

# Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea

di Stefano Silvestri

## ABSTRACT

La guerra in tempo di pace ha caratterizzato il sistema internazionale sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia, a partire dalla fine della Guerra Fredda nel 1989, la coesione ideologica e politica dei "blocchi" di paesi alleati si è affievolita, mentre sono emerse nuove potenze, globali come la Cina, o regionali, come numerose altre. Il quadro è reso più complesso dallo sviluppo di nuove tecnologie di grande impatto strategico, oltre che economico e sociale. La pandemia del Covid-19 offre spunti di riflessione sul futuro della sicurezza, date le reazioni confuse, spesso contraddittorie e comunque prese in ordine sparso dai vari paesi colpiti dalla pandemia. Il problema da affrontare quando sosteniamo di voler rafforzare la sicurezza europea e la nostra difesa in genere è se sarà possibile ricostruire un comune sentire e quindi anche una sostanziale solidarietà "occidentale".

*Europa | Sicurezza | Coronavirus | Globalizzazione | Nato | Politica militare  
Usa | Russia | Cina*

**keywords**

## Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea

di Stefano Silvestri\*

### Introduzione

La guerra in tempo di pace ha caratterizzato il sistema internazionale sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia, a partire dalla fine della Guerra Fredda nel 1989, la coesione ideologica e politica dei "blocchi" di paesi alleati si è affievolita, mentre sono emerse nuove potenze, globali come la Cina, o regionali, come numerose altre. Il quadro è reso più complesso dallo sviluppo di nuove tecnologie di grande impatto strategico, oltre che economico e sociale.

La pandemia del Covid-19 offre alcuni spunti di riflessione sul futuro della sicurezza in questa nuova fase della globalizzazione. Le reazioni confuse, spesso contraddittorie e comunque prese in ordine sparso dai vari paesi colpiti dalla pandemia, hanno offerto l'immagine di una grande vulnerabilità, almeno nella fase iniziale. Essa è stata corretta solo da misure di temporeggiamento e di contenimento, peraltro non universalmente applicate.

Il problema da affrontare quando sosteniamo di voler rafforzare la sicurezza europea e la nostra difesa in genere è se sarà possibile ricostruire un comune sentire e quindi anche una sostanziale solidarietà "occidentale", malgrado i venti nazionalisti, neo mercantili e razzisti.

In un modo o nell'altro saremo costretti ad affrontare un gran numero di crisi (politiche, economiche, militari, di sicurezza, sanitarie, ambientali). La tenuta dei modelli sociali, ideologici e di governo nell'affrontare tali crisi, la resilienza della società, la capacità di riprendere con successo l'iniziativa, saranno tra i fattori determinanti.

\* Stefano Silvestri è consigliere scientifico e past-president dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e direttore editoriale di AffarInternazionali.

· Paper preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), aprile 2020.

## 1. Guerra in tempo di pace: la Guerra Fredda

Per quarant'anni la Nato si è impegnata, senza però combatterla per davvero, in una "guerra totale" contro il blocco sovietico. In questa strana guerra in cui non si è mai sparato un colpo, le armi nucleari hanno giocato un ruolo fondamentale sul piano militare e strategico, ma sono anche servite a dare maggiore credibilità politica a un discorso pubblico che mescolava insieme guerra e pace. Mentre molti governi sostenevano la dottrina strategica secondo cui il possesso di armi nucleari serviva a dissuadere gli avversari dall'impiego (o dalla minaccia di impiegare) le loro armi nucleari, la dottrina della Nato invece ha sempre affermato che tutto il nostro arsenale, nucleare ma anche convenzionale, servisse a scongiurare la guerra stessa. Sembra essersi trattato probabilmente della più puntuale e pedissequa – ed efficace – applicazione della massima romana del *si vis pacem, para bellum*. Eppure, la storia di una guerra totale senza colpo ferire – per questo ribattezzata "fredda" – è una storia incompleta e, se lasciata tale, fuorviante. La Guerra Fredda ebbe tanti fronti, infatti, e se i teatri con maggiore potenziale esplosivo – l'Asia nordorientale dopo l'armistizio che congelò il conflitto nella penisola coreana, ma soprattutto l'Europa – rimasero in effetti "freddi", in altri invece l'uso della violenza al servizio dei due blocchi non è rimasta solo una minaccia. La Guerra Fredda è stata combattuta in moltissimi modi diversi e, su una grande varietà di fronti, ha fatto molti milioni di morti, chi dice circa 25, chi sale più in alto, ed ha avuto se non proprio un vincitore quanto meno uno sconfitto, il blocco sovietico e la stessa Urss.

In questo lungo periodo di pace, abbiamo combattuto una durissima guerra ideologica tra sistemi comunisti e liberal democratici, tra economia di mercato e economia pianificata, tra "Occidente" e "Oriente", ma anche tra Nord e Sud, tra "allineati" e "non allineati" o anche guerre civili, di decolonizzazione o tra rivali regionali. La Nato e il Patto di Varsavia hanno mantenuto in tutto questo periodo le loro forze militari in una condizione di altissima prontezza operativa: non solo l'equilibrio nucleare richiedeva uno stato di allarme permanente, ma due giganteschi schieramenti convenzionali erano pronti a scontrarsi in qualsiasi momento, senza soluzione di continuità.

Era la guerra totale in tempo di pace, ed era riconosciuta e accettata come tale, per cui non ci si stupiva più di tanto per le operazioni di spionaggio, disinformazione, inganno, furto di dati sensibili, restrizioni alla circolazione di dati, informazioni o tecnologie, tentativi di manipolazione dell'opinione pubblica o delle forze politiche, e così via, che rientravano in questa logica di scontro.

Questa logica è entrata in crisi dopo il 1989, con la fine del Patto di Varsavia e la frammentazione dell'Unione Sovietica. Certamente restavano alcune grandi potenze, come la nuova Russia e la Cina, capaci di generare un livello di minaccia uguale o persino superiore a quello passato, ma era sparito il collante ideologico. Il sistema occidentale di mercato e liberal-democratico appariva padrone del campo. Per cui tutti i nostri paesi hanno cominciato a smobilitare, sia riducendo i bilanci e le forze militari, sia soprattutto abbandonando la veglia permanente della guerra totale.

## 2. Senza guerra né pace: un mondo multipolare

Sono bastati pochi anni, un terribile attentato terroristico negli Stati Uniti e i lunghi e inconcludenti interventi armati in Afghanistan (dal 2001) e Iraq (2003-11 e poi di nuovo dal 2014) per dimostrarci che la guerra nella pace non era affatto terminata, ma aveva solo mutato d'aspetto. Il vecchio sistema bipolare è divenuto multipolare mentre la globalizzazione ha compiuto un deciso balzo in avanti sia nelle interconnessioni economiche e produttive, sia nella mole e rapidità delle comunicazioni e della circolazione delle informazioni. Manca però il vecchio fattore d'ordine e di mobilitazione costituito dal confronto ideologico. L'ideologia "occidentale" è in larga crisi, ma non c'è una precisa ideologia alternativa, bensì un insieme di residui ideologici disparati e sconnessi, tra cui il vecchio comunismo in versione neocapitalista cinese, religioni tradizionali in salsa estremista e dosi sempre più massicce di nazionalismo e persino razzismo: contenitori buoni a tutti gli usi.

La frammentazione ideologica diviene anche frammentazione politica e si aggiunge alla multipolarità e alle frammentazioni regionali per rendere più improbabile una risposta solidale e coesa del sistema occidentale sotto attacco. Manca il fattore unificante per cui, persino quando emergono minacce chiaramente globali, come l'attuale pandemia, le risposte sono sconnesse e differenziate, a tutto scapito della sicurezza di ognuno.

In questa situazione, il rischio di una nuova guerra mondiale generalizzata non è affatto scomparso, ma sembra, almeno per ora, bloccato dal fatto che nessuno ancora è in grado di sfidare apertamente gli Stati Uniti, per cui le numerose potenze esistenti non affrontano direttamente l'assetto degli equilibri globali. I maggiori potenziali contendenti per questo ruolo sono Russia e Cina, in particolare ove agissero in stretto coordinamento. Tuttavia in questa fase esse sembrano piuttosto interessate ad allargare e consolidare le loro sfere di influenza e a sviluppare politiche autonome l'una dall'altra.

## 3. La forma della guerra

La guerra assume la forma di scontri indiretti, marginali, ibridi, caratterizzati tra l'altro dal ricorso al terrorismo, dalla sponsorizzazione di guerre civili, dal moltiplicarsi di piccole provocazioni, dall'uso diffuso della propaganda e della disinformazione, eccetera. Negli ultimi anni però il processo di disgregazione dell'ordine internazionale si è accelerato, arrivando ad infrangere la barriera delle competizioni territoriali, con relativa modifica dei confini, dai Balcani alla Crimea, alla Georgia e, in modo più coperto, alla Siria, alla Palestina, forse alla Libia e allo Yemen. Una tendenza simile si delinea nel Mar Cinese Meridionale e nel Mar Giallo (oltre all'acuirsi delle tensioni nella penisola coreana e con Taiwan). L'aggravarsi di tali fenomeni renderebbe la situazione globale molto più pericolosa.

Nel frattempo rimaniamo in una situazione di incertezza, aperta a diversi sviluppi, che potrebbero modificare le ambizioni o quanto meno le strategie delle potenze "revisioniste". Siamo in una fase "sperimentale", durante la quale vengono testate le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, in particolare per il cyber, alla scoperta di nuove vulnerabilità e di come possano condizionare le scelte dei maggiori attori internazionali.

Per quanto le capacità e gli equilibri in campo militare mantengano la loro fondamentale importanza, l'attenzione si concentra piuttosto sui comportamenti politici, sulle opinioni pubbliche e sulle esigenze, vulnerabilità o disfunzioni della società civile nel suo complesso: dalle *fake news* all'uso distorto dei *social network*, passando per gli attacchi contro settori dell'amministrazione pubblica, o contro le reti elettriche, e via dicendo, è tutto il sistema sociale che viene continuamente sottoposto a tensioni distruttive che ne ricercano il collasso. In genere, nelle guerre passate, la forza armata veniva usata per conquistare un territorio, e questo assicurava la vittoria. Attualmente, la conquista di un territorio è un'operazione molto più problematica perché può turbare l'equilibrio strategico e portare lo scontro ai massimi livelli. La Guerra Fredda era basata sulla constatazione che tentare di modificare con la forza le frontiere congelate in Europa e in Asia era troppo pericoloso per tutti. Questa esigenza di mantenere la "pace" tra le maggiori potenze, nel senso di evitare scontri militari diretti tra di loro, rimane valida. Nello stesso tempo, le guerre territoriali condotte in questi anni in genere non hanno dato i risultati auspicati. Per cui assistiamo ad un mutamento nelle priorità: si punta al controllo della popolazione prima che al controllo del territorio. Le nuove tattiche sono quelle della disinformazione, ma anche dell'inganno e soprattutto della destabilizzazione. Esse preparano la strada per raggiungere, al momento voluto, altri obiettivi quali la crisi o il collasso sistemico, la coercizione o la distruzione. È così che il significato di "guerra totale" assume una nuova profondità.

In tal modo continuiamo a sperimentare la guerra nella pace. È dalla fine della Seconda Guerra Mondiale che, con rarissime e irrilevanti eccezioni, non abbiamo fatto altro che combattere guerre non dichiarate, guerre in tempo di pace e, da un punto di vista operativo, guerre "nella società". Oggi però incontriamo crescenti difficoltà ad organizzare la nostra risposta collettiva. Al contrario ci dividiamo al nostro interno.

Questo mi sembra, in grande sintesi, il cuore del problema da affrontare quando sosteniamo di voler rilanciare o rafforzare la Nato, la sicurezza europea e la nostra difesa in genere. Sarà possibile ricostruire un comune sentire e quindi anche una sostanziale solidarietà "occidentale", malgrado i venti nazionalisti, neo mercantili e razzisti? Senza una tale risposta la "revisione" del sistema internazionale a nostre spese sembrerebbe inevitabile.

In un modo o nell'altro saremo costretti ad affrontare un gran numero di crisi (politiche, economiche, militari, di sicurezza, sanitarie, ambientali). Il successo o l'insuccesso dei modelli sociali, ideologici e di governo nell'affrontare tali crisi, la resilienza della società, la capacità di riprendere con successo l'iniziativa, saranno

tra i principali criteri di giudizio. Alcune prime riflessioni ci sono suggerite dalla crisi attualmente in corso: la pandemia da Covid-19.

#### 4. La sorpresa, la scarsità, il contenimento

Non c'era un vero sistema d'allarme o comunque non ha funzionato. Al contrario, anche quando era ormai chiaro che l'epidemia stava evolvendo a pandemia (secondo le definizioni dell'Organizzazione mondiale della sanità - Oms) le reazioni dei singoli stati sono rimaste molto diverse per tempi, modi e intensità. In comune, sia pure con tempistiche diverse, c'è stata la chiusura delle frontiere internazionali, ad alimentare la narrativa che la minaccia veniva da fuori. Solo in seguito, dopo aver sperimentato il rapido espandersi della malattia, sono state decise importanti misure di quarantena e isolamento secondo un cosiddetto "modello cinese". In realtà però, anche in questo caso, ogni paese ha applicato regole, tempistiche, criteri diagnostici e di indagine, ecc., diversi tra loro, rendendo in pratica impossibile o poco significativo ogni confronto o valutazione di efficacia.

La maggior parte dei paesi coinvolti hanno sperimentato una immediata scarsità di materiali sanitari essenziali sia per la protezione degli operatori, sia per le esigenze mediche: i sistemi sanitari nazionali dei paesi più colpiti hanno rischiato il collasso e sperimentato grossi problemi di rifornimento (con i collegati fenomeni di accaparramento e di mercato nero).

In mancanza di alternative vincenti, la scelta obbligata è stata quella del contenimento iniziale dell'epidemia attraverso misure massicce di quarantena, seguite da una nuova fase di temporeggiamento, o di convivenza con l'epidemia, nella speranza che si esaurisca da sola o comunque nell'attesa di vaccini efficaci.

In sintesi, questa epidemia, benché molto simile ad altre del recente passato,

- ha conseguito un completo effetto sorpresa;
- ha portato all'orlo del collasso il sistema sanitario: operatori, infrastrutture, mezzi, protocolli, comunicazioni, coordinamento internazionale;
- nella incapacità/impossibilità di conseguire una piena vittoria, ha obbligato il sistema ad accettare una cronicizzazione della crisi, resa possibile da misure di temporeggiamento e di contenimento.

Il nuovo normale sarebbe dunque un livello gestibile di pandemia: una forma di guerra nella pace. Tuttavia il raggiungimento di tale obiettivo è minacciato dall'assenza di chiare regole accettate e applicate in modo uniforme da tutti i paesi colpiti. Il sistema Onu/Oms si è mostrato debole. La trasparenza (dei dati, delle sperimentazioni, dei protocolli, ecc.) è arrivata in ritardo e incompleta. Né le istituzioni multilaterali, né una singola potenza, hanno esercitato la leadership che sarebbe stata necessaria.

Al contrario, contro ogni logica, la risposta ad una minaccia globale ha assunto le forme di una serie di chiusure nazionali e subnazionali, accompagnate in genere da espressioni di retorica nazionalista (il virus "cinese", il tradimento dei nostri eroi e dei nostri morti, le accuse anti europee, le tabelline sul numero dei morti, dei contagi eccetera, utilizzate come strumento polemico, ecc.). Ovunque sono stati sospesi importanti diritti civili e politici, ma in alcuni casi tali sospensioni sono state utilizzate per rafforzare un regime politico dittatoriale, come ad esempio in Ungheria, o per controllare in modo capillare i comportamenti di milioni di persone, come in Cina.

In alcuni paesi, tra cui l'Italia e gli Usa, alla confusione internazionale si è aggiunta la confusione interna, tra i vari livelli di governo (federale, statale, regionale, provinciale, urbano, politico-amministrativo, sanitario, di ordine pubblico, ecc.) sia per la incertezza o la duplicazione delle competenze, sia per il sostegno a linee di intervento in conflitto tra loro.

## 5. Informazione, autorità, responsabilità

La pandemia si presenta come una curva con improvvise curve ascendenti e drammatici picchi che poi tornano nel tempo ad appiattirsi, senza mai sparire del tutto. C'è qui un evidente parallelismo con la guerra permanente in tempo di pace. Come la guerra totale, essa investe ogni aspetto della nostra società, da quelli economici a quelli dei rapporti interpersonali. Si tratta quindi di un ottimo test sulla sicurezza e resilienza dell'intero sistema.

Una conferma viene dal riconoscere il ruolo centrale ed essenziale che assume l'informazione in tutte le sue forme, a cominciare da quella istituzionale, passando per i grandi media dedicati ed arrivando alla gigantesca mole di notizie, vere e false, che viene scambiata attraverso ogni canale disponibile: radio, televisione, carta stampata e soprattutto l'enorme numero di messaggi in rete. Spessissimo si tratta di voci in contraddizione tra loro, infondate o falsate ad arte ai fini più diversi, come attività criminali oppure operazioni per influenzare l'opinione pubblica, il comportamento politico o anche solo le scelte dei consumatori.

Diventa essenziale disporre una chiara scala di credibilità e certezza delle informazioni e consentire ad ogni utente di riconoscere una solida scala gerarchica nella quale le informazioni e le istruzioni di A non possono essere smentite o corrette da B, C o D. Solo un livello superiore può correggere o smentire un livello inferiore, ma non viceversa. Perché un simile sistema funzioni e venga accettato tuttavia, è necessario che sia esso stesso pienamente credibile e che non venga messo in dubbio al suo interno. Per cui non solo sarà necessario assicurare una piena corrispondenza tra il principio di autorità e quelli di competenza e conoscenza, ma anche una chiara griglia di attribuzione di responsabilità che non lasci dubbi su chi ha l'onore e l'onere di impartire istruzioni a chi.

Ciò non significa che una totale uniformità di comportamenti sia sempre la soluzione migliore. Deve sempre esserci spazio per sperimentazioni, adattamenti alle situazioni specifiche eccetera. Anche nelle operazioni militari, la responsabilità ultima circa l'applicazione degli ordini spetta a chi opera direttamente sul campo di battaglia e deve quindi far fronte all'imprevisto. Tuttavia, il penoso spettacolo cui abbiamo assistito in alcuni paesi, in cui autorità politiche e autorità scientifiche erano in contraddizione tra loro, ovvero autorità locali smentivano autorità regionali, statali o federali, non poteva che alimentare la confusione e indebolire la risposta alla crisi.

In Italia, in particolare, la situazione sembra essere migliorata con il consolidarsi della rete informativa gestita dalla Protezione civile, e dalla sua Sala Crisi, in collegamento stretto con la rete dell'Interno e quella della Sanità. Ciò non toglie che la frammentazione regionale della Sanità abbia portato a gestioni diversificate della crisi, senza ragioni specifiche se non le preferenze dei singoli responsabili. In ultima analisi il coordinamento è stato ottenuto attraverso un esteso utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm), una scelta criticabile dal punto di vista giuridico e politico. Perché ad esempio non ricorrere ad una decretazione firmata dal Presidente della Repubblica, un classico decreto legge (DL)? Ciò avrebbe forse permesso una migliore inclusione delle forze di opposizione, distinguendo la gestione della crisi dalla gestione del governo.

D'altro canto, se invece si vuole mantenere a Palazzo Chigi il centro della gestione delle crisi, allora è urgente innalzare il livello del reclutamento dei suoi funzionari, acquisire nuove competenze e soprattutto organizzare, direttamente presso la Presidenza del Consiglio un sistema articolato di raccolta e valutazione delle informazioni nonché di comando e comunicazione<sup>1</sup>.

## 6. Approvvigionamenti, salute, sicurezza

Ogni guerra ha al suo cuore la logistica. Nessuna società può sopravvivere senza linee di approvvigionamento e distribuzione funzionanti e in grado di soddisfare almeno i bisogni fondamentali e le esigenze strategiche.

La globalizzazione ha imposto la prevalenza di una catena produttiva globale. Gran parte della componentistica, dei precursori chimici e farmaceutici, e in genere dei prodotti a più basso valore aggiunto seguono mere logiche di mercato e si concentrano in paesi dove il costo del lavoro, dell'energia, della protezione ambientale eccetera è più basso. Tuttavia si tratta di processi e prodotti essenziali per il funzionamento della catena produttiva nel suo insieme.

<sup>1</sup> Si veda in proposito il ben noto *L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale*, a cura di Michele Nones, Roma, Rivista militare, 1995 (Collana del "Centro Militare di Studi Strategici" [serie blu]; 69).

Tradizionalmente, gli Stati si sono preoccupati di mantenere una sufficiente autonomia o altre forme di garanzia per gli approvvigionamenti specificamente militari, dai sistemi d'arma alle munizioni, carburanti eccetera. Tuttavia lo sviluppo tecnologico ha enormemente accresciuto il ruolo delle cosiddette tecnologie "duali", usate ugualmente in campo civile e in campo militare. Inoltre la natura della guerra nella società, oggi, può non consentire sempre una chiara distinzione tra ciò che è essenziale per le operazioni militari e ciò che è necessario per la difesa e la sicurezza.

La pandemia del Covid-19 ha fornito esempi evidenti della dipendenza di grandi parti del sistema produttivo da produzioni che sfuggono completamente al controllo nazionale e non possono essere rapidamente sostituite. Questa crescente interdipendenza può diventare una pericolosa vulnerabilità nella misura in cui la globalizzazione è ben lungi dall'essere governata da regole precise e per di più sembra avviarsi verso forme di frammentazione ideologica e politica.

Se da un lato sembra impossibile (o comunque tanto costoso da risultare economicamente assurdo) rivedere in chiave di sicurezza degli approvvigionamenti tutte le catene produttive globalizzate, dall'altro sembra anche necessario approfondire il problema e valutare con attenzione le migliori contromisure, qualora esse si rendessero necessarie. La disponibilità sempre più diffusa di nuove tecnologie, quali ad esempio le stampanti 3D, consente l'avvio in emergenza di linee produttive dedicate alla produzione di singole componenti, ove necessario. Dovrebbe essere possibile mantenere in vita una sovracapacità produttiva con alti livelli di flessibilità, per far fronte a esigenze specifiche.

Un tale sforzo tuttavia non può essere unicamente nazionale, ma dovrebbe quanto meno essere studiato e pianificato a livello di grandi insiemi, o alleanze, in grado di distribuire gli oneri. Questo anche per evitare che la cura risulti peggiore del male: una serie disparata di sforzi nazionali infatti non potrebbe che alimentare le duplicazioni e produrre sfiducia e divisioni, accrescendo quella frammentazione politica del mondo globalizzato che è alla radice del problema.

Si delinea inoltre, specie nel campo delle alte tecnologie, del cyber e dello spazio extra atmosferico, una competizione tra diversi modelli tecnologici che, a loro volta, hanno un impatto immediato sulla sicurezza e sulla difesa. Diverse tecnologie, con diversi padroni, portano con sé diverse ipotesi di *governance* e, al limite, diversi modelli di società (o quanto meno diverse priorità per il loro sfruttamento). Un caso molto significativo è quello dei sistemi satellitari di geolocalizzazione, come il Gps americano. L'importanza di queste tecnologie, e i numerosi ruoli che queste costellazioni di satelliti si sono ritrovate a ricoprire hanno fatto sì che tutte le maggiori potenze economiche abbiano scelto di sviluppare un loro sistema autonomo, pur consentendo forme di utilizzazione congiunta. Questa sembra la regola anche per i sistemi di osservazione e di comunicazione. Peraltro, il crescente ruolo giocato nello spazio extra atmosferico da imprese e interessi privati, e l'importanza crescente dei servizi che essi assicurano, potrebbe favorire una progressiva diluizione dei confronti tra potenze.

Tuttavia alcuni "salti" tecnologici, come ad esempio quello del sistema cinese 5G, possono turbare gli equilibri geopolitici perché sfidano la prevalenza tecnologica (e normativa) americana, alimentando i contrasti sulla *governance* della globalizzazione e delineando la possibilità di alleanze incoerenti, o al limite inconciliabili con altre esigenze politiche, di sicurezza, eccetera, del paese.

La gestione pacifica di tali contraddizioni richiede un adeguato livello di flessibilità e insieme una precisa valutazione dei rischi e dei costi connessi con una scelta tecnologica antinomica rispetto al sistema politico e ideologico di cui il paese è parte. Tutto ciò può diventare molto più difficile e pericoloso se nel frattempo le maggiori potenze entrano in una fase di confronto acceso.

## 7. Quali forze per quali usi

Benché la conoscenza del futuro ci sia preclusa, bisogna riconoscere che le tendenze di sviluppo individuabili non ispirano un grande ottimismo.

Gli Usa mirano a mantenere la loro posizione di preminenza e centralità, nonché il loro primato tecnologico. Hanno le potenzialità e capacità necessarie, ma vivono alcune incertezze strategiche. Chi è il loro nemico principale? Oggi la loro attenzione sembra concentrarsi sulla Cina, tuttavia debbono tener conto della Russia e di altre minacce "minori" come l'Iran e la Corea del Nord. Il fatto che Cina e Russia tendano ad allearsi tra loro non è di aiuto.

Attualmente gli Usa sono impegnati in una serie di conflitti regionali e locali che drenano significative risorse finanziarie, militari e umane. Infine, specie durante la presidenza Trump (ma segnali in questo senso si percepivano anche in precedenza), essi stanno esercitando una gestione erratica delle loro alleanze, incluse quelle tradizionalmente più stabili e importanti quali la Nato, il Giappone, la Corea del Sud (conflitti commerciali, divergenze politiche sulle migliori forme di cogestione del potere internazionale). Tutto ciò non sembra per ora delineare una chiara strategia, con obiettivi ben definiti, ma piuttosto una generica insoddisfazione riguardo al funzionamento del sistema internazionale, che spinge l'amministrazione americana a smantellare il sistema di accordi, trattati o impegni che avevano sino ad ora caratterizzato la sua politica estera. Questa politica di recupero di una piena libertà d'azione da parte di Washington, minaccia inevitabilmente la sopravvivenza di quel "consensus" che è alla base del cosiddetto "soft" o "smart power" americano, indebolendone gravemente l'efficacia e la credibilità.

La Russia è un paese in declino demografico ed economico, che tuttavia mantiene un imponente arsenale militare, in particolare in campo nucleare, e ha adottato una strategia piuttosto spregiudicata di uso della forza, dalla Crimea alla Siria ed oltre, per affermare un suo stato residuale di grande potenza globale. In questo processo si è avvicinata alla Cina ed è entrata in dura polemica con l'Ue e con la

Nato, anche se la Cina non condivide alcune sue posizioni. D'altro canto la Russia sembra anche disponibile a riannodare migliori rapporti con gli Usa di Trump, a spese in primo luogo dell'Europa. È una sorta di "rogue power" che però sembra avere capacità limitate, che indirizza essenzialmente verso l'Europa e il Medio Oriente, forse il Mediterraneo. Infine la Russia è stata anche una delle prime potenze a identificare la nuova importanza della manipolazione delle informazioni e delle nuove opportunità che si possono aprire grazie a un uso spregiudicato di attacchi nello spazio cibernetico.

La Cina, prima dell'epidemia, era una potenza in forte crescita (anche se i tassi di crescita del Pil tendevano a diminuire, delineando la prospettiva di difficili scelte di politica interna e internazionale), con una notevole capacità concorrenziale anche in campo tecnologico.

Lo sviluppo della potenza cinese è fortemente contenuto verso Oriente e il Pacifico, da una mezzaluna di basi e di alleati degli Stati Uniti. Questo arco di contenimento peraltro potrebbe in caso di necessità trasformarsi anche in una piattaforma per la proiezione della forza americana sul continente. Questo spiega le scelte strategiche compiute in questi anni dai cinesi, riassumibili nel tentativo di rafforzare e allargare la loro piattaforma di potere continentale, riavvicinandosi alla Russia e lanciando il grande progetto della nuova Via della Seta verso Europa e Africa. Spiega anche la decisione di rafforzare le capacità aeronavali, sia in chiave difensiva, sia per cercare di forzare alcune fratture nell'arco di contenimento americano, in particolare nel Mare Cinese Meridionale, attraverso il quale la Cina può raggiungere l'Oceano Indiano, il Medio Oriente, l'Africa e il Mediterraneo.

Per l'Occidente, se questa analisi è corretta, la Cina è una minaccia di lungo termine, in prospettiva, mentre la Russia è una minaccia imminente ed attuale. All'Occidente non conviene rafforzare il legame tra Cina e Russia. In alternativa: può puntare a recuperare la Russia, concedendogli il riconoscimento della annessione della Crimea e la garanzia della non integrazione di Georgia, Ucraina e Moldova nella Ue e nella Nato. Questa è la politica suggerita da Robert Blackwill in un suo podcast, pubblicato dal Council on Foreign Relations il 30 ottobre 2019<sup>2</sup>.

Oppure può puntare ad isolare la Russia, come minaccia alla intangibilità delle frontiere, alla stabilità dei regimi politici, eccetera, tentando di accrescere il divario tra Mosca e Pechino. Il problema, a mio avviso, è che l'Ue, che potrebbe essere interessata ad isolare la Russia per ricondurla a più miti consigli, non ha la forza necessaria per farlo senza la piena cooperazione degli Usa, e che invece questi ultimi potrebbero, specie con Trump, essere interessati alla scelta opposta, anticinese. Una linea di rafforzamento delle alleanze che permetta agli Usa di gestire nell'ordine, e con metodi diversi, la minaccia russa e quella cinese, è suggerita da James Dobbins, Howard Shatz e Ali Wyne (tutti della Rand) in una "perspective"

<sup>2</sup> Robert D. Blackwill, "U.S. Foreign Policy in the Trump Administration", in *CFR Academic Conference Calls*, 30 ottobre 2019, <https://www.cfr.org/node/222226>.

dell'ottobre 2018<sup>3</sup>.

Il quadro non sarebbe completo se non prendessimo in considerazione anche le numerose potenze con capacità militari più regionali che globali, quali ad esempio il Giappone, le due Coree, il Vietnam, l'Indonesia, l'Australia, l'India, il Pakistan, l'Iran, l'Arabia Saudita, la Turchia, l'Egitto, Israele, il Sud Africa, la Nigeria, il Brasile, l'Argentina o il Messico (senza parlare dell'Europa). Questi paesi hanno in alcuni casi notevoli capacità tecnologiche e importanti forze militari, alcuni hanno un armamento nucleare, molti hanno la capacità di agire nello spazio extra atmosferico e hanno importanti competenze cibernetiche. La frammentazione politica del sistema globale li spinge a volte l'uno contro l'altro e a valutare con attenzione i loro rapporti con le maggiori potenze, secondo ottiche proprie che non sempre corrispondono alle aspettative o agli interessi dei loro alleati.

È in questo quadro che crescono nuovamente i rischi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, in particolare di quelle nucleari. La progressiva messa in mora o liquidazione dei trattati e degli accordi per il controllo e la riduzione degli armamenti che arriva ormai a mettere in dubbio anche la sopravvivenza degli accordi di reciproca fiducia e per il controllo degli incidenti, alimenta i dubbi sulla stabilità dell'equilibrio nucleare e rende meno improbabile la possibilità di guerre nucleari "limitate".

A ciò si aggiunge la competizione per il controllo dell'informazione nello spazio cibernetico, con l'intensificarsi dello spionaggio e persino del sabotaggio cibernetico. La guerra nella pace è particolarmente influenzata dalla circolazione delle notizie, vere o false che siano, e dallo spesso manto propagandistico che le accompagna. Ciò rende meno trasparenti le comunicazioni tra gli Stati e accresce il rischio di cattive valutazioni ed errori, che potrebbero avere gravi conseguenze.

## 8. Un problema di modello?

Gli Stati Uniti guardano al futuro della guerra prendendo in considerazione l'esigenza di confrontarsi con quattro diversi tipi di conflitto. A loro volta questi conflitti sarebbero tutti caratterizzati dalla natura complessa, ibrida, propria di quelle che abbiamo chiamato le guerre nella pace e nella società:

- operazioni antiterrorismo;
- gestione di crisi in zone grigie;
- conflitti asimmetrici con potenze "medie" o regionali;
- conflitti ad alta intensità con potenze di livello globale.

<sup>3</sup> James Dobbins, Howard J. Shatz, Ali Wyne, "Russia Is a Rogue, Not a Peer; China Is a Peer, Not a Rogue. Different Challenges, Different Responses", in *Rand Perspectives*, ottobre 2018, <https://doi.org/10.7249/PE310>.

Per affrontare con successo questi diversi tipi di conflitto servirebbero forze diversamente strutturate e dedicate. Tuttavia gli Usa debbono fare i conti con i costi crescenti della competizione tecnologica, con la progressiva scomparsa della loro egemonia economica e industriale, con la riduzione della base industriale della difesa e soprattutto con la riduzione in termini numerici delle forze operative disponibili. Questo a fronte di una modernizzazione sempre più competitiva delle forze delle altre potenze, globali e regionali, e della loro acquisizione di importanti capacità settoriali o di nicchia.

D'altro canto, anche la crescita tecnologica non offre risposte soddisfacenti, in grado di garantire il mantenimento della superiorità militare. Così ad esempio resta molto incerta la resa effettiva, in campo militare, di tecnologie innovative come quelle legate all'intelligenza artificiale. Nel più lungo termine, queste tecnologie, affiancate da sistemi che consentano una precisa e continua mappatura delle comunicazioni e degli spostamenti delle persone, potrebbero avere effetti rivoluzionari anche per quel che riguarda la difesa e la sicurezza, consentendo una precisione assoluta e un dosaggio perfetto degli interventi, sia cibernetici che cinetici. Tuttavia le sperimentazioni in corso suggeriscono anche altri possibili sviluppi. C'è ad esempio chi ipotizza che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale rafforzerà molto più i sistemi di inganno e mascheramento che quelli destinati ad accrescere la visibilità dei comportamenti. Siamo solo agli inizi di un processo sicuramente di enorme importanza, ma ancora poco conosciuto. Coloro che riusciranno per primi ad elaborare una efficace strategia di impiego di tali tecnologie potrebbero godere di un enorme vantaggio.

Gli Stati Uniti, anche se volessero provare ad esercitare il loro ruolo egemonico, dovrebbero fare i conti con risorse insufficienti, ove dovessero confrontarsi contemporaneamente con più crisi a diversi livelli di intensità e di impegno sul terreno. Non è una grande novità: già da tempo gli Usa si sono impegnati a formare larghe alleanze *ad hoc* per intervenire in aree complesse e logisticamente difficili come l'Afghanistan o l'Africa sahariana e sub sahariana. Tuttavia, malgrado il ruolo significativo giocato in molte di queste occasioni dalla Nato, non possiamo in alcun caso parlare di passaggio da una gestione centrata sulle autonome decisioni di Washington a una gestione complessiva della crisi esercitata da una istanza multilaterale comune.

A queste condizioni il ruolo degli alleati non può che essere molto limitato, in genere ad operazioni di supporto, sorveglianza, addestramento di forze locali, e così via, lasciando agli americani l'onere intero delle operazioni militari vere e proprie. D'altro canto una simile ripartizione degli sforzi corrisponde in genere anche alle preferenze degli alleati che incorrono così in minori rischi e spese, e soprattutto non si assumono grandi responsabilità politiche nella gestione della crisi.

Se quindi da un lato abbiamo una chiara espressione di solidarietà e di compartecipazione a un impegno comune di gestione della conflittualità nella globalizzazione, dall'altro lato constatiamo che tale solidarietà ha importanti

limitazioni, legate per lo più a differenze di percezione circa l'importanza della crisi e ancora di più a divergenze politiche sulle strategie da adottare, gli alleati da ricercare e gli obiettivi da raggiungere. L'accettazione della leadership americana è condizionata negativamente dall'assenza di una gestione comune delle crisi.

Se consideriamo questa situazione alla luce dei numerosi segnali di chiusura politica nazionalista registrati in questi ultimi tempi sia in Europa che nel resto del mondo, che sembra rispolverare tutte le espressioni più banali e abusate della retorica patriottica, anche là dove non avrebbe alcuna ragione di essere, per cui banali trattative finanziarie multilaterali divengono occasione per rivendicare la dignità nazionale o la sacralità dei "nostri" morti, è difficile sperare che essa possa essere facilmente corretta.

D'altro canto il modello politico autoritario si sposa naturalmente con la retorica nazionalista e le chiusure all'interno delle proprie frontiere, con tutto il suo seguito di revanscismo, protezionismo e infine anche razzismo. Si ascoltano gli echi di una pericolosa deriva retorica, quella del "ce la faremo da soli", "contro tutti", che contribuisce ad indebolire ulteriormente la tenuta di quel modello liberal-democratico che è il collante ideologico del sistema occidentale. E poiché è chiaro come non sia realmente possibile "uscire dalla globalizzazione", si rafforzano le ipotesi di alleanze o scelte politiche alternative a quelle attuali, che avrebbero un impatto immediato, e probabilmente devastante, sul nostro sistema politico ed economico nonché sulla tenuta dei grandi equilibri strategici.

## 9. Alcune considerazioni finali

Gli Stati Uniti e i loro alleati europei e nell'Asia-Pacifico hanno le risorse umane, tecnologiche, economiche e militari per esercitare ancora a lungo un ruolo egemone, di governo della globalizzazione, tuttavia non sembrano avere la necessaria unità di intenti e una sufficiente spinta ideale comune.

Così ad esempio oggi possiamo dire che la Nato non è in crisi da un punto di vista operativo, ma politico, per i seguenti motivi:

- il decrescente impegno internazionale degli Usa;
- la diversa percezione di americani ed europei della minaccia russa e del modo migliore di affrontarla;
- la valutazione molto diversa di americani ed europei circa l'importanza e l'utilità degli accordi di controllo degli armamenti e di gestione multilaterale delle sfide internazionali;
- la scarsa (e mal organizzata) spesa europea in sicurezza e difesa e la conseguente (o soggiacente) riluttanza ad assumersi responsabilità strategiche (salvo limitate eccezioni).

In tal modo le nuove dimensioni della competizione globale finiscono per restare marginali rispetto agli impegni della Nato. D'altro canto la dimensione della

sicurezza e difesa, malgrado le innovazioni contenute del Trattato di Lisbona, rimane ancora relativamente estranea al corpo centrale di attività e preoccupazioni dell'Unione europea. Uno sforzo più deciso in questa direzione sembrava delinearci nelle proposte di bilancio avanzate dalla Commissione europea. Tuttavia tali novità sono state in parte ridimensionate nel corso dei negoziati intergovernativi ed in parte ulteriormente ridotte dall'emergere della crisi sanitaria.

È necessaria una maggiore consapevolezza dell'importanza della posta in gioco, che non riguarda unicamente il controllo di alcuni mercati o alcuni punti di crescita economica, ma il nostro stesso modello politico e democratico. L'Europa ha spesso presentato il suo ruolo internazionale come quello di una "potenza normativa", in grado di elaborare le norme di riferimento necessarie per il buon funzionamento dei mercati, ma anche di indicare le linee di un nuovo consenso in campo ambientale, dei diritti umani, della protezione della privacy, dello stato di diritto, eccetera. È però anche chiaro come questo suo ruolo sia in aperta competizione con altri modelli e altre priorità, in primo luogo da parte americana e da parte cinese. In tali condizioni, senza la forza necessaria per difendere ed affermare il proprio modello, l'Europa sarà costretta ad un crescente numero di compromessi e di cedimenti. Allo stesso tempo, i diversi livelli di vulnerabilità dei vari paesi europei, e i loro diversi equilibri politici interni, favoriranno ulteriori frammentazioni. In pratica il valore normativo dell'Ue potrebbe uscire molto ridotto e così anche la tenuta del modello politico liberal-democratico.

È quindi necessaria, se non una revisione del modello europeo e delle sue priorità, quanto meno un attento riesame delle strategie sin qui impiegate e una più accurata e realistica ricognizione delle posizioni e degli interessi dei nostri alleati, così da poter realmente difendere una linea comune.

Allo stesso tempo è necessario che gli europei chiariscano la portata dei loro interessi comuni e del loro impegno alle frontiere orientali e meridionali dell'Unione, verso l'ex-Urss, il Mediterraneo e il Medio Oriente. Ciò pone in grande evidenza la questione dei rapporti con la Russia, la potenza a noi alternativa più influente in tali regioni.

Altre questioni sono ovviamente di rilievo. I rapporti con la Turchia debbono trovare un nuovo equilibrio e sarebbe opportuno riuscire a diluire il rischio di guerra nel Golfo: in ambedue i casi sarà però necessario ottenere alcuni chiarimenti dagli Usa circa le loro intenzioni.

Più complessa la questione Cina. È evidente il nostro interesse a mantenere un buon rapporto commerciale, e in prospettiva forse anche di maggiore cooperazione economica, con la Cina, malgrado le differenze sociali e politiche e la prospettiva di una crescente competizione Usa-Cina. Allo stesso tempo non dobbiamo ignorare la rilevanza strategica e ideale di questo modello alternativo. Il suo successo è tutt'altro che scontato. Il sistema comunista-capitalista ha grandi difficoltà ad affermarsi nel settore dell'iniziativa privata, per cui assomiglia sempre più ad un capitalismo di stato da economia pianificata, che potrebbe entrare in profonda

crisi sia economica che politica. Tuttavia la Cina, a differenza della vecchia Urss, sembra ancora capace di rinnovare la propria classe dirigente e di trovare nuove parole d'ordine per coagulare il consenso attorno alla leadership del Partito.

È quindi necessario elaborare una strategia di medio-lungo periodo che comprenda le due linee strategiche del contenimento della Cina, in quanto nuova grande potenza "revisionista", e della cooperazione in campo economico grazie anche a concreti accordi di distensione, reciproca fiducia e controllo degli armamenti e delle attività militari. La Cina è rimasta sino ad oggi molto marginale rispetto a tali accordi, favorita dal fatto che essi riguardavano soprattutto il rapporto bilaterale tra Usa e Russia e la regione euro-atlantica. È urgente uscire da queste limitazioni e studiare un approccio di *arms control* adeguato alla regione dell'Asia-Pacifico, e potenzialmente all'insieme dell'Asia.

Ciò richiederà tempi relativamente lunghi, ma potrebbe essere facilitato da un maggiore interesse ed impegno politico europeo nel Pacifico, a cominciare da più stretti rapporti con il Giappone, l'Australia e la Corea del Sud.

Al fondo, la logica di questo discorso risiede nella considerazione che solo un'Europa più consapevole del grande gioco strategico in atto nella globalizzazione, e più disponibile ad assumersi maggiori responsabilità regionali, potrebbe ricostruire il necessario rapporto di stretta alleanza e comune sentire con gli Stati Uniti, che è la base necessaria e la garanzia della sopravvivenza del nostro modello ideale e della nostra collocazione globale.

aggiornato 28 aprile 2020

### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affarinternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi IAI PAPERS

Direttore: Riccardo Alcaro ([r.alcaro@iai.it](mailto:r.alcaro@iai.it))

- 20 | 12 Stefano Silvestri, *Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea*
- 20 | 11 Maria Grazia Caccamo, *Per ripartire. Alcune considerazioni sul modello di sviluppo e la prospettiva dell'industria della Difesa*
- 20 | 10 Daniel Kurtzer and Maira Seeley, *The Middle East's Evolving Security Landscape: Prospects for Regional Cooperation and US Engagement*
- 20 | 09 Josep Borrell, *Il mondo del dopo-Covid è già qui...*
- 20 | 08 Sabine Fischer, *Dimensions and Trajectories of Russian Foreign Policy*
- 20 | 07 Ehud Eiran, *Structural Shifts and Regional Security: A View from Israel*
- 20 | 06 Daniela Huber, *The New European Commission's Green Deal and Geopolitical Language: A Critique from a Decentring Perspective*
- 20 | 05 Barbara A. Finamore, *China's Quest for Global Clean Energy Leadership*
- 20 | 04 Matteo Bonomi, Ardian Hackaj and Dušan Reljić, *Avoiding the Trap of Another Paper Exercise: Why the Western Balkans Need a Human Development-centred EU Enlargement Model*
- 20 | 03 Ettore Greco, *Il Regno Unito post-Brexit tra Ue e Usa*