

RAPPORTO ISPI 2020

LAVORI IN CORSO

LA FINE DI UN MONDO, atto II

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



ISPI

LAVORI IN CORSO

LA FINE DI UN MONDO, ATTO II

Rapporto ISPI 2020

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

ISPI

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

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

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

Rielaborazione dell'immagine di copertina a cura di Diana Orefice

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

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

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

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

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Matteo Villa

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa

Cronologia: Elena Corradi

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione.....	9
<i>Alessandro Colombo, Paolo Magri</i>	

PARTE I – LE POSTE IN GIOCO

1. Il declino dell'ordine liberale e la crescita della Cina.....	29
<i>Alessandro Colombo</i>	
2. Multilateralismo tra crisi e rilancio.....	41
<i>Andrea Locatelli</i>	
3. Il mondo economico-finanziario: globale o frammentato?.....	51
<i>Franco Bruni, Lucia Tajoli</i>	
Il dominio cibernetico e la Great Powers Competition.....	80
<i>Fabio Rugge</i>	
4. La competizione sugli “spazi comuni” (mare, aria, spazio).....	83
<i>Emidio Diodato</i>	
5. La caccia alle risorse strategiche.....	93
<i>Ugo Tramballi</i>	
Energia e politica internazionale.....	99
<i>Alberto Clò</i>	
Acqua, cambiamenti climatici e conflitti.....	102
<i>Emanuele Fantini</i>	

PARTE II – I CAMPI DA GIOCO

6. L'Asia.....	107
<i>Guido Samarani</i>	
7. L'Africa.....	117
<i>Giovanni Carbone</i>	
8. L'America Latina.....	129
<i>Loris Zanatta</i>	
9. Il Medio Oriente.....	139
<i>Armando Sanguini</i>	

PARTE III – I GIOCATORI

10. Stati Uniti e Cina: un conflitto inevitabile?.....	153
<i>Mario Del Pero</i>	
11. La Russia tra Stati Uniti e Cina. Un terzo incomodo?.....	165
<i>Aldo Ferrari</i>	
12. L'Unione Europea e la faticosa ricerca di un ruolo "geopolitico"	175
<i>Sonia Lucarelli</i>	
Conclusioni: "G zero", Italia e interesse nazionale.....	189
<i>Giampiero Massolo</i>	
2019: la pagella dell'expert panel.....	201
Una sintesi cronologica.....	221
Gli autori.....	258

Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alessandro Colombo
Paolo Magri

PARTE I

LE POSTE IN GIOCO

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

Alessandro Colombo

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

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

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

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

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

La crescente competizione tra Stati Uniti e Cina

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

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

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

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

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

³ G. Modelski (1987).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il precedente illusorio della guerra fredda

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

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

¹⁰ O.A. Westad (2019).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ *Ibidem*, p. 244.

La dimensione geopolitica della competizione

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

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

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

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