

# DOCUMENTI IAI

## GOVERNARE I RISCHI PER CRESCERE NELL'ECONOMIA GLOBALE

Background Paper dello IAI

Contributi di:

*Roberto Aliboni, Riccardo Alcaro, Raffaele Farella,  
Paolo Guerrieri, Stefano Silvestri*

Documento presentato alla conferenza internazionale su “Governare i rischi per crescere nell’economia globale” nell’ambito del Laboratorio di economia politica internazionale dello IAI, organizzato in collaborazione con la SACE  
*Roma, Palazzo Rondinini, 9 maggio 2007*

GOVERNARE I RISCHI PER CRESCERE NELL'ECONOMIA GLOBALE  
Background Paper dello IAI

Contributi di:

Roberto Aliboni, Riccardo Alcaro, Raffaele Farella, Paolo Guerrieri, Stefano Silvestri

**1. Le tendenze del sistema internazionale: positive prospettive economiche e crescenti rischi geopolitici**

L'economia mondiale da oltre cinque anni attraversa una fase di espansione vigorosa e diffusa, trainata in particolare dal dinamico sviluppo asiatico e delle aree emergenti. Le previsioni delle principali organizzazioni internazionali (IMF 2007; WTO 2007) indicano che la ripresa internazionale continuerà anche nel 2007-2008 pur in presenza di un rallentamento dei tassi di crescita mondiali (4,7%) rispetto ai livelli assai elevati dello scorso biennio (il 2006 ha registrato il tasso di crescita più elevato - + 5,4% - degli ultimi 30 anni).

L'espansione in corso e un ottimismo di fondo circa le prospettive economiche future sono confortati da andamenti assai favorevoli dei mercati finanziari: mercati azionari in rialzo in tutti i paesi più avanzati; premi contro il rischio storicamente bassi per l'area in via di sviluppo; volatilità estremamente contenuta degli stock di attività finanziarie.

Ma i contenuti e le prospettive del quadro d'insieme a livello mondiale mutano radicalmente se guardiamo alla situazione politica internazionale. Crescenti e diffusi rischi geopolitici minacciano gli equilibri del sistema internazionale e la nostra sicurezza. Alcuni di essi hanno carattere globale, altri sono più circoscritti ed altri ancora presentano una mescolanza di elementi globali e locali. Terrorismo, criminalità organizzata, instabilità locale e regionale, stati fallimentari e stati "canaglia" presi nel loro insieme creano una generale percezione di insicurezza e di pericolo.

Si potrebbe parlare, in qualche modo, di una vera e propria "forbice" che si è venuta a creare tra la positiva percezione che i mercati manifestano riguardo alle prospettive di stabilità e crescita del sistema economico internazionale, da un lato, e i rischi geopolitici crescenti, dall'altro.

Tra gli elementi che ispirano il prevalente ottimismo di fondo circa la tenuta della stabilità economica internazionale vi è la convinzione che i mercati abbiano acquisito una capacità endogena di autodifesa dopo gli shock e le crisi finanziarie registrate negli anni '90. (BIS 2006, IMF 2007).

!

Vi è da augurarsi che i mercati abbiano ragione nel loro ottimismo di fondo e che gli esercizi di valutazione dei rischi debbano rimanere confinati agli scenari di stabilità geopolitica e di sicurezza.

In realtà, la portata dei cambiamenti in atto sul piano degli assetti economici e politici internazionali è tale da richiedere – a nostro avviso – significativi aggiornamenti nei

metodi di definizione dei rischi economici esistenti cercando di meglio comprendere e integrare i rischi di natura geopolitica. E' pertanto nostra convinzione che anche gli attuali metodi di definizione/valutazione del Rischio Paese - utilizzati per classificare e raggruppare i rischi connessi ad attività ed operazioni economiche internazionali - richiedano sensibili rivisitazioni e che le analisi delle fonti di rischio ispirate alla tradizionale separazione tra rischi connessi alla sfera politica (*Sovereign Interference*) e quelli legati alla dimensione economica e di *business climate* non siano pienamente adeguate.

Sono necessarie quindi nuove categorie interpretative delle fonti di rischio internazionale ispirate da una maggiore sinergia tra le analisi riguardanti i comportamenti economici e quelli attinenti alla sfera politica e della sicurezza internazionale. Uno sforzo di analisi qualitativa e di lettura integrata delle due dinamiche potrebbe consentire di ridurre quella "forbice" tra percezione dei rischi economici e crescenti rischi geopolitici che al momento sembra caratterizzare le scelte e i comportamenti dei mercati e degli operatori internazionali.

!

Per offrire un contributo in questa prospettiva il presente documento vuole fornire una prima serie di analisi e valutazioni sulle aree e tematiche di rischio di maggiore rilievo per la futura stabilità del quadro economico e geo-politico internazionale. Anche per contribuire ad approntare interventi e politiche che sappiano minimizzarne l'eventuale impatto di tali elementi di rischio.

Vengono così presi in esame nelle pagine seguenti innanzitutto le prospettive economiche mondiali ed il peso crescente assunto dai paesi emergenti nella geopolitica degli scambi e della produzione, per poi esaminare le caratteristiche degli squilibri globali che affliggono l'economia mondiale e i rischi associati ad una ripresa del protezionismo e degli accordi bilaterali. Ci si interroga poi sul futuro del Medio oriente, l'area da cui provengono le maggiori minacce alla stabilità internazionale, e vengono valutate, in particolare, le minacce di proliferazione nucleare connesse alle politiche e strategie poste in atto dal governo iraniano. In ultimo si offre una rassegna complessiva sulle principali fonti di rischio presenti nello scenario economico e politico internazionale.

## **2. La crescita dell'interdipendenza economica internazionale e il ruolo dei paesi emergenti**

L'interrogativo di fondo sulle prospettive dell'economia mondiale nel 2007 è se l'Europa e l'Asia del Pacifico riusciranno a mantenere - pur in presenza di un brusco rallentamento dell'economia americana - ritmi di crescita elevata. Così da sostenere la fase di espansione globale che è in corso da più di cinque anni e con dinamiche davvero positive, come non era più avvenuto dai lontani anni Sessanta. La risposta della maggior parte degli osservatori e, soprattutto, dei mercati internazionali è positiva. L'economia globale crescerà anche nel 2007 anche se meno dello scorso anno dal 5,4% al 4,7%. Ma tutto ciò, a condizione che la frenata in corso negli Stati Uniti non si

trasformi, nel secondo semestre, in una spirale recessiva, che finirebbe per soffocare la crescita anche nel resto del mondo.

Un rischio, quest'ultimo, che sembra per ora contenuto. Grazie alla tenuta della domanda interna (consumi più investimenti) e al buon andamento delle esportazioni, l'economia americana dovrebbe riuscire ad assorbire gli effetti più negativi della crisi del mercato delle abitazioni, mantenendo nel 2007 una espansione di tutto rispetto, intorno al 2 per cento, anche se inferiore ai fasti degli ultimi anni (3,5%).

Il rallentamento dell'economia americana - al pari di quanto avvenuto nell'ultima parte del 2006 - dovrebbe venir compensato nell'anno in corso dal mantenimento e/o dall'accelerazione della crescita in altre regioni del mondo. Innanzi tutto in Europa, che ha ripreso a crescere dopo oltre cinque anni di semi-ristagno. Un fattore determinante è stata la ripresa in Germania che ha ribadito così il proprio ruolo fondamentale di cuore produttivo dell'intera area Europea. Anche la crescita europea, tuttavia, subirà un rallentamento nel 2007 rispetto all'anno record appena trascorso (dal 2,8 al 2,4 per cento nell'area dell'euro): per ragioni sia domestiche (aumento dei tassi di interesse e politiche fiscali più austere in alcuni paesi chiave quali Germania e Italia), sia legate agli andamenti dell'economia mondiale (apprezzamento dell'euro e conseguente freno all'export). L'espansione dell'economia europea potrebbe comunque riprendere vigore nella seconda parte dell'anno sempre che i paesi europei - soprattutto i grandi dell'area continentale - rafforzino quei processi di aggiustamento e di riforme timidamente avviati nel periodo più recente.

;

In questa dinamica vanno inoltre ulteriormente consolidandosi i processi di integrazione commerciale e produttiva in corso da molti anni all'interno dell'Unione che hanno trovato nuova linfa dopo l'allargamento del 2004 ed arrecato indubbi effetti benefici agli andamenti economici continentali.

Il dato più interessante associato alla performance del secondo semestre 2006 e del primo trimestre 2007 è dato dall'andamento delle esportazioni nette europee: negli ultimi mesi le vendite estere dei paesi europei hanno infatti mostrato un vero e proprio picco di crescita verso i paesi emergenti (in particolare Russia e Cina) nei quali più elevata è la dinamica della domanda estera, a fronte di un rallentamento dell'export verso i tradizionali partner commerciali, anche in conseguenza della decelerazione nell'economia americana (ISAE 2007).

I positivi andamenti dell'economia mondiale sono strettamente associati alla nuova accelerazione dei processi di integrazione economica dell'ultimo biennio trainati dalla forte ripresa del commercio e degli investimenti internazionali.

Secondo le prime stime (WTO 2007) il tasso di sviluppo del commercio mondiale si è attestato nel 2006 all'8% con un calo rispetto alla straordinaria performance dell'anno precedente (13,1%). I paesi produttori di petrolio e di materie prime sono quelli che hanno mostrato i trend di sviluppo commerciale più elevati, con incrementi tra i paesi meno sviluppati o in via di sviluppo anche superiori al 30%. A crescere, e molto, sono stati anche gli scambi nel settore dei servizi, settore destinato ad un ruolo crescente nel sostenere le dinamiche di sviluppo di imprese e paesi sia in termini di occupazione,

produzione e valore aggiunto che di scambi internazionali e investimenti diretti all'estero.

Ancora più pronunciato è stato l'incremento dei flussi di investimento internazionali che hanno mostrato lo scorso anno una dinamica record (registrando il secondo più alto tasso di sviluppo in valore di sempre), crescendo di un terzo rispetto all'anno precedente e raggiungendo un ammontare complessivo di 1.23 trilioni di dollari (Stime Unctad 2007). Un contributo decisivo a questa dinamica è venuto dal forte aumento delle operazioni di fusione ed acquisizione internazionale e dall'elevato livello di flussi di capitali privati indirizzati verso i mercati emergenti.

Il ritmo con cui l'economia mondiale si va integrando è dunque tornato a livelli elevati e, secondo le previsioni delle principali istituzioni internazionali, è destinato a proseguire anche nell'area emergente.

;

Il 2006 ha visto la definitiva consacrazione di alcuni paesi e aree emergenti nel ruolo di protagonisti dell'economia mondiale. In testa Cina e India, che anche contribuito in misura determinante al sostegno della fase di espansione globale in corso (rispettivamente 10,7 e 9,2 %). Anche le altre aree emergenti, quali il Centro e Est Europa (6,0%), l'America Latina (5,3%), il Medio Oriente (5,7%) e persino l'Africa (5,5%), hanno proseguito il loro percorso di crescita. Anche nel 2007 questi favorevoli andamenti sono previsti continuare. Nel loro complesso il gruppo delle economie emergenti dovrebbe crescere intorno al 7/7,5 % nel 2007, un tasso di incremento tre volte superiore a quello che caratterizzerà, nello stesso periodo, l'area dei paesi più sviluppati.

In questi anni i paesi emergenti hanno tratto beneficio dal proseguimento della fase di espansione globale e, in particolare, dalla crescita della domanda dell'area industrializzata, registrando consistenti incrementi delle loro esportazioni e un significativo aumento delle loro domande interne. L'avversione al rischio degli investitori internazionali è rimasta su livelli bassi per cui molto significativi sono stati i flussi di capitale estero che sono stati investiti nell'area emergente. In altre parole vi è stato da parte degli investitori uno spostamento di liquidità da attività con bassi rendimenti nelle economie sviluppate verso attività con rendimenti maggiori nei paesi in via di sviluppo.

E' stata soprattutto l'Asia che ha fatto registrare i tassi di espansione del PIL più elevati tra le varie aree emergenti e rappresenta il gruppo di paesi che più e meglio di altri ha saputo approfittare del rapido formarsi di un'economia globale. Anche nel corso del 2006 l'Asia ha realizzato una performance particolarmente favorevole con una crescita continentale dell'8,3% (ADB 2007), il tasso di crescita più elevato dell'ultimo decennio. Le previsioni per il 2007 indicano un rallentamento di circa mezzo punto della dinamica complessiva (7,6% nel 2007 e 7,7% nel 2008) che si attesterà in ogni caso a livelli molto alti.

Quando si parla di Asia, si pensa subito alla Cina e allo sviluppo economico davvero formidabile che l'ha caratterizzata. Va ricordato che in questi primi anni del secolo la Cina è riuscita a diventare, grazie allo straordinario sviluppo economico che l'ha

caratterizzata in questi ultimi venti anni (il tasso di crescita del PIL cinese è stato di oltre il 9% medio annuo), la seconda più grande economia dell'Asia (subito dopo il Giappone) e quella che oggi vanta la dinamica di espansione più sostenuta.

Ma in Asia non c'è solo la Cina. Anche l'India, con una dimensione demografica che si avvicina a quella cinese, si candida a divenire uno dei futuri giganti dell'economia mondiale. Certo è oggi ancora distante dalla Cina. Ma in una prospettiva a più lungo termine, l'India dovrebbe divenire entro il 2030 la terza potenza economica mondiale - in termini assoluti - davanti al Giappone e subito dopo gli Stati Uniti e la stessa Cina.

Sempre in Asia, va considerato poi il gruppo dei paesi del sud-est della regione, le famose 'Tigri asiatiche', con in testa Singapore, Taiwan e la Corea del Sud. In pochi decenni grazie a processi di rapida industrializzazione questi paesi hanno raggiunto redditi pro-capite ai livelli delle economie più avanzate e compresi tra i 13.500 dollari di Taiwan e i 25.200 dollari di Singapore.

Va tuttavia sottolineato che il contesto internazionale potrebbe diventare gradualmente sempre meno favorevole ai paesi e mercati emergenti. Da un lato, per il rallentamento dei mercati delle aree maggiormente sviluppate e dall'altro per il relativo riflusso della liquidità internazionale dai mercati a rischio nel periodo più recente. Ciò potrà penalizzare quei paesi emergenti che si trovano nella condizione di forti disavanzi esterni e di elevati indebitamenti, in particolare l'America Latina.

### **3. Il deficit commerciale americano e le incognite del suo finanziamento**

Previsioni per la maggior parte ottimistiche, dunque, per l'economia mondiale con riferimento all'anno appena iniziato ma che non devono far dimenticare i rischi e le incognite, davvero pesanti in taluni casi, che tuttora condizionano il suo futuro.

Per trattare in primo luogo i fattori economici, va ricordato innanzi tutto l'elevatissimo deficit della bilancia dei pagamenti correnti americana, che ha raggiunto nuovi livelli record lo scorso anno (circa 900 miliardi di dollari ovvero il 6.8% del PIL USA) e che registrerà solo una lieve riduzione nel 2007 (intorno al 10%) grazie al rallentamento degli Stati Uniti, da un lato, e alla ripresa in Europa e Asia, dall'altro. Il suo finanziamento continuerà a gravare, come avvenuto in questi ultimi anni, soprattutto sulle banche centrali di Cina, Giappone e dei maggiori paesi esportatori di petrolio. E' un circuito reale-finanziario del tutto peculiare, che di fatto sostiene la crescita globale, ma che è alla lunga insostenibile; anche se nessuno è oggi in grado di prevedere quando e come verrà modificato.

⋮

Nei confronti degli Stati Uniti, in particolare, anche grazie ai crescenti investimenti delle imprese americane, la Cina è riuscita ad aumentare fortemente le proprie esportazioni accumulando avanzi commerciali da record. E il surplus commerciale cinese è diventato uno dei punti di massima frizione nei rapporti con gli Stati Uniti e l'Amministrazione Bush. Tale avanzo ha diretto collegamento con la crescita dell'intera regione asiatica. Gli ingredienti del rapido sviluppo delle economie asiatiche possono

essere individuati, se ridotti all'osso, nei seguenti: un forte afflusso di investimenti dal resto del mondo, spesso accompagnati da tecnologie e conoscenze (*know how*) manageriali; uno spiccato dualismo tra settore avanzato e settore arretrato, così da alimentare un grande serbatoio di forza lavoro a basso costo; lo sviluppo di una complessa divisione del lavoro industriale nella regione, in grado di legare molte economie asiatiche tra loro. Nell'elettronica, negli apparecchi elettrici, nell'informatica, tanto per citare i settori più rilevanti, questa divisione del lavoro fa sì che le componenti di ogni singolo prodotto – si pensi ai computer - vengano fabbricate in più paesi dell'area e siano poi rifinite e assemblate soprattutto in Cina. Di qui sono esportate verso il resto del mondo. Circa metà del commercio estero cinese è oggi alimentato da questi scambi di pezzi e componenti '*made in Asia*'. Tanto da far assomigliare l'intera regione a una grande piattaforma produttiva che fabbrica al suo interno manufatti e li esporta poi, soprattutto, verso Stati Uniti e Europa, i mercati di sbocco più ricchi e privilegiati.

Ora, sono proprio queste caratteristiche che spiegano perché la crescita di tutte le economie asiatiche, a partire dalla Cina, dipenda in modo così rilevante dall'andamento delle loro esportazioni. Vi è sempre stata in effetti una stretta relazione tra dinamiche del commercio mondiale e tassi di crescita dell'area asiatica nel suo complesso. Ma questa eccessiva dipendenza dall'export, se dovesse perdurare a lungo, potrebbe rappresentare, a ben vedere, una sorta di tallone d'Achille dell'intera area. Essa è alla base degli enormi avanzi commerciali e di riserve valutarie accumulati dai paesi asiatici in questi anni. Di riflesso, essa è anche la fonte di forti tensioni e scontri protezionistici con l'Europa e gli Stati Uniti, sempre meno disposti a comprare (importare) a piè di lista prodotti asiatici (cinesi) ed a acquistare molto più di quanto non possano vendere.

E' vero che una correzione verso l'alto dei tassi di cambio delle monete asiatiche, oggi fortemente sottovalutate, potrebbe aiutare. Ma non riuscirebbe certo a eliminare il surplus asiatico, che ha caratteri, come si è visto, strutturali. Occorrerebbero in realtà dinamiche di crescita nuove nella regione, più orientate al mercato interno e capaci di rilanciare la domanda e i consumi domestici dei paesi asiatici, oggi fortemente sottodimensionati rispetto agli standard occidentali. Ma non sarà così facile. I cambiamenti necessari non si potranno decidere a tavolino. Richiederanno in realtà profonde riconversioni degli stessi processi di sviluppo. E quindi tempi lunghi per realizzarsi.

Nel mentre le tensioni con gli Stati Uniti, a parità di condizioni, sono destinate a aumentare. Con un crescendo di richieste divenuto martellante nella prima parte del 2005, l'Amministrazione Americana ha continuato a domandare una rapida e significativa rivalutazione dello yuan; mentre membri del Congresso americano hanno varato una linea ancor più dura, approvando un progetto di legge destinato a imporre una tariffa del 27,5 % su tutte le importazioni dalla Cina qualora il Governo Cinese si fosse rifiutato di rivalutare la propria moneta. Pressioni assai pesanti e che di fatto hanno finito per trasformare la questione del tasso di cambio in un tema squisitamente politico nei rapporti tra Beijing e Washington.

La scelta della Cina è stata di muoversi con estrema cautela in direzione di una prima rivalutazione dello yuan e - fatto ancor più importante - di legare la valuta cinese non più solo al dollaro ma a un paniere di valute. Va considerato che quest'ultima modifica comporterà nel tempo la diversificazione delle riserve di valuta estera della Cina, dal dollaro verso altre monete, quali l'euro e lo yen. Anche se c'è da aggiungere che effetti significativi di questa diversificazione sono prevedibili in particolare per i flussi futuri

di nuove riserve, mentre assai più incerto sarà l'impatto sulla composizione degli stock attuali, e quindi sull'ammontare di dollari detenuti attualmente nei forzieri della Cina.

Ma la Cina non è solo un concorrente degli Stati Uniti ed è oggi visto dall'amministrazione Bush anche come un potenziale partner strategico di cui gli Stati Uniti devono assicurarsi l'appoggio. Non solo nella sfera delle relazioni politiche - basti ricordare la lotta al terrorismo - ma anche e soprattutto in quelle economiche.

Proprio tenuto conto di questo doppio ruolo della Cina si può capire come gli Stati Uniti mostrino oggi un'ambiguità negli atteggiamenti verso il governo cinese oscillanti tra fermezza e flessibilità. Il fatto è che l'amministrazione Bush non ha ancora deciso quale politica seguire nei confronti di Pechino. Se quella del "contenimento", ovvero di una sorveglianza stretta e senza sconti, o viceversa quella della mano tesa e del coinvolgimento.

!

Tornando al disavanzo commerciale degli Stati Uniti le previsioni sono assai diversificate. Gli scenari più ottimistici fanno presente come il crescere dell'indebitamento netto americano sia principalmente legato all'aumento della domanda globale di attività in dollari e guardano alle previsioni positive circa le prospettive dell'economia mondiale secondo le quali la crescita globale si manterrà a livelli storicamente elevati così che un ulteriore deprezzamento del dollaro non potrà che favorire la crescita delle esportazioni americane mantenendo stabile nel breve periodo il suo deficit commerciale. A complemento di tale valutazione gli analisti convergono nell'affermare che lo stock di riserve internazionali dei mercati emergenti potrà anche mutare sul piano della composizione valutaria ma non potrà in ogni caso prescindere dal dollaro. La moneta americana potrebbe in futuro essere affiancata in misura maggiore da altre valute - a partire dall'euro - ma non perderà in ogni caso la sua funzione di moneta di riferimento e di veicolo degli scambi internazionali.

Scenari intermedi rispetto a quelli appena tratteggiati stimano invece che l'attuale finanziamento del deficit americano può essere sostenibile al massimo per un altro decennio dopo il quale il dsavanzo USA dovrà necessariamente calare entro il 2-3% del PIL. Questo aggiustamento potrebbe verificarsi naturalmente, in conseguenza di un ulteriore deprezzamento del dollaro e di una intensificazione dell'attuale rallentamento della crescita americana o, in alternativa, richiederà il ricorso ad adeguate misure di politica economica la cui realizzazione potrebbe incontrare serie difficoltà sul piano politico.

Ciò che si sa, comunque, è che il deficit americano continuerà a spingere il dollaro verso il basso anche nel prossimo biennio, soprattutto nei confronti dell'euro, con nuovi possibili record di apprezzamento della valuta europea, al di là di quanto avvenuto negli ultimi mesi. Effetti destabilizzanti o meno saranno legati ai tempi oltre che all'intensità di tali tendenze verso il basso della valuta americana.



#### 4. I nuovi equilibri geoeconomici e i rischi del neomercantilismo

La sospensione del Doha WTO Round (il negoziato commerciale multilaterale a favore dello sviluppo lanciato in seno alla World Trade Organization nel novembre 2001) verificatasi nel luglio dello scorso anno, se non riuscirà a trovare nei prossimi mesi sbocchi di qualche rilievo potrebbe trascinarsi a lungo. E rischia così di offrire nuovi forti incentivi alla crescita del bilateralismo commerciale e degli accordi preferenziali tra paesi che nel corso del 2006 ha registrato una nuova forte accelerazione. Va sottolineata a questo riguardo la crescita in modo spettacolare nell'ultimo decennio degli accordi commerciali preferenziali (PTA). In pochi anni il numero di tali accordi è cresciuto in modo spettacolare divenendo uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

Fino agli anni Ottanta la maggior parte dei PTA era stata realizzata dall'Unione Europea e aveva interessato sia paesi ex colonie dell'Europa sia paesi coinvolti, più o meno direttamente, nell'allargamento del processo di integrazione europea. Negli ultimi quindici anni il fenomeno si è rapidamente esteso anche ad altre aree e paesi. Gli Stati Uniti sono divenuti un protagonista della diffusione del regionalismo su scala mondiale, così come molti PVS hanno sviluppato accordi commerciali preferenziali sia tra loro sia con la maggior parte dei paesi industrialmente più avanzati.

Si è creato una sorta di effetto "domino": la creazione di blocchi commerciali regionali da parte dei maggiori paesi ha finito per esercitare una forte pressione all'adesione da parte dei paesi terzi nel timore di costi dell'esclusione sempre più elevati. Anche i paesi dell'Asia, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali, hanno cominciato a promuovere con intensità crescente accordi commerciali bilaterali e plurilaterali. La Cina è stato il paese più attivo e le iniziative cinesi con i paesi ASEAN e l'India hanno spinto prima il Giappone e poi la Corea a percorrere strategie analoghe e in parte concorrenti.

!

E' altresì importante ricordare che molti dei più recenti accordi preferenziali presentano profonde differenze nei loro contenuti rispetto alle esperienze del passato, sia per il diverso grado di sviluppo dei paesi che vi partecipano sia per i nuovi temi commerciali coperti. I contenuti non sono così limitati alla rimozione delle tradizionali barriere commerciali ma interessano in misura crescente i nuovi temi del commercio quali i diritti di proprietà intellettuale, i servizi, gli investimenti, la concorrenza e gli standard sociali e ambientali. Soprattutto nel caso degli Stati Uniti, gli accordi preferenziali presentano una estesa copertura di settori-attività e di sistemi regolamentari relativi ad aree quali le politiche di concorrenza, l'ambiente, l'e-commerce, standard sociali ovvero tematiche non incluse e/o appena sfiorate dai negoziati multilaterali in ambito WTO ed assumono così una configurazione cosiddetta "WTO-plus".

Anche grazie alle iniziative commerciali preferenziali degli Stati Uniti e dell'Europa e alla loro estensione su scala globale i PTA sono arrivati a coprire nel loro complesso (inclusi quelli dei PVS) circa un terzo del commercio mondiale ed altrettanto degli

scambi americani ed extracomunitari. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, il commercio totale (esportazioni e importazioni) con i partner dei PTA è stato stimato pari a 750 miliardi di dollari nel 2004. Se si tiene conto del completamento e della ratifica dei PTA ancora in corso di negoziazione si prevede che gli accordi preferenziali arriveranno a coprire nel prossimo futuro circa il 39 per cento del commercio totale degli Stati Uniti, ovvero il 46 per cento delle esportazioni totali americane. Anche se va aggiunto che larga parte di questi scambi riguarda i paesi vicini, nel nord e centro-America, degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda gli effetti dei PTA, la letteratura teorica ed empirica più recente dimostra che a determinate condizioni il regionalismo può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di "integrazione profonda" tra paesi (*deep integration*) consentendo di affrontare i "nuovi temi del commercio" (le *new trade issues*), dai servizi agli investimenti e alla mobilità del personale delle imprese estere. Tutto ciò richiede, però, che gli accordi preferenziali si muovano nell'ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale (Doha Round) e costituiscano così una sorta di ponte tra i regimi nazionali e quelli globali. Altrimenti, le modalità di integrazione possono diventare antagoniste al sistema globale, con destabilizzazioni e costi pesanti per tutti, e in particolare per i paesi più poveri e meno sviluppati, privi di un reale potere negoziale.

Ed è proprio quest'ultimo il rischio da fronteggiare a medio termine, in particolare con riferimento ai rapporti tra i maggiori paesi. Una minaccia tanto più seria, allorchè si consideri che la febbre da "*regionalismo antagonista*" sta investendo anche il continente asiatico, ove si sono moltiplicati nel 2006 i progetti di creazione di blocchi regionali a geometrie variabili. Ad esserne coinvolti sono stati paesi tradizionalmente baluardi del multilateralismo, quali il Giappone, o più isolazionisti, come la Cina e l'India.

Ora per alcuni versi tale sfida competitiva presenta degli aspetti positivi, in grado di spingere verso rinnovate politiche di sviluppo-cooperazione dei grandi attori globali, a beneficio di molti paesi partner dell'area in via di sviluppo. Allo stesso modo però la competizione tra i grandi poli dell'economia mondiale nelle strategie di bilateralismo commerciale, rischia di superare una soglia sostenibile e degenerare in forme di esasperato 'neomercantilismo'.

In un contesto di 'oligopolio bilaterale' vi è la possibilità concreta che i maggiori attori cerchino di creare separate e opposte sfere di influenza commerciale ed economica con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro. Più che il ritorno a forme di chiusura e protezionismo del passato (tariffe e dazi), di fatto improponibili perchè incompatibili con la nuova organizzazione dell'attività economica su scala globale, è l'affermazione di un acceso 'neomercantilismo' nelle relazioni commerciali a rappresentare oggi il vero rischio da scongiurare nei rapporti tra le aree in generale e nei rapporti transatlantici, in particolare. Va da sé che un simile scenario finirebbe per divenire foriero di rischi per lo stesso sistema commerciale globale.

## 5. Le nuove minacce alla sicurezza internazionale: una mappa dei principali rischi geopolitici

Molti diversi rischi minacciano gli equilibri del sistema internazionale e la nostra sicurezza. Alcuni di essi hanno carattere globale, altri sono più circoscritti ed altri ancora presentano una mescolanza di elementi globali e locali. Ben pochi possono essere gestiti, controllati o ridotti agendo in modo unilaterale e diretto. La grande maggioranza richiede una gestione complessa, spesso multilaterale, e un approccio multidisciplinare. Nell'insieme essi definiscono il campo d'azione cui dovrebbe essere preposto, se esistesse, un governo mondiale.

Gli effetti negativi dovuti all'assenza di un tale sistema di controllo, in un mondo sempre più strettamente interconnesso, vengono in qualche modo attenuati da altri strumenti che cercano di graduare l'uso della forza a fini di gestione delle crisi e che possono essere nazionali o internazionali, multilaterali, integrati o ad hoc, permanenti o temporanei, legali o illegali, privati o pubblici, eccetera. La diversa distribuzione, natura ed efficacia di tali strumenti e delle politiche che applicano è sicuramente un elemento molto importante da prendere in considerazione quando si tenta una valutazione dei rischi strategici. L'assenza, la debolezza o peggio ancora il contrasto tra diversi strumenti di gestione rendono la crisi più pericolosa ed imprevedibile, obbligando la comunità internazionale a difficili interventi di contenimento.

|

Un'analisi quantitativa della minaccia non può che constatare la sua estesissima diminuzione. Con la fine della Guerra Fredda e lo smantellamento del Patto di Varsavia, la pressione militare sovietica è sostanzialmente scomparsa e anche la minaccia nucleare è divenuta meno imminente: il rischio di una guerra globale non è più preso seriamente in considerazione. Tuttavia la minaccia è mutata e, da quantitativa, è divenuta soprattutto qualitativa: terrorismo, criminalità organizzata, instabilità locale e regionale, stati fallimentari e stati "canaglia", non costituiscono, presi singolarmente, una minaccia comparabile a quella del passato, ma nel loro insieme creano una generale percezione di insicurezza e di pericolo.

E' sostanzialmente impossibile rispondere coerentemente e unitariamente a queste minacce:

- perché esse si sviluppano in territori ed aree disperate e molto distanti tra loro,
- perché sono strutturalmente distinte e difficilmente assimilabili all'interno di un unico metodo operativo (richiedono ciascuna un approccio dedicato),
- infine perché gli interessi dei maggiori attori internazionali sono implicati in modo e con intensità molto diverse, a seconda delle singole crisi.

Manca quindi l'unità delle percezioni della minaccia prevalenti nei maggiori Paesi, anche perché è strutturalmente diversa la loro vulnerabilità. Ciò finisce per diminuire il livello di solidarietà che i principali governi sono in grado di esprimere l'uno nei

confronti dell'altro e quindi anche la coerenza e l'efficacia di gestione delle crisi da parte della comunità internazionale nel suo insieme.

Rimane il fatto innegabile che i principali Paesi, o anche solo i Paesi dell'Unione Europea e del Nord America, sono in grado di esprimere capacità militari, economiche e di *Intelligence* schiacciati nei confronti di qualsiasi possibile avversario, tuttavia non hanno risorse sufficienti per essere presenti e dominanti in ogni momento e in ogni luogo ove si manifesta una crisi. Questa situazione viene abilmente sfruttata dai potenziali avversari che, attuando strategie altamente asimmetriche, riescono a dare un'immagine spropositata delle loro capacità.

In sintesi, si può osservare che il fenomeno della globalizzazione, caratterizzato da crescenti interrelazioni nel campo commerciale, economico, finanziario e delle comunicazioni, nonché da un altissimo livello di mobilità delle persone, delle cose e delle conoscenze, non ha ancora prodotto un adeguato sistema di governo della sua sicurezza intrinseca e che in questa carenza si sono abilmente inseriti fenomeni criminali transnazionali, come il terrorismo e la criminalità organizzata con conseguenze negative per l'insieme delle società globali.

Tutto ciò avrebbe un'importanza relativa se questo fenomeno non si fosse inestricabilmente mescolato con quello delle crisi regionali e con la progressiva perdita di credibilità e di efficacia di molti governi di paesi posti in aree chiave per gli interessi del mondo sviluppato. E' la commistione tra sicurezza energetica, governi fragilizzati, montare del radicalismo religioso fondamentalista, terrorismo, commercio della droga, eccetera, che rende così difficile il controllo e la riduzione della minaccia.

;

Oggi vediamo il moltiplicarsi di interventi "di pace" o di gestione delle crisi in molte parti del mondo, ma particolarmente in una sorta di fascia posta immediatamente a Nord dell'Equatore, in Africa e in Asia Occidentale (Medio Oriente): la cosiddetta "Mezzaluna delle crisi". Lì si concentra gran parte del petrolio e del gas importati dall'Europa e dagli Stati Uniti. Questa vasta area è anche caratterizzata da numerose guerre, dall'esistenza di veri e propri "buchi neri" (dalla Somalia al Darfur, ad alcune zone della Nigeria dell'Iraq e del Pakistan, eccetera) e dalla presenza di stati difficili o problematici (Iran, ma forse anche Pakistan ed altri) che attraggono criminalità e terrorismo e producono instabilità e minaccia.

Fenomeni analoghi si sviluppano in altre parti del mondo quali ad esempio i Balcani (ex-Jugoslavia), l'area del Caucaso, l'Asia Centrale e Meridionale, l'America Latina. Essi però, allo stato attuale, non hanno quell'impatto strategico di prima grandezza che hanno invece le crisi nell'area della "Mezzaluna". Il che non significa che la situazione non possa mutare, anche molto rapidamente: ricordiamo ad esempio l'impatto globale delle crisi finanziarie in Argentina e in Indonesia o l'importanza che potrebbe assumere la destabilizzazione di uno dei Paesi dell'ASEAN.

Quella che segue è quindi solo una rapida lista dei rischi e delle minacce, con alcune brevi note esplicative. Si tratta di una valutazione "a bocce ferme": qualsiasi analista sa che in questo campo è bene non dimenticarsi mai di ciò che è inaspettato.

1. *Energia* (petrolio e gas in particolare); la sicurezza energetica presenta molteplici aspetti:
  - a. Sicurezza degli approvvigionamenti (produzione)
  - b. Sicurezza della distribuzione (oleodotti, gasdotti, linee marittime di comunicazione, porti, raffinerie eccetera)
  - c. Sicurezza finanziaria (prezzo, riciclaggio)
  - d. Sicurezza ambientale
  - e. Sicurezza politica, con particolare riguardo a
    - i. Iran
    - ii. Nigeria
    - iii. Iraq
    - iv. Russia
    - v. Venezuela
    - vi. Arabia Saudita.
  
2. *Proliferazione delle armi di distruzione di massa*, e quindi:
  - a. Iran
  - b. Corea del Nord

Ma anche il rischio di proliferazioni indotte in Paesi terzi e il rischio che armi di distruzione di massa in mano di governi deboli finiscano in mani improprie e quindi:

  - c. Pakistan
  - d. Egitto
  - e. Arabia Saudita
  - f. Altri?
  
3. *Terrorismo internazionale e crisi locali*, con particolare attenzione alla tenuta dei governi e alla commistione terrorismo + criminalità organizzata:
  - a. Iraq
  - b. Somalia
  - c. Darfur
  - d. Afghanistan e Pakistan (India?)
  - e. Palestina
  - f. Libano (e Siria)
  - g. Penisola araba
  - h. Maghreb
  - i. Indonesia, Filippine, ecc.
  - j. Colombia
  
4. *Paesi chiave in condizione di potenziale debolezza* o che, per evoluzioni politiche interne, possono alimentare rischi di crisi internazionali:
  - a. Turchia (crisi con l'Europa, rapporti con crisi in Medio Oriente, Iran e Caucaso, evoluzioni politiche interne)
  - b. Taiwan (possibile tentativo di dichiarazione di indipendenza dalla Cina)
  - c. Pakistan (futuro di Pervez Musharraf)

- d. Giappone (problemi politici del governo di Shinzo Abe e loro possibili riflessi internazionali)
5. *Potenziali debolezze europee, ove non venisse risolto positivamente l'attuale stallo "costituzionale"*:
- a. Possibile crisi economica e di bilancio in Ungheria
  - b. Problemi politici (e populismi nazionalistici) in Polonia, Repubblica Ceca, Slovacca, Romania
  - c. Pessimo dibattito elettorale alla presidenziali in Francia, con forte ritorno di temi nazionalisti e protezionisti (+ forte dimensione anti-turca)
  - d. Delicato passaggio politico in Germania: il Cancelliere Angela Merkel è alla ricerca di una dimensione internazionale vincente che fatica a trovare, sia in Europa che nei confronti della Russia e/o del dialogo transatlantico
  - e. Debolezza della maggioranza in Italia
  - f. Incertezze sulla futura leadership di Gordon Brown nel Regno Unito
6. *"Azzoppamento" della leadership di Gorge W. Bush e conseguente indebolimento dell'interlocutore americano, nonché della sua capacità di guidare verso una più efficace governabilità internazionale (senza dimenticare le pulsioni protezioniste di una Congresso a maggioranza democratica).*

!

Nel suo quadro generale il sistema internazionale si presenta quindi frammentato in una serie diversa di crisi e di interessi che faticano a trovare elementi comuni di solidarietà e di iniziativa (e quindi di governabilità). Questa situazione è chiaramente rispecchiata nell'andamento dei negoziati sul futuro regime del commercio internazionale, e dal progressivo affermarsi, nel campo energetico e politico, di una serie di accordi bilaterali di tipo preferenziale che tendono a segmentare il mercato, rendendolo meno elastico e quindi anche più esposto a crisi e conflitti.

Questa frammentazione non ha dato ancora luogo alla creazione di veri e propri blocchi contrapposti, resi peraltro difficili dalla perdurante assoluta superiorità militare americana nei confronti di qualsivoglia possibile coalizione di altre potenze. Tuttavia tale frammentazione è sufficiente ad impedire il coagularsi di un più alto livello di governabilità della globalizzazione, e quindi al permanere dei rischi sistemici che abbiamo prima individuato.

Naturalmente la maggiore responsabilità di questa situazione ricade sulle scelte compiute in questi anni dall'amministrazione americana e sulla incapacità europea di proporre alternative credibili ed efficaci. Ciò dovrebbe indicare anche la strada da percorrere per migliorare la situazione.

## 6. Le perduranti incognite del mercato petrolifero e gli scenari futuri del Medio Oriente

Uno shock in grado di stravolgere le previsioni di crescita globale potrebbe derivare da un brusco perdurante aumento dei prezzi del petrolio (al di sopra dei 75 dollari al barile).

L'aumento dei prezzi del petrolio ha occupato la scena per buona parte dell'anno scorso. Al di là di fattori specifici, sono soprattutto due le tendenze di fondo che sostengono da tempo la crescita del prezzo del petrolio: la domanda crescente legata alla ripresa mondiale in corso, specialmente in alcuni paesi emergenti, innanzi tutto la Cina; vaste strozzature nell'offerta di greggio, dovute ad un'inadeguata espansione negli ultimi anni della capacità di estrazione e ai timori di brusche interruzioni nelle forniture, a causa del dilagante terrorismo mediorientale e delle perturbazioni politiche che hanno investito a turno importanti paesi produttori, quali il Venezuela, prima, la Nigeria, poi, e oggi l'Iran.

I prezzi elevati non hanno penalizzato - almeno finora - la fase di espansione in corso. Ma ciò è dovuto a una serie di favorevoli circostanze che molto difficilmente potranno ripetersi in futuro. Gli alti prezzi del greggio sono così destinati ad avere certamente un impatto negativo sulla crescita delle economie dei Paesi industrializzati, soprattutto su quelle che più dipendono dall'import di greggio.

Gran parte della crescita della domanda di petrolio è soddisfatta dalla produzione dei paesi OPEC mentre l'offerta dei paesi che non fanno parte del cartello petrolifero presenta comunque limiti nella sua capacità di espandersi. Ciò significa che grandi produttori come l'Arabia Saudita e il Kuwait sono sì in grado di garantire gli aumenti annui di domanda sui mercati ma estraendo a un ritmo molto prossimo alla capacità massima. Non dispongono così di margini inutilizzati da poter sfruttare - come in passato - per aumentare l'offerta e stabilizzare i prezzi in presenza di forti e impreviste perturbazioni sui mercati.

A ciò si aggiunga che gli andamenti dei prezzi del petrolio sono caratterizzati da movimenti finanziari speculativi che lucrano sulle incertezze politiche e sulle situazioni di crisi che caratterizzano i mercati petroliferi mondiali. Sono tutte tendenze destinate a perdurare. Ne consegue che si dovrà convivere nei prossimi anni con alti prezzi del greggio, che potranno oscillare tra i 50-60 dollari in termini reali ma con punte di oscillazione anche molto più forti.

Il mercato petrolifero, per quanto caratterizzato da prezzi in diminuzione negli ultimi mesi continuerà ad essere dominato in effetti da forti tensioni tra domanda e offerta complessive e, soprattutto, da ridottissimi margini di capacità inutilizzata, in grado di esporlo a nuove crisi, anche repentine. Un brusco forte aumento del prezzo del greggio potrebbe essere causato in un qualsiasi momento dell'anno da brusche interruzioni nelle forniture di greggio derivanti dall'aggravarsi di uno o più dei tanti focolai di crisi che caratterizzano il quadro geostrategico quali le forti tensioni in Medio Oriente e la guerra civile in Iraq.



L'occupazione dell'Iraq e l'abbattimento del regime iracheno di Saddam Hussein - basato sul dominio della minoranza sunnita del paese - è stato il fattore più destabilizzante che la regione abbia conosciuto dopo l'insediamento di Israele (1948) e quello del regime khomeinista in Iran (1979).

Fino all'insediamento del regime khomeinista, il problema palestinese e le ambizioni panarabe hanno costituito il principale e devastante fattore di instabilità della regione. Sebbene questo fattore non abbia più cessato da allora di esercitare il suo impatto destabilizzante e sia tuttora assai vivo, la sua intensità si è di gran lunga attenuata a misura che il panarabismo si è sfaldato e interessi "nazionali" e "moderati" hanno preso a prevalere nei maggiori paesi arabi. Il culmine di questa tendenza è stato raggiunto con il trattato di pace fra Israele e Giordania.

Il focolaio dell'instabilità si è trasferito invece nell'area del Golfo Persico come conseguenza dell'ascesa del regime islamico dell'Iran. In quest'area si sono avvicendate da allora tre grandi guerre: la guerra fra Iraq e Iran negli anni 1980-88, la guerra seguita all'occupazione del Kuwait nel 1990-91 e, il complesso conflitto iniziato nel 2003 con l'occupazione dell'Iraq da parte della coalizione occidentale guidata dagli USA. Occorre aggiungere che, anche quando non c'è stata guerra aperta, la tensione è sempre stata molto alta, come nel decennio fra la guerra del 1990-91 e la caduta di Saddam Hussein. Inoltre, c'è un legame fra i conflitti dell'Asia centrale (Afghanistan, Kashmir) e quelli del Golfo assai intenso e diretto (di gran lunga più concreto di quello solo ideologico che esiste fra tutti questi conflitti e la Palestina).

Il conflitto aperto dall'abbattimento del regime di Saddam Hussein innalza in modo qualitativo il livello di instabilità della regione per molti motivi. Innanzitutto, perché ha colpito al cuore - e nessuno è oggi in grado di dire se una guarigione sarà possibile - il sistema degli stati formatosi con la caduta dell'impero ottomano e la colonizzazione e consolidatosi poi con l'indipendenza nazionale.

Dopo l'attacco di Al Qaida dell'11 settembre, l'amministrazione Bush si è innanzitutto preoccupata di contrastare l'ambiguità sunnita, in particolare saudita, verso il terrorismo jihadista (di stampo indubbiamente sunnita) nonché di mettere un termine alle inconcludenti politiche di stabilizzazione del Golfo basate sull'alleanza con l'Arabia Saudita e i paesi del CCG. Per fare ciò, sotto l'influenza dei neocons, l'amministrazione si è proposta di abbattere il regime iracheno e instaurare al suo posto una democrazia, nella quale del tutto naturalmente - secondo il pensiero neocon - lo storico ed arbitrario dominio della minoranza sunnita sarebbe stato sostituito dal legittimo governo della maggioranza sciita. Senonché le cose sono andate in tutt'altro modo. I baathisti, i nazionalisti e i jihadisti hanno oggettivamente costituito un blocco sunnita che rifiuta di essere spodestato dagli sciiti e attacca con violenza inaudita sia gli sciiti sia gli americani che di fatto ne sponsorizzano il potere. Questo attacco ha avuto il risultato di rinsaldare l'identità sciita e la solidarietà fra sciiti iracheni e iraniani, scatenando una guerra settaria non meno micidiale delle guerre etniche cui si assiste nei Balcani. La disintegrazione che questa guerra intestina minaccia appare ormai difficilmente contrastabile da misure politiche interne e da interventi militari esterni. Inoltre, tale disintegrazione non minaccia solo l'Iraq, bensì pressoché tutti gli stati e i regimi limitrofi con ripercussioni anche su quelli della regione non immediatamente confinanti.

Linee di frattura settarie ed etniche che gli stati successori dell'impero ottomano e degli imperi coloniali hanno cercato di cicatrizzare durante la loro esistenza - talvolta ormai non breve - rischiano di riaprirsi e di mettere in forse un ordine internazionale che nella regione è già stato indebolito ed eroso dagli *shocks* precedenti. Per questo, il conflitto in corso in Iraq, aperto dall'intervento USA del 2003, rischia di essere il terzo più



devastante fattore di destabilizzazione della regione dopo quelli che abbiamo ricordato. Che cosa ci riserva il futuro?

;

La regione del Medio Oriente è costituita da stati prevalentemente autoritari, toccati da problemi strutturali di coesione politica e sociale oltre che spesso da grandi disuguaglianze di reddito. Le differenze fra questi stati sono notevoli, specialmente dal punto di vista dello sviluppo e la loro integrazione regionale sul piano istituzionale e degli scambi economici è debole e sul piano degli scambi le relazioni regionali restano irrilevanti o modeste.

In generale, negli ultimi venti anni il mondo arabo è figurato agli ultimi posti delle varie classifiche internazionali, sia politiche che economiche e sociali. Le prospettive non sono brillanti, anche se il trasferimento della ricchezza dai paesi arabi ricchi a quelli meno ricchi o poveri funziona meglio che nel passato. Così, incentivata dai cattivi rapporti con gli USA dopo l'attacco dell'11 settembre, negli ultimi anni c'è stata una forte ondata di investimenti dai paesi più ricchi del Golfo a quelli del Mediterraneo, con effetti significativi sul piano economico. Nel complesso, tuttavia, le previsioni restano quelle di un avanzamento lento, faticoso e incerto, marcato da forti differenziazioni sub-regionali. Il futuro, dunque, non sembra riservare una situazione molto favorevole per l'insieme della regione.

Le difficoltà del futuro arabo, da un punto di vista più strettamente politico e di sicurezza, dipendono da due fattori (a) il carattere autoritario e tradizionale dei regimi politici, e (b) l'alto grado di conflittualità. Sebbene entrambi questi fattori abbiano origini endogene, la regione araba si distingue per l'alto livello di interferenza esterna di cui è oggetto. I conflitti della regione hanno tutti un'alta componente esterna, quando non sono chiaramente internazionalizzati ed anche il carattere autoritario dei regimi interni è in qualche modo legato a fattori esterni. Perciò, nel cercare di definire il futuro della regione (e di migliorarlo) occorre fare delle congetture sia sul futuro dei regimi politici che su quello dei conflitti, ma in entrambi i casi si deve tener conto che le due variabili sono altamente legate a fattori esterni che la regione non controlla.

C'è dunque una domanda cruciale al fondo dell'analisi relativa a questa regione la quale riguarda il suo rapporto con le altre regioni, in particolare con l'Occidente: perché questo rapporto è così intenso e conflittuale? Il futuro della regione dipende molto dalla politica internazionale. Perciò, la riflessione sulle radici del conflitto fra Occidente e mondo arabo-musulmano è determinante per risalire ai fattori che condizionano il futuro arabo - la conflittualità e il carattere autoritario dei regimi. In altri termini, i due nodi regionali che abbiamo appena indicato potranno sciogliersi solo se i fattori esterni che influiscono sulla regione e i rapporti internazionali che ne conseguono saranno normalizzati.

In conclusione, il futuro si presenta assai difficile a causa del persistere dell'autoritarismo all'interno e dei conflitti sia interni sia esterni, ma poiché queste due variabili sono largamente influenzate dai fattori internazionali, in realtà il futuro si presenta difficile innanzitutto per il persistere di rapporti internazionali particolarmente conflittuali.

Un'analisi di lungo periodo richiede dunque una risposta alla domanda che abbiamo sottolineato poco più sopra: quali sono i motivi di fondo del conflitto fra Occidente e mondo arabo e mussulmano?

!

A più breve distanza, le tendenze che sembra dover esaminare sono soprattutto tre: (a) il futuro dell'integrazione e disintegrazione politica degli stati arabi attuali; (b) il futuro del jihadismo; (c) il futuro dello sviluppo politico e sociale del mondo arabo.

(a) L'analisi con la quale queste riflessioni sul futuro del mondo arabo sono state introdotte, già mette in luce il problema che si prospetta circa la struttura statale dei paesi della regione. Mentre ci sono una serie di stati, soprattutto in Nord Africa, dotati di una solida profondità storico-istituzionale, come l'Egitto, il Marocco, la Tunisia e l'Algeria, gli altri non hanno ancora metabolizzato le divisioni e gli accorpamenti compiuti con la caduta dell'impero ottomano. Così, la nozione di Siria resta nell'ambiguità. Israele è ancora inadeguatamente riconosciuto nella regione e d'altra parte è a tutt'oggi un'entità statale dai confini non determinati. La disintegrazione dell'Iraq è sotto gli occhi di tutti e, se essa dovesse compiersi, tutti gli stati vicini ne risentirebbero perché ognuno di essi sarebbe influenzato dalle lealtà diverse da quelle agli stati attuali che covano sotto questa disintegrazione, siano esse settarie o etniche – la Turchia, la Siria e l'Iran, a causa dei curdi; l'Arabia Saudita, Bahrein e gli altri stati del CCG a causa degli sciiti; ancora l'Iran a causa degli arabi del Kuzestan; per non parlare dei rischi di sovversione sunnita, islamista e jihadista che riguarderebbero soprattutto Siria e Giordania (ma anche gli altri regimi).

Lo scenario di un rimescolamento delle frontiere degli stati attuali è estremo ma non impossibile. Ed esiste un rischio di formazione di stati "falliti". Questa tendenza è in via di accentuazione e non sembra possa essere contenuta o arrestata da fattori interni alla regione mentre i recenti interventi esterni l'hanno aggravata. Al punto in cui si è arrivati è necessario un appropriato riorientamento della politica internazionale e non è in ogni caso pensabile che nuovi interventi, anche se positivi, risolvano la questione in pochi anni. Se non interverrà un'adeguata riformulazione della politica internazionale nei confronti della regione, non c'è dubbio che questa andrà verso la disintegrazione e che gli effetti non mancheranno di propagarsi in qualche modo in Occidente e a livello internazionale.

(b) Il jihadismo è il risultato di una lunga evoluzione intellettuale e politica, in parte legata allo scontro del nazionalismi arabo e mussulmano in una partita con il colonialismo mai da loro considerata chiusa, in parte autonoma da questi sviluppi e tutta interna. Se dobbiamo credere alle analisi – largamente condivise – di Olivier Roy e Gilles Kepel, il jihadismo è l'espressione politico-ideologica di quella parte di mussulmani che continuano a credere nella necessità di fondare (o rifondare) la comunità transnazionale dei credenti – a cominciare dalla liberazione di quella occupata dagli infedeli – come entità statale che li raccoglirebbe a livello sociale. In questa comunità credono anche masse di mussulmani che vivono sparsi nei più diversi paesi, in particolare in Occidente, e che vivono però la fede in modo pietistico e privato, integrandosi dal punto di vista sociale negli stati in cui vivono (tanto più facilmente quanto più questi sono liberali). Infine, una parte di mussulmani, dopo la fase di lotte

degli anni 1980 e 1990, è pervenuta a scartare l'idea della comunità di credenti transnazionale fondata su uno stato a carattere islamico e ha deciso di battersi negli ambiti degli stati secolari in cui vive. Questi sono anche i mussulmani che, specialmente in alcuni paesi arabi del Mediterraneo (ma anche in Pachistan), hanno costituito dei partiti con programmi che molti analisti riconoscono come democratizzanti. Essi si battono contro i rispettivi regimi autoritari. Accusano l'Occidente dell'appoggio che fornisce a tali regimi, ma non hanno verso gli occidentali un atteggiamento preconcetto, anzi è spesso aperto al dialogo.

L'ondata jihadista, con il seguito di terrorismo, attacchi suicidi e fanatismo, non è destinata ad essere sradicata dalla guerra globale al terrorismo scatenata dagli USA. Mentre alcuni interventi militari possono essere necessari (come in Afghanistan), la loro efficacia è condizionata ad una riconciliazione dei contrasti politici in corso fra Occidente e mondo arabo-mussulmano e quindi a una convinta partecipazione dei mussulmani e degli arabi alla lotta contro il terrorismo. L'intervento esterno salda le diverse parti mussulmane in una solidarietà di fondo contro tale intervento. È anche condizionata all'appoggio occidentale ai partiti politici religiosi a carattere democratizzante, piuttosto che alla stabilità che provvedono i regimi filo-occidentali ma autoritari. Anche qui, è dunque il fattore esterno che deve essere modificato perché possa modificarsi e venire infine meno la tendenza jihadista nella sua virulenza attuale.

Il jihadismo è ovviamente un fattore di terribile ritardo e instabilità per il mondo arabo-mussulmano. Più che di un'urgente vittoria c'è bisogno di un urgente riorientamento delle politiche estere e di sicurezza.

(c) L'evoluzione politico-sociale del mondo arabo è dal 2002 egregiamente seguita dalla pubblicazione annuale dello Arab Human Development Report edito dallo UNDP, al quale rinviamo. La tesi di fondo del team, interamente arabo, che redige il rapporto è che, da un lato, esiste una forte correlazione negativa fra lentezza dello sviluppo sociale e assenza di istituzioni politiche democratiche nei paesi arabi; dall'altro, questa correlazione negativa persiste perché persiste l'interferenza negativa esterna di cui abbiamo già parlato. Il Rapporto sostiene infatti che il ritardo nello sviluppo sociale del mondo arabo piuttosto che a fattori culturali intrinseci va addebitato alle condizioni avverse in cui le società arabe si trovano ad affrontare il passaggio alla modernità, rivendicando autonomia nel perseguire nel tempo il cambiamento e la modernizzazione.

;

In conclusione, il mondo arabo è soggetto a fattori endogeni che ne ritardano il cambiamento e la modernizzazione. Ciò lo tiene in coda allo sviluppo in termini mondiali e ne ostacola la globalizzazione. Le tendenze che si sono affermate negli ultimi anni, in particolare l'indebolimento delle compagini statali, potrebbe aggravare questa situazione e portare anche all'emergere di qualche stato "fallito". La caratteristica di questo andamento negativo è l'alta implicazione in esso di fattori internazionali, il cui cambiamento è incerto e, comunque, non può essere rapido.

## 7. Le ambizioni nucleari dell'Iran: quali rischi?

La politica nucleare dell'Iran è parte di un più ampio disegno strategico volto a restituire al paese un ruolo di primo piano nella gestione degli affari regionali. Quest'ambizione, che appartiene alla tradizione di politica estera dell'Iran/Persia e non è una prerogativa dell'attuale regime clericale, si scontra con il sistema di equilibri messo in piedi dagli Stati Uniti grazie a una fitta rete di relazioni che in vario grado legano a Washington tutti i paesi della regione – con l'eccezione della Siria e in parte del Libano. L'ostilità agli Stati Uniti è costata all'Iran la mancanza di sostanziali appoggi esterni durante la lunga guerra con l'Iraq (1980-88), la possibilità di intavolare relazioni cordiali con gli altri paesi del Golfo e decenni di relativo isolamento internazionale. Il risultato è che il complesso di relazioni internazionali dell'Iran è largamente al di sotto del suo potenziale, sia da un punto di vista diplomatico sia da un punto di vista economico e commerciale.

Negli ultimi anni, però, gli sviluppi che hanno interessato la regione del Golfo e del Medio Oriente hanno aperto spazi di manovra in precedenza preclusi. Il rovesciamento del regime di Saddam Hussein in Iraq ha privato Teheran del suo principale antagonista regionale e portato alla ribalta una maggioranza sciita irachena su cui può esercitare una certa influenza, mentre la guerriglia anti-americana ha ridotto la capacità d'azione militare degli Stati Uniti (impegnati anche in Afghanistan). L'intervento in Iraq, insieme all'aperto sostegno a Israele e ad alcune pratiche controverse legate alla "guerra al terrore" (si pensi a Guantanamo o allo scandalo delle torture di Abu Ghraib), ha gravemente compromesso il prestigio degli Stati Uniti nell'area e contribuito ad alienare l'opinione pubblica araba verso i governi autoritari amici degli Usa, accusati di colpevole acquiescenza. L'Iran si è giovato delle difficoltà americane e del discredito di alcuni governi chiave come quelli saudita ed egiziano per uscire dall'isolamento ed aumentare influenza e prestigio. In ciò ha potuto beneficiare degli effetti dell'alto prezzo del petrolio, un'altra implicazione della guerra in Iraq.

Il governo di Teheran si è mosso su tre binari paralleli. In primo luogo, ha approfondito i contatti con gli attori regionali che in varia misura condividono l'obiettivo di resistere all'influenza americana: la Siria, lo Sciri (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq – uno dei due maggiori partiti sciiti iracheni) in Iraq, Hezbollah in Libano, ed alcuni gruppi armati palestinesi (Jihad Islamica e in misura minore Hamas). In secondo luogo, soprattutto da quando Ahmadinejad occupa la presidenza, ha intensificato gli sforzi per guadagnare consensi anche presso le masse arabe sunnite, nel tentativo di accreditarsi come più autorevole 'campione' dell'Islam (non solo sciita) in chiave anti-occidentale (è soprattutto in questa luce che va interpretata l'ostilità iraniana a Israele). Infine, l'Iran ha accelerato lo sviluppo del programma nucleare.

La questione nucleare è sensibile perché in grado di innalzare il livello delle tensioni ad un punto da tale da poter innescare pericolose escalation. Le implicazioni della 'bomba atomica degli *ayatollah*', come la stampa ama sintetizzare la minaccia, sono infatti molto serie. Lo spostamento della bilancia regionale a favore dell'Iran acuirebbe la rivalità con gli stati vicini (e gli Usa), destabilizzando ulteriormente una regione strategicamente cruciale come il Golfo. Paesi come l'Arabia Saudita o l'Egitto potrebbero essere indotti ad esercitare l'opzione nucleare militare nel tentativo di riequilibrare i rapporti di forza. Una corsa alle armi atomiche nella regione inoltre scardinerebbe del tutto il regime di non-proliferazione nucleare, uno dei principali pilastri della sicurezza e stabilità internazionali.

L'Iran nega di avere ambizioni militari – che peraltro gli sono precluse dal Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp) di cui è parte– ed insiste sul suo diritto a sviluppare tecnologia nucleare civile, in particolare la delicata fase dell'arricchimento dell'uranio. Quest'ultimo è un procedimento necessario alla produzione di energia (non rientra tra le attività proibite) che però può essere facilmente convertito ad usi bellici. Se sviluppasse capacità di arricchimento su scala industriale, l'Iran disporrebbe di capacità militari virtuali che gli consentirebbero di dotarsi di un deterrente in tempi relativamente brevi o, nel caso peggiore, di costruirsi la bomba in segreto. È quindi attorno alla questione dell'arricchimento che ruota la vertenza tra l'Iran e il Consiglio di sicurezza (Cds) delle Nazioni Unite.

Dopo intense consultazioni volte a superare le resistenze della Russia e della Cina (membri permanenti con diritto di veto), il Cds ha infine approvato un limitato regime di sanzioni, motivandolo con il rifiuto del governo iraniano di sospendere l'arricchimento a tempo indeterminato e di non cooperare a sufficienza con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). Una prima risoluzione (ris. 1737, dicembre 2006) ha interdetto l'esportazione in Iran di tecnologie e materiali nucleari (e prodotti correlati) e richiesto il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da persone fisiche o giuridiche legate al programma nucleare iraniano; un secondo provvedimento, adottato a marzo 2007 (ris. 1747), ha esteso la lista dei soggetti sottoposti a sanzioni finanziarie, invocato maggiore vigilanza sugli spostamenti internazionali di alcune figure chiave del programma nucleare, sospeso l'erogazione di nuovi prestiti all'Iran e introdotto un embargo sulle esportazioni iraniane di armi (una misura, quest'ultima, diretta ad ostacolare le presunte forniture ad Hezbollah). Da Teheran non sono venuti segnali di cedimento e anzi il governo ha denunciato le sanzioni come provvedimenti illegali.

!

Il contrasto Cds-Iran rischia così di precipitare in una vera e propria crisi e il futuro è incerto. Per avere un'idea più chiara di quali siano i possibili scenari futuri è opportuno chiarire quali siano i margini di manovra dei principali attori coinvolti – Stati Uniti ed Iran – e quali le variabili in grado di imprimere una direzione diversa al corso degli eventi.

Al momento non sembrano sussistere le condizioni per un intervento armato da parte degli Usa contro le infrastrutture nucleari iraniane, sebbene l'amministrazione Bush continui a sostenere che tutte le opzioni sono sul tavolo. Gli Stati Uniti non sembrano disporre del capitale necessario a sostenere i costi politici di un intervento che incendierebbe l'intera regione del Medio Oriente e del Golfo. Russia e Cina hanno sempre espresso totale contrarietà all'ipotesi e anche l'appoggio degli alleati europei è dubbio (e alti i rischi di nuove, dolorose lacerazioni interne all'Ue). Non è possibile escludere (anche se improbabile allo stato attuale) che Israele, dove sono più acute le ansie di sicurezza, prenda la decisione di bombardare le infrastrutture nucleari iraniane. Per condurre un'operazione del genere, però, Israele avrebbe comunque bisogno del benestare di Washington (nonché di supporto logistico e militare), il che riproporrebbe il problema delle ripercussioni dell'attacco più o meno nello stesso modo che se venisse da parte americana. Ma non è solo a causa degli elevati costi politici che l'opzione militare sembra ora perdente: stando alla maggioranza degli esperti militari, nella

migliore delle ipotesi il bombardamento delle infrastrutture nucleari iraniane potrebbe rallentare, ma non arrestare, lo sviluppo del programma. I siti industriali iraniani sono infatti sparsi per tutto il paese, spesso costruiti nel sottosuolo (è il caso di Natanz, sede dell'impianto per l'arricchimento) o in prossimità di centri abitati. I costi umani di un bombardamento sarebbero molto alti, mentre il successo tutt'altro che scontato. Considerando che l'Iran a quel punto non avrebbe remore a cercare di dotarsi della bomba al più presto, sembra ragionevole pensare che ad un primo attacco ne dovrebbero seguire altri. Il rischio è quindi quello di aprire un vero e proprio nuovo fronte di guerra accanto all'Iraq e all'Afghanistan. Un ulteriore argomento che sembra allontanare l'ipotesi di uso della forza è che, stando alle stime dei servizi di intelligence occidentali, ci sarebbe tempo sufficiente per imbastire una strategia diplomatica prima che l'Iran oltrepassi la 'soglia' della capacità di arricchimento su scala industriale previsione più azzardata (secondo gli israeliani tal soglia potrebbe essere oltrepassata entro fine 2008; secondo i servizi americani, intorno al tra il 2010 e il 2015).

!

Egualemente improbabile nel breve periodo è un improvviso riavvicinamento tra gli Usa e l'Iran. Molti esperti ritengono che, al di sotto della superficie di contrasti, agisca una logica sotterranea in favore di una normalizzazione dei rapporti tra Teheran e Washington. L'Iran potrebbe dare un contributo importante alla stabilizzazione dell'Iraq e al depotenziamento delle tensioni nel Golfo in cambio del riconoscimento da parte Usa del suo ruolo regionale. In più, si aprirebbero nuove opportunità commerciali, in particolare nel (sottosviluppato) mercato energetico iraniano. La possibilità che si dia questo risultato è però vincolata ad un processo di graduale smussamento degli elementi di attrito molto difficile da portare avanti. Negli Stati Uniti l'avversione nei confronti dell'Iran attraversa ogni livello dell'establishment – funzionari, politici di entrambi i partiti, mondo degli affari, stampa – ed è diffusa anche nell'opinione pubblica. Non possono essere sottovalutate neanche le pressioni della lobby pro-israeliana e dei governi arabi timorosi dell'ascesa dell'Iran. Per Washington fidarsi di Teheran è ancora un calcolo troppo azzardato. La sfiducia nei confronti degli Usa è diffusa anche in Iran, dove al momento sembra prevalere la posizione di chi ritiene che l'antagonismo verso gli Usa paghi più in termini di prestigio e influenza di un miglioramento dei rapporti.

Che cosa può accadere allora nel breve periodo? Le priorità immediate degli Usa sono il contrasto dell'influenza iraniana e l'isolamento progressivo dell'Iran, nel tentativo di favorire fratture interne all'establishment iraniano e ottenere l'arresto dell'arricchimento. L'Iran, dal canto suo, punta a resistere alla pressione internazionale pagando il minor prezzo possibile, nella speranza di dividere Washington dai suoi partner.

Gli Stati Uniti sembrano orientati a muoversi su più livelli. Innanzitutto è nel loro interesse – e in quello dei loro alleati europei – tenere unito il 'fronte Onu'. L'assenso alle sanzioni di Russia e Cina – entrambe con rilevanti interessi commerciali in Iran – ha significativamente accresciuto la pressione su Teheran, indebolendone il tentativo di presentare la disputa esclusivamente alla luce dell'antagonismo con Usa e alleati e vanificandone la speranza di poter giocare indefinitamente sui contrasti interni al Cds. Il calcolo degli iraniani, in base al quale l'avversione di russi e cinesi ad un'ulteriore espansione dell'influenza americana nel Golfo li avrebbe protetti in seno all'Onu, si è rivelato troppo ottimistico. Mosca e Pechino sono consapevoli del potenziale destabilizzante di un Iran nucleare – un'eventualità che non gradiscono di certo – e



hanno temuto che gli Usa si lasciassero sedurre dalla tentazione di agire da soli e far precipitare gli eventi. Garantendo il loro appoggio alle sanzioni si sono assicurati che la questione rimanesse responsabilità del Cds, dove maggiore è la loro influenza grazie al diritto di veto. Nello stesso tempo hanno mitigato la portata delle misure punitive in modo da ridurre l'impatto sui loro affari con gli iraniani. Alla luce dei vantaggi garantiti dall'unità del Cds, è verosimile che Washington si asterrà dal forzare soluzioni all'Onu che possano provocare rotture. Questo consente di escludere, nel breve periodo, l'ipotesi di un embargo petrolifero o di altre sanzioni economiche generalizzate.

Un secondo livello d'azione per gli Usa è orchestrare insieme ad alleati e partner in Europa e Asia una campagna 'informale' di boicottaggio dell'Iran. A fine aprile l'Ue ha acconsentito ad irrobustire il regime di sanzioni imposto a livello Onu, mentre Germania e Giappone hanno informato Washington di aver ridotto sensibilmente il volume dei crediti alle esportazioni concessi alle imprese in affari con l'Iran (promesse in questo senso sono venute anche da Italia e Francia). In discussione è anche la possibilità di estendere le sanzioni contro le banche menzionate dalle risoluzioni Onu ad altri istituti di credito iraniani, nel tentativo di ridurre le riserve di dollari dell'Iran. Gli Stati Uniti stanno anche studiando l'ipotesi di sanzionare le compagnie petrolifere straniere in affari con l'Iran ostacolando i loro contatti con compagnie americane, impedendo loro di partecipare a gare d'appalto pubbliche negli Usa, o bloccandone le vendite in territorio americano. Le proteste degli europei (tra le compagnie che verrebbero colpite dai provvedimenti figurano anche Royal Dutch Shell e Repsol) hanno trattenuto l'amministrazione Bush dal dare seguito alla proposta, ma la pressione dal Congresso – storicamente più duro dell'amministrazione verso l'Iran – sta aumentando e le cose potrebbero cambiare.

Infine, gli Stati Uniti hanno intensificato la pressione sull'Iran denunciandone il presunto appoggio a gruppi anti-americani in Iraq, autorizzando le forze americane ad arrestare (o uccidere) agenti segreti iraniani sorpresi in territorio iracheno, e inviando nel Golfo nuove forze navali. Parallelamente Washington ha mobilitato i suoi partner arabi – Arabia Saudita in testa – perché si adoperino per contrastare le manovre degli iraniani. È anche alla luce del tentativo di ridimensionare il ruolo dell'Iran tra le masse arabe che vanno letti gli sforzi sauditi di patrocinarne un accordo tra le fazioni rivali palestinesi Hamas e Fatah e l'apparente interesse mostrato dagli Usa per il piano di pace per il Medio Oriente proposto sempre dai sauditi nel 2002 (e che allora era passato inosservato). La cooperazione con Riyadh è di fondamentale importanza anche per la capacità dei sauditi di intervenire sul mercato del greggio qualora l'Iran dovesse procedere ad una diminuzione o arresto delle esportazioni petrolifere.

!

Un elemento che potrebbe giocare a favore degli americani è che i margini di incremento dell'influenza dell'Iran sono ridotti. Quello con la Siria è un legame strumentale, motivato in larga parte dalla comune ostilità verso gli Usa; Hezbollah può funzionare come efficace fattore di disturbo delle politiche americane o israeliane, ma le sue capacità d'azione sono limitate al Libano; quanto a Hamas (Jihad islamica è un gruppo troppo piccolo per svolgere un ruolo politico significativo), ha risorse limitate e comunque l'Iran subisce la concorrenza dei sauditi nell'influenzarla; infine, nonostante la simpatia che Teheran si è guadagnata grazie alla sua aperta opposizione agli Usa, la

reale influenza dell'Iran persiano e sciita sulle masse arabe sunnite è dubbia (tanto più in una fase di crescenti divisioni settarie in seno al mondo musulmano), mentre la solidità dei regimi autoritari arabi non sembra davvero in discussione. Resta l'Iraq, sulla cui maggioranza sciita – oggi e in futuro principale forza di governo – l'Iran mantiene una certa influenza. In Iraq dunque si gioca una parte importante della controversia sul nucleare iraniano.

L'Iran potrebbe decidersi per una strategia di attrito, sopportando le sanzioni e la pressione internazionale; minacciando azzardi nella speranza di spaventare qualche partner degli Usa e quindi dividere il fronte Onu; e lavorando contro la stabilizzazione dell'Iraq. In mancanza di incidenti o improvvisi colpi di mano da una parte e dall'altra, questa guerra di logoramento potrebbe protrarsi per qualche tempo e risultare infine in una situazione di stallo. Difficile però che questa condizione duri a lungo. Dinanzi all'ostinato rifiuto dell'Iran a collaborare, il Cds si troverebbe costretto a discutere misure sempre più incisive. Di pari passo aumenterebbero le possibilità di contrasti tra i suoi membri. In mancanza di unità all'Onu gli Usa (o Israele) si sentirebbero costretti a valutare opzioni alternative. In questa situazione il ricorso alla forza sarebbe un'eventualità meno remota di oggi. In altre parole, più si protrarrebbe lo stallo, più aumenterebbero i rischi di crisi o scontro aperto.

L'incertezza sul futuro costringe sia gli Usa sia l'Iran a considerare ipotesi alternative alla logica del muro contro muro. La conferenza di Bagdad di marzo e quella di Sharm-el-Sheik di inizio maggio hanno offerto una prima cornice multilaterale in cui le due parti – insieme ad altri attori regionali di rilievo – possono allacciare contatti. Qualche occasionale distensione potrebbe contribuire a creare nel tempo le condizioni per un accomodamento della disputa sul nucleare senza che nessuna delle parti perda la faccia. Il gran numero di variabili in grado di incidere su un processo tanto delicato – gli sviluppi in Iraq, l'opacità della leadership iraniana, le resistenze americane a trattare con l'Iran, o l'incapacità di gestire incidenti come quello dei marinai britannici catturati dagli iraniani nelle acque del Golfo – rende poco attendibile ogni previsione oltre il breve periodo.