseguito un Master in Economics of Latin America al Queen Mary Westfield College (Londra) e il Dottorato di Ricerca in Scienze Economiche all'Università Cattolica di Milano.

Lucia Ragazzi è ricercatrice presso il Programma Africa dell'ISPI. In precedenza ha lavorato nel settore della ricerca e dello sviluppo nell'ambito degli studi africani e delle migrazioni ed è stata project manager presso l'Università di Liegi e redattrice e ricercatrice indipendente presso l'African Studies Centre di Leida. È stata tirocinante presso la DG INTPA a Bruxelles, lavorando nell'unità Partenariati strategici UE-ACP e UE-Unione africana. Ha conseguito un Master in Relazioni e Istituzioni dell'Africa presso l'Università di Napoli "l'Orientale". Lucia si occupa di politica e relazioni internazionali dei paesi africani.

Armando Sanguini è Senior Advisor dell'ISPI per il Medio Oriente e Nord Africa e attualmente insegna Storia e analisi delle crisi internazionali all'Università di Roma LUMSA. Ha guidato la missione diplomatica italiana in Cile ed è stato ambasciatore italiano in Tunisia e Arabia Saudita. La sua carriera diplomatica è iniziata nel 1968. Ha trascorso gran parte del suo tempo servendo il suo paese all'estero (Etiopia, Germania e Spagna). 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 direttore degli Istituti Italiani di Cultura e delle Scuole di Lingua Italiana del Ministero degli Affari Esteri nel mondo. Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per il continente africano e ha lavorato come direttore generale per l'Africa Subsahariana. L'ambasciatore Sanguini ha aperto e gestito una libreria a Roma. Scrive anche di attualità.

Francesco Sassi è Research Fellow in geopolitica e mercati energetici presso RIE, Ricerche Industriali ed Energetiche. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Geopolitica - Scienze Politiche presso l'Università di Pisa. Si occupa di analizzare politiche e strategie in campo di sicurezza e diplomazia energetica, le tendenze di investimento e gli scenari energetici globali. Ha pubblicato a livello internazionale articoli scientifici su riviste peer-reviewed e capitoli in volumi destinati all'approfondimento di tematiche inerenti alla geopolitica dell'energia e l'interazione fra attori governativi e di mercato in contesti altamente politicizzati. Ha pubblicato su diverse testate e magazine internazionali e collabora in maniera continuativa al Focus su Sicurezza Energetica dell'Osservatorio di politica internazionale del Parlamento italiano e Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale.

Giulia Sciorati è assegnista di ricerca presso l'Università di Trento, docente a contratto in Storia della Cina contemporanea presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e ricercatrice

associata di ISPI. La sua ricerca si concentra sulla politica estera e di sicurezza cinese, le relazioni tra la Cina e i paesi del vicinato occidentale e le zone periferiche del paese. Ha ottenuto un Dottorato di ricerca in Studi internazionali dall'Università di Trento nel settembre 2020. Sciorati è stata visiting researcher presso l'Università di Nottingham (primavera 2018) e l'Università di Oxford (autunno 2021).

Lucia Tajoli è professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. Inoltre è Senior Associate Research Fellow presso l'ISPI, ed è membro del comitato scientifico dell'Osservatorio Export Digitale del Politecnico di Milano, dello European Trade Study Group, e Italian Trade Study Group. Ha avuto diversi incarichi di insegnamento presso la Ford School of Public Policy della University of Michigan, l'Università Bocconi, e la Scuola di Studi Superiori Sant'Anna di Pisa. È stata invitata in qualità di relatore e visiting professor in varie università e istituzioni, e in numerose conferenze internazionali. La sua attività di ricerca si concentra sull'analisi teorica ed empirica dal commercio internazionale e delle diverse forme di integrazione economica tra i paesi, e sulle conseguenze di questi fenomeni. Ha partecipato a numerosi progetti di ricerca finanziati a livello nazionale e internazionale, e ha pubblicato un centinaio di lavori scientifici su riviste nazionali ed internazionali, in volumi collettanei, e in collane di working papers.

Ugo Tramballi è Senior Advisor e responsabile del desk India dell'ISPI. Editorialista de *Il Sole 24 Ore*, ha ricoperto il ruolo di Media Leader del World Economic Forum ed è stato corrispondente in Medio Oriente e a Mosca per *Il Giornale* e *global correspondent* per *Il Sole 24 Ore*. Premiolineo 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, 2019). Cura il blog Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

Matteo Villa è Senior Research Fellow presso ISPI e coreponsabile dell'ISPI Data Lab, monitoraggio dei trend geopolitici e geoeconomici (tra cui i trend migratori e l'evoluzione della pandemia di Covid-19). È co-chair della Task Force T20 sulla salute globale e Covid-19, nonché membro della Task Force T20 sulla migrazione. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Politica Comparata presso la Scuola di Dottorato in Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. In precedenza, all'ISPI, ha collaborato all'Energy Watch, curato l'Atlante Geopolitico di ISPI/Treccani e RAsTaNEWS, un progetto macroeconomico dell'UEM del 7° PQ. Matteo Villa è specializzato in governance della salute globale, governance della migrazione internazionale, modellazione statistica, politica europea e questioni energetiche.