

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

farefuturo **F**



Lunedì 28 novembre
ore 15

Sala delle Conferenze internazionali
Ministero degli Affari esteri
piazza della Farnesina, 1
Roma

I BRICs e noi

L'ascesa di Brasile, Russia, India e Cina e le conseguenze per l'Occidente

a cura di Paolo Quercia e Paolo Magri

I BRICs e noi

I BRICs e noi

*L'ascesa di Brasile, Russia, India e Cina
e le conseguenze per l'Occidente*

a cura di

Paolo Quercia e Paolo Magri

Con contributi di

Aldo Ferrari, Carlo Frappi, Riccardo Geftter Wondrich, Serena Giusti, Carlo Jean, Anna Marra, Nunzio Mastrolia, Antonella Mori, Tomislava Penkova, Paolo Quercia, Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Lorenzo Striuli, Massimiliano Vaghi, Matteo Verda, Matteo Villa

Si ringraziano per la collaborazione

UniCredit, Gruppo Fiat, Indesit Company

La ricerca da cui trae origine questo volume è stata avviata a novembre 2010 e si è conclusa a settembre 2011. I singoli contributi riflettono le posizioni degli Autori, che non sono necessariamente quelle dell'ISPI e della Fondazione Farefuturo.

© di questa edizione Strategitaly Srl, 2011

© ISPI, 2011, per i capitoli 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 19, 28, 30, 31

Prima edizione novembre 2011

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, fotografico o digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore.

ISBN 978-88-906417-0-1

Stampa: Gemmagraf 2007 Srl

Copertina: Carlo Bachetti

Indice

Prefazioni	
<i>di Adolfo Urso</i>	p. 9
<i>di Paolo Magri</i>	p. 11

Introduzione

Il contesto geopolitico dell'emersione di Brasile, Russia, India e Cina

1. Sull'emersione delle nuove potenze: i BRICs nel sistema internazionale <i>di Paolo Quercia</i>	p. 15
------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

a. I BRICs, ovvero la globalizzazione post-occidentale; b. 2001: crollano le Torri, nascono i BRIC. La creazione di una nuova parola nel vocabolario delle relazioni internazionali; c. Dai BRIC ai BRICS. L'evoluzione di una sigla di successo; d. La potenza dei BRIC nel sistema internazionale; e. I fondamenti di potenza dei BRIC ed i loro futuri sviluppi; f. I BRICs e noi: dalla globalizzazione alla globalizzazione post-occidentale (passando per il post-global vacuum); g. L'Italia e i BRICs: verso un mondo bi-globale?

2. Il contesto geopolitico dell'emersione dell'Asia e le relazioni tra Cina, India e USA <i>di Carlo Jean</i>	p. 35
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

a. Antiche e nuove potenze e loro dinamiche nello scacchiere asiatico; b. Le principali dinamiche geopolitiche asiatiche e le istituzioni regionali di sicurezza.

Parte I

Repubblica Federativa del Brasile

3. Il sistema politico ed i suoi sviluppi <i>di Riccardo Gefter</i>	p. 43
------------------------------------------------------------------------	-------

a. I drivers dell'evoluzione politica interna; b. Il sistema politico; c. La transizione da Cardoso a Lula; d. Da Lula a Dilma.

4. Il sistema economico ed i rapporti economici internazionali <i>di Antonella Mori</i>	p. 51
--------------------------------------------------------------------------------------------	-------

a. Caratteristiche dell'economia; b. Il nodo delle infrastrutture; c. La politica economica; d. La sostenibilità fiscale; e. La politica monetaria anti-inflazionistica; f. Le prospettive della politica economica con il Presidente Rousseff; g. I principali settori economici; h. La capacità di innovazione e la competitività; i. I rapporti economici internazionali; l. Conclusioni.

5. La politica estera e le relazioni internazionali p. 63
di Riccardo Gefter

a. Gli elementi centrali della politica estera; b. Politica estera e sviluppo economico in America Latina; c. La ricerca dell'autonomia; d. I rapporti con gli Stati Uniti d'America; e. Politica estera di Stato e politica estera di partito durante le Amministrazioni Lula.

6. Le relazioni con l'Italia e l'Unione Europea p. 77
di Antonella Mori

a. Le relazioni politiche con l'Italia: i precedenti; b. Le relazioni bilaterali con l'Italia nel 2010; c. La cooperazione allo sviluppo; d. L'interscambio commerciale con l'Italia; e. Gli investimenti diretti italiani; f. Le relazioni con l'UE: il partenariato strategico; g. I negoziati per l'Accordo di Associazione UE-MERCOSUR.

7. La politica di sicurezza energetica p. 86
di Riccardo Gefter

a. La matrice energetica nazionale; b. Lo sviluppo dell'energia idroelettrica; c. Le riserve di petrolio e gas; d. Le bio-energie; e. Evoluzione della matrice energetica nel 2030.

8. Sintesi e conclusioni p. 97
di Antonella Mori

Parte II Federazione Russa

9. Il sistema politico ed i suoi sviluppi p. 101
di Tomislava Penkova

a. Caratteristiche del sistema politico attuale; b. I cambiamenti del sistema partitico dopo il crollo dell'URSS: dalla concorrenza alla gerarchia; c. I partiti politici; d. Medvedev ed il suo programma di modernizzazione.

10. Il sistema economico ed i rapporti economici internazionali p. 112
di Anna Marra

a. Quadro di sintesi; b. Dall'economia pianificata al mercato: una difficile transizione; c. L'età dell'oro "nero" dell'economia (1999-2008); d. Il modello di sviluppo ante-crisi: principali caratteristiche e punti di debolezza; e. L'impatto della crisi globale e la tenuta complessiva del sistema; f. Il dopo-crisi: luci ed ombre; g. Potenziale di crescita e vulnerabilità del modello di sviluppo; h. Un modello di sviluppo coerente con l'attuale modello politico. La concezione prevalente di Stato ed i suoi riflessi in economia; i. Un model-

lo di sviluppo o di arretratezza?; l. La Russia di fronte ad un bivio: le sfide di MLT e le riforme strutturali; m. Esiste una Russia di Medvedev?

11. La politica estera e di sicurezza p. 123
di Matteo Verda

a. Introduzione; b. Le direttrici della politica estera; c. Dottrine militari e apparati di sicurezza; d. Possibili scenari futuri.

12. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti p. 132
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

a. L'eredità del potere marittimo sovietico; b. La Marina Russa dalla fine dell'Unione Sovietica al conflitto georgiano; c. La marina mercantile e la cantieristica; d. L'industria marittima della difesa; e. Conclusioni.

13. I rapporti con gli Stati Uniti d'America p. 139
di Tomislava Penkova

a. Gli anni Novanta: dall'integrazione al confronto; b. I rapporti sotto la Presidenza di Putin: lo spazio post-sovietico ed il progetto di difesa anti-missile nell'Europa Centro-Orientale; c. La Presidenza Medvedev e il reset.

14. Le relazioni con l'Italia e l'Unione Europea p. 149
di Serena Giusti

a. I rapporti politici bilaterali con l'Italia; b. L'Italia e il processo di modernizzazione della Russia; c. La cooperazione culturale italo-russa; d. Relazioni economiche e commerciali; e. Le relazioni con l'UE.

15. La politica di sicurezza energetica p. 165
di Matteo Verda

a. Le risorse ed il mix energetico; b. Esportazioni e sicurezza energetica; c. Le prospettive e le strategie per il futuro.

16. Sintesi e conclusioni p. 175
di Aldo Ferrari

Parte III **Repubblica dell'India**

17. Il sistema politico ed i suoi sviluppi p. 186
di Nunzio Mastroli

a. Introduzione: diversità negli sviluppi politici indiano e cinese; b. L'altra faccia dell'India: punti deboli; c. Tra ansia e speranza; d. La riconferma di Singh e la politica interna; e. Il secondo Governo di Manmohan Singh.

18. Le relazioni bilaterali con l'Italia p. 204
di Massimiliano Vaghi

a. Premessa; b. I rapporti con l'Italia; c. Scambi economici e rapporti commerciali.

19. La politica estera e di sicurezza ed i rapporti con gli Stati Uniti d'America p. 209
di Paolo Quercia

a. Il rapporto strategico USA-India come cornice dell'ascesa di Nuova Delhi tra il 1947 ed il 1991; b. L'economic engagement di Clinton e la ricostruzione del rapporto bilaterale; c. Da Bush ad Obama: la relazione strategica post 9/11, l'accordo nucleare del 2005 ed il sostegno per la candidatura al seggio permanente delle Nazioni Unite; d. India e Cina: le relazioni tra le due potenze emergenti dell'Asia; e. Il complesso rapporto tra Nuova Delhi e Teheran.

20. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti p. 226
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

a. La strategia marittima e la Flotta; b. La marina mercantile e la cantieristica; c. L'industria marittima della difesa.

21. La politica di sicurezza energetica p. 236
di Matteo Villa

a. La crescita esponenziale dei consumi energetici; b. Il petrolio e l'importanza delle rotte marittime; c. Gas naturale tra terra e mare; d. Il carbone, ancora fondamentale; e. Il dilemma della generazione elettrica; f. Conclusioni.

Parte IV Repubblica Popolare Cinese

22. Incidenza della geopolitica e dell'economia sulla politica estera e di sicurezza p. 248
di Carlo Jean

a. Caratteristiche della statualità cinese e ruolo della geopolitica; b. Il ruolo dell'economia nella politica estera; c. L'XI "Piano Quinquennale"; d. Il ruolo del nazionalismo.

23. Il sistema politico ed i suoi sviluppi p. 253
di Nunzio Mastroli

a. La politica interna come alternanza tra chiusura ed apertura; b. L'ascesa al potere di Hu Jintao; c. Wen Jiabao, Xi Jinping, la "fazione di Shanghai" e i "principi rossi"; d. La scommessa della prossima leadership cinese.

24. La strategia globale cinese p. 265
di Carlo Jean
- a. Il potere nazionale globale; b. La strategia della “collana di perle”; c. La strategia della “doppia catena di isole”; d. La “configurazione strategica della potenza”.*
25. La strategia e la dottrina militare p. 270
di Carlo Jean
- a. Le trasformazioni dell’Esercito di Liberazione Nazionale e la dottrina strategica e tattica della PLA; b. L’organizzazione del vertice politico-militare; c. Le attuali capacità militari e le loro prospettive future; d. L’industria spaziale; e. Forze spaziali, contro-spaziali e della cyber war; f. Le forze terrestri; g. Le forze aeree; h. I bilanci militari; i. L’industria militare.*
26. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti p. 285
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte
- a. La strategia marittima e la Flotta; b. La marina mercantile e la cantieristica; c. L’industria marittima della difesa; d. Conclusioni.*
27. La Cina nel sistema economico internazionale p. 294
di Nunzio Mastroli
- a. Il più grande opificio a cielo aperto del mondo; b. Il ruolo dei grandi consumatori; c. La Cina diventa un investitore globale; d. I settori d’investimento e la dimensione geografica.*
28. Le relazioni con l’Unione Europea p. 301
di Nunzio Mastroli
- a. Due diverse visioni del mondo; b. Rapporti in evoluzione; c. Gli effetti della crisi; d. La Cina tra America ed Europa.*
29. La relazione strategica con gli Stati Uniti d’America p. 308
di Carlo Jean e Paolo Quercia
- a. L’evoluzione del rapporto bilaterale: da Tienanmen alla sindrome “mutual hostages”; b. Gli effetti regionali della crescita economica di Pechino e gli USA; c. Le iniziative regionali cinesi e americane e le questioni geopolitiche aperte; d. Gli Strategic and Economic Dialogues e i rapporti bilaterali con gli USA; e. Considerazioni conclusive e possibili scenari.*
30. La politica di sicurezza energetica p. 320
di Carlo Frappi
- a. Introduzione; b. Criticità e rischi per la sicurezza energetica; c. La dimensione interna; d. La dimensione internazionale.*

31. Sintesi e conclusioni: India e Cina a confronto <i>di Carlo Jean</i>	p. 329
Profilo degli autori e dei curatori	p. 337
Bibliografia	p. 340

In questo volume si utilizzeranno le seguenti espressioni: BRIC, per intendere il “gruppo” delle principali potenze economiche emergenti, Brasile, Russia, India e Cina; BRICS per indicare l’allargamento del forum dei BRIC al Sud Africa, avvenuto nel dicembre 2010; BRICs per indicare le quattro potenze emergenti e tutti gli altri Paesi emergenti che hanno potenzialità di divenire potenze regionali o globali, praticamente i cosiddetti N11, o *next eleven*.

Prefazione

“Nulla sarà più come prima”. È un’espressione che è risuonata spesso nell’ultimo decennio, per la nascita di una nuova forma di guerra asimmetrica, per l’affermarsi di paradigmi inediti delle relazioni internazionali, e per il prendere forma di una nuova concezione della sicurezza dopo l’11 settembre.

Meno frequente è ascoltare questa espressione con riferimento alla geografia economica ed al peso degli attori, ai modelli di sviluppo ed alle organizzazioni politico-economiche che li sostengono, smentendo così l’idea, prevalente a fine XX secolo, secondo la quale la globalizzazione avesse vincitori de-territorializzati (*haves*) e perdenti territorializzati (*havenots*). Non è così. Nulla sarà più come prima, anche rispetto ai territori, alle dimensioni, alla sovranità, all’assertività. E questo perché ad oggi vi sono *winner* territorializzati, e la parola “Stato” non è un participio passato.

Non è un caso che il *senior economist* dell’OCSE, Andrea Goldstein, abbia definito i BRIC “una metafora dell’emergere di una nuova geografia economica” in cui Paesi di grandi dimensioni (occupanti il 26% della superficie terrestre ed ospitanti il 32% delle terre agricole) e con una consistente popolazione (pari al 40% della popolazione mondiale) riescono ad incarnare e sviluppare le potenzialità della globalizzazione, ponendosi al contempo come concorrenti e come mercati, e rappresentando ad oggi più del 16% del Prodotto Interno Lordo mondiale.

E Goldstein arriva ancora più a fondo a dimostrare come proprio il trovarsi nel solco di una storia economica comune sia la chiave della crescita: alla specializzazione nella produzione dei beni primari (1870-1913) avrebbe poi fatto seguito una sostanziale industrializzazione per sostituzione delle importazioni (1945-1980); dal 1991-1992 sarebbe poi iniziato il lungo e tuttora incompleto processo di liberalizzazione. Comune sarebbe il “predominante ruolo dello Stato – come motore dello sviluppo e pianificatore degli investimenti – e il controllo sui capitali”.

Si è parlato di organizzazioni politico-economiche: sono cresciute le implicazioni in termini di *governance* di cui si fanno promotori i Paesi emergenti (c’è addirittura chi è arrivato a parlare di “BRIC consensus”). Dal vertice di Yekaterinburg, in Russia, nel giugno 2009, in cui prevalente fu la *pars destruens* (sfida al ruolo dominante del dollaro come moneta di riserva e del commercio internazionale), si è passati a quello tenuto a Brasilia con i quattro Capi di Stato che hanno consolidato l’impegno per la costruzione di “spazi di interazione finanziaria, sotto forma di accordi per l’uso delle monete nazionali nel commercio reciproco e lo scambio di informazioni su possibili attacchi speculativi alle valute, alla borsa e alla borsa merci” e di volontà di giungere a un “ordine mondiale multipolare, a un’architettura finanziaria più stabile e a un sistema monetario internazionale più forte e diversificato”.

E questo vale per il formato BRIC, ma soprattutto per la proiezione di quest’ultimo nel consesso dei G20 (e della decisione che da questo può scaturire per ciò che riguarda le quote del Fondo Monetario Internazionale). Da ultimo, nel Vertice di

Haynan, in Cina, si è resa palese la volontà di allargare il fronte degli emergenti, includendo formalmente il Sud Africa e ponendosi come realtà pienamente globale.

I BRIC stanno anche ridisegnando la geografia dei commerci sia globali che di quelli fra di essi intercorrenti (da un anno la Cina ha rimpiazzato gli USA come primo *partner* commerciale del Brasile, e si stima che entro il 2015 supererà l'Unione Europea nel commercio con l'intera America Latina). Ora la "crisi globale" ci impone di guardare a questa realtà, consapevoli che non solo non è stata intaccata dal triennio nero dell'economia occidentale, ma al contrario ne ha tratto giovamento (i BRIC rappresentano oggi un terzo della crescita nel biennio 2009-2010). L'Italia deve poter recitare un ruolo. Sia attraendo studenti, investimenti, turisti provenienti da questi Paesi, sia cercando di consolidare la propria presenza in loco. Siamo presenti nei consessi decisionali ma possiamo sviluppare meglio le relazioni commerciali. L'interscambio con i BRIC è in crescita. Le esportazioni verso il Brasile sono cresciute negli anni, trainate soprattutto dalla meccanica e dai mezzi di trasporto, mentre l'*export* verso la Cina ha beneficiato dell'aumento di vari beni di consumo (pelli-calzature, mobili) e degli articoli in gomma-plastica. L'interscambio commerciale tra Italia e India si attesta intorno ai 5 miliardi di euro, grazie in particolare ai prodotti farmaceutici e chimici, mentre in Russia cresce la presenza italiana nel settore dell'arredo, dei prodotti tessili e dell'agroalimentare.

È il momento di consolidare e approfondire la conoscenza di questi Paesi. La Fondazione Farefuturo, consapevole di questo, lancia con questo studio un "gruppo di lavoro" sull'area, nella speranza che tale priorità possa essere colta anche dalle altre fondazioni e istituti di ricerca che seguono i mutevoli scenari internazionali. È quanto di meglio possiamo offrire al nostro Paese nella definizione delle sue priorità strategiche.

Adolfo Urso
Presidente Fondazione Farefuturo

novembre 2011

Prefazione

È ormai evidente che i Paesi BRIC, nei quali vive il 40% della popolazione e si produce il 32% dell'energia mondiale, sono destinati ad essere protagonisti sempre più rilevanti della scena internazionale. Se oggi essi producono il 16% del PIL mondiale, nel 2030 il loro contributo alla produzione della ricchezza globale salirà al 47%. Un peso economico in continuo aumento, dunque, accompagnato da una parallela – sebbene non speculare – crescita di peso politico, sancita di fatto nel 2009 dalla decisione di sostituire il G20 al G8 come principale vertice delle economie più sviluppate. Contemporaneamente procede inoltre l'espansione nel settore finanziario: la capitalizzazione delle Borse cinesi (Hong Kong e Shanghai) dovrebbe sorpassare quella americana dal 2030, quando i quattro BRIC avranno insieme circa il 40% della capitalizzazione borsistica mondiale. Emblematico, in questo senso, è il fatto che già nell'ultima edizione del World Economic Forum di Davos più di un terzo degli imprenditori e banchieri presenti (365 su 1.000) provenisse da questi Paesi.

Questa rapida “emersione” non è di certo senza conseguenze per “noi”, intesi come paesi sviluppati, e soprattutto come italiani, dal momento che per il nostro Paese il contributo al PIL mondiale si è quasi dimezzato in 20 anni e rischia di contrarsi ulteriormente alla luce dei differenziali di crescita previsti anche per i prossimi anni.

Si tratta *in primis* di conseguenze economiche: il peso degli emergenti si è fatto sentire ad esempio nel corso dei negoziati sulla crisi del debito dell'UE, nei quali è emerso con chiarezza che i BRIC non sono disposti ad intervenire senza il riconoscimento di legittime aspirazioni. La Cina pretende la cessazione delle pressioni per la rivalutazione del renminbi; la Russia la conclusione del processo di ammissione all'Organizzazione Mondiale per il Commercio; il Brasile una revisione della politica monetaria della Federal Reserve americana, ritenuta responsabile dell'inflazione e delle bolle speculative nell'emisfero Sud. Tutti insieme, poi, vogliono contare di più in ogni istituzione della *governance* globale, a partire dal Fondo Monetario Internazionale; senza tralasciare che i BRICs sono stati un elemento determinante nel causare il fallimento dei due principali negoziati internazionali attualmente in corso, ovvero quello sul cambiamento climatico e il Doha Round.

Ma si tratta altresì di conseguenze politiche: il peso specifico dei BRICs si fa sentire, infatti, anche sul difficile processo di costruzione di un nuovo ordine internazionale. Basti pensare alle accese critiche da parte della Russia sull'operato dell'AIEA all'indomani della pubblicazione del rapporto sul nucleare iraniano, o al forte sostegno dato dai paesi emergenti all'ingresso della Palestina all'interno delle Nazioni Unite (anche attraverso l'inclusione della Palestina nell'UNESCO) e, infine, alle differenti sensibilità in materia di difesa dei diritti umani, come ha recentemente dimostrato il veto russo e cinese alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza che chiedeva la cessazione della sanguinosa repressione in Siria.

Non sarebbe però corretto leggere ed interpretare i BRIC come un blocco coeso e capace di esercitare una minaccia all'ordine che conosciamo. Le diversità sul piano economico sono profonde. Per fare qualche esempio, il 55% del PIL e il 65% del commercio estero dei BRIC vanno attribuiti alla sola Cina, che genera oltre il 50% dell'energia e il 50% delle spese militari dei quattro Paesi; viceversa l'India, che nel 2025 supererà la popolazione cinese, resta decisamente inferiore a Cina, Brasile e Russia per dimensioni territoriali e disponibilità di risorse naturali. A ciò si aggiungono alcuni fattori di tensione non trascurabili a livello politico, che in futuro potrebbero minare la solidità e la stessa consistenza di questo nuovo blocco politico: Russia, Cina e India sono potenze con aspirazioni egemoniche competitive sul continente asiatico; India e Cina si confrontano – in alcuni casi duramente – per le risorse naturali in Africa e nei paesi vicini. Del resto è soltanto dal 2010 che i BRIC (BRICS dal dicembre 2010) tengono summit annuali per far convergere le loro politiche e, di fatto, la prima posizione comune in sede internazionale si è avuta con l'astensione in Consiglio di Sicurezza sulla Libia nel marzo di quest'anno.

Oltre a ciò, i BRICs non hanno al momento la capacità di proiettare una propria potenza a livello militare. Sebbene la quota della spesa militare dei BRIC sia pari al 14% di quella mondiale (di poco inferiore alla proporzione del PIL), è ancora largamente inferiore a quella degli Stati Uniti (47%).

Questi Paesi non sono poi esenti da criticità interne, che potrebbero metterne in discussione sia il destino politico sia la prosperità economica: in India le ripercussioni sul sistema politico degli scandali per corruzione e delle connesse proteste popolari stanno rallentando il processo di riforme e modernizzazione del governo; in Russia, il processo di modernizzazione dell'economia e della società è minacciato dall'incapacità delle élite politiche di introdurre nuovi modelli di gestione del potere, facendo diventare un punto di debolezza – fino al rischio di stagnazione – quella stabilità politica basata sulla “democrazia sovrana” che finora è stata un punto di forza; in Cina, la disuguaglianza crescente, le difficoltà del mercato immobiliare e la possibile diffusione del malcontento sociale potrebbero mettere in seria difficoltà il modello di crescita che finora ha garantito il successo del Paese; in Brasile, il governo di Dilma Rousseff, indebolito dalle continue dimissioni di ministri per corruzione, deve dimostrare la sua capacità di contrastare il riemergere dell'inflazione e il rallentamento dei tassi di crescita.

Di fronte a questo insieme di luci e ombre, minacce e opportunità, fattori di successo e di debolezza, di convergenza e divergenza di interessi che caratterizzano i BRIC, l'analisi che ISPI ha svolto in collaborazione con la Fondazione Farefuturo in questo volume è orientata a rispondere ad alcune domande chiave. Domande cruciali per questi stessi Paesi e per “noi” occidentali, europei e italiani, come recita il titolo stesso del volume. È sostenibile la crescita dei BRIC, alla luce sia dei colli di bottiglia interni alle singole economie sia della crisi? E quali opportunità offre la loro “emersione” alle vecchie economie, insieme allo stimolo a riorganizzarsi per competere secondo schemi nuovi rispetto al passato? La potenza politica procede di pari passi a quella economica e potrà diventare un giorno alleanza militare, o è ancora soltanto un tentativo di equiparare lo status politico a quello economico già acquisito? E con quali diverse ambizioni – se non addirittura conflitti di interesse – tra i vari Paesi, a livello regionale e globale? Con quali conseguenze per gli equilibri interni ai BRICs e al sistema internazionale nel suo insieme?

Domande “strutturali”, quindi, che riguardano i fondamenti della ricchezza e della potenza dei BRICs e del loro rapporto con “noi”, al di là delle congiunture, come la difficile situazione che viviamo oggi in Occidente, in Europa, in Italia.

Non poteva che essere questo, del resto, l’obiettivo di una ricerca che è stata avviata alla fine del 2010 e viene pubblicata dopo circa un anno. Un anno in cui sono accadute molte cose e in cui – anche per questo – si è cercato di fare soprattutto analisi di scenario, coerentemente con l’impegno che l’ISPI porta avanti da 70 anni per fornire a istituzioni e imprese chiavi di lettura e strumenti di orientamento sulle dinamiche internazionali, con particolare riferimento ai Paesi emergenti e di interesse prioritario per il nostro sistema politico e produttivo.

Paolo Magri
Direttore ISPI

novembre 2011

Introduzione

**Il contesto geopolitico dell'emersione
di Brasile, Russia, India e Cina**

*Carlo JEAN
Paolo QUERCIA*

1. Sull'emersione delle nuove potenze: i BRICs nel sistema internazionale

di Paolo Quercia

a. I BRICs, ovvero la globalizzazione post-occidentale

I principali istituti finanziari internazionali, i più quotati economisti mondiali, molti studi di consulenza per gli investimenti sono concordi nel ritenere il secolo aperto da appena un decennio come quello dell'ascesa dell'Asia e del ridimensionamento del potere economico dell'Occidente. Tra i "previsori" del secolo asiatico vi sono alcune differenziazioni, soprattutto in merito all'individuazione dell'anno fatidico in cui il Prodotto Interno Lordo della Cina supererà quello degli Stati Uniti d'America. Secondo alcuni ciò non avverrà prima del 2050, secondo altri potrebbe al contrario avvenire già attorno al 2030, se non prima. C'è chi, infine, sostiene che il superamento in realtà è già avvenuto, almeno in termini di parità di poteri di acquisto. Nonostante cambino le metodologie, i sistemi di stima e la sostenibilità nel tempo di tali previsioni, pressoché tutti sono concordi nel sostenere due cose: l'Occidente è ormai destinato a perdere la guida della crescita economica del mondo mentre un gran numero di paesi emergenti ridisegneranno la mappa geoeconomica del pianeta. Quattro di essi, i cosiddetti BRIC – Brasile, Russia, India e Cina – hanno le dimensioni, le risorse e le disponibilità di fattori produttivi tali da poter influenzare con la loro crescita gli equilibri economici e di potere mondiali. Due di questi Paesi, la Cina e l'India, si distanziano significativamente dal gruppo dei BRIC per dotazioni di potenza e posizione strategica e sono destinati ad un ruolo di guida dei Paesi emergenti e a sbilanciare, nel cuore dell'Asia Sud Orientale, il baricentro della crescita globale. La Cina, in particolare, costituisce un caso a sé, inquadrabile in una categoria di sviluppo tutta sua per forza della propria economia e del proprio impareggiabile tasso di crescita, almeno fin quando il maggiore potenziale demografico dell'India non consentirà a Nuova Delhi di recuperare il ritardo di sviluppo con Pechino.

L'emersione della Cina e dell'India, preannunciata già dall'ascesa delle tigri asiatiche nel corso degli anni Novanta, ha segnato – forse definitivamente – il futuro della globalizzazione moderna, sottraendola al controllo che l'Occidente aveva mantenuto sul processo dal suo avvio (negli anni Ottanta) fino alla sua crisi (2008). La crisi economica e finanziaria avvenuta al termine di tre decenni di crescente globalizzazione ha segnato una profonda linea di demarcazione tra le economie mature occidentali e le principali economie emergenti e quelle dei BRIC. In particolare, nonostante la crisi

economica del 2008 abbia avuto – forse per la prima volta nella storia – portata planetaria, la sua origine statunitense e le modalità con cui i vari Paesi del mondo ne sono stati colpiti e ne sono usciti hanno chiaramente tracciato una nuova mappa del chi dominerà la nuova globalizzazione del XXI secolo. Con la crisi del 2008, che tra le altre cose ha messo a nudo e sotto tensione il rapporto tra la Cina ed il debito pubblico americano, si è aperta una nuova fase della globalizzazione, che ridisegnerà profondamente i rapporti tra “*the West and the Rest*”, ma differenzierà anche le posizioni ed i ruoli all’interno dei BRIC e degli altri Paesi emergenti. Difatti, a fronte di una crisi economica che ha colpito tutto il mondo, gli effetti sulla crescita delle principali potenze economiche mondiali sono stati estremamente diversificati. In generale, la maggior parte dei Paesi emergenti, Cina ed India in primis, hanno attraversato la crisi in maniera estremamente agevole, facendo registrare una minima flessione del PIL nel corso del picco della crisi ed un successivo perentorio recupero, al punto che nel 2010 i due giganti asiatici hanno ripreso a toccare tassi di crescita attorno al 10%. Al contrario, la crisi in Occidente è stata massiccia, più lunga nel tempo, praticamente capace di azzerare l’ormai sua lenta crescita. La crisi ha segnalato il raggiungimento del capolinea di un modello di sviluppo non più sostenibile nel momento in cui anche il resto del mondo converge verso quei modelli, ed il cui superamento comporta costi sociali elevatissimi, difficilmente praticabili in sistemi democratici parlamentari, come dimostra il caso greco.

Non solo i tempi di uscita dalla crisi, ma anche le politiche con cui l’Occidente e il resto del mondo hanno risposto al rallentamento della crescita stanno a indicare le differenze esistenti tra le economie dei BRICs e quelle dei Paesi avanzati. Il paradosso a cui si è assistito negli ultimi anni è che l’Occidente del libero mercato globale è dovuto ricorrere a massicce dosi di stimoli statali e di regolamentazioni per alimentare la sua flebile ed anemica crescita. L’Occidente, ad iniziare dagli Stati Uniti d’America fino ai Paesi europei, ha fatto ampio ricorso all’intervento della mano pubblica nell’economia, sia per salvare le banche indebitate che per produrre artificiali incentivi alla crescita attraverso stimoli fiscali e interventi di stampo keynesiano. Ciò non potrà non gravare sui già elevati debiti pubblici dell’Occidente, minando ulteriormente le aspettative di crescita futura e accrescendo il ruolo dei Paesi BRICs come potenziali prestatori di ultima possibilità delle economie occidentali. Il fatto che la Gran Bretagna abbia escluso la possibilità di un proprio intervento nel Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, mentre la Cina e gli altri BRIC stiano discutendo della possibilità di utilizzare i propri surplus finanziari per salvare l’euro, è un chiaro indicatore della nuova configurazione geoeconomica e forse geopolitica che la globalizzazione post-occidentale potrà assumere nei prossimi anni.

La crisi ha evidenziato bene non solo che i Paesi emergenti sono stati meno colpiti di quelli occidentali, ma anche che essi sono ancora in grado di reagire alla crisi con meccanismi di mercato, senza invertire il trend di deregolamentazione e liberalizzazione che è alla base dell’ascesa economica dei BRICs, continuando a mantenere stabili i presupposti della propria crescita anche nel medio periodo. Il forum quadrilaterale, recentemente ampliato al Sud Africa, con i quattro Paesi chiave della galassia BRICs costituisce la plastica manifestazione di come il sistema mondo si stia sempre più avvicinando al momento in cui si potrà parlare di una globalizzazione oramai post-occidentale, ove tanto i principali artefici quanto i principali beneficiari di tale processo saranno in massima parte posti al di fuori dell’asse occidentale-atlantico, e concentrati

nel cuore asiatico e pacifico di quel *Rest* che si contrappone all'Occidente. La globalizzazione post-occidentale avrà un cuore asiatico, in quanto il continente procede a passi spediti per uscire dalla "prigione" di quel rapporto asimmetrico ed ineguale che l'Occidente le aveva imposto tre secoli fa e che era stato perpetuato nell'immobilismo del mondo bipolare e dalla inefficienza dei sistemi economici di comando che subentrarono alla decolonizzazione. Nei prossimi decenni l'Asia ha la possibilità di essere non più soggetto beneficiante eppur passivo della globalizzazione occidentale, ma di divenirne il motore stesso, ribaltando i rapporti di forza con l'Occidente, proprio grazie al *software* politico-economico occidentale della globalizzazione.

È difatti stata la progressiva e costante liberalizzazione globale delle relazioni economiche e commerciali internazionali a gettare i presupposti per l'ascesa asiatica. Nel 1980, quando la globalizzazione moderna segnava i suoi esordi, il mondo era ancora profondamente diviso tra "*the West and the Rest*", o tra Paesi sviluppati e Paesi sottosviluppati. Ma a partire dal decennio delle grandi delocalizzazioni produttive delle multinazionali americane, il *Rest* è iniziato ad entrare nel sistema, prima attraverso la porta di accesso delle tigri asiatiche e poi, anche per contagio, con l'emersione della Cina con il suo ingresso nel WTO (World Trade Organization). Da un punto di vista commerciale internazionale il mondo del 2010 è profondamente diverso da quello del 1980, quando tutto cominciò. Nel 1980 le barriere mondiali medie al commercio internazionale erano circa il 30% mentre solo il 20% della popolazione mondiale viveva in economie libere di mercato. Oggi le barriere medie al commercio internazionale sono scese al 10% mentre circa il 90% della popolazione mondiale vive all'interno di sistemi economici de facto liberi o ad alta remuneratività della libertà d'iniziativa privata¹.

L'Occidente guarda con un misto di ammirazione, interesse e sospetto all'esportazione del proprio modello di sviluppo economico su scala globale che ha reso possibile l'emersione del *Rest*. Tre secoli dopo che le armi e i commerci occidentali hanno attraversato tutti i continenti, le a lungo seminate libertà economiche dell'Occidente stanno dando dunque i propri frutti, ben al di fuori di esso però. E li stanno dando anche se innestate su piante che sono ben diverse da quelle occidentali, ovverosia su regimi, sistemi di governo, sistemi valoriali culturali-religiosi e sociali che ben poco hanno di occidentale e di liberaldemocratico. Ma, come messo efficacemente in evidenza da Razeen Sally, oggi sembra che la pianta della libertà cresca più in Asia che in Europa e che non solo il PIL abbia tassi di crescita maggiori al di fuori dell'Occidente, ma anche che la nozione di libertà incontri spesso meno vincoli alla propria esplicitazione al di fuori dell'iper-regolato contesto occidentale.

Numerose ed estremamente complesse sono le domande che il processo di emersione di antiche o nuove potenze non occidentali pone al sistema internazionale. In particolare la macro-questione è se dal fenomeno statistico dei BRIC possa nascere un'alleanza politica ed eventualmente militare capace di ridurre considerevolmente il primato occidentale ed in particolare la sua capacità globale di uso della forza, interdiciandone la portata in alcune aree del pianeta. Possono i BRIC passare da un fenomeno statistico e di *branding* ad un'alleanza di carattere politico con prospettive di integrazione strategico militare? Ciò è naturalmente possibile, ma l'eterogeneità dei BRICs e la

¹ Razeen S., "Liberty outside the west", in *Economic Affairs*, No. 3, Vol. 31, 2011, p. 61.

diversificazione dei loro fini politici a prescindere dalle similitudini nella crescita economica, lasciano intuire che un tale scenario sia molto lontano dal verificarsi. Non ci sono elementi storici per sostenere che due o più Paesi in forte e prolungata crescita debbano sviluppare similitudini e convergenze di carattere politico strategico, neanche in presenza di una situazione di declino di una potenza egemone dominante; come non è vero il contrario, ovvero che Paesi in declino economico siano portati a costruire comuni alleanze conservative e antagoniste rispetto ai Paesi in espansione. Alla base delle alleanze, strategiche o meno, vi sono una serie di altri fattori in continua evoluzione, i quali spingono verso la creazione di unioni tra Stati neutre rispetto ai tassi di crescita del PIL, che da soli non possono costituire una base di sviluppo di intese politiche.

Varrebbe forse la pena fare uno studio sulle principali alleanze politico-militari nella storia per verificare se la propensione a costruire alleanze strategiche non sia maggiore tra Paesi che sperimentano sostenute e prolungate crescite economiche rispetto ad altri Paesi del sistema. Ossia, la crescita percentuale del PIL, come semplice dato statistico, non è mai stato un criterio discriminante nella formazione di alleanze politico-strategiche in un sistema internazionale, e pertanto si deve assumere che due (o più Paesi) in costante ascesa economica abbiano le stesse probabilità di un Paese in ascesa e di uno in declino di stringere tra loro alleanze strategiche. I motivi che spingono i Paesi grandi e piccoli a stringere alleanze politiche e all'occorrenza militari sono ben diversi dalla similitudine nel tasso di crescita o di riduzione del PIL. Difficilmente i BRIC – e ancora più difficilmente i BRICs – costruiranno un blocco politico compatto per sfidare il predominio dell'Occidente. Le future alleanze globali saranno verosimilmente formate in maniera non difforme da come sempre è avvenuto nella storia, non dettate da parallelismo di sviluppo quanto piuttosto da interessi economici, competizione per le materie prime, posizione geopolitica, fattori ideologici, religiosi e culturali e così via. È inoltre doveroso sottolineare come simili ed elevati PIL di crescita non dicono nulla sulla base economica che li produce, la quale può risultare estremamente diversificata, come effettivamente lo sono le economie di Cina, India e Russia, tre modelli di sviluppo molto diversi tra di loro e non necessariamente compatibili l'uno con l'altro.

È per questo motivo che l'organizzarsi dei BRIC attorno ad un forum annuale, divenuto certamente anche un *brand* per l'attrazione degli investimenti ma di cui è non è trascurabile la dimensione metapolitica, è un fenomeno che suscita curiosità ed interesse e che spinge a riflettere sulla possibilità di una nuova dimensione nelle relazioni internazionali. Tuttavia, quanto visto fino ad oggi nel corso dei tre Vertici dei BRIC tenutisi e nei deboli effetti prodottisi sul sistema internazionale indica che, più che un reale concerto di potenze emergenti, il tutto assomiglia più ad un tentativo di compensare una comune situazione di sottorappresentazione politica rispetto al rango economico ricoperto. La strategia dei BRIC di concentrare la propria azione comune principalmente sulle istituzioni economico-finanziarie globali, come il WTO, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, indica che l'obiettivo a breve termine delle potenze emergenti è quello di trovare una forma di concertazione sui temi di *governance* economica per tutelare e stabilizzare le cornici macroeconomiche della loro crescita. Su queste basi i BRIC, come fenomeno associativo, vanno per adesso letti ed inquadrati. Non come un tentativo politico di convergenza delle potenze emergenti verso un modello politico anti-occidentale, quanto piuttosto come un tentativo di rafforzamento della loro voce nella *governance* economica mondiale per tutelare le condizioni globali che

generano la crescita economica delle singole potenze emergenti. Il livello politico strategico – salvo sporadiche puntate su temi di attualità come il conflitto in Libia emerso durante lo scorso vertice in Cina – rimane saldamente nelle mani dei singoli BRIC, che continuano a perseguirlo su basi strettamente nazionali, che lasciano ampio spazio a possibili contrasti.

Se esiste dunque una sfida al ruolo dell'Occidente nel mondo, essa non è tanto da cercarsi nei tentativi di associazionismo delle potenze emergenti su base globale, quanto piuttosto sull'azione dei singoli Paesi emergenti su base regionale e sub-regionale. Si tratta di azioni che potrebbero portare ad una riduzione dell'influenza politica dell'Occidente in alcuni scenari geopolitici, e anche serie limitazioni, fino alla vera e propria interdizione dell'uso della forza generalizzato di cui oggi l'Occidente ancora dispone.

b. 2001: crollano le Torri e nascono i BRIC. La creazione di una nuova parola nel vocabolario delle relazioni internazionali

Il concetto di BRIC entra nel lessico delle relazioni internazionali nel 2001, costruito a tavolino per opera di un economista della GOLDMAN SACHS, Jim O'Neill, alla ricerca di una nuova idea di *marketing* per la sua azienda che spingesse gli investitori a dare sempre maggiore attenzione alle nuove potenze emergenti². Dopo l'11 settembre O'Neill radicalizza le sue convinzioni per le quali il futuro della globalizzazione dipenderà sempre più dall'emersione dei Paesi non occidentali, che egli identifica nelle quattro grandi potenze del Brasile, della Russia, dell'India e della Cina. Nel suo *paper* del novembre 2001 – destinato per una serie di fortunate circostanze a diventare storico – O'Neill indica le prospettive di sviluppo economico delle quattro potenze emergenti per i successivi 40 anni, e la costruzione di un nuovo mondo di sviluppo e crescita fuori dall'Occidente che in pochi decenni condiziona la crescita dell'economia-mondo; ma O'Neill si spinge più avanti della formulazione di un semplice quadro previsionale sulla crescita delle principali economie mondiali, e il suo *paper* è improntato ad una precisa convinzione politica: è ormai giunto il momento di “salvare la globalizzazione dall'Occidente” democratizzandone la portata e sottraendola all'americanizzazione globale³. Ciò potrà avvenire nel momento in cui le quattro “economie sorelle” non occidentali otterranno maggiore potere nei principali forum politici e finanziari internazionali, ad iniziare dal G7, che O'Neill auspica sia trasformato in un G9 attraverso la contemporanea inclusione dei quattro Paesi BRICs e la riduzione dei Paesi euro del G7 ad un'unica posizione intestata ad “Eurolandia”.

La prima fortuna del concetto dei BRICs sarà finanziaria e semantica piuttosto che politica. La parola piacque, e consentiva di vendere ad imprese ed investitori un

² Il concetto di BRICs viene presentato in: O'Neill J., “Building better economic BRICs”, in *GOLDMAN SACHS Global Economic Paper*, No. 66, 30 November 2001, successivamente sviluppato in altri lavori per comprendere altre economie emergenti.

³ In un articolo-intervista, O'Neill spiega che “in order to advance globalisation had to be accepted by more people, but not imposing the dominant American social and philosophical beliefs and structures”. In: Tett G, “The story of the Brics”, in *Financial Times*, 15 January 2010.

concetto più complesso con un semplice anagramma linguistico. Ben presto i principali fondi d'investimento globali iniziarono ad offrire sul mercato fondi costruiti su *assets* specificatamente legati alla ascesa dei BRICS, incrociando i destini degli investitori a quelli della contemporanea ascesa dei quattro Paesi; le università iniziarono ad offrire corsi di laurea riservati alle economie dei BRICS, mentre le principali multinazionali mettevano a punto strategie commerciali rivolte all'area BRICS, al punto che alla GOLDMAN SACHS pensarono di brevettarne il termine, divenuto oramai un *brand* globale. Tuttavia, con il successo del *brand* vennero anche le prime critiche, in particolare sul piano economico. Molti economisti iniziarono ad esprimere perplessità sulla scelta arbitraria dei quattro Paesi e soprattutto a dubitare della possibilità di fare previsioni realistiche a 50 anni. In particolare, quello che diversi economisti mettevano in dubbio era la difficoltà nel medio-lungo periodo che i quattro Paesi potessero tutti contemporaneamente proseguire il trend di crescita dimostrato negli ultimi anni. Già la crisi economica del 2008 dimostrò come i BRICS reagissero in maniera differenziata alla crisi finanziaria globale. Ma il vero successo dell'acronimo BRICS sarebbe venuto dal campo della politica internazionale nel momento in cui, qualche anno dopo, i quattro Paesi BRIC, un po' per narcisismo e un po' per propaganda, hanno iniziato motu proprio ad approfondire il messaggio politico originariamente contenuto nel lavoro di analisi di O'Neill, declinato sulla collaborazione quadrilaterale mirata a richiedere una redistribuzione del potere globale a fronte del cambiamento della distribuzione della ricchezza mondiale. Il primo tentativo di dialogo politico in formato BRIC dei quattro Paesi avvenne a New York nel settembre 2006, a margine della 61^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Fu la Russia, il Paese più debole del blocco BRICS per prospettive di crescita futura, a promuovere il primo Summit a livello di Ministri degli Esteri tenutosi nel maggio del 2008, che preparò il terreno al primo incontro dei Capi di Stato di Brasile, Russia, India e Cina nel luglio 2009, svoltosi sempre in Russia a Yekaterinburg. L'anno successivo, l'incontro dei Capi di Stato dei BRICS si è tenuto in Brasile, mentre l'ultimo degli incontri è avvenuto nel giugno 2011 nell'isola cinese di Hainan. Per il momento i Vertici dei quattro Paesi sono dedicati a studiare possibili attività di collaborazione in vari campi, in particolare su come meglio coordinare le rispettive posizioni nei consessi multilaterali internazionali quali il G20 o le Nazioni Unite, utilizzando la formula dei BRICS (ed il suo *soft power* mediatico) per ampliare l'influenza internazionale dei singoli Paesi emergenti. Molti sono stati i temi affrontati nel corso degli incontri, ma poche le proposte avutesi e ancora meno le decisioni effettive intraprese. Tra i temi allo studio, vi sono la riforma del sistema finanziario globale, la de-dollarizzazione delle relazioni economiche intra-BRICS, l'ampliamento del WTO alla Russia, il tentativo di regolamentazione dei mercati di capitali troppo aperti, e la richiesta di porre un freno alla volatilità dei mercati delle *commodities*.

L'ultimo Vertice tenutosi in Cina ha tuttavia segnato un'evoluzione rispetto ai primi due tenutisi in Russia ed in Brasile, anticipando forse una mutazione di natura politica, sia dal punto di vista geografico che tematico. Due sono state le principali novità rispetto al passato. La prima è di natura geopolitica, e riguarda l'invito esteso al Sud Africa a partecipare al Summit che ha visto per la prima volta riunire cinque Capi di Stato sotto l'acronimo BRIC, che diviene così BRICS. Il secondo è di natura politica, e vede emergere nella dichiarazione finale del Summit temi relativi alla sicurezza internazionale come il terrorismo e l'andamento del conflitto in Libia.

c. Dai BRIC ai BRICS. L'evoluzione di una sigla di successo

Il concetto di BRIC prende forma dunque nella “pancia” della tarda globalizzazione dello scorso decennio, in quella fase di declino evidente in cui versa l’egemonia americana tra gli attentati del 2001, le guerre in Afghanistan ed Iraq e la crisi finanziaria globale. Nasce nella visione di una banca d’affari il cui fatturato è oramai destinato ad essere prodotto in gran parte al di fuori del territorio degli Stati Uniti, in quel mondo globale di cui Cina, Russia, India e Brasile rappresentano i principali motori. Nel vuoto di potere che si configura sempre più nella metà dello scorso decennio non è sorprendente il fatto che la formula BRIC possa attrarre, oltre gli investitori globali, anche i vertici politici degli Stati emergenti, interessati a verificare la percorribilità politica di un coordinamento “leggero” tra di loro al fine di avviare un processo atto a consentire la costruzione di agende non confliggenti sui principali tavoli multilaterali. Può apparire strano che quattro grandi potenze internazionali diano vita ad un, ancorché blando, forum internazionale su *input* di una banca d’affari americana. Secondo alcune interpretazioni, il merito della GOLDMAN SACHS è stato solo quello di aver coniato un *brand* e di averlo alimentato con un buon *marketing*, e in realtà i BRICs non sarebbero altro che la revisione e riattualizzazione in un nuovo concetto storico del vecchio progetto dei NEFOs (New Emerging Forces) immaginato dal Presidente indonesiano Sukarno negli anni Sessanta⁴ e volto ad includere in un nuovo blocco internazionale i Paesi emergenti dell’Asia, dell’America Latina e dell’Africa.

Dalla formalizzazione del forum dei BRIC tre Summit sono stati organizzati a livello di Capi di Stato e di Governo. L’ultimo Summit di Sanya del 2011 si è differenziato dagli altri due sia per la formula degli inviti, allargata ad un quinto Paese, sia per la portata delle dichiarazioni finali. Per quanto riguarda l’allargamento, l’estensione dell’invito al Sud Africa rappresenta una significativa evoluzione del concetto dei BRIC, in quanto sotto nessun punto di vista il Sud Africa può essere definito una potenza emergente, almeno nell’accezione per cui lo sono Brasile, Russia, India e Cina. Il Sud Africa difatti ha un PIL più basso di Paesi come la Corea del Sud ed il Messico, ed è sprovvisto delle dotazioni di risorse demografiche, energetiche e strutturali che ne potranno sostenere un futuro di crescita tale da assicurargli un posto al tavolo delle grandi potenze di domani. Tuttavia l’allargamento dei BRIC al Sud Africa riflette l’interesse crescente che le potenze emergenti hanno per il continente africano, ed in particolare ciò è soprattutto vero per la Cina, che è stata la grande sostenitrice dell’invito rivolto al Sud Africa. I BRIC dunque, sotto l’impulso di Pechino, appaiono non indirizzarsi verso un’evoluzione d’inclusione di altre potenze emergenti, ma nella direzione di rafforzare il proprio *outreach* al continente africano, di cui il Paese guida dei BRIC, la Cina, è oramai il primo *partner* commerciale.

Anche la dichiarazione finale rilasciata dopo il Summit di Sanya contiene dei caratteri di novità, in particolare per quanto riguarda l’ampiezza dei temi toccati, che vanno ben oltre quelli di *governance* economica. Nella dichiarazione finale del Summit di

⁴ Vedasi: Leifer M., *Dictionary of modern politics of South-East Asia*, London, Taylor & Francis, 2005, pp. 119-120. L’esperienza dei NEFOs fu di breve durata e della sua breve vita si ricordano solamente i Games of the New Emerging Forces.

Sanya è stato difatti affrontato il tema del conflitto in Libia, ribadendo che la postura dei BRICS sull'uso della forza non prevede l'intervento militare per porre fine a conflitti interni e appoggiando la mediazione politica dell'Unione Africana come via di uscita dalla crisi libica. Però, e questo è ugualmente significativo, nel testo della dichiarazione finale di quel Vertice viene a mancare una vera e propria condanna dell'intervento militare della NATO nella crisi in questione, in maniera d'altronde coerente con quanto gli stessi Paesi avevano fatto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, astenendosi sulla Risoluzione 1973.

Oggi il BRICS, nella sua versione allargata al continente africano, non rappresenta una nascente organizzazione internazionale, ma piuttosto un informale strumento di collaborazione tra le principali potenze politiche ed economiche regionali. L'ampliamento della *membership* e l'allargamento dell'agenda a temi di *hard security* dimostrano la flessibilità dello strumento BRICS, così come la sua crescente natura politica e non solo economica. La scelta del Sud Africa non è difatti sostenibile da un punto di vista di indicatori economici, in quanto vi sarebbero Paesi come la Nigeria o l'Indonesia che avrebbero potenziali molto più elevati rispetto al Sud Africa per essere inclusi in un *club* di potenze emergenti. Forse stiamo assistendo ad un'evoluzione dell'esperimento dei BRIC, che potrebbe procedere secondo un nuovo percorso di carattere politico, determinato in buona parte da Pechino, di cui le altre tre grandi potenze emergenti sono fornitori di *commodities*, con Russia ed India che hanno anche un importante deficit commerciale. L'apertura all'Africa, un continente in cui la Cina ha costruito negli ultimi anni importanti interessi politici ed energetici, e che si pone come un terreno di sviluppo anche per l'India ed il Brasile, potrebbe rappresentare un vettore geopolitico di riferimento, e forse la pratica dimensione geopolitica con cui i Paesi del BRICS potrebbero uscire dalla propria indeterminatezza per costruire agende concrete non solo sul piano della *governance* globale, ma anche per le più attuali e contingenti questioni regionali africane. Vengono in mente, in particolare, questioni commerciali di carattere strategico, che possono garantire nel tempo la sostenibilità dello sviluppo delle nuove potenze (come la regolamentazione dei prezzi delle *commodities* e la protezione da speculazioni internazionali, o la gestione dei mercati e della sicurezza delle risorse energetiche) ma anche questioni di carattere più politico-militare (come la pirateria, i conflitti interstatuali e infrastatali) che possono influire sui flussi di materie prime, sui loro prezzi, e sulla sicurezza delle rotte commerciali globali. Sarà interessante verificare se in futuro verrà a rafforzarsi la dimensione africana del BRICS, e se si costruiranno sinergie o relazioni di dialogo tra BRICS ed Unione Africana, che rimane sempre la più influente organizzazione regionale del continente. Se ciò dovesse avvenire, il forum delle potenze emergenti si svilupperà seguendo un doppio binario, globale e regionale. Il primo sarebbe orientato alla costruzione delle regole globali del sistema internazionale e vedrebbe gli USA come principale controparte. Il secondo sarebbe orientato al rafforzamento della proiezione dei Paesi del BRIC nel ricco ma politicamente debole continente africano, con l'obiettivo di aumentarne le sfere d'influenza in quello che probabilmente si rivelerà essere uno dei continenti centrali per il futuro *balance of power* nel sistema globale post-americano.

d. La potenza dei BRIC nel sistema internazionale

Sebbene i dati di crescita futura delle economie dei BRIC siano concordi nell'indicare una crescita continua e costante nel medio e lungo periodo, essi ci dicono poco sulle conseguenze che essa produrrà sul *balance of power* mondiale, in quanto le percentuali di arricchimento futuro dei BRIC non indicano se, in quale maniera, e a quali condizioni, questa ricchezza economica verrà trasformata in potenza. La domanda chiave resta dunque non solo quanto cresceranno nei prossimi anni i Paesi cosiddetti BRIC, ma piuttosto in che misura le leadership politiche di Pechino, Mosca, Brasilia e Nuova Delhi sapranno trasformare la nuova ricchezza in potenza. La questione della trasformazione della ricchezza economica in potenza è una di quelle centrali nella teoria e nella storia delle relazioni internazionali⁵, così come lo studio dei fattori che possono accelerare o ritardare il processo di trasformazione della ricchezza materiale in potere politico. La storia è piena di numerosi esempi di ascesa e declino di potenze regionali e globali, dalla Svezia di Gustavo Adolfo all'Olanda e alla Spagna imperiale del XVI secolo, alla Russia zarista nel Settecento e alla Prussia nell'Ottocento, fino alle esperienze della Germania e del Giappone nel Novecento. La stessa storia degli Stati Uniti, e il loro presunto declino teorizzato da alcuni analisti, rappresenta un interessante paradigma della ciclicità della storia, dell'ascesa di nuove potenze e del declino delle antiche. Una delle più complete e classiche analisi sul tema è stata fatta da Paul Kennedy sul finire degli anni Ottanta in un suo notissimo *bestseller*⁶. Rileggendo questo classico testo è interessante notare come già vent'anni fa l'autore si poneva il problema del declino relativo degli Stati Uniti, che progressivamente vedevano ridursi la propria quota di potere globale in maniera maggiore di quanto non avvenisse per le altre potenze concorrenti. Kennedy, nonostante la supremazia del potere americano alla fine degli anni Ottanta fosse fuori di dubbio, riteneva che nessuna potenza, neanche all'apogeo del suo splendore, può evitare di rispondere a due questioni cruciali per la longevità futura del proprio primato: se il suo fabbisogno di sicurezza necessario corrisponda ai mezzi militari di cui è dotata; e se essa sia in grado di preservare le basi economiche e tecnologiche del proprio potere dall'erosione a cui esse vengono sottoposte dai processi di globalizzazione e di divisione globale della produzione⁷. Tali erano le due questioni che Kennedy poneva sul finire del XX secolo per saggiare il potenziale declino degli Stati Uniti.

Cambiando la prospettiva da quella della potenza vincitrice della guerra fredda a quella delle potenze emergenti di oggi, le stesse due domande possono essere poste ai BRIC (e agli aspiranti BRICs).

La prima necessariamente verte sul fatto se essi in futuro saranno in grado di incrementare le proprie capacità militari per tenere il passo delle nuove e crescenti sfide di sicurezza che la loro continua crescita porrà loro; ovverosia, non si cresce a sicurezza zero. Gli Stati caratterizzati dalla forte crescita economica apparentemente non possono

⁵ Vedasi: Zakaria F., *From Wealth to power. The unusual origins of America's world role*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

⁶ Kennedy P., *The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*, London, Fontana Press, 1989.

⁷ *Ibidem*, p. 665.

evitare di costruire eserciti più grandi, avventurarsi in questioni politiche e strategiche fuori dei propri confini nazionali e perseguire una crescente influenza globale⁸. La storia molto spesso ha dimostrato che esiste uno stretto collegamento tra crescita economica e crescita nelle capacità militari e nelle ambizioni politiche⁹. Scrive Mandelbaum che le grandi potenze tendono “ad espandersi, a mandare soldati all'estero, ad inviare navi e agenti pubblici e privati all'estero. Essi combattono guerre, presidiano confini e amministrano territori e genti di diverse lingue, costumi e credi ben lontano dalle proprie capitali. Essi esercitano influenza sui paesi stranieri in un numero di modi. I paesi forti sono soliti fare agli altri paesi quello che paesi più deboli non sono capaci di fare”¹⁰. Saranno i BRIC – o forse solo il più grande di essi, la Cina – in grado di trasformare una parte della propria crescente ricchezza in potenza statale con cui accompagnare la crescita economica?

La seconda questione riguarda invece la sostenibilità e longevità dei processi di crescita raggiunti dai BRIC, che possono essere mantenuti nel tempo solamente se Pechino sarà in grado di utilizzare a suo vantaggio i processi di globalizzazione per accrescere non solo il proprio *stock* di ricchezza economica, ma per aumentare le stesse basi tecnologiche ed economiche della propria crescita futura.

In ultima analisi, la questione chiave, tanto per le potenze declinanti quanto per quelle emergenti, resta quella di efficientare le strutture-Paese al fine di massimizzare “l'estrazione di potere dalla ricchezza disponibile”, sia che essa sia crescente o decrescente. L'efficienza di questo processo consente al sistema statale di modificare il proprio rango e status internazionale senza ridurre la ricchezza disponibile ai propri cittadini ed evitando il cosiddetto “paradosso del potere non realizzato”, ovvero l'incapacità di trasformare le risorse di potenza in potenza effettiva¹¹. Se importante per capire il futuro peso che i BRIC avranno sulla scena internazionale sarà il perseguimento dell'efficienza nell'estrazione del potere dalla ricchezza prodotta, fondamentali saranno anche le latitudini a cui i BRICS saranno chiamati in un futuro prossimo ad esercitare (o minacciare d'esercitare) il proprio potere. Difatti, una delle caratteristiche della potenza è che essa è difficile da esercitare con il crescere della distanza, e pertanto la localizzazione delle future crisi sarà importante per ipotizzare le capacità o meno di intervento dei paesi BRIC, a causa del fenomeno della dispersione del potere nello spa-

⁸ Zakaria, op. cit., p. 3.

⁹ “Over the course of history, states that have experienced significant growth in their material resources have relatively soon redefined and expanded their political interests abroad, measured by their increases in military spending, initiation of wars, acquisition of territory, posting of soldiers and diplomats and participation in great power decision making”. In: *ibidem*, pp. 3-4. Nonostante siano state formulate circa 20 anni dopo, le considerazioni di Zakaria sono sostanzialmente in linea con quelle di Kennedy secondo cui “there is a very clear connection between an individual Great Power's economic rise and fall and its growth and decline as an important military power”. In: Kennedy, 1989, op. cit., p. xxii.

¹⁰ Mandelbaum M., *The fate of nations: the search for national security in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 134-135.

¹¹ Sul “paradox of unrealised power” vedasi: Ray J.L., *Global Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, p. 179.

zio, il “*loss of strenght gradient*”¹². E qui torna nuovamente in mente lo scenario del continente africano.

Ecco dunque che nel medio periodo una delle sfide che il sistema BRIC avrà di fronte a sé per contribuire efficacemente all’emersione dei Paesi aderenti sarà quella di sovrapotenziare le capacità dei singoli “Paesi membri”, raggiungendo, attraverso il concerto multilaterale dei BRIC, livelli di potenza o di influenza nel sistema globale non accessibili ai singoli attori (prevalentemente a causa sia della dispersione della ricchezza nel corso del processo di trasformazione in potenza, sia della dispersione della potenza nell’impiego fuori area).

e. I fondamenti di potenza dei BRIC ed i loro futuri sviluppi

L’ascesa dei BRIC, come è stato più volte sottolineato, si inserisce nel cosiddetto processo di declino relativo dell’Occidente visibile nei suoi principali fattori di produzione della potenza. Per dare un’indicazione di massima del peso raggiunto oggi dai BRIC è opportuno paragonare alcuni indicatori fondamentali aggregando i valori di Brasile, Russia, India e Cina e paragonandoli sia con quelli degli Stati Uniti d’America sia con il resto del mondo.

Se ci soffermiamo solamente su alcuni indicatori di base come la popolazione, il PIL, il valore dell’*export* mondiale di beni, la produzione ed il consumo di energia, e le spese militari, appare evidente come ci siano indicatori in cui i BRIC eccellono ed altri in cui i loro valori sono ancora al di sotto della media globale. In particolare il valore in cui i BRIC eccellono è in assoluto quello demografico. I quattro Paesi BRIC sfiorano i 3 miliardi di abitanti su quasi 7 miliardi del pianeta, pari al 40% della popolazione mondiale. Il secondo indicatore di cui i BRIC abbondano è quello della produzione energetica. Circa un terzo della produzione mondiale di energia avviene nei quattro Paesi emergenti, 155,39 Qbtu su una produzione mondiale di 473 Qbtu, mentre i BRIC consumano circa il 30% dei consumi mondiali. Per quanto riguarda l’indicatore del PIL, la ricchezza prodotta dai quattro Paesi BRIC arriva appena al 16% del PIL mondiale, nonostante l’enorme *stock* di popolazione e la grande quantità di energia disponibile. Per fare un paragone, il PIL USA è ben superiore ai PIL di Brasile, Russia, India e Cina messi assieme, nonostante la sua popolazione sia meno di un decimo. Per quanto riguarda le spese militari, quella cumulata dalle quattro potenze emergenti è pari a circa il 14% delle spese mondiali totali e meno di un terzo delle sole spese militari americane.

Infine, l’ultimo fattore che abbiamo preso in considerazione è la quota del commercio mondiale detenuta dai BRIC. Essa è pari ad appena il 14,5% del valore totale, ormai superiore a quella statunitense. Nelle seguenti tabelle sono sintetizzati i dati aggregati di alcuni indicatori per i BRIC paragonati al totale mondiale e alla percentuale americana.

Un dato che colpisce dell’ascesa dei BRIC è la velocità con cui sono in grado di relativizzare i “numeri” di sviluppo dell’Occidente. Dal 2000 al 2010 i BRIC sono cresciuti ad un ritmo medio dell’8% l’anno, paragonato con un livello del 2,6% dei paesi

¹² *Ibidem*, p. 185.

industrializzati. Questo ha portato ad un aumento del 5% della quota dell'economia mondiale detenuta dai BRIC in meno di un decennio.

Popolazione, energia, PIL, quota di commercio mondiale, spese militari

Indicatore	Mondo	BRIC su mondo	USA
Popolazione	6,9 mld	(40 %) 2,8 mld \$	313,2 mln
Produzione di energia	473 QBtu	(32,8%) 155,39 QBtu	73.423 QBtu
Consumo di energia	482 QBtu	(30,3%) 146,07 QBtu	102.515 QBtu
PIL	57.824,9 mld \$	(16%) 9.027,4 mld \$	14.119,05 mld \$
Export mondiale di beni	12.516 mld \$	(14,5 %) 1.821 mld \$	1.056 mld \$
Spese militari	1558,7 mld \$	(14%) 219 mld \$	668,6 mld \$

Fonte: IMF, dati del 2009 ove disponibili, o del più recente anno

Percentuali detenute dai BRIC di alcuni fattori di potenza

Ad oggi i BRIC detengono:

- il 40% della popolazione mondiale
- il 32% della produzione di energia mondiale
- il 30 % del consumo mondiale di energia
- il 16% del prodotto interno lordo mondiale
- il 14,5% del commercio estero di beni
- il 14% delle spese militari globali

Tuttavia, nonostante le comuni *performance* di crescita dei BRIC, che sono alla base di una richiesta congiunta di maggiore influenza nelle istituzioni economiche globali, nulla lascia pensare che, nonostante il nome, i BRIC diverranno un blocco solido in cui saranno conciliate le numerose differenze e gli esistenti conflitti di interessi a fronte di una prospettiva di fini politici comuni. Difatti, una delle principali debolezze ed anomalie del "sistema BRIC" è legata alla diversità strutturale dei Paesi che ne fanno parte, divisi per cultura, lingua, storia, religione, ideologia, interessi geopolitici. Raramente nella storia un'alleanza strategica è nata da Paesi divisi da tutto ma accomunati dall'unico fatto di condividere previsioni similari di crescita economica e una più o meno marcata alterità rispetto al ruolo egemonico della potenza dominante. Anche le prospettive di crescita economica che sembrano assimilare i Paesi dei BRIC in una nuova categoria geopolitica sono avvicinati solo parzialmente e accomunabili solo a patto di forzose esemplificazioni. Brasile, Russia, India e Cina sono Paesi profondamente diversi tra loro per i trend demografici, per i ritmi di crescita economici, per la distri-

buzione dei fattori di produzione, per il ruolo rivestito nel sistema economico internazionale, per le dotazioni energetiche e di materie prime. Ma, soprattutto, all'interno dei BRIC esiste una sostanziale differenza tra la Cina e i Paesi restanti. Il ruolo che la Cina ha occupato nel sistema internazionale, gli *asset* economici e di potere che possiede, la relazione finanziaria e commerciale strategica che Pechino ha costruito con gli Stati Uniti d'America ne fanno un unicum nel sistema internazionale, parte (ma allo stesso tempo al di fuori) della categoria dei BRICs. Ciò rende i rapporti tra la Cina e il resto dei BRICs necessariamente asimmetrici, eleggendo Pechino ad un ruolo di leadership sulle altre potenze emergenti. L'asimmetria Cina-BRICs pone anche la questione se nel medio periodo Pechino riuscirà a trasformare la scatola BRICS – che si è rivelata essere un utile aggregatore di aspiranti potenze ma che è ancora vuota di reali contenuti strategici e geopolitici – e se questa finirà progressivamente per diventare uno strumento funzionale alla dottrina del *peaceful rise* cinese, garantendo alla Cina il consenso delle possibili potenze emergenti rivali che potrebbero trovare i limiti della propria ascesa proprio nella tumultuosa crescita globale di Pechino.

Indicatore	Totale BRIC	Brasile	Russia	India	Cina
Popolazione (milioni)	2.816	6,8% 194	5% 142	40% 1150	47,2% 1330
PIL (miliardi \$)	9.027,4	17,4% 1.574	13,6% 1.231,8	13,7% 1.236,9	55,2% 4.984,7
Export (miliardi \$)	1.821	8,4% 153	18,6% 303	8,9% 164	66% 1201
Produzione di energia	155,39	8.547	54.071	13.664	79,108
Consumo di energia	146,07	10.630	30.426	19.954	85,060

Fonte: Elaborazione su dati IMF, EIA, SIPRI, World Bank. Produzione e consumo di valori del PIL calcolati a prezzi correnti anno 2009

In funzione delle diversità strutturali dei BRIC e dell'asimmetria cinese verso gli altri Paesi è dunque quantomeno necessario fare una diversificazione tra di essi per identificare il quadro differenziato dei fattori di potenza, da cui si possono notare punti di forza e di debolezza di ciascun Paese, e dalla precedente tabella si può, in particolare, notare che:

- sul piano demografico esiste una netta distinzione tra le due superpotenze demografiche della Cina e dell'India, che ospitano quasi il 90% della popolazione dei BRIC, e Russia e Brasile;
- oltre il 50% del PIL dei BRIC è prodotto dalla sola Cina, mentre gli altri tre Paesi si dividono la restante metà in quote pressoché simili, inferiori ad un terzo del PIL cinese;
- oltre il 65% del commercio estero dei BRIC è prodotto dalla sola Cina, mentre la Russia, grazie all'*export* di idrocarburi, si avvicina quasi ad un terzo del valore dell'*export* cinese, e Brasile ed India, dal canto loro, contribuiscono a meno del 10% al commercio estero dei BRIC;
- la Cina produce oltre il 50% dell'energia prodotta dai BRIC, la Russia circa un terzo, l'India meno del 10%, e il Brasile il 5,5%;
- oltre il 50% delle spese militari dei BRIC è prodotto dalla sola Cina. La spesa militare russa ammonta a metà di quella cinese, ossia un quarto del valore totale dei BRIC, quella indiana al 15% e quella brasiliana all'8%.

L'affermarsi dei BRICs pone dunque non solo una questione multilaterale globale, riguardante l'ascesa contemporanea di un *cluster* di potenze emergenti e dei loro rapporti con gli Stati Uniti d'America per la *governance* globale, ma lascia intravedere come la Cina si sgancerà presto dagli altri BRICs, ponendosi essa stessa a metà strada tra le potenze emergenti e la superpotenza mondiale. Ecco allora che una delle principali variabili che determineranno il futuro o meno dei BRICs come fenomeno economico e politico sarà sicuramente l'andamento del rapporto bilaterale tra Pechino e Washington. Dall'andamento di questo rapporto a seguire verranno determinati anche i rapporti di forza all'interno dei BRICs. In secondo luogo, un altro fattore di crescente significato all'interno dei BRIC sarà rappresentato dall'andamento del rapporto bilaterale tra Pechino e Nuova Delhi, e soprattutto dal "recupero" che l'India potrebbe realizzare nei confronti della Cina tra alcuni decenni in virtù del proprio superiore potenziale demografico. Difatti, l'altro *rift* esistente all'interno dei BRIC è quello tra India e Cina da una parte e Russia e Brasile dall'altra. Ciò è stato evidenziato anche dalla crisi del 2008, che ha visto la Russia (in particolare) ed il Brasile accusare una flessione delle rispettive economie, similmente alla maggioranza delle potenze sviluppate, mentre Cina ed India hanno proseguito in maniera sostanzialmente invariata la propria crescita. Russia e Brasile – quest'ultimo tuttavia con una economia più diversificata – sono accomunate dal fatto di essere due economie *commodity exporter oriented*. Il rapporto bilaterale sino-indiano – a sua volta influenzato dai rapporti bilaterali che Washington avrà con Pechino e Nuova Delhi – sarà quello che determinerà o meno le possibilità dell'affermarsi di un blocco di Paesi emergenti. In altre parole, è verosimile che buona parte del futuro dei BRICs sarà determinato, più che dai rapporti multilaterali tra le quattro (o più potenze emergenti), da un rapporto triangolare tra Stati Uniti d'America, Cina ed India.

f. I BRICs e noi: dalla globalizzazione alla globalizzazione post-occidentale (passando per il *post-global vacuum*).

Chiunque cerchi di dare risposte chiare e certe alla questione fondamentale su come evolveranno i rapporti tra i BRICs, USA ed Europa, ed in particolare se l'ascesa dei BRICs nel sistema di potere mondiale eroderà e marginalizzerà effettivamente la potenza – *hard e soft* – dell'Occidente, si iscrive necessariamente nel campo dei cultori dei cosiddetti studi futuribili. Ma la futurologia può costruire interessanti esercizi di scenari futuri a patto però di ignorare o bloccare talmente tante variabili da non essere di fatto utilizzabile come scienza decisionale.

Al di là delle difficoltà previsionali di macro-scenari così complessi, la realtà è che probabilmente, nel breve periodo, non vi saranno rilevanti cambiamenti sistemici da prevedere, in quanto i futuri scenari d'equilibrio nelle relazioni internazionali verosimilmente non prenderanno forma prima del quarto di secolo. A quel punto la globalizzazione economica mondiale avrà superato il mezzo secolo di vita, e, soprattutto, le due fasi della globalizzazione, quella ad esclusiva dominanza atlantica (1970-2001) e quella che possiamo definire post-occidentale a guida asiatica, saranno pressoché coeve.

Solo allora sarà possibile verificare se la grande globalizzazione del pianeta avviata dall'Occidente negli anni Settanta sarà riuscita nel suo effetto livellatore, facendo seguire alla globalizzazione finanziaria ed economica la globalizzazione politica; o se

invece essa, come sembrerebbe, piuttosto che produrre un mondo piatto, integrato economicamente e politicamente, finirà per produrre due mondi globali, intrecciati tra loro ma strutturalmente differenti e contrapposti. La nuova fase della globalizzazione, quella post-occidentale, includerà al suo interno due globalizzazioni: quella occidentale e quella asiatica.

I Paesi della *globalizzazione occidentale* saranno prevalentemente società postmoderne e liberal-democratiche, costruite su un modello post-westfaliano di superamento dello Stato sovrano che fa gradualmente posto a modelli di società aperte e destrutturate incentrate su economie deindustrializzate e terziarizzate. I Paesi della *globalizzazione asiatica* saranno prevalentemente società moderne, gerarchicamente strutturate, in cui elementi di liberismo ottocentesco convivono con un ruolo forte di guida dello Stato nell'economia e nella società, anche a scapito delle libertà individuali ed economiche, con società con minime reti di protezione sociale ed economie prevalentemente manifatturiere ad alto consumo di energia e di materie prime.

Il ruolo – residuale o centrale – dello Stato nei processi di mondializzazione diverrà il vero elemento diversificante e qualificante dei due modelli sistemici, entrambi globali ma contrapposti, che si confronteranno nei prossimi lustri in Occidente e in Asia. La globalizzazione atlantica è nata post-moderna, come erosione e superamento dei limiti che gli Stati sovrani e territoriali ponevano alle possibilità di ulteriore crescita mondiale delle mature economie occidentali. Ma il *software* della globalizzazione, una volta installatosi ad Oriente in grandi Paesi-Continente, spesso caratterizzati da sistemi autoritari o di comando e società ancora alle prese con i paradigmi insoddisfatti della modernità, ha subito delle alterazioni rispetto alla programmazione originale. Ad Oriente la globalizzazione impatta su Stati più moderni ed assertivi e su società meno aperte e democratiche, con il risultato che buona parte dei dividendi della modernizzazione viene catturata dagli Stati per rafforzare ed efficientare le proprie capacità, accrescere il controllo sociale e costruire maggiori dotazioni di potenza.

Se c'è forse un elemento che accomuna i Paesi BRICs, tra loro così diversificati ed eterogenei, è proprio il fatto di sperimentare delle forme di globalizzazione statocentriche che consentono ai Paesi emergenti di catturare, a beneficio dei propri sistemi di potere, buona parte dei dividendi di potenza creati dalla interazione globale tra le società occidentali ed il resto del mondo; ed anche di attuare una globalizzazione selettiva che filtri una parte di quegli aspetti della globalizzazione che potrebbero erodere il ruolo guida degli Stati nella *governance* interna degli effetti dell'inserimento del Paese in un sistema economico globale.

La differenza del ruolo dello Stato nei processi di globalizzazione è l'elemento che potrebbe portare il sistema internazionale ad indirizzarsi tra qualche decennio non verso la globalizzazione immaginata da Thomas Friedman, di un mondo piatto guidato dai valori liberal-democratici Occidentali¹³, ma si dovrà parlare di almeno due globalizzazioni: una atlantica-occidentale ed una che per il momento possiamo definire asiatica o post-occidentale.

¹³ Un'analisi critica del concetto della globalizzazione come mondo piatto elaborata da Thomas Friedman è contenuta nel volume: Quercia P. (a cura di), *Fare Italia nel Mondo. Le sfide post globali delle nuove relazioni internazionali*, Roma, Marsilio Editore, 2008.

Questo processo non porterà al tramonto dell'Occidente per una serie di motivi. In primo luogo poiché il potere americano resterà a lungo indiscusso e non verrà sfidato dall'emersione dei BRICs, in quanto tra gli USA e i BRICs esiste una differenza nella scala delle ambizioni di potenza. Il Brasile, la Russia, l'India, la Cina costruiranno o consolideranno il loro potere sulla base di una visione in scala molto più ridotta degli interessi nazionali, tarati su una portata più regionale che globale. Mentre gli USA erano un motore sistemico dell'economia mondiale e tentavano di essere il gendarme del sistema stesso, i BRICs, quand'anche, come la Cina, sono integrati mercantilmente in maniera significativa nell'economia mondiale, si muovono con un'ambizione di potenza molto minore, basata sostanzialmente su scala regionale.

g. L'Italia e i BRICs: verso un mondo bi-globale?¹⁴

L'emersione dei BRICs, e il loro tentativo di organizzarsi in un forum politico globale, rende sempre più evidente che il sistema internazionale si avvia verso una configurazione che potremmo definire di "globalizzazione bipolare". Difatti, è sempre più difficile continuare a parlare, come in passato, di *una* globalizzazione che si dispiega dall'Occidente verso l'Oriente. Tale processo esisteva negli anni Settanta, Ottanta e Novanta e ha costituito il grande motore di sviluppo politico ed economico del pianeta negli ultimi trent'anni. A partire dallo scorso decennio, quello dell'undici settembre, delle guerre in Afghanistan e in Iraq, della crisi economica e finanziaria statunitense ed europea, ma soprattutto quello dell'emergere del resto del mondo come motore attivo e non passivo della globalizzazione ha segnato uno stacco nel processo di mondializzazione. L'Occidente ha perso le redini invisibili della globalizzazione, o semplicemente esse si sono spezzate. Al punto che possono oggi distinguersi una globalizzazione di carattere atlantico/occidentale, basata sul post-modernismo e sul superamento della statualità sovrana e giunta alla sua fase di maturazione avendo toccato i limiti strutturali del proprio modello di crescita e sviluppo sia negli USA che in Europa; la seconda globalizzazione, quella asiatica stato-centrica, vive ancora una fase giovanile e di sviluppo, evidente dai caratteri di dinamicità e di "ottimismo" propri di questi fenomeni. Quest'ultima globalizzazione ha sì preso le mosse dal *software* della modernizzazione globalizzatrice esportata dall'Occidente, ma la ha innestata su sistemi politici non certo postmoderni, anzi strettamente basati sulla salvaguardia del ruolo della sovranità statale e sul ruolo dello Stato sovrano, che si presenta al tempo stesso come portatore di globalizzazione ma anche suo "guardiano", che ne regola i tempi, le forme e le concilia con le tradizioni culturali e gli interessi nazionali. Se la globalizzazione dell'Occidente si è in buona parte esplicitata in antagonismo con lo Stato e la sua sovranità – al punto che sul finire degli anni Novanta molti intellettuali anglosassoni ne hanno cantato, prematuramente, la fine¹⁵ – la globalizzazione del resto del mondo si è costruita al contra-

¹⁴ Paragrafo a cura di Paolo Quercia e Lorenzo Striuli.

¹⁵ Su questo punto vedi Quercia P., "Nel mondo post-americano", in "C'era una volta Obama", *Limes*, No. 1, 2010.

rio rafforzando e legittimando le strutture statali. La Cina e la Russia sono due casi molto evidenti di questo processo.

Certo le due globalizzazioni non sono ancora equivalenti. Per almeno un decennio vivremo in una sorta di vacuum post-globale in quanto il modello occidentale ancora prevale ma è evidentemente entrato in una fase di crisi, mentre i paesi emergenti sono impegnati a completare il balzo interno in avanti che pareggi i rapporti di forza con l'Occidente. Ma vi sono sufficienti indicazioni per ipotizzare che verso il quarto di secolo ci troveremo di fronte ad una bipolarizzazione della globalizzazione, con i due modelli sopraindicati grossomodo equivalenti in termini sia di *soft* che di *hard power*.

La questione che qui ci interessa è però un'altra, ossia come ottimizzare la postura internazionale dell'Italia nell'ipotizzato contesto internazionale di una progressiva perdita di forza della globalizzazione occidentale e dell'emersione di un nuovo modello co-egemone di globalizzazione orientale.

La risposta non è scontata, né crediamo la domanda essere banale; pur essendo l'Italia un paese saldamente collocabile nell'Occidente e nel sistema euroatlantico, il processo ormai ventennale di progressivo indebolimento di quest'ultimo vincolo porta necessariamente allo sviluppo di altri vettori della politica estera italiana, con un processo non dissimile a quanto avvenuto per la Turchia, un paese con cui condividiamo molte similitudini geopolitiche. L'Italia è sì parte dell'Occidente europeo ed atlantico, ma non ne costituisce il nucleo centrale, né in senso geografico né ideologico, quanto piuttosto il limes Sud Orientale. Tale posizionamento periferico, abbinato anche al ritardo nel raggiungimento dell'unità nazionale, completata solo nel 1918¹⁶, e al ritardo nella modernizzazione socio-economica del paese, raggiunta faticosamente in due tappe, negli anni Trenta e negli anni Settanta – Ottanta, ha sempre messo il nostro Paese in una posizione particolare e complessa nel campo dell'Occidente.

Quello che da molti viene identificato essere il “caso Italia” altro non è che il processo di inquadramento internazionale di un Paese sospeso, a cavallo tra modernità e post-modernità, la cui testa è volta alla ossessiva rincorsa dell'Occidente ma i cui piedi sono bagnati dal Mediterraneo o toccati dalle asperità dei Balcani. Un Paese che ha avuto un ritardo nel raggiungimento dell'unità nazionale, che ha tardato a far propri i paradigmi della modernità e che ancora è in ritardo nell'arrivare alla post-modernità. Ma questo ritardo, in un momento in cui la post-modernità ha raggiunto l'apogeo del suo sviluppo e forse la sua crisi, potrebbe paradossalmente rivelarsi essere un vantaggio. La nostra situazione di ritardo sulla post-modernità a guida anglosassone ha aumentato i costi dell'inserimento del nostro paese nei meccanismi della globalizzazione riducendone i

¹⁶ E non nel 1861, come impropriamente divulgato nel corso delle celebrazioni per il “150° anniversario dell'Unità d'Italia”, data in cui si dovrebbe celebrare piuttosto la nascita del Regno d'Italia dal Regno di Sardegna. Vedi l'articolo unico della legge n. 4671 del Regno di Sardegna: “Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Articolo unico: Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi Successori il titolo di Re d'Italia. Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato. Da Torino addì 17 marzo 1861”. Consultabile in <http://www.italiaunita150.it/1861-nasce-litalia.aspx>.

vantaggi, e rendendoci molto probabilmente un contribuente netto dei processi di mondializzazione (allo stesso modo di come per tanti anni siamo stati contribuenti netti della UE).

Intrappolati tra due scelte entrambe difficilmente percorribili, l'abbandonarci ad una globalizzazione occidentale per noi "ad handicap" – qual'è quella di stampo anglosassone – o chiuderci in un insostenibile isolazionismo, abbiamo pensato di ancorarci agli ideali e agli organismi euroatlantici senza accorgerci che essi stessi, nel Nuovo Mondo post-Ottantanove, sarebbero finiti per perdere progressivamente di rilevanza ed entrare essi stessi in una profonda crisi. Il prossimo decennio sarà per l'Italia, e per l'Occidente in generale, una fase di ampio ripensamento di una serie di tasselli, tanto a livello degli Stati quanto a livello degli organismi internazionali. E qui entrano in gioco i BRICs. Se con il prossimo decennio si aprirà, come molti predicono, il secolo dei BRICs, o più in generale quello dell'Asia, la struttura della globalizzazione mondiale potrebbe cambiare in maniera sostanziale, al punto da spingere alcuni paesi a rivedere la propria postura internazionale. E se il loro affermarsi coinciderà con l'emersione di una nuova seconda globalizzazione post-occidentale, l'Italia – a causa della sua marginalità rispetto ai processi della globalizzazione occidentale e ai ritardi accumulati nello sviluppo dei paradigmi della post-modernità sarà sicuramente investita dagli effetti politici di questo fenomeno.

Non sarebbe forse sbagliato iniziare a pensare l'Italia come un paese destinato a vivere a cavallo di una frontiera che non sarà più tra due blocchi ideologici ma tra due globalizzazioni: ad Ovest quella euro-atlantica in declino ma ancora dominante, ad Est quella post-occidentale in crescita ma non ancora strutturata. Entrambe le globalizzazioni offrono per noi opportunità e rischi. Ma per poterli filtrare, per potere separare i primi dai secondi, per poter regolare l'intersecarsi degli effetti delle due globalizzazioni sul nostro paese, è necessario ridare centralità e ruolo allo Stato e necessariamente alla politica. Quello che è fondamentale per l'Italia è uscire da un approccio ideologico, conservatore e rinunciatario alle relazioni internazionali, accentuare una postura realista alla politica estera e soprattutto efficientare la macchina dello Stato, che in Italia – e forse anche nel mondo – ha ancora importanti "unfinished business" da compiere, prima di poter essere – forse – abbandonata tra i rottami della nostra Storia unitaria. Un rapporto privilegiato con i paesi dei BRICs, da coltivare prevalentemente sul piano bilaterale e sub regionale e da collocarsi all'interno di un più strategico (e revisionato) rapporto con l'Occidente nella dimensione globale e multilaterale.

Se davvero il mondo del 2025 sarà un mondo bi-globale, l'Italia ha bisogno, più di ogni altro paese di trovare un suo ruolo ed una sua postura in entrambe le globalizzazioni. I rapporti con i BRICs globali e con l'Occidente globalizzato (sia nella sua dimensione europea che atlantica) potrebbero consentire al nostro paese di aiutare a risolvere il "caso italiano", che in ultima analisi è il frutto della sempre più difficile convivenza di una modernità imperfetta con i diktat di una turboglobalizzazione post-moderna. Negli ultimi anni, ed in particolare dall'avvio della crisi economica e finanziaria mondiale, sono iniziate a venire al pettine tanto le ineguatezze strutturali del nostro paese quanto il ruolo di marginalità politica che rivestiamo nell'Occidente, mentre l'ingresso dei BRICs nel sistema globale ha eroso in maniera importante la nostra economia di paese manifatturiero ed ancora industriale.

L'Italia si trova dunque sospesa in una condizione di eterna transizione connotata da una post-modernità imperfetta, che ci fa al tempo stesso essere in ritardo rispetto al

cammino di altri Paesi euro-atlantici, ma dall'altra ci fa essere in anticipo sulla crisi della post-modernizzazione all'occidentale; una crisi che infatti è iniziata fuori dai nostri confini. Non che il nostro paese non abbia i suoi problemi strutturali dell'economia nazionale, ma essi sono relativi all'accumolo del debito pubblico, che non è però un problema della post-modernità ma di cattiva o incompleta modernità.

Una delle priorità per l'Italia è dunque quella di sfruttare i cambiamenti ed anche i processi di redistribuzione della ricchezza globale per efficientare il proprio modello Paese sia in senso moderno che post-moderno in maniera da poter operare in entrambe le globalizzazioni, massimizzandone i guadagni e limitando per entrambe i relativi costi.

Il paradosso italiano è che il recupero della potenza nazionale passa sia attraverso il raggiungimento di alcuni paradigmi della *post-modernità globale* sia attraverso il pieno sviluppo della *modernità sovrana*. La *lesson learned* che possiamo trarre dall'osservare l'ascesa dei BRICs è che la crisi della globalizzazione post-moderna occidentale sta facendo prepotentemente emergere un'altra via al mondo globale, che passa per l'efficientamento dello Stato e non per il suo smantellamento. Difatti, nessuno oramai è più in grado di resistere alla globalizzazione e ai suoi innegabili vantaggi ed opportunità; oggi, la grande differenza è tra i paesi che sono ancora in grado di beneficiare da una globalizzazione trainata prevalentemente dalle forze private dell'economia e della finanza ed i paesi che riescono ad estrarre utilità dai processi globali solo, o prevalentemente, attraverso il potere regolatore dello Stato. Entrambi sono modi per uscire vincitori dalla partita della globalizzazione, riuscendo a metterla al servizio della propria potenza statale. Il secondo di essi è quello che stanno facendo i Paesi del BRICs che, democratici o autoritari che siano, riescono a farlo perché hanno ancora una strutturata macchina statale che, da un lato, impedisce alle forze della globalizzazione di rompere l'unità territoriale o frammentarne le componenti costitutive sovrane, e, dall'altro, si mostra idonea a ricavare benefici di potenza dalla ricchezza da essa creata.

Per Paesi come l'Italia entrambe le globalizzazioni offrono una *mix* di costi e benefici, e, forse, più di altri Stati siamo destinati a vivere a cavallo di questi due modelli di globalizzazione che si stanno configurando all'orizzonte con la crisi del *west* ed il *rise of the rest* che si organizza in BRIC. In tal senso, per il nostro Paese costituisce una priorità l'efficientamento della macchina statale anche reagendo o resistendo ad alcuni dei trend della globalizzazione postmoderna, e specialmente di quelli che riguardano l'erosione della sovranità nazionale. L'Italia difatti, da vent'anni vive una crisi di identità dovuta alle inefficienze della sua classe politica, la quale non si è mostrata capace di adeguare la troppo lunga transizione del Paese verso il corretto adeguamento della sua struttura interna (e quindi, in ultima analisi, della sua postura statale) in modo da renderla idonea ad affrontare le sfide del nuovo mondo. Forse, una visione della globalizzazione più Stato-centrica potrebbe fungere da nuovo *driver* per l'auspicata riorganizzazione della complessiva architettura statale italiana, perché essa è l'unica che può garantirle di sopravvivere in un contesto di grandi Paesi europei che da qualche anno hanno cominciato a fornire sempre maggiori prove di "freddezza" rispetto al nostro Paese e a far riemergere tratti marcati di sovranità statale e di interessi nazionali all'interno delle comuni strutture multilaterali euroatlantiche.

Anche se il mondo di domani sarà per certi versi diverso da quello di oggi, ciò che non cambierà mai nella storia delle Nazioni è che ci saranno sempre dei paesi che vincono e altri che perdono la sfida della potenza. E ciò ha solo in parte a che fare con

la limitatezza delle risorse terrestri e alla competizione per il loro controllo ma in buona parte è collegato a motivazioni di carattere antropologico dell'uomo e della sua storia. È logico immaginarsi che solamente alcuni dei Paesi del BRIC vinceranno la sfida della nuova globalizzazione, così come è lecito pensare che alcuni Paesi dell'Occidente la perderanno ed altri la vinceranno. L'Italia deve ricollocare il suo ruolo nell'Occidente spiegando ai nostri partner atlantici a cosa serviamo e quale può essere la loro utilità nel sostenere – e rispettare – il nostro paese. Allo stesso tempo non dobbiamo rimanere necessariamente schiavi della globalizzazione anglosassone, neanche nella sua variante europeizzata, e dobbiamo avere il coraggio di esplorare le nuove dimensioni della globalizzazione futura, specialmente quelle che vedranno i BRICs come principali motori di nuovi processi politici ed economici, almeno su base regionale o sub-regionale.

Un approccio di politica estera quantomeno *BRICs friendly*, nell'attesa di verificare effettivamente le evoluzioni delle rispettive capacità internazionali, potrebbe avere positivi effetti su una pluralità di fattori di competitività internazionale del nostro paese. Ad iniziare dalle capacità di finanziamento del nostro debito pubblico facendo ricorso ai surplus commerciali delle potenze emergenti, visto che molti dei paesi occidentali diverranno prossimamente nostri concorrenti nel sempre più ampio club dei debitori mondiali; alle possibilità di esplorare modalità di collaborazione triangolari (con India e Cina in particolare) in Africa su temi di collaborazione politica e di cooperazione allo sviluppo, in un continente che si rivela essere sempre più determinante nel gioco delle globalizzazioni future; senza escludere le opzioni di collaborazione anche in campo della sicurezza con missioni di peace-keeping internazionali assieme ad alcuni dei paesi BRICs sotto egida Nazioni Unite¹⁷; a forme di collaborazione industriale internazionale per costruire una internazionalizzazione di filiera o di distretto che non impoverisca il *made in Italy* ma ne aumenti la competitività internazionale; alla possibilità di aprire nuovi mercati per il procurement militare per le aziende italiane del comparto difesa in previsione della sempre maggiore ristrettezza dei bilanci per la difesa occidentale e la contemporanea crescita di quelli dei paesi emergenti; la possibilità di collaborazione nel campo del *soft power* globale a partire dal campo dei grandi *broadcaster* internazionali da cui siamo attualmente assenti; fino ai più complessi temi della sicurezza energetica internazionale, che già ci vedono approvvigionarci da uno dei paesi del gruppo.

Ciò ben inteso, senza togliere nulla all'antico rapporto con l'Occidente, anzi aumentando le opportunità che un rapporto bi-vettoriale verso i due centri delle future globalizzazioni, quello anglosassone e quello asiatico, possa aumentare il nostro peso specifico all'interno del nostro contesto politico culturale di riferimento, quello europeo.

¹⁷ Cosa in passato già accaduta in alcune missioni internazionali come ONUMOZ in Mozambico dove il Brasile ha avuto il comando militare della missione, l'Italia la rappresentanza politica e tra le forze contribuenti vi era personale militare di vari paesi tra cui Cina, India e Federazione Russa.

2. Il contesto geopolitico dell'emersione dell'Asia e le relazioni tra Cina, India e USA

di Carlo Jean

a. Antiche e nuove potenze e loro dinamiche nello scacchiere asiatico

La geopolitica dell'inizio del XXI secolo è dominata da due fatti strategici determinanti: l'emergere dell'importanza, se non della centralità, dell'Asia e la superiorità strategica globale degli Stati Uniti. Cina ed India hanno oltre il 35% della popolazione, contribuiscono a più della metà della crescita dell'economia globale ed hanno un fabbisogno crescente di energia e di materie prime. Entrambe, orgogliose della loro antica grandezza e delle loro millenarie civiltà sono piene di rancore per i torti subiti dall'Europa e nutrono l'ambizione di ridiventare protagoniste della storia. La potenza dell'India e del grande e tollerante Impero Moghul era scomparsa con la colonizzazione britannica. Essa aveva distrutto non solo la fiorente industria indiana – specie quella tessile, la prima del mondo secondo Maddison¹⁸ – ma anche eliminato la supremazia marittima indiana nell'Oceano Indiano e nel Mar Cinese Meridionale. La tolleranza verso le diversità scomparve all'atto dell'indipendenza nel 1947, quando, nonostante l'opposizione del Partito del Congresso – laico e pluriconfessionale – gli esponenti musulmani, temendo di divenire emarginati dal potere, essendo minoritari, si fecero fautori della secessione e della creazione di uno Stato islamico: il Pakistan, uno Stato che non era mai esistito il cui nome è un acronimo, con le iniziali delle varie regioni costituenti il nuovo Paese.

La Cina, dal canto suo, fu il più grande e potente Stato del mondo fino all'inizio del XIX secolo. Il suo PIL era, ancora nel 1820, superiore di un terzo a quello dell'intero Occidente. Con la guerra dell'oppio, iniziò la sua rapida decadenza perdendo molti territori specialmente a beneficio del Giappone delle riforme Meiji, che affermava la sua superiorità nel sistema Asia-Pacifico. La sua economia conobbe un disastroso collasso.

Complessivamente, l'Asia, che nel 1500 aveva il 62% del PIL mondiale ed ancora nel 1820 il 50%, decadde nel 1950 a meno del 15%. L'attuale fase di rinascita è in realtà un ritorno sulla scena mondiale, trainato dalla Cina. Il “dragone cinese” si è trasformato nella fabbrica del mondo ed ha ripreso al Giappone il primato nel sistema Asia-Pacifico. Al contempo l’“elefante indiano” sta divenendo l’“ufficio del mondo”,

¹⁸ Maddison A., *The World Economy: a Millennial Perspective*, OECD, Paris, 2002.

specializzandosi nei servizi e nell'industria del *software* avanzato. Le "tigri asiatiche", cioè i dieci Stati dell'ASEAN, gravitano economicamente sempre più nell'orbita cinese e, in misura minore, in quella indiana. L'India sta aumentando la sua presenza ed influenza nell'Oceano Indiano, mentre la Cina considera il Mar Cinese Meridionale una specie di *mare nostrum*. Chiamato anche il "Mediterraneo asiatico", esso è il centro dell'ASEAN e la via di comunicazione vitale di tutta l'Asia Orientale. L'intera regione era intermedia fra l'Impero Moghul e l'Impero di Mezzo, fra l'India e la Cina. Per questo è stata chiamata Indocina, e tale è geopoliticamente rimasta. Ma si tratta di una regione estremamente frammentata e divisa sia per interessi, sia per ragioni etniche, culturali e storiche. Esse spiegano perché le istituzioni regionali, pur essendo dinamiche economicamente, non lo sono sotto il profilo politico e della sicurezza. La stabilità della regione è garantita dalla presenza degli Stati Uniti e dalla loro indiscussa superiorità militare. Il bilancio del Pentagono è pari al 47% delle spese militari dell'interno mondo.

All'inizio di questo secolo ha fatto irruzione sulla scena geopolitica asiatica e mondiale un altro attore: il terrorismo parateologico di matrice islamica. Geopoliticamente, è un fattore trascurabile. Rappresenterebbe solo un fatto marginale, se non avesse "insabbiato" in Iraq ed Afghanistan gli USA, creando una "finestra di opportunità", sfruttata dalle grandi potenze – in particolare dalla Russia e dalla Cina – per aumentare la loro influenza regionale e globale. È trascurabile malgrado la crescita della popolazione musulmana (dal 18% attuale al 30% nel 2050) ed il fatto che Paesi islamici posseggono una parte rilevante delle riserve mondiali di idrocarburi.

Il petrolio resterà centrale nell'economia del XXI secolo, nonostante i tentativi di sostituzione degli idrocarburi con il solare e con l'eolico e con la fissione nucleare. Sia la Cina che l'India importano quantità crescenti di petrolio e di gas mentre il Giappone ne importa l'intero suo consumo, essendo privo di risorse naturali. La sicurezza energetica rimarrà un elemento determinante della politica di tutta l'Asia orientale e meridionale nel XXI secolo. La competizione per le risorse minerarie ed energetiche, già oggi importante, diventerà sempre più centrale nella geopolitica mondiale in generale, ed asiatica in particolare. Determinerà cooperazioni e conflitti. La scarsità delle risorse ed il nazionalismo economico rendono più probabile questi ultimi che le prime. La Cina e l'India perseguono in modo molto pragmatico i loro interessi all'estero, anche perché devono risolvere enormi problemi interni, in particolare quello della povertà e della disuguaglianza e, in Cina, anche della conservazione del potere da parte del PCC (Partito Comunista Cinese).

Cina ed India non sono potenze "missionarie" come gli Stati Uniti. Non vogliono espandere nel mondo il loro modello socio-economico e politico. Non subordinano i loro rapporti internazionali al rispetto dei diritti umani, che considerano affare interno dei singoli Stati. La loro politica estera è soprattutto "mercantile". È dettata dalla geografia e dall'economia. Nonostante la crescita economica dell'Asia, per qualche decennio ciò non produrrà ancora modifiche alla struttura del sistema mondiale e neppure in quello delle regioni Asia-Pacifico e dell'Asia Meridionale. Tutti gli Stati che vi fanno parte hanno interesse ad evitare conflitti, dovendo concentrare le loro risorse sulla crescita economica per non perdere la competizione in corso. Il sistema unipolare che ha seguito il mondo bipolare non è stabile come il suo predecessore, essendo troppo legato alle vicende della politica interna USA. Quello multipolare, che esiste di fatto solo a livello regionale, e, globalmente, solo in campo economico, non si è ancora affermato in

Asia. Conosce grandi difficoltà dovute alla disomogeneità fra gli Stati dell'area, ai contenziosi esistenti fra di essi e ai loro diversi rapporti con gli Stati Uniti e con la Cina.

Le organizzazioni regionali asiatiche sono in condizioni di coordinare le economie, ma non di risolvere i potenziali conflitti. Cambogia e Thailandia erano sul punto di ricorrere alle armi nel 2008. Non l'hanno fatto per l'intervento degli USA. L'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) non è in condizioni di definire una politica comune nei confronti del dichiarato intento di Pechino di monopolizzare il Mare Cinese Meridionale. Permangono i contrasti fra le due Coree e, più ad Ovest, fra l'India e il Pakistan. Il Giappone oscilla tra il rapporto privilegiato con gli USA e la creazione di legami più forti con Cina ed ASEAN per ridurre la propria dipendenza strategica da Washington.

Un mutamento geopolitico potrebbe avvenire solo a seguito di un significativo – quanto improbabile – disimpegno USA dalla regione. In tal caso, la Cina sarebbe destinata a divenire una potenza leader della regione in quanto anche un'alleanza fra India, Australia e Giappone, con la partecipazione di taluni Stati dell'ASEAN, non sarebbe in condizioni di contenere la Cina e di dissuaderla dal perseguire una politica di potenza. Ma gli Stati Uniti hanno bisogno della propria presenza in Asia e di mantenere il sistema globale per finanziare il loro doppio deficit, commerciale e di bilancio. Il resto del mondo – dall'Europa all'Asia Orientale e a quella del Sud Est – ha bisogno degli USA per evitare nuove grandi guerre. L'*heartland* geopolitico mondiale rimarrà negli USA, che dominano l'Atlantico, il Pacifico ed oggi anche l'Oceano Indiano, appoggiandosi ad una rete di relazioni bilaterali. Insomma, è del tutto improbabile che si crei prossimamente una situazione per cui Pechino domini l'“emisfero orientale” e Washington l'“emisfero occidentale”.

Gli Stati Uniti dispongono di due opzioni per la loro presenza geopolitica nell'area. Primo: appoggiare il potenziale egemone regionale, e cioè la Cina, per mantenere ordine, stabilità e sviluppo economico e, nel contempo, l'indipendenza degli Stati più deboli, India compresa. Oppure, sostenere gli altri Stati per contrastare l'egemonia di Pechino. La politica strategica di Washington non è univoca ma continua a portarle avanti entrambe, proponendo un *mix* fra le due opzioni. Talvolta si appoggia alla Cina (G-2, “Chimerica”, dialoghi strategici ed economici, volontà espressa nella “dottrina Zoellick” di trasformare la Cina in un “responsabile *stakeholder*” della stabilità regionale e mondiale, ecc.). Oppure tende a contenere la potenza cinese, con accordi dal Giappone all'Australia all'India ed anche con altri Stati, quali l'Indonesia, le Filippine, Singapore ed il Vietnam. In tale quadro, sfida la Cina, come avvenuto con le esercitazioni navali nel Mar Giallo, effettuate con la Corea del Sud nel luglio 2010, oppure con alcune provocazioni diplomatiche, come le dichiarazioni – rilasciate in Vietnam¹⁹ – del Segretario di Stato Hillary Clinton che ha affermato come Pechino non debba considerare il Mare Cinese Meridionale una sua proprietà, ma rispettare il diritto internazionale del mare. Altre tensioni si sono create fra Pechino e Washington per la recente vendita a Taiwan di armamenti moderni per 6,4 miliardi di dollari e per la mancata rivalutazione dello yuan/renminbi.

¹⁹ Sempre nel luglio 2010.

Da quanto prima detto è evidente che il futuro geopolitico e la stabilità geostrategica delle periferie dell'Eurasia, dalle Province Marittime russe al Mare Arabico, dipendono dai rapporti fra gli USA e la Cina in attesa che l'India, in brillante crescita, riesca a trasformare in militare la sua potenza economica e possa contribuire maggiormente alla sicurezza dei Paesi dell'ASEAN.

b. Le principali dinamiche geopolitiche asiatiche e le istituzioni regionali di sicurezza

In tutta l'Asia si assiste ad un'accentuata dinamica geopolitica, composta da vari elementi. L'elemento principale è forse rappresentato dall'intesa del 2005 fra gli Stati Uniti e l'India, la più grande democrazia del mondo che, nel corso della guerra fredda, era divenuta fortemente vicina all'URSS contro l'Occidente, mentre gli USA erano alleati con l'autocratico Pakistan, a sua volta alleato di fatto della comunista Cina. Un secondo elemento che determina il quadro geopolitico dell'Asia è la competizione strisciante esistente fra la Cina e la Russia in Estremo Oriente ed in Asia Centrale. Entrambi i Paesi contestano l'esistenza di basi americane e NATO in Asia Centrale ma, nel contempo, apprezzano il ruolo che gli USA svolgono in Afghanistan tenendo sotto controllo il contagio dell'radicalismo islamico in Asia Centrale. Il terzo elemento è rappresentato dalla frammentazione esistente nell'Asia Sud Orientale, uno spazio a debole coesione geopolitica che offre possibilità di penetrazione sia all'India che alla Cina, che competono e per aumentare la loro influenza nei vari Stati di questa sub-regione. Un ulteriore elemento è rappresentato dalla dipendenza cinese dalle vie di comunicazione marittime, controllate sia ad Ovest che ad Est delle Marine degli Stati Uniti e dei loro alleati. Verso Ovest, attraverso il Mar Cinese Meridionale e gli Stretti della Malacca e poi nell'Oceano Indiano e nel Mar Arabico, per controllare gli accessi al Golfo e al Corno d'Africa. Verso Est, con le basi aeronavali esistenti sulla doppia catena di isole che separa il Mare Cinese Orientale dalle rotte oceaniche. Il quinto elemento è legato ai contenziosi territoriali ancora aperti fra la Cina e l'India. Pechino non riconosce la linea Mac-Mahon, definita nel 1914 per separare l'impero britannico dal Tibet. Vuole poi essere egemone nel Mare Cinese Meridionale e disputa all'India l'influenza in Indocina, regione intermedia fra l'India e la Cina e luogo storico di rivalità fra i due Paesi.

L'India rappresenta dunque uno dei pilastri fondamentali delle attuali dinamiche geopolitiche asiatiche. Ma mentre alla Cina è dedicata da politici e strateghi una grande attenzione, viene invece di solito sottovalutato il ruolo non solo potenziale e reale dell'India. Questa ha un'antica cultura geopolitica e le sue priorità sono in buona parte ancora dettate dalla geografia. In particolare il Paese mira tanto a costruire un'egemonia sull'Oceano Indiano, quanto anche a "guardare ad Est", spingendosi almeno fino alla grande e ricca vallata del Mekong, seguendo l'espansione delle grandi religioni partite dall'India per diffondersi nell'Asia sud-orientale: il buddismo e l'Islam dei Gran Moghul. L'ambizione dell'India di essere una grande potenza regionale e globale viene giudicata irrealistica da molti. È un'ambizione che nutre sin dall'indipendenza e che l'ha spinta ad essere protagonista della conferenza di Bandung e del movimento dei non-allineati. La sua zona di influenza dovrebbe estendersi ad Est, al Pacifico occidentale, avvalendosi anche degli ottimi rapporti costruiti con il Giappone e l'Australia (oltre

che con la Corea del Sud). Verso Ovest, l'India vuole essere influente nel Golfo e nell'intera Africa. A tale scopo, ha organizzato il Foro India-Africa, concorrente con l'analoga iniziativa cinese, mentre milioni d'immigrati indiani sono oramai strutturalmente indispensabili alle economie del Golfo. Infine, a Nord, l'attenzione indiana è volta verso l'Iran e l'Asia Centrale, dalla quale spera d'importare i prodotti energetici di cui ha disperato bisogno. Il transito dovrebbe avvenire attraverso l'Afghanistan (della cui ricostruzione l'India è un generoso contributore) ed il Pakistan. Gli indiani sono persuasi di poter realizzare i loro obiettivi a Nord con la collaborazione della Russia ed anche dell'Iran sciita, preoccupato dal risorgere in Afghanistan di un regime rigorista sunnita sostenuto, oltre che dal Pakistan, anche dall'Arabia Saudita.

Una delle determinanti della politica estera sia dell'India che della Cina è rappresentata dai loro crescenti fabbisogni energetici. I giacimenti di petrolio e del gas del Golfo di Bengala, al largo delle coste del Bangladesh e del Myanmar, non sono sufficienti a soddisfare le esigenze dei due Paesi. L'accesso all'Iran dipende per l'India dal Pakistan, suo nemico principale dal 1947 in poi. Non è però detto che i loro rapporti non debbano migliorare, soprattutto dopo la vittoria nelle elezioni indiane del moderato e secolare Partito del Congresso, che ha anche ottenuto il voto quasi plebiscitario degli elettori musulmani.

L'accesso all'Asia Centrale dipende per l'India anche dalla stabilità dell'Afghanistan, Paese in cui la presenza indiana sta creando molte preoccupazioni ad Islamabad, oltre che tra i Talebani afgani. L'Afghanistan è stato in passato utilizzato dal Pakistan – ed in particolare da alcune componenti dell'*intelligence* militare pachistana – non solo per estendere la profondità strategica di Karachi ma anche per reclutare terroristi ben preparati per effettuare attentati in India ed in Kashmir. L'India, con la Russia e l'Iran, sostiene le componenti etniche che avevano originato l'anti-talebana Alleanza del Nord, avversa al rigorismo religioso dei fondamentalisti sunniti, appoggiati dal Pakistan.

Infine, l'India disputa alla Cina il ruolo di leadership del Terzo Mondo nelle istanze internazionali. Pechino è irritata per il fatto che l'India – anche perché è stata a capo dei Paesi non allineati e si distingue per la sua tolleranza delle diversità, essenziale per evitare scontri interni – sia molto più accettata della Cina, sebbene possa offrire minori aiuti, sostegni finanziari e militari. La situazione può essere riassunta come uno scenario in cui la Cina è sempre più costretta a “comprare” le alleanze, mentre l'India sembrerebbe esercitare invece un naturale *appeal*. Lo dimostra la creazione dell'IBSA (India, Brasile e Sud Africa) foro informale dove i tre Paesi concertano le loro posizioni prima degli incontri internazionali, come quelli del G-20. A molti, in Asia e non solo, l'espansione della potenza indiana fa meno paura. Anche perché l'industria degli armamenti indiana è più arretrata di quella cinese e non può competere con i progressi che sta realizzando Pechino, come risulta anche dal giudizio molto negativo espresso nel *Military Balance 2010* (IISS - International Institute for Strategic Studies).

La creazione di un sistema regionale di sicurezza autonomo ed auto-sostenibile presenta difficoltà insuperabili. Lo dimostra la stessa proliferazione di accordi, di istituzioni regionali e delle più svariate “*partnership* strategiche”. La sicurezza e la stabilità della regione dipendono dagli Stati Uniti e sono influenzate dalla loro politica di competizione o di cooperazione con la Cina. Influisce anche il difficile equilibrio che Washington deve mantenere fra il Pakistan, a loro necessario per la guerra in Afghanistan, e l'India che, nel lungo periodo, appare il loro naturale alleato per contenere la Cina. Ciò

non significa che Washington abbia intenzioni aggressive nei confronti di Pechino, né che consideri la Cina una minaccia. La politica di sicurezza si basa sulle capacità, non sulle intenzioni che possono rapidamente variare. D'altronde, il mantenimento dell'equilibrio delle forze facilita gli accordi ed è garanzia contro la possibilità di decisioni avventate, provocate da motivi di politica interna.

La Cina cerca comunque di diminuire l'influenza USA nella regione e l'affidabilità della garanzia militare americana sia con iniziative diplomatiche che con il potenziamento delle forze armate. Le sue principali iniziative diplomatiche per emarginare gli USA sono consistite nell'organizzazione degli East Asia Summit. In essi gli USA sono esclusi, ma – alquanto stranamente – è presente la Russia in qualità di osservatore. Analoghe finalità, riferite soprattutto al campo economico, ha il gruppo ASEAN Plus THREE (Cina, Giappone e Corea del Sud). Taluni esperti USA, come Fred Bergsten, sono persuasi che Pechino si proponga di rompere l'unità dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), creando una linea di separazione a metà Pacifico. Perseguirebbe cioè obiettivi analoghi a quello del nazionalismo giapponese prima del secondo conflitto mondiale, ovvero la creazione di una “zona di co-prosperità asiatica”, fondata su di una formula simile a quella della dottrina Monroe: “L'Asia agli asiatici”. Cina, Giappone e Corea del Sud hanno costituito una “trilaterale dell'Asia del Nord-Est”, anche allo scopo di coordinare, a livello regionale, le politiche d'uscita dalla crisi economica e finanziaria e di creare un fondo monetario asiatico, una banca regionale ed una banca per lo sviluppo. In tal modo, potrebbero sganciare l'Asia dalle istituzioni finanziarie internazionali create a Bretton Woods e dominate dagli USA. La Cina non ha alcun interesse al ritiro anche a medio termine degli USA dal sistema Asia-Pacifico. La loro presenza garantisce la stabilità necessaria alla crescita economica, base anche della conservazione del potere da parte del Partito Comunista Cinese. Inoltre, uno sganciamento USA indurrebbe sicuramente il Giappone e, forse, anche altri Paesi – Corea del Sud, Australia, Indonesia – a dotarsi di armi nucleari ed a rafforzare i legami con l'India, compromettendo comunque le ambizioni egemoniche di Pechino. Si determinerebbe una destabilizzante corsa al riarmo, date le rivalità e le tensioni esistenti nella regione ed il suo crescente nazionalismo, utilizzato dalle classi dirigenti per mantenere il loro potere interno.

In ogni modo, i timori di una rottura dell'APEC si sono molto attenuati. Anche uno scontro per Taiwan appare meno probabile, dopo la vittoria nelle elezioni dell'isola dell'anti-secessionista partito Kuomintang. Va aggiunto che Taipei ha sostenuto le rivendicazioni di Pechino per le isole Spratly e quelle nel Mar Cinese Orientale nei confronti del Giappone. Ha addirittura protestato per le esercitazioni navali effettuate dagli USA con la Corea del Sud e per le dichiarazioni di Hillary Clinton in Vietnam sul Mar Cinese meridionale.

Esiste anche una seconda trilaterale, questa volta senza la partecipazione cinese. È quella fra il Giappone, gli Stati Uniti e l'Australia. Il Presidente giapponese Abe aveva proposto di trasformarla in “quadrangolare”, includendovi l'India. Anche per le proteste della Cina, che la considerava un'intesa strategica destinata a circondarla e ad impedirne l'accesso agli Oceani Indiano e Pacifico, tale proposta è stata lasciata cadere anche da Washington. Il nuovo Governo giapponese, per diminuire la propria dipendenza dagli USA e migliorare le relazioni con Pechino, si è anzi opposto al mantenimento della grande base americana di Okinawa e ne ha proposto il ripiegamento sulla seconda

catena di isole, nell'isola di Guam. La situazione è estremamente dinamica. I rapporti fra Cina e Giappone sono in corso di rapido peggioramento, forse anche per il previsto cambiamento dell'intera dirigenza cinese nel 2012 e per il tentativo delle varie fazioni in lotta per il potere all'interno del PCC di ottenere il sostegno di nazionalisti e militari.

L'istituzione regionale più solida è l'ASEAN che riunisce dieci Stati e che, oltre alle questioni economiche, tratta anche quelle di sicurezza, specie nell'ARF (Asian Regional Forum) e nell'annuale riunione a Singapore, organizzata dallo IISS, denominata Shangri-La Dialogue.

Più ad Ovest, nell'Asia Meridionale, su iniziativa indiana, è stata costituita la SAARC (South Asia Association for Regional Cooperation), che dovrebbe promuovere lo sviluppo e la cooperazione regionali. La sua efficacia è però ostacolata dalla rivalità esistente fra l'India ed il Pakistan. Essa costituisce il principale ostacolo alla trasformazione dell'India in grande potenza, vincolandone gran parte delle risorse alla possibilità di un nuovo conflitto terrestre fra i due Stati.

Insomma, nell'area esiste una rete disparata di istituzioni e *partnership* strategiche. Ciascuna di esse fa riferimento ad una visione particolare sul futuro della sicurezza della regione, corrispondente agli interessi dello Stato proponente. In caso di difficoltà serie, gli Stati della regione non hanno però alternative. Devono rivolgersi agli USA per ottenere il sostegno. Non vogliono rivolgersi alla Cina, le cui intenzioni a lungo termine sono considerate con sospetto, né all'India per non provocare reazioni ed anche ritorsioni economiche da parte di Pechino, oltre che per il fatto che l'India è ancora troppo debole per bilanciare la potenza cinese.

Parte I

Repubblica Federativa del Brasile

Riccardo GEFTER
Antonella MORI

3. Il sistema politico ed i suoi sviluppi

di Riccardo Gefter

a. I drivers dell'evoluzione politica interna

Due fattori hanno maggiormente influenzato la scena politica del Brasile negli ultimi venti anni.

Il primo è il processo di stabilizzazione dell'economia avviato con il "Piano Real" nel 1994 e proseguito anche dopo la svalutazione del gennaio 1999. Durante quel quinquennio sono state poste le basi della vigorosa crescita economica di oggi. Se i brasiliani hanno potuto lasciarsi alle spalle l'incubo dell'inflazione, buona parte del merito va attribuita a Fernando Henrique Cardoso, Ministro delle Finanze dal 1993 al 1994 e Presidente della Repubblica dal 1995 al 2002.

Il secondo fattore è l'ascesa dell'astro politico di Luiz Inácio da Silva, per tutti semplicemente "Lula". Lula ha conquistato la Presidenza nel 2002 al quarto tentativo, si è fatto rieleggere nel 2006, ha resistito alla tentazione di modificare la Costituzione per puntare alla terza rielezione, e nel 2010 ha contribuito in maniera determinante a far eleggere la candidata da lui scelta, Dilma Rousseff, alla prima competizione per un incarico pubblico. Nella storia del Brasile non era mai successo che un Presidente terminasse il mandato con percentuali di approvazione superiori all'80%. Anche l'elezione di José Graziano da Silva alla direzione generale della FAO (Food and Agriculture Organization) nel giugno 2011 è merito di un'abile campagna diplomatica di Lula per la conquista dei voti africani e latinoamericani e di un ottimo *marketing* dei successi nella lotta alla povertà attraverso programmi di trasferimento di reddito come il "Bolsa Família", studiati e copiati da diversi governi.

Alla vigilia delle elezioni del 2002, la comunità economica internazionale manifestava preoccupazione nei confronti di quel candidato operaio, sindacalista, senza formazione universitaria. Le cose cominciarono a cambiare quando arrivarono le prime conferme in campo macroeconomico ed ebbe inizio una luna di miele con i mercati internazionali che non si è più interrotta¹. Lula ha dimostrato di possedere carisma e molta abilità politica, declinata in una naturale tendenza alla mediazione e alla composizione dei conflitti interni. Ha guidato il Brasile lungo gli stessi binari economici dei

¹ Resterà famosa la frase pronunciata dal Presidente americano Barack Obama riferendosi a Lula durante il G20 del 2 aprile 2009: "That's my man right here, I love this guy. He's the most popular politician on earth".

precedenti governi e avviato un processo di apertura verso l’Africa e l’Asia, destinato a durare². Ha preso i programmi sociali del secondo Governo Cardoso (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Luz no campo), li ha aggregati, ha cambiato loro nome e ne ha fatto la sua bandiera. La redistribuzione del reddito (Fome Zero, Bolsa Família) e la diffusione delle infrastrutture fisiche di base (Luz para todos) hanno permesso di ampliare la classe media e i consumi interni durante la complicata congiuntura internazionale degli ultimi anni³.

L’altra abilità di cui va dato atto a Lula è di essere sempre riuscito a galleggiare al di sopra dei numerosi e gravi casi di corruzione che hanno coinvolto alcuni dei suoi più diretti collaboratori, senza mai veder messa in discussione la sua onestà e buona fede. Per tutto ciò, il “lulismo” è diventato un neologismo in grado di sopravvivere al suo creatore, *mix* di pragmatismo economico con tendenze protezioniste e di idealismo politico. Dopo otto anni al potere e con la prospettiva di rimanerci almeno fino al 2104, il Partito dei Lavoratori ha occupato stabilmente la scena politica a tutti i livelli, obbligando il principale avversario – il PSDB (Partito della Social Democrazia Brasiliana) – a una profonda ristrutturazione se vuole vincere il prossimo turno elettorale.

Il capitolo analizza l’evoluzione recente della politica interna brasiliana, soffermandosi in particolare sugli elementi di continuità e di cambiamento nel passaggio da Cardoso a Lula nel 2003 e da Lula a Dilma Rousseff nel 2010.

b. Il sistema politico

La genesi di molti partiti e la traiettoria dei principali leader politici brasiliani è legata in qualche modo all’esperienza della dittatura militare al potere tra il 1964 e il 1985. Il regime governava de facto autoritariamente, ma manteneva formalmente in vita istituzioni democratiche come il Parlamento e i mezzi di comunicazione. Due soli partiti erano ammessi: l’ARENA (Alleanza per il Rinnovamento Nazionale) che sosteneva il Governo, e l’MDB (Movimento Democratico Brasiliano) all’opposizione. I diritti politici e le libertà individuali degli oppositori erano sospesi per decreto.

Nel 1980 alcuni partiti furono autorizzati e si superò questa situazione di bipartitismo artificiale. L’MDB divenne allora PMDB (Partito del Movimento Democratico Brasiliano), e dalle sue diverse anime prenderanno vita alcuni dei maggiori partiti di oggi. Altri saranno fondati da sindacalisti legati al movimento operaio, come il PT (Partito dei Lavoratori) di Lula, o da intellettuali e attivisti di sinistra, come il PDT (Partito Democratico Lavoratore) di Leonel Brizola e Dilma Rousseff. Inizia in questi anni il processo di transizione che culminerà con la sconfitta del candidato del Governo Paulo

² Per un’analisi critica della politica estera dei governi Lula si rimanda al capitolo 5.

³ Un’inchiesta realizzata nell’ottobre 2010 dalla società IBOPE sulla nuova classe media brasiliana – la cosiddetta Classe C, che raccoglie circa 100 milioni di persone – dimostra come questo settore stia vivendo una fase positiva con aspettative crescenti per l’immediato futuro. Il 19% degli intervistati dichiarava l’intenzione di comprare una casa entro sei mesi; 9,5 milioni di persone pensavano di acquistare un’automobile nel volgere di un anno; l’84% credeva che nei 12 mesi successivi la propria situazione economica sarebbe migliorata, e il 50% dichiarava che le proprie condizioni erano migliori rispetto al passato recente.

Maluf⁴ e la vittoria di Tancredo Neves nel gennaio 1985, ultimo Presidente non eletto direttamente dal popolo⁵.

Nel 1986 viene eletta un'Assemblea Costituente con il compito di redigere la nuova Carta Costituzionale, la settima nella storia del Brasile repubblicano. La Costituzione che entra in vigore nel 1988 è un testo molto moderno e dettagliato, che arriva a regolamentare diversi aspetti della vita civile ed economica quali i diritti delle popolazioni indigene, la sicurezza sociale e il regime fiscale.

Un anno più tardi, dal nucleo storico del PMDB nasce il PSDB, il Partito della Social Democrazia Brasiliana, i cui leader sono Franco Montoro, José Serra, Fernando Henrique Cardoso, Aécio Neves (figlio di Tancredo), e Geraldo Alkmin. Tutti nomi ancor oggi ai vertici del partito, tranne Montoro. D'ispirazione social-democratica, vicino alla "Terza Via" blairiana, moderatamente liberale in economia, il PSDB non aderisce all'Internazionale Socialista (di cui invece fa parte il PDT) e non cerca una solida relazione con le centrali sindacali, venendo additato dal rivale PT come il partito delle élite intellettuali e delle classi alte.

Il sistema elettorale proporzionale ha favorito la moltiplicazione dei partiti, e oggi in Parlamento ne sono rappresentati ben 22. La forma di Governo presidenziale obbliga la formazione di alleanze elettorali attorno ai candidati principali. Il risultato è un sistema di partiti debole e frammentato, che costringe il Governo a estenuanti negoziati con i partiti alleati, che sovente degenerano in casi di corruzione.

Con qualche forzatura, è possibile collocare i partiti brasiliani all'interno di due poli: uno improntato a una visione più statalista e nazionalista, uno più liberale e internazionalista.

Il principale partito del primo blocco è il PT, al Governo con Lula dal 2003 al 2010 e oggi con Dilma Rousseff.

Il suo avversario è il PSDB, al potere con Fernando Henrique Cardoso dal 1995 al 2002.

Alle ultime elezioni presidenziali fuori dalle due coalizioni si è presentata sotto le insegne del Partito Verde l'ex ministro dell'Ambiente Marina Silva, raccogliendo un grande successo al primo turno, con quasi il 20% dei suffragi⁶.

⁴ Maluf fu uno dei fondatori del PDS (Partito Democratico Sociale) che ha raccolto l'eredità dell'ARENA e oggi è diventato PP (Partito Progressista), di matrice conservatrice e populista.

⁵ Neves riunì attorno alla sua candidatura il PMDB, il PDT e l'ala liberale dissidente del PDS, tra le cui fila figura José Sarney, all'epoca Presidente del PDS ma in rotta con Paulo Maluf. Sarney entrerà nel PMDB e poi fonderà il PFL (Partito del Fronte Liberale), oggi chiamato DEM (Democratici). Neves si ammalerà gravemente poco prima di assumere i poteri lasciando il posto al suo vice, José Sarney. Morirà un mese dopo l'inizio del Governo.

⁶ Più precisamente, alla coalizione che ha sostenuto Dilma Rousseff hanno aderito: il PT – Partito dei Lavoratori, che oggi ha 88 deputati (su 513) e 15 senatori (su 81); il PMDB – Partito del Movimento Democratico Brasiliano, con 79 deputati e 20 senatori; il PR – Partito della Repubblica, 41 deputati e 4 senatori; il PSB – Partito Socialista Brasiliano, 34 e 3; il PDT – Partito Democratico Lavoratore, 28 e 4; il PSC – Partito Social Cristiano, 17 e 1; il PCdoB – Partito Comunista del Brasile, 15 e 2; il PRB – Partito Repubblicano Brasiliano, 8 e 1; il PTC – Partito Lavoratore Cristiano, 1 deputato. Alla coalizione che ha supportato il candidato José Serra appartengono: il PSDB – Partito della Social Democrazia Brasiliana, con 53 deputati e 11 senatori; il DEM – Democratici, 43 e 6; il PTB – Partito Lavoratore del Brasile, 21 e 6; il PPS – Partito Popolare

Particolare menzione merita il PMDB. Si tratta infatti di un grande partito a geometrie politiche variabili, che sfugge alla catalogazione citata e si dimostra capace di tenere sotto la stessa bandiera un ampio spettro di leader: conservatori tradizionali, liberali, liberali di sinistra, populistici e nazionalisti. Rappresenta la seconda forza in Parlamento, e alle ultime due elezioni non ha presentato un proprio candidato e si è alleato con il PSDB nel 2006 e con il PT nel 2010, puntando a massimizzare la rendita politica nella fase successiva di distribuzione degli incarichi e associandosi liberamente con un partito o con l'altro nei diversi Stati dell'Unione.

Le elezioni del 2010 hanno segnato un cambiamento importante nel panorama politico brasiliano. Per la prima volta negli ultimi sedici anni né il Presidente – Dilma Rousseff – né la figura di spicco del primo partito di opposizione – l'ex-governatore e oggi senatore di Minas Gerais Aécio Neves – provengono dal popoloso Stato di San Paolo. Questo elemento si somma alla novità della prima donna Presidente in Brasile e al fatto che i principali esponenti politici non appartengono alla generazione che si formò e acquisì protagonismo durante il regime militare, come Lula, Cardoso e il due volte sconfitto ex-governatore dello Stato e sindaco della città di San Paolo José Serra.

c. La transizione da Cardoso a Lula

Nei primi anni Novanta, mentre sul piano politico la democrazia irrobustiva le proprie radici grazie alla nuova Costituzione, su quello economico la situazione stava sfuggendo di mano. Tutti i tentativi di stabilizzare l'economia si erano rivelati inefficaci, finché nel 1994, con un'inflazione mensile al 45%, il Ministro delle Finanze Fernando Henrique Cardoso lanciò il "Piano Real". Esso s'ispirava all'esperienza avviata tre anni prima in Argentina e stabiliva una valuta non monetaria, chiamata Unità Reale di Valore o più semplicemente "Real", che equivaleva a circa un dollaro americano. Mentre l'Argentina aveva instaurato per legge la convertibilità tra la propria moneta e il dollaro in modo da dare un forte messaggio di impegno e credibilità ai mercati, alla popolazione e agli organismi multilaterali di credito, in Brasile Cardoso adottò una formula più flessibile.

I prezzi erano quotati in due monete, il cruzeiro real e l'URV. I pagamenti erano in cruzeiros e soggetti all'inflazione, mentre l'URV aveva un valore fisso. L'URV di fatto costituiva un passaggio intermedio verso una nuova moneta – il real – che doveva sostituire il cruzeiro epurato dalla sua carica inflazionaria. Il piano si rivelò un successo dal punto di vista monetario, anche perché fu accompagnato da importanti misure fiscali e tagli alle spese. L'aumento dei tassi di interesse contribuì a calmierare l'inflazione, ad attrarre capitali stranieri e aumentare le riserve nazionali. Il contenimento dell'inflazione e il rafforzamento del real stimolarono la domanda interna e, conseguentemente, le importazioni. Cardoso divenne Presidente della Repubblica.

Socialista, 12 e 1; il PMN – Partito della Mobilitazione Nazionale, 4 e 1; il PTdoB – Partito Lavoratore del Brasile, 3 deputati. Al di fuori delle due coalizioni principali si sono presentati il Partito Verde di Marina Silva, che oggi conta con 15 deputati, e il PP, che ha guadagnato 41 deputati e 4 senatori, oltre a cinque altri partiti minori.

Nel 1998 l'aggancio *soft* tra il real brasiliano e il dollaro americano entrò in crisi. Erano gli anni delle crisi finanziarie in Russia e nel Sud-Est asiatico, e il real era troppo sopravvalutato. Il Governo e la Banca Centrale decisero allora di svalutare la moneta e passare a un regime di controllo dell'inflazione con limitati interventi sul tasso di cambio.

Dopo la svalutazione, il Brasile entrò in una fase nuova caratterizzata da un forte stimolo alla produzione per il mercato interno e internazionale.

La crescita economica che ne è seguita ha permesso al Brasile di ripagare anzitempo i prestiti ottenuti dal Fondo Monetario Internazionale. Gli alti tassi di interesse, l'afflusso di investimenti diretti esteri e l'attivo della bilancia commerciale hanno portato le riserve monetarie a 333 miliardi di dollari nel maggio del 2011. Di fatto la stabilizzazione dell'economia ha cambiato il volto del Brasile.

Le elezioni del 2002 hanno segnato il secondo maggior elemento di novità nella storia recente del Paese sudamericano: l'inizio dell'"era Lula". Durante gli otto anni al Governo, Lula ha mantenuto l'economia sugli stessi binari disegnati dopo la svalutazione del 1999: *inflation targeting*, cambio flessibile, attivo primario nei conti dello Stato, legge di responsabilità fiscale per impedire la crescita del debito pubblico, ruolo centrale del capitale privato anche grazie alle privatizzazioni nelle telecomunicazioni, attività minerarie, petrolio e gas.

Più di Cardoso, Lula ha puntato con decisione sui piani di assistenza sociale in chiave di sviluppo economico. Insieme all'aumento dei salari, i programmi di trasferimento condizionato di reddito come il Bolsa Família (sussidi alle famiglie che vaccinano e mandano i figli a scuola anziché farli lavorare) hanno impresso dinamismo economico agli strati più poveri della società senza mettere a rischio la stabilità del sistema finanziario. In otto anni sono stati creati 15 milioni di nuovi posti di lavoro e 32 milioni di persone sono uscite dalla situazione di indigenza e povertà. Il reddito politico di questi programmi è confermato dai risultati delle urne sia nel 2006 sia nel 2010: laddove più vasta è la portata dei programmi sociali, come nel Nord-Est del Paese, maggiore è la percentuale di voti per i candidati del PT.

Quello di Lula è stato considerato un populismo del senso comune, molto efficace. Nel primo discorso dopo la rielezione del 2006 Lula poteva celebrare un ritorno alle origini sindacaliste, affermando che "in passato si diceva che il Brasile doveva crescere per distribuire ricchezza, invece il Brasile deve prima distribuire ricchezza se vuole crescere". O ancora: "Sono stato rieletto, e non voglio ripetere ciò che ho già fatto nel mio primo Governo. Ora siamo chiamati a innovare [...] e non faremo l'errore di utilizzare la parola 'sviluppo' o 'crescita economica' senza aggiungere la frase 'ridistribuzione del reddito'".

Il Governo Lula va quindi inquadrato nell'ottica complessiva dei due mandati. Il primo è stato quello della continuità macroeconomica e fiscale con il Governo Cardoso. Nel secondo, la crescita ha permesso di potenziare i programmi sociali e sviluppare una politica estera nuova e che in altri tempi si sarebbe potuta definire "terzomondista". La parola d'ordine è stata "consenso". Consenso tra le generazioni per adottare riforme del sistema di sicurezza sociale, quando 28 milioni di lavoratori formali sono stati inseriti

nei programmi di copertura medica⁷. Consenso per eliminare alcuni privilegi come le pensioni cumulative, e così via. Uno stile assai diverso da quello tecnocratico di Cardoso, che affidava l'elaborazione delle proposte di riforma a gruppi tecnici senza calarle in un dibattito pubblico. Grazie soprattutto alle esportazioni e ai consumi interni, Lula ha potuto in buona misura coniugare l'obiettivo dell'inclusione sociale attraverso la redistribuzione del reddito con quello dello sviluppo e della stabilità monetaria.

d. Da Lula a Dilma

La scelta di Dilma Rousseff non è stata improvvisata. Nel novembre del 2007 Lula le aveva affidato il compito di annunciare la scoperta dell'enorme giacimento petrolifero "Tupi" al largo delle coste di Rio de Janeiro, in qualità di Ministro delle Attività Estrattive e dell'Energia. Un evento destinato a cambiare la storia del Paese sudamericano, che in quel preciso momento rivendicava un posto nel ristretto gruppo delle potenze petrolifere mondiali. Successivamente, Dilma Rousseff è stata promossa a Ministro della Casa Civile, con il compito di gestire il PAC (Programma di Accelerazione della Crescita), il piano quadriennale di investimenti nel settore trasporti, energia, edilizia, reti fognarie e risorse idriche per un totale di 504 miliardi di reais (216 miliardi di euro). La gestione del PAC ha portato la Rousseff a guadagnarsi la stima del Presidente, fino appunto alla candidatura e alla vittoria elettorale al secondo turno il 31 ottobre 2010.

Durante la campagna elettorale e i due mesi della transizione dal Governo Lula, i principali interrogativi riguardavano la capacità di Dilma di gestire le pressioni dei partiti alleati e dello stesso PT mantenendo salda la politica di rigore macroeconomico degli ultimi anni. La spesa pubblica crescente durante l'anno elettorale e l'adozione da parte dell'ultimo Lula di posizioni "terzomondiste" sulla sfera internazionale (a favore dell'Iran, di Cuba e di alcuni governi poco democratici in Africa, come si approfondirà più avanti) avevano invece destato preoccupazioni nelle cancellerie e nelle borse europee e nordamericane.

Le sfide maggiori che il Brasile deve oggi affrontare riguardano la sfera microeconomica. È necessario ridurre il peso della burocrazia, espandere il credito al settore privato e semplificare il sistema fiscale per migliorare la competitività produttiva e l'ambiente degli affari. La crescita è infatti piuttosto sbilanciata sui consumi, con tassi di risparmio troppo bassi. Ciò è dovuto anche all'apprezzamento del real. Il Paese sta vivendo un'inedita sensazione di benessere, che rischia però di nascondere un deficit di conto corrente sempre più difficile da finanziare a meno di impopolari tagli alla spesa pubblica. Andrebbe potenziato il ruolo delle agenzie di controllo della concorrenza nei diversi settori dell'economia, ma questo significa ridurre il margine di azione del Governo e va contro taluni interessi dell'articolazione sindacal-burocratica del PT.

All'inizio del suo mandato, Dilma ha suddiviso i 24 ministeri in quattro macroaree tematiche per coordinare meglio i lavori. Ha adottato uno stile discreto e dirigista,

⁷ Leopoldi M. A., "Reforming social security under Lula: continuities with Cardoso's policies", in Love J., Baer W. (eds.), *Brazil under Lula. Economy, politics, and society under the worker-President*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, p. 236.

con poche interviste e discorsi attentamente misurati. Non ha esitato a sconfessare pubblicamente alcuni ministri e a chiedere le dimissioni di alti dirigenti⁸. In questo modo, la Rousseff ha dato mostra di un *modus operandi* assai diverso rispetto alla tendenza costante alla mediazione caratteristica di Lula.

Durante una cerimonia per le vittime dell'Olocausto a Belo Horizonte, ha criticato tutte le dittature, segnando così una distanza dall'Iran di Ahmadinejad. Ha assicurato che sarà inflessibile nella difesa dei diritti umani, anche se ciò potesse implicare una contrapposizione con il regime castrista al potere a Cuba. Queste dichiarazioni seguono le prese di posizione durante la campagna elettorale contro la lapidazione dell'iraniana Sakineh. In quel caso la Rousseff si appellò alla sua condizione di donna e al suo passato di militante torturata dal regime militare. Pur senza segnare mai in modo esplicito una rottura con la politica estera dell'ultimo Lula, il nuovo Presidente brasiliano ha inteso dare un messaggio al mondo e agli Stati Uniti in particolare.

Sul fronte interno, le principali difficoltà provengono dalle pressioni dei partiti alleati per ottenere i posti migliori nei ministeri e nelle società a partecipazione statale. Come si è visto, il PMDB, in particolare, aveva impostato l'intera campagna elettorale con l'obiettivo di massimizzare la rendita politica a livello sia nazionale sia locale.

La Rousseff ha scelto il confronto diretto con i partiti, riservandosi di nominare direttori tecnici e non politici nei posti chiave della grandi aziende controllate dallo Stato, a partire dalla nomina del Presidente della società elettrica Eletrobras Furnas. All'inizio del mandato vi sono state delle frizioni con i partiti alleati, che sono stati costretti a cedere la mano⁹. La stampa nazionale e internazionale ha segnalato ciò come la fine della luna di miele post-elettorale. In questo caso la Rousseff non è riuscita a mantenere una forte leadership politica, e ciò è fonte di preoccupazione in vista dell'agenda legislativa dei prossimi mesi e anni. Il regime delle concessioni per le opere legate ai campionati mondiali di calcio del 2014 e alle Olimpiadi di Rio de Janeiro del 2016 dovrà essere definito in questi mesi. Altri *dossier* delicati riguardano la riforma fiscale e la regolamentazione delle tariffe elettriche. A inizio di giugno del 2011 si è consumato il primo scandalo politico del Governo Rousseff, che ha obbligato alle dimissioni il ministro della Casa Civile e braccio destro del Presidente, Antonio Palocci, accusato di arricchimento illecito. Palocci era una figura chiave nei rapporti istituzionali interni. La sua uscita di scena ha obbligato il Presidente a un rimpasto di Governo per riorganizzare i complessi meccanismi di articolazione e dialogo politico con il Parlamento e i partiti alleati. La Rousseff ha invertito i ruoli dei Ministri per le Relazioni Istituzionali Luiz Sérgio e della Pesca Ideli Salvatti, già strenua difensore di Lula durante gli scandali per i finanziamenti illeciti a partiti e a singoli parlamentari che scoppiò

⁸ È il caso del segretario nazionale per la politiche sulle droghe Pedro Abramovay, dopo che questi aveva rilasciato dichiarazioni polemiche senza chiederle autorizzazione, proponendo di liberare i piccoli trafficanti per decongestionare le carceri sovraffollate.

⁹ La prima vera sconfitta in Parlamento per il Governo guidato da Dilma Rousseff è avvenuta il 24 maggio 2011, quando il PMDB e altri partiti sono riusciti a far passare una serie di emendamenti alla riforma del codice forestale promosso dal Governo. Gli emendamenti attribuiscono più poteri ai singoli Stati per disciplinare le tematiche ambientali, e abbassano i limiti all'utilizzo della terra in aree sensibili. Il codice forestale era in discussione al Congresso già dal 2010 e tocca molti interessi trasversali.

nel 2005. Al posto di Palocci è stata scelta Gleisi Hoffmann, che si era distinta durante la prima Amministrazione Lula per il profilo duro nei negoziati tra Governo e Senato.

Il modo in cui la Rousseff ha indicato il sostituto di Palocci e operato il cambio di Ministri ha confermato il suo profilo decisionista, ma ha provocato profondi malumori e delusioni.

Tra l'opposizione che si va lentamente ri-organizzando dopo la pesante sconfitta elettorale e la pletera di partiti e correnti che reclamano spazi e potere al Governo, il gioco politico dal secondo semestre 2011 in avanti si annuncia difficile.

4. Il sistema economico ed i rapporti economici internazionali

di Antonella Mori

a. Caratteristiche dell'economia

Il Brasile, quinto Paese al mondo per estensione territoriale¹ e per popolazione², è diventata la settima economia mondiale per dimensione economica³ nel 2010 superando l'Italia. Il Brasile è molto ricco di risorse naturali, agricole e minerarie e la sua frontiera agricola si sta estendendo. Si tratta di uno dei principali produttori ed esportatori di caffè, arance, soia, zucchero ed etanolo, carne (manzo e pollo), cacao e tabacco.

Il Brasile è sempre più un'economia orientata ai servizi, anche se il Paese è uno dei maggiori produttori agricoli mondiali e vanta una base industriale diversificata. I servizi rappresentavano il 68,5% del PIL nel 2009, mentre l'industria rappresentava il 25,4% e l'agricoltura il 6,1%. Il settore dei servizi, che è cresciuto fortemente negli ultimi anni, va da quelli alla persona, a basso valore aggiunto, ai servizi specializzati professionali e finanziari. Con le sue ampie risorse naturali, il Brasile ha un vantaggio comparato nella trasformazione di beni agricoli e materie prime, compreso ferro e acciaio. La forza del settore agro-industriale è un riflesso dei forti legami tra l'industria alimentare e il settore agricolo. Il Brasile ha una vasta base industriale diversificata, che va dalla meccanica pesante ai beni di consumo, e prevalentemente concentrata nella regione sud-est del Paese, negli Stati di São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Tra i principali problemi ambientali vi sono l'inquinamento diffuso e la deforestazione in Amazzonia. Circa il 60% dei 5,5 milioni di kmq della foresta amazzonica, la più grande foresta tropicale al mondo, si trova all'interno dei confini brasiliani, di cui il 13% sono già stati distrutti. Contenendo circa 2 milioni di specie, la foresta amazzonica rappresenta la più grande concentrazione globale di biodiversità. Con l'eccezione del Rio delle Amazzoni e dei suoi affluenti principali, i fiumi non sono adatti per il trasporto, ma hanno un grande potenziale per la produzione di energia. Le risorse minerarie includono petrolio e gas naturale, grandi quantità di minerale di ferro, bauxite e manganese.

¹ Dopo Russia, Canada, Usa e Cina.

² Dopo Cina, India, Usa e Indonesia.

³ Dopo Usa, Giappone, Cina, Germania, Francia, Regno Unito (PIL in dollari correnti).

Nel 2009 la composizione del PIL dal lato della domanda era la seguente: 62,8% consumo, 20,8% spesa pubblica, 16,5% investimento e 0,1% esportazioni nette. Se paragonata con Cina e India, la quota degli investimenti sul PIL è rimasta relativamente bassa nell'ultimo decennio, tra il 16 e il 18%. Grazie alla forte crescita degli investimenti nel 2010, aumentati del 21,8% rispetto al 2009, gli investimenti sono tornati a rappresentare il 18,4% del PIL nel 2010 (Ministero delle Finanze brasiliano).

Il Brasile è sempre stata un'economia relativamente chiusa, un modello rafforzato dalla strategia di industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni che venne seguita per oltre 35 anni, fino agli anni Ottanta. La situazione è cambiata con la liberalizzazione commerciale iniziata negli anni Novanta. La rimozione di quasi tutte le barriere non tariffarie e la riduzione dei dazi doganali sulle importazioni aumentò il vantaggio comparato del Brasile nel settore agricolo e zootecnico, ma mise in evidenza la debolezza competitiva degli altri settori. Il settore dei beni capitali e alcuni settori tradizionali intensivi nel fattore lavoro, come il tessile e le scarpe, hanno risentito maggiormente dell'aumento della concorrenza, mentre per alcune industrie dei beni di consumo vi è stato anche un effetto positivo, perché i minori costi degli *input* e dei macchinari importati hanno incoraggiato nuovi investimenti. Il grado di apertura del Brasile, misurato dalla somma di esportazioni e importazioni in percentuale al PIL è sceso a circa il 18% nel 2009, tornando a un livello simile al 2000, dopo aver raggiunto il massimo del 24% nel 2004.

Il petrolio e l'energia idroelettrica contano per più della metà dell'energia a disposizione del Paese. Il Brasile rimane uno dei più grandi produttori di energia idroelettrica e nel 2006 ha raggiunto l'autosufficienza nella produzione di petrolio. La capacità di raffinazione non ha però mantenuto il passo e la maggior parte del petrolio greggio pesante deve ancora essere raffinato all'estero. Nel 2009 le fonti rinnovabili di energia rappresentavano il 47,2% dell'offerta totale di energia, contro una media mondiale del 12,7% (nel 2007). Negli ultimi anni, l'uso di alcool da canna da zucchero (etanolo) come fonte di energia è cresciuto e il Governo brasiliano calcola che la produzione interna di etanolo dovrebbe crescere di quasi il 150% nei prossimi 9 anni. La produzione di etanolo, attualmente di 26 miliardi di litri all'anno, dovrebbe arrivare a 64 miliardi di litri nel 2019. Il combustibile generato dalla canna da zucchero corrisponde al 18% dell'energia generata nel Paese, superando quello generato dalle turbine idroelettriche (per un approfondimento alla politica di sicurezza energetica del Brasile si veda il capitolo 7).

Il profilo del Brasile come produttore di energia è comunque cambiato, dopo l'annuncio nel novembre del 2007 di una scoperta importante nel giacimento "Tupi" nelle acque profonde del bacino del Santos (Rio de Janeiro). Le riserve possibili sono stimate da PETROBRAS, la compagnia petrolifera statale, in 5-7 miliardi di barili, che renderebbero questo giacimento di petrolio il più grande mai scoperto in acque profonde. Le riserve di petrolio e gas sono attualmente stimate in 13,9 miliardi di barili.

b. Il nodo delle infrastrutture

La qualità delle infrastrutture fisiche è generalmente scarsa e il Paese ha ancora molte carenze nelle strade, porti e aeroporti, che lo rendono svantaggiato rispetto ad altri Paesi a medio reddito. Vincoli sulla disponibilità di risorse pubbliche negli ultimi dieci

anni hanno portato alla mancanza di investimenti e a strozzature infrastrutturali, che possono limitare la crescita. Il Governo Lula ha iniziato ad affrontare questi colli di bottiglia attraverso investimenti pubblici e privati con il PAC (Programma di Accelerazione della Crescita). Il successo nel potenziamento delle infrastrutture fisiche del Paese sudamericano sarà fondamentale per migliorare la sua competitività.

Il trasporto ferroviario è poco sviluppato: la rete ferrovia è di 30 mila Km e circa il 25% del trasporto merci è effettuato su rotaie. Non esiste praticamente alcun treno passeggeri al di là delle periferie delle grandi città. Recentemente il Governo ha considerato un progetto di un collegamento ferroviario ad alta velocità tra São Paulo e Rio de Janeiro da realizzare entro il 2014.

Nonostante le grandi dimensioni geografiche del Paese, le strade costituiscono di gran lunga le più importanti vie di trasporto: oltre il 60% delle merci viene trasportato su strada. La rete stradale è di 1.735.000 Km, ma solo il 12,5% delle strade esistenti è asfaltato. Circa 12.500 Km dei 218.000 Km di strade asfaltate sono stati trasferiti a gestione privata. La CNT (Confederazione Nazionale dei Trasporti) stima che il 77,6% della rete privatizzata è in buone od ottime condizioni, mentre l'81% della rete stradale asfaltata a gestione pubblica è ritenuto in cattivo o pessimo stato. Un programma – a lungo ritardato – di concessioni per la manutenzione delle strade è ripreso nel 2007 con un forte interesse di investitori stranieri.

Circa il 70% delle esportazioni di merci passano attraverso i porti lungo i 7.000 Km di costa. Le operazioni sono migliorate a seguito delle privatizzazioni alla fine degli anni Novanta, ma i ritardi sono ancora comuni. L'accessibilità stradale e ferroviaria a Santos, il più grande porto, rimane un ostacolo importante nel settore industriale del sud-est del Paese. I corsi d'acqua attualmente rappresentano solo il 13% del trasporto, nonostante il Brasile abbia una rete di 48.000 Km di fiumi navigabili.

Le privatizzazioni e la liberalizzazione negli anni Novanta hanno attirato un cospicuo afflusso di investimenti privati nel settore delle telecomunicazioni. Tuttavia, la densità delle telecomunicazioni – in particolare con riferimento alle connessioni di rete fissa – rimane bassa rispetto agli *standard* internazionali. Vi è stato un rapido sviluppo della telefonia cellulare (la penetrazione della telefonia mobile è già al di sopra della media mondiale e ha superato le linee fisse nel 2003. Con 174 milioni di abbonati (80% prepagata), la densità cellulare ha raggiunto il livello di 90,5 per 100 persone nel 2009 (rispetto al 20 per 100 nel 2002).

Soggetta a regolamentazione specifica, la concorrenza è ora consentita in tutti i segmenti di mercato, e questo ha attirato nuovi investitori. I costi delle chiamate da linee fisse sono relativamente bassi rispetto agli *standard* internazionali, anche se i canoni di abbonamento mensile rimangono elevati. Le prime licenze di telecomunicazioni *wireless* di terza generazione sono state rilasciate alla fine del 2007. La penetrazione dei *computer* è più che raddoppiata negli ultimi anni, ma rimane ancora relativamente bassa al 25% (2010). I settori delle telecomunicazioni e delle tecnologie dell'informazione saranno beneficiari primari delle iniziative infrastrutturali del Governo. Nel maggio del 2010, il Governo ha formalmente lanciato un piano nazionale per la banda larga, che mira a triplicare l'accesso ai servizi a banda larga entro il 2014. Il Governo, che investirà nel piano 11 miliardi di real, ha fissato un obiettivo ambizioso di 90 milioni di connessioni a banda larga entro il 2014, raggiungendo metà delle case brasiliane.

Per il Brasile la povera qualità delle infrastrutture significa costi più elevati della logistica e inefficienti flussi di commercio interregionale e internazionale. Nella valutazione del World Economic Forum della qualità delle infrastrutture, il Brasile si colloca al 62° posto su 139 Paesi, con una posizione simile per l'infrastruttura per il trasporto (67°) e per l'elettricità e la telefonia (65°). Le aree più problematiche sono la qualità dell'infrastruttura portuale (123°), delle strade (105°), dell'infrastruttura per il trasporto aereo (93°) e ferroviario (87°) e la telefonia mobile (76°). Questa valutazione riflette lo stato molto carente delle infrastrutture di trasporto nel Paese, le ferrovie poco sviluppate, le potenzialità non sfruttate dei suoi 48.000 Km di corsi d'acqua navigabili, i porti e gli aeroporti congestionati e l'infrastruttura telefonica costosa e poco sviluppata⁴.

c. La politica economica

Il Governo Lula ha compiuto ulteriori progressi nella riduzione della vulnerabilità dell'economia, mantenendo le politiche macroeconomiche ortodosse adottate durante l'amministrazione di Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). I tre pilastri della politica economica in vigore sono: una politica fiscale responsabile, che generi avanzi primari di bilancio; una politica monetaria indipendente basata sull'*inflation targeting*; un regime flessibile del tasso di cambio. Queste politiche hanno portato un sostenuto periodo di crescita con stabilità dei prezzi e del tasso di cambio, aiutate anche dalle favorevoli condizioni finanziarie ed economiche mondiali fino al 2008. Ai primi di maggio 2008 l'agenzia di *rating* Standard & Poor ha promosso il Brasile al livello di *investment grade*, seguita da Fitch, e successivamente nel 2009 da Moody's.

Le prospettive di crescita future rimangono frenate dalle carenze infrastrutturali, dagli elevati tassi di interesse reali e da un regime fiscale gravoso. Questi fattori, tra gli altri, contribuiscono all'elevato costo di fare *business* nel Paese.

d. La sostenibilità fiscale

Il Governo Lula ha sempre dimostrato un'attenzione molto seria alla responsabilità fiscale, rispettando gli obiettivi per l'avanzo primario (dal 2002 al 2010 l'avanzo primario è sempre stato superiore al 3%, tranne nel 2009 che è sceso al 2,1%). In questo modo il rapporto debito pubblico netto/PIL è sceso dal 60,6% nel 2002 al 39,6% nel 2010, mentre il disavanzo pubblico è stato ridotto all'1,9% (2010) del PIL dal 4,4% (2002). Tuttavia, le preoccupazioni riguardanti la qualità del risanamento di bilancio persistono. Gli avanzi primari vengono generati grazie a un elevato livello delle entrate fiscali, che riflettono in parte il dinamismo dell'economia negli ultimi anni, ma soprattutto un pressione fiscale elevata, che si stima sia circa al 37% del PIL. Gli investimenti pubblici che erano rimasti bassi con una media di meno del 2% del PIL sono aumentati negli ultimi anni a seguito del PAC fino al 2,9% nel 2009. Nel 2007 il Governo aveva

⁴ Schwab K. (ed.), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva, 2010.

lanciato il PAC, con un piano di spesa di 503,9 miliardi di real in quattro anni nell'area del trasporto, energia, sanità, alloggi e risorse idriche. Alla fine di marzo 2010 è stata lanciata la seconda fase del Programma (PAC 2) con investimenti previsti pari 958,9 miliardi di real (526 miliardi di dollari) fino al 2014, e altri 631,6 miliardi di real dopo il 2014.

PAC 2 INVESTMENTS			
in US\$ billion (R\$ billion)			
PAC 2 INITIATIVES	2011-2014	POST-2014	TOTAL
BETTER CITY	31.3 (57.1)	-	31.3 (57.1)
BRINGING CITIZENSHIP TO THE COMMUNITY	12.6 (23.0)	-	12.6 (23.0)
HOUSING	152.5 (278.2)	-	152.5 (278.2)
WATER AND LIGHT FOR ALL	16.6 (30.6)	-	16.6 (30.6)
TRANSPORTATION	57.3 (104.5)	2.4 (4.5)	59.7 (109.0)
ENERGY	255.3 (465.5)	343.9 (627.1)	599.2 (1,092.6)
TOTAL	526.0 (958.9)	346.4 (631.6)	872.3 (1,590.5)

Le difficoltà nel reperire più fondi per aumentare gli investimenti pubblici derivano dalle rigidità di bilancio. Il pagamento di interessi sul debito pubblico è ancora elevato, essendo pari a poco meno di un quinto delle entrate fiscali (anche se questo è diminuito da oltre un quarto nel 2005). Un altro vincolo per le finanze pubbliche deriva dal disavanzo dell'INSS (Istituto Nacional de Seguridade Social, il sistema di sicurezza sociale per i lavoratori privati).

Le misure fiscali incluse nel PAC, in particolare i nuovi tetti alle assunzioni nel settore pubblico e i limiti all'adeguamento del salario minimo, contribuiranno a stabilizzare la spesa pubblica in percentuale al PIL. Tuttavia, a causa della mancanza del sostegno politico, l'amministrazione Lula non è riuscita a realizzare una riforma globale delle pensioni e una riforma tributaria che semplifichi il regime fiscale del Paese sudamericano.

e. La politica monetaria anti-inflazionistica

Dopo più di due decenni di elevata inflazione il "Plano Real" del 1994 è stato in grado di stabilizzare la crescita dei prezzi, utilizzando il tasso di cambio come ancora nominale. Nel 1999 il regime del tasso di cambio è passato dall'ancoraggio al dollaro a un regime di libera fluttuazione e la politica monetaria ha iniziato a basarsi su un obiettivo di inflazione. Dal 2006 l'obiettivo di inflazione è il 4,5%, con una variazione del 2%.

Il Governo Lula ha rispettato l'autonomia di fatto del BCB (Banca Centrale del Brasile), nonostante le pressioni politiche per una politica monetaria più espansiva. Il BCB ha perseguito con determinazione l'obiettivo di inflazione, che dal 2003 ha comportato quattro fasi di stretta monetaria. La più recente stretta è iniziata ad aprile 2009 per le crescenti pressioni inflazionistiche, principalmente a causa degli alti prezzi del cibo. Il tasso d'interesse ufficiale è pari al 10,75% dal luglio 2009. Con un'inflazione del 5,6%, il Brasi-

le continua ad avere tra i più elevati tassi di interesse reali nel mondo, intorno al 6% (comunque relativamente bassi in confronto alla media annua del 12% nel 1996-2006).

La combinazione di abbondante liquidità nei mercati finanziari globali negli ultimi anni e gli alti tassi di interesse interni hanno attratto grandi afflussi di capitale, che hanno esercitato una pressione al rialzo sul tasso di cambio. Il BCB ha cercato di assorbire l'eccesso di liquidità interna con l'acquisto di dollari, che ha portato lo *stock* di riserve estere ad aumentare da 53 miliardi di dollari alla fine del 2005 a 286 miliardi di dollari all'inizio di dicembre 2010.

Dal 1° gennaio 2011 Alexandre Tombini è divenuto il nuovo Presidente del BCB, una decisione che segnala la continuità nella politica monetaria, molto importante in un momento in cui il Paese deve affrontare una crescente pressione sui prezzi. Tombini, che succede a Henrique Meirelles ed è attualmente direttore della regolamentazione del sistema finanziario, è considerato uno dei realizzatori della politica di *inflation targeting*. Nei prossimi mesi la BCB potrebbe cercare di contenere le pressioni inflazionistiche con misure alternative all'aumento del tasso d'interesse, che in Brasile è già uno dei più alti al mondo ed è in parte responsabile per gli ingenti afflussi di capitali che hanno contribuito a far apprezzare il real brasiliano. Questo sarebbe coerente con l'obiettivo del prossimo Governo di ridurre il tasso di interesse nel corso del tempo.

f. Le prospettive della politica economica con il Presidente Rousseff

Nel suo primo discorso dopo la vittoria, la Rousseff⁵ ha sottolineato che il suo impegno fondamentale sarà quello di sradicare la miseria e di creare migliori e più eque opportunità per tutti i brasiliani e le brasiliane. Vuole continuare a difendere la democrazia, la libertà di stampa, il rispetto dei diritti umani e religiosi. Sul piano economico, la Rousseff ha detto che, poiché nel breve periodo il Brasile non può contare sulla crescita globale, in particolare dei paesi industrializzati, il suo governo punterà a stimolare internamente la crescita. La Rousseff ha ribadito che vuole un'economia aperta ed è contraria al protezionismo, ma ha anche detto che il governo si opporrà alle speculazioni finanziarie che portano a una eccessiva volatilità del tasso di cambio e dei flussi finanziari in entrata nel paese. Sul fronte della politica fiscale, si è impegnata a non espandere la spesa pubblica se non sostenibile e a promuovere una maggiore efficienza sia dal lato della spesa pubblica che dal lato del sistema tributario. Comunque non verranno fatti tagli alla spesa sociale e si impegnerà affinché il Congresso approvi il Fondo Social Pre Sal. Punterà alla qualificazione dell'istruzione e della sanità, al miglioramento della sicurezza pubblica e a una più incisiva lotta alla droga. La Rousseff ha parlato di un sistema basato sulla meritocrazia, sull'intenzione di valorizzare le microimprese e sulla necessità che vi siano autorità di regolamentazione autonome.

Il suo primo discorso è stato considerato *market-friendly*, avendo sottolineato di voler continuare nella politica di responsabilità monetaria – bassa inflazione – e fiscale – niente spesa pubblica se non è sostenibile.

⁵ Dilma Rousseff del PT ha vinto le elezioni con il 56% dei voti validi al secondo turno tenutosi il 31 ottobre 2010.

Le principali proposte economiche della Rousseff possono essere sintetizzate come segue:

Politica economica in generale: A favore del mantenimento dei tre pilastri della politica economica: responsabilità fiscale, inflation targeting e tassi di cambio fluttuanti. Contraria ad altre privatizzazioni. A favore di un robusto mercato interno basato sulla mobilità sociale. A favore di una politica industriale attiva, che miri all'internalizzazione della catena produttiva, ovvero che miri a produrre in Brasile tutto quello che può essere prodotto in Brasile – per esempio, aumentando il contenuto di prodotti brasiliani nell'industria cantieristica, petrolifera *pre-sal*. Difende uno Stato basato sulla meritocrazia e la professionalità, con una buona pianificazione e regolamentazione, ma non alle spese del settore privato. Intende creare un Ministero per la Piccola e Media Impresa.

Politica fiscale: Difende il consolidamento della politica fiscale al fine di ridurre il rapporto debito su PIL e il disavanzo pubblico e in questo modo favorire la discesa dei tassi d'interesse. A favore di interventi per migliorare l'efficienza. Contraria a tagli alla spesa sociale.

Tassazione: La riforma del sistema tributario è considerata necessaria per aumentare la competitività del paese e c'è l'impegno a fare una proposta nei primi 100 giorni della sua amministrazione. A favore della semplificazione del sistema, della diminuzione dei contributi sociali, dell'eliminazione delle imposte sui beni capitali e sulle esportazioni, della riduzione delle imposte su energia, farmaci e telecomunicazioni.

Sicurezza sociale. Inizialmente contraria a una riforma, ora d'accordo con una riforma che riguardi i giovani e non colpisca diritti acquisiti.

Politica monetaria. A favore dell'attuale autonomia della Banca Centrale. A favore di una riduzione dell'obiettivo di inflazione nei prossimi anni e dei tassi d'interesse.

Infrastrutture: riconosce la necessità di trovare altre fonti di finanziamento per le infrastrutture, oltre a quelle pubbliche/BNDES. Non appoggia tagli alla spesa che possano ridurre l'investimento pubblico. A favore della creazione di una catena produttiva nazionale nel settore del petrolio e del gas. A favore della costruzione di linee ferroviarie ad alta velocità. A favore del trasferimento di tecnologie dalle aziende straniere.

Settore petrolifero. A favore della costituzione del Fondo Sociale Pre-sal alimentato con i ricavi dall'esplorazione dei nuovi giacimenti petroliferi cosiddetti *pre-sal*. Le risorse di questo Fondo dovrebbero essere distribuite in progetti di medio-lungo periodo per il miglioramento dell'istruzione e della cultura, per la lotta alla povertà, per lo stimolo all'innovazione tecnologica e per la protezione dell'ambiente.

g. I principali settori economici

L'agricoltura ha un'importanza che va oltre la sua modesta quota del PIL (circa il 6%), a causa della suo ruolo come datore di lavoro nelle zone rurali e la sua intensità esportativa. Nell'ultima decade la produzione agricola è cresciuta, spinta dalla forte domanda esterna di *commodity*. Il settore impiega oltre il 20% dei lavoratori formali nel Paese. L'avanzo commerciale generato dal settore agricolo è molto grande. Secondo l'ABAG (Associazione Agroalimentare Brasiliana) il Brasile esporta oltre l'80% di succo d'arancia scambiato nel mercato globale, oltre il 30% di tutti i semi di soia e farina di soia, e circa il 30% di zucchero, pollo, caffè e olio di soia. Più della metà delle esportazioni agro-

alimentari proviene dagli Stati del sud di São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Di gran lunga la quota maggiore delle esportazioni agro-alimentare è venduta all'UE.

A causa della iniqua distribuzione della terra, tuttavia, gran parte dei 330 milioni di ettari di terreni agricoli è inutilizzata, mentre oltre 2 milioni di famiglie rurali sono senza terra. Il Governo aveva promesso di attuare la riforma agraria, ma i progressi sono stati molto lenti. Invece, il Governo ha posto maggiore enfasi sullo sviluppo di comunità basate sull'agricoltura familiare, agevolando l'accesso al credito. L'industria della pesca non è invece ancora molto sviluppata.

Il Brasile è uno dei maggiori produttori ed esportatori mondiali di minerali grezzi e trasformati, e le scoperte di grandi giacimenti *offshore* hanno aumentato le sue riserve di petrolio e gas. Il Paese ha enormi giacimenti di minerali di ferro, bauxite, manganese, rame, stagno e oro. Il Brasile ha anche la sesta più grande riserva di uranio al mondo. Anche se il settore è stato aperto alla partecipazione straniera nel 1995, la privatizzata Companhia Vale do Rio Doce (ora denominata Vale) rimane la forza dominante, e ha ampliato le operazioni all'estero. In risposta alla rapida espansione della domanda proveniente dalla Cina, gli investimenti nel settore minerario sono cresciuti, attirando nuovi investimenti diretti esteri (si veda il capitolo 7).

L'industria manifatturiera del Brasile è la più grande e diversificata in America Latina. La produzione in Brasile è altamente integrata, con i settori di beni di consumo e capitali ben sviluppati. Oltre ai settori tradizionali, come ad esempio le macchine utensili, apparecchiature elettriche e automobili, negli ultimi dieci anni è cresciuta la produzione in settori nuovi, come il comparto aereo e l'esplorazione di petrolio. Anche se molte attività ad alta intensità di lavoro hanno faticato per far fronte all'apprezzamento del real, alcune industrie ad alta intensità di capitale sono state in grado di sfruttare la diminuzione del costo delle importazioni per migliorare il loro *stock* di capitale e aumentare la produttività. Il Brasile ha avuto una grande industria automobilistica sin dagli anni Cinquanta. Il fatturato è pari al 5% del PIL (pari al 18,5% del PIL industriale, compresi i fornitori). I massicci investimenti nel corso degli ultimi 15 anni hanno incrementato la capacità installata a più di 3,5 milioni di veicoli. L'industria è cresciuta grazie alla forte domanda interna.

Il settore dei servizi è diversificato e ben sviluppato: da servizi non qualificati e a basso valore aggiunto, come quelli personali, a servizi con un elevato contenuto professionale, come quelli finanziari. Gli sforzi governativi per promuovere l'industria del *software* e dell'IT (Information Technology) hanno portato a risultati ancora limitati. Per contro, il settore bancario del Brasile è forte, ben regolato e ben sorvegliato. Due delle quattro maggiori banche (classificati in base all'attivo) sono di proprietà del Governo federale: BCB e CEF (Cassa Economia Federale), il più grande creditore ipotecario. In contrasto con altri Paesi dell'America Latina, come Argentina e Messico, solo tre delle dieci maggiori banche in Brasile erano di proprietà di stranieri nel giugno 2010: Santander (Spagna), HSBC (UK) e Citibank (USA)⁶.

⁶ Secondo il *ranking* di America Economia (giugno 2010) le prime cinque banche in Brasile, che coincidono anche con le più grandi banche dell'America Latina sono: BCB (US\$ 363 miliardi di attivo), Itaù (US\$ 353 miliardi di attivo), Bradesco (US\$ 313 miliardi di attivo), CEF (US\$ 212 miliardi di attivo) e Santander (US\$ 207 miliardi di attivo).

h. La capacità d'innovazione e la competitività

Un punto di forza del Brasile è la sua capacità di produrre e di innovare in settori ad alta tecnologia, quali l'aeronautico e il biomedico.

Su un totale di 139 Paesi esaminati, il World Economic Forum⁷ pone il Brasile al 31° posto per *business sophistication* e al 42° posto per *innovation*. Quando si considera l'*indice generale di competitività globale* le cose non vanno però così bene: il World Economic Forum mette il Brasile al 58° posto. Le ragioni fanno riferimento alle debolezze del Paese in termini di caratteristiche istituzionali, infrastrutture, ambiente macroeconomico e settore educativo. Il Paese, per esempio, deve affrontare rapidamente le carenze del sistema educativo, che al momento non è in grado di soddisfare la domanda di "capitale umano" e rischia quindi di creare un collo di bottiglia alla sua crescita. In parte gli ostacoli alla competitività del Brasile non sono però molto diversi da quelli che hanno Paesi sviluppati, Italia in primis: burocrazia inefficiente, tassazione elevata e legislazione sul lavoro rigida. Tasse alte e un sistema di tassazione farraginoso sono un problema serio: le tasse e i contributi sul lavoro, come pure il carico amministrativo per pagarli, sono così alti in Brasile che la Banca Mondiale mette il Paese al 152° posto su 183 nella sua classifica *Doing Business 2011*⁸. Nella particolarissima classifica del tempo richiesto ad un'impresa per adempiere agli obblighi fiscali, il Brasile arriva addirittura ultimo, con 2.600 ore all'anno per pagare le tasse.

Sembra abbastanza improbabile che la pressione fiscale, una delle più elevate del Sud America, possa diminuire nei prossimi anni. Le politiche di redistribuzione del reddito adottate dai governi Lula sono state così popolari – e così importanti per ridurre gli squilibri sociali – che difficilmente potranno essere abbandonate.

i. I rapporti economici internazionali

Il Brasile è ancora una economia relativamente chiusa rispetto ad altre economie emergenti. Tuttavia, la liberalizzazione del commercio nel corso degli anni Novanta e una più attiva politica di promozione delle esportazioni nell'ultima decade hanno stimolato una forte crescita degli scambi commerciali. Di conseguenza, il rapporto delle esportazioni di beni e servizi sul PIL è salito da meno del 10% per gran parte degli anni Ottanta e Novanta a una media del 13% negli anni 2003-08. A causa della crisi mondiale, questo rapporto è sceso al 9,7% nel 2009.

C'è stata un'inversione di tendenza nei conti con l'estero negli ultimi dieci anni. Ciò riflette una serie di fattori: una moneta competitiva e una bassa domanda interna agli inizi del decennio, nonché un miglioramento delle ragioni di scambio, dovuto alla crescita della Cina, che ha causato un aumento del prezzo delle materie prime e una diminuzione del prezzo dei beni manufatti. Dal 2001 il saldo commerciale, che era stato

⁷ Schwab, 2010, op. cit.

⁸ Su un totale di 183 Paesi esaminati la Banca Mondiale pone il Brasile al 127° posto nella classifica generale per la facilità nel *doing business*. The World Bank, International Finance Corporation, *Doing Business 2011*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2010.

in disavanzo dal 1995, è andato in avanzo, e ha raggiunto un livello massimo nel 2006 (46,5 miliardi di dollari, 4,3% del PIL), per poi iniziare a ridursi a causa dell'aumento della spesa per le importazioni. L'avanzo commerciale è stato pari a 25,3 miliardi di dollari nel 2009 e a 20 miliardi nel 2010. L'avanzo nel saldo della bilancia commerciale ha sostenuto la stabilità macroeconomica, contribuendo a una riduzione delle necessità di finanziamento esterno. Poiché dal 2003 la crescita delle esportazioni del Brasile ha superato quella delle esportazioni mondiali, la sua quota sulle esportazioni mondiali è aumentata, anche se rimane modesta all'1,26% nel 2009.

La forte crescita dei proventi da esportazione è stata guidata da una combinazione di rialzo dei prezzi delle materie prime e volumi in aumento. La crescita del volume è stata stimolata dal commercio mondiale forte e dalla diversificazione dei mercati di esportazione, incoraggiata dagli sforzi della diplomazia commerciale da parte del Governo Lula. I mercati di esportazione in più rapida espansione sono stati in Asia (principalmente trainati dalle esportazioni verso la Cina), Africa, Medio Oriente ed Europa orientale. Invece, le quote di esportazione verso l'UE e gli Stati Uniti, i mercati tradizionali, sono scese da poco meno del 27% e del 25%, rispettivamente, nel 2000, al 22,2% e 10,3% nel 2009.

La quota di prodotti primari sul totale delle esportazioni è salita dal 22,8% nel 2000 al 40,5% nel 2009. La forte domanda internazionale per la soia e i minerali di ferro ha contribuito a questo aumento, così come il rapido sviluppo del settore delle carni (manzo, maiale e pollame). Al contrario, la quota di manufatti rispetto al totale è diminuita negli ultimi anni, anche se la loro vendita è aumentata dal 2003 grazie a una buona performance delle industrie manifatturiere ad alta intensità di capitale.

La maxi-svalutazione del gennaio 1999 aveva chiuso cinque anni di forte spesa per le importazioni. La spesa per le importazioni è rimasta sotto al suo livello del 1998 fino al 2003, prima di aumentare nel periodo 2004-08 a causa della forte domanda interna e del tasso di cambio reale apprezzato. Dal 2006 al 2008 la crescita della spesa per importazioni ha superato quella dei proventi da esportazione, determinando una contrazione del surplus commerciale, fenomeno che ha ripreso a manifestarsi nel 2010.

Nel 2008 il Paese sudamericano ha registrato il suo primo deficit in conto corrente dopo cinque anni, a causa della contrazione del surplus commerciale e dell'ampio disavanzo dei redditi e servizi. Il disavanzo dei redditi in espansione (in termini nominali) è stato causato da una maggiore uscita di utili aziendali legati al crescente *stock* di IDE (Investimenti Diretti all'Estero), mentre il deficit dei servizi rispecchia la spesa crescente da parte dei turisti brasiliani all'estero. Il disavanzo del conto corrente (in percentuale al PIL) è aumentato dall'1,5 nel 2009 al 2,3 nel 2010.

Dopo un periodo di modesti flussi di IDE successivo al picco della fine degli anni Novanta indotto dalle privatizzazioni, gli afflussi di IDE sono aumentati considerevolmente a partire dal 2007 (36,3 miliardi di dollari). Dopo il calo registrato nel 2009 (29,5 miliardi di dollari) gli IDE hanno raggiunto un massimo storico nel 2010 (48,5 miliardi di dollari). Una simile tendenza è stata seguita dagli afflussi di investimenti di portafoglio. Il *boom* degli IDE e degli investimenti di portafoglio nel Brasile hanno riflesso una maggiore fiducia degli investitori stranieri nella gestione della politica economica e nella prospettive di crescita.

Gli afflussi recenti di IDE sono stati più diversificati settorialmente rispetto a quelli della fine degli anni Novanta, quando furono per la maggior parte investimenti

nelle *utilities*. I servizi finanziari, la metallurgia e le miniere hanno ricevuto la maggior parte degli IDE. Altri settori, come la vendita al dettaglio, prodotti alimentari, petrolio e la costruzione, sono stati anche i destinatari di IDE di grandi dimensioni, per effetto non solo di M&A (Mergers & Acquisitions), ma anche di nuovi investimenti. Gli Stati Uniti, Spagna, Germania, Francia, Paesi Bassi e Lussemburgo sono stati tra i principali Paesi investitori.

L'apprezzamento del real dal 2004 ha facilitato l'espansione delle imprese brasiliane all'estero, con investimenti diretti esteri diretti principalmente verso l'Argentina e Stati Uniti. Nel 2006 gli IDE brasiliani hanno raggiunto un record di 28,2 miliardi di dollari, trainati soprattutto dall'acquisizione di Inco (Canada) da parte dell'ex-società brasiliana di proprietà statale CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), per 13,2 miliardi di dollari.

Dal 2003 vi è stato un netto miglioramento nella dinamica del debito estero, che rappresentò una delle debolezze strutturali del Paese durante gli anni Novanta. Il debito estero totale è passato dal 19,2% del PIL nel 2005 al 12,3 nel 2010. Non solo il debito estero totale (in percentuale al PIL) è diminuito, ma anche il peso del debito estero pubblico sul totale del debito estero si è ridotto. Vari fattori hanno contribuito alla riduzione delle passività esterne del settore pubblico: il rimborso anticipato di 15,6 miliardi di dollari al FMI (Fondo Monetario Internazionale) nel dicembre 2005; nel 2006 il settore pubblico ha autorizzato un ulteriore rimborso di 1,8 miliardi di dollari nei confronti del Club di Parigi e di 6,6 miliardi di dollari di obbligazioni Brady in circolazione. Una crescita economica stabile e l'apprezzamento del tasso di cambio reale hanno contribuito al miglioramento della solvibilità della posizione esterna del Brasile. Le riserve ufficiali in valuta estera hanno raggiunto circa 289 miliardi di dollari alla fine del giugno 2010. Dal 2007 il Brasile è diventato un creditore netto nei confronti del resto del mondo.

I. Conclusioni

Eleggendo Dilma Rousseff gli elettori brasiliani hanno votato per la continuità, ma per rispettare il mandato popolare, cioè per continuare con la crescita economica e i miglioramenti sociali, il Brasile dovrà aumentare l'investimento in capitale umano e nelle infrastrutture e accompagnare questo aumento con un maggiore tasso di risparmio nazionale.

La Rousseff incontrerà, infatti, alcuni ostacoli per assicurare la continuità economica che ha promesso in campagna elettorale. Otto anni di crescita economica a un tasso medio del 4,6% – interrotti solo nel 2009 – hanno lasciato il segno sul mercato del lavoro brasiliano, e in alcuni settori e per alcune figure professionali si cominciano a individuare una scarsità di capitale umano che può costituire un impedimento serio al mantenimento dei tassi di crescita dell'ultimo decennio.

Anche la carenza delle infrastrutture, soprattutto nel settore dei trasporti – porti, strade e ferrovie – può diventare un ostacolo alla crescita del Paese sudamericano. Dal 2007 il Governo ha avviato importanti piani d'investimento (PAC1 e PAC2) per aumentare la formazione di capitale fisso, che oggi rappresenta solo il 19% del PIL, rispetto al 44% in Cina e al 40% in India.

Serviranno, quindi, idee nuove per indurre il settore privato brasiliano ad aumentare il proprio tasso di risparmio, oggi al 18% del PIL (la Cina e l'India hanno un tasso di risparmio nazionale pari al 54% e al 38% rispettivamente), e in questo modo ridurre la dipendenza dai capitali stranieri. Non che questi scarseggino: le scarse prospettive di crescita dei Paesi ricchi per gli anni a venire fanno sì che masse enormi di risparmio si siano mosse, e probabilmente continueranno a muoversi, verso il sud del mondo. Il punto è che questi flussi di risparmio – soprattutto nella scala osservata nei passati due anni – possono causare fluttuazioni eccessive dei tassi di cambio e distorcere i prezzi di attività finanziarie e reali. Un maggiore volume di risparmio nazionale consentirebbe al Brasile di avere margini di manovra più ampi per gestire i flussi in ingresso e in uscita di capitali stranieri.

5. La politica estera e le relazioni internazionali

di Riccardo Gefter

a. Gli elementi centrali della politica estera

Dai primi anni del Novecento, quando il barone di Rio Branco assunse l'incarico di Ministro delle Relazioni Esterne (1902-1912), la politica estera brasiliana ha iniziato a caratterizzarsi per un forte pragmatismo che si è andato sempre più radicando nella tradizione diplomatica nazionale. L'analisi delle relazioni emisferiche fatta da Rio Branco contribuì a definire in maniera condivisa gli interessi della politica estera del Paese.

Il ragionamento di Rio Branco prendeva le mosse dagli elementi che differenziavano il Brasile di allora dagli altri Paesi latinoamericani: unità geografica, ordine interno e stabilità istituzionale, contrapposti all'instabilità di repubbliche quali Colombia, Messico e Venezuela. Oltre all'ordine e alla stabilità politica, Rio Branco valutava le diverse nazioni in funzione del grado di cultura e senso civico e dell'onestà dei loro governanti¹.

Rio Branco puntò a differenziare il Brasile senza isolarlo, anzi cercando di aumentare la presenza e le relazioni con i Paesi dell'America ispanica. L'azione diplomatica doveva essere caratterizzata dalla continuità nel tempo, anche facendo ricorso all'uso della forza quando necessario, al fine di perseguire gli interessi e aumentare il prestigio internazionale del Brasile. Senza dubbio il modello al quale ispirarsi erano gli Stati Uniti. Il Brasile avrebbe dovuto in America Meridionale comportarsi in modo analogo, e per questo era necessario instaurare e mantenere buone relazioni in particolare con Argentina e Cile. Bisognava risolvere le questioni legate alla sicurezza nelle zone di frontiera e disinteressarsi delle dispute che potessero sorgere tra i Paesi della regione. Le nazioni più importanti per territorio, popolazione e cultura avrebbero dovuto accrescere la propria influenza esterna, con l'appoggio degli Stati Uniti, ed era fondamentale evitare che una coalizione di nazioni potesse acquisire una leadership ai danni del Brasile. Rio Branco già allora coglieva l'esistenza di diffidenze nei confronti del Brasile da parte delle altre nazioni di lingua spagnola. Per superare queste antiche rivalità bisognava conquistare l'affetto e la fiducia dei vicini, assicurandoli continuamente sul fatto che la politica estera brasiliana non aveva pretese egemoniche.

¹ Constatando la frequenza delle sollevazioni – *los pronunciamientos* – e l'apparizione di figure autoritarie locali – *los caudillos* – nelle repubbliche latinoamericane ad eccezione del Cile, Rio Branco non nascondeva i suoi timori verso la transizione al sistema repubblicano.

Molte di queste considerazioni sono attuali ancora oggi, mentre il Brasile si sta trasformando in una potenza economica, la sua influenza sui Paesi limitrofi è sempre più importante e si ragiona sulle caratteristiche della sua “naturale” leadership in America Meridionale.

Come ha sintetizzato Clodoaldo Bueno², i punti fondamentali del pensiero e dell’azione di Rio Branco sono quindi i seguenti: a) non interferire nella vita interna degli altri Stati, politicamente più instabili del Brasile; b) non interferire nelle ricorrenti dispute tra i Paesi sudamericani e collocare la propria azione di politica estera su un livello più elevato e coerente con la forza reale o potenziale legata a territorio, popolazione ed economia; c) non pretendere di imporre la propria leadership regionale, che va invece perseguita attraverso un’azione diplomatica paziente, costante, cordiale con i vicini, pur mantenendo sempre lo spazio per adottare azioni di *enforcement* in caso di problemi.

Col tempo, questi concetti sono stati interiorizzati da Itamaraty³ non solo nella sostanza bensì anche nella forma, facendo attenzione a non utilizzare mai un discorso che potesse limitare il margine di azione della diplomazia.

b. Politica estera e sviluppo economico in America Latina

Tradizionalmente la politica esterna brasiliana ha privilegiato le relazioni con Europa e Stati Uniti rispetto a quelle con i Paesi latinoamericani. È solo a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, con la Presidenza di Jcelino Kubitschek, che si infittiscono i rapporti con il resto dell’America Meridionale. Ciò è coerente con l’evoluzione del pensiero economico e le ricadute nel campo della politica estera dei Paesi latinoamericani, inquadrata secondo la prospettiva dei rapporti di forza con i Paesi egemoni – in primo luogo gli Stati Uniti – e dello sviluppo economico di lungo periodo. La dialettica tra *sviluppo economico* e *autonomia politica* sulla sfera internazionale diviene allora l’asse portante della politica estera di tutti i Paesi latinoamericani, Brasile incluso.

Sono gli anni della nascita dello strutturalismo segnati dal pensiero di Raúl Prebisch, direttore della Banca Centrale argentina e poi segretario esecutivo della CEPAL (Commissione Economica delle Nazioni Unite per l’America Latina e i Caraibi) e dell’UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). I lavori della CEPAL, sotto la sua direzione, misero in luce la condizione di permanente svantaggio economico dell’America Latina rispetto ai Paesi industrializzati, giacché le ragioni di scambio tendevano sempre a peggiorare e le esportazioni erano dipendenti dalla domanda estera. Questi fattori rendevano l’area vulnerabile (interdipendente in senso waltziano) ai mutamenti del mercato mondiale: quando la domanda esterna diminuiva, la bilancia commerciale peggiorava e i beni ad alto contenuto tecnologico dovevano essere importati a caro prezzo. La causa principale risiedeva nella struttura agraria dell’economia. La cura, di conseguenza, doveva venire dalla nascita di un’industria mani-

² Bueno C., “O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI”, in *Política Externa*, Vol. 19 n. 2, Set. Ott. Nov., 2010.

³ È il nome del palazzo a Rio de Janeiro dove aveva sede il Ministero degli Esteri brasiliano, rimasto ad indicare l’apparato diplomatico brasiliano anche dopo il trasferimento della capitale a Brasilia.

fatturiera in grado di rendere il singolo Paese indipendente dalle importazioni. Fu Prebisch a introdurre per primo la dicotomia tra un “Centro”, o “metropoli”, composto dai Paesi industrializzati e una “Periferia” di Stati che producono solo beni primari e agricoli⁴.

Le soluzioni proposte dai teorici strutturalisti sono state di due tipi, esterne e nazionali. Sul fronte esterno, si è riposta molta fiducia nelle possibilità di organizzazioni internazionali come l'UNCTAD di promuovere le esportazioni di manufatti dai Paesi meno a quelli più industrializzati (ovvero in senso opposto al naturale flusso del mercato internazionale) e imporre regole internazionali per stabilizzare i prezzi delle materie prime, al fine di contrastare il peggioramento dei termini di scambio e assorbire l'eccesso di manodopera.

Sul fronte interno, l'effetto delle tesi strutturaliste è stato l'implementazione di politiche protezionistiche, secondo i dettami della cosiddetta “strategia dell'industrializzazione per sostituzione delle importazioni”, mirando ad attrarre investimenti esteri nell'industria nascente. Queste politiche di pianificazione nazionale e stimolo all'industrializzazione avrebbero dovuto ridurre gli effetti della dipendenza, insieme al potere delle élite conservatrici che controllavano il settore agro-esportatore. Bisognava creare un'industria nazionale per produrre all'interno i beni che prima venivano importati. Lo Stato doveva farsi volano dello sviluppo imponendo dazi agli scambi con l'estero e garantendo un'accurata politica di controllo dei prezzi e dei tassi di interesse.

Solo dagli anni Ottanta inizia a radicarsi l'idea che l'integrazione commerciale esterna possa essere uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e sociale più efficace rispetto alla chiusura protezionista dei decenni precedenti. A partire da allora la politica estera si mette al servizio dell'apertura commerciale, ispirata anche dall'esempio del processo di integrazione europea.

c. La ricerca dell'autonomia

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni hanno svolto un'approfondita analisi della politica estera brasiliana dal ritorno alla democrazia negli anni Ottanta, ponendo al centro dell'attenzione il concetto di *autonomia*⁵.

⁴ Il rapporto *Verso una nuova politica commerciale per lo sviluppo*, del 1964, mette in luce come l'economia mondiale condanni sistematicamente i tentativi di sviluppo dei Paesi periferici, attraverso un costante peggioramento delle ragioni di scambio. Questo ragionamento implica una rottura con la tradizione che va da Ricardo fino a Keynes secondo la quale, grazie alla crescita della popolazione mondiale, i prezzi dei prodotti agricoli sarebbero destinati ad aumentare per effetto delle economie di scala e dei progressi tecnologici. In realtà, osserva Prebisch, al crescere del reddito, i consumi di beni primari e alimentari aumentano proporzionalmente meno di quelli di beni industriali (legge di Engel). Nel mercato industriale, inoltre, il sistema oligopolistico di produzione e l'organizzazione sindacale del lavoro traducono gli effetti positivi delle economie di scala e dell'impiego della tecnologia in profitti imprenditoriali e aumenti salariali piuttosto che in una diminuzione del prezzo del prodotto finito. Viceversa, in un Paese agricolo o minerario, con sindacati deboli, forza lavoro abbondante e prezzi regolati dalla concorrenza internazionale, l'aumento della produttività porta a una diminuzione dei prezzi, di cui si avvantaggerà solo il consumatore dei Paesi industriali centrali.

Nella letteratura delle relazioni internazionali, per i Paesi periferici l'autonomia non necessariamente va intesa secondo l'accezione della sovranità e della territorialità utilizzata per i Paesi centrali. Essa è piuttosto un concetto politico, che sulla scena interna diviene simbolo e strumento per assicurare forme di sviluppo autoctone, e su quella esterna è sinonimo di protezione dagli effetti nocivi del sistema internazionale, in coerenza con una visione del mondo di natura gerarchica e non anarchica come per il realismo classico di matrice anglosassone⁵. Per Vigevani e Cepaluni l'intera politica estera brasiliana è stata segnata dalla ricerca dell'autonomia, principalmente nei confronti degli Stati Uniti. Ciò che è andato cambiando nel tempo è l'approccio tattico adottato per raggiungere questo fine. Esso sarebbe infatti passato attraverso tre fasi.

La prima è quella dell'isolamento nazionalista proprio del periodo militare (*autonomy through distance*) e continuato in parte durante il Governo Sarney (1985-1989). In quegli anni la diplomazia brasiliana si trovava a contrastare l'agenda delle grandi potenze e degli USA in particolare, così come l'apertura commerciale e la liberalizzazione finanziaria sostenute dalla Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade poi divenuto World Trade Organization). Il mantenimento dello status quo esterno, il protezionismo economico e l'espansione del mercato interno erano gli ingredienti principali dello sviluppo autarchico desiderato dal Brasile. Nonostante le difficoltà sul fronte economico e finanziario, a Sarney va riconosciuto d'aver instradato il Brasile sul cammino dell'integrazione regionale firmando i primi protocolli bilaterali con la vicina Argentina (nel 1986 ha avviato il programma bilaterale di integrazione e cooperazione economica; due anni più tardi si firma il trattato di integrazione bilaterale, che pone le basi del MERCOSUR).

La seconda fase vede il progressivo inserimento del Brasile nelle principali questioni dell'agenda internazionale per rafforzare la sua sovranità nazionale, approfondendo le relazioni con gli Stati Uniti e utilizzando il MERCOSUR come strumento per aumentare la propria influenza internazionale (*autonomy through participation*) durante i due governi Cardoso (1995-2002, e anche prima con Cardoso Ministro degli Esteri e Ministro delle Finanze del Governo di Itamar Franco nel biennio 1992-1994). Il Brasile in questi anni punta a influenzare le regole e i principi stessi del sistema internazionale dall'interno. Il processo di stabilizzazione finanziaria e l'apertura dell'economia alla globalizzazione permettono una nuova proiezione internazionale, guidata da un leader in grado di interloquire con i principali referenti socialdemocratici dei Paesi del G7 (in primo luogo il Presidente americano Bill Clinton e il Primo Ministro britannico Tony Blair). Cardoso firma l'adesione del Brasile al Trattato di Non Proliferazione Nucleare, anche contro le posizioni di diversi diplomatici e alti militari brasiliani che lo consideravano iniquo e discriminatorio.

La terza fase è quella attuale, caratterizzata dall'apertura di nuovi mercati e relazioni con Paesi di più recente sviluppo, sempre con la finalità di acquisire un maggior potere negoziale sulla sfera multilaterale nei confronti dei Paesi ricchi, e allargare lo spettro di interessi politici, economici e tecnologici (*autonomy through diversification*)

⁵ Vigevani T., Cepaluni G., *Brazilian foreign policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*, Lexington, Lanham 2009.

⁶ *Ibidem*.

durante i due governi di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Si creano vere e proprie alleanze Sud-Sud e si utilizzano tutte le occasioni per cercare di ridurre le asimmetrie con Stati Uniti e Unione Europea, nel nome di un nuovo assetto multipolare più equilibrato e vantaggioso per i Paesi emergenti⁷. Un MERCOSUR rinforzato, il G3 con India e Sud Africa, il G4 con Germania, Giappone, India per riformare il Consiglio di Sicurezza ONU, il tentativo di fare del BRIC qualcosa di più di una semplice sigla, e soprattutto l'unificazione dello spazio economico e l'integrazione politica sudamericana sono alcuni degli assi principali della politica estera dell'era Lula. Partecipando attivamente ai nuovi fori della *governance* globale quali il G20, il Brasile per la prima volta è chiamato a definire una sua posizione su tematiche globali come il cambiamento climatico, gli squilibri macroeconomici internazionali e il ruolo del Fondo Monetario Internazionale. La difficoltà sta nel coordinare gli interessi nazionali di lungo corso con le posizioni politiche su queste nuove questioni.

Questa evoluzione sulla sfera esterna ha accompagnato la progressiva apertura dell'economia, che ha via via abbandonato alcune delle pratiche protezioniste proprie del periodo dell'industrializzazione per sostituzione delle importazioni. Durante gli anni Novanta il Brasile ha vissuto un periodo di apertura in senso liberale, condiviso con altri Paesi latinoamericani. Stabilizzare l'economia e mettere sotto controllo l'inflazione e il debito estero era necessario per potersi proiettare sulla sfera esterna.

d. I rapporti con gli Stati Uniti d'America

Le dimensioni demografiche ed economiche e le ambizioni di potenza emergente e attore globale del Brasile rendono la relazione con gli Stati Uniti particolarmente complessa, anche perché il Presidente Lula durante i suoi due mandati ha spesso associato la ricerca dell'autonomia all'affermazione della leadership regionale.

A cavallo tra gli anni Novanta e il nuovo secolo, gli Stati Uniti dovettero constatare che le ricette liberali per stabilizzare le economie dei Paesi emergenti promosse dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, nonché i progetti di liberalizzazione commerciale emisferica (l'ALCA), avevano aumentato anziché diminuire la distanza dai governi latinoamericani. Per rimediare, George W. Bush aveva promesso di ridare priorità ai rapporti con la regione. Gli attentati del settembre 2001 avevano tuttavia stravolto tali propositi, non solo sul piano politico e militare ma anche su quello economico e commerciale, con la riduzione delle importazioni e dei viaggi degli Americani all'estero.

Quando Lula vinse le elezioni nell'ottobre del 2002, il Governo americano era impegnato nella "guerra globale al terrorismo". La risposta militare al terrorismo non è però mai stata una priorità condivisa né dal Brasile né in generale in America Latina (eccezione fatta per la Colombia che combatteva una campagna analoga sul fronte interno). Anzi, per segnalare che gli obiettivi strategici del Brasile erano altri, Lula giunse a definire i programmi nazionali di inclusione sociale la sua "guerra globale contro la povertà". Al di là delle divergenze politiche e personali tra Lula e Bush, gli Stati Uniti

⁷ *Ibidem.*

avevano comunque bisogno di un *partner* affidabile in America Meridionale, in grado di garantire la stabilità della situazione generale, a fronte delle avanzate di governi di sinistra che si andavano appiattendendo sulle posizioni anti-americane della Cuba castrista e del Venezuela. Il Brasile era l'unico *partner* strategico possibile, a prescindere dal fatto che il suo raggio d'azione ormai andava oltre i confini dell'America Latina per rafforzare i rapporti con le nuove potenze intermedie e taluni Paesi africani, e per acquisire protagonismo nelle diverse organizzazioni multilaterali.

Il Vertice dei Paesi delle Americhe organizzato a Mar del Plata, in Argentina, nel 2005 rappresentò il punto di massima distanza tra i governi latinoamericani e gli Stati Uniti di Bush. In quell'occasione, contro il Presidente americano furono organizzate manifestazioni che contavano con la regia e la partecipazione di diversi leader, e l'accondiscendenza dell'anfitrione, il Presidente argentino Néstor Kirchner. Lula si tenne in disparte. Bush limitò il più possibile la permanenza in Argentina, e subito dopo si recò a Brasilia per una serie di incontri ufficiali proprio con Lula, che resero esplicito il rapporto profondo e complesso che legava Brasile e Stati Uniti.

È possibile quindi affermare che durante i due governi Bush i rapporti bilaterali siano stati in generale costruttivi e cordiali. La competizione doveva circoscriversi al piano economico e commerciale. In questa cornice s'inquadra la decisione del Governo brasiliano di pagare anticipatamente i prestiti del Fondo Monetario Internazionale ricevuti nel decennio precedente, in modo da limitare possibili fronti di ingerenza esterna e pressione politica.

Sul piano commerciale le battaglie maggiori hanno riguardato: le tariffe sull'importazione dell'etanolo brasiliano prodotto dalla canna da zucchero, più economico di quello americano da mais; la posizione brasiliana nell'ambito del Doha Round dell'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), con la richiesta di ridurre i sussidi americani ed europei all'agricoltura; il progetto dell'Area di Libero Scambio delle Americhe, mai sposato dal Brasile.

Durante il secondo mandato, Lula ha fatto della politica estera – *autonomy through diversification* – la propria bandiera. La sua è stata una vera “diplomazia presidenziale” per aumentare il protagonismo del Brasile sulla scena mondiale, le cui caratteristiche interne saranno approfondite nel paragrafo successivo.

Come George W. Bush, anche Barack Obama, durante la campagna presidenziale, aveva affermato di voler potenziare le relazioni con l'America Latina, indicando nel Messico e nel Brasile i due alleati strategici regionali. Le prime mosse di Obama sono andate effettivamente in questa direzione. Le aperture nei confronti di Cuba sui viaggi turistici, sui ricongiungimenti famigliari e sul denaro che gli americani potevano spendere nell'isola caraibica volevano essere un messaggio di buona volontà per tutta la regione, confermato durante il quinto Vertice dei Paesi americani a Trinidad e Tobago nell'aprile 2009.

Con il Brasile, la luna di miele tuttavia è durata poco. Lula ha denunciato la troppa attenzione destinata dal Governo Obama al teatro afgano sul piano esterno e alla riforma dei piani di salute su quello interno, a discapito dei rapporti con l'America Latina.

A irrigidire le relazioni bilaterali sono state tre questioni specifiche: l'accordo sull'uso delle basi militari in Colombia, le divergenze sul colpo di Stato in Honduras e l'attivismo brasiliano nei confronti dell'Iran sul tema dei siti nucleari.

Il 30 ottobre 2009 gli Stati Uniti firmarono un accordo militare con la Colombia per l'utilizzo di cinque basi militari da parte dell'Esercito USA in missioni antidroga e nel sostegno nella lotta contro i movimenti armati irregolari. L'accordo non era stato concordato con i Paesi della regione e suscitò immediate reazioni negative. Il Venezuela si spinse a invitare le Forze Armate e la popolazione a prepararsi per una possibile guerra con la Colombia. Il Brasile si è unito al coro di denuncia nei confronti dell'inaccettabile ingerenza statunitense. Sia Lula sia il suo assessore per gli affari internazionali Marco Aurelio García si sono elevati a portavoce del comune sentire dei Paesi sudamericani nei confronti degli USA, senza giocare un ruolo diplomatico attivo rilevante per disinnescare la tensione esplosa tra Colombia e Venezuela.

Nel caso dell'Honduras, il Brasile aveva adottato una posizione netta a favore del Presidente deposto Manuel Zelaya, arrivando a offrirgli asilo presso la rappresentanza diplomatica brasiliana a Tegucigalpa. Quando alla vigilia del voto gli Stati Uniti annunciarono che avrebbero rispettato l'esito elettorale in ogni caso, anche qualora Zelaya non fosse stato politicamente riabilitato, il Governo brasiliano tornò a denunciare l'atteggiamento statunitense.

Sempre nel novembre 2009 il Brasile riceveva, insieme al Venezuela e alla Bolivia, la visita del Premier iraniano Mahmoud Ahmadinejad, in un momento di tensione con l'AIEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica) e la comunità internazionale. Lula riconosceva il diritto dell'Iran a sviluppare un programma nucleare con fini pacifici nel rispetto degli accordi internazionali, ed esortava il mondo a coinvolgere, anziché isolare, l'Iran nell'ambito del processo di pace in Medio Oriente, avanzando la propria disponibilità a mediare anche su quello scenario. In cambio, Ahmadinejad appoggiava l'aspirazione brasiliana a ottenere un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La visita di Ahmadinejad è stata accolta da numerose manifestazioni di protesta da parte delle organizzazioni dei diritti umani. Molte critiche sono state rivolte allo stesso Lula per aver ricevuto con tutti gli onori un Premier considerato responsabile della repressione e delle condanne a morte degli oppositori in patria.

Nel caso della visita del Premier iraniano a Brasilia, l'atteggiamento dell'Amministrazione Obama è stato ambiguo. Da un lato, il Segretario di Stato Hillary Clinton ha denunciato i rischi di stringere alleanze strategiche con il principale Paese "promotore ed esportatore di terrorismo". Dall'altro, Obama ha manifestato la speranza che l'iniziativa del Brasile potesse aprire spazi di dialogo con gli Iraniani sulla questione nucleare.

Qualche mese più tardi, nel maggio 2010, il protagonismo brasiliano nei confronti dell'Iran superava la soglia critica e finiva per irrigidire seriamente le relazioni bilaterali con Washington. A pochi giorni dal voto in seno alle Nazioni Unite sulle sanzioni all'Iran, il Brasile e la Turchia proponevano infatti un accordo trilaterale per salvare il piano nucleare iraniano⁸. Il *blitz* diplomatico brasiliano si basava su giustificazioni

⁸ L'accordo prevedeva lo scambio di 1.200 chilogrammi di uranio arricchito al 3,5% con 120 kg di uranio al 20%, da effettuarsi in suolo turco e sotto supervisione dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. Qualora l'Iran non avesse ricevuto l'uranio promesso, gli sarebbe stato restituito quello depositato in Turchia. La proposta ricalcava le linee di quella formulata dall'AIEA in ottobre e rifiutata da Teheran (in quel caso l'Iran avrebbe inviato il 70% del proprio *stock* di uranio in Francia o Russia, che lo avrebbero restituito in capsule per la produzione di isotopi per

di principio – il dialogo e il negoziato sono sempre necessari per costruire fiducia e pace, senza preclusioni politiche – ma si scontrava con gli interessi delle maggiori potenze in gioco, Stati Uniti e Israele.

L'annuncio dell'accordo trilaterale è stato accolto con generale scetticismo. La Clinton ha parlato di "divergenze molto serie tra Brasile e USA sull'Iran", anche se "la discordanza non cambia la volontà di considerare il Brasile come un Paese amico e alleato". Un cambio di tono rilevante se comparato con il clima disteso con cui un mese prima i due Governi avevano firmato un importante accordo di collaborazione in materia di difesa⁹. La diplomazia americana si è messa subito al lavoro per assicurare l'appoggio dei membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in particolare di Russia e Cina. Il 9 giugno esso ha approvato l'imposizione di nuove sanzioni all'Iran con 12 voti a favore su 15. Il Libano si è astenuto, mentre Brasile e Turchia hanno votato contro. Per la prima volta in dieci turni di presenza al Consiglio di Sicurezza, il Brasile si è scontrato in maniera netta con gli alleati tradizionali – USA e Paesi europei – e i nuovi *partner* emergenti – Cina e Russia. Le sanzioni sono state approvate, e il 10 agosto anche il Governo Lula ha dovuto cedere e adottarle.

Dal punto di vista economico, le conseguenze delle sanzioni sono poco rilevanti, giacché il Brasile non vende (ancora) uranio o armi all'Iran e le banche brasiliane non hanno relazioni note con imprese o persone sospettate di terrorismo o con aziende iraniane coinvolte nel programma nucleare di Teheran. Sia Lula che il Ministro degli Esteri Celso Amorim hanno ribadito come il Governo brasiliano sia contrario alle sanzioni, considerandole inefficaci e dannose poiché uccidono ogni possibilità di dialogo e negoziato con l'Iran, ma come al contempo il Brasile rispetti le leggi internazionali, anche quando non le condivide.

Dal punto di vista politico, però, l'azione diplomatica brasiliana può aver lasciato il segno nei rapporti bilaterali con gli Stati Uniti.

Essa inoltre va inquadrata nell'ambito di una progressiva apertura da parte del Brasile nei confronti della Francia per la costruzione di una *partnership* strategica.

Agli accordi di natura militare (navi, sommergibili, aerei) si è aggiunta una convergenza sui temi del clima e dell'ambiente nelle settimane precedenti il Vertice sul cambiamento climatico di Copenaghen nel dicembre 2009, e soprattutto la riunione del G20 di Londra sulle riforme delle istituzioni finanziarie internazionali¹⁰. Per il Brasile,

utilizzo medico). Tra ottobre 2009 e maggio 2010, tuttavia, il contesto è profondamente mutato: l'Iran ha infatti continuato ad arricchire uranio, accumulandone almeno il doppio di quanto proposto nell'accordo con Brasile e Turchia, cioè circa 2.400 kg. Cfr. Geffer Wondrich R., "L'America latina nel passaggio dalla crescita economica allo sviluppo di lungo periodo, contrastando corruzione e criminalità organizzata", in *Osservatorio Strategico del Centro Militare di Studi Strategici*, febbraio-settembre, 2010.

⁹ Esso promuove: la cooperazione nelle aree di ricerca e sviluppo, l'appoggio logistico, la sicurezza tecnologica e l'acquisizione di armamenti e servizi; lo scambio di informazioni ed esperienze acquisite in missioni di *peacekeeping* e nell'utilizzo di sistemi d'arma; le esercitazioni e gli addestramenti militari congiunti.

¹⁰ Nel luglio 2009, i Presidenti Lula e Sarkozy hanno pubblicato simultaneamente un editoriale su *Liberación* e la *Folha de São Paulo* proponendo una "Alleanza per il cambio", che ristruttururi e vigili sulle istituzioni finanziarie internazionali, ampli la rappresentatività del Consiglio di

l'obiettivo strategico resta la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e l'acquisizione di un seggio permanente. La preferenza più volte dichiarata da Lula e dal Ministro della Difesa Nelson Jobin per i caccia francesi DASSAULT-RAFALE rispetto agli svedesi SAAB-GRIPEN e agli americani BOEING-F18 SUPER HORNET è una chiara prova della volontà di dare sostanza alla relazione con la Francia, a discapito non solo degli Stati Uniti bensì anche della Spagna, l'altro Paese europeo che nel 2003 firmò un accordo di associazione strategica con il Brasile, rimasto sostanzialmente sulla carta.

Questi esempi dimostrano come l'interdipendenza tra Brasile e Stati Uniti sia complessa. Nonostante le parole reciproche di stima tra i presidenti Lula e Obama, il Brasile non ha ancora compiuto passi concreti per cercare di costruire una collaborazione più profonda sul piano politico ed economico con Washington. Il post-terremoto ad Haiti ha reso evidente i limiti nella proiezione di potenza del Paese sudamericano – in un caso di assistenza umanitaria – e, per converso, il potere degli Stati Uniti nel tradizionale “cortile di casa”. In un mondo multipolare il Brasile può stringere alleanze con diverse potenze emergenti, ma non può prescindere dagli Stati Uniti né per creare nuovi equilibri di potere né per rafforzare la propria leadership regionale.

È certo che la politica estera del secondo Governo Lula ha permesso al Brasile di acquisire protagonismo sulla scena internazionale. Si è trattato tuttavia di una forma di “diplomazia presidenziale” del tutto nuova nella storia del Paese sudamericano, storicamente ancorata sulla tradizionale preparazione e solidità del corpo diplomatico nazionale. Lula è stato il primo Ambasciatore del Brasile nel mondo, sempre al fianco del Ministro degli Esteri Celso Amorin e dei principali ministri o presidenti delle società a partecipazione statale.

Dilma Rousseff ha uno stile diverso, più discreto e rivolto più alla gestione interna che all'esposizione internazionale. È prevedibile pertanto che durante il suo Governo la politica estera torni a essere in primo luogo materia per ambasciatori e Ministro degli Esteri, Antonio Patriota.

e. Politica estera di Stato e politica estera di partito durante le Amministrazioni Lula

Per Vigevani e Cepaluni esiste quindi una continuità di fondo – la ricerca dell'autonomia quale strumento per lo sviluppo – che si declina secondo un'evoluzione tattica – isolamento, partecipazione e diversificazione – della politica estera brasiliana degli ultimi 25 anni. La domanda è, ora, quanto efficace sia stata l'azione di politica estera del Brasile in funzione degli interessi e degli obiettivi nazionali, e quanto reale sia la leadership brasiliana in America Meridionale.

Gli ultimi otto anni sono stati certamente caratterizzati da un forte dinamismo esterno, in ambito tanto regionale quanto globale, in parallelo con la vigorosa crescita economica del Brasile. Per Clodoaldo Bueno, tuttavia, il Governo Lula è incorso in una serie di equivoci. Da un lato la convinzione che la leadership brasiliana sia una condi-

Sicurezza delle Nazioni Unite e dia priorità alla lotta al cambiamento climatico. Il tutto nell'ambito di un “nuovo multilateralismo adattato a un mondo multipolare”.

zione naturale e riconosciuta dai Paesi vicini, quando in realtà il Brasile ancora non dispone di quel *mix* di *hard* e *soft power*, superiorità tecnologica e capacità di seduzione socio-culturale in grado di far sì che gli altri Paesi colgano nella proiezione internazionale del Brasile dei chiari vantaggi per la loro situazione interna.

Il secondo equivoco è una scarsa conoscenza o considerazione degli interessi e delle caratteristiche della diplomazia altrui. Nel caso del MERCOSUR, ad esempio, il flusso di interscambio commerciale con l'Argentina è aumentato nel periodo 1994-1998, fin quando l'Argentina manteneva un forte attivo di bilancia commerciale bilaterale. Quando le posizioni si sono invertite, però, Buenos Aires non ha esitato ad adottare una serie di misure protezioniste, barriere tariffarie, quote e licenze alle importazioni a tutela della propria industria, con ciò contravvenendo alle norme comuni e frenando il processo di integrazione del blocco. Per Bueno, questo esempio mostra come mentre per l'Argentina il MERCOSUR era un affare, uno strumento congiunturale utile a migliorare la bilancia corrente e funzionale alla propria agenda politica, il Brasile vedeva nel MERCOSUR piuttosto un mezzo per aumentare il proprio peso nei negoziati internazionali, assicurandosi l'appoggio della seconda maggiore economia dell'America Meridionale, senza però fare i conti con la tradizione storica e diplomatica argentina, restia ad accettare la leadership politica brasiliana. Questo mancato allineamento è emerso chiaramente nella battaglia per la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, quando l'Argentina si è schierata contro la pretesa brasiliana di vedersi assegnare un seggio permanente.

In nome della leadership nazionale e a causa del profilo ideologico del Presidente Lula, il Governo brasiliano in diverse occasioni ha lasciato da parte il pragmatismo del barone di Rio Branco per giustificare concessioni unilaterali nei confronti dei Paesi vicini, con l'argomento che il più forte deve dimostrarsi generoso se vuole affermare la propria superiorità. Si è parlato di "diplomazia della generosità", in base alla quale il Governo Lula spingeva gli importatori domestici a comprare prodotti dei Paesi vicini anche a prezzi relativamente svantaggiosi per contribuire al bilanciamento commerciale e alla prosperità complessiva della regione¹¹. Queste concessioni hanno riguardato l'Argentina di Néstor Kirchner sulle barriere all'ingresso dei prodotti dell'industria brasiliana, la Bolivia di Evo Morales sulla nazionalizzazione e rinegoziazione del prezzo del gas e le espropriazioni degli investimenti della PETROBRAS nel Paese andino, il Paraguay di Fernando Lugo sulla rinegoziazione del prezzo dell'energia elettrica della centrale di Itaipu. Lula si è spinto a pronunciarsi a favore della rielezione del Presidente Chávez in Venezuela, con ciò entrando in un tema di politica interna di un altro Paese, e ha perorato l'ingresso del Venezuela nel MERCOSUR, con il rischio di politicizzare ancor più il blocco commerciale. Nel caso del colpo di Stato in Honduras nel 2009, Lula ha impegnato il prestigio del proprio Paese in una questione interna a uno Stato certa-

¹¹ L'assessore speciale del Presidente Lula per la politica esterna, Marco Aurelio Garcia, ricorda come: "[...] era fondamentale riconoscere le asimmetrie tra il Brasile e la quasi totalità dei Paesi dell'America del Sud e costruire politiche capaci di ridurle. Laddove alcuni vedevano una sconveniente "generosità" nei confronti di Paesi dall'economia minore, quello che si stava facendo in realtà era valorizzare un principio importante e [spesso] dimenticato – la solidarietà". Garcia M.A., "A política externa brasileira", in Cebri Dossiê, *Prioridades da política externa brasileira à luz do interesse nacional*, Edição Especial, volume 1, ano 9, 2010.

mente periferico rispetto agli interessi nazionali brasiliani. Ulteriori critiche hanno riguardato la mancata condanna delle violazioni dei diritti umani da parte del regime castrista a Cuba, l'avventurosa quanto inutile iniziativa diplomatica nell'ambito del conflitto israelo-palestinese, e soprattutto le azioni intraprese nei confronti dell'Iran nel primo semestre 2010, di cui si è detto. In nome di una leadership che a volte non è riconosciuta dai governi limitrofi (soprattutto in Bolivia il Brasile è talvolta visto come una potenza aggressiva che investe per appropriarsi delle risorse nazionali e assicurarsi i terreni più fertili nelle province orientali), e di priorità politiche a volte non condivise dai Paesi *partner*, il Governo Lula ha agito non sempre a favore degli interessi delle aziende brasiliane¹².

Affinché il Brasile si trasformi nella potenza egemone dell'America del Sud e non solo del MERCOSUR, c'è bisogno di un livello di integrazione maggiore di quello attuale. Prima ancora che dal punto di vista politico, essa deve realizzarsi nel campo infrastrutturale e fisico e quindi economico e commerciale.

Alla fine del Governo Cardoso la necessità di sviluppare una serie di assi e corridoi multimodali di comunicazione tra gli oceani Atlantico e Pacifico acquisì priorità, e si disegnò l'ambizioso progetto IIRSA, l'Iniziativa per l'Integrazione Regionale del Sud America. A quasi un decennio di distanza, tuttavia, molti dei progetti di integrazione nelle difficili regioni andina e amazzonica sono ancora sulla carta o versano in grave ritardo. Ma fintanto che tutti i Paesi della regione non potranno percepire i benefici di un maggiore intercambio commerciale con il gigante brasiliano, difficilmente saranno disposti a delegargli il loro voto sulla scena multilaterale. Anche le iniziative di carattere più eminentemente politico quali l'UNASUR (Unione delle Nazioni Sud Americane) e la costituzione del Consiglio di Difesa Sudamericano non hanno avuto di fatto grande trascendenza: al di là della retorica, quando i governi sudamericani sono stati chiamati ad affrontare una vera crisi regionale come quella creata dal bombardamento colombiano all'accampamento delle FARC in territorio ecuadoriano nel marzo 2008 e in generale sul tema della presenza della guerriglia colombiana nei Paesi vicini, l'UNASUR si è rivelata incapace di adottare e imporre una posizione comune.

Alcune delle iniziative diplomatiche adottate dai due Governi Lula hanno suscitato un vivace dibattito interno, sia per quanto concerne le priorità, sia per i metodi di azione: con Lula il Governo brasiliano ha fatto scelte non sempre coerenti con il pensiero e la tradizione diplomatica di Itamaraty.

Per Paulo Roberto de Almeida ciò si spiega in buona misura con la novità dell'arrivo al potere di un partito tradizionalmente "terzomondista", guidato da un leader carismatico e ambizioso.

A partire dal 2003 sarebbero tre le principali correnti di pensiero che hanno plasmato la politica estera brasiliana: a) le posizioni politiche del PT e dei sindacati e movimenti sociali ad esso affini¹³; b) le idee di alcuni dirigenti del Ministero degli Esteri, a partire dal Ministro Celso Amorim e dal Segretario Generale Samuel Pinheiro Guimarães.

¹² Bueno, 2010, op. cit.

¹³ De Almeida P.R., "Lula's foreign policy", in Love J., Baer W. (eds), *Brazil under Lula. economy, politics, and society under the worker-President*, Palgrave MacMillian, New York, 2009.

es; c) la tradizione di lungo corso della diplomazia brasiliana¹⁴. Si sarebbe allargato quindi un circolo di persone influenti nella definizione degli indirizzi di politica esterna, con un recupero di idee e posizioni politiche della sinistra brasiliana¹⁵ e un ritorno a un nazionalismo che sembrava superato durante la gestione Cardoso. La politica estera è diventata la risultante di una serie di vettori distinti, aumentando il proprio peso anche in chiave di politica interna.

Le priorità dell'agenda esterna dei Governi Lula sono state: a) il rafforzamento e l'espansione del MERCOSUR quale base per una zona di libero scambio sudamericana incardinata attorno alla leadership brasiliana; b) la ricerca del seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (la partecipazione del Brasile alla missione di stabilizzazione a Haiti va inquadrata anche alla luce di questo obiettivo, così come la decisione di cancellare il debito di diversi Paesi africani e latinoamericani e alcuni programmi di cooperazione tecnica internazionale); c) la ricerca di accordi commerciali in ambito regionale e multilaterale.

Oltre a ciò, il Governo Lula si è impegnato in numerose altre questioni – dalla riforma delle istituzioni economiche internazionali allo sviluppo di relazioni diplomatiche con Paesi africani e arabi – alcune delle quali avevano anche l'obiettivo secondario di marcare una differenza con la politica precedente di Cardoso tacciata di filo-americanismo. Così come segnalato nel caso dei rapporti con i Paesi limitrofi in America Latina, possono essere sollevati dubbi sull'efficacia e anche sull'utilità di un impegno diplomatico in una zona lontana e dove la diplomazia brasiliana non ha mai avuto un ruolo rilevante quale è il teatro mediorientale.

Per De Almeida, dal 2003 in poi il Governo ha perseguito l'integrazione regionale con molta energia, ma più come un fine in sé che come strumento di crescita economica e commerciale, privilegiando gli obiettivi di carattere politico e sociale. Analogo discorso può essere fatto per la diplomazia Sud-Sud e i rapporti con le nuove potenze economiche emergenti. Che il Brasile sia oggi un attore più importante sulla sfera mondiale è innegabile. Ciò che è oggetto di analisi è se questo vada addebitato più al dinamismo diplomatico di Lula degli ultimi anni oppure alla stabilità economica e alla crescita del mercato interno e delle esportazioni brasiliane, che continuano ad attrarre investimenti esterni. L'abilità di Lula è stata quella di far coesistere un approccio progressista nella politica esterna con una gestione conservatrice nella politica economica.

In questa dialettica tra due approcci e culture politiche diverse un ruolo fondamentale di mediazione è stato comunque svolto dall'apparato diplomatico di Itamaraty.

Resta da chiedersi se un governo meno marcato politicamente avrebbe potuto giocare un ruolo più incisivo nella propria regione di influenza, l'America Meridionale: sia in occasione del conflitto diplomatico tra Argentina e Uruguay sull'istallazione di un'industria di cellulosa sul confine fluviale tra i due Paesi, sia sulle ricorrenti crisi tra la Colombia del Presidente Álvaro Uribe e i Paesi confinanti, il Brasile non ha infatti potuto o voluto esercitare quella leadership così sovente rivendicata nelle diverse sedi multilaterali.

¹⁴ De Almeida P.R., "Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica", in *Política Externa*, Vol. 19, n. 2, Set. Ott. Nov., 2010.

¹⁵ Il PT era tra i promotori del Foro di San Paolo, un'alleanza delle sinistre latinoamericane più anti-capitaliste, stataliste, anti-americane e vicine al castrismo cubano.

José Botafogo Gonçalves, diplomatico ed ex-Ministro dell'Industria e del Commercio, attribuisce l'importanza di un Paese nella comunità internazionale a una *mix* di tre fattori: una moneta forte, una diplomazia rispettata e istituzioni di difesa con obiettivi chiari e mezzi sufficienti¹⁶. Di questi tre fronti, quello di maggior successo nel caso del Brasile è certamente quello macroeconomico. La lotta all'inflazione e una politica fiscale responsabile hanno permesso ai due Governi Lula di promuovere le esportazioni, finanziare le politiche sociali e favorire nuovi investimenti. Anche nei confronti dell'apparato diplomatico e del settore difesa il Governo Lula ha investito importanti risorse. Negli ultimi anni sono state aperte 33 nuove ambasciate, 19 consolati e 5 missioni permanenti presso organizzazioni internazionali. Oggi il Paese sta elaborando una strategia di difesa con un alto livello di integrazione tra le tre Forze Armate e importanti programmi nel settore tecnologico e dell'acquisizione di sofisticati sistemi d'arma (dal sommergibile nucleare ai 36 caccia supersonici). Nel settore della sicurezza, in assenza di ipotesi di conflitto con Paesi limitrofi, è sempre più esplicita l'intenzione di dirigere l'impiego delle Forze Armate verso la protezione delle risorse strategiche del Brasile, dall'Amazzonia agli enormi giacimenti di gas e petrolio *off-shore*.

Nonostante questi progressi, anche Gonçalves si chiede se il Presidente della Repubblica non abbia ampliato eccessivamente la portata della politica esterna, estendendo le priorità della diplomazia governativa al di là delle due tradizionali politiche di Stato – America Meridionale e integrazione regionale – con magri risultati. È su questi teatri che il Brasile è chiamato a investire risorse economiche e diplomatiche. Per poter mantenere gli attuali ritmi di crescita, infatti, è necessario puntare con decisione su programmi di investimento nei trasporti, nella logistica, nell'energia e nelle risorse idriche, per evitare di raggiungere il limite della capacità installata e provocare un surriscaldamento dell'economia con conseguente ritorno dell'inflazione. Il punto è che i programmi di investimento in infrastruttura necessariamente devono essere transnazionali e associare all'integrazione fisica un'armonizzazione dei quadri normativi e delle politiche finanziarie dei diversi Paesi della regione. Solo con una massiccia mobilitazione di risorse pubbliche e private in un'ottica regionale è possibile pensare di mantenere, al contempo, gli attuali tassi di crescita economica e le politiche di inclusione sociale. È in questi termini che Gonçalves afferma la necessità per la quale il Governo di Dilma Rousseff dia enfasi a quella che lui chiama una "diplomazia infra-strutturale", che porti a un aggiornamento delle agende dei diversi fori regionali che in questi anni sono serviti più come palcoscenico per dichiarazioni politiche di principio che come strumenti al servizio di una crescita socio-economica dei Paesi membri.

Per quanto detto, un bilancio della proiezione internazionale impressa al Brasile durante i due Governi Lula è ancora difficile da chiudere in maniera netta. Alcune aperture politiche possono rivelarsi in futuro foriere di risultati sul fronte economico, commerciale e tecnologico. È questo per esempio il caso dei biocombustibili e della tecnologia nel settore dell'etanolo che il Brasile intende trasferire e sviluppare insieme ad alcuni Paesi africani e latinoamericani. Su tematiche ambientali e sull'evoluzione di una

¹⁶ Botafogo Gonçalves J., "Prioridades da Política Externa Brasileira", in Cebri Dossiê: *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional*, Edição Especial, volume 1, ano 9, 2010.

matrice energetica meno dipendente dal petrolio, il Brasile nei prossimi decenni sarà certamente un protagonista di caratura mondiale. Per dirla con De Almeida, il Brasile è “presumibilmente destinato a giocare in futuro un ruolo prominente negli scenari evolutivi della *governance* globale, ma più come produttore di beni primari che in quanto potenza strategico-militare”¹⁷.

¹⁷ De Almeida, 2009, op. cit., p. 179.

6. Le relazioni con l'Italia e l'Unione Europea

di Antonella Mori

a. Le relazioni politiche con l'Italia: i precedenti

Sin dal periodo della proclamazione del Regno, l'Italia ha inviato un proprio Ambasciatore in Brasile: il primo è stato Gabriele Galateri di Genola. Le relazioni tra Italia e Brasile sono sempre state molto strette, anche per la presenza nel Paese sudamericano di una vasta collettività italiana, insediatasi sin dalla fine del secolo XIX. Tale collettività è attualmente composta da quasi trecentomila persone di passaporto italiano e da circa venticinque milioni di discendenti di italiani ("oriundi") e rappresenta un patrimonio importantissimo per la promozione dei rapporti bilaterali. I primi emigranti italiani giunsero poveri in Brasile; diversi di essi sono riusciti a costituire vere e proprie fortune in svariati campi: a titolo di esempio, possono essere citati il settore della viticoltura, delle serrature e della costruzione di autoarticolati. L'ambasciata d'Italia, a seguito del trasferimento della capitale brasiliana, è stata trasferita da Rio de Janeiro a Brasilia nel 1974.

Numerosi e frequenti sono gli incontri che si svolgono tra Italia e Brasile. Tra i più significativi prima del 2010, vanno ricordate la visita compiuta dal Presidente Ciampi in Brasile nel 2000 e quelle compiute dal Capo di Stato brasiliano in Italia nell'ottobre del 2005 e nel novembre del 2008. Nei giorni 26 e 27 marzo 2007 ha avuto luogo la visita ufficiale in Brasile del Presidente del Consiglio Romano Prodi, con tappe a San Paolo e a Brasilia. Vanno poi ricordate la missione compiuta a Brasilia dal Ministro degli Esteri Massimo D'Alema, unico rappresentante di un Governo straniero presente alla cerimonia di insediamento del Presidente Lula, il 1° gennaio 2007, e la visita del Presidente della Camera dei Deputati, On. Fausto Bertinotti (5-7 febbraio 2007).

Sotto il profilo economico, particolare importanza hanno avuto l'ampia missione congiunta in Brasile della primavera 2006 della Confindustria, dell'ABI e dell'ICE, guidata dai rispettivi Presidenti, e quella di restituzione in Italia, nell'autunno del 2007, della FIESP (Federazione delle Industrie di San Paolo) e della FIEMG (Federazione delle Industrie del Minas Gerais), ambedue accompagnate da esponenti dei rispettivi Governi. Nel novembre 2009 si è svolta la missione di sistema guidata dal Ministro Scajola insieme al Vice Ministro Urso a San Paolo, durante la quale si è tenuto un foro imprenditoriale, a cui ha partecipato lo stesso Presidente Lula, alla presenza di oltre 500 uomini d'affari dei due Paesi.

b. Le relazioni bilaterali con l'Italia nel 2010

Il 2010 è stato un anno importante per le relazioni bilaterali con il Brasile: ad aprile si è avuta la firma del “Piano d’Azione di Partenariato Strategico tra Italia e Brasile” e a giugno si è concretizzata la visita in Brasile del Presidente del Consiglio Berlusconi. Lo scorso 12 aprile a Washington il nostro Presidente del Consiglio e il Presidente brasiliano, Luiz Inácio Lula da Silva, hanno firmato il Piano di Azione che costituisce il quadro strategico per il rafforzamento dei rapporti bilaterali a tutti i livelli: politico, economico e della cooperazione¹. I punti più rilevanti del Piano d’Azione, che si struttura in 16 capitoli, possono essere così sintetizzati:

- la regolarizzazione del dialogo politico con una cadenza coincidente con le riunioni del Consiglio italo-brasiliano²;
- la creazione di un rapporto privilegiato di collaborazione industriale, con particolare riferimento ai settori navale, aeronautico, infrastrutturale delle telecomunicazioni e dell’energia con specifica attenzione, in quest’ultimo caso, alle energie rinnovabili;
- la creazione di un rapporto privilegiato nel settore della difesa, con particolare menzione a ipotesi di collaborazione industriale e trasferimento di tecnologie (unità navali, trasporti terrestri, manutenzioni motori aerei da addestramento, comunicazioni satellitari);
- il rilancio della collaborazione scientifico-tecnologica in vari settori, con particolare riferimento a quello spaziale e alla realizzazione di attività comuni nel settore sportivo, in particolare per quanto riguarda gli investimenti previsti per la Coppa del Mondo di Calcio del 2014 e i Giochi Olimpici del 2016;
- il rilancio della collaborazione nel settore culturale e universitario, sia in vista della preparazione dell’anno italiano in Brasile, che avrà inizio nel 2011³, che tramite la creazione di una rete di collaborazione tra istituzioni accademiche;
- un maggior orientamento della cooperazione allo sviluppo sulla cooperazione congiunta in Paesi terzi nonché sulla cooperazione decentrata in Brasile.

Si è tenuta inoltre l’11 e il 12 maggio 2010 a Brasilia la prima riunione della Commissione di Collaborazione Parlamentare Italo-Brasiliana, con lo scopo di favorire lo scambio di esperienze e il dialogo su temi di comune interesse, nonché di intensificare le già eccellenti relazioni esistenti tra le due Camere. Per parte italiana, la delegazione era guidata dal Vice Presidente della Camera dei Deputati Maurizio Lupi. I lavori della Commissione si sono conclusi con la firma di un’articolata dichiarazione finale, stilata in 13 punti, che in larga misura riprende e sviluppa l’Accordo di Washington.

¹ Il Piano d’Azione è il seguito concreto del Memorandum di *partnership* strategica firmato nel 2007 a Brasilia tra l’allora Presidente del Consiglio Prodi e il Presidente Lula, che si basa sull’“Accordo-Quadro di Cooperazione Economica, Industriale e per lo Sviluppo Italia-Brasile” del 1997.

² Dal 2006 si è insediato il Consiglio Italo-Brasiliano di cooperazione economica, industriale, finanziaria e per lo sviluppo, che rappresenta un’occasione di incontro regolare con il fine di intensificare i flussi di investimento e ampliare l’interscambio bilaterale.

³ Da ottobre 2011 alla primavera 2012 si terrà in Brasile “Momento Italia-Brasile”, un programma di iniziative italiane prevalentemente in campo artistico, culturale, scientifico e sportivo.

Dopo alcuni rinvii, il Presidente del Consiglio Berlusconi ha effettuato una visita ufficiale a San Paolo il 29 giugno 2010. Nella dichiarazione congiunta, il Presidente Lula e il Presidente Berlusconi hanno ribadito il carattere privilegiato dei vincoli umani, politici e commerciali che uniscono Brasile e Italia. Hanno fatto riferimento, nell'ambito del Partenariato Strategico esistente tra i due Paesi, alla crescente affinità di obiettivi e principi in direzione del rafforzamento del multilateralismo. Hanno messo in risalto l'obiettivo comune di promuovere la pace, la soluzione pacifica delle controversie, il disarmo e la non proliferazione, la lotta alla fame e alla povertà, la difesa dei diritti umani e dell'ambiente. Hanno confermato l'impegno a contribuire in maniera positiva alla riforma onnicomprensiva delle Nazioni Unite, ivi incluso il Consiglio di Sicurezza, e si sono impegnati a dare continuità alle intese sulla questione nei fori appropriati. I due Presidenti hanno salutato la creazione del Business Council Brasile-Italia, i cui membri sono personalità di spicco nel mondo imprenditoriale ed economico di ambedue i Paesi, e hanno segnalato che il meccanismo dovrà fornire, nella qualità di portavoce del settore privato, proposte e suggerimenti ai due Governi come preparativi per le riunioni del Consiglio di Cooperazione. Il Presidente Berlusconi, con una delegazione di imprese italiane, ha partecipato anche ad alcuni incontri organizzati dalla FIESP, a cui ha presenziato anche il Presidente brasiliano.

Il 31 dicembre 2010, ultimo giorno del suo mandato presidenziale, il Presidente Lula ha deciso di non concedere l'estradizione di Cesare Battisti, ex-terrorista dei Proletari Armati per il Comunismo, condannato in Italia all'ergastolo per quattro omicidi compiuti nel 1978-79.

Dal 2007 l'Italia preme per ottenere l'estradizione di Battisti dal Brasile e alla fine del 2009 il Tribunale Supremo Brasiliano aveva stabilito che l'estradizione poteva essere concessa, lasciando però la decisione finale al Presidente Lula. La decisione di Lula di non estradare Battisti ha portato a una reazione immediata di "sconcerto e delusione" da parte delle autorità italiane: una nota del Ministero degli Affari Esteri italiano del 31 dicembre 2010 dichiara che "Il Governo italiano intende pertanto utilizzare immediatamente tutti i possibili margini offerti dall'ordinamento giuridico brasiliano per ottenere nei tempi più rapidi la sospensione della procedura di scarcerazione di Cesare Battisti e far sì che il Tribunale Supremo Brasiliano verifichi l'incompatibilità della decisione presidenziale con la sua stessa precedente sentenza del novembre 2009 che aveva negato i presupposti per la concessione a Battisti dello status di rifugiato". Il Governo italiano farà sicuramente tutti i passi politici e legali necessari per cercare di cambiare questa decisione, ma sembra tuttavia improbabile che la strategia italiana possa portare a un congelamento delle relazioni bilaterali più in generale, incluso la ratifica degli accordi economici. Anche il 2011 dovrebbe quindi essere un anno importante per le relazioni bilaterali: oltre al programma "Momento Italia-Brasile", il Brasile è stato invitato come ospite d'onore alla V Conferenza nazionale Italia-America Latina e Caraibi⁴.

⁴ La Conferenza si tiene ogni due anni e dal 2007 viene ospitata alternativamente a Roma e a Milano.

c. La cooperazione allo sviluppo

La Cooperazione italiana è presente in Brasile con programmi e progetti di cooperazione bilaterale e multi-bilaterale. Gli enti locali italiani (cooperazione decentrata), le ONG e le ONLUS sono attori importanti che realizzano, con finanziamenti autonomi e con co-finanziamenti del Ministero degli Affari Esteri italiano dell'Unione Europea, molteplici iniziative in collaborazione con enti, associazioni e autorità locali.

Il Brasile non è più considerato un Paese prioritario per la Cooperazione italiana. In base alle sue linee guida, nel triennio 2010-2012, in Brasile, Paese destinatario di importanti iniziative nel settore ambientale (protezione della foresta amazzonica, formazione nel settore dell'acqua e riqualificazione delle *favelas*), di volta in volta si valuterà la possibilità di finanziare – anche avvalendosi dell'apporto della cooperazione decentrata – progetti di dimensioni limitate, principalmente di *capacity building* nel settore ambientale e della lotta alla povertà urbana, anche nel quadro di programmi di cooperazione triangolare in Paesi terzi. La cooperazione triangolare, che ha preso le mosse nel 2007, prevede interventi concordati tra Italia e Brasile a favore di Bolivia e Mozambico.

Il livello di sviluppo raggiunto dal Brasile consente di riferirsi ad esso come ad un *partner* finanziario con il quale sviluppare una cooperazione su basi mature e innovative. Tra queste, occorre segnalare il crescente rilievo della cooperazione decentrata realizzata da Regioni, Province e Comuni italiani. L'esempio più importante è "Brasil Proximo", un programma triennale nato nell'ambito di un accordo di collaborazione fra cinque Regioni italiane (Umbria, Marche, Toscana, Emilia Romagna e Liguria) e la Presidenza della Repubblica Federativa del Brasile, che è il più grosso progetto di cooperazione in atto dell'Italia con il Brasile. L'obiettivo di "Brasil Proximo" è quello di contribuire al rafforzamento delle politiche federative brasiliane (Governo Federale, Stati e Municipi), volte alla realizzazione di interventi di sviluppo locale integrato ed al sostegno dei piccoli produttori, attraverso la crescita delle microimprese, delle imprese piccole e medie, e del cooperativismo, sulla base delle esperienze delle cinque Regioni Italiane proponenti. Nell'ambito di questo progetto, in una Regione all'interno dello Stato di San Paolo è stato creato il Centro Paulista, che è una struttura di assistenza alle piccole e medie imprese per coordinare l'azione pubblica con i soggetti economici dell'area, attraverso lo sviluppo di sistemi territoriali integrati, filiere produttive e "reti di eccellenza".

d. L'interscambio commerciale con l'Italia

Secondo i dati ufficiali brasiliani, nel 2010 l'Italia è stato il nono mercato di destinazione delle esportazioni (quarto europeo), con una quota del 2,1% del totale, e l'ottavo Paese dal lato delle importazioni (secondo europeo) con una quota del 2,66%. Dopo un anno di forte contrazione degli scambi, nel 2010 il commercio bilaterale è aumentato considerevolmente; tuttavia la quota di mercato delle esportazioni italiane in Brasile è leggermente diminuita nel 2010, passando dal 2,87% nel 2009 al 2,66% nel 2010. Ciò è il risultato della minore espansione dell'*export* italiano in Brasile (+32%) rispetto al totale (+42,2%). Nel 2010, come nel 2009, il saldo commerciale è stato posi-

tivo per l'Italia, a differenza degli anni precedenti. La ragione principale è dovuta al fatto che il forte differenziale nei tassi di crescita degli ultimi due anni ha reso più dinamiche le importazioni del Brasile (ovvero le esportazioni italiane).

Circa tre quarti delle esportazioni brasiliane verso l'Italia sono rappresentate da materie prime o prodotti semimanufatti e sono molto concentrate in pochi prodotti: pasta chimica di legno, minerali di ferro, caffè e soia rappresentano circa il 60% del totale. L'Italia esporta in Brasile meccanica strumentale e altri prodotti a media tecnologia. Le esportazioni sono molto diversificate e i prodotti più venduti sono accessori e parti per trattori e autoveicoli, olii lubrificanti, valvole a sfera, macchine per imballaggi.

Una spinta importante al commercio bilaterale potrebbe venire dalla liberalizzazione commerciale tra l'Unione Europea e il MERCOSUR, l'accordo d'integrazione di cui sono membri Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay. Nel 2010 le parti hanno riavviato i negoziati, sospesi nel 2004, per la creazione di un'area di libero scambio birezionale, che potrebbero essere conclusi nel 2011.

e. Gli investimenti diretti italiani

“Il Brasile è il Paese del futuro e... sempre lo sarà!” una vecchia battuta, che oggi viene ricordata per sottolineare quanto sia diverso il Brasile di oggi da quello di dieci e più anni fa. Finalmente il futuro è arrivato, e il Brasile è diventato il Paese del presente. Alcune aziende italiane lo hanno capito e hanno annunciato nuovi investimenti nel Paese sudamericano: dalle grandi aziende con una presenza storica in Brasile, come la PIRELLI e la FIAT, o più recente come la TIM, alle piccole e medie aziende, come la INTERPUMP. Ma il divario tra l'Italia e le altre grandi economie industrializzate in termini di relazioni economiche con il Brasile rimane enorme: nel 2008 il Brasile ha ricevuto 44 miliardi di dollari di IDE, ma solo 326 milioni dall'Italia, pari allo 0,74%, quota che è scesa allo 0,70% sui flussi registrati nel 2009, quando l'Italia ha investito 215 milioni di dollari su un totale di IDE ricevuti dal Brasile pari a 30,4 miliardi di dollari. Dall'ultimo censimento del 2005 degli IDE in Brasile, l'Italia rappresenta l'ottavo investitore nel Paese sudamericano, ma detiene una quota di solo il 3% del totale⁵.

In Brasile vi sono 370 filiali e uffici di rappresentanza di imprese italiane: 50 grandi imprese produttive, commerciali e di servizi, 4 istituti bancari, 6 imprese di costruzioni, e circa 300 filiali di PMI (Piccole e Medie Imprese) italiane. La distribuzione geografica degli IDE italiani riflette in parte la storia dell'immigrazione italiana: il 57% delle imprese italiane sono insediate nello Stato di San Paolo. La restante quota è distribuita negli Stati del Minas Gerais (10%), Rio de Janeiro (9%), Paraná (7%), Rio Grande do Sul (4%), Espírito Santo (4%) e Santa Catarina (3%)⁶.

Nel 2009-2010, alcune grandi aziende italiane hanno annunciato nuovi piani di investimenti nel Paese sudamericano. La TIM intende entro il 2011 investire 3 miliardi

⁵ Dati della Banca Centrale del Brasile.

⁶ Dati provenienti da Rapporti Paese formulati congiuntamente fra ambasciate e uffici dell'ICE e aggiornati al primo semestre 2010.

di euro per servizi Internet a banda larga; la PIRELLI ha stanziato 400 milioni di dollari per investimenti nel periodo 2008-2011, di cui 100 per la realizzazione di un nuovo polo tecnologico dedicato ai pneumatici per veicoli specializzati. Il Gruppo PRYSMIAN, presente in Brasile dal 1929 come PIRELLI CAVI E SISTEMI, ha programmato di investire 180 milioni di dollari nel 2009-2010.

La FIAT, leader del mercato automobilistico brasiliano negli ultimi 9 anni, investirà 3 miliardi di reais (circa 1,3 miliardi di euro) per costruire un nuovo stabilimento nel porto e Distretto Industriale in Suape nello Stato di Pernambuco. Questo progetto rientra nell'investimento di 10 miliardi di reais (4,4 miliardi di euro) che la FIAT aveva già programmato di fare in Brasile tra il 2011 e il 2014. In Brasile la FIAT si aspetta di vendere oltre 1 milione di auto all'anno entro il 2014⁷. È bene ricordare che non solo la FIAT considera il Brasile un mercato strategico: la VOLKSWAGEN ha annunciato di voler investire in Brasile quasi 2,5 miliardi di euro entro il 2014 e la FORD oltre 1,5 miliardi di euro dal 2011 al 2014.

È necessario anche un maggior coinvolgimento delle PMI sia nell'interscambio commerciale che negli investimenti diretti. Se le piccole e medie aziende italiane non troveranno economicamente interessante e fattibile aumentare le relazioni con il Brasile, la relazione economica dell'Italia con il Paese sudamericano continuerà a essere molto al di sotto del suo potenziale.

Un forte impulso alle relazioni bilaterali potrebbe venire nel settore delle infrastrutture, dove si aprono interessantissime opportunità per le aziende italiane. Il Paese ha bisogno di modernizzare ed espandere la rete stradale, la rete ferroviaria, i porti e altre infrastrutture vitali, come quella energetica (il Programma di Accelerazione della Crescita 1 e 2 e i piani d'investimento per i mondiali di calcio nel 2014 e le olimpiadi nel 2016).

f. Le relazioni con l'UE: il partenariato strategico

Il 2007 rappresenta l'anno di svolta nelle relazioni dell'UE con il Brasile. Fino a quell'anno, infatti, il rapporto con il Paese sudamericano s'inquadrava prevalentemente in relazioni con il MERCOSUR e il dialogo UE-Brasile era limitato⁸. Varie sono le ragioni che hanno portato l'UE a questo cambiamento; in particolare il fatto che il Brasile sia diventato un importante attore economico e leader regionale in America Latina, regione con la quale l'UE si era impegnata a rafforzare i legami⁹, nonché il fatto che abbia acquisito un ruolo sempre più centrale sulla scena internazionale. A tale scelta hanno sicuramente contribuito le difficoltà incontrate nel negoziato per l'Accordo di Associazione con il MERCOSUR, avviato nel 1999 e sospeso nel 2004, ed il fatto che l'UE aveva già dato via a vertici bilaterali con tutti gli altri Paesi BRICS.

⁷ Fiat Group, *Press release*, 14 December 2010.

⁸ Le relazioni comunitarie con il Brasile datano al 1960. Fino al 2007 le relazioni erano basate sull'Accordo Quadro di Cooperazione CE-Brasile (1992), l'Accordo Quadro di Cooperazione UE-Mercosur (1995) e sull'Accordo di Cooperazione Scientifica e Tecnologica (2004).

⁹ Si veda in particolare la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo *Un partenariato rafforzato tra l'Unione Europea e l'America latina* [COM(2005) 636].

In una importante comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio¹⁰ vengono individuati tutta una serie di settori in cui intensificare la cooperazione e dar vita ad un partenariato¹¹.

Il 4 luglio 2007 si è svolto a Lisbona il Primo Vertice UE-Brasile, che ha lanciato il Partenariato Strategico UE-Brasile, stabilendo vertici annuali che offrono la possibilità concreta di rafforzare il dialogo politico bilaterale.

Il Secondo Vertice UE-Brasile si è svolto a Rio de Janeiro il 22 dicembre 2008 e in questa occasione è stato approvato il Piano d'Azione Comune¹² per la costruzione del partenariato. Il Piano d'Azione, valido per i successivi tre anni, contempla dettagliati obiettivi in cinque aree principali: pace e sicurezza, sviluppo sostenibile, cooperazione regionale, tecnologia e innovazione, movimenti di persone.

Il 14 luglio 2010 si è svolto a Brasilia il Quarto Vertice UE-Brasile¹³, dove l'Unione Europea è stata rappresentata dal Presidente del Consiglio Europeo, Herman Van Rompuy, e dal Presidente della Commissione Europea, José Manuel Durao Barroso. Da parte brasiliana, il Presidente Luiz Inacio Lula da Silva è stato assistito dal Ministro degli Esteri, Celso Amorim.

Al termine del Vertice è stata rilasciata una dichiarazione congiunta che affronta tematiche globali e questioni bilaterali connesse con l'attuazione del piano d'Azione Comune UE-Brasile firmato nel dicembre 2008. Gli argomenti al centro dei colloqui sono stati la crisi finanziaria internazionale, il negoziato sui cambiamenti climatici e il rafforzamento dei rapporti bilaterali, con uno sguardo particolare al rilancio dei negoziati UE-MERCOSUR. A margine del Vertice si è svolto il Business Summit per iniziativa di Business Europe, della FEB (Federazione delle Imprese Belghe) e della CNI (Confederazione Nazionale dell'Industria del Brasile) che ha prodotto una dichiarazione

¹⁰ *Verso un partenariato strategico UE-Brasile* [COM(2007) 281 definitivo].

¹¹ Fra gli obiettivi prioritari figurano: il rafforzamento del multilateralismo per rendere più efficace il sistema ONU e la promozione dei diritti umani; una stretta cooperazione in merito a sfide globali come la lotta contro la povertà mondiale e le disuguaglianze; una stretta cooperazione sulle questioni ambientali (in particolare i cambiamenti climatici, le foreste, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità); una maggiore cooperazione nel settore dell'energia (in particolare biocarburanti e altre forme di energia rinnovabile); il rafforzamento della stabilità e della prosperità in America Latina e l'integrazione regionale (riconoscere il ruolo fondamentale dell'interconnettività nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, delle risorse idriche e dei trasporti); il rafforzamento dell'integrazione interna del MERCOSUR e la conclusione dell'accordo di Associazione UE-MERCOSUR; lo sviluppo degli scambi commerciali e degli investimenti (dialogo sui temi della proprietà intellettuale, della politica industriale e della cooperazione regolamentare e la consultazione nei settori sanitari e fitosanitari); lo sviluppo del dialogo e della cooperazione in materia di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, trattando anche gli aspetti relativi a norme, politiche e attività di ricerca; trasporto aereo e marittimo; il rafforzamento della cooperazione in materia di scienza, tecnologia e innovazione; una maggiore cooperazione in materia penale e in particolare tramite la piena attuazione delle convenzioni e dei protocolli ONU sulla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale e contro la corruzione; infine, in tale documento, l'UE propone di incentivare ulteriormente lo scambio e il dialogo tra le rispettive culture intensificando gli scambi accademici (borse Erasmus Mundus a beneficio degli studenti brasiliani).

¹² Consultabile all'indirizzo http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf.

¹³ Il Terzo Vertice UE-Brasile si è svolto a Stoccolma il 6 ottobre 2009.

congiunta che riassume le raccomandazioni del settore privato europeo. Dalla discussione è emersa la preoccupazione degli ambienti industriali brasiliani sulla Cina: da una parte la forte concorrenza cinese, soprattutto sui mercati latinoamericani, e dall'altra l'elevata concentrazione delle importazioni cinesi dal Brasile nel settore delle materie prime¹⁴.

g. I negoziati per l'Accordo di Associazione UE-MERCOSUR

Dopo numerosi anni, il cammino per la realizzazione dell'accordo di associazione tra l'Unione Europea e il MERCOSUR potrebbe finalmente avere imboccato la via verso una positiva conclusione. Nel dicembre 1995 il MERCOSUR – di cui fanno parte Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay – e l'UE firmarono l'Accordo Quadro Interregionale di Cooperazione per la creazione di un'associazione politico-economica interregionale basata su una cooperazione a livello politico più intensa e sulla liberalizzazione progressiva e reciproca di tutti gli scambi commerciali, oltre alla promozione degli investimenti. Dal 1999 i due blocchi stanno negoziando l'Accordo Quadro che si basa su tre pilastri: il dialogo politico, la cooperazione e il commercio. Fino al 2004, nei *round* di negoziati del Comitato di Negoziazione Bi-regionale, i capitoli sul dialogo politico e sulla cooperazione erano stati quasi completati, mentre le negoziazioni per la liberalizzazione commerciale avevano fatto pochi progressi. Per quest'ultimo, l'ostacolo principale era l'opposta posizione sull'inclusione di alcuni prodotti agricoli, considerati intoccabili dagli europei, ma di enorme importanza dai Paesi sudamericani. Nel settembre 2004 i negoziati furono sospesi per varie ragioni, tra cui la complessa questione della liberalizzazione agricola, discussa anche in ambito multilaterale, e le difficoltà interne al MERCOSUR. Da allora si sono svolti contatti regolari a livello sia ministeriale sia tecnico al fine di esplorare modi su come riprendere nuovamente il processo. Al Vertice di Madrid (17 maggio 2010), che ha riunito i Capi di Stato e di Governo dell'America Latina, dei Caraibi e dell'Europa, è stato deciso di rilanciare ufficialmente i negoziati per un accordo di libero scambio UE-MERCOSUR, un processo che è ora in corso.

¹⁴ Dall'avvio del partenariato strategico vi è stato un significativo aumento delle iniziative bilaterali Brasile-UE. Tra di esse si possono menzionare: l'accordo sull'esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporto ordinario; la realizzazione di riunioni dell'High Level Macroeconomic and Financial Dialogue; la realizzazione di riunioni del Dialogo Bilaterale sui Servizi Finanziari; la realizzazione di riunioni bilaterali sul Dialogo sulla Politica Industriale e sulla Regolamentazione; la realizzazione di riunioni del Meccanismo di Consultazione su temi Sanitari e Fitosanitari; numerosi incontri nell'area delle scienze, tecnologia e innovazione; la firma di un accordo di cooperazione tra l'EURATOM e il BRAILE nell'area della ricerca sull'energia da fusione; la firma di un accordo UE-Brasile orizzontale che istituisce una solida base giuridica per le relazioni nel settore dell'aviazione; la firma di un accordo sulla sicurezza aerea; la firma di un memorandum d'intesa sulla cooperazione nei settori della politica di concorrenza, sulla sua legislazione e applicazione, tra la Commissione Europea e il sistema brasiliano per la tutela della concorrenza; la firma di un protocollo d'intesa sulla cooperazione statistica tra gli Uffici di Statistica dell'Unione Europea e del Brasile; la firma della Dichiarazione UE-Brasile-Mozambico per lo sviluppo sostenibile di biocombustibile (nell'ambito di un più ampio programma di cooperazione triangolare).

Questo accordo dovrebbe fornire un impulso all'integrazione commerciale regionale tra i Paesi del MERCOSUR e stimolare nuove opportunità di scambio con l'UE, rimuovendo gli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio. L'Accordo di Associazione UE-MERCOSUR coprirà scambi di beni e servizi, investimenti, diritti di proprietà intellettuale (compresa la protezione delle indicazioni geografiche), appalti pubblici, ostacoli tecnici al commercio e questioni sanitarie e fitosanitarie. Per raggiungere l'accordo l'UE dovrà fare maggiori concessioni nel settore agricolo, mentre il MERCOSUR dovrà fare concessioni più ampie riguardo ai prodotti industriali, ai servizi e agli acquisti pubblici, alla protezione dei brevetti e degli investimenti esteri, allo sviluppo sostenibile e alle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli.

Tra il 22 novembre e il 7 dicembre 2010, nel contesto del XIX BNC (XIX Comitato di Negoziazione Bi-regionale), rappresentanti del MERCOSUR e dell'UE si sono riuniti a Brasilia. Entrambe le parti hanno riaffermato il loro impegno a negoziare un accordo di associazione ampio, equilibrato e ambizioso. Questo è stato il terzo *round* di negoziati dopo l'annuncio ufficiale del rilancio dei negoziati in occasione del Vertice UE-MERCOSUR a Madrid. Dodici gruppi di lavoro si sono riuniti nel corso del XIX BNC. Sono stati fatti progressi nella parte normativa di vari settori, compreso l'accesso al mercato, le regole di origine, i servizi e gli investimenti, gli ostacoli tecnici al commercio e la composizione delle controversie. Le parti hanno concordato di lavorare per migliorare le rispettive offerte di scambio. Le altre tornate di negoziati si sono tenute il 14-18 marzo 2011 a Bruxelles e il 2-6 maggio 2011 ad Asunción.

L'UE è il maggior *partner* commerciale del Brasile, che rappresenta il 22,5% dei suoi scambi complessivi (2009). Le esportazioni UE di beni verso il Brasile nel 2009 sono state pari a 21,6 miliardi di euro. Le importazioni UE di beni dal Brasile nello stesso anno sono state pari a 25,7 miliardi di euro. Il Brasile è il maggiore esportatore di prodotti agricoli verso l'UE, pari al 12,4% del totale delle importazioni dell'UE (2009) e si colloca al decimo posto come partner commerciale dell'UE. Nella bilancia commerciale, l'UE ha un disavanzo con il Brasile di oltre 4,1 miliardi di euro (2009) ma ha un surplus commerciale nel commercio dei servizi pari a 2,4 miliardi di euro (2009). Le principali importazioni dell'UE dal Brasile sono prodotti primari, in particolare i prodotti agricoli e i prodotti manufatti, tra cui macchinari e mezzi di trasporto rappresentano quasi un terzo delle esportazioni brasiliane verso l'UE. Le esportazioni dell'UE verso il Brasile sono principalmente prodotti manufatti come macchinari, mezzi di trasporto e prodotti chimici. Il mercato brasiliano è relativamente protetto con una tariffa doganale applicata in media del 12% e l'UE incoraggia costantemente il Brasile a ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie, oltre che a mantenere un quadro normativo stabile per gli investitori europei. L'UE è, infatti, il maggior investitore straniero in Brasile, presente in molti settori dell'economia.

7. La politica di sicurezza energetica¹

di Riccardo Gefter

a. La matrice energetica nazionale

Lo sviluppo energetico del Brasile è stato oggetto negli ultimi anni di un grande sforzo di pianificazione. Lo strumento principale previsto dalla Costituzione del 1988, all'art. 165, è il piano quadriennale degli investimenti nel settore delle infrastrutture, che deve stabilire misure, spese e obiettivi del Governo Federale. Una volta approvato il PPA (Plano Plurianual), il Governo è obbligato a pianificare tutte le azioni e a definire il *budget* in linea con le direttive e i programmi strategici del piano.

Durante i mandati di Fernando Henrique Cardoso sono stati implementati i piani "Brasile in Azione" (1996-1999) e "Avanza Brasile" (2000-2003). Luiz Inácio Lula Da Silva ha invece creato il piano "Brasile di tutti" (2004-2007) e il "Programma di Accelerazione della Crescita – PAC" (2008-2011), quest'ultimo affidato al coordinamento del Ministro della Casa Civile e oggi Presidente della Repubblica Dilma Rousseff.

Negli anni Novanta il Brasile non aveva investito in maniera adeguata nella generazione e distribuzione di energia. Per questa ragione, e a causa di condizioni climatiche eccezionali, nel 2001 e nel 2004 si verificò una serie di *black out* che colpì i popolosi centri urbani del sud del Paese. Evitare il ripetersi di tali eventi divenne quindi una priorità di sicurezza nazionale, investendo in nuove centrali idroelettriche, stabilendo contratti di importazione di gas naturale dalla Bolivia e accelerando le prospezioni di petrolio *off-shore*.

In questo scenario il Governo Lula ha definito un "Piano Decennale di Espansione dell'Energia Elettrica 2006-2015", che spinge verso un maggiore utilizzo del potenziale idroelettrico.

È stato inoltre redatto un "Piano Nazionale dell'Energia 2030" (d'ora in poi PNE 2030) che stabilisce le linee principali della politica energetica in base all'evoluzione demografica e all'andamento generale dell'economia e dei consumi. Il PNE 2030 è il primo studio di pianificazione integrata delle risorse energetiche realizzato dal Governo brasiliano, attraverso l'utilizzo di società di consulenza private.

Nel 2030 il Brasile avrà 240 milioni di abitanti e dovrà essere poco dipendente da fonti esterne di energia, avere costi competitivi e livelli di emissione di gas inquinanti tra i più bassi del mondo. I dati generali ed energetici del Brasile erano i seguenti nel 2009:

¹ Il presente capitolo utilizza dati e grafici del "Piano Nazionale dell'Energia 2030" e altre informazioni ufficiali disponibili sul sito del Ministero delle Miniere e dell'Energia del Brasile.

Dati generali ed energetici del Brasile al 2009

BRASILE	
Superficie:	8,5 milioni km ²
Popolazione:	191,5 milioni
PIL pro capite:	USD 8.217 / abitante
Offerta Interna di Energia (OIE):	243,7 milioni TEP
Offerta Interna di Energia Elettrica:	505,8 TWh
Consumo di Elettricità:	426,1 TWh
Capacità Installata:	106,6 GW
Produzione di Petrolio (+LGN):	1,96 milioni barili/giorno
Capacità di Raffinazione (2009):	2,02 milioni barili/giorno
OIE pro capite:	1,27 TEP/abit.
Elettricità pro capite:	2.641 Kwh/abit.

Fonti: IBGE; IPEADData – Conti dello Stato; Ministério de Minas ed Energia

A fine 2009 l'offerta interna di energia del Brasile era così suddivisa:

Offerta interna per fonte energetica del Brasile al 2009

Petrolio e derivati	38%
Biomassa	32%
Idraulica	15%
Gas naturale	9%
Carbone	5%
Uranio	1%

Fonte: Ministério de Minas ed Energia

In termini assoluti la produzione del 2009 è stata di 243,7 milioni di TEP (Tonnellate Equivalenti di Petrolio), 3,5% inferiore a quella dell'anno precedente. Ciò si deve sostanzialmente alla crisi economica e alla conseguente minore domanda dei settori metallurgico e minerario. La composizione delle diverse fonti di energia sul totale della produzione nel 1973 e nel 2009 è illustrata nel quadro seguente, così come l'importanza delle energie rinnovabili:

Composizione delle fonti energetiche brasiliane al 1973 e al 2009

	Brasile 1973	Brasile 2009	OCSE 2007	Mondo 2007
Biomassa	44,8%	32%	5,2%	10,5%
Energia idroelettrica	6,1%	15,2%	2,0%	2,2%
Uranio	0,0%	1,4%	10,9%	5,9%
Carbone	3,1%	4,8%	20,9%	26,5%
Gas naturale	0,4%	8,8%	23,7%	20,9%
Petrolio e derivati	45,6%	37,9%	37,3%	34%
TEP totali	82 mln.	243 mln.	5.433 mln	12.029 mln
% rinnovabile	50,9%	47,2%	7,2%	12,7%

Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

Il 47,2% delle fonti energetiche brasiliane sono rinnovabili, in comparazione con il 12,7% a livello mondiale e il 7,2% medio dei Paesi OCSE (Organizzazione per la

Cooperazione e lo Sviluppo Economico). All'interno della categoria delle biomasse, la canna da zucchero per produrre etanolo rappresenta il 18% del totale.

b. Lo sviluppo dell'energia idroelettrica

La fonte principale per la produzione di energia elettrica è quella idrica. Il Brasile ha iniziato a utilizzare l'energia idroelettrica alla fine del 1800, ma è solo negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso che sono state costruite le prime centrali di grande dimensione. Di fondamentale importanza per la sicurezza energetica del Paese è la centrale bi-nazionale di Itaipu sul fiume Paraná, al confine con il Paraguay. Inaugurata nel 1984 con una capacità di 14 Gw, Itaipu fornisce da sola il 20% dell'energia elettrica consumata in Brasile e circa l'80% di quella consumata in Paraguay.

Esistono attualmente 140 centrali idroelettriche. Nel febbraio 2011 il Ministro dell'Energia Edison Lobão ha annunciato investimenti pubblici/privati per 92 miliardi di euro per la costruzione di ulteriori 177 piccole centrali da meno di 30 Mw e 71 di grande portata. Tra queste ultime, 28 saranno realizzate lungo i corsi d'acqua amazzonici per una capacità installata aggregata pari a 22,9 Gw. In totale, il "Piano Decennale dell'Energia" prevede di aggiungere 29 Gw ai 106 Gw oggi disponibili.

Nei corsi d'acqua amazzonici, dove maggiore è l'impatto sul delicato ambiente circostante, sono utilizzate turbine a bulbo, per ridurre le dimensioni del bacino da allagare e quindi gli effetti sul territorio e sulle popolazioni locali. È questo il caso delle centrali di Jiray e Santo Antônio sul fiume Madeira.

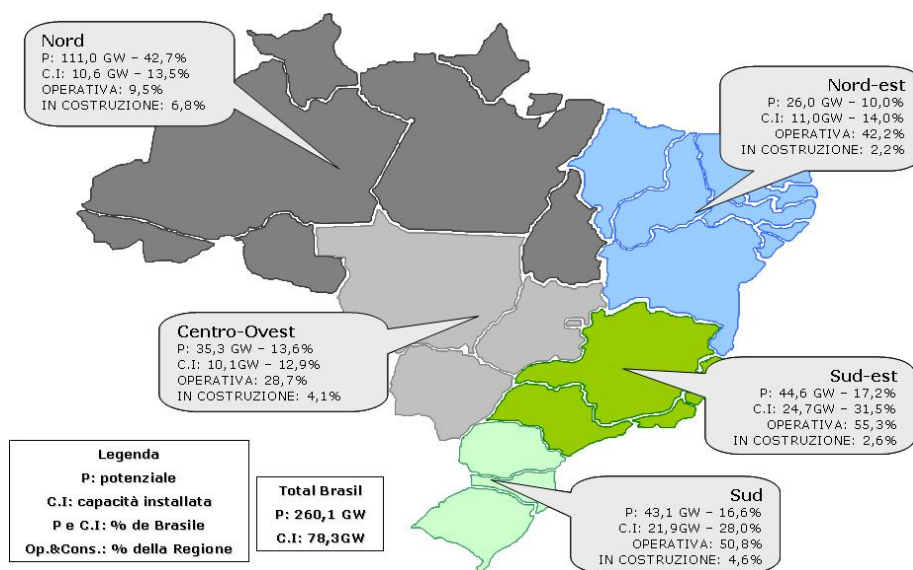
Il Governo Federale e le grandi imprese di costruzioni siderurgiche e del settore dell'energia elettrica spingono per costruire nuove centrali, sottolineando i benefici della rinnovabilità della fonte idrica per la produzione di energia e la necessità di evitare il ripetersi dei *black out* del 2001 e del 2004. Su posizioni opposte si trovano invece i movimenti ambientalisti e i gruppi che difendono i diritti delle popolazioni indigene. Esiste un coordinamento dei movimenti che lottano contro la costruzione delle dighe e delle centrali idroelettriche in Amazzonia. La contrapposizione tra questi movimenti e il Governo è massima nel caso del progetto della centrale di Belo Monte, sul fiume Xingu, nello Stato del Pará. Sulla carta, si tratta della terza maggior centrale idroelettrica al mondo, dopo Itaipu e la Diga delle Tre Gole in Cina. Il progetto risale agli anni Settanta, ma la sua complessità dal punto di vista ingegneristico e soprattutto l'impatto sulle comunità indigene della zona ne hanno sempre frenato la realizzazione. Nel gennaio 2011 l'IBAMA (Istituto Brasiliano per l'Ambiente e le Risorse Rinnovabili) ha concesso la licenza di installazione parziale per far partire i cantieri. La centrale dovrebbe entrare in attività nel volgere di cinque anni.

Gli interessi in gioco sono enormi, e la tendenza è proseguire nella costruzione di grandi centrali idroelettriche e nei collegamenti con le linee di alta tensione nazionali. Si punta infatti a integrare i grandi centri di consumo degli Stati di Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro con le regioni settentrionali e centro-occidentali, dove si concentra il maggiore potenziale energetico ancora da sfruttare. In questo modo si vuole garantire una produzione costante di energia nei diversi periodi dell'anno sfruttando al meglio l'alternanza dei periodi di piena dei fiumi amazzonici settentrionali e di quelli meridionali, in primis il Paraná.

Durante i due Governi Lula sono aumentate le competenze dello Stato nella pianificazione energetica settoriale: estensione delle reti di trasmissione, nuove licenze per la produzione energetica, concorrenza tra gli attori coinvolti e tariffe attrattive per gli investimenti nel settore. Ciò ha portato l'ELETROBRAS a diventare la più grande impresa latinoamericana nel settore dell'energia elettrica e la decima nel mondo, con un fatturato che nel 2009 ha raggiunto i 15,8 miliardi di dollari. Oggi l'ELETROBRAS genera e trasporta il 60% dell'elettricità del Brasile, gestisce una capacità installata di 40 Gw ed è controllata per il 52% dal Governo Federale.

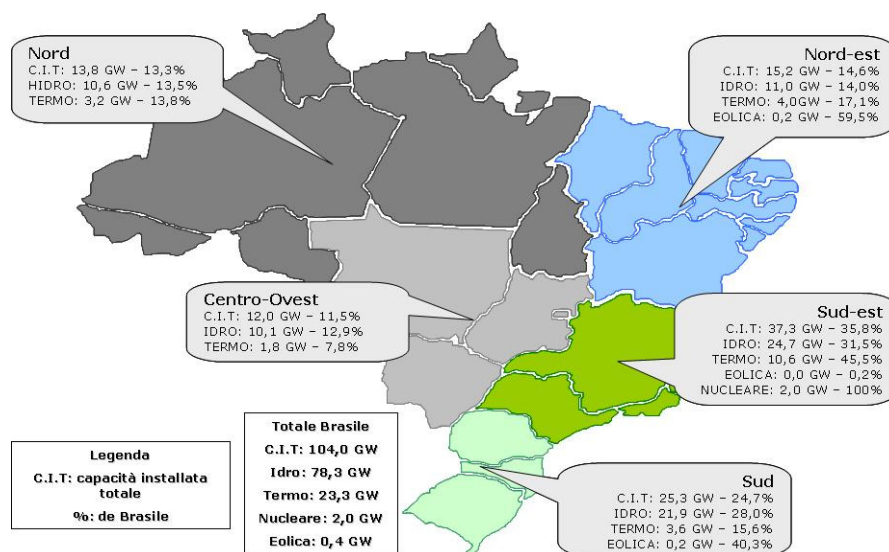
Il Governo brasiliano attribuisce al bacino pluviale della regione Nord – dove si sviluppa la gran parte della foresta amazzonica – un potenziale di 110 Gw, pari al 42,7% del totale ancora da utilizzare. Si osservi in proposito la figura:

Capacità installata e potenziale dell'energia idroelettrica del Brasile (2007)



Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

Allargando lo sguardo alle altre fonti di generazione di energia elettrica, si può osservare la diversa matrice energetica delle cinque macroregioni brasiliane, sempre nel 2007:

Matrice energetica per macro-regioni (2007)

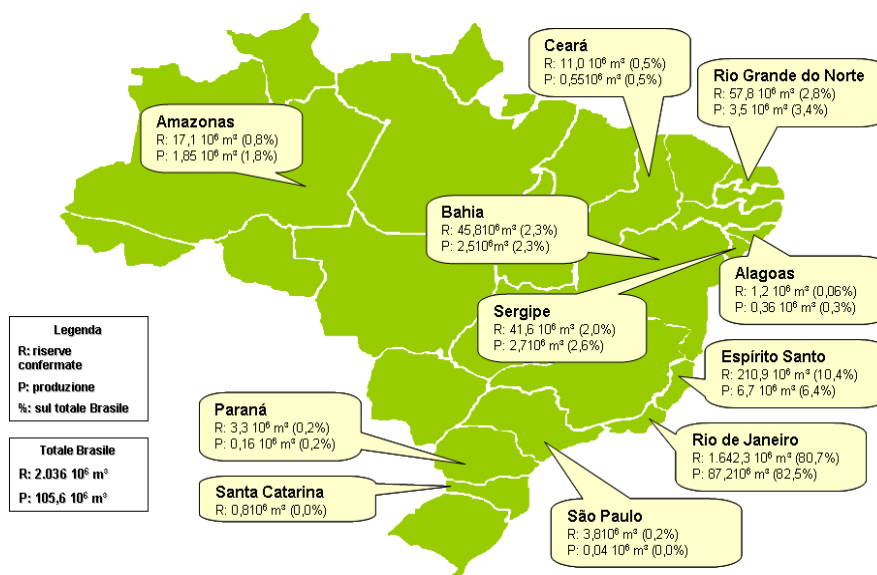
Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

c. Le riserve di petrolio e gas

Negli ultimi anni il Brasile è riuscito a soddisfare la domanda interna di petrolio, aumentando la produzione e l'utilizzo di energie alternative. In futuro questa tendenza è destinata a rafforzarsi ulteriormente, in seguito alla scoperta di enormi giacimenti di petrolio e gas sotto il fondale marino a 300 Km dalle coste meridionali del Paese. Le riserve e la produzione di petrolio nel 2008 sono illustrate nella figura della pagina accanto:

La produzione di gas naturale è andata crescendo in maniera parallela a quella del petrolio. All'inizio degli anni 2000 la crisi della produzione idroelettrica causata da un'eccezionale scarsità di piogge e da una crescita dei consumi non pianificata in anticipo ha portato il Governo brasiliano a stabilire una serie di accordi per l'importazione di gas dalla vicina Bolivia, dall'Argentina e, più recentemente, da oltremare investendo nella costruzione di impianti di ri-gassificazione. Lo scenario prevede una produzione domestica crescente fino ad arrivare nel 2030 a 250 milioni di m³/giorno, a un ritmo del 6,3% l'anno, mantenendo un livello di importazione nell'ordine dei 70 milioni di m³/giorno. Oggi il Brasile importa dalla Bolivia 30 mm³/g, e ulteriori 20 mm³/g di LNG (Liquefied Natural Gas) arrivano via mare per essere rigassificati. Nei prossimi venti anni sarà quindi necessario reperire sui mercati esterni una quota addizionale pari a 20 milioni di m³/giorno.

Riserve e produzione di petrolio (2008)



Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

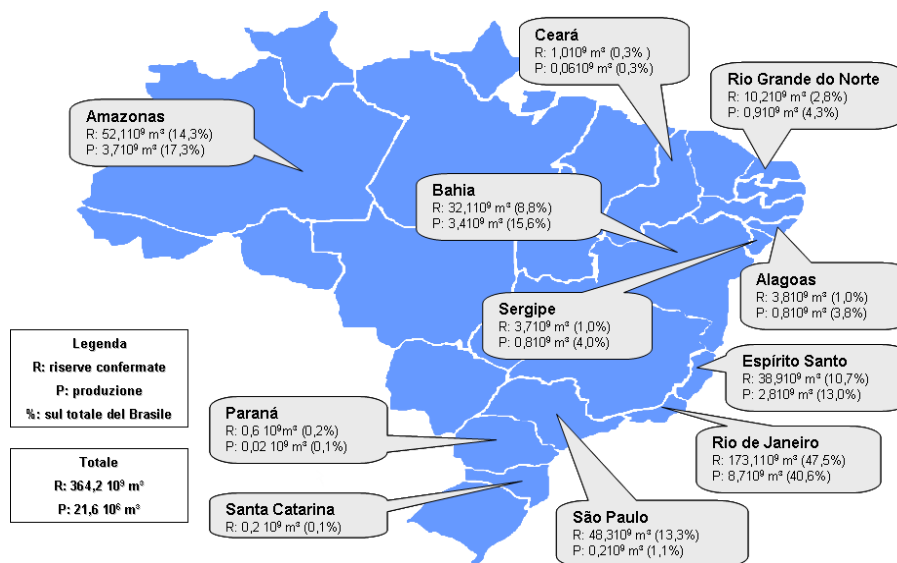
La maggior parte del gas è utilizzato direttamente per il consumo finale (il 58% del totale). Di questo, il 48% è destinato al settore industriale, che sta progressivamente abbandonando l'utilizzo di olio combustibile (dati 2009).

Il gas naturale è utilizzato anche per la generazione di energia termoelettrica. In questo caso le stime per il 2030 parlano di una domanda attorno ai 76 milioni di m^3/giorno , che potrebbe aumentare. Tanto per quanto riguarda l'importazione dai Paesi limitrofi (Bolivia e Argentina, e forse in futuro il Venezuela) quanto per l'acquisto di navi di LNG, il Brasile si trova quindi nella necessità di assicurarsi volumi crescenti, che possano servire da garanzia nel mercato termoelettrico in caso di bisogno non soddisfatto dall'energia generata dalle centrali idroelettriche.

Nella matrice energetica generale, il gas naturale è destinato a passare dal 9,4% del 2005 al 15,5% nel 2030.

Come per il petrolio anche per il gas naturale le riserve maggiori sono situate nella regione sudorientale del Paese, in particolare nello Stato di Rio de Janeiro. Al largo delle sue coste è racchiuso l'80,7% dei giacimenti di petrolio e il 47,5% di gas naturale. Si tratta del cosiddetto *pre-sal*, un giacimento di dimensioni tali da cambiare l'intera matrice energetica del Brasile e trasformare in un futuro prossimo il Paese sudamericano in uno dei maggiori produttori di petrolio del mondo.

Riserve e produzione di gas naturale (2008)



Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

Le difficoltà tecniche per l'estrazione e il trasporto sono grandissime, ma la scoperta dei giacimenti fa da volano per tutta la filiera dell'ingegneria, delle costruzioni, della cantieristica navale.

L'estensione della zona del *pre-sal* è stimata in 149.000 km², equivalente alla metà della superficie dell'Italia. Qui si stima siano contenuti 8 miliardi di barili di petrolio, a una profondità di circa 5000 metri sotto il letto dell'oceano. La PETROBRAS, impresa leader nelle esplorazioni in acque profonde, è chiamata ad inaugurare letteralmente una nuova era nelle attività petrolifere, dovendo sviluppare una tecnologia in grado di resistere a temperature, pressioni e corrosioni a profondità e condizioni geologiche mai sperimentate prima d'ora.

La scoperta del petrolio nel *pre-sal* ha portato a una revisione complessiva del quadro giuridico brasiliano del settore. Si è deciso di assegnare alla PETROBRAS in cessione onerosa l'estrazione di 5 miliardi di barili di petrolio e gas. Il rimanente sarà assegnato in regime di concessione, o alla stessa PETROBRAS o a consorzi di cui in cui la PETROBRAS resterà comunque partner operativo con una partecipazione di almeno il 30%. Il sistema di messa a gara delle concessioni prevede che vinca la compagnia che offre la maggior percentuale di "petrolio-lucro" al fisco federale. Il Governo Federale – sul *pre-sal* non è competente il singolo Stato – non assume rischi nelle attività di esplorazione e produzione, a meno che non intenda investire direttamente nell'operazione. In seguito alla valutazione sui volumi del giacimento in concessione, il Governo può decidere di contrattare direttamente la PETROBRAS.

Una volta effettuata la stima del valore economico complessivo delle riserve del *pre-sal*, si è quindi proceduto a un sostanzioso aumento di capitale di PETROBRAS,

che a sua volta paga al Governo Federale quanto dovuto per la cessione dell'esercizio delle attività di esplorazione e produzione.

In questo modo il Brasile punta ad attrarre investimenti stranieri senza però perdere la sovranità sulle risorse energetiche, strategiche per gli interessi nazionali.

I numeri sono imponenti. Per le attività di esplorazione ed estrazione del petrolio e gas dal fondale marino la PETROBRAS ha messo a *budget* un investimento di 224 miliardi di dollari nel periodo 2011-2014.

Solo per quanto riguarda l'industria navale, sono previsti i seguenti ordini di consegna di nuove imbarcazioni e piattaforme:

- 2009-2013: 44 petroliere VLCC (Very Large Crude Carrier, tra 150.000 e 320.000 ton di stazza); 92 navi appoggio; 15 piattaforme FPSP;
- 2013-2015: 5 petroliere; 50 navi appoggio; 8 piattaforme;
- 2016-2020: 53 navi appoggio e 22 piattaforme.

Il risultato atteso dal Governo e da tutta la società brasiliana si declina in quattro aspetti principali: a) l'espansione della filiera di fornitori per l'industria petrolifera nazionale b) la formazione di risorse umane c) lo sviluppo tecnologico complessivo d) l'aumento di occupazione.

Le rendite petrolifere saranno destinate a un fondo sociale che finanzia programmi e progetti nell'area della lotta alla povertà, dell'educazione, della scienza e tecnologia. Parte delle *royalties* servirà per indennizzare gli Stati e i municipi produttori, che già hanno iniziato a vivere gli effetti di questa vera e propria corsa al petrolio. L'uso corretto di queste enormi risorse costituisce una sfida per i governi che si succederanno al potere nei prossimi decenni.

Il Brasile si può trovare a dover amministrare riserve petrolifere simili a quelle di Iraq e Kuwait. Un utilizzo inefficace di queste risorse potrebbe ingenerare una "sindrome olandese", una caduta della produzione manifatturiera nazionale conseguente all'apprezzamento della moneta locale, spesso associata ad aumenti della corruzione e a connivenze negative tra settore pubblico e privato. L'utilizzo delle risorse petrolifere per finanziare piani assistenziali per le classi più povere potrebbe inoltre avere conseguenze politiche molto rilevanti, finendo per favorire oltremisura la coalizione al potere ai danni dei partiti all'opposizione.

Su un altro piano di ragionamento, la scoperta del petrolio e del gas del *pre-sal* ha stimolato il dibattito nazionale sulla vigilanza e la protezione delle acque della zona economica esclusiva del Brasile.

Il 95% del commercio estero brasiliano avviene via nave, anche se solamente il 3% delle navi commerciali issano bandiera brasiliana, con una perdita calcolata nell'ordine di 7 miliardi di dollari per l'utilizzo di mercantili stranieri.

La pesca rappresenta un settore importante e in forte crescita, così come l'estrazione di risorse minerali marine. Soprattutto, l'85% degli idrocarburi del Brasile si trova sotto il fondale marino.

In assenza di concrete minacce belliche dal mare, la Marina Militare Brasiliana ha ripensato quindi la propria missione nell'ottica della difesa di questi tre settori economici. Per comunicare in maniera efficace l'importanza di tale attività si è coniato il termine "Amazônia Azul", lo specchio di oceano antistante alle coste brasiliane per complessivi 3,6 milioni di Km², che potrebbero diventare 4,5 milioni qualora la Commissione sui Limiti della Piattaforma Continentale delle Nazioni Unite riconoscesse la

legittimità della richiesta brasiliana di ricalcolare l'estensione della piattaforma continentale.

Zona Economica Esclusiva e limiti della piattaforma continentale in Brasile



Fonte: www.mar.mil.br

Si tratta di un'estensione di poco inferiore a quella dell'Amazzonia legale (5,2 milioni di km²) e pari a circa la metà dell'intera superficie del Brasile (8,5 milioni di km²). L'obiettivo è trasformare la ricchezza potenziale marina in beni reali, da difendere da possibili interessi stranieri. A tal fine sono stati disegnati diversi programmi che coinvolgono 14 Ministeri, la Presidenza della Repubblica e la Marina Militare Brasiliana. Essi puntano a: rafforzare la mentalità marittima del popolo brasiliano; valutare il potenziale minerario della piattaforma continentale; studiare il potenziale sostenibile delle risorse marine vive e il potenziale biotecnologico marino; creare un sistema di osservazione degli oceani con raccolta di informazioni oceanografiche, climatologiche e meteorologiche utili per supportare le decisioni sull'utilizzo più efficace delle risorse marine.

Così come nell'Amazzonia verde è stato implementato un complesso sistema di copertura *radar* e aerea chiamato SIVAM (Sistema di Vigilanza dell'Amazzonia), che ha permesso di ridurre e controllare la presenza di aerei non identificati in volo sopra la foresta, la protezione dell'Amazzonia azzurra costituisce la giustificazione principale per gli ambiziosi programmi di acquisizione di navi e sommergibili – convenzionali e nucleari – necessari per difendere l'integrità territoriale, la sovranità e gli interessi marittimi del Brasile.

d. Le bio-energie

Come osservato in apertura di capitolo, il Brasile è uno dei Paesi che maggiormente utilizza le energie rinnovabili. A partire dagli anni Settanta, l'uso della canna da zucchero a scopo energetico è andato crescendo, mentre in parallelo veniva ridotto l'utilizzo di legna e carbone vegetale. In termini assoluti, in quarant'anni la produzione complessiva di energia da biomasse è più che raddoppiata, passando da 35,7 milioni di TEP a 78,2. Per quanto riguarda la canna, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta la produzione di zucchero, di alcool e di etanolo per i trasporti è cresciuta a un ritmo del 6,6% annuo. Oggi l'industria della lavorazione della canna può scegliere se produrre zucchero o alcool a seconda delle convenienze di prezzo del momento. La gran parte delle coltivazioni di canna da zucchero e delle raffinerie si trova negli Stati di São Paulo e Minas Gerais. La competitività della filiera energetica della canna e le preoccupazioni legate al riscaldamento globale giustificano l'espansione della produzione di etanolo. Il suo utilizzo come combustibile per trasporti riduce infatti la domanda di benzina, facendo diminuire le emissioni di gas serra e le pressioni sull'industria petrolifera. Per il futuro ci si attende un aumento della produzione degli altri derivati della canna da zucchero, quali l'energia elettrica proveniente dalla bruciatura della biomassa di scarto della canna.

e. Evoluzione della matrice energetica nel 2030

Il "Piano Nazionale dell'Energia 2030" ha preso in considerazione quattro scenari di crescita del PIL e del consumo di energia, e ha considerato più probabile quello che prevede un aumento annuo del prodotto nazionale del 4,1% (tra il 1980 e il 2005 è stata del 2,3%) e del consumo finale di energia del 3,7%. In quest'ottica, l'evoluzione della matrice della produzione energetica brasiliana su cui vengono pianificate le principali politiche pubbliche del settore è la seguente:

Matrice energetica del Brasile 2030

	1970	2005	2030
Petrolio e derivati	37,7%	38,7%	28%
Gas naturale	0,3%	9,4%	15,6%
Carbone minerale	3,6%	6,3%	6,9%
Nucleare	0,0%	1,2%	3,0%
Idroelettrico	5,1%	14,8%	13,5%
Legna e carbone vegetale	47,6%	13%	5,5%
Prodotti di canna	5,4%	13,8%	18,5%
Altre rinnovabili	0,3%	2,9%	9,1%

Fonte: Ministero delle Miniere e dell'Energia

Dalla tabella emerge la volontà del Governo brasiliano di ridurre il consumo interno di petrolio e derivati e aumentare quello di gas e delle energie rinnovabili da biomassa.

Si può leggere in questo dato una scelta importante, e cioè quella di utilizzare buona parte delle risorse petrolifere che saranno recuperate dai giacimenti del *pre-sal* per l'esportazione, e concentrare piuttosto sul mercato interno l'utilizzo dell'etanolo.

Il *pre-sal* rappresenta infatti un'occasione formidabile per creare occupazione, sviluppare l'intera filiera legata all'esplorazione, all'estrazione, al trasporto e alla raffinazione del petrolio, e ottenere ingenti entrate fiscali. Per sostenere il processo di crescita economica, il Brasile ha più bisogno di questo che del petrolio stesso.

Negli ultimi anni Brasile e Stati Uniti hanno collaborato per spingere in maniera congiunta la produzione e la domanda mondiale di bio-combustibili, ma ciò non si è tradotto in un impulso da parte brasiliana all'esportazione di etanolo (o di olio da palma o da soia per bio-diesel). Al contrario del petrolio, infatti, l'etanolo è sempre più importante per il trasporto nazionale – privato e commerciale – ma non è oggi un *asset* strategico per l'esportazione, come invece si appresta a diventare il petrolio.

Per quanto concerne la produzione di energia elettrica, si prevede di ridurre leggermente la partecipazione della fonte idroelettrica per aumentare la generazione termica, eolica e da biomasse. L'offerta interna di energia elettrica dovrà passare dai 460 TWh del 2006 a 1.195 TWh nel 2030, a ritmi medi del 4,1% annuo. Nel 2006 il Brasile importava l'8,9% del proprio fabbisogno di energia elettrica, principalmente dal Paraguay nell'ambito degli accordi bilaterali previsti dalla costruzione della centrale di Itaipu. Nel 2030 questo valore dovrebbe scendere al 3,7%.

La capacità installata dovrà più che raddoppiare, passando da 104,8 GW a 239,2 GW. L'80% dell'aumento proverrà, come visto in precedenza, dalla costruzione di nuove centrali idroelettriche.

Tutto ciò non sarà sufficiente se contemporaneamente non saranno prese misure adeguate per aumentare l'efficienza energetica, a partire dalla sostituzione e ottimizzazione delle linee di trasmissione ad alta tensione.

Per fare fronte a questi investimenti saranno necessari più di 30 miliardi di dollari all'anno per i prossimi 25 anni, una cifra pari a circa il 2,2% del PIL. La maggior parte andrà a finanziare le attività *off shore* nei campi petroliferi del *pre-sal* e la costruzione di nuove centrali idro-elettriche. Solo attraverso tali investimenti sarà possibile raggiungere le mete assegnate: quadruplicare la produzione di gas fino a 250 milioni di m³/giorno; duplicare quella di petrolio entro il 2030; quadruplicare la produzione di alcool.

8. Sintesi e conclusioni

di Antonella Mori

Nel 2010 il Brasile è diventato la settima economia al mondo, superando proprio l'Italia. Costruendo sui risultati positivi ottenuti dalla precedente Amministrazione Cardoso, il Presidente Lula è riuscito a garantire al Paese otto anni di crescita sostenuta (il tasso di crescita media del PIL è stato del 4% nel periodo 2003-2010), con una forte riduzione della povertà e della disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Dal 1° gennaio 2011, Dilma Rousseff ha assunto la guida del Paese nel segno di una sostanziale continuità della politica economica con l'Amministrazione Lula.

I fattori di forza del Brasile sono molti.

La politica macroeconomica, innanzitutto, è basata su tre pilastri solidi: una politica fiscale che genera avanzi primari di bilancio, una politica monetaria indipendente basata sull'*inflation targeting* e una politica del tasso di cambio flessibile. Il Governo Lula ha sempre dimostrato un'attenzione molto seria alla responsabilità fiscale, rispettando gli obiettivi per l'avanzo primario (dal 2002 al 2010 l'avanzo primario è sempre stato superiore al 3%, tranne nel 2009, quando è sceso al 2,1%). In questo modo il rapporto debito pubblico netto/PIL è sceso dal 60,6% nel 2002 al 39,6% nel 2010, mentre il disavanzo pubblico è stato ridotto all'1,9% (2010) del PIL dal 4,4% (2002). Nel 1999 il regime del tasso di cambio è passato dall'ancoraggio al dollaro a un regime di libera fluttuazione e la politica monetaria ha iniziato a basarsi su un obiettivo di inflazione. Dal 2006 l'obiettivo di inflazione è il 4,5%, con uno scostamento del 2%. L'attuale Governo Rousseff ha l'obiettivo di ridurre i tassi d'interesse, che rimangono tra i più alti al mondo, sia per stimolare gli investimenti produttivi, sia per frenare il forte afflusso di capitali finanziari dall'estero che tende a far apprezzare la valuta brasiliana.

L'enorme disponibilità di materie prime agricole, minerarie ed energetiche costituisce un altro fattore di cui tenere da conto. Il Brasile è uno dei principali produttori ed esportatori di caffè, arance, soia, zucchero ed etanolo, carne (manzo e pollo), cacao e tabacco. Il Paese esporta oltre l'80% di succo d'arancia scambiato nel mercato globale, oltre il 30% di tutti i semi di soia e farina di soia, e circa il 30% di zucchero, pollo, caffè e olio di soia. È uno dei maggiori produttori ed esportatori mondiali di minerali grezzi e trasformati, ha enormi giacimenti di minerali di ferro, bauxite, manganese, rame, stagno e oro, e possiede la sesta più grande riserva di uranio al mondo. Lo sviluppo energetico del Brasile è stato oggetto negli ultimi anni di un grande sforzo di pianificazione: il Governo Lula ha definito un Piano Decennale di Espansione dell'Energia Elettrica 2006-2015 che spinge verso un maggiore utilizzo del potenziale idroelettrico ed è stato inoltre redatto un PNE 2030. Dal PNE 2030 emerge la volontà del governo brasiliano di

ridurre il consumo interno di petrolio e derivati e di aumentare quello di gas e delle energie rinnovabili da biomassa. Si può leggere in questo dato una scelta importante, quella di utilizzare buona parte delle risorse petrolifere che saranno recuperate dai giacimenti del *pre-sal* per l'esportazione, e concentrare piuttosto sul mercato interno l'utilizzo dell'etanolo. Il *pre-sal* rappresenta un'occasione formidabile per creare occupazione, sviluppare l'intera filiera legata all'esplorazione, all'estrazione, al trasporto e alla raffinazione del petrolio, e ottenere ingenti entrate fiscali.

Il bonus demografico brasiliano fa sì che la percentuale della popolazione economicamente attiva sia molto alta e continui ad aumentare per i prossimi 15-20 anni. Anche se ancora relativamente giovane rispetto agli *standard* internazionali, la popolazione è invecchiata dagli anni Novanta a causa di un calo in entrambi i tassi di natalità e di mortalità. La partecipazione di persone di oltre 60 anni di età nel mondo del lavoro è in aumento, contribuendo a un costante calo del tasso di dipendenza.

Le relazioni diplomatiche sono buone e sempre più diversificate, sia a livello regionale, che internazionale. I due Governi Lula sono stati caratterizzati dall'apertura di nuovi mercati e relazioni con Paesi di più recente sviluppo, con la finalità di acquisire un maggior potere negoziale sulla sfera multilaterale nei confronti dei Paesi più avanzati, e allargare lo spettro di interessi politici, economici e tecnologici. Sono state create vere e proprie alleanze Sud-Sud e sono state utilizzate tutte le occasioni per cercare di ridurre le asimmetrie con Stati Uniti e Unione Europea, nel nome di un nuovo assetto multipolare più equilibrato e vantaggioso per i Paesi emergenti. Un MERCOSUR rinforzato, il G3 con India e Sud Africa, il G4 con Germania, Giappone, India per riformare il Consiglio di Sicurezza ONU, il tentativo di fare del BRIC qualcosa di più di una semplice sigla, e soprattutto l'unificazione dello spazio economico e l'integrazione politica sudamericana sono stati alcuni degli assi principali della politica estera dell'era Lula. Partecipando attivamente ai nuovi fori della *governance* globale quali il G20, il Brasile per la prima volta è stato chiamato a definire una sua posizione su tematiche globali come il cambiamento climatico, gli squilibri macroeconomici internazionali e il ruolo del Fondo Monetario Internazionale. Dilma Rousseff ha uno stile diverso, più discreto e rivolto più alla gestione interna che all'esposizione internazionale. È prevedibile pertanto che durante il suo Governo la politica estera torni a essere in primo luogo materia per Ambasciatori e Ministro degli Esteri.

Per mantenere in futuro una crescita sostenuta e inclusiva, le *sfide* che il paese sudamericano deve affrontare sono tuttavia importanti.

Bisogna innanzitutto aumentare la produttività del lavoro. Il Paese ha bisogno di aumentare gli investimenti in capitale fisico e umano, in tecnologia e in infrastrutture, di ridurre il peso della burocrazia per le imprese, di semplificare il sistema fiscale e di migliorare in generale l'ambiente degli affari. Il Brasile dovrà aumentare l'investimento in capitale fisso, che oggi rappresenta solo il 19% del PIL (rispetto al 44% in Cina e al 40% in India) e accompagnare questo aumento con un maggiore tasso di risparmio nazionale. La scarsa qualità del sistema di istruzione è una delle debolezze principali del Paese. Anche se l'analfabetismo degli adulti è diminuito drasticamente negli ultimi 20 anni, gli anni medi di istruzione della popolazione di età superiore a 25 anni sono pochi rispetto ai principali *partner* latinoamericani. Il sistema di istruzione fornisce in genere una scarsa preparazione per il mercato del lavoro e soffre di una grave dualità: bassa qualità dell'istruzione nel livello primario e secondario e ottime università (di solito

finanziate dallo Stato). La qualità delle infrastrutture fisiche è generalmente scarsa e il Paese ha ancora molte carenze nelle strade, porti e aeroporti, che lo rendono svantaggiato rispetto ad altri Paesi a medio reddito. Nella valutazione del World Economic Forum della qualità delle infrastrutture, il Brasile si colloca al 62° posto su 139 Paesi, con una posizione simile per l'infrastruttura per il trasporto (67°), l'elettricità e la telefonia (65°). Le aree più problematiche sono la qualità dell'infrastruttura portuale (123°), delle strade (105°), dell'infrastruttura per il trasporto aereo (93°) e ferroviario (87°) e della telefonia mobile (76°). Le tasse e i contributi sul lavoro sono così alti in Brasile, come il carico amministrativo per pagarli, che la Banca Mondiale mette il Paese al 152° posto su 183 nella sua classifica *Doing Business 2011*. Il Governo Rousseff è a favore di interventi per migliorare l'efficienza del sistema fiscale, mentre sembra abbastanza improbabile che la pressione fiscale possa diminuire nei prossimi anni. Le politiche di redistribuzione del reddito adottate dai Governi Lula sono state così popolari – e così importanti per ridurre gli squilibri sociali – che non saranno abbandonate.

Bisogna comunque mantenere la competitività delle esportazioni e aumentarne il valore aggiunto. Il Brasile deve fronteggiare la perdita di competitività dovuta all'inflazione e al rafforzamento del tasso di cambio. Inoltre, il *boom* di domanda internazionale di materie prime potrebbe frenare il processo di diversificazione produttiva verso prodotti a più alto valore aggiunto. La quota di prodotti primari sul totale delle esportazioni è salita dal 22,8% nel 2000 al 40,5% nel 2009. La forte domanda internazionale per la soia e i minerali di ferro ha contribuito a questo aumento, così come il rapido sviluppo del settore delle carni (manzo, maiale e pollame).

Va inoltre riequilibrata la crescita, che dal 2006 è sbilanciata sui consumi. Se la domanda interna continuerà a crescere più del PIL, la bilancia commerciale continuerà a deteriorarsi, aggravando il disavanzo del conto corrente. Un più alto tasso di risparmio consentirebbe di aumentare l'investimento senza compromettere l'equilibrio esterno. Anche con una politica industriale attiva il Governo Rousseff mira ad internalizzare la catena produttiva, ovvero a produrre in Brasile tutto quello che può esservi prodotto – per esempio, aumentando il contenuto di prodotti brasiliani nell'industria, come quella cantieristica e quella petrolifera connessa al *pre-sal*.

Parte II

Federazione Russa

Serena GIUSTI

Anna MARRA

Tomislava PENKOVA

Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

Matteo VERDA

9. Il sistema politico ed i suoi sviluppi

di Tomislava Penkova

a. Caratteristiche del sistema politico attuale

Il sistema politico russo è definito “ibrido” in quanto combina elementi tipici della democrazia e manifestazioni di autoritarismo. L’unione di queste due componenti si può osservare nei dettami della Costituzione stessa della Federazione Russa, la quale, se da una parte pone le basi per uno sviluppo ispirato ai valori della democrazia, dall’altro lato però colloca la figura del Presidente al di sopra di tutto, facendo confluire in essa i più ampi poteri. La tendenza all’autoritarismo viene giustificata con la necessità di mantenere l’ordine e la sicurezza nel Paese al fine di garantirne lo sviluppo e la crescita economica. Il ruolo dello Stato e la presenza di un leader influente sono considerati fondamentali per la stabilità nazionale e per una maggiore coesione – e di conseguenza un maggior sostegno – da parte della popolazione. L’aspetto dell’identificazione del potere con una persona, su cui molti studiosi russi convergono, trova la sua spiegazione nella storia e tradizione politica russa. La personalità dello Zar e oggi del leader nazionale ha determinato non solo la direzione della politica interna, ma al contempo anche le peculiarità del potere e del Governo. Nemmeno l’insolita formula del *tandem* del Presidente Dmitri Medvedev e del Premier Vladimir Putin, all’apparenza in contraddizione con la suddetta consuetudine politica russa, ha messo in dubbio le sue fondamenta, lasciando intatta l’immagine di Putin di detentore effettivo del potere politico in Russia. Dal punto di vista del Cremlino, la società russa ha avuto un percorso storico diverso da quello dell’Europa occidentale e la versione russa della democrazia non potrebbe replicare quella occidentale, anche se con l’attuale Presidenza di Dmitri Medvedev si può osservare un certo avvicinamento, almeno nella retorica politica, verso il concetto inteso nel senso occidentale.

Una delle più gravi lacune del sistema russo è il persistente scarso livello di coinvolgimento e partecipazione della società civile alla vita politica. Tale apatia dipende sia dall’esperienza maturata nel periodo sovietico che dalle Amministrazioni di Boris Yeltsin e Vladimir Putin, che hanno frenato la pluralizzazione della società e il coinvolgimento dei cittadini nella res pubblica. Infatti, dopo la caduta dell’URSS, il processo di decisione politica è stato influenzato con crescente forza da centri di potere informale (oligarchi o società come la GAZPROM) i quali rivendicavano una politica statale stabile e prevedibile (ad esempio nei risultati delle elezioni politiche) e soprattutto capace di arginare gli eventuali malumori sociali che potevano scaturire dai poco trasparenti processi di privatizzazione di importanti *assets* statali, avviati da questi gruppi di potere,

e dall'emergere di conseguenza di un ordine sociale non equo. Tra i valori che la popolazione russa ritiene più importanti ci sono proprio la stabilità e l'ordine, che precedono il consolidamento della democrazia, e questa convinzione ha dimostrato la sua forza nel largo sostegno concesso a Medvedev, considerato il delfino di Putin, durante le elezioni presidenziali nel marzo 2008. I cittadini temono che la caduta dell'attuale sistema, seppur non propriamente democratico, possa portare a una condizione di disordine e tensioni sociali. I russi inoltre mostrano in maniera crescente i segni di quella che viene definita la "sindrome dell'adattamento al ribasso" rispetto alle proprie aspirazioni politico-sociali.

Il concetto di democrazia viene inteso in Russia come un regime rivolto a soddisfare la domanda di beni economico-sociali, ma non come una promozione di procedure e regole a favore dei diritti civili e politici. "È diffusa la percezione che il richiamo al rispetto dei diritti dell'uomo sia un'arma ideologica utilizzata con finalità di carattere geopolitico da parte dell'Occidente. Le componenti più avvertite della società comprendono l'esigenza di non indulgere in un atteggiamento – diffuso in settori consistenti dell'opinione pubblica – di rigetto del tema, ma di coniugare una ragionevole assimilazione della cultura dei diritti dell'uomo con i simboli e i valori dell'universo culturale russo"¹. Lo stesso Cremlino ha sviluppato una definizione del tutto peculiare di democrazia, quella di "democrazia sovrana", imperniata sul principio della piena sovranità dello Stato. Da questo concetto derivano tre implicazioni importanti. In primo luogo, l'enfasi che al centro del sistema politico internazionale rimane lo Stato sovrano e non altri attori non-governativi o transnazionali. Si presuppone quindi una parità formale fra gli Stati a prescindere dalla specifica configurazione politica dei singoli sistemi e parallelamente viene contestata la legittimità di interferenze o pressioni esterne motivate ideologicamente. Anche altre potenze in ascesa vicine a Mosca, come Cina e India, condividono lo stesso concetto. In secondo luogo, la Russia distingue così tra Stati che sono pienamente sovrani e altri che invece seguono le decisioni o le politiche dettate da altri concludendo che nell'attuale ordine internazionale multipolare soltanto i primi potranno diventare potenze-leader in grado di tracciare i contorni della geografia dei nuovi centri di potere economico e politico internazionale. In terzo luogo, questo concetto si configura come un potenziale modello tramite il quale la Russia cerca di guadagnarsi la lealtà dei governi dello spazio post-sovietico con cui condivide elementi economici, politici, culturali e linguistici. La Chiesa ortodossa, relegata ad una posizione marginale negli affari statali durante Yeltsin ma rivalutata da Putin, costituisce un altro elemento di rafforzamento dell'attuale sistema politico, in quanto condivide e sostiene una lettura dei valori nazionali in pieno rispetto delle tradizioni religiose russe e in chiave anti-occidentale.

Oltre all'identificazione del potere con un leader nazionale e alla democrazia sovrana, il sistema russo si caratterizza anche per il suo aspetto burocratico. Il centro di tutte le decisioni si richiama ad un organo burocratico – l'amministrazione presidenziale. La centralizzazione burocratica assicura il sostegno all'*establishment* politico e costi-

¹ Ferrari A., Frappi C., Giusti S., Marra A., Penkova T., Roccucci A., "La Russia di fronte alla crisi. Prospettive e ruolo dell'Italia", ISPI, Rapporto realizzato nell'ambito del progetto *Osservatorio di politica internazionale*, maggio, 2009, p. 43.

tuisce il principale strumento attraverso il quale mettere in atto il concetto di “verticalizzazione del potere”, introdotto e consolidato durante le due Presidenze di Vladimir Putin. Con questo termine si indica un “regime politico nel quale lo Stato governa la lotta tra gli oligarchi e la nomenklatura per l’accesso al potere e alle risorse, mentre tutto il potere politico e statale è concentrato nelle mani del Presidente in quanto attore dominante e garante del regime in atto”².

b. I cambiamenti del sistema partitico dopo il crollo dell’URSS: dalla concorrenza alla gerarchia

Il sistema partitico russo degli anni Novanta presentava tre elementi distintivi: frammentazione, instabilità (estrema volatilità del sostegno elettorale) e forte influenza dei gruppi economici regionali che non dichiaravano alcuna appartenenza a un partito politico, ma ciò nondimeno giocavano un ruolo cruciale nella politica elettorale. Nei primi anni del nuovo secolo, coincisi con l’ascesa alla carica presidenziale di Vladimir Putin, si sperava che una maggiore centralizzazione della politica avrebbe comportato la formazione di un sistema partitico stabile e democratico. I partiti sono divenuti l’unico attore legittimato a operare nel panorama parlamentare sia a livello federale che regionale, spodestando i gruppi economici regionali del loro potere. Parallelamente, però, si è assistito a un’intensificazione del controllo da parte dell’esecutivo su quello legislativo e in generale sul sistema partitico. Richiamando l’immagine del movimento di un pendolo, le dinamiche del sistema partitico nella Russia post-sovietica sembrano oscillare tra il sistema monopartitico dell’URSS e una forte frammentazione avutasi negli anni Novanta, per poi ritornare, durante il primo decennio del 2000, verso uno stato di limitata frammentazione politica dovuta alla presenza del partito dominante RU (Russia Unita), creato nel 2001 a seguito di un’operazione di accorpamento di diversi partiti. L’incapacità di trovare un equilibrio di relativa frammentazione è stata lamentata da molti osservatori russi, i quali spiegano tale fenomeno con la scarsa predisposizione dell’élite politica ad intraprendere un cammino democratico. Collegata a tale incapacità è la crescente decadenza o soppressione, dettata dall’alto, della figura dell’opposizione politica e in generale della competizione tra i partiti.

Di conseguenza, se negli anni Novanta il regime politico era ispirato alla competizione ma era fortemente influenzato dalla presenza in politica degli oligarchi, negli anni 2000, al contrario, il regime è diventato partitico (eliminando la presenza oligarchica), ma non competitivo. La logica sottostante a RU era di salvaguardare la continuità e presenza dell’élite politica al potere, e a tal fine è stata adottata una serie di azioni mirate a garantire il consolidamento nel tempo di RU. La scelta di instaurare un simile sistema era in parte frutto delle lezioni tratte dall’esperienza durante i mandati presidenziali di Jeltsin. Unanimemente considerato inefficiente, impopolare e contraddistinto da una costellazione di attori politici ed economici spesso in contrasto tra di loro, il sistema sviluppato sotto Jeltsin non poteva assicurare la stabilità politica nel lungo termine,

² Nisnevich Y., *Audit politicheskoi sistemy postkomunisticheskoi Rossij*, Materik, 2007, pp. 235-261.

così come progettata dal suo successore Putin. La soluzione della trasformazione del sistema politico e partitico passava quindi dall'implementazione di tre elementi. In primo luogo, era necessario rafforzare e successivamente monopolizzare gli strumenti di controllo amministrativo sui processi politici a disposizione del Cremlino di modo da imporre il proprio disegno politico sui vari segmenti dell'élite. In secondo luogo, bisognava prevenire l'insorgenza di formazioni politiche alternative alla linea seguita dal Cremlino (quali partiti oppositori, gruppi di interessi, organizzazioni sociali) che potessero compromettere il disegno del centro di potere. Infine, era cruciale ottenere la lealtà della popolazione al regime e la sua legittimazione, anche indipendentemente dalla sua reale efficienza. Il raggiungimento di questi tre obiettivi era facilitato negli anni di Putin da fattori quali la natura non ideologica del partito dominante, la centralizzazione del potere, la crescita economica senza precedenti e la concentrazione del controllo sugli *assets* strategici economici nelle mani dell'apparato statale.

RU ha ottenuto gradualmente la maggioranza assoluta nel Parlamento russo, e ciò, se da una parte ha comportato la perdita di rilevanza degli altri partiti, ha dall'altra parte assicurato l'approvazione di tutte le iniziative promosse dal Presidente russo e dal Governo. Il rapporto di sinergia tra l'esecutivo e RU che si è venuto a creare ha comportato benefici per entrambe le parti. "RU non sarebbe sopravvissuta senza l'appoggio dell'esecutivo, perché non dispone da sola di un'autorità indipendente all'interno della società, ma trae vantaggio dalla popolarità di Putin e dallo sviluppo economico"³. Al contempo, allo scopo di assicurare la stabilità nel tempo del potere attuale, Putin ha introdotto a partire dal 2001 delle riforme che avrebbero rafforzato l'influenza di RU a livello centrale e regionale a discapito dello spazio di manovra riservato agli altri partiti. Tra le modifiche istituzionali possiamo elencare l'aumento della soglia dal 5% al 7% per entrare nella Duma di Stato; l'approvazione degli emendamenti alla Legge sui Partiti e alla normativa sul sistema elettorale che imponevano ai partiti la registrazione ufficiale per potere partecipare alle elezioni, al contempo richiedendo la presenza di almeno 50.000 iscritti al partito e filiali in almeno metà degli 83 soggetti amministrativi della Russia per potere ottenere la registrazione; e infine il divieto di costituire dei blocchi composti da più partiti in vista della gara elettorale (fatto che ha reso impossibile la sopravvivenza dei partiti più piccoli). Le elezioni parlamentari del 2007 hanno definitivamente proclamato RU come l'unico partito del potere.

I critici di questo sistema sottolineano l'ineguaglianza tra le risorse messe a disposizione a RU e agli altri partiti (finanziamenti, accesso ai mezzi di comunicazione, pressione amministrativa sugli elettori, brogli elettorali) equiparando la situazione ad un "autoritarismo elettorale"⁴ e richiamano l'attenzione sulle politiche di soppressione degli istituti della democrazia nella Russia. Altri⁵ invece interpretano il progetto partitico dell'ex-Presidente e attuale Premier Putin come il preludio ineluttabile verso un sistema bi-partitico composto dalla presenza di un partito più forte che avrebbe governato, idealmente RU, e un secondo partito che invece avrebbe ricoperto il ruolo di op-

³Makinen S., "Parties in Russia: from a pseudo-system towards fragmentation", in *FIIA Briefing Paper* 34, June, 2009, p. 4.

⁴Goloso G., "Elektoral'nai avtoritarizm v Rossij", in *Pro et Contra* 12, 2008, pp. 22-35.

⁵Rahr A., *Rossja zhmet na gaz*, Moscow, Olma Media Group, 2008, p. 214.

posizione. Uno dei partiti (RU) sarebbe stato espressione delle idee conservatrici, mentre l'altro sarebbe diventato il partito di stampo liberale.

La presenza di RU come partito dominante mette in discussione quelle classificazioni tradizionali del panorama politico che si basano sulla dicotomia “destra contro sinistra” e rende più appropriata una distinzione tra i partiti in base al grado di lealtà che dimostrano nei confronti del Cremlino. In questo senso il sistema partitico russo appare come una piramide basata su tre strati gerarchicamente disposti: 1) un partito dominante – RU e il movimento a suo sostegno, ossia il FPP (Fronte Popolare Panrusso); 2) i suoi “satelliti” come il PLD (Partito Liberal-Democratico) e RG (La Russia Giusta); e 3) i suoi oppositori quali il PC (Partito Comunista) e il movimento sociale UFD (Unione delle Forze di Destra) con i partiti che ne sono derivati quali il PARNAS (Partito della Libertà Popolare).

c. I partiti politici

Russia Unita: A differenza dei partiti politici che tradizionalmente vengono ideati e creati sulla base di un sostegno proveniente dal basso, RU è stata ideata dai funzionari di Stato, burocrati (in russo *cinovnicchi*) posizionati ai vertici del potere, allo scopo di massimizzare il loro controllo sui processi politici. Questa peculiarità ha ripercussioni su tre aspetti caratterizzanti RU: l'organizzazione del partito, la sua ideologia e il ruolo nella direzione politica. L'organizzazione di RU si è sviluppata secondo il principio della “gestione esterna” effettuata dal Cremlino. Così mentre le attività di *routine* del partito vengono affidate ai suoi vertici, le decisioni strategiche sul suo operato vengono prese esternamente, ossia dai leader del Cremlino. Questa rigida separazione dei compiti e della direzione del partito ha assicurato una maggiore disciplina al suo interno nonché la sua forte centralizzazione. La nomina di Putin nel 2008 alla carica di leader di RU (seppure egli non fosse mai stato un suo membro formale) non ha invertito il suddetto principio. I *cinovnicchi* necessitavano di una RU intesa come strumento di mantenimento dello status quo e non di un cambiamento. Per questo, RU apertamente dimostrava la sua lealtà al regime politico russo e ai suoi leader, mentre le posizioni del partito su questioni cruciali rimanevano piuttosto vaghe. Ad esempio, lo *slogan* di RU alle elezioni parlamentari del 2007 che esortava di votare per il “Piano Putin” non decifrava il contenuto preciso di questo piano⁶. Contrariamente alla logica tradizionale che richiede un'ideologia per la sopravvivenza di una qualsiasi formazione politica, nel caso di RU la sua totale assenza ha giovato alla sua esistenza. Tale paradosso si potrebbe spiegare con l'aumento della stabilità in Russia, intesa in senso lato, delineatasi all'inizio del nuovo secolo, e alla quale conseguiva un calo della domanda di ideologia da parte della popolazione. Inoltre, la mancanza di ideologia forniva un ampio spazio di manovra nelle posizioni politiche, del quale, invece, non poteva avvalersi l'opposizione, frammentata, indebolita dai dissidi interni e incapace di formare un fronte compatto e ideo-

⁶ Il cosiddetto “Piano Putin” aveva l'obiettivo di mantenere la continuità del potere attraverso la creazione, attorno alla figura del Presidente russo, di un gruppo ristretto di persone influenti che avrebbe potuto controllare le leve del potere, soprattutto nel caso di cambio del Presidente.

logico contro RU. Infine l'idea di RU come partito del Governo la destinava a essere soggetta alle direttive politiche del Cremlino, e quindi ad avere un ruolo circoscritto nella costruzione della politica interna. Tuttavia, alcuni segnali di potenziale indebolimento e/o esaurimento dell'attrattività del sistema in generale e di RU in specifico, come i risultati delle elezioni locali del marzo 2009 (alle quali RU ha perso in media il 10% dei consensi), le tensioni nella società, la crisi economico-finanziaria e l'avvicinarsi di due importanti tornate elettorali (parlamentari nel 2011 e presidenziali nel 2012) sono stati tra le cause della costituzione nel maggio 2011 del FPP. L'obiettivo del FPP, come annunciato da Putin, è di ampliare la base elettorale di RU includendovi persone/enti che altrimenti non ne farebbero parte (sindacati, organizzazioni non-governative, associazioni di imprenditori e gruppi giovanili) e stimolando il flusso di nuove idee, proposte e personaggi politici. Un tentativo, in altre parole, di *rebranding*, di riguadagnarsi la credibilità e l'immagine, in vista delle elezioni tanto cruciali per il futuro del Paese, di un elettorato unito e compatto *vis-à-vis* gli altri partiti, di inglobare più *decision-makers* possibili in grado di assicurare l'influenza degli attuali leader politici anche dopo le elezioni, e di avviare una nuova fase ispirata al maggior dialogo con le parti sociali che si sentono escluse dai processi politici⁷, ma che con ogni probabilità rimarrà un "dialogo condizionato e controllato". La creazione del FPP coincide pressoché con una sessione primaverile 2011 della Duma di Stato contrassegnata dall'approvazione di un numero considerevole di leggi a carattere sociale. Come RU, anche il FPP non ha un orientamento politico-ideologico ben definito, cosa che complica ulteriormente la competizione per gli altri partiti.

I partiti "satelliti": La limitata competizione nel panorama partitico russo ha stimolato la creazione di partiti-satelliti. Questi ultimi, leali al partito dominante e/o sue alternative fittizie, erano preposti a proteggere il partito del potere per mezzo della formazione di una sua "riserva" o sostituto, e a indebolire l'opposizione frammentando i suoi voti e dirottandoli verso altri partiti. La tendenza si è radicata soprattutto nel primo decennio del nuovo secolo, quando il Cremlino si è attivato a "creare opposizione". Alle elezioni parlamentari del 2003 l'unione tra alcuni partiti nazionalisti e di sinistra ha visto la nascita del blocco RODINA (Patria) il quale, grazie ai cospicui finanziamenti e campagne populiste, doveva deviare i voti destinati ai Comunisti. Entrata nel Parlamento, RODINA ha tentato di svincolarsi dalle direzioni del Cremlino, ma senza successo. L'idea fondante della RODINA è stata alla base di un altro progetto nel 2006, inteso a minare il sostegno al PC, quando tre partiti già esistenti sono confluiti in RG con un orientamento di sinistra. La RG è stata accolta come il partito che potesse sostituirsi, in caso di necessità, a RU. Nonostante gli iniziali successi di RG, la nomina di Putin come leader di RU ha ridotto significativamente la sua autonomia e oggi il suo futuro rimane incerto. Tra i "satelliti", PLD rimane la più preziosa formazione politica per Mosca. Sin dall'inizio il partito è riuscito a conciliare la retorica nazional-populista con la lealtà al Cremlino. Inoltre il PLD doveva appoggiare le proposte avanzate dall'esecutivo, bloccando le iniziative dell'opposizione, e creare nella popolazione l'immagine di un partito nazionalista, attrattivo per molti elettori, senza minacciare lo status quo. Sgravato da un

⁷ Ad esempio, i membri del FPP potranno nominare i loro candidati per le alte cariche politiche nella Duma di Stato e nelle regioni.

compito specifico all'interno del Parlamento, dove la RU dispone della maggioranza assoluta, il PLD diviene particolarmente importante in sede di elezioni quando convoglia i voti di coloro che condividono l'idea nazionalista e di coloro che si dichiarano contrari agli oligarchi e ai Comunisti.

L'opposizione: Negli anni Novanta l'opposizione (prima anti-comunista e dopo comunista) ha un peso considerevole nella formazione del sistema partitico russo. Al contrario nel primo decennio del nuovo secolo sia il PC che i liberali sono stati interessati da un progressivo processo di affievolimento della loro influenza sulle decisioni politiche. Il disegno politico che le modifiche sulla normativa sui partiti hanno configurato dopo il 2000, e la presenza di RU come partito primario, non lasciavano all'opposizione altre scelte che accettare di essere assoggettata al Cremlino o perdere il proprio status. "L'amministrazione di Putin ha eliminato tutti i candidati e potenziali concorrenti nel campo politico. Ciò ha comportato l'assenza oggi di figure politiche di approvazione nazionale e estera, cioè da parte dell'Occidente"⁸. Il Parlamento Europeo, infatti, ha aspramente criticato di recente la Russia per gli ostacoli in cui si imbattono i partiti politici durante l'iter di registrazione per poter partecipare alle elezioni e che, secondo le parole di Bruxelles, pregiudicano l'instaurarsi di un reale pluralismo politico nel Paese⁹. Tre erano in particolare le strategie sperimentate dall'opposizione – l'uscita di scena, proteste e lealtà – ma nessuna si è rivelata vincente, come si vede dall'analisi. I Comunisti hanno esaurito il loro potenziale di mobilitazione delle masse contro il regime già nel 1996, quando costituivano la frazione più cospicua nella Duma di Stato, ma non hanno fatto di questo un loro punto di forza. La mancanza di un ricambio generazionale nella composizione dei vertici del PC e di un ammodernamento del suo programma politico ha rappresentato un altro elemento di debolezza che nel tempo sta causando la progressiva erosione della prospettiva di determinare i processi politici. Come spiega il sociologo Lev Gudkov "soltanto il 4-6% della popolazione è disposta a votare per la persona di Gennadi Ziuganov contro il 7-8% che sosterebbe Ziuganov in quanto leader dei Comunisti. La sua presenza è conveniente politicamente perché non costituisce una minaccia per il regime"¹⁰. In tal senso l'iniziativa del PC di dar vita nel 2011 al Fronte Popolare dei Volontari può essere interpretata come una risposta di retorica elettorale al FPP ideato da Putin, ma che ancora una volta viene a testimoniare la carenza di alternative rispetto alla figura di Putin come leader nazionale. Il partito Iabloko ha sofferto più di tutti i cambiamenti politici dopo il 2001. Nonostante negli anni Novanta avesse raggiunto una certa popolarità grazie alle proteste contro l'esecutivo e alle continue crisi caratterizzanti quel periodo, le problematiche interne (abbandono di alcuni membri e insufficienza di mezzi finanziari) che l'hanno colpito hanno destabilizzato la sua esistenza e il suo operato, che oggi si limita, seppure con scarsi risultati, solo a livello regionale. Con l'avvicinarsi delle elezioni parlamentari nel dicembre 2011 si è ripresentato inoltre il problema dell'assenza di un leader forte e carismatico capace di guidare il partito nella gara politica. A differenza dei Comunisti, il principale partito liberale russo, l'UFD, ha adottato un atteggiamento di quasi-opposizione, dichiarandosi

⁸ Rodin I., Tsvetcova R., "Protzent Ziuganova", in *Nezavisimaya Gazeta*, 5 luglio 2011.

⁹ Si veda la risoluzione del Parlamento Europeo sulla *Preparations for the Russian State Duma elections in December* [P7_TA-PROV(2011)0335].

¹⁰ Rodin e Tsvetcova, 2011, op. cit.

contrario ai cambiamenti della direzione politica. All'inizio, durante le elezioni parlamentari del 1999, l'UFD ha sostenuto Putin e la sua politica in Cecenia ricevendo in cambio il beneplacito del Cremlino. Tuttavia nelle condizioni di dominio parlamentare di RU, quest'ultima non aveva bisogno di alleati liberali e l'influenza dell'UFD è iniziata a calare. Nel 2003 l'UFD non è riuscita ad assicurarsi un posto nel Parlamento e questa sconfitta ha portato alla riorganizzazione del partito e all'abbandono di alcuni dei suoi membri. Soltanto dopo la disastrosa esperienza alle elezioni parlamentari del 2007 l'UFD ha invertito rotta nella propria condotta politica e ha optato per la strategia di aperta protesta contro il sistema instaurato da Putin, accusando quest'ultimo di inclinazioni autoritarie, proclamandosi a difesa dei principi democratici (elezioni libere e trasparenti, libertà di parola, separazione dei poteri, competizione tra i partiti), e di un ruolo circoscritto dello Stato nell'economia. La sconfitta ha però causato la spaccatura del partito in diverse formazioni minori: alcune professano la cooperazione con l'esecutivo al fine di ottenere una certa influenza sulla politica nazionale e in prospettiva di potere presentarsi alle elezioni, mentre altre, al contrario, sostengono che un simile passo equivarrà alla definitiva rinuncia all'identità e ai principi liberali. Uno dei successori dell'UFD è il movimento Solidarietà, fondato nel 2008 e guidato da personaggi come Boris Nemtsov, l'ex-campione di scacchi Garri Kasparov, l'attivista dei diritti umani Lev Ponomarev e l'ex-Vice Ministro dell'Energia Vladimir Milov. Il suo programma "300 passi verso la libertà" proponeva 300 misure concrete che devono essere adottate per far avanzare gli obiettivi liberali e promuovere una maggiore competizione nella vita politica ed economica in Russia. Particolarmente indicative di un rilancio della visione liberale e delle sue potenzialità, sebbene ancora deboli, sono state le elezioni municipali tenutesi nell'aprile del 2009 a Sochi, la città che ospiterà le Olimpiadi invernali nel 2014, quando Nemtsov ha raccolto il 13,5% dei consensi, posizionandosi secondo dopo il candidato-sindaco prescelto dal Cremlino (77%). Benché sia difficile proiettare questa vittoria sul piano nazionale, il risultato appare significativo (si ricordi che alle elezioni parlamentari nel 2007 i liberali avevano raggiunto appena il 2,6% dei voti) considerando l'importanza che la città ricopre negli interessi della leadership russa in termini di prestigio internazionale e di benefici economici. Due dei leader di Solidarietà, ossia Vladimir Milov e Boris Nemtsov, insieme a Mikhail Kasyanov e Vladimir Ryzhkov hanno firmato nel settembre 2010 un accordo per la costituzione di una coalizione delle forze democratiche, detta "Per una Russia senza arbitrio e corruzione", che qualche mese più tardi, nel dicembre dello stesso anno, ha dato vita al PARNAS, con a capo i quattro leader della coalizione. Lo scopo è di ottenere la registrazione del partito per poter partecipare alle elezioni parlamentari nel 2011 e, in caso di insuccesso, di boicottare le elezioni e non riconoscere come legittima la futura composizione del Parlamento russo. Un'altra ex-fazione dell'UFD, nota come La Giusta Causa, è invece associata al Cremlino e al suo tentativo di far convogliare gli elettori di destra in un gruppo che possa essere controllato. Secondo Leonid Gozman, leader dell'UFD e di La Giusta Causa, nell'attuale regime sarebbe impossibile creare un partito senza la collaborazione con le autorità, ovvero senza portare la destra nell'attuale *mainstream* politico. Tale linea non è stata disattesa nemmeno dall'improvvisa entrata, nel 2011, nella qualità

di leader del partito dell'oligarca e miliardario russo Mikhail Prokhorov¹¹. Nonostante le sue idee politiche filo-europee e all'apparenza in forte disaccordo con la politica estera della diarchia Putin-Medvedev¹², egli in realtà è vicino al Cremlino e agli interessi economici che sorreggono il potere di Putin. Basta osservare che Prokhorov non ha avanzato delle azioni concrete in contrasto con i vertici russi. La sua comparsa è sintomatica della particolare commistione esistente nella Russia odierna tra la politica e gli interessi economici, che tuttora si conferma la chiave principale di analisi delle dinamiche del potere nel Paese. L'ex-presidente dell'UFD, Nikita Belykh, ha invece optato per una soluzione del tutto diversa dalle precedenti, opponendosi ad aderire alle formazioni politiche eredi dell'UFD. Belykh ha infatti accettato la proposta del Presidente Medvedev di diventare Governatore della regione di Kirov, una delle regioni più povere della Russia, precisando che la sua decisione non fosse stata dettata dalla rinuncia alle sue convinzioni liberali ma piuttosto dalla volontà di metterle in pratica. Se Belykh dovesse riuscire nei suoi intenti, questo potrebbe portare dei vantaggi indiscussi alla corrente liberale in Russia. Qualsiasi sia il futuro, sullo sfondo rimane l'incapacità dell'opposizione di emergere nel panorama politico e di costituire un punto di riferimento per il Cremlino e per la popolazione russa. Il motivo principale sembra essere la mancanza di una piattaforma ideologica e sociale da contrapporre a RU, diversa dal semplice rifiuto di tutto ciò che viene identificato con il sistema instaurato da Putin. A questo si aggiunge anche l'attitudine dei russi a prediligere il voto per un personaggio politico piuttosto che per un'idea politica, la quale in ogni caso stenta a essere espressa dai partiti attuali. Ecco perché alle elezioni parlamentari nel dicembre 2011 si può attendere una riconferma della posizione di dominio del partito di governo, mentre la lotta tra gli altri partiti sarà incentrata soprattutto sull'obiettivo di raggiungere il secondo posto. Questi ultimi infatti cercheranno non tanto di unire gli elettori attorno alle proprie idee politiche quanto di controbilanciare la retorica populista di RU.

d. Medvedev ed il suo programma di modernizzazione

Il rapporto tra il Presidente Medvedev e il Premier Putin può avere un impatto decisivo sul futuro del sistema partitico in Russia per due motivi: secondo la Costitu-

¹¹ Prokhorov è stato direttore generale di NORILSK NICKEL, una delle più grandi produttrici di nichel al mondo; attualmente ricopre la carica di direttore generale della POLYUS ZOLOTO, il più grande produttore di oro della Federazione Russa, e presidente del gruppo d'investimento ONEXIM GROUP.

¹² Secondo Prokhorov la Russia dovrebbe nel prossimo futuro e al più presto entrare nell'Area Schengen e nella Zona Euro perché questa adesione porterà benefici sia alla Russia sia all'Unione Europea. Egli afferma inoltre che la Russia deve sviluppare le proprie industrie e abbandonare la moneta nazionale, il rublo, considerando la dipendenza di quest'ultimo esclusivamente dal petrolio e dal gas. L'Unione Europea necessita di un maggior territorio e di basi per le proprie produzioni, e solo grazie all'avvicinamento alla Russia essa potrà salvare alcuni dei suoi Stati Membri che oggi sono a rischio di *default*. Se questo scenario dovesse realizzarsi, afferma Prokhorov, in futuro il mondo sarebbe diviso in tre macro-aree economiche: le Americhe, Cina, la Grande Europa (Russia compresa).

zione russa il Presidente dispone di poteri più ampi rispetto a quelli conferiti al Primo Ministro, e se il Presidente Medvedev decidesse di farsi promotore di un'effettiva liberalizzazione e modernizzazione del sistema politico, come aveva annunciato all'atto della sua nomina come Capo dello Stato, ciò potrebbe minare la solidità della verticalizzazione del potere e del sistema in vigore. In pratica però, la diarchia Medvedev-Putin gode del pieno rispetto e fiducia reciproci, e appare improbabile che nel breve lasso di tempo che ci separa dalle elezioni presidenziali nel 2012 vi possano essere dei dissidi tali da incrinare in maniera significativa l'equilibrio tra i due.

Tuttavia, è già in corso una proposta di modifica del sistema partitico, seppur di modesta entità, che non mira tanto a compromettere il sistema attuale e la sua logica (alla quale manca del resto una reale alternativa e l'insoddisfazione popolare non è ben radicata e esplicita), quanto piuttosto a rafforzarlo e adattarlo (in questo senso modernizzarlo) al nuovo contesto interno e internazionale (in funzione del *reset* nei rapporti con l'Occidente e con l'Unione Europea in primis, con la quale la Russia ha avviato il Partenariato per la Modernizzazione). Nel suo discorso annuale davanti all'Assemblea Federale, nel novembre 2008, Medvedev ha suggerito alcuni emendamenti alla normativa sui partiti e sul sistema elettorale, che sono stati approvati nel corso del 2010 dal Parlamento russo. Così, per poter registrare un partito oggi sarà sufficiente dimostrare l'appartenenza di 40.000 invece dei precedenti 50.000 persone, mentre i partiti che raggiungono dal 5 al 7% dei voti potranno avere uno o due rappresentanti nella camera bassa del Parlamento – la Duma di Stato. Medvedev ha inoltre sostenuto l'idea di organizzare degli incontri regolari con gli esponenti dei diversi partiti, di abbassare, per le elezioni nel 2016, la soglia dal 7 al 5% per entrare nel Parlamento, di permettere a tutti i partiti di partecipare nei dibattiti televisivi, e di continuare a perfezionare il sistema politico anche sulla base delle proposte pervenute dai partiti rappresentati nel Parlamento. Al Forum Economico di San Pietroburgo, svoltosi nel giugno 2011, il Presidente Medvedev si è inoltre dichiarato a favore di una sostanziale decentralizzazione del potere e della creazione di una commissione ad hoc incaricata di avanzare dei progetti sul tema. La proposta, all'apparenza eversiva, ha avuto un chiaro carattere elettorale, perché toccava la sensibilità sia dell'élite politica regionale, con riguardo all'idea di un possibile allentamento della verticalizzazione del potere, sia quella della popolazione, che spesso lamenta l'eccessiva centralizzazione della gestione dei fondi federali.

Tutte queste modifiche, alcune in disaccordo con lo status quo voluto qualche anno prima dallo stesso Putin, potrebbero essere intese come un segnale che il sistema ha raggiunto un certo grado di stabilità, ma ora necessita di sviluppare anche dei canali di interazione con gli altri attori del panorama politico in modo da poter controllare e prevenire una sua possibile condizione di vulnerabilità e/o incrinatura del rapporto di consenso con la popolazione. Il programma di ammodernamento della Russia, promosso dal Presidente Medvedev, poggia soprattutto su una modernizzazione tecnologica, di innovazione e avanzamento industriale ed economico del Paese tali da superare l'arretratezza generale in cui versa la Russia dopo il crollo dell'Unione Sovietica. La determinazione di Mosca, annunciata con la Dottrina per la Sicurezza Nazionale nel 2009, in piena crisi economica, di diventare la quinta potenza economica nel mondo entro i prossimi anni non appare quindi casuale. Cinque sono in particolare le sfere-chiave nelle quali, secondo Medvedev, bisogna investire per garantire il raggiungimento dell'obiettivo preposto: tecnologia medica, efficienza energetica, energia nucleare,

tecnologie spaziali e telecomunicazioni, tecnologie dell'informazione. Nonostante Medvedev sostenga che sia la politica che l'economia debbano essere modernizzate, la priorità viene data allo sviluppo economico. L'ammodernamento del sistema politico, secondo il Cremlino, dovrebbe quindi emergere gradualmente e in ogni caso in modo controllato. Questa è la visione che nel breve periodo i vertici russi tenteranno di consolidare piuttosto che sfidare, come auspicato in Occidente. Innovare l'economia diventa però un compito arduo in un sistema politico dalle caratteristiche suddette, profondamente corrotto, poco trasparente e non competitivo. Questa è del resto la posizione dell'Unione Europea espressa nella sua interpretazione del Partenariato per la Modernizzazione avviato con Mosca.

10. Il sistema economico ed i rapporti economici internazionali

di Anna Marra

a. Quadro di sintesi

Dalla disgregazione dell'URSS, la Russia ha attraversato una transizione verso un'economia di mercato lunga e difficile, caratterizzata da episodi di particolare gravità come il *default* dell'agosto 1998. Dal 1999, grazie a un'economia globale in espansione e alla costante ascesa dei prezzi del petrolio, la Russia ha trasformato un fattore di vulnerabilità – l'eccessiva dipendenza dall'esportazione di materie prime – in *driver* della crescita. La leva energetica è servita quale strumento di pressione geopolitica, arma di riscatto dalle umiliazioni subite dalla popolazione e di riaffermazione dello status di grande potenza. La recente crisi globale ha bruscamente interrotto una fase espansiva durata dieci anni e “smascherato” impietosamente le strutturali debolezze del modello di sviluppo finora seguito; un modello tuttavia coerente con il sistema fortemente accentratissimo instauratosi con l'ascesa politica di Vladimir Putin.

In presenza di prospettive di crescita pressoché dimezzate rispetto al passato e ampiamente inferiori rispetto alle maggiori economie emergenti, inclusi gli altri BRIC, il modello di sviluppo russo rischia di trasformarsi in modello di sottosviluppo e arretratezza; e di relegare a un ruolo di secondo piano il Paese, o “di emirato petrolifero” secondo l'espressione di recente utilizzata dal Presidente Medvedev.

Da più parti si torna a parlare di riforme strutturali – avviate, interrotte, e mai portate a compimento da parte di Putin – necessarie per modernizzare la Russia e accrescere il potenziale dell'economia. I vertici del Paese si trovano di fronte a un bivio cruciale, a scelte da compiere, che potrebbero condurre a modifiche negli attuali assetti di potere. Il quadro è incerto. Per certi versi sembra tutto fermo; per altri invece sembra che qualcosa cominci a muoversi nella giusta direzione. La posta in gioco è altissima: il futuro del Paese, ma anche il consenso politico alla coppia Putin-Medvedev.

b. Dall'economia pianificata al mercato: una difficile transizione

Avviata nell'URSS della seconda metà degli anni Ottanta, la transizione al mercato è avvenuta attraverso una dolorosa *shock therapy*. La drammaticità della situazione

di partenza, al di là degli errori sicuramente compiuti in seguito, anche per inesperienza, dai riformisti, non avrebbe comunque consentito in Russia una transizione “indolore”.

L’economia pianificata aveva fatto vivere le persone in una sorta di “dimensione immobile”; la quale, tuttavia, offriva alcune certezze, come i prezzi, immutati nel tempo e nello spazio, e l’accesso a taluni *benefits* a titolo gratuito o a costo molto contenuto: istruzione, sanità, trasporti, servizi comunali (acqua, riscaldamento, elettricità, telefono). Conseguentemente, per gran parte della popolazione la *perestroika* ha significato, in primo luogo, incertezza, crollo di un sistema, disoccupazione e impoverimento complessivo.

Per un numero ristretto di persone (i cosiddetti “oligarchi”), al contrario, le privatizzazioni dei primi anni Novanta e, successivamente, il programma noto come *loans for shares* del 1995, hanno permesso di entrare in possesso di ampia parte delle ingenti ricchezze del Paese. I GFI (Gruppi Finanziario-Industriali), cui ancora oggi fa capo larga quota dell’economia, sono sorti in quegli anni.

Instabilità politica ed economica hanno raggiunto l’apice il 17 agosto 1998, giorno in cui il Presidente Yeltsin annunciò che lo Stato non era in grado di onorare il proprio debito interno. Tra i fattori scatenanti il *default* vi fu sicuramente un prezzo del petrolio sceso su valori minimi (10 dollari al barile); ma questo si inseriva in una situazione di prolungata difficoltà dell’intero apparato produttivo, forte indebitamento statale, finanze pubbliche in disordine, debolezza delle istituzioni e del potere centrale.

c. L’età dell’oro “nero” dell’economia (1999-2008)

Il 1998 rappresenta, tuttavia, sotto molti aspetti, un punto di cesura tra due Paesi differenti. A partire dal 1999 la Russia registrava una rapida e, per certi versi, inaspettata ripresa, cui contribuivano diversi fattori, tra i quali: a) l’ascesa del prezzo del petrolio, vero motore della crescita¹; b) politiche di bilancio equilibrate, data l’impossibilità, dopo il *default*, di indebitarsi nuovamente sul mercato dei capitali; c) una svalutazione in termini reali del rublo e la conseguente sostituzione delle importazioni con beni prodotti internamente, che dava una spinta al settore produttivo; d) la flessione in termini reali delle tariffe energetiche, che avvantaggiava le imprese russe rispetto alle concorrenti estere.

Tra il 1999 e il 2008 la Russia attraversava una lunga fase espansiva, con un PIL in crescita a un tasso medio annuo tra il 6 e il 7%. I prezzi del petrolio erano in sensibile costante ascesa, trainati dalla domanda globale (e dalla speculazione), e la disoccupazione era scesa intorno al 6%. La sostanziale solidità della posizione finanziaria era confermata dalla marginale incidenza del debito estero statale (3% circa in rapporto al PIL) e da ingenti riserve valutarie. Il *rating* sovrano era risalito dalla fascia speculativa fino all’*investment grade*, mentre il saldo della bilancia commerciale era in surplus come pure il bilancio federale. Dopo anni di fughe di capitali, la Russia registrava ingenti afflussi di risorse, e le imprese straniere tornavano a insediarsi.

¹ Secondo quanto osservato, in Russia tassi di crescita del PIL superiori al 5% si sono registrati solo in concomitanza con valori del greggio elevati.

Unica nota negativa era rappresentata dalla dinamica inflazionistica. L'indice dei prezzi al consumo, sceso al di sotto delle due cifre, dal 2007 aveva ripreso a salire sopra il 13%, colpendo le fasce più povere.

d. Il modello di sviluppo ante-crisi: principali caratteristiche e punti di debolezza

Innegabile *driver* della ripresa e fattore di forza del Paese è stata la sensibile ascesa dei prezzi delle materie prime, di cui la Russia è tra i maggiori produttori a livello mondiale, che ha fatto affluire nell'economia miliardi di dollari.

Si tratta di un *driver* che rappresenta al contempo un fattore di debolezza per l'eccessiva dipendenza dal comparto energetico. Per motivi storici e naturali – industrializzazione forzata in epoca sovietica e ampia disponibilità di materie prime – l'economia si caratterizza, infatti, per la forte incidenza delle grandi industrie legate al settore estrattivo e la modesta incidenza delle piccole e medie imprese.

Gli ingenti afflussi di “petrodollari” difficili da sterilizzare nell'economia determinano, inoltre, l'apprezzamento del rublo – o, in alternativa, elevata inflazione – che danneggia la competitività del comparto manifatturiero (fenomeno noto come *dutch disease*).

Un fattore di incertezza deriva poi dal peso dello Stato nell'economia. La cosiddetta “vicenda YUKOS”, avviata nel luglio 2003 con l'accusa di evasione fiscale mossa dal Cremlino alla maggiore società petrolifera privata russa, e conclusasi con una rinazionalizzazione di fatto, ha “gelato” per quasi due anni il *business climate* e segnato l'inizio di una *new deal*, con lo Stato quale attore di primo piano in tutti i settori ritenuti strategici.

Negli anni coincidenti con la seconda Presidenza Putin e l'inizio del mandato del suo delfino Medvedev (2004-2008), si è assistito a un'accentuata ri-focalizzazione dell'economia sul settore energetico e militare – con finalità anche geopolitiche – e alla crescente influenza dello Stato in tutti i settori ritenuti strategici (materie prime, difesa, alte tecnologie, banche). A orientamenti liberali in talune aree si sono contrapposti indirizzi protezionisti in altri (i citati settori strategici). Le riforme strutturali necessarie al completamento del processo di transizione a una compiuta economia di mercato hanno subito quindi una battuta d'arresto (quando non un'inversione di marcia).

Si è assistito, inoltre, ad un altro fenomeno: la nascita degli “oligarchi di Stato”, i fedelissimi di Putin posti al vertice delle aziende strategiche a controllo pubblico (quasi tutti provenienti dalle file dell'ex-KGB come Putin), *lobby* potente e più pericolosa, a ben guardare, degli altri oligarchi, in quanto laddove questi ultimi – a motivo anche di un loro non-allineamento o forzato allineamento alle posizioni del Cremlino – hanno contribuito a promuovere un processo di democratizzazione sia in politica che in economia, quelli putiniani – forti del potere acquisito – agiscono per mantenere lo status quo. E questa potentissima *lobby* si è non di rado, opposta per ambizioni personali ai cosiddetti “oligarchi privati” a capo dei menzionati GFI. Questi ultimi, inoltre, alla ricerca di fonti ulteriori di reddito, si sono rivolti verso altri settori di attività (telecomunicazioni, alimentare, autoveicoli, etc.). Laddove una qualche diversificazione dell'economia si è realizzata, ciò è avvenuto nell'invarianza degli assetti proprietari;

secondo cioè un modello non ottimale, in quanto ha rafforzato gruppi di potere già forti causando l'uscita dal mercato dei concorrenti di minori dimensioni.

Il modello economico della Russia allo scoppiare della crisi si caratterizzava pertanto per: a) concentrazione delle leve strategiche (in primis materie prime, difesa, settore bancario, alte tecnologie) in grandi corporazioni statali²; b) scarsa diversificazione dell'economia (produttiva, territoriale, proprietaria); c) modesti afflussi di risorse finanziarie dall'estero per investimenti produttivi, con tutte le conseguenze negative in termini di potenzialità di sviluppo non sfruttate, arretratezza tecnologica, inadeguatezza delle infrastrutture.

Per gli investitori, stranieri e russi, l'ampiezza della presenza dello Stato nell'economia generava e genera tuttora incertezza. Non è casuale che il volume degli IDE sia rimasto oltremodo modesto rispetto ad altre economie emergenti (Cina e Brasile soprattutto).

e. L'impatto della crisi globale e la tenuta complessiva del sistema

La crisi globale ha bruscamente interrotto un decennio di crescita. La Russia si è scoperta nuovamente vulnerabile ed esposta a fattori endogeni, al di fuori del proprio controllo.

Passata pressoché indenne attraverso le turbolenze finanziarie dell'estate 2007 grazie all'arretratezza del proprio sistema bancario, non è stata, invece, risparmiata dalle turbolenze che hanno colpito i mercati mondiali dall'agosto 2008 (e, successivamente, come vedremo, dalla caduta dei prezzi delle materie prime). Queste ultime, infatti, hanno acuito le forti tensioni di un sistema finanziario già da mesi investito da una generale *flight to quality* degli investitori originata da: a) gli attacchi del Cremlino alla società petrolifera TNK-BP (joint-venture anglo-russa) e alla MECHEL, che avevano riportato alla memoria la "vicenda YUKOS"; b) il conflitto russo-georgiano.

Gli attacchi del Cremlino hanno minato la fiducia e le aspettative degli investitori stranieri, mentre il conflitto russo-georgiano ha aggiunto un rischio geopolitico. La conseguenza è stata il disimpegno (quando non la "fuga") dal mercato russo: vendita massiccia di *asset* denominati in rubli, caduta dei corsi azionari, tensioni di liquidità e pressioni sul cambio, ingente deflusso di capitali.

Il quadro macroeconomico ha iniziato a deteriorarsi più tardi rispetto ad altri Paesi – nel primo semestre del 2008 il PIL cresceva dell'8% – quale effetto della minore domanda globale e della conseguente caduta del prezzo del petrolio a 1/4 del valore *record* toccato a luglio 2008 (147 dollari al barile).

Il concorso di fattori "importati" e interni ha innescato una crisi di particolare gravità anche perché le autorità ne hanno sottovalutato gli effetti attivandosi in ritardo. I vertici, infatti, mostrando una miopia difficilmente giustificabile, hanno creduto che la Russia potesse passare immune attraverso la crisi (come se la globalizzazione non fosse una realtà e le materie prime non venissero esportate verso le maggiori economie). Per

² VNESHEKONOMBANK VEB, ROSNEFT, GAZPROM, SBERBANK, VNESHTORGBANK-VTB, per citare le più rilevanti.

un Paese che trae oltre il 60% delle proprie entrate dalla vendite di idrocarburi il crollo del greggio sotto i 40 dollari ha avuto effetti devastanti. L'economia praticamente si è bloccata. Solo a questo punto le autorità hanno varato piani di sostegno.

Nel 2009 il PIL si è contratto dell'8% circa, la produzione industriale è scesa con tassi a due cifre, e lo stesso è avvenuto circa la domanda interna e gli investimenti. Unico dato positivo è stata la discesa dell'inflazione.

Va comunque riconosciuto che l'economia nel suo complesso ha tenuto, grazie alla solida situazione finanziaria. Una disciplina fiscale e di bilancio prudente, politiche monetarie e del cambio equilibrate, riforme legislative importanti, infatti, hanno garantito, all'arrivo della crisi, maggiore *resilience* di fronte a *shock esterni*³. La Russia ha potuto varare pertanto un ampio piano di stimolo fiscale.

f. Il dopo-crisi: luci ed ombre

Dove si trova attualmente la Russia? Il Paese è uscito dalla recessione grazie alla ripresa dell'economia globale e alla progressiva risalita dei prezzi del petrolio. Le stime governative per il 2010 parlano di una crescita di poco inferiore al 4% (3,8).

Le proiezioni elaborate dal Fondo Monetario Internazionale per il biennio 2010-11 sono anch'esse positive (+4% nel 2010 e +4,3% nel 2011). La ripresa pertanto c'è, ma modesta, a tassi quasi dimezzati rispetto a quelli registrati nel decennio ante-crisi.

La ragione principale è da ricercarsi nell'andamento della domanda globale di idrocarburi e soprattutto del prezzo del petrolio sui mercati internazionali; che nei prossimi anni dovrebbe mantenersi sui livelli attuali (80-85 dollari al barile) per non compromettere una ripresa tuttora debole e ampiamente diversificata per aree geografiche.

Le stesse stime riportate dal Ministero delle Finanze nel *budget* 2012-2013 sono inferiori agli 80 dollari⁴. In Russia, attualmente, la ripresa sarebbe trainata dalla sensibile espansione dei consumi più che dall'*export* di prodotti energetici; e ciò anche quale naturale effetto degli stimoli fiscali⁵. L'espansione della domanda interna, peraltro, si traduce di frequente in una crescita delle importazioni che riduce l'avanzo della bilancia commerciale.

I prezzi al consumo nel frattempo hanno ripreso a salire, per effetto altresì degli incendi della scorsa estate: l'inflazione ha raggiunto il 7,6% nel periodo gennaio-novembre e potrebbe superare l'8% a fine 2010.

³ Il Paese aveva infatti: a) accantonato in un apposito fondo di stabilizzazione ampia parte delle entrate petrolifere (e dal 2008 anche del gas) con l'obiettivo di disporre di un cuscinetto patrimoniale in caso di brusche oscillazioni nel prezzo del greggio; b) accumulato riserve valutarie per 600 miliardi di dollari (le terze a livello mondiale dopo Cina e Giappone); c) ridotto il peso del debito estero statale (marginale rispetto al PIL) anche tramite l'estinzione anticipata del debito in valuta nei confronti del Fondo Monetario Internazionale e del Club di Parigi; d) improntato il bilancio federale a criteri di programmazione e contenimento della spesa pubblica e introdotto il *budget* triennale al fine, altresì, di contenere le pressioni inflazionistiche.

⁴ 2012: 78; 2013: 79.

⁵ Come gli incentivi all'acquisto di autovetture prodotte in Russia.

Forte di entrate fiscali in continua crescita, il bilancio federale ha registrato per anni un ampio avanzo. La brusca contrazione del gettito fiscale causata dalla caduta del prezzo del petrolio, unitamente a un programma di aiuti alle fasce più deboli a carattere non temporaneo, ha influito negativamente sull'evoluzione della spesa pubblica⁶: il *budget* federale del 2009 si è chiuso con un deficit pari al 6,2% del PIL (nel 2008 era, invece, pari al 4,2%) e nel 2010 dovrebbe ammontare al 5,3%. Un deficit è previsto, altresì, nel *budget* triennale 2011-2013 (2011: -3,6%; 2012: 3,1%; 2013: 2,9%)⁷.

Sulle prospettive economiche pesano, infine, anche le scelte degli investitori. Il cosiddetto *Russian appetite* che, seppure a fasi alterne, ha attraversato il Paese dal 2003 alla metà del 2008, è fortemente diminuito, e la Russia rischia di essere sfavorita rispetto a mercati alternativi (soprattutto asiatici). Sarà necessario un forte impegno per attirare nuovamente capitali stranieri. Condicio sine qua non resta il miglioramento del *business environment*.

g. Potenziale di crescita e vulnerabilità del modello di sviluppo

A uscire fortemente ridimensionato da questa crisi – dal 7 al 4% – è non solo il tasso di crescita reale dell'economia russa, bensì, elemento di maggiore preoccupazione, quello potenziale. La coincidenza tra i due tassi evidenzia che – prezzo del petrolio stabile nei prossimi anni – il Paese dovrà intervenire sulle determinanti la crescita per assicurarsi saggi superiori a quelli stimati. E lo potrà fare unicamente promuovendo lo sviluppo di settori diversi da quello energetico.

Ciò comporta la necessità di una modifica radicale al modello di sviluppo prevalso in Russia in questi anni. La crisi globale ha confermato quanto da anni affermano le organizzazioni internazionali e gli economisti liberali russi: la non sostenibilità di un'economia eccessivamente incentrata sullo sfruttamento delle risorse naturali, e dipendente pertanto da fattori esterni (andamento della domanda, prezzo delle materie prime).

Emergono le responsabilità dei vertici, i quali non hanno saputo/voluto sfruttare la lunga fase espansiva per portare a termine le riforme strutturali necessarie per affrancare l'economia dal circuito "esportazione risorse naturali-importazione prodotti finiti" e diversificare il tessuto produttivo, investendo sulle infrastrutture, riducendo il peso della burocrazia e della corruzione, riducendo il peso dello Stato nell'economia, e instaurando un *business climate* favorevole all'iniziativa imprenditoriale privata e agli investimenti produttivi dall'estero.

E questo pur riconoscendo attenuanti, ossia le oggettive difficoltà di: a) diversificare l'economia in presenza di una disponibilità pressoché illimitata di risorse naturali; b) promuovere un sistema di piccole e medie imprese manifatturiere (soprattutto in Siberia e nell'Estremo Oriente russo) in grado di competere con le merci a basso costo

⁶ Alcune misure di stimolo fiscale saranno difficili da rimuovere perché hanno le caratteristiche di sostegni permanenti a fasce deboli della popolazione (es. il forte incremento delle pensioni).

⁷ Per finanziare il deficit è previsto un indebitamento sui mercati domestici e internazionali, opzione percorribile a motivo della modesta incidenza del debito pubblico sul PIL, a cui dovrebbe aggiungersi il programma di privatizzazioni recentemente annunciato.

prodotte in Cina, Corea e Giappone; c) dotare il Paese di infrastrutture adeguate alle dimensioni del suo immenso territorio; d) rimuovere le *legacy* passate, ossia la pesante eredità del modello di sviluppo dell'URSS.

h. Un modello di sviluppo coerente con l'attuale modello politico. La concezione prevalente di Stato ed i suoi riflessi in economia

Con l'ascesa al potere di Putin – come Primo Ministro e poi come Presidente – si interrompe l'attuazione delle riforme strutturali. Questa battuta d'arresto, pur se in qualche misura necessitata da fattori contingenti (porre rimedio al “caos eltsiniano” circoscrivere la negativa influenza degli oligarchi nella gestione dello Stato), ha, tuttavia, bloccato un percorso virtuoso, utile per la crescita del Paese, in senso non solo economico, ma altresì politico e sociale.

Il modello economico ha risentito, da un lato, del ri-affermarsi di un sistema politico fortemente accentrato (la cosiddetta “verticale del potere”)⁸; dall'altro, della scarsa esperienza delle istituzioni democratiche da parte del popolo russo. Si può sostenere che il modello di Stato forte, affermatosi con Vladimir Putin, sia incompatibile con una vera economia di mercato – in cui lo Stato definisce il quadro normativo (“le regole del gioco”) per poi limitarsi al ruolo di arbitro? Che in Russia sussista pertanto un fattore “politico” che influenza negativamente l'economia?

A noi sembra di sì. Una motivazione potrebbe rinvenirsi nel rapporto tra pubblico e privato, nella convinzione, tuttora diffusa, che il rafforzamento dei privati indebolisca lo Stato e il suo prestigio, essendo sostanzialmente estranea l'idea di un Paese forte economicamente quale risultato della forza congiunta dei privati (siano essi singoli o imprese). La presenza-ingerenza dello Stato e il ruolo subordinato dei privati viene fatto ritenere naturale per evitare il prevalere di interessi egoistici. In tale contesto, anche gli investimenti dall'estero – laddove conducano all'assunzione del controllo di società russe – vengono interpretati da parte della popolazione alla stregua di una “colonizzazione” straniera, come tale inaccettabile (anche per motivi di orgoglio nazionale).

Un simile sistema politico difficilmente potrà coniugarsi a un'economia moderna, aperta e concorrenziale. Ciò, a nostro avviso, spiega perché le riforme strutturali da anni suggerite dal FMI e dall'OCSE siano state ritardate e mai completate⁹, in quanto il loro obiettivo è proprio ridurre il perimetro della presenza statale nell'economia – retaggio del centralismo sovietico – per accrescere il peso dei privati (sia russi che stranieri).

Allo stesso modo, lo sviluppo di piccole e medie imprese, pur se fondamentale per la diversificazione e la crescita, non è ritenuto prioritario, in quanto condurrebbe al rafforzamento dei singoli. E la storia recente del Paese ha mostrato come, raggiunto il potere economico, i privati abbiano cercato favori politici per condizionare quando non

⁸ Parzialmente motivato dalla necessità di contrastare tendenze centrifughe insite nelle dimensioni della Russia.

⁹ Intendiamo riferirci alle privatizzazioni nei settori strategici, alla frammentazione dei monopoli o quasi-monopoli, a una maggiore apertura agli investimenti esteri, all'adozione degli *standard* internazionali (contabili, *corporate governance*, giuridici, ecc.).

asservire il Governo centrale ai loro interessi, come avvenuto con gli oligarchi durante la Presidenza di Boris Yeltsin.

In Russia si è affermato pertanto un capitalismo funzionale a un sistema politico non democratico, con tutte le conseguenze e le anomalie che ne conseguono. La “democrazia guidata” o “democrazia sovrana”, al di là della terminologia utilizzata, in fondo è una *updated release* di un regime autocratico, con il peso aggiuntivo degli interessi personali, le ambizioni politiche ed economiche degli uomini che Putin ha trasformato in oligarchi di Stato.

Un modello di sviluppo del genere è però di fatto distorto: l’economia diviene - non diversamente dalla democrazia - “guidata” dallo Stato. Ma controllo pubblico ed efficienza raramente marcano insieme. Un vero processo di evoluzione in senso moderno delle istituzioni statali (amministrative, giudiziarie, legislative, ecc.) e di Governo non ha avuto effettivamente luogo. Sono processi lunghi, che non si possono importare *tout court*. Quale logica conseguenza, manca quel sistema di *checks and balances* che contemperì interessi pubblici e privati. Il modello russo rischia così di sommare l’inefficienza economica dovuta alla forte presenza pubblica e il perseguimento di interessi comunque privati da parte della non tanto ristretta élite degli oligarchi, di Stato e non, che stanno traendo un immenso beneficio dalle ricchezze del Paese.

i. Un modello di sviluppo o di arretratezza?

Da questa eredità non ci si affrancherà facilmente. Né interessata a promuovere cambiamenti che indeboliscano lo Stato centrale è la classe al potere pronta ad agitare il vessillo del nazionalismo patriottico contro le ingerenze straniere negli affari interni del Paese, e (anche giustamente) lo “spettro” degli anni Novanta e dell’ingovernabilità.

Il modello economico sotteso a questo sistema politico in prospettiva, tuttavia, è foriero di conseguenze negative. Se si opera un confronto con l’ampiezza e la rapidità dei cambiamenti in corso nei maggiori Paesi emergenti, quello russo ci appare non tanto un modello di sviluppo quanto, viceversa, di sottosviluppo e arretratezza, che discende dalla istintiva diffidenza verso l’esterno (verso il nuovo) - se si esclude una minoranza della popolazione - visto come una minaccia alla cultura e ai valori russi e fattore potenzialmente destabilizzante. A noi sembra una costante della storia russa il contrasto tra forze che spingono il Paese ad aprirsi e a modernizzarsi (anche in senso economico, politico, culturale) e quelle che lo spingono invece a chiudersi, finendo però per accumulare sottosviluppo tecnologico e, di conseguenza, economico.

Quest’ultimo atteggiamento ha contribuito in passato al *gap* di sviluppo con l’Occidente. Almeno in quattro occasioni sono state necessarie profonde riforme per colmare questo divario, causato anche dall’isolamento: con Pietro il Grande, esempio più eclatante, con Alessandro II, con lo stesso Stalin e, da ultimo, dopo lo scioglimento dell’URSS.

Il *gap* con l’Occidente non si è mai colmato e in prospettiva vi si potrebbe aggiungere quello nei confronti delle maggiori economie emergenti. La Russia, insieme a Cina, India e Brasile era stata indicata tra gli attori di primo piano sulla scena mondiale per tassi di sviluppo. Il quadro emerso dalla crisi tuttavia è ben diverso. Secondo le stime dell’FMI, i saggi di crescita della Russia sono ampiamente inferiori rispetto ai

principali Paesi emergenti, come quelli del sud-est asiatico, e gli altri BRIC, in primis Cina e India, passate praticamente indenni attraverso la crisi e locomotive della ripresa, come mostra la tabella:

Tassi di crescita delle economie esperiti e stimati nel periodo 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Brasile	5,1%	-0,2%	7,5%	4,1%	4,1%
Cina	9,6%	9,1%	10,5%	9,6%	9,8%
India	6,4%	5,7%	9,7%	8,4%	8,0%
Russia	5,2%	-7,9%	4,0%	4,3%	3,7%
Economie avanzate	0,2%	-3,2%	2,7%	2,2%	
Stati Uniti	0,0%	-2,6%	1,7%	2,3%	
Area Euro	0,5%	-4,1%	3,3%	1,5%	

Fonte: International Monetary Fund, 2010, *World Economic Outlook Database*, in www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx

E del resto quale potrebbe essere il contributo della Russia se non quello di “fo-raggiatore” (tramite le materie prime) della crescita altrui e indirettamente della propria? Per quanto ancora la Russia potrà essere accettata tra i “grandi della Terra” in presenza di un’economia debole e arretrata?

Il modello di sviluppo potrebbe mettere a repentaglio il mantenimento stesso dello status di grande potenza, *leitmotiv* della politica estera in questi anni. La leva energetica ha indubbiamente giocato un ruolo chiave: motore della ripresa economica, strumento di pressione geopolitica, arma di riscatto dalle umiliazioni seguite allo scioglimento dell’URSS; ma, in prospettiva, potrebbe arrecare al Paese più svantaggi che vantaggi.

Il Paese ha invece bisogno assoluto di restare legato agli altri BRIC per motivi di prestigio: per la Russia si tratta di mantenere un ruolo di rilievo non più dato per scontato, laddove Cina, India e Brasile, ed altre economie, stanno accrescendo la loro influenza nel panorama mondiale (basti pensare al G20 che ha di fatto rimpiazzato il G8).

I. La Russia di fronte ad un bivio: le sfide di MLT e le riforme strutturali

La Russia post-crisi rimarrà, per forza di cose, dipendente dall’*export* di prodotti energetici, stanti le difficoltà di portare a termine, in tempi di debole crescita e minori risorse finanziarie, quanto non è stato realizzato durante la fase espansiva. Il Paese si trova tuttavia davanti a scelte importanti da compiere per accrescere il suo potenziale economico e lo può fare solo apportando i necessari correttivi a un modello di sviluppo penalizzante.

L’imperativo, oggi come in passato, è lo stesso: realizzare le riforme strutturali. Gli investitori esteri possono sostenere la ripresa e accelerare il cambiamento tramite afflusso di capitali, trasferimento di *know how* e tecnologie.

Le riforme strutturali si traducono nelle seguenti azioni: realizzare un ampio programma di privatizzazioni per ridurre il peso dello Stato, accresciutosi in Russia come altrove per gli interventi di sostegno all’economia; contrastare decisamente corruzione e inefficienze burocratiche anche attraverso l’assunzione di risorse *skilled* nel comparto

pubblico; apportare le modifiche legislative e regolamentari necessarie per realizzare un *business environment* che incoraggi gli investimenti diretti esteri a fini produttivi (e non speculativi); promuovere attivamente una diversificazione produttiva, geografica e proprietaria (larga parte dell'economia è infatti in mano o allo Stato o ai GFI); rafforzare e modernizzare le infrastrutture, anche grazie ai capitali stranieri, dal momento che l'URSS ha pagato in termini di arretratezza il mancato utilizzo della tecnologia per scopi civili (esattamente il contrario dell'esperienza statunitense)¹⁰; riprendere i negoziati per l'ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, la cui adesione contribuirebbe ad accrescere la concorrenza interna e la trasparenza tra imprese con effetti positivi sulla *corporate governance*¹¹; frenare l'uscita di cervelli dal Paese e attrarne viceversa dall'estero.

I vertici, ossia il *tandem* Putin-Medvedev, stanno facendo tesoro della crisi passata o, invece, preferiscono una comoda posizione attendista, di attesa cioè che i prezzi del petrolio riprendano a salire? Qualcosa si inizia a muovere, noi crediamo. I vertici non possono rimanere fermi. Nel dopo-crisi, infatti, le riforme strutturali appaiono cruciali: una ripresa trainata perlopiù dai consumi interni e un prezzo del petrolio intorno agli 80 dollari al barile bloccano la crescita del PIL intorno a un modesto 4%. La posta in gioco è altissima: ne va del consenso politico alla coppia Putin-Medvedev, e del prestigio interno e internazionale della Russia.

m. Esiste una Russia di Medvedev?

Se esiste, non può essere per il momento molto diversa da quella di Putin, l'uomo che lo ha messo al potere nel 2008. Il mandato di Medvedev verrà a scadenza nel 2012. Solo allora si potrà valutare se Medvedev sia Stato solo un "utile idiota", cioè una meteora per consentire a Putin di tornare al potere.

Dalla sua nomina Medvedev ha costantemente richiamato la necessità di riaffermare la *rule of law*, di contrastare la burocrazia e la corruzione, di modernizzazione il Paese puntando su ricerca e innovazione. A molti sono sembrati i soliti gesti simbolici, retorica priva di vera volontà di tradurre in realtà quanto detto, da sempre utilizzata dai vertici per dare alla popolazione l'idea (o la speranza) che essi abbiano compiuto atti decisivi e che si preoccupino davvero del Paese. Senza poi verificare se il gesto si sia effettivamente tramutato in atto.

Il quadro è incerto. Per certi versi sembrerebbe tutto fermo, siccome la Russia non stia facendo alcun passo avanti. Secondo la *survey* annuale condotta dall'associazione Transparency International, nel Corruption Perception Index 2010, ad esempio, la Russia figura al 154° posto su 178 Paesi, in peggioramento rispetto alle rilevazioni

¹⁰ La tecnologia non ha migliorato la vita della popolazione e non ha dato origine a quel circuito virtuoso – impossibile ovviamente in un'economia pianificata – di attrarre investitori privati che sostenessero la ricerca e l'innovazione.

¹¹ Putin ha invece "congelato" i negoziati, e ha costituito un'unione doganale con Kazakhstan e Bielorussia.

precedenti¹². Gli altri BRIC si trovano in posizione migliore, con il Brasile al 69° posto, la Cina al 78° e l'India all'87° posto.

A parziale difesa di Medvedev va detto che – non diversamente da Obama – egli soffre la circostanza di essere stato eletto durante una delle più gravi crisi economiche a livello globale. E quindi potrebbe pagare per colpe passate, non sue, senza avere avuto né il tempo né il potere per apportare un cambiamento. E questo anche perché chi è al potere (o vicino) e trae vantaggi politici ed economici dallo status quo (come gli oligarchi di Stato) farà di tutto per ostacolare un processo di cambiamento.

Alcuni segnali di mutamento sembrano, invece, emergere negli ultimi mesi. Intendiamo riferirci al Memorandum of Understanding di recente siglato tra MICROSOFT e SKOLKOVO, al programma di privatizzazioni in fase di definizione, e anche alla destituzione del Sindaco di Mosca. Il piano di privatizzazioni approvato dal Governo il 21 ottobre scorso prevede l'alienazione di quote (perlopiù minoritarie) in circa 900 società nei prossimi cinque anni. Elementi di novità sono: a) l'inserimento di imprese strategiche tra quelle oggetto di dismissione; b) la previsione che lo Stato sia disposto a cedere il controllo¹³. Il programma di privatizzazioni è motivato dall'esigenza sia di accrescere l'efficienza delle aziende citate e modernizzarle che di “far cassa” – gli introiti attesi sono stimati in 60 miliardi di dollari – e ridurre il *deficit* del bilancio. Il piano tuttavia va anche nella direzione di favorire l'ingresso dei privati (russi e stranieri), di capitali, tecnologia, *know how*.

La destituzione del sindaco di Mosca, invece, ha un alto valore simbolico e politico, atteso l'immenso potere di Luzhkov. Mosca è il cuore economico-finanziario del Paese, dove si produce più del 20% del PIL e vive il 7% della popolazione.

In conclusione, sembrerebbe emergere una più chiara volontà da parte di Medvedev di modificare e rivedere il modello economico russo. In questo senso potremmo dire che la crisi abbia fatto bene alla Russia. Se questo porterà anche a un riequilibrio di poteri – sia economico che politico – è ancora presto per dire.

¹² Nel 2009 figurava al 146° posto su 180 Paesi, e nel 2008 al 147° posto su 180 Paesi.

¹³ Tra le società di maggiore interesse figurano la VTB, seconda banca russa, e la SBERBANK, prima banca, la RUSSIAN AGRICULTURE BANK, la RUSHYDRO, la SOVCOMFLOT, l'AEROFLOT, le FERROVIE RUSSE, ROSTELECOM e pure la ROSNEFT. Anche gli investitori stranieri dovrebbero poter partecipare, ma entro limiti prestabiliti.

11. La politica estera e di sicurezza

di Matteo Verda

a. Introduzione

La politica estera della Federazione Russa, dopo un decennio di caotico ripiegamento rispetto all'epoca sovietica, a partire dal 2000 ha conosciuto una ritrovata assertività. Alla base di questa inversione di tendenza vi è stato l'effetto combinato di un cambiamento dei processi politici interni e di una congiuntura internazionale favorevole. Se da un lato, infatti, l'ascesa e il consolidamento della leadership di Vladimir Putin ha segnato un passaggio chiave nella riorganizzazione degli apparati statali russi e delle dinamiche interne, il mutato contesto internazionale e la congiuntura economica favorevole alle esportazioni russe hanno fornito alla politica estera russa le occasioni e i mezzi per giocare nuovamente – pur tra molte debolezze – un ruolo di primo piano a livello regionale e globale¹.

Il primo mandato presidenziale di Putin (2000-2004), caratterizzato nella dimensione interna da un riaffermarsi dell'autorità statale, ha visto sul piano internazionale il mantenimento di una sostanziale apertura della leadership russa verso l'Occidente. Alla base di questa scelta si può individuare innanzitutto la consapevolezza da parte dell'élite russa dell'importanza dei fattori economici nel determinare la capacità di proiezione internazionale. A questo scopo, la cooperazione economica con l'Occidente – e soprattutto con l'Europa – ha costituito uno strumento importante, garantendo un mercato di sbocco affidabile e in crescita per le esportazioni di idrocarburi e, nello stesso tempo, fornendo capitali per gli investimenti e la crescita. Alla ritrovata disponibilità dei presupposti materiali dell'azione ha corrisposto la necessità di garantirsi la legittimità internazionale nel perseguimento degli interessi nazionali. La lotta al terrorismo islamista condotta a livello globale dagli Stati Uniti e appoggiata – almeno nelle sue fasi iniziali – da un consenso quasi universale dei principali attori del sistema internazionale ha offerto l'occasione per legittimare un atteggiamento russo più assertivo, tanto nella periferia

¹ Per una ricostruzione completa della politica estera russa nell'ultimo decennio, si veda: De Haas M., *Russia's foreign security policy in the 21st century*, London, Routledge, 2010. Per una disamina dei fattori chiave della politica estera e di sicurezza russa, si veda: Oliker O., Crane K., Schwartz L.H., Yusupov C., *Russian foreign policy. Sources and implications*, Santa Monica, Rand, 2009.

interna – la Cecenia – quanto nella parte caucasica e in quella asiatica del cosiddetto “estero vicino”, cioè quella fascia di Paesi di nuova indipendenza che erano stati sotto il diretto controllo di Mosca fino alla fine degli anni Ottanta. Sebbene l’assertività russa fosse dettata da ragioni interne e dalla percezione di queste aree come vitali per la proprio sicurezza, la contestualizzazione delle azioni russe nella lotta globale al terrorismo ne ha in parte limitato le ricadute internazionali.

A partire dal secondo conflitto iracheno (2003), la politica estera russa si è fatta progressivamente più aggressiva, con una sempre più netta contrapposizione con la NATO e lo scopo dichiarato di ristabilire l’influenza russa su tutto l’estero vicino. Il progressivo cambiamento nell’atteggiamento russo nei confronti dell’Occidente è stato determinato da tre fattori. Innanzitutto, il perdurare degli alti prezzi del petrolio sul mercato internazionale ha mantenuto alto il valore delle esportazioni russe, garantendo crescita economica e gettito fiscale in aumento per il Governo. In secondo luogo, l’espansione dell’influenza occidentale verso Oriente ha rappresentato un ridimensionamento ulteriore delle capacità di influenza russe negli Stati limitrofi, provocando la reazione di Mosca. In particolare, l’espansione di NATO (2004) e UE (2004 e 2007), e lo scoppio delle rivoluzioni colorate in Georgia (2003) e Ucraina (2004), hanno causato forti reazioni nell’élite russa, riproponendo la questione dell’accerchiamento, tradizionale nel pensiero strategico russo. Infine, il delinearsi di un incipiente multipolarismo, dovuto principalmente allo sviluppo economico cinese, ha rappresentato un’occasione per l’élite russa di perseguire il tradizionale progetto di ridimensionamento del ruolo globale degli Stati Uniti.

L’elezione a Presidente di Dmitrij Medvedev (2008) non ha presentato momenti di significativa rottura nella politica estera russa. Viceversa, il cambio di amministrazione a Washington (2009) ha offerto un’occasione per ridefinire il rapporto con gli Stati Uniti in modo più cooperativo (il cosiddetto *reset*). I primi risultati di questo nuovo corso sono stati positivi e hanno permesso al Governo russo di conseguire obiettivi importanti, come un maggior coinvolgimento nel sistema di difesa europeo e la firma del nuovo trattato START (2010) sulla riduzione degli armamenti strategici nucleari. Questi obiettivi, oltre ad un’indubbia valenza militare, hanno importanti ricadute di tipo economico sulle strategie di Mosca: non dover investire ulteriori risorse per la competizione strategica con gli Stati Uniti permette infatti alla Russia di liberare risorse per l’ammodernamento delle Forze Armate e la preparazione al contrasto di nuove minacce. Questa ricadute sono tanto più importanti alla luce della crisi economica, che ha avuto conseguenza rilevanti anche in Russia.

b. Le direttrici della politica estera

La politica estera delle Federazione Russa è una politica necessariamente multi-vettoriale e complessa, fatta dell’equilibrio di diverse direttrici. Una serie di fattori concomitanti determina questa situazione: innanzitutto, la vastità del suo territorio, esteso su due continenti, comporta confini comuni con 15 Stati diversi – dalla Norvegia alla Corea del Nord – e implica un impegno su fronti distanti ed eterogenei. In secondo luogo, l’eredità sovietica ha lasciato alla Federazione Russa un ruolo importante a livello regionale e globale – a cominciare dal seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza

dell'ONU – e gli strumenti per mantenere una rete di rapporti bilaterali e multilaterali molto estesa, con le opportunità e i costi che questo comporta. Infine, la struttura dell'economia russa pone vincoli significativi al Governo di Mosca: da un lato, infatti, il ruolo cruciale dell'esportazione di risorse naturali energetiche e di armamenti impone di relazionarsi costantemente con gli Stati importatori; dall'altro, le inerzie strutturali della pianificazione sovietica implicano ancora oggi un certo livello di integrazione tra l'economia russa e quella delle altre economie post-sovietiche, con inevitabili ricadute sul piano politico².

Tra le diverse direttrici che informano la politica estera russa, quella con l'Occidente resta ad oggi quella più importante. Sia sotto il profilo militare, sia sotto quello commerciale, gli Stati Uniti e i suoi alleati europei restano il primo referente di Mosca sul piano internazionale. Frutto della competizione bipolare, l'arsenale nucleare della NATO resta nei fatti l'unica potenziale minaccia esistenziale per la Russia e come tale conserva un ruolo di primo piano nella dottrina militare di Mosca. Inoltre, sebbene i commerci internazionali siano in fase di progressivo riequilibrio, l'Europa è e resterà nel prossimo decennio il primo *partner* commerciale russo, determinando la necessità di un intenso e continuo dialogo politico che assicuri continuità agli investimenti e favorisca la crescita attraverso un'integrazione nell'economia globale che vada oltre il solo scambio di materie prime.

L'importanza del rapporto con l'Occidente non significa che esso sia lineare e non problematico. L'oscillazione tra la necessità della cooperazione e la latente competizione per l'influenza sull'area post-sovietica imprimono infatti un andamento altalenante alle relazioni russo-occidentali. Inoltre, mentre Mosca agisce in modo unitario, gli interlocutori occidentali della Federazione Russa sono piuttosto eterogenei, complicando ulteriormente il quadro ma offrendo nel contempo a Mosca un certo margine di manovra.

Le differenze tra gli Stati occidentali non si limitano ad una divergenza tra gli Stati Uniti e gli Stati europei, ma attraversano la stessa Europa. Da un lato, infatti, le élite di alcuni Paesi, tra cui Germania, Italia e Francia, hanno un orientamento di politica estera molto aperto nei confronti della Russia, tanto da porsi spesso in contrasto con Washington. Dall'altro, invece, il Governo britannico e quelli degli Stati dell'Europa Centro-Orientale sono decisamente più cauti nelle aperture a Mosca. La politica estera russa – con una significativa continuità storica – ha sfruttato queste differenze tra gli Stati europei, intessendo una strategia basata sui rapporti bilaterali, con l'obiettivo di lungo periodo di un *decoupling* della sicurezza europea da quella statunitense e di un riassetto del quadro di sicurezza a livello europeo, che vada oltre l'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e che estenda verso Occidente l'influenza russa, offrendo un'alternativa alla progressiva cooptazione degli ex-Stati del blocco sovietico nelle istituzioni occidentali.

² Sull'interazione economica tra la Federazione Russa e le ex-Repubbliche Sovietiche, si vedano: Niklasson C., "Russian leverage in Central Asia", in *FOI Defence Analysis*, 2008, pp. 37-40; Freinkman L., Polyakov E., Revenco C. "Trade performance and regional integration of the CIS Countries", in *World Bank Working Paper*, No. 38, 2004; Darden K., *Economic liberalism and its rivals: the formation of international institutions among the post-Soviet States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Accanto a questi obiettivi di lungo periodo coesistono tuttavia anche rilevanti incentivi a perseguire una stretta collaborazione con le istituzioni euro-atlantiche, NATO in primis. La volontà dell'élite russa di giocare un ruolo a livello globale necessita di un coinvolgimento diretto sulle principali questioni, che deve per forza passare per una cooperazione con gli Stati Uniti e i loro alleati. In particolare alcune tematiche, come il rallentamento della proliferazione nucleare, la stabilizzazione dell'Asia Centrale e la lotta al terrorismo di matrice islamica, sono particolarmente rilevanti per la Federazione Russa e hanno fornito in concreto ampie occasioni di cooperazione e coinvolgimento. In tal senso, un passaggio fondamentale è rappresentato dalle trattative sull'accesso della Federazione Russa all'Organizzazione Mondiale del Commercio, processo nel quale gli Stati occidentali giocano un ruolo fondamentale.

Accanto alle relazioni con l'Occidente esistono altre direttrici primarie della politica estera russa, già oggi centrali e destinate a crescere di importanza nei prossimi decenni³. Innanzitutto, il rapporto con la Cina: i due Paesi condividono oltre 4.000 Km di confine e sono legati da una cooperazione economica e militare molto dinamica, come dimostrato dal crescente interscambio e dalla sempre più significative attività della SCO (Shanghai Cooperation Organization). Da circa un decennio, infatti, la Russia e la Cina sono accomunate da importanti convergenze tattiche. Innanzitutto, l'obiettivo di limitare il ruolo degli Stati Uniti, sia nel teatro centroasiatico sia a livello globale. In secondo luogo, la collaborazione nella lotta al radicamento del terrorismo islamista, fonte di potenziale instabilità in Asia Centrale. In terzo luogo, la significativa complementarità commerciale, basata sullo scambio tra materie prime e attrezzature militari russe e prodotti finiti a basso costo cinesi.

Alcuni di questi fattori di convergenza tra Russia e Cina sono tuttavia transitori ed il loro progressivo sfaldamento appare evidente. In particolare, in campo commerciale la collaborazione russa per la Cina è infatti sempre meno rilevante strategicamente. Innanzitutto, le esportazioni di armamenti russi verso la Cina hanno subito un crollo a causa degli intensi investimenti sull'industria interna fatti da Pechino⁴. Inoltre, l'ulteriore sviluppo dell'industria bellica cinese aumenterà la pressione competitiva sugli altri mercati di riferimento russi, con inevitabili ricadute negative sui rapporti bilaterali. In secondo luogo, lo sviluppo dei gasdotti e oleodotti che collegano direttamente Turkmenistan e Kazakistan alla Cina ha portato ad un superamento del monopsonio russo nell'area, riducendo per Pechino il ruolo strategico della cooperazione russa in materia energetica, nonostante il valore assoluto delle esportazioni sia comunque in aumento.

Il progressivo superamento dei fattori di convergenza tra Russia e Cina è destinato a rimettere in evidenza il dato strutturale della latente competizione strategica tra i

³ Il *Foreign Policy Concept* russo del luglio 2008 pone l'accento sull'importanza della cooperazione con India e Cina, e richiama esplicitamente anche i BRICs, a sottolineare la dimensione sempre più concreta del multipolarismo tradizionalmente auspicato da Mosca.

⁴ Secondo Nel 2006, la Cina era il primo cliente russo e assorbiva il 57% delle esportazioni di armi. Nel 2009, il controvalore delle esportazioni si è contratto di quasi il 90%, relegando la Cina al quarto posto tra i clienti russi (dietro India, Algeria e Malesia) con una quota del 9%. Si veda: Stockholm International Peace Research Institute, 2010, *Arms Transfers Database*, in www.sipri.org/databases/armstransfers.

due Paesi. Nonostante le attuali ottime relazioni bilaterali, infatti, Russia e Cina sono tra loro in competizione per l'influenza regionale e globale e, in ultima analisi, rappresentano una potenziale minaccia militare reciproca. Qualora gli interessi dei due attori dovessero divergere in modo significativo – per tematiche come la sovranità su alcune risorse siberiane, l'influenza sulle Repubbliche centroasiatiche o i rapporti con il Giappone – gli aspetti conflittuali del rapporto sino-russo potrebbero accelerare in modo evidente. Ad accentuare questa situazione è la progressiva emersione – peraltro auspicata tanto dalla Cina quanto dalla Russia – di una configurazione multipolare del sistema internazionale, caratterizzata da una maggiore fluidità delle relazioni tra le principali potenze e da inevitabili incentivi al bilanciamento competitivo.

Parallelamente all'evoluzione del rapporto con la Cina, si consolida il tradizionale ruolo strategico del rapporto bilaterale russo con l'India. Radicata nell'epoca sovietica, la cooperazione russo-indiana ha la sua dimensione più importante nel settore degli armamenti⁵, anche se esistono rilevanti interessi pure in campo energetico (nucleare e idrocarburi) e si registra nel complesso un interscambio commerciale significativo e in costante aumento.

Russia e India sono stati storicamente accomunate da minacce simili e quindi da esigenze strategiche convergenti, che spesso hanno portato i due Paesi a collaborare più o meno apertamente sui temi della sicurezza. Le due principali minacce alla sicurezza indiana – Pakistan e Cina – sono infatti rilevanti anche per la Russia. Nel caso del Pakistan, si tratta di una rilevanza indiretta: il Paese costituisce da tre decenni un punto di riferimento fondamentale della strategia statunitense nell'area centroasiatica e la volontà russa di essere *partner* imprescindibile nell'area passa per un ridimensionamento del ruolo pachistano. Nel caso della Cina, Russia e India si trovano a dover fronteggiare direttamente una potenziale minaccia comune, che crea importanti incentivi alla cooperazione sulla sicurezza.

Più in generale, il ruolo di attori “deboli” nel nascente contesto bipolare e la relativa assenza di possibili contrasti di interessi potrebbero spingere Russia e India a cooperare in modo sempre più intenso sui tradizionali temi dell'energia, a cominciare dal nucleare, e degli armamenti ad alto contenuto tecnologico, come la cantieristica navale a propulsione nucleare e i *jet* da combattimento di ultima generazione, valorizzando le rispettive risorse senza compromettere la rispettiva autonomia sul piano internazionale.

Il quarto vettore, trasversale rispetto ai precedenti, è quello dei rapporti con l'estero vicino, ossia con le ex-Repubbliche Sovietiche divenute autonome agli inizi degli anni Novanta. Si tratta di un'area piuttosto eterogenea ma accomunata da una relazione speciale con Mosca, in sospenso tra la politica interna e quella estera. La presenza di istituzioni sociali ed economiche simili, la stretta integrazione economica e il ruolo centrale della Russia nel garantire la sicurezza interna ed esterna sono infatti alla base di una rete di rapporti bilaterali con Mosca che si spingono oltre le normali relazioni tra Stati indipendenti. A ciò si aggiunge una secolare consuetudine culturale, fatta

⁵ Il valore assoluto delle esportazioni di armi russe è raddoppiato tra il 2006 e il 2009: l'India è così stabilmente diventata il primo mercato finale degli armamenti russi, assorbendo circa il 39% delle esportazioni russe nel settore. Si veda Stockholm International Peace Research Institute, 2010, *ibidem*.

di matrimoni misti, presenza di reciproche minoranze etniche e un universale diffusione del russo quale lingua veicolare.

La cooperazione tra le ex-Repubbliche Sovietiche ha assunto la veste istituzionale della CSI (Comunità degli Stati Indipendenti), nata alla fine del 1991 per accompagnare la transizione post-sovietica ed evolutasi nel corso dei due decenni successivi. L'organizzazione ha lo scopo di coordinare tutte le principali politiche degli Stati membri, dall'economia all'immigrazione, dalle relazioni esterne alla sicurezza. Sebbene al suo interno emergano posizioni divergenti, la CSI è de facto uno strumento utilizzato dall'élite russa per mantenere la propria area influenza attorno ai confini della Federazione Russa⁶. Il coinvolgimento formale degli Stati dell'estero vicino nella sicurezza della Federazione Russa si basa invece sul Trattato di Sicurezza Collettiva (1992), a cui ha fatto seguito la creazione (2002) dell'OTSC (Organizzazione per il Trattato di Sicurezza Collettivo), impiegato da Mosca come strumento per coordinare le operazioni di stabilizzazione, soprattutto in Asia Centrale, e per dare una veste multilaterale ai contingenti russi stanziati nei diversi Paesi⁷.

Complessivamente, il mantenimento di un livello elevato di controllo sull'estero vicino rappresenta una precondizione dell'azione internazionale di Mosca ed è interpretata dall'élite russa come una necessità strategica per il mantenimento di un importante ruolo a livello globale della Russia stessa. L'influenza russa è tuttavia costantemente sfidata e, in misura significativa, erosa dalla competizione di altri attori per l'influenza nei diversi teatri regionali: in Europa Orientale e nel Caucaso dall'Occidente, in Asia Centrale dalla Cina. La necessità di contrastare queste penetrazioni è dunque una priorità dell'azione internazionale russa soprattutto sul fronte centroasiatico, dove la competizione cinese risulta particolarmente difficile da contenere.

Un quinto vettore della politica estera russa, attualmente in fieri ma che potrebbe rivelarsi determinante nei prossimi decenni, è quello dell'Artico. La regione, su cui si affacciano anche Stati Uniti, Canada, Danimarca e Norvegia, ospita ingenti risorse naturali ancora da sfruttare: secondo le più recenti stime americane, l'area potrebbe contenere fino al 20% delle riserve mondiali di idrocarburi⁸. Per la Russia, la possibilità di sfruttare queste riserve costituisce un fattore chiave per il mantenimento dei livelli produttivi – e quindi della capacità di esportazione – nel lungo periodo.

L'attenzione dell'élite russa per la questione artica è aumentata negli ultimi anni, focalizzandosi sulla rivendicazione di un'area più estesa sulla base della conformazione

⁶ Della CSI fanno parte – con stati giuridici diversi – Bielorussia, Ucraina e Moldavia in Europa Orientale; Armenia e Azerbaigian nel Caucaso Meridionale; Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan in Asia Centrale. Le tre Repubbliche Baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania) non hanno invece mai fatto parte della CSI, mentre la Georgia ne è uscita nel 2008.

⁷ A causa della natura particolarmente stringente degli impegni, la *membership* della OTSC è più ristretta di quella della CIS e riguarda, oltre alla Federazione Russa, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Turkmenistan.

⁸ Si vedano: Trenin D., Baev P. K., *The arctic. A view from Moscow*, Moscow, Carnegie Endowment for International Peace, 2010; Gautier D.L., Bird K.J., Charpentier R.R., Houseknecht D.W., Klett T.R., Pitman J.K., Moore T.E., Schenk C.J., Tennyson M.E., Wandrey C.J., "Circum-Arctic resource appraisal: estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle", in *USGS Fact Sheet* 2008-3049, 2008.

della piattaforma continentale russa. Particolarmente rilevanti in tal senso sono stati la spedizione “Arktika 2007”, durante la quale mini-sommergibili russi hanno raggiunto il fondale in corrispondenza del Polo Nord, e la “Strategia artica” del 2008, un documento ufficiale approvato da Medvedev che sottolinea il carattere strategico dell’impegno russo nell’area⁹. Nel complesso, tuttavia, l’attenzione verso la questione artica ha una forte valenza politica interna – per mobilitare consenso – mentre sul piano internazionale è probabile che assuma rilevanza solo nel lungo periodo, quando la domanda mondiale di energia e la capacità di investimento russo creeranno le condizioni per un’azione più decisa.

c. Dottrine militari e apparati di sicurezza

Le scelte di politica estera russa sono profondamente influenzate dalle questioni di sicurezza e dalle dottrine di impiego dei mezzi a disposizione. In particolare, l’imponente capacità militare ereditata dall’epoca sovietica costituisce un aspetto centrale del posizionamento internazionale della Federazione Russa, tanto da poter considerare l’arsenale nucleare russo come la premessa costitutiva della sua posizione di attore globale nel sistema internazionale. Tuttavia, anche la capacità convenzionale rappresenta un importante fattore strategico nella politica estera russa e all’occorrenza uno strumento operativo, come dimostrato nel caso del conflitto con la Georgia (2008) e nella difesa del confine tagiko-afgano. Di conseguenza, l’evoluzione della dottrina militare e la parallela riorganizzazione delle Forze Armate costituiscono un punto di riferimento importante per comprendere le costrizioni e le opportunità che lo strumento militare offre ai decisori di politica estera di Mosca¹⁰.

La dottrina militare della Federazione Russa ha conosciuto tre diverse formulazioni (1993, 2000, 2010), che hanno proceduto in parallelo ai tentativi compiuti dall’élite politica di riformare e aggiornare lo strumento militare. Nonostante le significative resistenze al cambiamento da parte dei vertici militari, timorosi di veder ridimensionata la propria influenza, le successive formulazioni delle dottrine strategiche hanno mostrato una crescente attenzione al mutare del contesto internazionale e delle minacce alla sicurezza nazionale, aprendosi ad un impiego più flessibile dello strumento militare: accanto al conflitto nucleare globale trovano infatti posto anche concetti come *peacekeeping* e *peace-enforcing* e, più in generale, la tutela degli interessi politico-economici russi¹¹.

Accanto all’evoluzione e all’adattamento della dottrina al nuovo contesto, esistono nondimeno anche importanti elementi di continuità rispetto all’epoca sovietica. Il più significativo è senza dubbio il ruolo fondamentale del deterrente nucleare, il cui

⁹ Vitale A., Romeo G., *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 203-224.

¹⁰ Il focus è in questa sede sugli apparati di sicurezza militari e sulla dimensione interna. Per una considerazione sul ruolo degli apparati di sicurezza interni e dei servizi di informazione, si veda, tra gli altri: Soldatov A., Borogan I., “Russia’s new nobility. The rise of the Security Services in Putin’s Kremlin”, in *International Affairs*, No. 5, Vol. 89, 2010.

¹¹ Sorprendentemente, la dottrina del 2010 non prevede alcun riferimento alla sicurezza energetica e alla sua tutela, nonostante la rilevanza del tema, anche nei discorsi ufficiali dell’élite.

impegno è previsto dalla dottrina del 2010 anche in caso di attacchi convenzionali che minaccino gli interessi vitali del Paese¹². Un altro elemento di significativa continuità è il fatto che la NATO sia indicata come il primo pericolo esterno per la sicurezza russa, sia per quanto concerne il suo allargamento, sia con riferimento alle operazioni fuori area.

Parallelamente all'evoluzione della dottrina militare, l'élite russa è impegnata in un processo di riorganizzazione delle Forze Armate, sia per rispondere meglio alle nuove esigenze operative, sia per mantenere competitivi a livello internazionale i propri *standard* tecnologici di punta¹³. Considerando l'impostazione organizzativa e le dimensioni dello strumento militare ex-sovietico, la riorganizzazione non può che passare per una massiccia riduzione quantitativa degli organici e degli equipaggiamenti, a favore di un incremento qualitativo¹⁴. L'opposizione che questo processo incontra nei vertici militari spiega i limitati risultati raggiunti fino ad ora, anche in considerazione delle limitate risorse dedicate in passato alla difesa¹⁵. La maggiore disponibilità economica e la leadership di Putin hanno tuttavia consentito di avviare negli ultimi anni riforme più incisive, iniziate con la nomina a Ministro della Difesa di un civile, Anatolij Serdyukov, e probabilmente destinate – se le condizioni economiche lo consentiranno – ad avere maggiore successo dei precedenti tentativi.

d. Possibili scenari futuri

L'evoluzione della politica estera e di sicurezza russa nel prossimo decennio dipende in misura determinante dal persistere delle condizioni che ne hanno determinato l'assertività nel decennio passato. Si tratta, da un lato, del processo di consolidamento verticale dei processi politici interni avviato da Putin. Dalla riforma militare a quella degli apparati di sicurezza, dalla riorganizzazione dell'economia a quella delle strutture federali, i processi in corso avranno ricadute significative sulla struttura statale russa e quindi sulla proiezione internazionale di Mosca, a livello regionale e globale. Se la

¹² Sulla dottrina militare russa del 2010 si vedano: De Haas M., "Russia's new military doctrine: a compromise document", in *Russia Analytical Digest*, No. 10, Vol. 78, 2010; e: Main S.J., "The mouse that roared, or the bear that growled? Russia's latest military doctrine (February 2010)", in *Defence Academy of the United Kingdom's Russian Series*, 2010.

¹³ Sullo stato e la riforma delle Forze Armate russe, si vedano: Lopreiato A., "La riorganizzazione delle Forze Armate della Federazione Russa secondo i principi del nuovo Consiglio di Difesa", in *Ricerche del Centro Militare di Studi Strategici*, ottobre, 2009; Baev P.K., "Russian military perestroika", in *Center on the United States and Europe at Brookings' US-Europe Analysis Series*, No. 45, 2010.

¹⁴ Questa riduzione deve interessare sia la componente convenzionale che quella strategica nucleare: in questa prospettiva si inquadra la già richiamata importanza dell'entrata in vigore del nuovo Trattato START, che consente di ridurre le spese del mantenimento dell'arsenale nucleare senza comprometterne la valenza strategica.

¹⁵ La spesa per la difesa (in miliardi di dollari del 2008) si è contratta da 314 miliardi nel 1989 (pari al 14,2% del PIL) dell'epoca sovietica a 66 miliardi nel 1992 (5,5%), fino al minimo storico di 21 miliardi nel 1998 (3,3%). A partire dal 2000, la situazione economica positiva ha consentito una crescita costante, portando la spesa per la difesa nel 2009 a 61 miliardi (3,5%). Si veda: SIPRI, *Military Expenditure Database*, 2010, www.sipri.org.

leadership attualmente in carica riuscirà nel processo di riforme avviato, è probabile che si assisterà ad un consolidamento delle posizioni russe nei diversi teatri regionali e ad un certo attivismo russo a livello globale.

La capacità di proiezione – e lo stesso processo di riorganizzazione interna – non possono tuttavia prescindere dalla disponibilità di risorse economiche. Analogamente a quanto avvenuto nel decennio passato, anche nel prossimo le capacità di azione russe dipenderanno dai proventi derivanti dall'esportazione di idrocarburi, a loro volta dipendenti dalle quotazioni internazionali del petrolio. Se le previsioni internazionali saranno confermate, il prezzo del greggio – a cui anche il valore del gas è agganciato – è destinato a mantenersi elevato e quindi sarà garantito per tutto il decennio il mantenimento dei presupposti materiali dell'azione internazionale russa.

Partendo da questi presupposti, è possibile individuare alcuni possibili sviluppi della politica estera russa lungo le diverse direttrici. Il rapporto con l'Occidente continuerà ad essere caratterizzato da un'oscillazione tra la necessità di cooperare in campo economico e in materia di sicurezza e l'inevitabile competizione per l'influenza sugli Stati dell'estero vicino, in Europa Orientale e attorno al Bacino del Caspio. Nel complesso, è probabile che gli incentivi alla cooperazione siano più forti, in considerazione della necessità russa non solo di continuare ad esportare materie prime – soprattutto verso l'Europa Occidentale – ma anche di attrarre investimenti esteri in Russia e diversificarne la struttura produttiva.

Il rapporto con la Cina sarà invece probabilmente destinato ad un'evoluzione più problematica. Nel corso del decennio, i fattori di convergenza russo-cinesi si indeboliranno, ma non faranno venir meno del tutto gli incentivi alla cooperazione. In campo economico, i commerci bilaterali continueranno a crescere, nonostante la ricerca di partners alternativi. In campo militare, la SCO rappresenterà una possibile camera di compensazione, in grado di coordinare le azioni sui punti di mutuo interesse – lotta al terrorismo islamista – e di offrire una sede di confronto per le eventuali divergenze che emergeranno.

A differenza di quello con la Cina, il rapporto con l'India è destinato a proseguire linearmente nel suo trend positivo, con un approfondimento della cooperazione sia in campo economico, sia in quello della sicurezza.

Infine, il rapporto con gli Stati dell'estero vicino sarà centrale per la Federazione Russa: dalla capacità di proiettare la propria influenza nelle ex-Repubbliche Sovietiche dipende tanto la sicurezza interna russa quanto la propria capacità di proiezione internazionale. In particolare, l'interesse russo a stabilizzare l'area (interna) del Caucaso Settentrionale implica un forte incentivo a proseguire un impegno diretto sul terreno nell'area del Caucaso Meridionale. Nell'area centroasiatica, la presenza di una crescente competizione cinese renderà necessario un impegno crescente da parte russa per evitare un'eccessiva perdita di controllo dell'area.

A livello più generale, infine, in un contesto di emergente multipolarismo, la tendenza della Russia sarà probabilmente quella di cercare una conferma del proprio ruolo globale sia nell'ambito delle diverse organizzazioni internazionali, sia soprattutto in una rete di rapporti bilaterali coi *partners* chiave.

12. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

a. L'eredità del potere marittimo sovietico

A partire dagli anni Sessanta e fino al momento della sua implosione, l'Unione Sovietica aveva posseduto una Flotta molto numerosa; la base concettuale di questa significativa espansione era stata fornita dall'ammiraglio Sergei Gorshkov, Capo di Stato Maggiore della Marina dal 1956 al 1985, e già altamente stimato per le sue gesta compiute durante la seconda guerra mondiale. Egli infatti aveva comandato, all'età di trentadue anni, lo sbarco e la riconquista della Penisola di Kertch, in Crimea; per quest'impresa fu promosso, diventando così uno dei più giovani contrammiragli della Marina Sovietica.

Convinto che “il futuro della Russia fosse sul mare”¹, egli – un profondo studioso della storia marittima del suo Paese – amava citare spesso una nota frase dello Zar Pietro il Grande, il vero fondatore della Marina Russa: “ogni potentato che disponga solo di forze terrestri ha solo una mano; ma chiunque disponga di una Marina le ha ambedue”². Infatti, proprio facendosi forte della sua capacità d'interpretare la storia egli riuscì a convincere la leadership del Cremlino che l'opinione corrente sulla Russia, considerata solo una potenza terrestre, non fosse altro che il risultato della “propaganda imperialista, orchestrata per tenere i Sovietici lontani dal mare. La Russia aveva la frontiera marittima più lunga del mondo, e il popolo russo aveva sempre amato il mare. Era (quindi) il destino manifesto dei Sovietici che la nazione andasse per mare”³.

L'ammiraglio, peraltro, era consapevole – e non faceva mistero – delle tre limitazioni principali che si sono sempre opposte alla proiezione della Russia sul mare.

La prima limitazione era costituita dall'estensione dei *ghiacci*, dato che quasi tutti i bacini dove le forze navali gravitavano ghiacciano durante l'inverno ed i loro porti sono bloccati per vari mesi.

La seconda limitazione è costituita dai *passaggi obbligati* che le forze russe devono attraversare per accedere alle acque oceaniche, e precisamente lo Stretto di La

¹ Chipman D., “Admiral Gorshkov and the Soviet Navy”, in *Air University Review*, July-August, 1982.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

Pérouse e quello di Tsushima, in Estremo Oriente, il passaggio tra la Groenlandia, l'Islanda e la Gran Bretagna (GIUK GAP, nella terminologia NATO) nell'Oceano Atlantico, gli Stretti Danesi per uscire dal Mar Baltico, ed infine gli Stretti Turchi in Mar Nero. Poiché tutti questi passaggi sono in mano ad altre nazioni, la Russia ha sempre dovuto, a seconda dei casi, stringere accordi con chi li possedeva, forzarli in tempo di guerra, o trovarsi costretta al loro interno.

La terza limitazione è data dalla *distanza*, vuoi quella, enorme, tra i diversi bacini marittimi prospicienti le coste del Paese – il Mare di Barents, il Baltico, il Mar Nero ed il Mare del Giappone – vuoi quella dei porti russi ai mari aperti, il che ha sempre imposto il possesso di navi dotate di grande autonomia, appoggiate da navi rifornitrici, e la disponibilità di porti amici all'estero come basi avanzate, a meno di non limitarsi a una Marina da “difesa costiera” come era avvenuto per l'Unione Sovietica fino ad allora, con risultati a dir poco deludenti, specie durante la seconda guerra mondiale, malgrado il valore dei singoli.

Per Gorshkov, la Marina Sovietica avrebbe dovuto svolgere quattro missioni.

La prima nasceva dalla considerazione che una Marina “è estremamente influente in tempo di pace, (e quindi il suo) lavoro va al di là dei ruoli militari tradizionali”⁴. Questa missione, definita da Gorshkov “presenza navale”, aveva lo scopo di aumentare il prestigio sovietico oltremare, e la Marina iniziò a inviare navi nei Paesi amici, come “strumento importante per la politica del tempo di pace, proteggendo l'URSS e appoggiando le guerre di liberazione nazionale”⁵. Anche la Marina mercantile e la Flotta da pesca svolgevano lo stesso compito, portando in tutti i porti del mondo la bandiera nazionale, oltre a svolgere attività di raccolta informazioni, e per questo dovevano essere sviluppate. Tale missione coincideva con la “naval suasion” occidentale e per questo costituiva una novità assoluta in ambito dottrinario sovietico, molto orientato ad azioni di contrasto nei confronti del cosiddetto “mondo imperialista”. Va detto che il motivo per cui il Governo sovietico sviluppò la Marina mercantile – a parte la Flotta – fu anche quello di praticare delle tariffe concorrenziali, in modo da danneggiare l'Occidente facendo crollare il mercato dei noli, cosa che avvenne come previsto, causando il trasferimento in massa delle compagnie di navigazione occidentali verso le bandiere-ombra: l'Occidente perse quindi una componente del suo potere marittimo.

La seconda missione, più classica, fu denominata “controllo del mare” anche se, in questa versione, essa non coincide esattamente con il “sea control” occidentale, comprendendo anche quello che noi chiamiamo “l'interdizione” ed il “sea denial”. Infatti, Gorshkov comprendeva in questo ambito l'obiettivo di “evitare la guerra, ma se questa venisse, di pianificare la vittoria. Così, (egli) promuoveva una Marina più assertiva, che si muoveva via dalle coste e sugli oceani per sfidare l'Occidente”⁶.

Per quanto riguardava i sommergibili sovietici d'attacco, Gorshkov era inoltre convinto che “gli U-Boot fossero stati sconfitti nelle due guerre mondiali perché i Tedeschi non erano riusciti a fornire loro un appoggio aereo e di superficie adeguato”⁷.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

Questa era una lezione che mahan aveva già impartito, parlando dei corsari francesi dell'epoca di Napoleone, costretti a operare da soli, mentre la Flotta principale rimaneva bloccata nei porti. La dottrina di Gorshkov quindi si collocava nel solco della strategia navale più classica e prevedeva una sinergia tra navi di superficie e aerei a lungo raggio per attaccare le forze di superficie occidentali, in modo da impedire loro di concentrarsi contro i sommergibili sovietici, la cui missione era di interdire le linee di comunicazione transatlantiche per il rifornimento e il rinforzo del fronte europeo.

La terza missione della Marina Sovietica era la “proiezione di potenza”, un compito affidato alla Fanteria di Marina imbarcata su unità anfibia. Il suo impiego era quello di truppe d'urto, capaci di agire come “punta di lancia”, ed era quindi previsto che fossero seguite dal grosso, costituito da forze terrestri. Per questo, la Fanteria di Marina rimase di una consistenza relativamente ridotta, pari a 12.000 soldati, con almeno un reggimento per ognuna delle flotte maggiori sovietiche. Le sue esercitazioni svolte periodicamente nelle Isole Curili, a nord del Giappone, confermarono le ipotesi di un loro impiego “sui litorali dei principali passaggi obbligati”⁸, tra i quali potevano essere compresi gli Stretti Turchi e lo Jutland, stando a quanto era previsto dalle valutazioni della NATO all'epoca.

L'ultima più importante missione era la “deterrenza”, denominata da Gorshkov una missione delle “flotte contro la terra”. Questa era la missione dei sommergibili armati di missili balistici, vuoi di teatro, vuoi intercontinentali, la cui minaccia permanente avrebbe spinto l'Occidente a limitare la sua azione “imperialista” per paura di una rappresaglia nucleare.

La Flotta sovietica fu quindi costruita secondo queste missioni, finendo per comprendere navi di superficie d'altura di notevoli dimensioni e quindi in grado di incassare molti colpi, di numerosissimi sommergibili d'attacco, e di una consistente aviazione navale, dotata di aerei lanciamissili a lungo raggio. Ma questo sforzo enorme, unito all'analogo massiccio sviluppo delle altre Forze Armate, portò rapidamente l'Unione Sovietica al collasso finanziario e all'implosione.

b. La Marina Russa dalla fine dell'Unione Sovietica al conflitto georgiano

“Nel periodo successivo al collasso dell'Unione Sovietica nel 1991, la Marina Russa fu decimata da una carenza di fondi. Molte delle sue navi furono demolite o disarmate. La linea navale fu dimezzata e l'Aviazione navale fu ridotta del 60%. Nel 1997, la Flotta del Mar Nero fu divisa tra Russia e Ucraina. La Flottiglia del Caspio fu divisa tra Russia, Azerbaigian, Kazakistan, e Turkmenistan. Tutte le basi navali fuori della Russia furono evacuate eccetto Sebastopoli. Il cantiere di Nikolayev, (presso Odessa, fu perduto. Le infrastrutture di riparazione navale negli Stati Baltici furono anch'esse perdute”⁹. Pur in questa drammatica situazione¹⁰, che spinse addirittura ad

⁸ *Ibidem*.

⁹ Vego M., “The Russian Navy revitalized”, in *Armed Forces Journal*, April 2009.

¹⁰ La penuria di fondi unita alla mancanza di addestramento, comunque, ha portato ad alcune tragedie anche nella Flotta del Nord, come quella del KURSK, accaduta il 14 agosto 2000 durante

alloggiare per alcuni anni gli equipaggi russi e le loro famiglie a bordo delle navi per poter almeno dare loro da mangiare, la Marina non rinunciò ad attuare una strategia idonea a minimizzare le perdite, concentrando le poche unità maggiori in grado di operare nel Mare di Barents, a Murmansk, in modo da disporre di una forza di superficie in grado di proteggere, almeno indirettamente, i sottomarini nucleari lanciamissili, i cui pattugliamenti diminuirono drasticamente ma non si interruppero quasi mai del tutto.

Questo concentramento nel nord della Russia delle poche forze ancora in grado di tenere il mare non avvenne senza polemiche internazionali, perché la portaerei ADMIRAL KUZNETSOV, di base nel Mar Nero, fu autorizzata da Ankara a uscire dagli Stretti Turchi, in quanto Mosca l'aveva dichiarata ufficialmente "un incrociatore", contro ogni evidenza. Comunque, data la volontà occidentale di non insistere sulla questione, non vi furono proteste ufficiali. La portaerei si congiunse in tal modo all'incrociatore d'attacco PETR VELIKIY (della ex-classe KIROV) e alle unità di scorta della Flotta del Nord, a protezione dei sottomarini nucleari lanciamissili. Il concentramento di forze al nord era anche da attribuire alla volontà di sostenere le rivendicazioni russe per lo sfruttamento delle risorse del fondo marino di quell'area, apparentemente molto ricca di giacimenti di petrolio e di gas, e sulla quale anche le altre nazioni prospicienti, insieme alla Cina, avanzavano da tempo rivendicazioni di diritti sovrani.

Tra le altre Flotte, quella del Baltico fu lasciata a Kaliningrad, malgrado fosse impossibilitata a muoversi, per affermare con la sua presenza la volontà di non rinunciare in nessun caso a questa zona, l'ex-Prussia Orientale, ormai ridotta a una enclave isolata; le Flotte del Mar Nero e dell'Estremo Oriente furono tenute a un livello di efficienza minima – una/due navi al massimo in grado di operare – per gestire eventuali crisi locali. Quindi, la missione di "deterrenza" fu salvaguardata, confermandosi in tal modo come quella di primaria importanza; negli anni più recenti, man mano che le disponibilità finanziarie sono aumentate, uno sforzo per riattare anche alcune navi esistenti nelle altre Flotte è stato condotto in modo graduale, per aumentare il numero di quelle operative, sia pure nel limitato ambito del loro bacino di gravitazione, per missioni limitate.

Nell'ambito del parziale avvicinamento della Russia all'Occidente, anche se non privo di battute d'arresto, la Marina Russa è stata sempre più impegnata a fianco degli occidentali, a partire dal 2005, quando navi russe hanno partecipato all'operazione anti-

un'esercitazione dimostrativa in onore di alti personaggi del Cremlino, i cui nomi non furono peraltro specificati, dato l'esito drammatico dell'evento. Stando a ricostruzioni inevitabilmente parziali, dato che l'intero equipaggio di circa 120 persone è perito nel disastro, il KURSK, un sottomarino nucleare lanciamissili balistici, di 14.000 t. di dislocamento e lungo 150 m., abituato a operare in acque profonde, fu impiegato in bassi fondali (107 m.) malgrado la sua mole, essendo l'unico sottomarino ad aver svolto attività in mare. Il suo ruolo era apparentemente quello di lanciare un siluro di ultima generazione a perossido d'idrogeno (un propellente molto pericoloso, in quanto esplose facilmente), facendolo passare sotto la nave ammiraglia, per impressionare le autorità presenti. Il fatto che, una volta recuperato, si sia trovata la sezione prodiera del sottomarino squarciata da un'esplosione devastante, ha portato a ritenere che il siluro sia esploso nel tubo di lancio, causando la sua perdita con tutto l'equipaggio; si sospetta che la causa di tale esplosione sia stato l'errore di aver messo in moto l'ordigno prima che il tubo di lancio fosse stato allagato, come previsto in questi casi.

terrorismo ACTIVE ENDEAVOUR, diretta dalla NATO. Dal 2008, poi, un'unità russa è dislocata in permanenza nelle acque del Corno d'Africa, per proteggere i mercantili russi in transito nell'area. Non sono poi mancate alcune dislocazioni della Flotta del Mar Nero in Mediterraneo, per svolgere esercitazioni bilaterali con le Marine occidentali dell'area. Queste campagne si sono intensificate negli ultimi anni, nell'ambito delle missioni di "presenza navale", per effetto della politica assertiva del Cremlino. Tale attività ha compreso anche una serie di voli a lungo raggio dei bombardieri strategici.

La Marina ha organizzato, in particolare, due campagne dimostrative in Atlantico e nel Mediterraneo, la prima tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 e la seconda nel gennaio 2009, con la portaerei KUTNETSOV come nave ammiraglia; ambedue le campagne hanno confermato però la condizione precaria di efficienza delle forze, tanto che si sono avuti alcuni incidenti, uno dei quali ha portato alla morte di un marinaio, perito in un incendio scoppiato a bordo della portaerei. Di recente, la decisione di rimettere in condizioni di efficienza due incrociatori d'attacco gemelli del PETR VELIKIY, e precisamente l'ADMIRAL LAZAREV e l'ADMIRAL NAKIMOV, fa ritenere che si voglia dare un ulteriore impulso a queste missioni di "presenza navale", per dimostrare l'avvenuto ritorno della Russia nel novero delle potenze marittime e creare legami di amicizia e collaborazione con i Paesi simpatizzanti, come Cuba e il Venezuela, già meta di visita da parte dell'incrociatore d'attacco PETR VELIKIY tra la fine del 2007 e il marzo 2008.

Anche l'annuncio che nel 2012 sarà iniziata la costruzione di una nuova portaerei – apparentemente la prima di una serie di sei unità – indica che esiste di nuovo la volontà di rinnovare la Flotta Russa, le cui navi sono giunte quasi tutte al termine della loro vita operativa, accelerata dal decadimento dovuto ai lunghi anni che queste hanno passato stando ferme nei porti senza alcuna manutenzione. Il recente accordo con la Francia per la costruzione su licenza di una nave anfibia tipo MISTRAL indica inoltre l'intendimento russo di mantenere una pur limitata capacità di "proiezione di potenza", e quindi di tenere in vita la Fanteria di Marina.

L'attacco da parte della Flotta del Mar Nero contro la minuscola Marina della Georgia, nell'agosto 2008, è stato il primo caso in cui navi russe abbiano condotto missioni in guerra, dopo la fine dell'Unione Sovietica; l'enorme sproporzione di forze, comunque, non consente di ricavare da quell'evento alcuna indicazione attendibile sulla reale capacità della Marina russa, la cui consistenza numerica, ancora notevole sulla carta, non fornisce alcuna certezza sul suo stato di prontezza.

Le missioni attuali della Marina, secondo le analisi più recenti, sono:

- Partecipare alla deterrenza nucleare strategica;
- Esercitare un sufficiente "sea control/sea denial" nelle acque d'interesse nazionali, costiere e oceaniche;
- Appoggiare dal mare le operazioni aero-terrestri;
- Concorrere alla tutela degli interessi esterni del Paese.

Come si può notare, queste missioni sono le stesse enunciate a suo tempo da Gorshkov, sia pure ridotte come livello di ambizione, data l'attuale carenza di mezzi. D'altronde, per la Russia avviene lo stesso fenomeno che ha luogo altrove, dato che i ruoli delle Marine sono strettamente legati alla posizione geografica e alle condizioni della nazione.

c. La marina mercantile e la cantieristica

La crisi profonda del Paese, a partire dal 1991, ha colpito in modo drastico anche la flotta mercantile, che ha attraversato un periodo di forte declino: per effetto della politica liberista dei governi dell'epoca, cui si univa il calo mondiale dei noli, nel 1999 la flotta russa trasportò il 26% di meno, in termini di tonnellate, rispetto agli anni precedenti, malgrado il volume totale mondiale fosse calato del solo 2,3%.

L'aspetto più preoccupante era però che la percentuale di merci trasportate da e verso la Russia era pari al solo 4% del totale: il commercio russo era quindi finito in mani straniere, e ancor oggi è in parte così. La flotta del sistema di navigazione interna, inoltre, pur costituendo un settore essenziale per l'economia del Paese, dato che i fiumi sono la principale via di comunicazione per il trasporto di grandi quantità di prodotti, è stata fatta invecchiare per molti anni, e ora deve essere ricostruita ex novo.

Per risollevarle le sorti delle compagnie di bandiera, il Governo ha fatto ricorso a massicci sussidi in favore degli armatori nazionali, sia pubblici sia privati, con il risultato che, oggi, la Russia possiede ben 1.130 navi sotto la sua bandiera; appare interessante notare che questo provvedimento rispecchia quanto fatto in Occidente nell'ultimo dopoguerra, con la creazione di un sistema retto artificialmente dai sussidi, che entrò in crisi proprio sotto i colpi della concorrenza sovietica!

Esistono anche numerose navi di proprietà russa che battono bandiera-ombra, specie quella di Malta, tanto che una significativa percentuale delle 1.281 navi che usano quella bandiera appartengono ad armatori russi.

Gli aspetti interessanti della rinascita della flotta mercantile russa sono due. Vi è anzitutto l'enfasi attribuita a navi con la prua rinforzata – adatte quindi a navigare tra i ghiacci polari: uno degli effetti positivi del riscaldamento globale è stato infatti l'apertura del Passaggio a Nord-Est per un numero di mesi l'anno superiore al passato. In questo lungo percorso, che si snoda dalla Penisola di Kola fino al Pacifico e attraversa ben cinque bacini marittimi, la concorrenza occidentale si è già fatta viva, con una compagnia tedesca, la BELUGA, che ha dedicato due navi a quel tragitto, molto più corto delle normali vie attraverso i mari caldi.

Il secondo aspetto interessante è il massiccio ricorso a costruzioni in cantieri esteri, sia quelli europei – per le navi specializzate – sia quelli asiatici; i sussidi governativi sono quindi stati spesi prevalentemente a favore di cantieri esteri, anche se le compagnie di navigazione statali hanno seguito un approccio molto pragmatico, chiedendo licenze per costruire in patria una parte delle navi ordinate all'estero.

La cantieristica russa, infatti, è stato il settore che ha più sofferto per la mancanza di commesse; tale situazione, protraendosi nel tempo, ha approfondito il divario tecnologico rispetto alla concorrenza straniera, gettando la cantieristica civile russa fuori mercato. Inoltre, alcuni tra i cantieri principali sono stati persi per effetto dell'indipendenza di alcune Repubbliche ex-Sovietiche, come quelli ucraini.

Non sorprende, quindi, la politica delle costruzioni su licenza, un provvedimento classico per sviluppare un settore economico arretrato, anche se esso non consente di raggiungere in tempi brevi i livelli di progresso più avanzati nel settore.

d. L'industria marittima della difesa

Congelata per quasi vent'anni, e privata del suo più grande cantiere militare, quello di Nikolayev vicino a Odessa – l'unico capace di costruire all'epoca le gigantesche portaerei della classe KUTNETSOV – l'industria marittima della difesa russa si è mantenuta grazie alle commesse estere e ad alcuni progetti ben concepiti, come il sommergibile convenzionale classe KILO e le navi scorta, vendute liberamente a Paesi terzi, senza discriminare se questi fossero alleati o semplicemente amici del momento.

Malgrado la produzione per l'estero, il cui basso costo rendeva quei mezzi appetibili anche quando non militarmente all'avanguardia, lo stato generale dell'industria della difesa russa è quello di chi deve recuperare un ritardo ventennale; sintomatica, a questo proposito, è stata la dichiarazione – rilasciata a fine giugno 2009 – dall'ammiraglio Vysotsky, Comandante in Capo delle Forze Navali, il quale lamentando la lentezza e le difficoltà per la ricostruzione della Flotta, ha fatto risalire ciò allo stato di collasso in cui è ormai caduta da venti anni l'industria navalmecanica russa.

Le difficoltà – ed i vertiginosi aumenti di costo – della ricostruzione della portaerei ADMIRAL GORSHKOV, acquisita dall'India e in corso di completamento in un cantiere russo, ne sono la prova; anche il fatto che la dirigenza della Marina preferisca sia riattare alcune tra le vecchie navi, prolungandone così la vita operativa, che, infine, fare ricorso ad accordi con Paesi terzi, come la Francia e l'Italia, per acquisire un prototipo e riprodurlo in serie, è l'indice di una significativa carenza di capacità progettistiche.

Facendo questo, però, la Russia sta comunque uscendo dal suo isolamento tecnologico che era durato oltre 80 anni; la profonda preparazione scientifica della sua élite accademica, insieme alla sempre crescente disponibilità di finanziamenti, grazie alla vendita di idrocarburi, può consentire la rinascita dell'industria marittima della difesa, sia pure in tempi non brevi: le stime ufficiali, molto realistiche, parlano del 2040 come anno in cui la Russia conta di raggiungere il livello tecnologico occidentale!

e. Conclusioni

Il potere marittimo russo, dopo aver toccato il suo minimo storico vent'anni fa, sta iniziando la sua lenta rinascita, grazie alla sua dirigenza, impegnata a migliorare significativamente le condizioni della nostra Flotta senza distruggere le capacità economiche del Paese. Questo infatti è il principale vincolo cui essa deve sottostare, una lezione appresa ai tempi dell'epoca sovietica.

Sul piano strategico, invece, le idee sono ben chiare, anche se queste non sono altro che la rielaborazione “al ribasso” delle concezioni dell'ammiraglio Gorshkov, con l'aggiunta di un rapporto meno ostile, anche se a volte problematico, con l'Occidente, la cui collaborazione è indispensabile per la rinascita del Paese. In questo quadro si collocano, infatti, le partecipazioni russe alle operazioni d'interdizione come l'ACTIVE ENDEAVOUR e a quella anti-pirateria al largo del Corno d'Africa.

Infine, dato che le stime russe portano a prevedere che il futuro benessere del Paese dipenderà dalle risorse nascoste nei fondali dell'Oceano Artico, il Governo farà di tutto per difendere queste ultime con le unghie e coi denti contro le aspirazioni dei Paesi vicini e della Cina.

13. I rapporti con gli Stati Uniti d'America

di Tomislava Penkova

a. Gli anni Novanta: dall'integrazione al confronto

La caduta dell'Unione sovietica e la fine del bipolarismo sono stati definiti dall'ex-Presidente russo e attuale Premier Vladimir Putin "la più grande catastrofe del XX secolo" al discorso sullo stato della nazione del 25 aprile 2005. Da quel momento in poi le posizioni dei due ex-rivali, Russia e Stati Uniti, le priorità delle loro rispettive politiche estere, i mezzi impiegati per difendere gli interessi nazionali, la cooperazione bilaterale, nonché i rapporti con i Paesi terzi hanno subito un cambiamento radicale. Lo stesso anno 1991 è stato oggetto di interpretazioni opposte. Secondo la visione occidentale, statunitense in primis, la fine della guerra fredda stava a indicare il "trionfo" dei valori liberal-democratici e la convinzione della loro validità universale, sorretta dalla presenza degli Stati Uniti come la superpotenza-garante della loro promozione e consolidamento. Secondo Mosca, invece, il 1991 non proclamava la vittoria di Washington, né la sconfitta della Russia come l'erede legittimo dell'URSS, in quanto "la caduta del Muro di Berlino é stata resa possibile grazie alla scelta storica compiuta dal popolo russo a favore della democrazia, della libertà e dell'apertura"¹. Queste posizioni discordanti hanno fatto scaturire nella Russia il desiderio di rivalse, di recupero del prestigio e status persi, e di ricerca del proprio ruolo nel nuovo ordine globale.

Le aspettative all'inizio degli anni Novanta dell'emergere e del consolidarsi della democrazia nell'area dell'ex-Unione Sovietica, compresa la Russia, così come l'integrazione di quest'ultima nell'Occidente, sostenuta fortemente da una leadership russa filo-occidentale (il Presidente Boris Yeltsin e il Ministro degli Esteri Andrei Kozyrev), sono state sopraffatte dal disinteresse dell'Occidente nei confronti delle aspirazioni russe. Indebolita e geograficamente ridimensionata, privata del suo rango di superpotenza e relegata ai margini del nuovo sistema internazionale e della stessa Europa, la Russia non era più considerata un attore importante da prendere in considerazione nelle decisioni riguardanti la politica internazionale e di sicurezza. Come aveva spiegato più tardi Brzezinski "la potenza che riuscirà a aggiudicarsi la posizione dominante in Eurasia potrà pretendere di esercitare l'influenza sia sull'Europa occidentale sia sull'Asia

¹ Monaghan A., "An enemy at the gates or from victory to victory? Russian foreign policy", in *International Affairs*, No. 84, 2008, p. 730.

orientale. Il ruolo di guida degli Usa negli affari internazionali potrà essere preservato fintantoché Washington sarà capace di prevenire l'ascesa di uno Stato o una coalizione di Stati alla posizione di dominio in Eurasia [ossia] finché la Russia non avrà ridefinito la propria identità come uno Stato post-imperiale². La strategia regionale di Washington era quindi ispirata alla conquista e riconfigurazione di questo spazio, caratterizzato da un vacuum politico dopo l'implosione dell'Unione Sovietica, e non al mantenimento dello status quo. Così all'iniziale apertura della Russia verso l'Occidente e soprattutto verso gli Stati Uniti, i quali non hanno corrisposto questo avvicinamento, è subentrata quasi subito una valutazione più moderata e equilibrata che biasimava le politiche filo-occidentali, definendo le concessioni unilaterali della Russia umilianti. Una serie di eventi che vanno dal graduale processo di allargamento della NATO ad est all'intervento militare in Jugoslavia³, al crescente interesse e rafforzamento della presenza USA nel vicinato della Russia e al *default* finanziario russo, hanno ulteriormente isolato la Russia e portato a un deterioramento sensibile nei rapporti bilaterali. Si è così chiusa la finestra di opportunità e di cooperazione con l'Occidente, lasciando spazio a incomprensioni, diffidenze e vecchie linee di divisione, rendendo per gli Stati Uniti sempre più ardua l'elaborazione di una politica di lungo termine *vis-à-vis* la Russia.

b. I rapporti sotto la Presidenza di Putin: lo spazio post-sovietico ed il progetto di difesa anti-missile nell'Europa Centro-Orientale

Una nuova occasione di apertura e dialogo con gli Stati Uniti, seppur non incondizionata come quella dei primi anni Novanta, si è avuta a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, quando il neoletto Presidente russo Vladimir Putin ha offerto al suo omologo americano George W. Bush il sostegno della Russia nella lotta al terrorismo internazionale nel tentativo di rilanciare i rapporti. Ma anche questa volta Mosca ha dovuto subire una delusione. Gli Stati Uniti hanno intrapreso una politica di aperta critica nei confronti della Russia che toccava tutti i settori del regime che Putin vi stava gradualmente instaurando: dagli affari interni (le accuse vertevano sul deficit democratico e sullo stesso concetto appositamente coniato di "democrazia sovrana"), allo stato dell'economia (gli USA si rifiutavano di rimuovere l'"Emendamento Jackson-Vanik" del 1974 che limitava l'interscambio commerciale e si opponevano all'adesione della Russia all'Organizzazione Mondiale del Commercio), alla politica di sicurezza e quella estera nello spazio post-sovietico. Quest'ultima area, in particolare, è diventata l'arena dello scontro più forte tra Russia e Stati Uniti dopo la fine della guerra fredda. Le strategie USA messe in atto nei confronti dei nuovi Stati indipendenti erano formulate non tanto in termini di interessi specifici USA in questi Stati, quanto in funzione anti-russa mirata a destabilizzare la Russia e il suo ruolo in Eurasia.

² Rogov S., "Russia as the Eurasian bridge: challenges of Russia's integration into the world community", in *Center for Naval Analyses' Information Memorandum*, November, pp. 4-5.

³ È stato proprio questo episodio e la nomina di Evgheni Primacov alla carica di Ministro degli Esteri a far adottare alla Russia il concetto di multipolarità e multivettorialità nella politica estera, due concetti-guida tuttora in vigore.

La logica dietro questa politica era di sopprimere l'insorgenza di un eventuale blocco anti-occidentale guidato dalla Russia nello spazio post-sovietico. A tal fine Washington si presentava come il difensore della sovranità degli Stati nella regione, incoraggiava la creazione di progetti di integrazione regionale che non includessero la Russia, promuoveva la governance democratica, e finanziava lo sviluppo della società civile locale. Si sostiene⁴ che le rivoluzioni colorate fossero accomunate dallo stesso disegno geopolitico statunitense, atto, da una parte, a indebolire l'influenza della Russia, che in quel periodo stava vivendo un periodo di importante ripresa economica, e, dall'altra, a trasformare questa regione ricca di risorse energetiche, che tanto attiravano l'attenzione di Washington. Non è stata quindi casuale la partecipazione degli USA nella costruzione di gasdotti/oleodotti nel Caucaso del sud e in Asia Centrale – progetti che si pensava potessero liberare i singoli Stati dal monopolio russo nel settore e garantire entrate indipendenti e la possibilità di sviluppare una politica estera e di sicurezza svincolata dai condizionamenti di Mosca. Lo spazio post-sovietico si presentava di conseguenza come un'area di competizione (di gioco a somma zero) con gli USA e di contenimento dell'espansione del *soft power* russo (uso della lingua russa, accesso ai mezzi di comunicazione locali e manipolazione dell'informazione, contatti tra i popoli, promozione di organizzazioni politiche e economiche di integrazione regionale, presenza militare russa). Espressione tradizionale e storica dello Stato russo, della sua identità e cultura, l'area diveniva uno strumento di trasformazione della Russia in una potenza regionale e successivamente in una grande potenza di capace di dirigere le decisioni della politica internazionale.

Il culmine di tale scontro e della ritrovata fiducia in se stessa della Russia si è avuto durante la Conferenza per la Sicurezza di Monaco nel febbraio del 2007, nel corso della quale l'ex-Presidente russo Putin ha criticato fortemente la NATO e gli USA per le loro "intrusioni" nello spazio post-sovietico, accusando Washington di "unipolarismo" e gli occidentali di "metodi coloniali" per il modo in cui trattano la Russia⁵. Putin ha richiamato l'attenzione sulle promesse disattese dell'ex-Segretario Generale della NATO Verner, il quale nel maggio 1990 aveva assicurato Mosca che la NATO non si sarebbe allargata alle ex-Repubbliche Sovietiche: "il solo fatto che siamo disposti a non dispiegare le truppe della NATO fuori dal territorio tedesco fornisce all'Unione Sovietica solide garanzie di sicurezza"⁶.

A distanza di qualche mese dalla Conferenza di Monaco Washington ha avviato i negoziati per l'installazione di un *radar* e dieci missili intercettori situati rispettivamente nella Repubblica Ceca e in Polonia come parte di un più ampio programma di difesa anti-missilistica che almeno formalmente sarebbe stato diretto contro gli "Stati canaglia" – l'Iran e la Corea del Nord. La Russia, da parte sua, ha continuamente sostenuto che il progetto avrà un impatto negativo sull'equilibrio militare in Europa e che costituisce una minaccia diretta alla sua sicurezza nazionale. In alternativa allo scudo anti-missile in Europa centro-orientale, nel 2007 Putin aveva proposto una cooperazione attraverso l'uso del *radar* in Gabala, in Azerbaigian (in prossimità del confine con Iran),

⁴ Wilson J., "Colour revolutions: the view from Moscow and Beijing", in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, No. 2/3, Vol. 25, June 2009, pp. 369-395.

⁵ Il discorso è disponibile su: www.securityconference.de.

⁶ *Ibidem*.

che la Russia aveva in *leasing*, nonché l'istituzione di centri di segnalazione e scambio di dati sulla difesa missilistica con sede a Bruxelles e Mosca. Ma gli USA hanno rifiutato l'offerta giudicando il livello tecnologico del *radar* in questione troppo obsoleto. Un'altra richiesta del Cremlino era di avere un accesso libero per gli esperti militari russi sul sito del sistema anti-missile. Ad alimentare i timori russi e aumentare la tensione è stata anche la dichiarazione nel 2007 dell'allora Segretario della Difesa americano, Robert Gates, che ammetteva che le installazioni non minacciavano la Russia nel breve periodo, ma nel lungo termine avrebbero potuto sfidarne le capacità strategiche.

Secondo la valutazione di Mosca la realizzazione dello scudo anti-missilistico in Europa l'avrebbe posta nell'impossibilità di difendersi adeguatamente dagli attacchi missilistici USA. Questi ultimi, a differenza della Russia (che a settembre 2008 aveva annunciato un programma di modernizzazione delle Forze Armate e dei sistemi di difesa, ivi incluso il sistema anti-missile), disponevano già di un sistema nazionale di difesa comprensivo di un gran numero di *radar* e missili intercettori, localizzati in tutto il mondo, e avevano fatto sapere di voler continuare a modernizzare i suoi elementi e di costruire dei sistemi di rapida conversione delle armi strategiche in tattiche e viceversa. L'ex-Presidente Bush vedeva in questo disegno l'unico modo per sconfiggere le ambizioni nucleari dell'Iran. Scettica sulla prospettiva che Teheran potesse realmente sviluppare nel prossimo futuro le armi temute dagli USA, la Russia deduceva piuttosto che il complesso di difesa anti-missilistico americano fosse rivolto contro di essa. Gli analisti russi stimavano che dopo un eventuale primo attacco americano alla Russia, il suo arsenale strategico si sarebbe ridotto al 10%, ossia ad un livello che non le avrebbe permesso di reagire e infliggere una distruzione alla controparte di pari entità. Inoltre, si temeva che la disposizione geografica delle installazioni in Europa facilitasse l'intercettazione dei missili intercontinentali russi immediatamente dopo il loro lancio e il loro abbattimento una volta in fase di volo. Nonostante queste preoccupazioni di Mosca, Washington ha proseguito con i propri piani e ha concluso i relativi accordi con la Repubblica Ceca (luglio 2008) e la Polonia (agosto 2008).

Oltre ai calcoli puramente di strategia militare, le tensioni sul progetto anti-missilistico trovavano una spiegazione nella cornice giuridica che regolava il controllo delle armi in possesso dei due Stati. I trattati stipulati durante la guerra fredda avevano progressivamente perso significato e dopo l'uscita degli USA dal Trattato sui missili anti-balistici (decisione che ha permesso a Washington di situare elementi del proprio programma di difesa al di fuori del territorio nazionale), nel dicembre 2007 la Russia ha sospeso la sua *membership* nel CFE (Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa) giustificando tale scelta con le circostanze eccezionali che riguardano la sua sicurezza nazionale. Ciò sgravava Mosca dagli obblighi di ispezione, monitoraggio e scambio regolare di informazioni con gli altri Stati firmatari del Trattato, riguardanti, tra le altre cose, anche il movimento delle sue truppe. La risposta russa scaturiva da una parte, dalla frustrazione per la mancata ratifica dell'Accordo sull'Adattamento del CFE del 1999, che veniva rifiutata per la permanenza militare russa in Georgia e Moldavia e, dall'altra, dai piani statunitensi di difesa missilistica in Europa.

La diatriba con Washington sui problemi di sicurezza, però, non era altro che il prolungamento delle incomprensioni nate con l'allargamento della NATO ad est, che ha comportato un progressivo ridimensionamento dell'area di influenza russa nell'Europa orientale. L'istituzione nel 2002 a Pratica di Mare del Consiglio NATO-Russia, simbolo

del periodo di avvicinamento reciproco e di una volontà di collaborare e trovare risposte comuni alle nuove sfide globali, non riusciva a correggere lo squilibrio radicato nella diffidenza tra Russia e NATO/USA. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria erano divenute membri dell'Alleanza Atlantica nel 1999, mentre Estonia, Lettonia e Lituania sono entrate nel 2004. Con la Georgia e l'Ucraina la NATO aveva avviato negoziati per la concessione del MAP (Membership Action Plan) che costituisce il primo passo verso un'adesione a tutti gli effetti. La partecipazione alle iniziative dell'Alleanza Atlantica di questi Stati non indicava soltanto la certezza di avere una protezione contro il vicino gigante russo. Essere parte integrante della NATO era considerato dai nuovi membri un modo per poter sfidare Mosca su questioni concrete, consapevoli che alle loro spalle si staglia un organismo che impone agli altri Paesi precisi obblighi di assistenza in caso di aggressione.

c. La Presidenza Medvedev ed il *reset*

La Presidenza di Dmitri Medvedev, iniziata nel maggio del 2008, ha ereditato l'atmosfera tesa nei rapporti con Washington, ma presto sono apparsi dei chiari segnali dell'inizio di una nuova fase – questa volta avviata non da Mosca, ma dagli stessi Stati Uniti. Sembrava che la Russia avesse maturato in quel periodo la disponibilità a collaborare con l'Occidente, ma aspettasse che quest'ultimo condividesse la sua stessa visione. Basti pensare alla nuova "Dottrina di Politica Estera Russa"⁷ (pubblicata nel luglio 2008) nella quale si affermavano una serie di concetti che si richiamavano ai tentativi di Mosca di riconquistare lo status e il ruolo di grande potenza in un sistema ancora ostile e dominato dagli Stati Uniti. Veniva ribadito in particolare che la Russia sostiene un ordine internazionale fondato sul diritto internazionale, sul principio di parità degli Stati, di rispetto reciproco e di cooperazione che garantisca la sicurezza di tutti senza privilegiare gli interessi di alcuni a discapito di altri. Lo spazio post-sovietico occupava una posizione prioritaria nell'azione estera russa seguita dall'interazione con l'Europa. Con riguardo invece ai rapporti con la NATO, si auspicava il raggiungimento della stabilità e prevedibilità della sicurezza nella regione euro-atlantica imperniata su una cooperazione apolitica che potesse così accrescere ulteriormente il potenziale di dialogo nei settori di comune interesse (terrorismo internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, traffico di stupefacenti). La Russia tuttavia metteva in risalto come il partenariato con l'Alleanza fosse condizionato dalla disponibilità della NATO a intraprendere un rapporto improntato alla parità. Si portavano quindi gli esempi del MAP della Georgia e dell'Ucraina come due casi nei quali la NATO stava tentando di localizzare la propria infrastruttura militare sui confini con la Russia, ignorando i moniti lanciati da Mosca e mettendo a repentaglio la cooperazione bilaterale. Per quanto atteneva ai rapporti con gli USA, infine, il Cremlino non escludeva la loro trasformazione in una *partnership* strategica e pragmatica (cosa che si verificherebbe con la politica USA del *reset*) fondata sul superamento dei contrasti e sulla possibilità di trovare un linguaggio comune e di ricostruire la fiducia reciproca. Si prospettava addi-

⁷ Il testo può essere consultato su: archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml.

rittura un desiderio di esplorare il potenziale economico, commerciale e tecnologico, oltre che militare, delle relazioni con Washington. Il programma di difesa missilistica in Europa veniva identificato come un tema su cui la Russia esigeva un coordinamento e discussione, e contrastava apertamente ogni logica di competizione.

La breve guerra tra Georgia e Russia nell'agosto del 2008 ha confermato queste dichiarazioni. Più che in una dimensione regionale o strettamente bilaterale russo-georgiana, il suo significato si inscriveva nei rapporti tra Russia e Stati Uniti/NATO. Il conflitto rappresentava un chiaro avvertimento per Washington di non ignorare gli interessi e la tradizionale influenza russa nell'ex-area sovietica dove la Russia non è disposta a scendere a compromessi. La sua reazione all'attacco georgiano ha avuto un doppio fine: mostrare la determinazione del Cremlino di ricorrere anche all'uso della forza militare, se il caso lo richiedesse, e rivelare l'assenza di garanzie di sicurezza tangibili fornite dagli Stati Uniti ai loro "alleati" nello spazio post-sovietico⁸. L'inazione americana, nonostante le invane speranze georgiane di un intervento contro Mosca al loro fianco, non ha fatto altro che consolidare l'immagine della Russia come l'unica potenza regionale in grado di gestire le peculiari problematiche dell'area. A seguito della conclusione del conflitto, il Presidente Medvedev ha annunciato i cinque principi-guida della politica estera russa⁹ i quali, oltre che riassumere i punti-cardine della recente "Dottrina di Politica Estera", definiscono lo spazio post-sovietico come un'area di "interessi privilegiati" per la Russia, dove quest'ultima non tollererà alcuna ingerenza esterna e si considererà legittimata a difendere tali interessi con i mezzi più appropriati.

L'effetto della guerra con la Georgia e l'*impasse* generatasi nei rapporti con Mosca durante le due Presidenze di George W. Bush, l'elezione di Barack Obama e la crisi economica che ha significativamente ridimensionato la potenza globale degli Stati Uniti, hanno contribuito a distendere e ricostituire le relazioni. Nel marzo 2009 il Segretario di Stato USA Hillary Clinton ha simbolicamente premuto davanti al suo omologo russo Serghei Lavrov il bottone del *reset* nei rapporti bilaterali come segno di una nuova era basata sul pragmatismo, sul rispetto delle sensibilità e interessi russi e improntata alla parità negli affari militari. Obama, infatti, ha bloccato il progetto della precedente amministrazione americana, che tanto irritava la Russia, di localizzare elementi di un sistema anti-missilistico in Polonia e Repubblica Ceca e ha sostenuto il congelamento dell'allargamento della NATO a Georgia e Ucraina. Non essendo più lo spazio post-sovietico una priorità della politica estera americana, Washington ha allentato la presa di posizione sulle politiche e strategie russe nell'area. Il *reset* si è manifestato nei numerosi incontri tra i leader russo e americano e nel dialogo continuo e costruttivo atto a promuovere l'avvicinamento sul maggior numero di temi. Nel luglio 2009 i Presidenti Medvedev e Obama hanno istituito una commissione bilaterale sotto il coordinamento del Segretario di Stato Clinton e del Ministro degli Esteri russo Lavrov, incaricata di ampliare e rafforzare la cooperazione strategica. A conferma di quanto già esposto nella "Dottrina di Politica Estera", Lavrov aveva precisato come il *reset* fosse in realtà un atto e una politica di iniziativa USA, perché la posizione della Russia non era cambiata

⁸ Trenin D., "Neprakticnai pragmatism", in *Pro et Contra*, 5-6, 2008, p. 26.

⁹ Intervista del Presidente Medvedev rilasciata al canale televisivo Euronews, 2 settembre 2008, e disponibile su: www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/09/02/2331_type82916_206105.shtml.

radicalmente rispetto a quella durante l'Amministrazione Bush, ma ha piuttosto assecondato e accomodato il nuovo approccio americano.

Il concetto del *reset* combina l'aspirazione della Russia a non essere trascurata in quanto importante attore internazionale con la pretesa correlata che trascurare i suoi interessi non solo non sarebbe vantaggioso per il successo della politica estera americana, ma potrebbe ostacolare la soluzione di alcuni dei suoi problemi. Il nuovo approccio alla Russia permette quindi agli Stati Uniti di perseguire le loro priorità di politica estera (Iran, Afghanistan, la lotta al terrorismo internazionale e alla non proliferazione, sicurezza energetica) e garantire, grazie alla collaborazione "obbligata" con la Russia, il loro raggiungimento. Questo spiega perché il *reset* presenta una valenza non solo strettamente bilaterale, ma anche internazionale, ovvero si riferisce alle strategie che Russia e Stati Uniti adottano *vis-à-vis* paesi terzi. Per gli Stati Uniti questi Paesi sono Afghanistan, Iran, Iraq, Corea del Nord e Medio Oriente; per la Russia sono i Paesi nello spazio post-sovietico e il ruolo di Mosca in Europa e nel suo sistema di sicurezza (vedasi al riguardo il *draft* del Presidente russo per un Patto per la Sicurezza Pan-Europea). La forte interdipendenza che il *reset* ha creato tra Mosca e Washington, sebbene a mutuo beneficio di entrambi, non può però ancora costituire in se stesso una strategia di lungo termine dei rapporti bilaterali. Esso costituisce piuttosto una normalizzazione, una fase preparatoria verso una sinergia sistemica e una nuova visione dell'ordine globale.

Tralasciando l'indiscutibile valore positivo del *reset*, alcuni studiosi russi hanno messo in luce come esso non avesse comportato un riorientamento della politica estera degli Stati Uniti, ma un abbassamento dei toni polemici e delle critiche nei confronti delle politiche della leadership russa, quali ad esempio la difesa dei diritti fondamentali e la democraticità del regime vigente in Russia. In un certo senso il *reset* ricalca l'andamento ciclico delle relazioni bilaterali che si è andato sviluppando dopo 1991: la fiducia e le concessioni da parte russa sono state seguite da periodi di disillusione e tensioni, che a loro volta hanno spinto verso una (rinnovata) distensione.

Il risultato più rilevante del *reset* è stata la firma, l'8 aprile 2010, a Praga del nuovo Trattato START¹⁰ che avrà una durata di dieci anni. La località dove è stato compiuto il passo storico – una città dell'Europa Centrale, ex-Paese satellite dell'URSS e attuale membro della NATO, nonché uno dei due siti dove si sarebbe dispiegato lo scudo anti-missile USA – ha avuto un alto valore simbolico nello sforzo di superare le divisioni della guerra fredda e convincere i governi regionali dei vantaggi che essi potrebbero trarre da un miglioramento dei rapporti con Mosca (vedasi anche il *reset* dei rapporti tra la Russia e la Polonia). Per la Russia, che della superpotenza dell'Unione Sovietica aveva conservato soltanto l'arsenale nucleare il quale le permetteva di pretendere la parità con gli USA, il Trattato ha riconfermato il suo status di potenza di primo grado. Lo START-II (o New START), che sostituisce lo START-I scaduto a dicembre 2009, prevede che USA e Russia possano avere 700 vettori dispiegati (missili balistici intercontinentali, missili balistici a lancio da sottomarino e bombardieri pesanti) e, su esplicita richiesta di Mosca, un massimo di 100 vettori non dispiegati. Inoltre il Trattato

¹⁰ Il testo del Trattato è consultabile su: www.state.gov/documents/organization/140035.pdf.

stabilisce un tetto di 1.550 testate nucleari operative e introduce nuovi meccanismi di verifica reciproca del rispetto del suddetto limite¹¹.

Tuttavia lo START non affronta il problema delle armi difensive e nello specifico della difesa anti-missile dell'Europa Centro-Orientale promossa dall'Amministrazione Bush e oggi proposta in una versione rivista e ridotta con elementi in Turchia (localizzazione di un *radar* parte del sistema THAAD che intercetta i missili di media gittata), Romania (che ospiterà dei missili intercettatori) e forse in Bulgaria. Per placare i sospetti di Mosca a tal riguardo è stato inserito nel testo del Trattato l'articolo XIV, secondo il quale "nell'esercizio della propria sovranità ogni parte dispone del diritto di ritirarsi dal Trattato se essa decidesse che eventi straordinari riguardanti l'oggetto del Trattato comprometterebbero i suoi interessi supremi". Il Cremlino ha inoltre diffuso una dichiarazione unilaterale in aggiunta al Trattato che precisa che la Russia si considererà vincolata al rispetto del nuovo START solo se il progetto di scudo anti-missile USA non diventerà minaccioso per la capacità deterrente del suo arsenale nucleare.

E se lo START non offre garanzie esplicite alla Russia sulla difesa anti-missilistica, il Summit NATO tenutosi a Lisbona nel novembre 2010 ha portato una svolta storica nel processo di avvicinamento. Per la prima volta dopo 1991 un Presidente della Russia ha preso parte ad un Vertice della NATO e per la prima volta è stata prospettata una collaborazione costruttiva. Il Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen ha infatti invitato la Russia a partecipare a un sistema collettivo di difesa anti-missilistica, proposta confermata anche dal Presidente Obama e accettata dal suo corrispettivo Medvedev. Rasmussen ha specificato che la cooperazione tra la NATO e la Federazione Russa presuppone lo scambio di informazioni sui propri armamenti balistici al fine di unire gli uni agli altri nella realizzazione di una strategia condivisa e di avviare un'analisi congiunta delle minacce attuali. "La NATO acquisirà capacità di difendere la popolazione europea da attacchi missilistici grazie all'aiuto della Russia, ha annunciato Rasmussen, mentre Medvedev ha sottolineato in conferenza stampa che il periodo di impasse e tensioni nei rapporti tra Russia e NATO si è concluso e che oggi Mosca guarda avanti con ottimismo". Per molti commentatori le decisioni del Summit sono state la prova definitiva della fine della guerra fredda e l'inizio di una nuova era.

Durante il Vertice si è discusso della collaborazione tra Russia e la missione NATO in Afghanistan. Mosca non vorrebbe che si aggravasse la condizione di instabilità in Afghanistan perché i suoi effetti negativi si propagherebbero attraverso l'Asia Centrale fino al suo territorio. Ecco perché la Russia si è detta disposta ad aumentare gli aiuti militari a Kabul e lasciar passare sul suo territorio i materiali logistici necessari ai militari della NATO schierati in Afghanistan. L'accordo sul transito, che amplia le intese già esistenti, esclude per ora il passaggio di armamenti e munizioni per le truppe della NATO, ma consente per la prima volta il passaggio di mezzi blindati sul suolo russo. Attualmente la Russia ha stretto accordi con i singoli membri della NATO (Italia compresa) per il transito sul suo territorio di convogli ferroviari contenenti materiale diretto in Afghanistan. Va osservato inoltre che in questo quadro il Cremlino sta sviluppando anche dei rapporti bilaterali con l'Afghanistan. Esso infatti fornisce con armi

¹¹ Per un'analisi dettagliata del contenuto dello START si veda: Penkova T., "Russia and the US 'reset' after the New START", in *ISPI Analysis*, No. 7, April, 2010.

leggere e munizioni la nuova milizia controllata dal Ministero degli Interni afgano e incaricata a proteggere i villaggi dai talebani, equipaggia le truppe di Kabul con elicotteri, addestra la polizia afgana preposta alla sicurezza dei confini nazionali e quella anti-droga¹². In relazione a quest'ultimo ambito di cooperazione va menzionato il successo della prima operazione anti-droga tra Russia e Usa in Afghanistan che ha visto la distruzione di quattro dei principali laboratori di droga nel Paese.

L'avvicinamento tra la Russia e la NATO si è manifestato anche nel campo delle esercitazioni militari. Un piano per ampliare la cooperazione militare è stato concordato all'inizio del 2011 e include sei aree di interesse comune: lotta contro il terrorismo e la pirateria, logistica, operazioni congiunte di ricerca e salvataggio in mare aperto, difesa missilistica e scambi universitari militari. Nell'ambito della prima di queste sfere sono state condotte per la prima volta esercitazioni intese a rafforzare la sicurezza sui voli civili che operano tra i Paesi membri della NATO e la Russia in caso di attacchi terroristici.

Tuttavia, il 2011 si è caratterizzato anche da momenti di stallo e rinnovate tensioni legati in primis allo scudo anti-missilistico in Europa. In parte la situazione è stata determinata dall'alto grado di politicizzazione della questione. In parte però la posizione russa poggiava sulla premessa che, sia nel caso di attacchi missilistici provenienti dall'Iran che dalla Corea del Nord, il loro tragitto avrebbe coinciso con il territorio russo e quindi la collaborazione tra Russia e USA/NATO diventava un imperativo, così come del resto concordato durante il Summit di Lisbona. In realtà gli USA e la NATO non dimostravano alcuna predisposizione ad attivare questa collaborazione, rianimando i vecchi timori di Mosca che il sistema anti-missilistico fosse diretto ad essa. Così, alla richiesta russa di istituire un sistema di difesa anti-missile unico, gli USA e la NATO proponevano di creare due sistemi indipendenti che scambiassero informazioni. Nemmeno la controproposta di Medvedev di costruire un sistema di difesa anti-missile settoriale (cioè un Paese o un gruppo di Paesi sarà responsabile di un settore specifico della difesa missilistica) o almeno di ottenere delle garanzie formali e giuridiche che lo scudo non fosse inteso contro la Russia hanno avuto un riscontro positivo negli USA. Il protrarsi delle lunghe e inconcludenti consultazioni al riguardo non fanno altro che aumentare lo scetticismo russo nei confronti di una reale collaborazione anti-missilistica, e a più riprese i vertici militari russi hanno caldeggiato l'idea di creare un sistema di difesa soltanto russo.

Un altro episodio di disaccordo si è avuto con la primavera araba e la missione NATO in Libia. Mosca intendeva la *no-fly zone* come strumento per proteggere i civili, e ha criticato i bombardamenti della NATO su cittadini innocenti che, secondo essa, eccedevano i termini dal mandato delle operazioni militari. Infine, tensioni sono sorte anche durante le esercitazioni militari tra la NATO e l'Ucraina svoltesi nel giugno 2011 nella regione del Mar Nero. La presenza di un incrociatore americano dotato di missili in un'area di importanza strategica per la Russia come il Mar Nero (si ricorda che la base della Flotta russa del Mar Nero si trova proprio in Ucraina, in Crimea) e i rapporti

¹² Le operazioni e la presenza della NATO in Afghanistan hanno contribuito significativamente all'aumento della produzione di oppio, e la Russia è tra i primi Paesi che ne hanno risentito. L'abuso di consumo di stupefacenti provenienti per il 90% dei casi dall'Afghanistan è la causa di decesso di 30-40mila russi ogni anno. Questo dato spiega l'interesse del Cremlino a scongiurare il problema e a partecipare nelle operazioni anti-droga.

di stretta collaborazione militare con un Paese-chiave dell'ex-area sovietica per i progetti russi di integrazione regionale hanno provocato la dura disapprovazione delle azioni NATO da parte del Cremlino.

In conclusione va messo in luce che, nonostante inizialmente il *reset* sembrasse limitato soltanto agli affari militari e di sicurezza, gli ultimi mesi hanno rivelato il suo potenziale più ampio a conferma della volontà della Russia di stabilire una *partnership* strategica con gli USA. Di particolare valore è la decisione di Washington di rimuovere le proprie obiezioni concernenti l'adesione della Russia all'Organizzazione Mondiale del Commercio, prospettata per la fine del 2011, e di aderire al programma di modernizzazione nazionale che Medvedev ha avviato nel 2010. I giganti americani quali CISCO, INTEL, BOEING e MICROSOFT hanno già dato l'assenso a partecipare al progetto di creare un centro d'avanguardia tecnologica a Skolkovo, alle porte di Mosca, e contribuire alla crescita e piena integrazione della Russia nell'economia globale.

14. Le relazioni con l'Italia e l'Unione Europea

di Serena Giusti

a. I rapporti politici bilaterali con l'Italia

Le relazioni tra Italia e Federazione Russa, come ufficialmente affermato dallo stesso Ministero degli Affari Esteri italiano, hanno raggiunto negli ultimi anni “un livello di assoluta eccellenza, al punto di meritare giustamente la qualifica di “relazioni privilegiate”¹. La profondità della *partnership* fra i due Paesi risale ai tempi della vicinanza ideologica del partito comunista italiano alla leadership politica sovietica e successivamente alla *partnership* energetica italo-russa, avviata dall'ENI di Mattei con i primi accordi petrolio-per-tecnologie². Anche di recente la presenza italiana in Russia continua ad essere imperniata sul rapporto strategico appunto fra ENI e GAZPROM. La società italiana, dopo aver realizzato con l'ausilio della controllata SAIPEM, negli anni scorsi opere imponenti come il gasdotto BLUE STREAM (che collega la Russia alla Turchia) e condutture *offshore* nell'isola di Sakhalin, è adesso impegnata nella realizzazione del gasdotto SOUTH STREAM, il secondo grande gasdotto destinato a collegare direttamente l'Italia alla Russia. Il tratto *offshore* prevede l'attraversamento del Mar Nero dalla costa russa di Beregovaya a quella bulgara di Varna, con un percorso complessivo di circa 900 Km e profondità massime di oltre 2000 m. Dalla Bulgaria dovrebbero poi partire due rami, con due diversi percorsi, uno verso nord ovest (Romania, Ungheria, Repubblica Ceca e Austria) e l'altro verso sud ovest (Grecia e Italia). La cooperazione strategica fra ENI e GAZPROM riguarda anche intese incrociate su Paesi terzi. L'Amministratore Delegato di ENI, Paolo Scaroni, ha dichiarato che l'accordo con GAZPROM, che aveva consentito a ENI di acquisire *asset* (aprile 2007) nella regione dello Yamalo-Nenets attraverso il consorzio ENINEFTEGAZ (ENI 60% ed E-

¹ www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/I_nuovi_rapporti.htm

² Sull'andamento delle relazioni Italia-Russia si veda: Arbatova N., “Italy, Russia's voice in Europe?”, in *IFRI Russie.Nei.Visions*, No. 62, September, 2011; Ferrari A., Frappi C., Penkova T., “La Russia, il Caucaso e le questioni energetiche”, in Bonvincini G., Colombo A. (a cura di), *La Politica estera dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp.103-110; Giusti S., Ferrari A., “L'Italia dai Balcani alla Russia fino alle repubbliche del Caucaso meridionale”, in Bonvincini G., Colombo A. (a cura di), *La Politica estera dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 120-131; e: Giusti S., “Le relazioni Italia-Russia: una *partnership* strategica”, in Colombo A., Ronzitti N. (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 89-101.

NEL 40%), rinominato poi SEVERENERGHIA, prevedeva l'impegno da parte di ENI a offrire a GAZPROM *asset* fuori dalla Russia. Nella promessa rientrerebbe la cessione ai russi di una quota del giacimento petrolifero in Libia *Elephant* (uno dei maggiori in Libia), attualmente controllato in maniera paritetica al 50% dalla compagnia di Stato libica NOC, e al 50% dalla stessa ENI (con una partecipazione della coreana KNOC per un terzo)³. In epoca post-sovietica, sono stati prevalentemente gli interessi economici ed energetici a rinsaldare tale relazione. La crescita degli investimenti italiani in Russia e l'incremento dei flussi commerciali hanno favorito lo sviluppo delle relazioni politiche fra i due Paesi, determinando un approccio dialogante e mai apertamente conflittuale del Governo italiano nei confronti del Cremlino.

La politica italiana verso la Russia ha avuto un carattere *bipartisan*, nel senso che è rimasta benevola indipendentemente dagli orientamenti politici dei governi che si sono alternati alla guida del Paese. Si ricordi per esempio che fu, il Governo di centrosinistra guidato da Romano Prodi a concludere con la Russia gli accordi più strategici riguardanti le forniture di gas e le future collaborazioni nei giacimenti del Paese (14 novembre 2006) e i contratti per lo sfruttamento del giacimento di Karachaganakh (1 giugno 2007). Lo stesso Governo inoltre sostenne la costruzione del gasdotto SOUTH STREAM (23 giugno 2007)⁴, e sotto il suo mandato ENI ed ENEL, attraverso il consorzio ENINEFTEGAZ, acquisirono il secondo lotto messo all'asta nel processo di liquidazione di YUKOS, per un prezzo totale di circa 5,8 miliardi di dollari (4 aprile 2007).

Oltre ad un approccio *bipartisan* tra Italia e Russia si è registrata anche una convergenza interistituzionale che ha fatto sì che l'Italia sia fra i Paesi meno inclini a politiche sanzionatorie nei confronti di Mosca anche all'interno UE. Il quotidiano russo IZVESTIA addirittura collocò l'Italia fra il gruppo di Paesi membri dell'UE (insieme a Belgio, Cipro, Francia, Lussemburgo, Germania, Grecia) che si possono considerare come "lobbisti di Mosca"⁵. Durante i governi guidati dal Presidente del Consiglio Silvio

³ Dopo l'intervento NATO in Libia del 2011, l'ENI ha confermato la decisione di cedere alla GAZPROM la metà della sua quota del 33% nel giacimento petrolifero libico *Elephant*. Sulla questione si veda: Mastrolilli P., Molinari M., "Usa: l'ENI non apra la Libia ai russi", in *La Stampa*, 19 settembre 2011.

⁴ Il progetto SOUTH STREAM è stato portato avanti dal Governo Berlusconi. In particolare, durante il suo viaggio privato dell'ottobre 2009 in Russia, Berlusconi, Putin e il Primo Ministro della Repubblica Turca Recep Tayyip Erdogan (collegato in videoconferenza) hanno concordato sulla accelerazione da imprimere alla realizzazione del gasdotto, a cui si è unita anche la francese ÉLECTRICITÉ DE FRANCE.

⁵ L'*Izvestia* il 1° settembre 2008 ha pubblicato una carta geografica in cui gli Stati membri UE sono classificati secondo quattro categorie sulla base della dicotomia ostilità-amicizia nei confronti di Mosca. Le altre categorie sono: i "centristi" (Austria, Finlandia, Irlanda, Spagna, Paesi Bassi, Slovenia, Bulgaria, Slovacchia); i "critici moderati" (Repubblica Ceca, Ungheria, Romania); i "critici virulenti" (Paesi Baltici, Gran Bretagna, Polonia, Svezia). Anche nella classificazione proposta da Leonard e Popescu, che individua cinque categorie, l'Italia rientra fra i "partner strategici" (insieme a Francia, Germania e Spagna). Le altre categorie sono: i "Cavalli di Troia" (Cipro e Grecia); i "pragmatici amichevoli" (Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia e Slovenia); i "pragmatici freddi" (Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Olanda, Romania, Svezia, Regno Unito); i "nuovi combat-

Berlusconi la politica estera italiana verso la Russia ha ulteriormente rafforzato i legami con la Russia, anche grazie ad una politica in maggior misura improntata al pragmatismo e al mercantilistico. Le visite ufficiali o private del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi hanno costituito la cornice politica formale e informale per l'avvio e il consolidamento di importanti intese strategiche che hanno interessato le più grandi aziende italiane con una forte sinergia fra interessi economici privati o para-statali e dello Stato in senso lato. La modalità che più frequentemente si riscontra prevede, oltre ad incontri bilaterali di alto livello, la formalizzazione di vertici intergovernativi che coinvolgono i Ministri detentori dei Dicasteri più strategici a cui si accompagnano le cosiddette 'missioni di sistema', composte da gruppi di imprenditori ed operatori economici guidati dai Ministri competenti che nelle diverse regioni del Paese dialogante avviano colloqui o concludono accordi con *partner* locali.

Tuttavia con il Governo Berlusconi le relazioni bilaterali sono state caratterizzate da una accentuata personalizzazione in virtù dell'amicizia esistente con il Presidente e poi Primo Ministro Vladimir Putin. La personalizzazione del rapporto tra i due Capi di Governo, secondo alcuni critici, ha portato ad una riduzione da parte italiana della sensibilità su alcuni aspetti del sistema russo, come quelli relativi alla libertà di stampa o del rispetto dei diritti umani. Tali questioni sono state sollevate anche da alcuni Stati membri UE e da Bruxelles, che auspicano una politica estera europea più coesa nei confronti di Mosca. Voci critiche sulla forma e sullo stile del rapporto impostato dal Presidente del Consiglio Berlusconi con Putin si sono levate anche all'interno del Parlamento italiano dai banchi dell'opposizione, parzialmente incrinando l'approccio *bi-partisan* che si era costruito negli ultimi anni sul rapporto Italia-Mosca⁶. Gli avversari politici di Berlusconi tendono frequentemente ad accostare il Presidente del Consiglio a leader politici di Paesi considerati autocratici, come per esempio il Presidente della Bielorussia Lukashenka, rieletto nuovamente nel dicembre 2010.

Paradossalmente, mentre crescevano i giudizi negativi dal fronte interno e da parte di Washington rispetto al rapporto privilegiato Roma-Mosca, altri Paesi europei – Germania e Francia in particolare – mettevano a punto una "ostpolitik" molto attiva e dialogante con la Russia, insidiando perciò lo status di "partner privilegiato" all'Italia.

tenti" (Lituania e Polonia). Si veda: Leonard M., Popescu N., "A power audit of EU-Russia relations", in *European Council on Foreign Relations' Policy Paper*, November 2007.

⁶ Nel 2009, il Presidente dell'Unione di Centro Pierferdinando Casini ha richiamato l'attenzione degli altri partiti politici e dell'opinione pubblica italiana sulla questione dei diritti umani e della legalità in Russia. Il Presidente Casini ha promosso una mozione parlamentare (23 settembre 2009) che impegna il Governo "ad attivare tutti i canali diplomatici disponibili affinché sia garantito il rispetto dei diritti umani e del diritto alla difesa di Mikahail Khodorkovskij, ex proprietario della compagnia petrolifera *Yukos*, e del suo socio Platon Lebedev in particolare e dei cittadini russi in generale". Vedasi la Seduta n. 219 della Camera dei Deputati del 23 settembre 2009, disponibile su: leg16.camera.it/resoconti/resoconto_allegato.asp?idSeduta=219&resoconto=allegato_a.mozioni.02¶m=sed0219.allegato_a.mozioni. Le critiche dell'opposizione alla politica governativa verso Mosca sono aumentate con la pubblicazione dai cables di Wikileaks, che hanno evidenziato le perplessità americane per le relazioni personali tra Berlusconi e Putin, e quelle tra ENI e GAZPROM, ritenute potenzialmente destabilizzanti per la sicurezza energetica e per le relazioni transatlantiche.

Il rapporto Italia-Russia, come illustrato dal Ministro Frattini, si dipana su tre livelli: bilaterale, europeo, globale⁷. A livello bilaterale, i vertici intergovernativi annuali facilitano il dialogo politico e forniscono un significativo impulso alla cooperazione economica ed energetica. In Russia operano stabilmente oltre 500 imprese italiane, attive nei comparti ad alto contenuto tecnologico, nelle telecomunicazioni, nel settore dell'auto, in quello bancario. Il dialogo economico è inoltre garantito dal Consiglio per la Cooperazione Economica, Industriale e Finanziaria con la *task force* congiunta italo-russa sui distretti industriali. Questa iniziativa costituisce una leva, a carattere bilaterale, per l'accelerazione del processo di industrializzazione e la creazione di un tessuto economico simile a quello occidentale, attraverso l'avvio di distretti industriali sul modello di quelli italiani e con la partecipazione di aziende italiane. Il livello europeo della *partnership* è considerato un moltiplicatore del rapporto bilaterale, e per questo l'Italia lavora a favore di una rapida conclusione dei negoziati per il rinnovo dell'Accordo di Partenariato e Cooperazione e per la creazione di un'area di libero scambio euro-russa non appena la Russia sarà in grado di accedere all'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

L'Italia ritiene che il *draft* del Trattato sulla Sicurezza Europea, presentato dal Presidente russo Medvedev il 29 novembre 2009, sia un tassello importante in vista della ristrutturazione dello spazio pan-europeo alla luce anche delle nuove aperture della NATO⁸. A livello globale Italia e Russia sono accomunate nella "fede" nelle Nazioni Unite. L'Italia, come la Russia, è inoltre a favore di un sistema internazionale che tenda verso il multipolarismo, anche se ovviamente le aspirazioni di potere nel nuovo schieramento sono differenti. In occasione delle celebrazioni dei venti anni dalla caduta del muro di Berlino, il Ministro degli Esteri Frattini ed il suo omologo russo Serghei Lavrov hanno presentato una visione congiunta sul nuovo "ordine mondiale" comprensivo di una "casa comune europea"⁹. I due Ministri degli Esteri concordano che un nuovo ordine mondiale, basato sull'interdipendenza e la cooperazione per la soluzione dei problemi comuni – dal terrorismo alla proliferazione nucleare, al crimine internazionale, al degrado ambientale, all'energia, fino ai problemi della stabilità economico-finanziaria – non possa fare a meno di una "Grande Europa" dall'Atlantico a Vladivostok.

In molte occasioni l'Italia ha sostenuto la Russia. Durante il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, l'Italia ha favorito l'azione diplomatica svolta dalla Presidenza di Turno dell'UE, detenuta dal Presidente francese Nicolas Sarkozy, che ha mediato fra Georgia e Russia riuscendo a scongiurare la convocazione di una riunione di emergenza dei Capi di Stato o di Governo o almeno dei Ministri degli Esteri UE, come invocato da Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca e Svezia, e l'adozione di sanzioni nei confronti di Mosca. L'Italia si è alla fine allineata alla decisione del Consiglio Europeo straordinario (1 settembre 2008), che ha definito la reazione russa in Georgia sproporzionata e ha fermamente condannato il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia del Sud da parte della Russia. Il Presidente del Consiglio Berlusconi

⁷ Intervento dell'On. Ministro degli Esteri Franco Frattini al *Foro di Dialogo Italia Russia*, tenutosi a Roma il 2 dicembre 2009, e disponibile su: www.ispionline.it/it/documents/Intervento%20Frattini%20Forum%20ItaloRusso.pdf.

⁸ Su contenuti e implicazioni del *draft* del trattato si veda: Giusti S., "La proposta del Presidente russo per un Trattato di sicurezza pan-europea", in *ISPI Policy Brief*, No. 171, dicembre 2009.

⁹ Frattini F., Lavrov S., "Nuovo ordine mondiale", in *La Stampa*, 9 novembre 2009.

ha tuttavia sottolineato la propria perplessità sul concetto di “proporzionalità della reazione” in un conteso confuso e complesso come quello della Georgia¹⁰.

Durante il Vertice NATO del 2-4 aprile 2008, in cui su pressione americana fu discussa l’apertura del programma di preadesione MAP a Georgia e Ucraina, l’Italia, che era tra l’altro in una fase di transizione politica (passaggio dal Governo presieduto da Romano Prodi a quello di Berlusconi), favorì l’emergere di un fronte del “no” guidato dalla Germania (con la Germania, oltre all’Italia, erano contrarie Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Norvegia, e gli stessi britannici erano timorosi di una reazione russa in considerazione dello scontro che già si era verificato sul riconoscimento del Kosovo). L’Italia ha successivamente aderito alla linea di condotta europea post-Bucarest per un impegno generico sul futuro ingresso dei due Paesi, senza tuttavia stabilire formalmente un *timing* così come ribadito al Vertice NATO di Lisbona del 2010.

Perfino quando la Russia, in risposta al progetto statunitense, promosso dall’Amministrazione Bush, sullo scudo spaziale in Polonia e Repubblica Ceca, paventò come reazione il dislocamento di missili tattici a corto raggio ISKANDER nella regione di Kaliningrad, il Presidente Berlusconi difese Mosca affermando che “la Russia aveva subito delle provocazioni, con il progetto di collocare i missili in Polonia e Repubblica Ceca, e con il riconoscimento del Kosovo così come con l’ipotesi di un ingresso di Ucraina e Georgia nella Nato”. Secondo Berlusconi, “le provocazioni” da parte dell’Occidente avrebbero generato a Mosca “reazioni di fermezza”.

L’Italia infine ha apprezzato la posizione della Russia quando il Paese, allineandosi con Brasile, Germania, India e Cina, si è astenuto il 17 marzo 2011 in sede di Consiglio di Sicurezza dell’ONU (come membro permanente avrebbe potuto esercitare il proprio diritto di veto), consentendo così che fosse approvata la Risoluzione 1973 che autorizzava la comunità internazionale ad istituire una *no-fly zone* in Libia e a utilizzare tutti i mezzi necessari per proteggere i civili ed imporre un cessate il fuoco.

b. L’Italia e il processo di modernizzazione della Russia

Il processo di modernizzazione della Russia costituisce la base per sviluppare a livello bilaterale una nuova dimensione dei rapporti privilegiati con Roma. Come ha spiegato Frattini “crediamo ora di poter realizzare progetti ancora più ambiziosi che spaziano dall’efficienza energetica alla pubblica amministrazione; dal trasferimento di tecnologia e conoscenze a specifici programmi di ricerca. Stimoleranno l’imprenditoria e la produttività; moltiplicheranno i canali di contatto; in modo da assecondare il programma di modernizzazione e di progressiva apertura della Russia”¹¹. Il Governo italiano

¹⁰ Berlusconi dichiarò: “è giusto essere molto equilibrati e riconoscere che c’era stata una provocazione grave a cui è seguita una reazione, qualcuno durante la riunione ha detto che la reazione russa è stata sproporzionata e io gli ho chiesto che cosa si dovesse intendere eventualmente per reazione proporzionata. Nessuno mi ha risposto”. In: Redazione Esteri, “UE: Mosca sbaglia ma dialoghiamo. Putin non si isola dall’Europa”, in *La Repubblica*, 1 ottobre 2008.

¹¹ Intervento dell’On. Ministro degli Esteri Franco Frattini al *Foro di dialogo Italia Russia*, tenutosi a Soci il 2 dicembre 2010, e disponibile su: www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/Archivio/Notizie/Interventi/2010/12/20101210_InterventoForo_ItaliaRussia.htm?LANG=IT.

inoltre si è detto interessato a contribuire al progetto russo di creare un centro d'avanguardia tecnologica a Skolkovo, alle porte di Mosca, in cambio dell'impegno del Cremlino a eliminare le barriere tariffarie e doganali e quei trattamenti discriminatori nei confronti dei prodotti italiani che ostacolano la piena crescita del partenariato strategico.

Nel piano di una cooperazione bilaterale per la modernizzazione rientra anche la *partnership* fra Roma e Mosca in materia di energie rinnovabili. La Russia ha una altissima concentrazione di gas naturale e petrolio, ma non ha né tecnologia né *know how* per lo sviluppo delle energie rinnovabili e delle fonti alternative, su cui chiede il sostegno dell'Italia.

In questa ottica si può anche inserire un progetto comune di ricerca della fusione nucleare, il programma "Ignitor", e un *memorandum of understanding* (26 aprile 2010) firmato da Fulvio Conti, Amministratore Delegato e Direttore Generale di ENEL, e Boris Kovalchuk, Acting Chairman del Management Committee di INTER RAO UES, per la cooperazione nei settori nucleare, costruzione nuovi impianti e innovazione tecnica, efficienza energetica, e la distribuzione, sia in Russia che nei Paesi dell'Est Europa. Si tratta della prima *partnership* pubblico-privato nel settore nucleare in Russia: nell'accordo c'è lo sviluppo congiunto del progetto di una nuova centrale nucleare a Kaliningrad. La centrale sarà composta da due gruppi da 1.170 mw l'uno e utilizzerà la tecnologia di terza generazione VVER 1200. L'entrata in produzione è prevista tra il 2016 e il 2018. Una quota rilevante dell'energia prodotta sarà destinata ai vicini mercati europei.

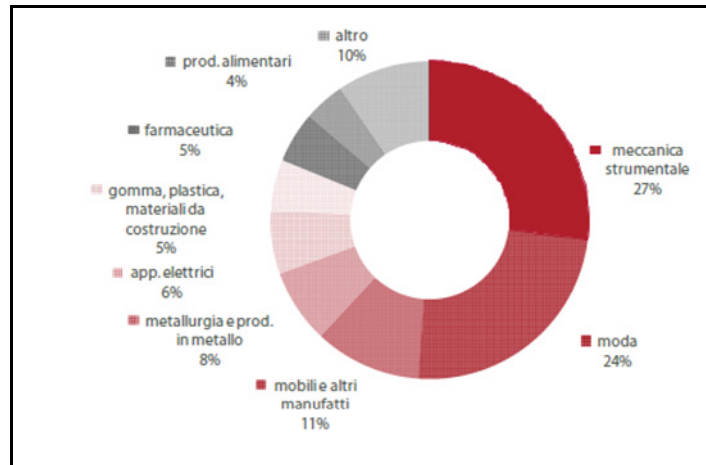
c. La cooperazione culturale italo-russa

Dal punto di vista culturale esiste una già fitta rete di contatti culturali e scientifici. Ci sono quasi 300 accordi sottoscritti fra le università italiane e russe e numerosi progetti bilaterali di ricerca fra il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) e l'Accademia Russa delle Scienze. L'italiano è insegnato in sedici università e in varie scuole a Mosca, San Pietroburgo e altre grandi città. Dal novembre 2007, l'italiano è stato inserito nei programmi ufficiali del sistema scolastico russo (oltre all'inglese, francese e tedesco già presenti nei programmi) per dimostrare la forte presenza e prestigio di cui gode l'Italia. Il Foro di Dialogo Italo-Russo delle Società Civili, creato nel 2004, è luogo per dialoghi informali nel campo sociale, politico e culturale. Già dal 2005 si sono svolte diverse tavole rotonde, seminari, conferenze e mostre nelle capitali dei due Stati, ma anche a Milano e Venezia. Importanti sono le collaborazioni tra il Centro Scientifico e Culturale Ermitage Italia a livello scientifico e culturale con il Museo di Stato Ermitage di San Pietroburgo, dove avverrà la catalogazione di tutte le opere italiane presenti all'Ermitage ed in tutta la Russia. Il Teatro Piccolo di Milano è legato al Malij theatre di San Pietroburgo, mentre la Scala di Milano collabora con il Teatro Bolshoj, che verrà inaugurato nell'autunno 2011, dopo un lungo restauro, con la presenza dell'Orchestra della Scala. Il 2011 è stato l'Anno della Cultura e della Lingua Italiana in Russia e della Cultura e della Lingua Russa in Italia, e per questa occasione sono stati organizzati molti eventi (oltre 550 in ambedue i Paesi) che riguardano le arti visive, il teatro, la musica, il cinema e lo sport.

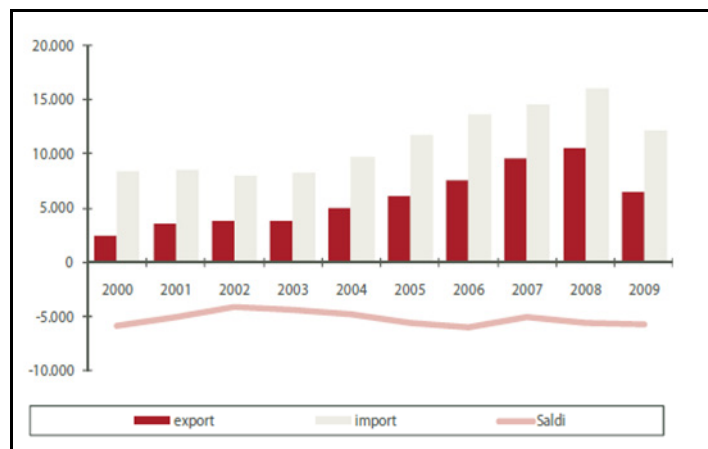
d. Relazioni economiche e commerciali

L'Italia è il settimo Paese fornitore ed il secondo Paese cliente (con una quota dell'8,5% dell'*export* totale). Nel 2009 l'*export* italiano è stato pari a circa 6,4 miliardi di euro, registrando una diminuzione del 38,5% rispetto all'anno precedente, mentre le importazioni sono state pari a 12,1 miliardi, in calo del 24,5% rispetto ai valori del 2008. Il disavanzo commerciale è stato pari a 5,7 miliardi di euro (+1,5% rispetto al 2008). I settori favoriti nelle esportazioni italiane sono la meccanica strumentale (27% dell'*export* totale 2009), l'abbigliamento (24%) e i mobili (11%).

Esportazioni italiane in:



Interscambio commerciale con la Russia (2000-2009, mln €)



Nel 2009 gli IDE in Russia hanno superato i 95 miliardi di dollari. Il volume degli investimenti italiani è ancora modesto anche se in crescita. Secondo i dati ICE-ISTAT, gli IDE dall'Italia sono stati pari a 1,3 miliardi di dollari. Gli IDE italiani si concentrano nel settore energetico dove, oltre all'ENI, è sempre più attiva anche l'ENEL. La presenza italiana si sta rafforzando nei settori ad alto contenuto tecnologico, (con ALENIA AERONAUTICA, del GRUPPO FINMECCANICA, nel quadro del progetto "Sukhoi Civil Aircraft" per la produzione di un velivolo civile di medio raggio denominato SUPERJET 100), nel settore delle telecomunicazioni (con ARTETRA, ALENIA ed AERMACCHI) e nei comparti automobilistico, (FIAT e IVECO), elettrodomestici (INDESIT, CANDY e MERLONI), agroalimentare (PARMALAT, PERFETTI, FERRERO e CREMONINI) e nel settore bancario (GRUPPO INTESA SANPAOLO e GRUPPO UNICREDIT). Durante il settimo Vertice intergovernativo di Sochi (dicembre 2010) sono stati conclusi importanti accordi che forniranno un ulteriore stimolo all'approfondimento delle relazioni economiche tra Italia e Russia. L'Italia dovrebbe partecipare ad una joint venture per la fornitura di 2.500 blindati LINCE da produrre in Russia al 50%. Il Ministro della Difesa italiano La Russa ha fatto sapere che sono in corso trattative per fornire alle truppe russe il blindato su ruote CENTAURO (prodotti da OTO MELARA) e i FRECCIA, che da qualche mese sono impegnati in Afghanistan dal contingente italiano. L'Amministratore di POSTE ITALIANE e il Direttore Generale di RUSSIAN POST hanno firmato un accordo commerciale quadro in base al quale il gruppo italiano fornirà competenze e *know how* per la modernizzazione della rete degli uffici postali, l'ottimizzazione della rete logistica e l'introduzione di servizi finanziari *on line* e da telefonia mobile. L'accordo dispone la creazione di gruppi di lavoro che studieranno modalità, tecnologie e programmi di formazione per il personale, da applicare nel *masterplan* che indicherà le soluzioni strategiche per la modernizzazione complessiva del sistema logistico-postale russo e per il lancio graduale dei servizi innovativi ICT, finanziari, assicurativi e di *e-commerce*.

Investimenti esteri in Russia nel periodo 2008-2009 in miliardi di dollari

Paesi	2008	2009
Olanda	46.346	49.426
Cipro	56.902	47.042
Lussemburgo	34.402	37.947
Regno Unito	30.811	25.622
Germania	17.425	19.811
Irlanda	9.662	9.240
Francia	9.542	8.516
Stati Uniti	8.769	7.608
Isole Vergini (GB)	8.267	7.444
Giappone	4.077	6.989
Totale	264.599	262.394

Fonte: RosStat

Negli ultimi anni si è anche intensificato il fenomeno inverso, ossia un flusso di investimenti dalla Russia verso l'Italia. Dal 1990, in cui gli investimenti russi all'estero erano praticamente nulli, si è passati al 2000 con circa 20 miliardi, e tra il 2005 e il

2006 sono aumentati del 41% e rappresentano il 96% di tutti i flussi di investimento in uscita dai Paesi dell'Europa Sud-Orientale e della CSI. La Russia è ora il secondo maggior investitore tra le economie definite in "transizione". Nel 2006 quasi il 5% degli investimenti nell'UE da Paesi terzi erano di provenienza russa. I Paesi maggiori destinatari sono gli Stati Uniti, Cipro, l'Olanda, la Gran Bretagna e la Germania. Le multinazionali russe più attive sono minerarie, manifatturiere e finanziarie. Un aspetto interessante delle acquisizioni russe è che, a differenza della maggior parte delle fusioni e acquisizioni intraprese dai Paesi industrializzati che creano consolidamenti orizzontali, esse determinano spesso un consolidamento verticale, una integrazione di filiera. Rispetto agli investimenti russi in Italia, un recente rapporto della società ATKEARNEY individua tre fasi: una prima fase a cavallo degli anni Sessanta, che si può definire di "bandiera", con una presenza limitata alle compagnie aeree (AEROFLOT apre in Italia nel 1965); una seconda fase "episodica" tra gli anni Ottanta e Novanta, con l'arrivo di operatori di natura diversa (per la Russia si tratta di una banca, la VNESHECONOMBANK, che nel 1989 apre un suo ufficio di rappresentanza); una terza fase iniziata alla fine degli anni Novanta, quando in Italia investono SEVERSTAL (LUCCHINI), RUSAL (EURALLUMINA), EVRAZ (PALINI&BERTOLI), RENOVA (ENERGETIC SOURCE e MARINA BLU). Le aziende italiane di proprietà russa si caratterizzano per una dimensione media elevata sia per fatturato (355 milioni di euro) che per dipendenti (1.123). Questi investimenti sono stati seguiti da una intensa attività immobiliare.

e. Le relazioni con l'UE

I rapporti fra la Federazione Russa e l'Unione Europea sono condizionati dalla diversità della natura dei due attori interagenti. Da una parte c'è un'entità post-moderna, ibrida, in cui elementi sovranazionali si fondono con pratiche intergovernative e che si definisce come potenza civile o potenza normativa. È proprio attraverso la diffusione di norme e valori che la UE ha contribuito alla stabilizzazione dei Paesi dell'area centro-europea che sono ora diventati Stati membri. Dall'altra invece la Russia rappresenta il prototipo della formazione statale tradizionale, fedele ad una concezione rigida della sovranità, accentuata dalla natura "illiberale" del proprio regime politico. Questa difformità ontologica è all'origine di una persistente incomprendimento rispetto a comportamenti, interessi e valori.

Al di là di questo, ci sono percorsi storici e culturali che nel tempo si sono toccati e respinti e diverse percezioni rispetto all'interpretazione del sistema internazionale, dovute anche alla collocazione geopolitica delle due entità. Infine, è solo dopo la fine della seconda guerra mondiale che, all'Unione Sovietica prima e alla Federazione Russa successivamente, si è contrapposta come Europa (fino ad allora vista come un coacervo di Stati con profili identitari nazionali netti e frequentemente in conflitto) una organizzazione di Paesi dai confini non coincidenti con quella Europa fino allora conosciuta e con aspirazioni e finalità a volte sfuggenti. La nuova entità politica europea, che nasceva per scongiurare il sorgere ancora di guerre e promuovere la conciliazione a partire da Francia e Germania, si iscriveva però nel contesto della guerra fredda, ed aveva perciò agli occhi dei sovietici un valore ideologico anche se non così accentuato

come quello della NATO. Durante il bipolarismo, le relazioni fra l'URSS e Comunità Europee erano marginali: lo scontro e l'attenzione si concentravano sui due poli antagonisti, ossia Washington e Mosca, mentre i Paesi europei, grazie all'ombrello protettivo della NATO, erano sostanzialmente esentato dalle questioni di sicurezza e potevano concentrarsi sulla realizzazione del mercato unico.

È a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta che in clima di disgelo si registrò un primo avvicinamento l'URSS e le Comunità Europee. Questa fase di dialogo fu accompagnata da entrambe le parti dall'idea, per la verità vaga, di dar vita nel lungo periodo a una "casa comune europea". Il Presidente dell'allora Unione Sovietica, Mikhail Gorbachev, in Cecoslovacchia, nell'aprile 1987, propose un'architettura pan-europea che, attraverso il superamento delle divisioni, lo smantellamento degli arsenali militari e la cooperazione per la comune risoluzione delle questioni più conflittuali, avrebbe dovuto costituire le fondamenta per una "casa comune europea"¹². Nel discorso pronunciato davanti all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 6 luglio 1989, Gorbachev rivendicò per l'URSS un posto nell'Europa dall'"Atlantico fino agli Urali". In questo modo si proponeva di ristrutturare l'ordine internazionale esistente in Europa, sostituendo il tradizionale equilibrio di potenza con un equilibrio di interessi. La visione gorbachoviana, seppure volta a superare il clima di confronto che aveva caratterizzato gli anni della guerra fredda, risultò troppo conservatrice, in quanto non contemplava lo smantellamento del sistema sovietico ma semplicemente la cooperazione dei due poli. La proposizione di un tale modello di coesistenza collaborativa altro non era che un tentativo di prevenire il processo di sfaldamento ormai in atto nei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale¹³.

Il 1989 relegò irrimediabilmente la "casa comune europea" allo status di metafora, senza possibilità di trovare concreta attuazione come progetto politico. All'indomani dell'Ottantanove, le élite politiche dei Paesi centro-europei, tra cui figuravano molti attivisti della dissidenza che avevano fatto parte di movimenti pacifisti e per la promozione dei diritti umani trans-europei, auspicavano una rivitalizzazione della CSCE (Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa) come sistema pan-europeo di sicurezza. Durante gli anni Ottanta si era infatti diffusa fra i dissidenti la convinzione che solo il ritiro degli Stati Uniti e delle truppe sovietiche dall'Europa, con la dissoluzione sincrona del Patto di Varsavia e della NATO, avrebbe potuto porre fine alla guerra fredda. Successivamente, nei primi anni Novanta, le nuove democrazie sostennero il rafforzamento della CSCE come garanzia di sicurezza, temendo una dura reazione dell'URSS alla loro progressiva emancipazione. Tuttavia, il fallito colpo di Stato a Mosca del 1991 e lo scoppio della guerra in Jugoslavia misero a nudo la debolezza dell'Europa comunitaria come agente di sicurezza, inducendo così i Paesi dell'Europa Centrale a un maggior realismo. La NATO allora fu considerata come l'unico baluardo a garanzia della appena riconquistata sovranità. Nella realtà, quindi, la prospettiva della *membership* offerta dalla UE agli ex-Paesi satelliti dell'URSS e la

¹² Per un approfondimento, vedasi: Svec M., "The Prague spring: 20 years later", in *Foreign Affairs*, No. 5, Summer, 1988, pp. 980-1001.

¹³ Su questo si veda: Giusti S., "La sicurezza dall'Atlantico agli Urali secondo la Russia", in *ISPI Policy Brief*, n. 114, gennaio 2009.

loro adesione alla NATO vanificò il progetto di un’“Europa dall’Atlantico agli Urali” e suscitò risentimento a Mosca.

Nei primi anni Novanta le relazioni fra la Russia e l’UE furono “normalizzate” attraverso la tipologia di accordi che la UE stabilisce con i Paesi terzi. Nel 1993, quando iniziarono i negoziati per l’APC (Accordo di Partenariato e Cooperazione) – che fu poi firmato dal Presidente Yeltsin il 24 giugno 1994 e seguito da un processo di ratifica che si protrasse per ben tre anni – la Russia si trovava in una profonda crisi economica, e la UE le offrì sostegno economico, anche come strumento di incentivazione alla democratizzazione e al progressivo adeguamento all’*acquis communautaire*. L’UE perciò ricalcava con la Russia l’approccio utilizzato negli accordi di associazione che erano stati appena conclusi con i Paesi dell’Europa Centrale ed Orientale (1993). L’APC stipulato con la Russia prevede infatti che il Paese si adegui progressivamente alla legislazione europea per conseguire una maggiore integrazione ed eventualmente giungere alla creazione di un’area di libero scambio. L’accordo, con durata decennale, stabilisce anche un dialogo politico regolare e prevede forme di cooperazione e consultazione bilaterali. Un passo importante nella creazione di buone relazioni con Mosca fu, nel novembre 2002, il riconoscimento da parte di Bruxelles alla Russia dello status di “economia di mercato”.

Al Summit UE-Russia di San Pietroburgo del 2003 fu stabilita, a complemento dell’APC, la creazione di quattro spazi comuni: 1) spazio economico europeo; 2) spazio di libertà, giustizia e sicurezza; 3) spazio comune di sicurezza esterna; 4) spazio comune nella ricerca ed istruzione. Lo sviluppo di questi spazi comuni sarebbe dovuto avvenire gradualmente nell’ambito dell’APC, e nel corso del Summit UE-Russia del maggio 2005 sono state concordate quattro *road maps* per facilitarne la messa in opera senza tuttavia che fosse fissata una scadenza precisa.

Un periodo critico nelle relazioni fra Bruxelles e Mosca si aprì nel 2007, quando, con la scadenza dell’APC, iniziarono i negoziati per il suo rinnovo. Le circostanze in cui il Trattato fu stipulato erano mutate: da una parte l’UE, conseguentemente agli allargamenti 2004-2007, aveva acquisito un importante ruolo regionale spostando inevitabilmente i propri interessi ad est; dall’altra la Russia si era tramutata in potenza “risorgente” grazie ad una crescita economica sostenuta derivante dall’*export* degli idrocarburi. Essendo cambiati i rapporti di forza, diverse erano anche le aspettative e gli interessi. Le differenti posizioni emersero in maniera conflittuale durante il Summit UE-Russia di Helsinki del 24 novembre 2006. La UE avrebbe voluto che la nuova versione dell’APC incorporasse alcuni principi fondamentali sul mercato energetico previsti dall’Energy Charter Treaty¹⁴ (notoriamente, apertura delle *pipelines* per il trasporto di gas e petrolio, mutuo accesso ai mercati dell’energia, tutela degli investimenti). A queste misure, che avrebbero posto fine al monopolio di GAZPROM che sfrutta la propria posizione per acquistare gas a basso costo da altri Paesi e rivenderlo a prezzi molto più alti in Europa, Mosca comprensibilmente si oppose. A ciò si aggiunga

¹⁴ L’Energy Charter Treaty, firmato nel 1994 da 51 Paesi compresa la Russia, regola il commercio e gli investimenti nel settore energetico. La Russia non lo ha mai ratificato perché ciò avrebbe comportato la libertà di transito lungo le sue *pipelines* e reti di distribuzione.

l'intransigenza della Polonia che chiedeva che la Russia rimuovesse il veto imposto ormai da un anno alle sue esportazioni di carne per motivazioni igienico-sanitarie.

La Russia inoltre desiderava che la UE le riconoscesse un trattamento da *equal partner* come avveniva con la NATO in seguito all'istituzione del Nato-Russia Permanent Joint Council. La UE si scontrava d'altra parte con l'irritazione russa rispetto a schemi negoziali e contrattuali rigidi e le critiche europee rispetto alla sua democrazia ibrida. In linea con questo approccio, si verificò anche la decisione della Russia di non partecipare alla PEV (Politica Europea di Vicinato), che mira ad un avvicinamento a Bruxelles dei Paesi posti fra la UE allargata e la Russia.

La più grave crisi però nei rapporti UE-Russia si registrò nell'agosto del 2008 con il conflitto georgiano e con la decisione unilaterale della Russia di riconoscere l'indipendenza delle regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, che sarà condannata dal Consiglio Europeo. In quella occasione l'UE si mostrò da una parte divisa perché alcuni Paesi della "nuova Europa" avrebbero voluto indire un Consiglio Europeo d'urgenza che condannasse apertamente la Russia e decretasse contro di essa sanzioni; dall'altra parte, l'UE, grazie ad una Presidenza francese forte, giocò un abile ruolo diplomatico, evitando l'espandersi e l'aggravamento del conflitto. A settembre la Presidenza francese dell'UE convocò tuttavia un Vertice di emergenza, nel quale i Paesi europei definirono "sproporzionata" l'azione della Russia ed espressero preoccupazione per il conflitto condannando il riconoscimento russo dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud.

Oltre al conflitto russo-georgiano ci sono altre questioni che generano tensioni nel rapporto UE-Russia. Nel 2008 il riconoscimento da parte di alcuni Stati membri (Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia in primis) dell'indipendenza del Kosovo ha causato il risentimento russo. La Russia si è sempre opposta a questa soluzione temendo che potesse costituire un precedente internazionale con implicazioni anche per gli "Stati-non Stati" del Caucaso meridionale. La disputa sul Kosovo ha fornito, peraltro, alla Russia l'occasione per rinsaldare i legami con Belgrado e recuperare un certo grado di influenza in quell'area: la Serbia, infatti potrebbe svolgere un ruolo significativo nelle strategie di politica energetica della Russia, che coltiva l'idea di farne uno snodo per la distribuzione del gas in Europa e aumentare così la dipendenza dei Paesi europei dalle sue forniture di gas e petrolio.

La prospettiva paventata al Vertice NATO di Bucarest del 2008 di aprire il Membership Action Plan ad Ucraina e Georgia (con sostegno per esempio della Polonia e Gran Bretagna) ha rischiato di creare una insanabile frattura fra Mosca e la Comunità euro-atlantica. A questo si aggiunga che, sotto l'Amministrazione Bush, Polonia e Repubblica Ceca diedero la loro disponibilità ad ospitare uno scudo antimissilistico che almeno formalmente sarebbe dovuto essere diretto contro gli "Stati canaglia" – Iran e Corea del Nord. La Russia riteneva invece che il progetto potesse destabilizzare l'equilibrio militare in Europa costituendo quindi una minaccia per la sua sicurezza nazionale. Il Presidente Putin propose in alternativa allo scudo anti-missile una cooperazione attraverso l'uso del *radar* di Gabala, in Azerbaijan (in prossimità del confine con Iran) che la Russia ha in *leasing*.

Ed è proprio sullo spazio post-sovietico che si addensano le maggiori apprensioni, soprattutto dopo la proposta congiunta polacco-svedese del giugno 2008 di creare una politica dedicata ai Paesi contigui alla UE e alla Russia. Sebbene la Commissio-

ne Europea abbia affermato che il PO (Partenariato Orientale) sarà sviluppato parallelamente alla *partnership* strategica con Mosca, la Russia ritiene che il esso sia una politica di stabilizzazione non neutrale. Secondo Mosca il PO celerebbe una strategia volta a cooptare le ex-Repubbliche Sovietiche nello spazio integrato europeo e a far arretrare la Russia dalla propria tradizionale area di influenza. Sia la UE che la Russia mettono in atto, in questa “doppia periferia”, strategie che riflettono i loro interessi e rispondono ad una razionalità accettabile. La UE intende replicare l’esperienza positiva della stabilizzazione dell’Europa Centro-Orientale tramite l’“europeizzazione”, anche se, in assenza della prospettiva della *membership*, il suo potere di condizionalità risulta assai debole¹⁵. Per la Russia invece, lo spazio ex-sovietico incarna una parte rilevante della propria identità euroasiatica. L’ambiente competitivo che si è venuto a creare per l’intersecarsi di due zone influenza, tendenti entrambe ad una crescente istituzionalizzazione ma che differiscono in quanto a riferimenti valoriali e alla capacità di offerta, ha incoraggiato i leader nazionali (evidente nel caso dell’Ucraina) ad usare tatticamente il sostegno ora di Bruxelles ora di Mosca a fini interni e spesso personali. La “doppia periferia” è dibattuta fra una forse ancora troppo astratta attrazione per la UE e le promesse più concrete provenienti dalla Russia¹⁶. Il PO inoltre è del tutto silente riguardo alla questione dei conflitti latenti che affliggono l’area e la cui risoluzione non può che avvenire attraverso il rafforzamento del dialogo Bruxelles-Mosca. È per questo che la UE dovrà proprio cercare la cooperazione russa per stabilizzare lo spazio pan-europeo (il destino del Kosovo, la questione della Transdnistria e di Kaliningrad, lo status di Abkhazia e Ossetia del Sud) e anche furori dallo scenario extra-europeo per risolvere la questione del nucleare iraniano e le turbolenze nell’area medio-orientale.

Inoltre, nel ripensare i rapporti con Mosca, Bruxelles deve avere ben chiari i propri interessi. Sul piano economico si registra una crescente integrazione economica. Il commercio è aumentato di più del 70% dal 2000 al 2005, e la Russia è il terzo *partner* commerciale della UE dopo gli Stati Uniti e la Cina, rappresentando il 6% delle esportazioni della UE e il 10% delle sue importazioni. In Russia cresce una classe media di potenziali consumatori che rappresenta un’opportunità per l’*export* europeo, facendo della Russia uno dei mercati emergenti più interessanti. Le riduzioni dei volumi dei flussi commerciali nel corso del 2009 (le esportazioni sono calate del 38% rispetto al 2008 e le importazioni del 35%) è dovuto principalmente agli effetti della crisi

¹⁵ Gli obiettivi del PO si preannunciano più ambiziosi rispetto alla formulazione iniziale della PEV. La cooperazione in materia di immigrazione attraverso l’introduzione, nel breve periodo, di un regime più elastico di visti dovrebbe, nel lungo periodo, condurre alla loro eliminazione; è prevista la creazione di un’area di libero scambio e la possibilità di concludere accordi di associazione. Il PO affianca a rapporti bilaterali una cooperazione multilaterale che dovrebbe incoraggiare il confronto fra i Paesi *partner* e la UE in merito a politiche e temi di comune interesse, secondo il modello della *best practice*.

¹⁶ L’atteggiamento della Russia è diventato nuovamente assertivo in seguito alla crisi del 2008, che ha avuto effetti disastrosi sulle economie di molti Paesi dello spazio post-sovietico. Su questo aspetto si veda: Giusti S., “Russia in crisis: Implications for Europe”, in Della Posta P., Talani L.S. (eds.), *Europe and the financial crisis*, London, Palgrave, 2011, pp. 242-253.

del 2008, ma già nel corso del 2010 si registra una ripresa¹⁷. Il deficit commerciale dell'UE a 27 con la Russia è aumentato notevolmente, passando da 41 miliardi di euro nel 2000 a 73 miliardi nel 2008, prima di scendere a 50 miliardi nel 2009. La sola Germania copre il 31% delle esportazioni verso la Russia, ed è il primo Paese esportatore seguito con il 9% dall'Italia e con il 7,7% dalla Francia. La Germania è anche il principale importatore con il 19%, seguita dai Paesi Bassi con il 14%, dalla Polonia con il 9% e dall'Italia e la Francia con l'8%. Nei primi nove mesi del 2010 circa l'85% delle esportazioni dell'UE verso la Russia si sono concentrate su prodotti manifatturieri, mentre l'energia rappresentava circa i tre-quarti delle importazioni¹⁸.

Il 44% delle importazioni di gas dell'UE provengono dalla Russia (il 25% del consumo totale) che è anche il più grande fornitore di petrolio coprendo il 30% delle importazioni totali (27% del consumo totale). Queste quote di mercato sono destinate a salire, dato il declino delle riserve del Mare del Nord. Secondo previsioni della Commissione, la UE importerà più del 70% del suo fabbisogno energetico dalla Russia entro il 2030. La Russia, rispetto all'UE, ha il vantaggio di poter diversificare la destinazione delle proprie esportazioni in considerazione del fabbisogno crescente, per esempio, della Cina, con cui Mosca ha recentemente concluso accordi per fornitura di gas e petrolio. Fra gli obiettivi della Russia c'è proprio quello di incrementare la quantità di petrolio e gas venduta all'Asia, passando dall'attuale 3% al 30% entro il 2020.

Il 2010 può essere visto come l'anno della riconciliazione fra Mosca e Bruxelles, dovuto principalmente: 1) al *reset* delle relazioni fra Stati Uniti-Russia; 2) al nuovo corso delle relazioni fra Varsavia e Mosca; 3) alla crisi economica e finanziaria che induce ad accordi economici, politici e finanche militari; 4) alla volontà della UE di non perdere un *partner* strategico come la Russia, sempre più corteggiata da attori *competitor* come Stati Uniti, Cina ma anche Turchia.

La priorità della modernizzazione perseguita dalla diarchia russa porterà il Paese a ricorrere anche alla politica estera per realizzare tale obiettivo, e a guardare all'Europa come fulcro per la propria trasformazione. In questa cornice si inserisce il Partenariato per la Modernizzazione fra Bruxelles e Mosca, lanciato al Vertice svoltosi a Rostov sul Don dal 31 maggio al 1° giugno 2010¹⁹. Tale Partenariato è un'agenda comune che dovrebbe contribuire a stimolare le riforme in campo economico e sociale. Tra i settori prioritari figurano, ad esempio, l'armonizzazione delle norme tecniche, la promozione di un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio, e il dialogo con la società civile. È stato inoltre raggiunto un accordo tra Mosca e Bruxelles sulla protezione delle informazioni segrete tra il Vice Capo del FSB (i servizi segreti russi) Sergei Smirnov e l'alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'UE Catherine Ashton. Per quanto riguarda l'obiettivo a lungo termine dell'esenzione dal visto, entrambe le parti confermano l'impegno a compiere progressi concreti basati su un approccio graduale, anche se il Presidente russo Medvedev ha annunciato alla conferenza

¹⁷ Per i dati si veda: europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/11/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

¹⁸ europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/184&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en.

¹⁹ Sul partenariato si veda: Giusti S., "Russia modernizing alliance with the EU", in *ISPI Studies*, September 2011.

stampa finale che la Russia ha già consegnato a Bruxelles una bozza di accordo in materia. Secondo il Cremlino, i visti hanno un effetto distruttivo in tutti i campi di cooperazione tra Russia e UE. La proposta di abolire i visti fu avanzata per la prima volta nel 2002 dall'allora Presidente russo Vladimir Putin. Dopo anni di negoziati la Russia e l'UE nel 2006 firmarono un accordo per semplificare l'ottenimento dei visti per i russi. Mosca continua a puntare all'abolizione di questo regime, che a Rostov-sul-Don ha incontrato l'opposizione europea. C'è la Germania che, in primis, non ha voluto fissare per il momento nessuna data certa per l'abolizione dei visti, mentre la Polonia ha sostenuto come l'UE non debba favorire la Russia e che prima sarebbe necessario abolire i visti ai Paesi del PO. La Polonia ha recepito così le lamentele giunte da parte di questi, che non accettano che alla Russia, prima che a loro stessi, sia riconosciuto un tale beneficio. La Russia ha anche espresso la disponibilità a sostenere l'euro, dal momento che è in euro circa il 40% delle riserve del Paese (le terze al mondo con 450 miliardi di dollari). Gli europei hanno dunque chiesto a Mosca di non effettuare interventi che indeboliscano la fiducia nella moneta unica. Il tema dell'euro è particolarmente caro ai polacchi, che dopo la crisi greca si mostrano sempre più restii ad una sua celere adozione, preoccupati anche della mancanza di solidarietà all'interno della UE.

Il nuovo corso delle relazioni è stato confermato al Vertice di Bruxelles (7 dicembre 2010). Durante tale Vertice i negoziatori russi e quelli della Commissione Europea hanno concluso le negoziazioni bilaterali sulle principali questioni aperte in vista dell'adesione della Russia all'OMC. L'accordo al quale le parti sono pervenute completa i risultati dei negoziati bilaterali conclusi nel 2004 per ciò che riguarda il regime della tassazione sulle esportazioni e le tariffe ferroviarie. Ci sono tuttavia ancora questioni multilaterali aperte fra cui gli scambi agricoli, le regole sanitarie e fitosanitarie e il regime degli investimenti nel settore automobilistico. Le due parti auspicano un'adesione rapida della Russia all'OMC, che aprirà nuove opportunità di *business* con e nella Russia, e rafforzerà la competitività internazionale del Paese armonizzando il suo regime economico con le regole del commercio mondiale.

Pochi giorni prima del Vertice, il Primo Ministro Vladimir Putin ha prospettato in una lunga lettera al quotidiano tedesco "Sueddetusche Zeitung" (25 novembre 2010), la visione di una comunità economica armoniosa da Lisbona a Vladivostock in risposta alla crisi finanziaria ed economica di fine 2008 che ha colpito drammaticamente sia la UE e che la Russia. Tale comunità potrebbe prendere la forma di un mercato comune continentale. Lo strumento più adatto per realizzare questo processo, secondo il Primo Ministro è la creazione di "alleanze strategiche" in settori come la costruzione navale, aerea e automobilistica, le tecnologie spaziali, l'industria farmaceutica, l'energia nucleare e la logistica. La proposta del Primo Ministro russo si articola su cinque punti: 1) Un mercato unico – con la creazione di un'unione commerciale tra la UE e la Russia, che trasformarsi in una area di libero scambio di merci, persone e servizi. "Un mercato unico – scrive il Premier russo – dal valore di svariati miliardi di euro"; 2) Una politica industriale comune che unisca le risorse tecnologiche e il potenziale di materie prime di Russia ed Europa. Strategiche sarebbero alleanze nell'industria automobilistica, aeronautica e navale con l'obiettivo di creare una "nuova ondata di industrializzazione che copra tutto il continente". Il Primo Ministro russo propone inoltre una politica di incentivi che aiuti anche le piccole e medie imprese di tutto il continente euroasiatico; 3) È il terzo punto a toccare uno dei temi più

sensibili nei rapporti Mosca-Bruxelles, quello dell'energia. Putin propone la creazione di un sistema energetico comune. “Negli ultimi anni – scrive Putin – il tema della collaborazione energetica tra Russia e UE è stato un tema che ha attirato molta attenzione su di sé ed è stato eccessivamente politicizzato”. Secondo il politico russo la creazione dei due gasdotti sponsorizzati da Mosca, NORD STREAM e SOUTH STREAM, possono garantire all'Europa un'offerta energetica diversificata. Partendo da questo, Putin chiede all'Europa una collaborazione che vada dall'estrazione fino alla fornitura finale; 4) Il quarto punto offre un più intenso scambio accademico tra ricercatori e università europee e russe, con l'offerta da parte di Putin di aprire i laboratori di Mosca agli scienziati della UE; 5) Il quinto punto propone l'abolizione della politica dei visti per tutti gli europei che vogliono andare in Russia. Di fronte a chi potrebbe nutrire dubbi sull'unione tra due realtà così diverse come quella della UE e della Russia, Putin ricorda il precedente di Helmut Kohl, che decise di unificare le due Germanie senza aspettare che l'est fosse pronto. “La storia ha dimostrato quanto quella decisione fosse giusta e oggi ci viene offerta l'opportunità di una scelta altrettanto storica. Qualcuno potrà trovare questa mia proposta troppo ambiziosa, ma nel mondo odierno diventa possibile quello che fino a ieri sembrava un sogno”.

Nonostante Angela Merkel abbia dichiarato pubblicamente al Bundestag che ormai la Russia si sia trasformata da avversario in *partner* strategico per la Germania e la UE, in realtà esistono ancora punti da risolvere nei rapporti tra Berlino e Mosca. Il Governo tedesco appoggia i gasdotti russi, SOUTH STREAM e NORD STREAM (al cui vertice siede tra l'altro l'ex-Cancelliere Gerhard Schroeder), ma non rinuncia ai suoi investimenti in NABUCCO, il gasdotto concorrente sostenuto dagli Stati Uniti.

Durante il Vertice svoltosi a Nizhny Novgorod (9-10 giugno 2011), oltre a discutere della primavera araba i leader hanno fatto il punto sul primo anno del Partenariato per la Modernizzazione, sottolineando i progressi compiuti per ciò che riguarda lo Stato di diritto, gli investimenti, il commercio, l'allineamento dei regolamenti tecnici e standard e la lotta al cambiamento climatico.

La UE in tutti questi anni ha esibito poca compattezza rispetto alle relazioni con la Russia. La più grande fonte di potere e influenza che la UE potrebbe esercitare nei confronti della Russia è invece proprio la coesione. Su questo si innesta l'approccio russo che fa della *network diplomacy* un valore di politica estera e trova, con l'UE, un facile terreno di gioco. Le divisioni fra gli Stati membri dell'UE vanno ben al di là dell'ormai classica distinzione fra vecchi e nuovi membri, confermando quanto nella politica estera europea gli interessi nazionali ed i rapporti bilaterali pesino ancora molto, e quanto anche la loro stessa volubilità ostacoli il raggiungimento di posizioni comuni.

15. La politica di sicurezza energetica

di Matteredo Verda

a. Le risorse ed il *mix* energetico

Le riserve di materie prime energetiche presenti sul territorio russo sono tra le più vaste al mondo e sono storicamente oggetto di un intenso sfruttamento, tanto che la produzione di gas, petrolio e carbone è nettamente superiore ai consumi interni, consentendo alla Federazione Russa di essere uno degli esportatori più attivi sui mercati energetici internazionali. Il controvalore delle esportazioni di materie prime energetiche russe rappresenta infatti oltre i due terzi dell'attivo commerciale della Federazione, i cui principali *partners* sono i Paesi europei (UE, Ucraina e Turchia) e quelli dell'Asia orientale (Giappone e Corea del Sud).

Per le loro dimensioni e per il contributo che danno al *budget* federale, le rendite derivanti dalle esportazioni costituiscono sia il fulcro del sistema economico sia il fondamento della capacità di azione dello Stato. Le scelte di politica energetica, dunque, presentano ricadute che vanno oltre la questione dell'approvvigionamento di energia e costituiscono una delle priorità strategiche dell'élite russa, tanto che si può parlare di una stretta relazione tra sicurezza energetica e sicurezza nazionale¹.

Data l'abbondanza delle risorse e la rilevanza strategica delle esportazioni, dunque, la tutela della sicurezza energetica russa – che della politica energetica costituisce il fondamento – ha come priorità il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture e

¹ La sicurezza energetica può essere definita come la disponibilità di energia a prezzi ragionevoli. Questa definizione preliminare fa riferimento a due aspetti tra loro distinti ma strettamente collegati. Il primo è quello dell'affidabilità (*reliability*) dei flussi di materie prime energetiche, con riferimento sia all'accesso ai giacimenti sia al trasporto fino al mercato di consumo finale. Il secondo aspetto rilevante per la definizione di sicurezza energetica è quello della ragionevolezza economica (*affordability*) dei prezzi. Si tratta di un concetto quantomeno vago, ma basato sul riconoscimento della necessità che i prezzi delle materie prime energetiche non varino in modo troppo imprevedibile o molto marcato, danneggiando le economie coinvolte. Sul concetto di sicurezza energetica si vedano: Bahgat G., "Europe's energy security: challenges and opportunities", in *International Affairs*, No. 5, Vol. 82, 2006; Bordonaro F., "La sicurezza energetica nelle relazioni internazionali e le implicazioni di carattere politico-militare. Scenari e prospettive per l'Italia", in *Ricerche del Centro Militare di Studi Strategici*, dicembre, 2009; Verda M., "Che cos'è la sicurezza energetica", in *AgiEnergia*, 27 luglio 2010.

delle attività connesse ai flussi commerciali verso l'estero. Nondimeno, i consumi interni assorbono una quota significativa della produzione russa e occorre partire dalla loro composizione per comprendere le dinamiche più generali della politica energetica russa.

Riserve e produzione di materie prime energetiche nella Federazione Russa (2009)

	Riserve	% mondo	R/P ²	Produzione	cons. interno	E/P ^b
Petrolio	10,16 Gton	5,6	21	494,2 Mton	124,9 Mton	0,75
Gas	44,38 Tmc	23,7	84	527,5 Gmc	389,7 Gmc	0,26
Carbone	157,01 Gton	19,0	>100	140,7 Mtep	82,9 Mtep	0,41
Uranio	546.000 ton ^c	10,0	>100	3.574 ton ^d	3.537 ton ^d	-

^a Rapporto tra riserve e produzione annua

^b Rapporto tra esportazioni e produzione (percentuale esportata)

^c Dato riferito al 2007 (fonte: OECD Nuclear Energy Agency, International Atomic Energy Agency, *Uranium 2007 – resources, production and demand*, 2008, www.oecd.org).

^d Fonte: World Nuclear Association, *Report Data*, 2010, www.world-nuclear.org.

Fonte: elaborazione su dati: BP, *Statistical review of world energy*, June 2010, www.bp.com.

L'attuale composizione del *mix* energetico che caratterizza la Federazione Russa è il frutto di scelte strategiche operate in epoca sovietica. In particolare, il ruolo centrale attribuito al gas a partire dagli anni Settanta portò ad una progressiva sostituzione di parte del consumo petrolifero (soprattutto per gli usi termoelettrici) e nel contempo allo sviluppo di un sistema di infrastrutture di trasporto del gas unico al mondo per dimensioni e complessità, in grado di connettere i giacimenti siberiani con le principali aree di consumo russe e coi Paesi europei e centroasiatici². L'importanza del gas naturale nel *mix* energetico russo si è poi ulteriormente rafforzata dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, tanto che attualmente esso rappresenta la prima fonte di energia (55% dei consumi di energia primaria)³.

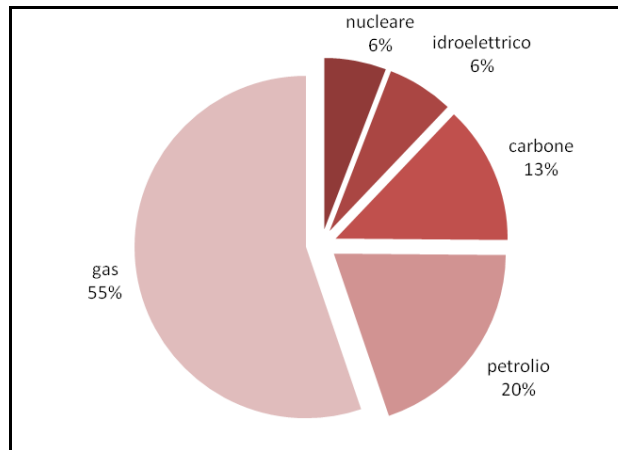
Accanto al gas naturale, anche il petrolio ha mantenuto un ruolo di rilievo nel *mix* energetico (20%). Oltre alla sua importanza per l'esportazione, infatti, il petrolio è attualmente il combustibile di riferimento per i trasporti e certamente lo sarà anche almeno per il prossimo decennio, mantenendo costante la domanda interna. Infine, il resto del *mix* energetico russo – circa un quarto – è composto sostanzialmente da fonti impiegate per la produzione di energia elettrica: carbone (13%), nucleare (6%), idroelettrico (6%).

Nell'insieme, dunque, il *mix* energetico russo ricalca la dotazione complessiva di risorse naturali del Paese, fatta eccezione per l'uso limitato di carbone. A causa della maggior flessibilità d'uso e all'ampia disponibilità per l'uso finale si è infatti preferito investire negli impianti a gas naturale per la generazione di energia elettrica, penalizzando la produzione carbonifera.

² Si veda: Smeenk T., "Russian gas for Europe: creating access and choice. Underpinnig Russia's gas export strategy with GAZPROM's infrastructure investments", in *Clingendael International Energy Programme Energy Publication*, No. 2, 2010.

³ I dati qui utilizzati, dove non specificato, sono riferiti al 2009 e sono tratti da: BP, 2010, op. cit.

Composizione del *mix* energetico russo (2009)



Fonte: elaborazione su dati: BP, *Statistical review of world energy*, June 2010, www.bp.com.

Accanto al *mix* energetico, un altro aspetto fondamentale per comprendere lo scopo e l'impatto delle politiche di sicurezza energetica è la struttura dei principali operatori. Come accade in misura crescente in tutti i settori economici, l'ascesa al potere di Putin ha portato ad una riaffermazione del ruolo centrale dello Stato Federale nel capitale e nella gestione dei grandi operatori energetici attivi in Russia. Il controllo statale è particolarmente evidente nel settore del gas: OAO GAZPROM – di cui la Federazione detiene il 50,002% – controlla tutta la rete di trasporto russa (quasi 160.000 km di condotte), producendo e commercializzando circa l'80% del gas⁴. In particolare, GAZPROM è monopolista del mercato regolato russo, che fornisce gas a prezzi agevolati e costituisce dunque un'importante strumento di mantenimento del consenso pubblico e un ulteriore mezzo di controllo statale sull'economia. Se a ciò si aggiunge la considerazione che la capitalizzazione complessiva di GAZPROM è pari a circa il 10% dell'economia russa e che l'azienda gestisce di fatto tutte le esportazioni russe di gas (oltre ad attività nel settore petrolifero e chimico), se ne comprende l'importanza non solo nell'ambito delle politiche energetiche, ma nel quadro più ampio del sistema politico russo.

Il settore petrolifero russo ha invece una struttura più diversificata, con un ruolo più ampio degli investitori privati. In particolare, vi sono quattro principali compagnie operanti sia nella produzione di petrolio sia nella raffinazione, attive soprattutto nell'area degli Urali e in Siberia. La più grande è OAO ROSNEFT, che produce circa un quinto del petrolio russo ed è controllata all'86,4% dallo Stato. Un livello di produzione analogo è fatto da OAO LUKOIL, il cui capitale è invece interamente detenuto da investitori privati, russi e internazionali. Il terzo produttore russo è anch'esso privato: si

⁴ Il restante 20% è prodotto da compagnie indipendenti, tra cui la principale è OAO NOVATEK, attiva soprattutto nella regione autonoma di Yamal-Nenets. La compagnia è privata, ma lo Stato russo detiene comunque anche in essa una quota di minoranza attraverso GAZPROM.

tratta di TNK-BP LTD., una *partnership* paritetica tra BP e un consorzio di investitori russi (AAS: ALFA GROUP, ACCESS, RENOVA), che produce complessivamente circa il 15% del totale. Infine, circa un decimo della produzione è gestita da una controllata da GAZPROM, OAO GAZPROM NEFT⁵. Nel complesso, dunque, gli operatori dell'industria petrolifera sembrerebbero più autonomi rispetto alle scelte statali di quanto non accada nel settore del gas.

La portata della partecipazione privata all'industria petrolifera russa è tuttavia limitata dal monopolio che l'azienda pubblica TRANSNEFT esercita sulla rete di oleodotti che collega le principali aree di produzione con gli accessi alle infrastrutture di esportazione, sia a Occidente sia ad oriente⁶. L'unica importante eccezione in tal senso è l'oleodotto del CASPIAN PIPELINE CONSORTIUM, che collega il giacimento caspico di Tengiz (in Kazakistan) con il terminale di Novorossiysk, sul Mar Nero, costruito e operato congiuntamente da diverse compagnie. Complessivamente, dunque, i principali investimenti in capacità di trasporto non possono essere decisi senza la partecipazione diretta delle autorità statali, determinando dunque anche in campo petrolifero un ruolo determinante alle decisioni del Governo.

A differenza di gas e petrolio, l'industria del carbone in Russia vede invece un ruolo piuttosto limitato dello Stato, che nonostante l'importanza strategica delle riserve russe non ha partecipazioni di rilievo nelle aziende del settore. Dal punto di vista geografico, le riserve di carbone russe (sia lignite sia antracite) sono disperse su tutto il territorio, sia nelle zone ad ovest degli Urali (Bacini del Don e di Pechora), sia in quelle ad est (Kuzbass, Bacini di Kansk-Achinsk, Irkutsk e Yakutsk meridionale), consentendo tra l'altro l'accesso a diversi mercati finali, domestici e internazionali. Sebbene l'obsolescenza degli impianti di produzione abbia in parte rallentato la produzione, la domanda internazionale e l'interesse del Governo russo a sostituire il carbone al più prezioso gas per gli impieghi termoelettrici – liberando così volumi da esportare – indicano buone prospettive per il settore nel prossimo decennio.

Se negli altri settori privato e pubblico si combinano in varia misura, l'importanza civile e militare dell'industria nucleare ha spinto l'élite russa a mantenere un rigido monopolio statale su tutto il settore. La Federazione infatti, attraverso l'azienda pubblica ROSATOM, gestisce tutto il processo produttivo (ATOMENERGOPROM), dall'estrazione (ARMZ URANIUM HOLDING), all'arricchimento (TVEL), alla costruzione di infrastrutture (ATOMENERGOMASH) e, infine, all'esportazione di tecnologia (ATOMSTROYEXPORT). Come negli altri settori energetici, anche nel nucleare la Russia è un attore chiave a livello internazionale, sia nella produzione (in Russia si arricchisce il 40% di tutti i combustibili nucleari usati nel mondo) sia nella realizzazione di nuove infrastrutture (tra gli altri, in Bulgaria, Ungheria, Slovacchia, Cina e India).

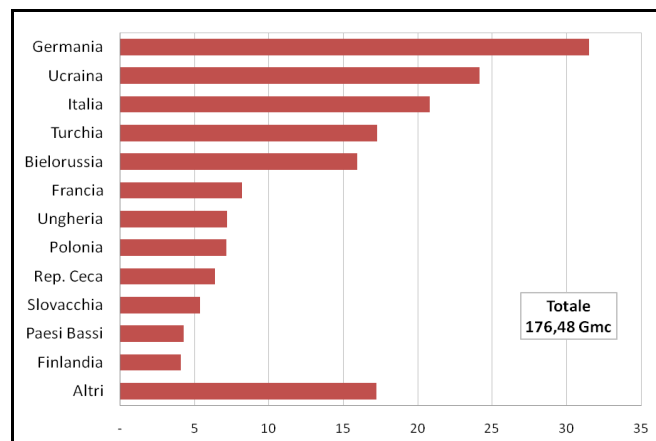
⁵ I dati relativi alle produzioni sono tratti dai bilanci ufficiali delle compagnie.

⁶ Vatansever A., "Russia's oil exports: economic rationale versus strategic gains", in *Carnegie Endowment for International Peace's Energy and Climate Program papers*, No. 116, December 2010.

b. Esportazioni e sicurezza energetica

La vasta dotazione di risorse naturali della Russia e il ruolo fondamentale delle sue esportazioni sui mercati internazionali hanno fatto parlare nell'ultimo decennio di superpotenza energetica⁷. Sebbene riecheggi in modo accattivante il secolo scorso, questa definizione rischia di trascurare la complessità degli scambi internazionali di materie prime energetiche di Mosca, nascondendo la portata debolezze russe e, in particolare, la sua dipendenza dai proventi delle esportazioni. La posizione di forza della Russia sui mercati energetici internazionali – e in particolare su quello europeo – si fonda sulla possibilità di disporre sia della capacità di produzione interna, sia della posizione di transito rispetto alle riserve energetiche centroasiatiche (soprattutto per il gas naturale). Un ruolo chiave in questo senso è giocato dall'imponente lascito infrastrutturale dell'epoca sovietica: la rete di gasdotti e oleodotti che copriva tutti i principali siti produttivi dell'Unione Sovietica aveva le proprie dorsali principali sul territorio russo, rendendolo così imprescindibile per raggiungere i mercati di sbocco europei; fatto secondario fino al 1991, in seguito questa configurazione ha rappresentato un fattore cruciale nel mantenimento dell'influenza di Mosca sulle ex-Repubbliche Sovietiche, sia in Asia Centrale sia in Europa Orientale. Nonostante la crescente penetrazione cinese in Asia Centrale⁸, ad esempio, la maggior parte delle esportazioni di gas naturale dell'area sono dirette verso l'Europa e transitano tuttora attraverso la rete russa. Nel 2009, la Russia ha importato 32,34 Gmc (9,82 Gmc dal Kazakistan, 10,66 Gmc dal Turkmenistan, 11,86 Gmc dall'Uzbekistan), che hanno contribuito in misura determinante a mantenere il flusso complessivo di esportazioni russe – tutte esclusivamente dirette verso l'Europa – a 176,48 Gmc, facendo saldamente della Federazione il primo esportatore mondiale.

Esportazioni di gas naturale della Federazione Russa (2009, in Gmc)

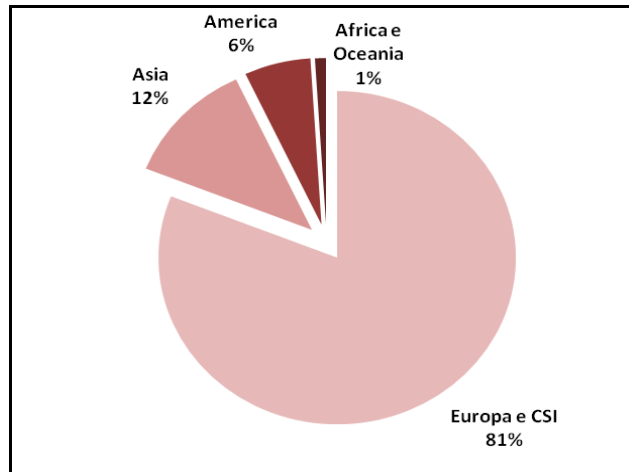


⁷ Si veda, tra i molti: Rutland P., "Russia as an energy superpower", in *New Political Economy*, No. 2, Vol. 13, June 2008.

⁸ Il CENTRAL ASIA – CHINA GAS PIPELINE, che collega Turkmenistan e Cina attraversando Uzbekistan e Kazakistan, è stato inaugurato nel dicembre 2009.

La posizione di forza russa rispetto ai produttori di petrolio dell'area ex-sovietica è invece generalmente meno stringente, anche se in misura variabile da Paese a Paese. Nel caso dell'Azerbaigian, solo una frazione delle esportazioni transita attraverso la Russia, mentre in quello del Kazakistan, nonostante il potenziamento degli oleodotti diretti verso la Cina, la Russia resta centrale per il transito delle esportazioni dirette verso l'Europa e i mercati internazionali, soprattutto attraverso l'oleodotto del CASPIAN PIPELINE CONSORTIUM, tramite il quale transitano circa 24 milioni di tonnellate all'anno. Nell'insieme, nonostante il limitato contributo delle importazioni dalle Repubbliche Centroasiatiche, nel 2009 la Federazione Russa ha tuttavia potuto contare sulla più alta produzione mondiale di greggio, che le ha consentito di superare l'Arabia Saudita come primo esportatore globale (con oltre 350 milioni di tonnellate esportate).

Esportazioni di petrolio russo per area (2009)



Le reti infrastrutturali, oltre a costituire lo strumento imprescindibile per lo sfruttamento delle risorse naturali, costituiscono però anche una significativa vulnerabilità per la sicurezza energetica russa. L'estensione delle condotte le espone infatti in primo luogo al rischio di attività criminali, come furti o attentati. Se il pericolo di distrazione dei flussi è rilevante soprattutto agli oleodotti che transitano nell'instabile regione del Caucaso Settentrionale, il pericolo che le condotte siano oggetto di attività terroristiche non si limita a quest'area ma si estende a tutto il Paese e riguarda anche i gasdotti. Proprio per limitare questo rischio, il monitoraggio e la difesa delle infrastrutture non è affidata solamente agli apparati di sicurezza statali, ma è in misura crescente affidata a veri e propri eserciti privati, mantenuti dalle principali compagnie energetiche, soprattutto da GAZPROM⁹. Questo sviluppo ha portato a preoccupazioni tanto per i rischi connessi alla creazione di forze armate non direttamente assoggettate al controllo statua-

⁹ GAZPROM starebbe addirittura procedendo all'acquisizione di droni aerei. Si veda: Hurst C., "The militarization of GAZPROM", in *Military Review*, No. 5, Vol. 90, 2010.

le, quanto per le possibili implicazioni di un loro impiego per tutelare infrastrutture anche fuori dai confini della Federazione Russa. Nel complesso, tuttavia, il tipo di armamenti acquisiti e la relativa esiguità numerica non sembrano mettere in discussione il ruolo degli apparati di sicurezza federali.

L'estensione delle infrastrutture di trasporto russe espone anche un secondo rischio per la sicurezza energetica russa: quello dei guasti tecnici. In particolare, la progressiva obsolescenza di alcune condotte aumenta il rischio che si verifichino perdite o incidenti, compromettendo l'efficienza del sistema. Sebbene le perduranti alte quotazioni mettano nella condizione di investire massicciamente in manutenzione e rinnovamento degli impianti, in Russia sembra prevalere una cronica mancanza di fondi per queste attività, con un conseguente aumento del rischio dei guasti nel medio e lungo periodo.

L'assenza di adeguati finanziamenti rappresenta una minaccia alla sicurezza energetica russa anche per un'altra ragione: la capacità produttiva (upstream) attualmente sfruttata è destinata a naturale esaurimento; per sostituirla con nuova capacità, sono necessari tempestivi investimenti in esplorazione e coltivazione di nuovi giacimenti, tanto nel caso del gas quanto in quello del petrolio. Gli effetti della crisi economica hanno aumentato i dubbi circa la capacità delle compagnie russe di far fronte alla necessità di effettuare enormi investimenti in attività e tecnologie, necessari a sostenere nel lungo periodo la leadership mondiale della Russia nel settore dell'esportazione di idrocarburi.

Gli investimenti in infrastrutture costituiscono dunque l'aspetto centrale delle politiche energetiche russe e dipendono in modo determinante dalla futura disponibilità di fondi, ossia dai proventi delle esportazioni. Le previsioni dell'andamento dei prezzi del petrolio sui mercati internazionali – a cui è collegato anche il prezzo del gas naturale – sono per un mantenimento di un livello elevato (oltre i 100 dollari al barile nel 2020), creando dunque le condizioni affinché le compagnie russe abbiano accesso ad ulteriori capitali per effettuare gli investimenti.

Nonostante i proventi delle esportazioni, l'ampiezza degli investimenti obbligherà probabilmente il Governo russo aprire almeno in parte a capitali esteri per effettuare gli investimenti necessari¹⁰. Sebbene l'ampia disponibilità di liquidità e la domanda in forte espansione porrebbero teoricamente la Cina nelle condizioni più adatte, è tuttavia probabile che Mosca sceglierà di aprire in misura maggiore ad investitori occidentali, viste le crescenti prospettive di competizione strategica russo-cinese nei diversi teatri asiatici, nonché la superiorità tecnica degli operatori occidentali. Data la rilevanza dei nuovi investimenti per la sicurezza energetica russa nel lungo periodo, è probabile dunque che l'élite russa prediligerà il rafforzamento dei rapporti coi *partners* più affidabili, con cui ha già un rapporto consolidato e di lungo periodo, preferibilmente sostenuti da governi con posizioni di apertura e collaborazione nei confronti di Mosca.

L'ultimo fattore di rischio per la sicurezza energetica russa è quello legato alle questioni geopolitiche. Complessivamente, l'attuale posizione di Mosca è piuttosto positiva, soprattutto nell'area europea. La strategia di progressiva diversificazione delle vie di trasporto del gas – BLUE STREAM, NORD STREAM – e la contemporanea

¹⁰ La legge russa in ogni caso è molto restrittiva e limita il ruolo degli investitori privati stranieri a giacimenti di piccole dimensioni o a *partnership* non maggioritarie con investitori controllati dallo Stato.

politica di acquisizione delle infrastrutture di Paesi terzi ha infatti consentito alla Russia di limitare i rischi connessi all'instabilità nei due principali Paesi di transito dell'Europa orientale, la Bielorussia e l'Ucraina, e più in generale nei Paesi dell'Europa Orientale. Meno fortunati sono stati invece i tentativi russi di impedire che le riserve di gas e petrolio centroasiatici fossero in parte sfruttate per la commercializzazione verso la Cina anziché attraverso la Russia. Ciononostante, si può affermare che la strategia di Mosca si sta rivelando complessivamente adeguata a mantenere sotto controllo i principali rischi geopolitici in tutti i teatri.

c. Le prospettive e le strategie per il futuro

Data l'importanza dei proventi delle esportazioni per l'economia e per lo Stato, il nodo centrale della politica energetica russa è garantirsi nel futuro un adeguato livello di esportazioni. Poiché la domanda di materie prime energetiche sui mercati internazionali è in crescita nel lungo periodo, l'obiettivo primario di Mosca è dunque quello di garantire un livello adeguato di offerta. A questo scopo, il Governo russo ha a disposizione tre diverse leve su cui agire: l'incremento delle riserve proprie, il controllo di riserve all'estero e l'aumento dell'efficienza energetica.

Tanto nel caso del petrolio quanto in quello del gas non esistono stime ufficiali, ma è ampiamente condivisa l'opinione che nel suolo russo esistano ancora ingenti riserve da sfruttare¹¹. In particolare, la Siberia Orientale, la zona del Caspio e quella dell'Isola di Sakhalin ospiterebbero ampie giacimenti di greggio, mentre l'area della Penisola di Yamal offrirebbe ulteriori riserve di gas naturale. Inoltre, la zona della piattaforma continentale artica (su cui la Federazione Russa avanza ampie rivendicazioni, sebbene difficilmente raggiungibile e costosa da sfruttare) conserverebbe anch'essa risorse in grado di garantire l'*upstream* russo nei prossimi decenni. Nei fatti, le compagnie russe stanno da anni lavorando a nuovi progetti di sviluppo in diverse aree ed è prevedibile che questi saranno via via implementati nel prossimo decennio in funzione dell'andamento dei prezzi e della disponibilità di capitali da investire.

Accanto allo sviluppo di risorse proprie, le compagnie russe sono già oggi molto attive nell'acquisizione e nel controllo di riserve collocate all'estero. Nel caso di quelle centroasiatiche, la Russia si trova in una posizione di forza, basata sulla dote infrastrutturale dell'epoca sovietica: la sfida è quindi consolidare il controllo dell'area e limitare il più possibile lo sviluppo di infrastrutture di trasporto che aggirino il suo territorio. Nel settore dell'espansione in altre aree, come nel caso degli investimenti in Algeria, Libia e Venezuela, l'obiettivo è invece quello di valorizzare tecnologie e capacità delle compagnie russe per garantirsi quote di *upstream*, anche nel quadro di accordi più ampi che comprendano diversi settori, energetici e non. La prosecuzione e l'ampliamento nei prossimi anni di questa doppia strategia è fondamentale sia per mantenere i volumi di vendita senza depauperare troppo velocemente le proprie riserve più facilmente accessibili, sia per diversificare i mercati in funzione della posizione geografica delle risorse, aumentando nel complesso i potenziali proventi.

¹¹ Per stime dettagliate, si rinvia al sito: energy.usgs.gov.

Principali infrastrutture di trasporto russe dirette verso l'Europa (gas e petrolio)



Fonte: Smith K.C., "Managing the challenge of Russian energy policies. Recommendations for U.S. and EU leadership", in *Center for Strategic and International Studies' papers*, November 2010.

Una terza dimensione della politica energetica russa su cui l'élite russa può agire per garantire in futuro i livelli di offerta sui mercati internazionali è l'efficienza dei consumi energetici interni. Ottimizzando i processi estrattivi e produttivi, ammodernando il settore dei trasporti, e migliorando l'efficienza degli utilizzi finali, si stima che la riduzione totale dei consumi possa essere del 45%, a parità di PIL. Questo traguardo richiederebbe investimenti enormi, che quasi certamente non saranno effettuati: un aumento più modesto dell'efficienza è invece molto probabile, tanto nell'*upstream* quanto negli usi finali e consentirà di liberare risorse per l'esportazione.

Il necessario corollario dell'espansione dell'offerta è lo sviluppo di infrastrutture di trasporto in grado di raggiungere i mercati internazionali, sfruttando al meglio le caratteristiche geografiche russe. In tal senso, il Governo è impegnato da un decennio nello svi-

luppo di nuove direttrici dell'esportazione di idrocarburi, che rendano la Federazione Russa più indipendente dagli Stati di transito. Nel caso del gas naturale, questo si traduce in progetti di collegamento quanto più possibile diretto con gli Stati consumatori (Europa Occidentale e Cina in primis). Nel caso del petrolio, in cui è vitale l'accesso al mare, lo sforzo è quello di incrementare il ruolo dei porti situati sul suolo russo, tanto a oriente (Kozmino), quanto a Occidente (Primorsk) e nell'area artica (Varandey).

Nel complesso, la Federazione Russa ha i presupposti per mantenere il ruolo di leadership a livello mondiale nell'esportazione di materie prime energetiche, garantendo così nel contempo la propria sicurezza energetica. Esiste tuttavia un rischio significativo, quello che le scelte di investimento siano rallentate o rese incoerenti da un eccesso di contrapposizione tra gruppi, all'interno degli apparati di Governo e delle grandi compagnie. L'incoerenza e le inefficienze che ne deriverebbero potrebbero tra l'altro compromettere la capacità del settore di attrarre gli indispensabili investimenti internazionali, con conseguenze molto gravi per lo sviluppo infrastrutturale. Riuscire a garantire sufficiente coerenza nell'implementazione delle scelte di investimento è dunque la principale sfida che l'élite russa si trova a fronteggiare per garantire la sicurezza energetica della Federazione nel prossimo decennio.

16. Sintesi e conclusioni

di Aldo Ferrari

L'appartenenza della Russia a quell'eterogeneo insieme che è il BRIC ha una valenza per certi aspetti particolare. Se Cina, India e Brasile, a prescindere dalle rispettive storie, sono infatti indubbiamente Paesi in fase di sviluppo, nel caso russo la questione è più controversa. Non solo – come si vedrà – per i notevoli limiti strutturali di tale sviluppo, ma anche perché questo Paese viene da quella che Vladimir Putin ha definito “la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo”. La Russia odierna, cioè, nasce dal crollo dell'URSS, di cui è un'erede rimpicciolita geograficamente e demograficamente, ma della quale – soprattutto – ha perduto lo status di superpotenza globale. La Russia post-sovietica deve pertanto confrontarsi con una particolare situazione di oggettivo declino geopolitico che ne determina in maniera decisiva il presente ed il futuro. In questo senso, lo stesso inserimento nei Paesi BRIC, legittimato dalla forte crescita economica del Paese nei primi anni del terzo millennio dopo la profonda crisi post-sovietica, può per certi aspetti essere considerato un dato negativo più che positivo per la Russia. Si tratta in effetti soltanto di uno dei tanti paradossi di cui è ricca la storia russa e che, *mutatis mutandis*, continuano a ripresentarsi anche nella situazione attuale.

La Russia contemporanea presenta in effetti una nutrita serie di punti di forza, a partire dalla sfera (geo)politica. Per quanto il suo peso odierno non sia comparabile a quello che aveva l'URSS, la Russia ne ha ereditato parzialmente il ruolo a livello sia regionale che globale, a cominciare dal seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Strettamente collegato a questo lascito è il fatto che, nonostante un forte declino dell'apparato militare nel suo insieme, la Russia rimane tuttora una grande potenza nucleare¹. Questa parte dell'eredità sovietica le consente pertanto il mantenimento di uno status politico assai superiore a quello che sarebbe invece garantito dal suo limitato potenziale economico. Insieme alla orgogliosa consapevolezza della tradizione imperiale, tale fattore consente e persino impone alla sua dirigenza di pensare la Russia come una grande potenza, perseguendo costantemente una politica di prestigio. Se non, entro certi limiti, nei primi anni Novanta dello scorso secolo, Mosca non si è difatti mai rassegnata alla perdita dello status di superpotenza ed al predominio globale degli Stati Uniti, proponendo invece con grande tenacia una visione multilaterale dei nuovi equilibri internazionali. Una visione che ha potuto peraltro sostenere concretamente solo dopo il superamento della fase più grave della crisi post-sovietica, a partire cioè dall'avvento

¹ Su questo tema si veda: Vitale e Romeo, 2009, op. cit., pp. 95-119.

al potere di Putin tra il 1999 ed il 2000. Il rafforzamento politico ed economico verificatosi nel decennio successivo, almeno sino alla recente crisi economica, viene pertanto percepito in Russia come l'inizio del ritorno al posto che "naturalmente" compete al Paese nel panorama internazionale². Questa compattezza politica consente alla Russia di muoversi con efficacia in molti scenari politici; non solo rispetto ad un'Europa che fatica a muoversi all'unisono e sulla base di una strategia di lunga durata, ma anche nei confronti degli Stati Uniti, come si è visto per esempio in occasione del conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008. Il successivo *reset* dei rapporti tra Mosca e Washington, iniziato con la Presidenza Obama e culminato con la firma l'8 aprile 2010 a Praga del Nuovo START, può legittimamente essere considerato da parte di Mosca come un sostanziale cambiamento dell'atteggiamento statunitense nei confronti degli interessi russi rispetto alla precedente Amministrazione.

All'interno, il Cremlino ha invece elaborato in questi anni una formula politica del tutto peculiare e non corrispondente ai parametri occidentali, quella di "democrazia sovrana", che presuppone in primo luogo la parità formale fra gli Stati a prescindere dalla specifica configurazione dei singoli sistemi, negando di conseguenza la legittimità di interferenze o di pressioni esterne motivate ideologicamente. Il fatto che si tratti di una concezione largamente condivisa non solo dalla maggior parte delle Repubbliche post-Sovietiche, ma anche da numerosi Paesi asiatici, a partire dalla Cina, rafforza la posizione della Russia, che può infatti ampiamente sfruttare il comune "linguaggio" politico.

A favore della Russia gioca inoltre la notevole stabilità del potere, mantenutasi anche nella singolare forma diarchica degli ultimi due anni, che ha visto un sostanziale accordo "dialettico" tra il Presidente Medvedev ed il Premier Putin. Se quest'ultimo punta soprattutto sulla continuità, la stabilità e la forza del Paese, il primo insiste piuttosto sulla necessità di modernizzarlo e di correggerne le criticità, nell'ambito giuridico e sociale come in quello economico. Nonostante la grave crisi economica e l'insorgere di nuclei di protesta, sinora peraltro limitati e privi di rilevanti referenti politici³, la popolarità della dirigenza russa resta ancora alta. Anche perché, tra i valori che la popolazione russa ritiene più importanti, la stabilità e l'ordine precedono ampiamente il consolidamento della democrazia come sistema di procedure e regole sulle quali fondare consolidati diritti civili e politici. Ora che l'incertezza tra chi dei due uomini forti della Russia odierna sia destinato ad essere il prossimo Presidente del Paese è venuta meno, la scelta compiuta appare comunque interna ad una prospettiva politica ampiamente omogenea, pur se non monolitica.

Occorre anche considerare che la società russa è caratterizzata da un intenso sentimento nazionale, che si presenta oggi in forme diverse rispetto al passato, ma sempre forti e diffuse. A partire dai primi anni del nuovo secolo le accese contrapposizioni ideologiche degli anni Novanta tra occidentalisti e "indigenisti" di vario orientamento (soprattutto nazionalisti e neo-eurasisti) sono state in sostanza superate da una concezione "inclusiva" anziché esclusiva dell'identità nazionale e del collocamento interna-

² Per la politica estera russa nell'ultimo decennio si veda: De Haas, 2010, op. cit.

³ A questo riguardo si veda: Petrov P., "How stable is social stability in Russia?", in *ISPI Policy Brief*, No. 189, June 2010.

zionale della Russia. In questa ottica, molto eclettica, de-ideologizzata ed essenzialmente funzionale al consolidamento dello Stato, si insiste sulla specificità e continuità della storia russa in ogni sua fase, inclusa quella sovietica, senza auspicare né un inserimento del Paese nell'Occidente né una sua opposizione sistemica ad esso⁴. È da osservare che, in quest'opera di ridefinizione inclusiva dell'identità nazionale, la chiesa ortodossa russa sta assumendo un ruolo sempre maggiore, benché la pratica religiosa in quanto tale rimanga piuttosto limitata. Tale compattezza politica ed ideologica potrebbe, ma il condizionale è d'obbligo, favorire l'immane opera di modernizzazione politica, economica e sociale che – dopo l'opera di rafforzamento statale avvenuta durante le presidenze di Putin – costituisce l'obiettivo primario dell'odierna leadership russa. Anche la consapevolezza di Medvedev che questo processo di modernizzazione debba aver luogo in maniera radicale ma progressiva, senza strappi, può senz'altro essere valutata in maniera positiva⁵.

Un altro elemento di forza della Russia è costituito dalle dimensioni stesse del Paese e dalla sua natura bicontinentale, unica al mondo, che la rendono un attore primario della scena internazionale. La particolare posizione geografica fornisce infatti alla Russia la possibilità di costituire una sorta di “ponte eurasiatico” tra l'Europa ed un'Asia la cui importanza globale sta crescendo velocemente⁶. Benché sia ancora lontana dal valorizzare pienamente tale situazione, la Russia è comunque in grado di interagire con numerosi Paesi a livello sia politico che economico e può quindi disporre di differenti opzioni strategiche che persegue con molta flessibilità nei diversi contesti regionali e nei fori multilaterali. Nel complesso, la strategia di Mosca si sta rivelando complessivamente adeguata a mantenere sotto controllo i principali rischi geopolitici in tutti i teatri.

Un ulteriore aspetto positivo della posizione geografica della Russia è costituito dalla sua prossimità alla regione artica, che in futuro potrebbe diventare acquistare una importanza fondamentale per le sue ancora intatte ricchezze. Come è noto, Mosca percepisce l'Artico come un prolungamento del proprio spazio continentale e punta molto su questa regione per rafforzare la sua posizione su scala globale⁷.

Nella sfera economica il Paese ha indubbiamente grandi potenzialità per divenire una delle maggiori potenze mondiali nei prossimi anni anche se, per motivi storici e naturali quali la prevalenza schiacciante dell'industria pesante dell'epoca sovietica e l'ampia disponibilità di materie prime, l'economia si caratterizza per la forte incidenza delle grandi industrie legate al settore estrattivo e la modesta incidenza delle piccole e medie imprese. Le principali potenzialità dell'economia russa sono dunque collegate in primo luogo alla straordinaria ricchezza di materie prime, in particolare per quel che

⁴ Ferrari A., “I dilemmi del Cremlino tra eurasismo e occidentalismo”, in *Limes*, No. 3, 2002.

⁵ Roccucci A., “Medvedev il modernizzatore”, in *ibidem*.

⁶ Su questo aspetto si veda: Ferrari A., “La Russia come ‘ponte eurasiatico’ tra l'Europa e il Pacifico. Un progetto alternativo di sviluppo”, in Iannini G. (a cura di), *Cina e Russia. Due transizioni a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2005.

⁷ Vitale e Romeo, 2009, op. cit., pp. 203-224; Penkova T., “Russia and the Arctic race”, in *ISPI Policy Brief*, No. 124, March, 2009; Trenin e Baev, 2010, op. cit.

riguarda gas e petrolio⁸. La Russia è infatti il primo esportatore di gas naturale ed ormai anche di petrolio, avendo di recente superato l'Arabia Saudita, e ha beneficiato di una situazione più che favorevole a livello globale, con i prezzi del petrolio che si sono quintuplicati tra il 2002 e il 2008. Secondo le stime della Banca Mondiale, nel 2008 i proventi derivati dalla vendita di petrolio e gas hanno costituito il 68,8% delle esportazioni, mentre quelli legati al settore manifatturiero appena il 10%. Il forte sviluppo del Paese tra il 2000 ed il 2008 si è fondato pertanto quasi esclusivamente sullo sfruttamento di queste risorse, che costituiscono il motore dell'intera economia russa. È stata in sostanza l'esportazione di gas e petrolio che ha consentito alla Russia di pagare completamente il debito estero, nonché di accumulare ingenti riserve monetarie prima della crisi economica globale. Oltre all'eccezionale ricaduta economica, il possesso di queste ingenti ricchezze energetiche e la centralità del Paese come principale – anche se ormai non più esclusiva – via di transito di quelle centro-asiatiche conferiscono alla Russia un notevole peso politico. La ricchezza energetica e la posizione geografica consentono cioè alla Russia non solo di esercitare una considerevole pressione sui Paesi post-Sovietici (in particolare in Asia Centrale, ma anche in Europa, si pensi in primo luogo al caso dell'Ucraina), ma anche di stabilire relazioni privilegiate a livello bilaterale con diversi Paesi europei, in particolare con Germania e Italia⁹. La leva energetica, dunque, è sinora servita quale strumento di pressione geopolitica, arma di riscatto dalle umiliazioni subite dalla popolazione e di riaffermazione dello status di grande potenza.

Le fonti energetiche non costituiscono peraltro l'unica ricchezza economica della Russia che dispone delle più grandi riserve di risorse minerarie del mondo. Inoltre, rispetto agli altri Paesi BRIC, la Russia possiede una grande abbondanza di terra coltivabile (è, tra l'altro, uno dei principali esportatori di cereali) ed una ricchezza pressoché inesauribile di acque rinnovabili, oltre a risentire in misura minore del riscaldamento globale.

Anche il fatto che nel complesso l'economia russa sia riuscita a resistere alla crisi deve essere visto come un segnale molto incoraggiante. Il Paese, infatti, ha iniziato ad uscire dalla recessione non solo grazie a fattori esterni quali la ripresa dell'economia globale e la progressiva risalita dei prezzi del petrolio, ma anche in virtù di fattori interni: dalla solida situazione finanziaria ad una disciplina fiscale e di bilancio prudente, da equilibrate politiche monetarie e di cambio ad un ampio piano di stimolo fiscale. Le stime governative per il 2010 parlano di una crescita di poco inferiore al 4% (3,8), mentre le proiezioni elaborate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) per il biennio 2010-11 sono anch'esse positive (+4% nel 2010 e +4,3% nel 2011).

Tuttavia, questo relativo successo non può far dimenticare che l'economia russa potrebbe e dovrebbe raggiungere livelli assai più elevati di quelli attuali praticamente in tutti i suoi settori. Si tratta, infatti, di una società caratterizzata da alti livelli di istruzione, che costituiscono in effetti uno dei non molti lasciti positivi dell'epoca sovietica e rappresentano al tempo stesso un fattore di forza, anche se non ancora compiutamente valorizzato, della Russia contemporanea. In questa ottica la determinazione di Mosca,

⁸ Sul tema energetico si veda in particolare il testo di M. Verda, *Politica di sicurezza energetica*, infra.

⁹ Sideri S., *La Russia e gli altri. Nuovi equilibri nella geopolitica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009, soprattutto pp. 87-92.

annunciata con la Dottrina per la Sicurezza Nazionale nel 2009, di diventare la quinta potenza economica nel mondo entro i prossimi anni non appare del tutto arbitraria. I cinque settori chiave individuati dal Presidente Medvedev per garantire il conseguimento di questo obiettivo – tecnologia medica, efficienza energetica, energia nucleare, tecnologie spaziali e telecomunicazioni, tecnologie dell'informazione – sono infatti almeno teoricamente perseguibili da parte di un Paese con le potenzialità della Russia.

La stabilità politica, la lunga tradizione statale, la ricchezza di materie prime, in primo luogo energetiche, la fortunata posizione geografica e l'alto livello culturale potrebbero in effetti consentire alla Russia di occupare un posto di grande rilievo sulla scena mondiale.

In realtà questa prospettiva è notevolmente ostacolata, anche se non pregiudicata, da una serie di criticità che in molti casi costituiscono il rovescio della medaglia dei punti di forza sopra ricordati.

Secondo molti osservatori, lungi dall'essere una potenza in effettiva ascesa come Cina, India e Brasile, la Russia sarebbe in realtà avviata ad un declino ineluttabile, solo rallentato dalle sue immense risorse energetiche. In questa ottica, lo sviluppo del Paese appare irrimediabilmente compromesso da numerosi punti deboli, alcuni di carattere politico, altri economici, altri ancora socio-culturali.

In effetti, benché il totalitarismo sovietico sia ormai alle spalle, in Russia i valori democratici sono stati subordinati, soprattutto a partire dalla prima Presidenza di Putin, all'imperativo di uno Stato forte e centralizzato. Gli anni di anarchia politica dell'era Jeltsin sono stati infatti superati e si è avuto un evidente rafforzamento dello Stato, con una assai maggiore capacità decisionale della dirigenza ed una maggiore indipendenza rispetto agli attori non statali. Questi esiti, di per sé positivi, sono però stati accompagnati da una sostanziale riduzione degli spazi di democrazia e da una crescente limitazione della libertà di informazione, con un rafforzamento impressionante del ruolo di elementi provenienti dai servizi segreti nei ruoli dirigenti a livello sia locale che federale¹⁰. La stessa repressione delle aspirazioni secessioniste della Cecenia è stata condotta con metodi inaccettabili in uno Stato di diritto, costituendo in larga misura una cartina al tornasole del ritorno a modalità "sovietiche" della gestione del potere¹¹.

Queste critiche sono assolutamente legittime, anche se spesso sembrano ancora influenzate da una mentalità da "gran gioco" ottocentesco, se non da "guerra fredda" novecentesca¹². In effetti, nonostante la Russia post-sovietica non si ponga più in dichiarata antitesi ideologica con l'Occidente come avveniva con l'URSS, questo Paese continua a godere di un credito limitato agli occhi di molti. La sindrome della guerra fredda è ancora assai diffusa, in particolare negli Stati Uniti, ma anche in alcuni Paesi europei, tra i quali emergono – per ragioni differenti – la Gran Bretagna, la Polonia e le Repubbliche Baltiche. In particolare, la maggior parte degli analisti giudica profondamente negativo per il futuro della Russia il fatto che essa si ponga oggi come un model-

¹⁰ Su questo aspetto si veda: Gudkov L., Zaslavsky V., *La Russia postcomunista. Da Gorbaciov a Putin*, Roma, Luiss University Press, 2005, pp.79-80.

¹¹ Buttino M., Rognoni A., *Cecenia. Una guerra e una pacificazione violenta*, Torino, Zamorani Editore, 2008.

¹² Si veda per esempio il pur interessante: Lucas E., *La nuova guerra fredda. Il putinismo e le minacce per l'Occidente*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009.

lo politico-istituzionale alternativo a quello delle democrazie liberali occidentali. E tale giudizio è condiviso anche in alcuni ambienti russi. Una studiosa come Lilia Shevtsova, che peraltro fa riferimento ad un istituto molto “occidentalista” quale il Moscow Carnegie Center, ha osservato che “Russia rightly regards itself and its culture as part of Europe and European culture. But on the other hand, Russia’s politics, model of rule and the nature of state remain alien to Europe and the West as a whole. This attempt to combine the incompatible is disguised behind the mask of “pragmatism”. This points to the inability of both the ruling class and Russian society to move forward and leave the past behind, though they certainly have no wish to remain in it forever. Thus, under Yeltsin and Putin Russia failed to make its final civilizational choice”¹³.

L’affermazione della necessità da parte della Russia di una definitiva “scelta di civiltà” in senso occidentale prosegue e riattualizza uno schema culturale “eccentrico” – cioè fondato su categorie interpretative esterne, non proprie – che ha anche in Russia una lunga tradizione, a partire da Petr Čadaev¹⁴. Tuttavia si può anche osservare che ora come in passato la Russia non sembra orientata su questa via, ma piuttosto su quella di una riaffermazione della propria specificità, in primo luogo politica. Sin dalla prima Presidenza di Putin a Mosca si è infatti preferito puntare sulla “democrazia sovrana”, basata su uno Stato forte, sulla centralità del Presidente e sulle esigenze dell’esercizio del potere nei settori strategici, come forma politica più adatta per consentire al Paese un sostanziale rafforzamento sul piano interno e su quello esterno. E tale specificità politica della Russia sembra permanere anche sotto la Presidenza Medvedev. Il costante richiamo di quest’ultimo alla modernizzazione non può essere considerato un segnale di una effettiva scelta di campo in senso occidentale. L’esperienza dei Paesi asiatici, soprattutto della Cina, dimostra infatti come sia possibile impostare efficaci politiche di modernizzazione senza accettare in toto il modello occidentale, in particolare nella sfera politica. Tuttavia, a prescindere dal suo tasso di democrazia, è la qualità stessa del Governo russo che suscita seri dubbi, in particolare per l’incapacità sinora dimostrata nel ridurre l’estrema corruzione che domina nel Paese e nel portare avanti le necessarie riforme. Da questo punto di vista si può osservare che la stessa stabilità politica della Russia, che prima è stata vista come un punto di forza, comporta al tempo stesso il rischio di trasformarsi in “stagnazione”, come ha più volte sottolineato lo stesso Presidente Medvedev. A partire dall’economia che, come si è detto in precedenza, non riesce a liberarsi dall’eccessiva dipendenza dal settore energetico.

A questo riguardo occorre osservare in primo luogo la vulnerabilità legata alla fluttuazione del valore del petrolio, che espone la Russia a seri rischi nei momenti di forte riduzione del prezzo. Inoltre, per quanto imponenti, le risorse energetiche del Paese non sono inesauribili, né si deve dimenticare che i Paesi consumatori sono alla ricerca di fonti alternative¹⁵. Occorre anche considerare che la dirigenza russa appare in

¹³ Shevtsova L., “The Russian pattern of modernization: between transformation and status quo”, in *ISPI Working Paper*, Issue 31, October, 2008.

¹⁴ Su questo tema, centrale per la comprensione delle dinamiche culturali russe, rimando al mio studio: Ferrari A., *La foresta e la steppa. Il mito dell’Eurasia nella cultura russa*, Milano, Libri Scheiwiller, 2003.

¹⁵ Giusti S., Penkova T., “Just a normal great power?”, in *ISPI Working Paper*, No. 34, October, 2008.

gravi difficoltà di fronte alla necessità di effettuare enormi investimenti nelle tecnologie necessarie a sostenere nel lungo periodo la leadership mondiale del Paese nel settore dell'esportazione di idrocarburi. Un altro aspetto fortemente problematico è che, come avviene anche in altri Paesi, la forte dipendenza dalle risorse energetiche si accompagna non solo ad una evoluzione politica autoritaria ma anche ad una crescita economica insoddisfacente. La Russia, cioè, appare per alcuni aspetti coinvolta in quella che gli esperti chiamano *resource curse* ("maledizione delle risorse"), ovvero il paradosso per cui il possesso di ingenti risorse naturali può rivelarsi nocivo per un Paese in quanto ne ostacola la modernizzazione. In questo senso la Russia tende ad avvicinarsi alle dinamiche poco virtuose dei cosiddetti "petrostati" in quanto l'enorme ricchezza generata dalle risorse energetiche determina da un lato una forte corruzione dell'apparato statale, dall'altro favorisce un atteggiamento di inerzia nei confronti della necessità di affrontare le riforme economiche tanto necessarie in altri ambiti¹⁶. Una dinamica dovuta anche al fatto che gli "oligarchi di Stato", posti da Putin posti al vertice delle aziende strategiche a controllo pubblico, agiscono per essenzialmente mantenere lo status quo, ostacolando pertanto la necessaria diversificazione dell'economia. In particolare, nel settore manifatturiero la Russia rimane estremamente in ritardo rispetto ai Paesi concorrenti ed in sostanza non riesce ad inserirsi nel mercato dei prodotti ad alta tecnologia (*computer*, televisioni, automobili e così via). Sembra pertanto che il Paese non riesca ad apprendere la lezione dell'epoca sovietica, quando si pagò in termini di arretratezza il mancato utilizzo della tecnologia per scopi civili. Ancora oggi, in effetti, praticamente l'unico settore ad alta tecnologia rimane quello militare, seppure con crescenti difficoltà, mentre si fa sempre più preoccupante – nella sfera socio-politica oltre che in quella propriamente economica – la situazione delle tante *monogorod*, le città russe che dipendono pressoché totalmente dal destino di un'unica industria.

Così come nella sfera politica, anche in quella economica il Paese non è ancora riuscito a liberarsi completamente dell'eredità sovietica, nonostante i forti proventi ricavati dalle risorse energetiche. Anche se è giusto sottolineare come la diversificazione dell'economia russa sia resa particolarmente ardua dalle dimensioni del territorio, dall'assenza di adeguate infrastrutture e dalla crescente concorrenza dei prodotti manifatturieri provenienti da Cina, Corea e Giappone, e soprattutto nelle regioni siberiane e dell'estremo oriente russo, la questione resta tuttavia aperta e di fondamentale importanza. Davvero troppo poco è stato fatto in questi anni per promuovere un'imprenditorialità diffusa, accrescere le professionalità nella pubblica amministrazione combattendone al contempo la corruzione, ridurre gli oneri e i mille ostacoli burocratici di origine sovietica, e in altre parole, per modernizzare efficacemente il Paese ed adeguarlo a sfide quanto mai pressanti¹⁷.

La crisi economica, che ha colpito la Russia assai più degli altri Paesi BRIC, non ha sinora neppure determinato quel colpo di reni che ci sarebbe potuti aspettare dinanzi ad una prova così dura. Come ha spesso lamentato anche il Presidente Medvedev, le riforme della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione, i vari piani di sviluppo

¹⁶ Fish M.S., *Democracy derailed in Russia. The failure of open politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 114-128.

¹⁷ Ferrari, Frappi, Giusti, Marra, Penkova, e Roccucci, 2009, op. cit.

e assistenza alle piccole e medie imprese sono stati sinora assai limitati e nessuno di questi programmi ha ottenuto risultati tali da far compiere al Paese il necessario salto di qualità. La Russia, così ricca di risorse naturali e che vanta un'istruzione media di alto livello, rimane in sostanza ampiamente al di fuori dei processi tecnologici più innovativi. Le Zone Economiche Speciali – istituite nel 2005 per attirare imprese straniere sul territorio, riducendo in alcune particolari aree gli elementi di incertezza che rendono rischioso, per un imprenditore straniero, avviare attività commerciali in Russia – presentano oggi un quadro con forse più ombre che luci¹⁸. Anche il più recente progetto di creare nella località di Skolkovo una sorta di capitale dell'innovazione tecnologica, che il Presidente Medvedev ha posto al centro della propria agenda invitando imprenditori russi e stranieri a collaborare, è sinora visto con un certo scetticismo. In effetti, la diffidenza nei confronti della Russia continua ad essere forte tra gli investitori, che preferiscono rivolgere la loro attenzione agli altri grandi Paesi emergenti, in particolare Brasile, Cina e India. La crescita economica della Russia mostra quindi evidenti limiti strutturali e non a caso alcuni analisti si chiedono se questo Paese possa ancora continuare ad essere inserito all'interno del BRIC¹⁹.

In effetti, i fattori che hanno determinato la grande crescita economica della Russia tra il 2000 ed il 2008 sono ormai in larga misura superati. Per rendere possibile una ripresa dello sviluppo e soprattutto un suo maggiore equilibrio il Paese ha bisogno di stimolare gli investimenti esteri, diversificare il tessuto produttivo, investire sulle infrastrutture, ridurre il peso della burocrazia e della corruzione, limitare il peso dello Stato nell'economia ed instaurare un *business climate* favorevole all'iniziativa imprenditoriale privata. Una svolta di questa entità non può tuttavia avvenire senza un cambiamento reale del modello di *governance* sviluppatosi con Putin e che è ancora operante sotto la Presidenza di Medvedev.

All'economia, ma non solo, sono legate anche altre importanti criticità del Paese, la principale delle quali è probabilmente la crisi demografica. La popolazione russa continua a declinare, e dai 149 milioni del 1991 è scesa ai 142 odierni. Se la tendenza rimarrà invariata, nel 2025 la Russia potrebbe avere 125 milioni di abitanti. Un dato impressionante che deve peraltro essere compreso anche nel contesto delle spaventose tragedie che questo Paese ha subito nel corso del XX secolo, soprattutto a causa delle due guerre mondiali e delle rovinose dinamiche politiche ed economiche dell'epoca sovietica. Tuttavia l'aspettativa di vita in questo Paese è ulteriormente diminuita dopo la fine dell'URSS, soprattutto per la crisi del sistema assistenziale, ed è oggi estremamente bassa, inferiore a quella dei Paesi sviluppati di 15-19 anni per gli uomini e di 7-12 per le donne. Si tratta di una realtà drammatica – strettamente collegata alla cattiva qualità del lavoro e dell'assistenza medica, all'abuso di alcolici, nonché all'indigenza di vaste fasce della popolazione (in particolare dei pensionati) – alla quale sinora il Governo russo non ha saputo opporre alcuna strategia coerente²⁰. Nel discorso del 30 novembre 2010 all'Assemblea della Federazione, dedicato alla questione cruciale della modernizzazione

¹⁸ Su queste zone si veda: De Masi M., "Zes: cinque anni di agevolazioni per gli imprenditori in Russia", in *ISPI Policy Brief*, n. 200, October, 2010.

¹⁹ Farzad R., "The BRIC debate: drop Russia, add Indonesia?", in *Bloomber Businessweek*, November 18, 2010.

²⁰ Shevtsova, 2008, op. cit.

del Paese in rapporto alle giovani generazioni, il Presidente Medvedev ha dedicato peraltro molta attenzione a questo problema, individuandolo – nonostante il recentissimo miglioramento dei dati sulla natalità – come un ostacolo fondamentale allo sviluppo della Russia.

Oltre ad essere una evidente prova del profondo disagio economico, sociale e morale del Paese, l'impressionante crisi demografica della Russia appare particolarmente negativa dinanzi all'impetuosa espansione dei Paesi asiatici, in primo luogo della Cina. Al di là di ogni retorica sul "pericolo giallo", che in Russia ha una storia più che secolare, le prospettive di vantaggiosa collaborazione economica con le tigri asiatiche non eliminano certo la potenziale minaccia, politica, economica e demografica che può venire soprattutto ai poco popolati territori siberiani da parte dei suoi più dinamici vicini orientali. In particolare, l'evolvere delle relazioni con la Cina appare cruciale per il futuro della Russia. Se i rapporti tra questi due Paesi – che condividono alcuni importanti principi nelle relazioni internazionali (multilateralismo, primato della sovranità territoriale, rifiuto degli interventi umanitari e così via) – sono per il momento positivi sia nell'ambito politico che in quello economico, la crescita dello squilibrio esistente già adesso tra loro è foriero di scenari molto preoccupanti per Mosca. In particolare, "l'eventuale consolidamento di un G2 Stati Uniti-Cina per la gestione degli affari globali rappresenterebbe un problema per il ruolo e lo status internazionale della Russia"²¹. La marginalizzazione della Russia rispetto alla Cina può essere scongiurata soltanto per mezzo di una efficace modernizzazione del sistema-Paese, che sia in grado di intraprendere tra l'altro anche una impegnativa opera di valorizzazione economica delle regioni asiatiche della Russia, potenziandone infrastrutture e comunicazioni per farne finalmente quel "ponte eurasiatico" di cui si parlava prima.

Un altro aspetto particolarmente negativo della realtà russa odierna è lo sviluppo quanto mai diseguale che si registra tra le diverse regioni della Federazione. La differenza tra la capitale Mosca ed alcune realtà dalle dinamiche positive come San Pietroburgo e Ekaterinburg con il resto del Paese è notevolissima e non tende a diminuire, anzi. L'eccesso di centralismo che nonostante la sua struttura federale continua a caratterizzare la Russia odierna pregiudica non poco lo sviluppo di un Paese tanto vasto ed eterogeneo. Molte regioni russe corrono il rischio reale di un progressivo degrado delle condizioni di vita e di lavoro, che può condurre a serie conseguenze socio-economiche, a partire da un peggioramento delle già pericolose dinamiche di spopolamento.

In questo ambito, ma con specificità estremamente gravi, può essere inserita anche la drammatica situazione del Caucaso settentrionale. Nonostante due durissime guerre in Cecenia, Mosca non è sinora riuscita ad intervenire efficacemente per migliorare la difficilissima situazione politica e socio-economica dell'intero Caucaso Settentrionale, che costituisce una delle regioni più depresse, oltre che la più violenta, dell'intera Federazione. Sino ad ora la repressione delle minacce separatiste ha in effetti largamente prevalso sul concreto impegno in questa direzione, ma di recente hanno cominciato ad apparire segnali di un possibile cambiamento. Soprattutto il Presidente Medvedev ha più volte dichiarato di voler modificare sostanzialmente la politica russa

²¹ Massari M., *Russia. Democrazia europea o potenza globale? A vent'anni dalla fine della guerra fredda*, Milano, Guerini e Associati, 2009, p. 204.

nella regione, sulla base della finalmente sopraggiunta comprensione del fatto che i problemi del Caucaso settentrionale derivano in primo luogo dall'arretratezza economica, dalla disoccupazione e dall'alto tasso di corruzione²². Si tratta in effetti di un punto di partenza positivo, ma che attende ancora di essere concretamente sviluppato per non restare lettera morta come molti altri buoni propositi sinora enunciati dal Presidente russo e sostanzialmente non attuati. Né l'imminente rielezione di Putin sembra promettere nulla di buono in questa direzione.

Il quadro generale del Paese è dunque fortemente in chiaroscuro. In sostanza il problema principale della Russia post-sovietica è costituito dalla perdurante difficoltà di innestare un processo di efficace modernizzazione politica ed economica che riesca realmente a metterla al passo con le realtà più avanzate del nostro tempo.

Di fronte ad alcuni aspetti positivi, e comunque in miglioramento sia rispetto ai fallimentari parametri sovietici che a quelli dei rovinosi anni Novanta dello scorso secolo, permangono in Russia importanti aspetti negativi nell'ambito politico come in quello economico e sociale. È interessante notare come quasi tutti i punti di forza segnalati – dalla stabilità politica alla ricchezza energetica – presentino un rovescio della medaglia così accentuato che per alcuni aspetti paiono essere di ostacolo più che di giovamento allo sviluppo. Non è necessario condividere la russofobia ancora presente in diversi ambienti occidentali per affermare che la dirigenza russa post-sovietica non è sinora riuscita a valorizzare le risorse di questo Paese, che sono enormi quanto le sue criticità.

Il destino della Russia appare quindi sempre più in bilico tra due scenari fortemente contrastanti: da un lato una prospettiva di crescita che potrebbe portarla definitivamente ai vertici della scena politica ed economica internazionale, dall'altro una parabola di declino e di sostanziale marginalizzazione. Il futuro del Paese si gioca in gran parte sul successo del progetto di modernizzazione che la dirigenza russa riuscirà a realizzare nei prossimi anni. L'idea del quasi ex Presidente Medvedev che tale processo debba accordarsi alla storia e alla particolarità della Russia appare senz'altro condivisibile, a patto però che si riesca a realizzarlo in maniera realmente efficace ed in tempi ragionevolmente brevi.

²² Ferrari A., "L'irrisolto nodo caucasico della Russia", in *ISPI Policy Brief*, No. 178, March, 2010.

Parte III

Repubblica dell'India

Nunzio MASTROLIA

Paolo QUERCIA

Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

Massimiliano VAGHI

Matteo VILLA

17. Il sistema politico ed i suoi sviluppi

di Nunzio Mastroli

a. Introduzione: diversità negli sviluppi politici indiano e cinese

La storia moderna dell'India è completamente differente rispetto a quella cinese. La storia della Cina moderna è lo strenuo tentativo di restaurare quella grandezza cinese che era stata annientata dalle invasioni occidentali. È un correre avanti, per tornare indietro e per superare i quasi cento anni di umiliazioni e sconfitte che presero avvio con la prima guerra dell'oppio del 1839. Ed è una diversità quella indiana, che affonda le sue radici nel carattere della dominazione inglese. In breve: la potenza indiana di oggi è il frutto del lascito del retaggio culturale britannico.

Scrive Toynbee che “i successori britannici dei dominatori Mughal in India condannarono a morte la propria riesumazione del Raj Mughal quando, nel decennio posteriore al 1830, si accinsero di proposito a mutare la consuetudine che i loro predecessori Mughal avevano inculcato nelle menti indiane. In quegli anni i governanti britannici dell'India aprirono nelle menti indiane una finestra sull'Occidente sostituendo in India l'istruzione superiore occidentale con quella islamica e indù, e iniziando così gli indiani alle idee occidentali che avevano i loro dominatori britannici: libertà, Governo costituzionale parlamentare e nazionalismo. Gli indiani si presero a cuore questa istruzione politica occidentale. Essa li indusse a chiedere per l'India, e poi indusse i britannici a concederglielo, quell'autogoverno di cui gode la Gran Bretagna; e oggi i suoi successori indù del Raj britannico nell'Unione Indiana, e i successori musulmani del Raj britannico in Pakistan, si dedicano all'impresa di governare le rispettive parti del subcontinente seguendo l'indirizzo che i loro predecessori britannici hanno adottato in Gran Bretagna a partire dal 1688”¹. Perché gli inglesi presero questa decisione? Perché troppo pochi per controllare una terra così vasta, basti considerare che “tra il 1858 e il 1947 – India – c'erano raramente più di 1000 membri del Civil Service pattuito, a fronte di una popolazione totale che, alla fine del dominio britannico, superava i 400 milioni di abitanti”². La strada da percorrere fu chiaramente individuata dallo storico e funzionario in India Thomas Babington Macaulay con la pubblicazione nel 1835 di *Promemoria sull'educazione* “È impossibile per noi, con i nostri limitati mezzi, cercare di educare la

¹ Toynbee A., *Il mondo e l'Occidente*, Palermo, Sellerio, 1992, p. 43.

² Ferguson N., *Impero. Come la Gran Bretagna ha fatto il mondo moderno*, Milano, Mondadori, 2007, p. 159.

maggioranza della popolazione. Dobbiamo fare per il momento del nostro meglio per formare una classe che possa fungere da interprete tra noi e i milioni che governiamo; una classe di persone, indiane per sangue e coloro, ma inglesi per gusti, opinioni, morale e intelletto”.

Crearono scuole locali di notevole livello, aprirono agli indiani le porte di Arrow, Eaton, Cambridge, Oxford affinché una nuova classi dirigenti locali amministrasse insieme a loro l'Impero. Così già “nel 1838 c'erano già quaranta collegi inglesi sotto il controllo del Comitato generale della Pubblica istruzione. Negli anni Settanta dell'Ottocento la visione di Macaulay era stata in gran parte realizzata. Seimila studenti indiani frequentavano licei inglesi e non meno di 200.000 studiavano in scuole medie anglofone ‘di prim'ordine’. A Calcutta si era creata un'industria editoriale anglofona di notevole importanza, in grado di pubblicare più di mille opere letterarie e scientifiche all'anno”³.

Un ulteriore elemento va aggiunto per marcare la differenza indiana rispetto a quella cinese. Scrive ancora Toynbee: “gli indù furono più lesti dei musulmani indiani a vedere e cogliere l'opportunità che, in un'epoca occidentale della storia indiana, si apriva per gli indiani dediti a efficacemente coltivare le arti occidentali di pace. A differenza dei musulmani indiani, gli indù non avevano memorie snervanti di potenza e gloria recentemente perdute, che li ripiegassero su se stessi a rimuginare vanamente un passato morto anziché protendersi verso l'avvenire”⁴. Ecco, se la storia moderna della Cina è un andare avanti per poter ritornare in quell'empireo della grandi potenze, da cui il Paese era stato fatto precipitare, una visione della storia quindi, si potrebbe dire, circolare, la visione indiana al contrario è protesa verso l'avvenire, verso un avvenire nel quale naturalmente l'attende il rango di potenza globale.

Eppure anche in India vi fu una reazione di rigetto nei confronti della cultura allogena – una reazione zelota per usare il lessico di Toynbee: “Gandhi vide che una miriade di fili di cotone – cresciuto magari in India, ma filato nel Lancashire e qui tessuto in panni destinati a vestire il popolo indiano – minacciava di avviticchiare l'India al mondo occidentale in maglie di ragnatela che ben presto potevano diventare più dure a rompersi che pezzi d'acciaio. Gandhi vide che se gli indù continuavano a portare panni fatti in Occidente con macchinario occidentale, ben presto avrebbero adoperato allo stesso scopo macchinario occidentale in India. Prima avrebbero importato dall'Inghilterra macchine filatrici e telai meccanici; poi avrebbero imparato a costruirseli da sè; quindi avrebbero lasciato i campi per lavorare nei nuovi cotonifici indiani e fonderie indiane; e una volta avvezzi a spendere le loro ore lavorative in attività occidentali, avrebbero cominciato a dedicare le ore libere a divertimenti occidentali (...) finchè ad un certo punto si sarebbero trovati a coltivarsi anime occidentali dimenticandosi di essere indù. Con intuizione profetica il Mahatma vide questo seme di cotone crescere in un grande albero che coi suoi larghi rami avrebbe ombreggiato un continente; e il profeta indù chiede ai compatrioti di salvare la propria anima indù colpendo con la scure le radici di questo nefasto albero occidentale. Egli diede loro l'esempio di passare ogni giorno un po' di tempo a filare e tessere a mano il cotone indiano, perchè se ne

³ *Ibidem*, p. 16.

⁴ Toynbee, 2007, op. cit., p. 44.

abbigliassero corpi indiani. (...) L'occidentalizzazione dell'India, che egli preconizzò e tentò di sventare, si stava e si sta diffondendo da quell'unico seme originario di cotone; e il rimedio proposto da Gandhi per l'infezione occidentale dell'India era quello giusto. Solo che il profeta non riuscì a indurre i suoi discepoli a seguirlo sulla strada della rigida austerità economica che questo modo di preservare l'indipendenza culturale indiana comportava"⁵. Tuttavia le ragioni del fallimento di questo tentativo di fermare l'infiltrazione dell'Occidente non possono essere solo economiche. La Cina d'altro canto ha tentato la stessa via con le collettivizzazioni forzate e il rifiuto del mercato. Perché allora questa volontà di preservare l'anima indù, frammista agli slanci nazionalisti non si è tradotta in un rifiuto dell'Occidente? Per avere una risposta bisogna ricorrere nuovamente a Toynbee, che non riferendosi direttamente a questo interrogativo, ma affrontando altre questioni ad un certo punto scrive: "molti cittadini del Regno Unito avranno certo avuto l'esperienza di rimanere sorpresi e commossi dall'amicizia che gli indiani si sono prodigati a manifestare nei loro riguardi (...) indiani investiti di cospicue posizioni all'estero si facevano in quattro per dimostrare che l'infelice estraniamento di una volta fra loro e i britannici era ormai morta e sepolta, per parte loro. Quando la Gran Bretagna mantenne appieno la promessa di liquidare il suo dominio in India, gli indiani, pare, ne rimasero profondamente colpiti. Essi forse non avevano mai creduto fino in fondo che i britannici intendessero adempiere le promesse fatte all'India; e così, quando i britannici invece mantennero la parola, da parte indiana ci fu una brusca virata nei sentimenti, dall'ostilità all'amicizia"⁶. È probabilmente anche per questo che Nehru continuò a definirsi l'ultimo vicerè dell'India.

b. L'altra faccia dell'India: punti deboli

Negli ultimi anni l'India è stata di oggetto di un crescente interesse, quasi un entusiasmo collettivo ha accompagnato i suoi successi economici. Ma ad attrarre l'attenzione dei media e degli osservatori internazionali è molto spesso solo una parte dell'India, quella che è riuscita ad agganciarsi alla globalizzazione dei mercati, a conquistarsi un posto nella divisione internazionale del lavoro nel campo della delocalizzazione dei servizi, sia a basso che ad altissimo contenuto di conoscenze e tecnologie: è la *Shining India*, che nonostante la crisi internazionale, sembra aver messo le ali, come direbbe l'ex-Ambasciatore italiano in India, Armellini. L'India ha conquistato l'attenzione dei media per le sue imprese dell'ITC e per alcuni colossi internazionali che hanno avviato la loro campagna acquisiti in giro per il mondo; si pensi alle acquisizioni nel settore automobilistico in Gran Bretagna o all'acquisizione di un pezzo delle nobiltà siderurgica belga, ARCELOR, da parte dell'indiana MITTAL. È una nuova India frizzante e brillante, che ha fatto del proprio sistema democratico il proprio vanto, da contrapporre continuamente ai soprusi e alla dittatura del partito in Cina. E questa nuova India si autocelebra e spande la sua immagine per il mondo attraverso la più potente industria cinematografica dell'Asia, Bollywood.

⁵ *Ibidem*, p. 83.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

Politicamente, sulla scena regionale ed internazionale, l'India aspira apertamente e ripetutamente a giocare un ruolo da potenza globale: vuole contribuire alla modifica delle regole economiche internazionali, partecipare alla creazione di un più equo assetto delle regole del commercio internazionale all'interno del WTO, tanto da aver contribuito allo stallo del Doha Round, tende a competere con Pechino quale leadership della regione asiatica, pretende per sé un posto di membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e militarmente ambisce ad avere un ruolo di primissimo piano a livello regionale, tanto che ora il mercato indiano della difesa è uno dei più promettenti per i prossimi dieci anni. Una rinascita indiana a tutto tondo, dunque, politico, economico, culturale, militare, che ha come collante un enorme orgoglio nazionale.

Eppure il visitatore che, con questa immagine del miracolo indiano in mente, si reca in India, subisce un tremendo impatto con la realtà del Paese. Perché? Il punto infatti è che "questa nuova India, caratterizzata da una fascia consumistica sempre maggiore che conquista il proprio posto al sole grazie alla rivoluzione dell'information technology è stata inventata dai media. La nuova capacità dell'India di proiettare un'immagine positiva ben oltre i propri confini, sugli schermi e sulle coscienze di tutto il pianeta, è stata creata espressamente a tavolino. Si è trattato di un'operazione in cui si è presa una parte della storia, quella riguardante l'India più ricca, più potente, che andava somigliando sempre più all'Occidente, e la si è fatta diventare l'unica realtà. Il risultato di questa operazione cosmetica è stata offrire un'immagine abbellita dell'India, in cui gli aspetti meno attraenti, come la povertà endemica, un'epidemia di casi di AIDS, le catastrofi ambientali e un'infrastruttura urbana sul punto di crollare, sono stati falsati ad arte o addirittura taciuti"⁷. E se si considera, poi, che secondo le stime della NASCOM, nel 2007-2008, nel settore dei servizi ad medio-alto contenuto di conoscenza trovavano lavoro poco più di due milioni di persone, si può sostenere che la luce di cui brilla l'India è ancora molto fioca.

Esiste infatti un'altra India che non rientra nei notiziari internazionali e che non suscita gli entusiasmi dei *fans* della globalizzazione o le paure di quanti temono la concorrenza asiatica. L'altra India, la vecchia India, è Bharat⁸, come la definiscono gli stessi indiani. È l'India della più alta concentrazione di poveri e malati di AIDS, è l'India dell'analfabetismo e della corruzione. Entro il 2020 l'India ha come obiettivo di diventare una nazione prospera ed una potenza mondiale, ma il percorso è lungo difficile e tortuoso.

A ben riflettere la stessa struttura dell'economia indiana può essere considerata un *handicap*. Prendiamo i dati dell'India dei servizi. Oltre il 53% del PIL è prodotto dai servizi. Approssimativamente circa il 20% della popolazione indiana è impiegata in tale settore, quindi circa 200 milioni di cittadini. Tuttavia per quanta visibilità abbia ricevuto l'alta tecnologia di Bangalore, il comparto IT indiano ha fatto nascere direttamente solo un milione trecentomila posti di lavoro, cui se ne uniscono altri tre milioni creati in modo indiretto, una goccia nel mare.

Si consideri inoltre che tra gli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta, 80% del PIL veniva dall'agricoltura e il 75% della popolazione viveva in aree rurali. Oggi solo

⁷ Kamdar M., *India. L'invasione mite*, Milano, Sperling & Kupfer, 2007.

⁸ Shiva V., *L'India spezzata*, Milano, Il Saggiatore, 2008.

circa il 30% del PIL deriva dall'agricoltura e il 75% della popolazione vive ancora in aree rurali. Per quanto riguarda l'occupazione nel settore agricolo si è certamente verificata una contrazione negli anni: dal 57% nel 2000 al 51% nel 2004, "cioè paradossalmente ad un livello vicino a quello della Cina ma con un PIL procapite inferiore alla metà"⁹.

Il settore secondario cresce, ma non quanto servirebbe al Paese, questo infatti, incredibilmente è "un settore che rimane stabile fra il 1901 e il 1991 intorno al 12,5%, per poi salire bruscamente al 17,5% degli occupati nel 2000 e a quasi il 20% nel 2004. Questa progressione è dovuta per metà al settore edilizio e per l'altra metà a quello manifatturiero. Quest'ultimo rappresenta tuttavia sol il 13% dell'occupazione totale".

Il punto è che per poter aumentare lo sviluppo interno una quota crescente degli occupati in agricoltura dovrebbe trasmigrare in altri settori, ma il settore manifatturiero è ancora asfittico e un balzo dai campi all'IT, parrebbe impossibile, soprattutto se si considera che quasi il 40% della popolazione è analfabeta. E qui la domanda che assilla molti come può l'India "creare cinquecento milioni di posti di lavoro di cui abbiamo bisogno per le persone che abbandoneranno l'agricoltura e avranno bisogno e avranno bisogno di un impiego, oltre ai dieci milioni di posti di lavoro di cui abbiamo bisogno per coloro che sono sottoccupati e disoccupati e che già si trovano nelle città, in aggiunta alle nuove generazioni che si succederanno a mano a mano che la popolazione continuerà a crescere?"¹⁰.

Strettamente legata a questa questione è il grande tema della povertà in India. Quanti siano in poveri in India nessuno lo sa con certezza, fatto sta che la fetta maggiore dei poveri di tutto il mondo si concentra in India. "Come qualunque altro Paese l'India ha una sua definizione di soglia della povertà, definita come il minimo di calorie richieste per garantire il livello di sussistenza di una persona: 2.400 calorie al giorno per un adulto in zona rurale, 2.100 calorie in zona urbana, alle quali si aggiunge una piccola quota per i prodotti non alimentari. Convertito in dollari questo livello darebbe rispettivamente un reddito di 0,8 e di 0,21 dollari nel 2003, ma in realtà è di 0,97 e 1,13 dollari se si calcola in base ai prezzi interni (a parità di potere d'acquisto)". Stando a questa valutazione "il 26% della popolazione indiana vive al di sotto di questa soglia di estrema povertà"; tuttavia diversi esperti fanno valutazioni più pessimistiche spingendosi ad innalzare tale percentuale al 30% della popolazione.

Per i confronti internazionali si fa riferimento per lo più alla percentuale della popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno, in termine di parità di potere d'acquisto, per quanto riguarda la povertà estrema, e di due dollari al giorno per la soglia di povertà considerata dalle Nazioni Unite; così secondo l'ultimo rapporto dell'United Nations Development Programme, il 34,7% della popolazione indiana vivrebbe sotto la prima soglia (un dollaro al giorno) e il 79,9% sotto la seconda soglia. L'India ha anche il più alto tasso di malnutrizione dei bambini al di sotto dei tre anni (il 46% nel 2007) un dato che è il più alto tra tutti i Paesi del mondo. Sono evidentemente cifre impressionanti e che stridono ancora maggiormente se comparate con altri Paesi.

⁹ Kamdar, 2007, op. cit.

¹⁰ Kamdar, 2007, op. cit.

Infatti, “da un punto di vista internazionale il ritmo di riduzione della povertà dell'India non è particolarmente brillante. Fra i suoi vicini, ad eccezione fatta per il Pakistan (...) il ritmo di riduzione della povertà estrema è stato più rapido in Bangladesh. Il divario è diventato evidente soprattutto nei confronti della Cina, dove il numero di poveri, secondo la definizione calorica sarebbe passato da 260 milioni nelle zone rurali nel 1978 a 28 milioni nel 2003. Il tasso di povertà si sarebbe quindi ridotto dal 7% al 3% della popolazione nel corso degli anni Novanta, permettendo alla Cina di realizzare con quindici anni di anticipo il suo obiettivo del Millennio. Tuttavia, secondo le stime dell'UNDP, la Cina è ancora rispettivamente al 16,6 e al 46,7 per la soglia di uno e due dollari”, comunque un rapporto di circa la metà rispetto all'India.

Se oltre ai dati sulla povertà si considerano anche il più generale indice di sviluppo umano la situazione non migliora. Si ricorda che l'ISU (Indice di Sviluppo Umano) tiene conto dei seguenti fattori: il reddito, rappresentato dal PIL, il livello delle cure sanitarie, rappresentato dalla speranza di vita alla nascita, il livello d'istruzione, rappresentato dall'indice di alfabetizzazione degli adulti e dal numero effettivo di anni di studio. Stando ai dati resi noti nel 2009 dall'UNDP l'India si trova al 134° posto su 182 della classifica che suddivide i Paesi in base al loro ISU. E fa registrare addirittura un peggioramento rispetto ai dati del 2004, dove occupata il 127° posto. La Cina si colloca al 92° posto, mentre nel 2004 occupava la 104° posizione.

Se si analizzano le singole componenti, il divario massimo riguarda l'istruzione “dove l'indice è di solo 0,57, contro lo 0,70 per la media dei Paesi in via di sviluppo, lo 0,84 per la Cina e lo 0,56 per l'Africa sub sahariana”. In livello dell'istruzione in India, quindi, nel suo complesso è paragonabile a quello dell'Africa sub sahariana. “In realtà fra il 1951 e il 2001 il tasso di alfabetizzazione è progredito dal 18,3 al 61% della popolazione totale. Ma in numero assoluto l'India conta ancora, in base all'ultimo censimento del 2001, quasi 355 milioni di analfabeti, contro i 324 del 1991. Tuttavia sforzi importanti sono stati fatti negli ultimi venti anni, con un tasso di scolarizzazione del 93,4% a livello di scuola media primaria”. Tuttavia le statistiche ufficiali non sono sempre affidabili. “Il problema è che il tasso di alfabetizzazione sarebbe in realtà solo del 41% a causa di un'alta percentuale di abbandoni scolastici. Infatti su 100 bambini che entrano in prima elementare, solo 40 arrivano alla quinta e 23 alla settima; esiste inoltre una forte discriminazione nei confronti delle ragazze. Il tasso di alfabetizzazione per le donne che vivono in ambiente rurale è solo del 21% nel 2001 e scende al 6,4% in uno Stato povero come il Rajasthan o all'11,8% nel Bihar”. E si tratta di statistiche arrotondate per eccesso. Tanto che l'India si trova a dover affrontare una vera e propria emergenza nel settore dell'istruzione: “il livello di analfabetismo continua ad essere molto alto. Troppi bambini lavorano, spesso in condizioni non lontane dalla schiavitù. La maggior parte di quelli che vanno a scuola non impara nemmeno a leggere o a compiere semplici calcoli matematici”.

Ed anche nell'India dei cervelli della rivoluzione informatica e delle schiere di ingegneri che annualmente vengono immessi nel mercato non tutto splende. Certo i numeri sono impressionanti: circa 2,6 milioni di laureati l'anno, tra cui 200.000 ingegneri e 300.000 diplomati con un titolo di studio equivalente. Tuttavia, come argomentato anche da Fared Zakaria, “i giovani indiani che hanno le qualifiche e l'istruzione richieste dai nuovi impieghi che stanno nascendo in India non sono abbastanza numerosi. Uno dei motivi per cui le società che si occupano di information technology indiane

si stanno spostando all'estero è dovuta al fatto che in India non possono contare su un numero sufficiente di lavoratori altamente qualificati in grado di fare fronte ad una domanda che cresce a ritmi astronomici (...) Sebbene istituti elitari come i famosi Indian Institute of Technology e l'Indian Institute of Management, sfornino laureati con una formazione eccellente, questi rappresentano comunque un numero infinitesimo rispetto al totale dei laureati indiani. Inoltre pochi indiani completano il ciclo di istruzione superiore e ancora meno proseguono gli studi andando all'università”.

Un ulteriore elemento, che sebbene noto e sotto osservazione, non va dimenticato, si tratta della corruzione. Sulla base dei dati elaborati dal Transparency International's Corruption Perceptions Index, l'India è all'85° posto su 179 Paesi che compongono la classifica. L'India Corruption Study sviscera il problema corruzione delle istituzioni pubbliche scomponendolo per Stati e per settori. Considerando le singole istituzioni pubbliche “relatively Police stands out high on the corruption index. Judiciary (lower Courts) and Land Administration are rated next only to Police. The corruption in Government Hospitals is mostly to do with non availability of medicines, getting admission, consultations with doctors and availing diagnostic services. Despite reforms, electricity service figure high on corruption index.”. Per quanto riguarda le differenze tra Stati invece “Kerala stands out as the least corrupt State in India. Bihar, on the other, is the most corrupt State. Jammu & Kashmir is next only to Bihar. In fact, perhaps not surprisingly, on all parameters and in the context of all the eleven services, Bihar stands out far-ahead as the most corrupt State. Himachal Pradesh perhaps is less corrupt – even compared to States like Tamil Nadu, Maharashtra or Gujarat. Madhya Pradesh, Karnataka, Rajasthan and Assam, on the other, also are on the top of corruption.” Il dato interessante è che “one-third of citizens think that corruption is ‘an obvious fact’ where both giver and taker are familiar with modalities”.

A tale proposito nota Edward Luce, “rates of theft vary widely from state to state in India, with the better states, such as Kerala and Tamil Nadu, getting more than 80% of subsidized government food to their poor. Meanwhile, in the northern state of Bihar, India's second poorest with a population of 75 million, more than 80% of the food is stolen”.

È probabilmente per questo che la burocrazia indiana è tra le peggiori tra le economie emergent: “they are a power centre in their own right at both the national and state levels, and are extremely resistant to reform that affects them or the way they go about their duties” e “working with the country's civil servants was a ‘slow and painful’ process”.

C'è un'altro aspetto inquietante ed è la corruzione della politica indiana, una situazione talmente diffusa e grottesca che, scrive il Financial Times, “would be comic if its consequences were not so serious”. La corruzione politica è sfaccettata e diffusa: “India's public campaign-finance laws are not enforced, and candidates are regularly backed by donors and corporations that expect favors in return. It's a self-perpetuating cycle of corruption that has carried over since the days of the British Raj, when politicians and bureaucrats expected under-the-table payments (...) Today, Indians complain that the culture of corruption exists at all levels of government. It's certainly the case in high office. Nearly a fourth of the 540 Parliament members face criminal charges, including human trafficking, immigration rackets, embezzlement, rape and even murder”. A tale proposito sono in molti ad aver lanciato l'allarme di una vera e propria invasione della politica indiana da parte della malavita, poiché “criminals now see political office as a *business* opportunity. He believes that some political parties may be demanding

large upfront payments from their candidates, knowing that those elected can more than recoup their 'investment' by hawking favours, by siphoning off funds for development or by selling in the market foodstuffs destined for a midday meal scheme for school-age children". Il punto è che questo fenomeno può prosperare anche grazie alla farraginosità della macchina giudiziaria indiana: "Indian law bans people from public office only if they have been convicted of an offence by the country's hopelessly overloaded courts. As this can take years, mobsters and murderers can brazenly strut the corridors of national and state parliaments and even sit in the cabinet".

È una situazione che va peggiorando visto l'intensificarsi della corruzione. Alcuni autori fanno notare che questa crescita è abbastanza paradossale. Il License Raj imponeva un forte controllo da parte della pubblica amministrazione sull'economia, e c'erano quindi maggiori passaggi in cui potevano verificarsi pratiche corruttive: permessi, licenze, visti, etc. La crescita economica indiana degli ultimi anni ha avuto come presupposto un allentamento del controllo da parte dell'amministrazione pubblica, eppure la corruzione è aumentata. Perché? Scrive Steve Hamm: "the explanation is that faster growth has created new choke points at which politicians and bureaucrats can extract payments, such as land regulation, spectrum allocation or college admissions – all of which have become much more valuable in this century. Faster growth has also raised the economic cost to firms of delays in public approvals, giving officials that much more 'hold-up' leverage over private investors".

Un ulteriore elemento va considerato, e cioè che più del 90% dell'economia indiana è di tipo informale, il che significa che: le imprese non sono registrate a fini fiscali, non rispettano le norme sulle condizioni di lavoro, le norme per il controllo della qualità del prodotto, non rispettano la normativa ambientale etc. Ciò implica che ai lavoratori non è garantita nessuna protezione, né alcuna sicurezza sociale sia sul luogo di lavoro sia per quanto riguarda la previdenza sociale.

Il quadro sin qui tracciato non pretende di elencare tutti i problemi che l'India è chiamata ad affrontare né intende proporre soluzioni e politiche. Serve però a far emergere un interrogativo. Quale reale consistenza ha la prima India? Quella, cioè, che pretende per sé un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'ONU come a sancirne lo status di grande potenza mondiale, e quella che rivendica con forza la propria essenza democratica di fronte ai successi cinesi ottenuti a discapito dei diritti umani e della libertà? Viste le cifre che si è cercato di esporre in precedenza viene da pensare che la *Shining India* dell'ITC, della democrazia vibrante e dell'economia di mercato frizzante sia solo una lucina fioca fioca in un mare immenso quanto un continente di fame, malnutrizione, analfabetismo, violenze, soprusi e disperazione, come le decine di migliaia di contadini che si tolgono la vita perché vessati dagli strozzini con cui si son dovuti indebitare per acquistare le sementi. Un mare immenso in cui gli sconti religiosi sono la quotidianità, tanto che la USCIRF (Commissione USA sulla Libertà Religiosa Internazionale) inserisce l'India nella cosiddetta *watch list*, che include i Paesi in cui le minoranze religiose ed etniche soffrono gravi discriminazioni, come Pakistan, Afghanistan, Egitto, Indonesia, Somalia e Cuba. Alla violenza religiosa va aggiunta la violenza del terrorismo, laddove lo scontro sociale si sta tramutando in una vera e propria guerra guerreggiata per la lotta al movimento naxalita. Una mare in cui l'economia di mercato, vista la ancora forte regolamentazione e la corruzione a livelli ipertrofici, è forse solo una sigla. Tuttavia l'interrogativo di fondo che più angoscia è un'altro: come può esser-

ci democrazia in un Paese dove la stragrande maggioranza della popolazione è analfabeta, vive in situazioni di estrema povertà ed è costantemente vittima di pubblici funzionari corrotti, senza quasi alcuna tutela giudiziaria né nessuna tutela lavorativa e con quasi nessuna copertura sociale?

c. Tra ansia e speranza

Negli ultimi anni la riscoperta della geopolitica ha portato ad accentuare in maniera quasi esclusiva i fattori materiali della potenza, dagli armamenti alle *pipelines*, dall'acqua alle tecnologie. Eppure le nazioni, come gli uomini, non vivono di solo pane. A lungo, infatti, i fattori emotivi sono stati completamente tralasciati da queste analisi. Le aspirazioni, i sentimenti collettivi, le *weltanschauung* dei popoli sono una forza potentissima che non può essere trascurata.

L'India è una nazione giovane, democratica, libera, a suo agio con le tecnologie del XXI secolo, con una crescita economica effervescente che sente a portata di mano la conquista di un futuro migliore e di un ruolo di primissimo piano a livello internazionale. Un destino che pare scritto nei suoi numeri: nella demografia, nei primati dell'ICT e nella ricerca scientifica. È nell'orgoglio del suo miracolo democratico, nella caparbietà delle sue conquiste nucleari e nel retaggio di non allineamento che ancora vena la sua politica estera.

Le emozioni sono una forza possente, ma anche estremamente volubile è per questo che questa speranza rischia spesso di trasformarsi in ansia: ansia di futuro. O meglio, si potrebbe dire che Nuova Delhi ha bisogno di costanti rassicurazioni circa la reale possibilità di raggiungere gli obiettivi che la sua speranza di futuro le pone. Rassicurazioni da parte di chi? Per avere una risposta in questo senso basti pensare all'ondata di gioia che ha attraversato il Paese quando davanti al Parlamento indiano Obama si è formalmente impegnato a sostenere l'India per la conquista di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il che indica abbastanza chiaramente come a Nuova Delhi ci sia forte la percezione del fatto che la politica estera è anche politica interna. Per l'India, infatti, la "via di Washington" è il percorso più rapido da una parte per poter continuare a far crescere la sua macchina economica (basti considerare che oltre il 53% del PIL viene dal terziario), dall'altra per uscire dal quasi isolamento in cui il Paese versava fino a pochissimi anni fa: in parte per l'*apartheid* nucleare nella quale era stata relegata dopo i *test* di Pokram I e II del 1974 e del 1998; in parte per le tensioni con i Paesi vicini (Pakistan e Cina in primo luogo); in parte per il retaggio di Bandung, l'allergia per qualsiasi sorte di alleanza vincolante e di conseguenza per l'assillo della piene indipendenza in politica estera e per la totale sovranità nazionale nelle questioni interne.

A partire dal 2005 si ha la rivoluzione della politica estera indiana: l'asse di cooperazione rafforzata con gli Stati Uniti costruito attraverso la *partnership* in ambito di nucleare civile, con la quale gli USA sdoganavano di fatto Nuova Delhi quale potenza nucleare e si impegnavano a sostenerne le aspirazioni di grande potenza. È qui che politica interna e politica estera si intrecciano. Ed è per questo che Nuova Delhi pare alla costante ed assillante ricerca di conferme circa la solidità della *special relationship* in fieri con Washington e quindi della certezza che la strada che la condurrà nell'empireo

delle grandi potenze del XXI secolo sia dritta, sgombra ed ampia. Le parole di Obama sono state un sollievo per Nuova Delhi, ma alcuni timori restano sullo sfondo e sono legati al fatto che gli Stati Uniti possano non accondiscendere a tutti i desiderata indiani. Sono timori che emergono spesso, e che hanno a che fare con le forniture militari ad Islamabad, con gli accenni di disponibilità a sdoganare il nucleare pakistano, con la condiscendenza, almeno in alcune occasioni, mostrata nei confronti di un maggiore protagonismo cinese nell'Asia del Sud ed in parte acuitisi in occasione del caso Headley, cittadino americano che ha confessato la propria partecipazione alla pianificazione degli attentati a Mumbai. Il punto è che in una prima fase gli Stati Uniti hanno negato alle autorità inquirenti indiane di poter prender parte agli interrogatori a Headley, suscitando in maniera più o meno velata una infinita serie di dietrologie sulle reali intenzioni americane. Solo dopo un lungo braccio di ferro le autorità inquirenti indiane hanno potuto avere accesso al detenuto ed interrogarlo. Più in generale, a Nuova Delhi si percepisce una certa difficoltà nel leggere la politica estera americana. In una prima fase sembrava che Obama non fosse disposto a firmare un assegno in bianco all'India, sul nucleare così come sulle sue ambizioni sia a livello regionale (un ruolo di *premiership* per Islamabad anche in Afghanistan) che globale (la costante pressione per una firma dell'NTP ad esempio). Anzi Obama sembrava voler accordare a Pechino un ruolo di co-tutore della regione e degli equilibri globali, un G-2 politico-strategico, da affiancare a quello economico già funzionante.

Proprio sulla questione delle relazioni con Washington il primo Governo Singh ha vissuto i momenti di maggiore tensione, soprattutto a causa dell'opposizione delle sinistre che sostenevano esternamente il Governo e che ne hanno pesantemente condizionato l'agenda.

Alle elezioni del 2004, infatti, le sinistre conseguirono il più altro risultato della loro storia. Inoltre, limitandosi ad appoggiare solo esternamente il Governo di Singh, senza, quindi, assumere incarichi ministeriali, erano riusciti ad acquisire un formidabile potere negoziale e una forte capacità di influenzare le politiche governative: frenando così il piano di liberalizzazione dell'economia indiana di Singh e soprattutto, brandendo il vessillo dell'antiamericanismo, avevano condotto una strenua opposizione alla formalizzazione dell'accordo di cooperazione in ambito di nucleare civile tra Stati Uniti ed India.

Finché la corda non si è rotta nel luglio del 2008, quando le sinistre hanno ritirato il proprio appoggio al Governo, che, però, è riuscito a sopravvivere all'incubo delle elezioni anticipate, ottenendo il voto di fiducia della Camera, dopo una brillante e non poco contestata "campagna acquisti" condotta da uno dei leader storici del partito del Congresso, l'allora Ministro degli Esteri, Mukherjee.

Le elezioni dello scorso anno hanno semplificato di molto il quadro politico e spianato la strada ad un Governo Singh II per il completamento dell'agenda di Governo.

d. La riconferma di Singh e la politica interna

Rispetto al 2004 il Congresso è passato da 145 deputati a 206, mentre il BJP (Bharatiya Janata Party), il partito della destra hindu, è crollato dai 138 seggi conquistati nelle elezioni del 2004 ai 116 attuali. Assai significativa anche la battuta d'arresto delle sinistre (il Third Front), che nelle elezioni del 2004 erano riuscite a conquistare una

rilevanza nazionale: nell'ultima tornata elettorale hanno perso ben 29 seggi, fermandosi a quota 80 deputati.

Nel complesso l'UPA ha conquistato 262 seggi (la maggioranza relativa è di 272), la NDA (National Democratic Alliance), la coalizione della destra hindu, ha conquistato 157 seggi. Le previsioni di una sostanziale spaccatura del Parlamento tra i due maggiori partiti aveva portato alla formazione di un Quarto Fronte (formato dal Samajwadi Party, dal Rashtriya Janata Dal e dal Lok Janshakti Party) che, nell'ipotesi di uno stallo, sperava di vedere accrescere il proprio ruolo facendo da ago della bilancia, ma il suo risultato elettorale è stato abbastanza scarso: solo 27 deputati. Subito dopo le elezioni il Congresso e la *Premiership* di Singh, hanno incassato il supporto esterno di altri partiti: il Bahujan Samaj Party, che ha portato in dote 21 seggi, il Samajwadi Party, con 23 seggi, il Janata Dal, con 3 seggi, più altri parlamentari indipendenti. Il risultato è una maggioranza possente di 305 parlamentari.

La vittoria del Congresso all'ultima tornata elettorale è di portata storica per una molteplice serie di motivi. Innanzi tutto non viene confermato un dato pressoché costante nelle elezioni politiche indiane: l'*anti-incumbency factor*. “La stragrande maggioranza degli elettori, come è facile immaginare, ha una cultura politica primordiale; subisce quotidianamente soprusi da parte di rappresentanti attenti assai più al loro tornaconto personale che al bene comune; sa però che il meccanismo del voto può ‘mandarli a casa’. E lo fa con una regolarità che lascia interdetti quanti siano abituati ai piccoli spostamenti delle percentuali di voto in Europa. Qualsiasi Governo in carica si avvicina alle elezioni con uno svantaggio per così dire strutturale”¹¹.

I dati riportati in precedenza, al contrario, mostrano come questa volta l'*anti-incumbency factor* non sia scattato. Lo schieramento politico al Governo ha, infatti, incrementato in maniera più che significativa il proprio successo elettorale rispetto alle elezioni del 2004. Un successo che fa di Manmohan Singh, insieme a Nerhu, vero e proprio “padre della patria”, il secondo Premier a ricoprire per due volte l'incarico di Capo del Governo. In secondo luogo, nel 2004, il Congresso ed i suoi alleati, pur avendo vinto le elezioni, non erano in grado di avere la maggioranza dei seggi, e per questo il ruolo delle sinistre diveniva di fondamentale importanza per la stabilità del Governo: “non era la prima volta che si formava un Governo multipartitico, ma si era sempre trattato di coalizioni con un partner chiaramente dominante, mentre la coalizione di Governo che andava sotto il nome di United Progressive Alliance (UPA) non avrebbe potuto governare senza l'appoggio esterno del fronte delle sinistre guidato dal Communist Party of India – CPI (M)”. Ora invece il Congresso ha margini di manovra talmente ampi, tanto da trovarsi nella condizione di agire senza nessun significativo condizionamento esterno.

Un ulteriore elemento di differenza rispetto alle elezioni del 2004 riguarda il ruolo dei partiti regionali. Questi, nelle elezioni dello scorso anno, giocarono un ruolo decisivo vedendo crescere enormemente la propria influenza. Un caso è quello già citato delle sinistre che dalle proprie roccaforti storiche del Kerala, del West Bengala e del Tripura erano riuscite a conquistare la ribalta nazionale; l'altro caso è quello di leader

¹¹ Armellini A., *L'elefante ha messo le ali*, Milano, Università Bocconi Editore, Milano, 2008, p. 53

regionali che avevano visto aumentare vertiginosamente il proprio ruolo nazionale come i *Chief Ministers* dell'Uttar Pradesh, Mayawati, del Tamil Nadu, Karunanidhi e del Gujarat, Narendra Modi, quest'ultimo considerato, per un certo periodo, come un candidato papabile alla guida della NDA, anche se chiacchieratissimo per sue presunte complicità con il *pogrom* anti-musulmano del febbraio-marzo del 2002 in Gujarat.

Nelle elezioni di aprile-maggio, al contrario, il voto dei 714 milioni di cittadini aventi diritto (43 milioni in più di elettori rispetto al 2004, di cui il 58% si è recato alle urne) è stato polarizzato, anche nei singoli Stati, dai partiti di rilevanza nazionale.

Per poter spiegare il risultato di quelle che sono probabilmente state tra le elezioni più importanti della storia moderna indiana è necessario rifarsi a quanto si diceva prima sull'India che non splende. A cui vanno aggiunti due dati. Uno sulla consistenza della classe media in India. Il secondo riguarda le divisione religiose del Paese, pur in un contesto politico che vuole essere secolare.

Riguardo al primo elemento, in prima battuta si stima che la classe media indiana sia composta approssimativamente di 300 milioni di persone. "La classe media individuata, parte dalla fascia di reddito di 80-90.000 rupie annue (circa 1500- 1700 euro annui): un reddito che in India permette di vivere abbastanza dignitosamente – specie al di fuori delle grandi metropoli – ma nulla di più. Si tratta, come è evidente di dati decisamente ottimistici [...]. Se per classe media si intende una fascia caratterizzata da livelli di tipo occidentale – una abitazione di proprietà, accesso a istruzione e servizi sanitari adeguati, un'automobile, vacanza ogni anno, il ristorante ogni tanto, e così via – allora la cifra di 300 milioni non regge assolutamente"¹². Stando a stime più recenti del National Council of Applied Economic Research, poco più del 6% della popolazione avrebbe uno stile di vita paragonabile a quello di una classe media di tipo occidentale¹³.

Alle profonde fratture socio-economiche si debbono aggiungere le fratture di tipo religioso: il 60% della popolazione hindu, il 30% musulmani, con l'aggiunta di un 6-7% di cattolici e sik.

Questa premessa potrebbe essere utile per provare ad analizzare il voto. L'atteggiamento delle sinistre è stato un vero e proprio *harakiri*, come alcuni commentatori indiani hanno sin da subito fatto notare. La sfiancante opposizione interna, combinata con la volontà di non assumere responsabilità di Governo e di conferirsi il ruolo di "voce critica" del Governo, che pur si sosteneva, hanno fatto del Left Front una formazione politica priva di "cultura di Governo", per usare un gergo noto.

Non solo, la campagna elettorale è stata condotta all'insegna del né con il Congresso, né con il BJP, aspirando ad un Governo unicamente composto dai partiti di sinistra. Una posizione che evidentemente è apparsa eccessivamente velleitaria.

Particolarmente cocente la sconfitta del BJP e dell'alleanza da esso capeggiata, la NDA, che per la seconda volta sembra non aver colto per nulla il *mood* della nazione. Nel 2004 la sconfitta fu dura ed inaspettata, anche per il partito del Congresso. Il BJP si presentò, allora, alle elezioni con lo slogan della *shining India*: l'India splendente dei servizi e della rivoluzione tecnologica, che, però, come si è detto, tocca al massimo 100

¹² *Ibidem*, p. 83.

¹³ *Ibidem*

milioni di persone. Le elezioni furono allora decise da quella gran parte del Paese che aveva visto poco splendore intorno a sé.

Il Congresso di Sonia Gandhi aveva invece impostato la campagna elettorale sull'immagine dell'"uomo comune". Fu un trionfo. Anche questa volta il BJP ha sbagliato *target*. Alcune avvisaglie erano già venute dalla reazione del partito agli attentati di Mumbai: "fight terror, vote BJP" era stata allora la reazione del partito. Nei mesi successivi Advani e Modi, quest'ultimo con parecchi scheletri nell'armadio, come si diceva poc'anzi, hanno dato alla campagna elettorale un'impostazione marcatamente nazionalista ed anti-musulmana.

A tale proposito è utile scorrere alcuni punti del programma elettorale del partito: "Indian civilisation is perhaps the most ancient and continuing civilisation of the world. India has a long history and has been recognised by others as a land of great wealth and even greater wisdom. But India has also experienced continued foreign attacks and alien rule for centuries and this has resulted in a loss of pride in India and its remarkable achievements". A seguire un lungo elenco delle conquiste scientifiche e tecnologie del Paese e della sua ricchezza, per poi argomentare sulle inefficienze di un Premier (che è in carica, ma non governa, come sostiene il BJP: il riferimento è al ruolo di Sonia Gandhi, vero *deus ex machina* della politica indiana) e di un Governo incapace di far fronte al terrorismo di natura islamica. Più in generale il manifesto politico della NDA pare, in maniera preponderante, impostato sui temi della sicurezza a livello interno. Tuttavia al contempo continuano a persistere molti elementi della *shining* India, cui prima si faceva riferimento: "Science and technology: Over the moon and beyond", "Information Technology: India@e- superpower", "Promotion of sports: Making youth healthy, competitive", per citare alcuni dei paragrafi del manifesto del NDA.

A livello internazionale appare evidente l'orgoglio di un'India che si percepisce come un "a rising global power", (una caratteristica in parte comune anche al Congresso): "Engaging the world: India's voice shall be heard", così si intitola uno dei paragrafi del documento programmatico. Ma la cosa che più colpisce è che dal documento pare emergere una netta distinzione religiosa: da una parte il mondo islamico considerato connivente o complice con le minacce alla stabilità interna; dall'altro il mondo cattolico (poco meno del 6% come si diceva prima) a cui si riconosce la legittimità di interlocutore: "The BJP will facilitate, under the auspices of noted religious leaders, the setting up of a permanent interfaith consultative mechanism to promote harmony and trust among communities. This mechanism will also be used for a sustained and sincere Inter-Faith Dialogue between leaders of the hindu and Christian communities on all aspects of life, including the issue of religious conversions", senza che alcun riferimento ci sia ad altri credo religiosi. Un nazionalismo hindu a tutto tondo, dunque, che ha avuto come risultato lo spostamento della componente musulmana verso il Congresso.

Perché dunque la coalizione di Sonia Gandhi e Singh ha vinto? Una prima risposta potrebbe far riferimento al fatto che la coalizione si è presentata all'appuntamento elettorale mantenendo un profilo molto moderato. Gli elettori hanno dato fiducia al Congresso in chiave di continuità in termini sociali ed economici.

Nel manifesto elettorale del partito, infatti, si legge: "The Indian National Congress is the only party that believes that economic growth and communal harmony, and economic growth and social justice, are two sides of the same coin and must always go hand-in hand".

Probabilmente la carta vincente del Congresso è stata proprio questo suo messaggio inter-classista e inter-generazionale, come hanno sottolineato in molti, con l'accostamento della figura del saggio Singh e del giovane Rahul Ganhi, figlio di Sonia e ormai proiettato alla leadership del partito).

Il Congresso ha, in altre parole, lenito le paure per il futuro, rassicurato gli esclusi dalla sviluppo economico, consolato le diverse anime religiose del Paese infastidite dalle posizioni del BJP, e dato speranza per il progresso economico e sociale del Paese. Al contempo, tuttavia, è stato in grado di lanciare un messaggio di tipo interreligioso, anzi, più propriamente secolare, come nella sua tradizione. Un messaggio che non ha creato né fazioni, né frizioni.

A livello di politica economica la sconfitta delle sinistre, per molti osservatori, rappresentava la scomparsa di quella zavorra che per anni ha frenato il processo di riforme e liberalizzazioni in chiave neoliberista della struttura economica del Paese, ancora frenata dal sistema del License Raj. La vittoria elettorale del Congresso e la sconfitta del Left Front fu, infatti, presto salutata dalla Borsa di Mumbai. L'aspettativa era che il Governo, una volta liberato dal condizionamento delle sinistre avrebbe proseguito speditamente sulla via delle riforme: accelerando il processo di liberalizzazione e privatizzazione dell'economia. Le cose pare non stiano andando in questa direzione per una duplice serie di ragioni.

Da una parte perché la carta vincente del Congresso è quella di attuare una politica di tipo inclusivo, che è probabilmente uno degli elementi essenziali della vittoria ed in tale contesto una politica di sostenute liberalizzazioni e privatizzazioni (sul modello del "Washington Consensus") avrebbe come effetto una profonda polarizzazione sociale dei redditi ed un ancora più marcato squilibrio nella distribuzione della ricchezza nazionale: esponendo ai venti della concorrenza internazionale, in una fase di crisi economica, un tessuto economico che è stato protetto dalla regolamentazione, potrebbe comportare dolorosi adattamenti.

In secondo luogo, data la profonda crisi internazionale, le ricette neoliberiste stanno mostrando tutti i propri limiti, e in altre parole, non è detto che esista più un "Washington Consensus" quale ricetta per la crescita economica.

Dati questi presupposti è ben difficile che Nuova Delhi si possa lanciare a tappe forzate in una politica di profonde liberalizzazioni. Quello che è emerso, infatti, in questi mesi in cui la crisi economica internazionale si è andata acuendo, è che tali politiche comportano profondi costi sociali delle fasce più deboli della popolazione (soprattutto in una fase di depressione dei mercati) che in India, a differenza che nel caso cinese, acquistano immediatamente un peso politico enorme. È quindi probabile, a differenza delle previsioni dei mercati, che Singh, anche senza la zavorra delle sinistre, continui a procedere lento pede all'ammodernamento della macchina economica del Paese.

e. Il secondo Governo di Manmohan Singh

"A jumbo government", questa è la definizione che accomuna buona parte della stampa indiana sul nuovo Governo. Dopo lunghe, e inaspettatamente difficili, trattative, nonostante la vittoria a valanga del partito del Congresso e dei suoi alleati alle elezioni dello scorso anno, sono ben 79, tra Ministri e Sottosegretari, i membri del nuovo esecutivo.

Paradossalmente, la marcata vittoria elettorale ha fatto crescere le aspettative di un incarico governativo da parte degli alleati dell'UPA e dei partiti che subito dopo le elezioni si sono precipitati ad offrire il proprio appoggio: "political parties, even from camps not particularly friendly to the Congress, voluntarily rushed to the president of India to submit their letters of support to the Manmohan Singh-led United Progressive Alliance (UPA). The numbers with the UPA climbed to 325, way beyond the simple majority mark of 272 that everyone thought would be out of everyone's reach. The comfort levels rose to such a point that it quickly started getting suffocating. By lending unprompted support, everyone was clearly looking for a quid pro quo".

Sono queste le ragioni che hanno costretto i tre più importanti esponenti del Congresso, Manmohan Sing, l'ex-Ministro degli Esteri Pranab Mukherjee e Sonia Gandhi, ad un, per usare le parole di quest'ultima, "difficult and taxing job".

Una lunga fase di trattative che ha avuto punte di particolare tensione, in particolare con Muthuvel Karunanidhi, capo del DMK (Dravida Munnetra Kazhagam) ed alleato nel Sud del Paese con il Congresso "The DMK won 18 of the 22 seats it contested. Emboldened, Mr Karunanidhi asked for five of the new government's 30-odd cabinet jobs, two more than the DMK had in the last government". Karunanidhi apertamente ha chiesto per il figlio, M. K. Azhagiri, la figlia, Kanimozhi, il nipote, Dayanidhi Maran e alcuni suoi protetti (T.R. Baalu e A. Raja) i Dicasteri delle Ferrovie, del Trasporto Marittimo, delle Telecomunicazioni, delle Infrastrutture Viarie e dell'Energia. Alla fine di una lunga trattativa, l'accordo: il figlio Muthuvel Karunanidhi Azhagiri, ottiene il Ministry of Chemicals and Fertilisers. Il nipote, Dayanidhi Maran, ha ottenuto il Ministero del Tessile. A. Raja ha ottenuto l'incarico di Minister of Communications and Information Technology.

Il Congresso ha vinto le elezioni promettendo continuità, sia in politica estera che all'interno, in particolar modo con le politiche a sostegno della grande massa di poveri, cui il Governo negli ultimi anni ha posto particolare attenzione.

La continuità si riscontra anche nella formazione del Governo. Tuttavia, alcune importanti novità e alcuni dettagli interessanti potrebbero dare qualche indicazione sul cammino che Singh intende intraprendere.

Pranab Mukherjee, pilastro del partito del Congresso e fedelissimo di Indira Gandhi e della famiglia che guida il partito, lascia il Ministero degli Esteri, per ritornare dopo 15 anni al Ministero delle Finanze. Aveva ricoperto lo stesso incarico dal 1982 al 1984. Allora era stato eletto dall'*Euromoney Magazine*, "the best Finance Minister of the World". Ha ricoperto svariati incarichi nei quasi cinquant'anni di attività politica, tra questi: Ministro della Difesa, degli Esteri e Presidente della Commissione per la Pianificazione Economica. Proprio in qualità di Ministro degli Esteri ha svolto un ruolo essenziale nel riassetto internazionale del Paese ed in particolare nelle relazioni con gli Stati Uniti, e non a caso è ritenuto il vero e proprio artefice dell'indo-US Civilian Nuclear Agreement.

Il dato interessante è che Mukherjee ricoprì l'incarico di Ministro delle Finanze nel Governo di quella Indira Gandhi ("saggia e visionaria", come definita dallo stesso Mukherjee) che aveva dato una forte connotazione statalista all'economia del Paese e che condusse il processo di nazionalizzazione delle banche indiane. Una scelta la cui validità è stata prontamente rivendicata dal neo Ministro subito dopo il suo giuramento. Il che lascia intendere che il Governo sarà molto cauto sul fronte delle liberalizzazioni

(e della riduzione della presenza dello Stato in economia) e del processo di apertura del Paese nei confronti del mercato internazionale.

Un fatto che non farà certo piacere al mondo economico, che pure aveva salutato la vittoria elettorale, fiducioso che con la scomparsa della fronda interna dei comunisti, il Governo potesse mostrarsi più sensibile alle richieste delle imprese.

Tuttavia, sin dalla prima dichiarazioni, Mukherjee ha indicato le linee della sua azione di Governo: proteggere l'economia dai venti gelidi della crisi internazionale, riportare al 9% annuo il tasso di crescita del Paese (sceso nel 2008 al 6%) ma soprattutto adottare una politica inclusiva nei confronti della grande massa di diseredati di cui l'India si compone, aumentando le risorse a disposizione delle politiche sociali e finanziando massicciamente il programma di infrastrutturazione del Paese, anche in deficit *spending*. Una ulteriore conferma in questo senso è venuta con l'emanazione delle legge finanziare 2009-2010, primo atto ufficiale del neo Ministro, che prevede un grosso aumento delle spese per il *welfare* (ma anche un aumento del 24% delle spese per la difesa e del 31% per la sicurezza interna).

È interessante notare come i piani di sviluppo infrastrutturale avranno un ruolo centrale nelle politiche del Governo, con il doppio obiettivo, da una parte, in puro stile keynesiano, di lotta alla disoccupazione, e, dall'altra, per il ruolo strategico che possono avere per il rilancio dell'economia (in questo senso l'ormai famoso "Quadrilatero d'Oro" che collegherà Delhi con Mumbai, Chennai e Calcutta per un totale di 5.486 Km). A testimonianza della volontà del Governo di puntare sulla "leva infrastrutture" probabilmente vi è la nomina di Kamal Nath a Ministro dei Trasporti e delle Autostrade. Per Nath, ex-Ministro del Commercio, che pure era diventato una celebrità a livello internazionale per le sue doti di negoziatore durante il Doha Round, assurgendo quasi a simbolo del nuovo protagonismo dei Paesi in via di sviluppo (e, in parte, responsabile dell'attuale stallo dei negoziati), si dava per certa la riconferma al Dicastero del Commercio. In questo senso si registra anche la frustrazione delle aspettative del clan di Karunanidhi, che ambiva a controllare tutte le infrastrutture del Paese.

L'India, dunque, non si sta avviando, almeno per il momento, all'adozione di quelle *mix* di privatizzazioni e liberalizzazioni che costituiscono i cardini del "Washington Consensus".

Agli Esteri va S. M. Krishna. Nato nel 1932, ha studiato alla Southern Methodist University di Dallas e alla George Washington University come Fulbright scholar. Entra per la prima volta in Parlamento nel 1968. È considerato il padre dell'industria IT di Bangalore e, come scrive l'*Indian Express* "has more than a passing familiarity with numerous foreign heads of state and other dignitaries".

A. K. Antony resta alla Difesa. Il Paese è già da anni impegnato in una massiccia azione di modernizzazione delle sue Forze Armate, una politica che ha subito un'accelerazione a seguito degli attentati dello scorso novembre. D'altro canto Antony sta assumendo un piglio da falco nei confronti di Pechino, in particolare per quanto riguarda le dispute confinarie – Aksai Chin e Arunachal Pradesh – e sta guidando una vera e propria militarizzazione delle aree di confine e dei territori contesi sotto controllo indiano.

Mantiene il suo incarico di Ministro per gli Affari Interni, Palaniappan Chidambaram, che dal 2004 al 2008 è stato Ministro delle Finanze. È passato agli Interni dopo le dimissioni di Shivraj Patil, a seguito dell'attentato di Mumbai del 2008. Master ad

Harvard, è membro della famiglia reale Nattukotai Chettiars del Tamil Nadu. È interessante notare come nella sua biografia ufficiale si sottolinei il suo supporto per le moderate politiche di liberalizzazione interna e si evidenzia come abbia sempre criticato le idee di von Hayek, il padre dell'impianto teorico dei neoliberali.

È restato al Ministero del Petrolio Musli Deora, da sempre vicino agli USA e che prese il posto nel 2006 di Mani Shankar Aiyar, favorevole al progetto, osteggiato a Washington, di un gasdotto che connettesse l'India all'Iran: l'"Iranian-Pakistan-India Pipeline Project".

Sharad Pawar, personaggio popolarissimo nella politica indiana e in passato aspirante alla carica di Primo Ministro, torna a ricoprire l'incarico di responsabile del Dicastero, strategico per le sorti del Paese, dell'Agricoltura.

Mamata Banerjee va a ricoprire l'incarico di Ministro al prestigioso Dicastero delle Ferrovie, da cui dipendono oltre un milione e mezzo di impiegati e che rappresentano l'arteria connettiva del Paese. "Railway is the visible face of the government and we are proud of it" ha affermato Banerjee in Parlamento in occasione della presentazione del Bilancio 2009-2010. Essa, salita alla ribalta politica per avere guidato il movimento contadino che ha costretto la TATA a spostare lo stabilimento in cui viene prodotta la NANO, è destinata a essere l'osservata speciale, per via delle sue credenziali anti-*business*. Nessun incarico per Rahul Gandhi, nonostante le molte previsioni, però, che dopo i successi elettorali continui nell'opera di ammodernamento del partito del Congresso

A livello interno dunque il Governo si sta muovendo con molta cautela per cercare di mantenere una politica di coesione sociale e redistribuzione economica, anche a costo di non eguagliare i fuochi d'artificio cinesi in quanto a crescita annua.

A livello di politica internazionale il quadro potrebbe essere più sfaccettato. Nuova Delhi, pur tra mille tentennamenti, ha interesse a far ripartire il processo di pace con il Pakistan, congelato dopo gli attentati di Mumbai. La volontà dei leader politici in questo senso appare molto chiara e molti ostacoli sono stati già superati, come è emerso a seguito dell'incontro bilaterale Zardari e Singh a margine del Vertice della SCO a Ekaterinenburg e dei Vertici ASEAN. Sul processo di riconciliazione peseranno indirettamente sia l'ipotesi di maggiore coinvolgimento indiano in Afghanistan (che crea irritazioni ad Islamabad) che le relazioni con Pechino. Ad un quadro formale di collaborazione tra i due giganti asiatici, fa, infatti, da contrappeso il crescere di frizioni lungo i confini e nei territori ancora contestati. Frizioni che gettano benzina sul fuoco in India e che non fanno che accrescere i sospetti nei confronti di Pechino. In questo senso anche la presenza cinese nel pattugliamento del Golfo di Aden diventa la prova provata, per una parte del mondo politico indiano, di una volontà egemonica cinese, in quell'Oceano Indiano che a Nuova Delhi sentono essere loro unica area di influenza.

Oltre ai territori contesti e al controllo delle linee di comunicazione marittime, altre fonti di attrito continuano a persistere. L'India, infatti, dopo anni di intransigenza e chiusura nelle relazioni bilaterali con i Paesi vicini e nei fora multilaterali dell'area, sta cercando di recuperare il terreno perduto (soprattutto a vantaggio cinese) in termini di influenza regionale; di qui le tensioni con Pechino, Myanmar, Sri Lanka, Bangladesh. Nel contempo, in questo vero e proprio slancio verso l'estero da parte di Nuova Delhi, sta crescendo la competizione tra India e Cina nel continente africano.

Con Washington le relazioni sono destinate ad intensificarsi sempre più, visto anche il profilo del nuovo Ministro degli Esteri. Il percorso di avvicinamento potrebbe però non essere privo di ostacoli. L'India continua ad essere uno Stato monade westfaliano dalle enormi aspirazioni, che sente come proprio naturale destino il ruolo di grande potenza globale e che non accetta nessuna limitazione alla propria sovranità; un profilo che è emerso bene nell'ambito dell'iter di perfezionamento dell'accordo per la cooperazione nucleare: Nuova Delhi si è, infatti, dimostrata sensibilissima ad espungere dagli accordi ogni clausola che potesse, seppur ipoteticamente, limitare la propria completa libertà di azione. Su questo fronte potrebbero verificarsi frizioni con un'Amministrazione Obama che sta puntando molto sulla messa al bando delle armi atomiche, che per Delhi rappresentano l'orgoglio della propria indipendenza e l'assicurazione sulla propria potenza futura; frizioni dunque che nascerebbero dalla diversità di assetto tra Asia ed Occidente, con un Occidente, a guida americana, che sta cercando di costruire un ordine sovranazionale di regole valide erga omnes e un'Asia (India e Cina in particolare) non disposta ad accettare limitazioni alla propria libertà di azione, tra un assetto post-moderno e uno moderno, per usare i termini di Robert Cooper.

18. Le relazioni bilaterali con l'Italia

di Massimiliano Vaghi

a. Premessa

Secondo i dati forniti dall'organo ufficiale del Consolato Generale dell'India a Milano, il Governo indiano prevede, per l'anno fiscale 2010-2011 "una crescita del PIL pari a 8,5%": con una crescita media del 9,5% nel periodo 2003-2009, l'India ha beneficiato di un tasso di crescita inferiore solo a quello della Cina. Nonostante oggi la terza economia asiatica stia subendo una regressione nella produzione industriale e sia "chiamata a un gioco di equilibrio impegnativo, contenere l'inflazione senza frenare la crescita", Delhi sembra aver contrastato piuttosto positivamente i contraccolpi della crisi economico-finanziaria internazionale, e si pone come una potenza (quantomeno) regionale che l'Europa e l'Italia non possono trascurare di considerare né sotto il profilo politico, né sotto quello economico e degli investimenti.

In maniera analoga a quella cinese, l'economia indiana non si è arrestata nemmeno nei momenti più bui della crisi mondiale, trascinata da un dinamico settore dei servizi (trasporti, commercio, servizi alberghieri) e, in particolare, dalle industrie delle costruzioni e delle telecomunicazioni (si pensi al *business* che sta dietro all'assegnazione delle frequenze per la tecnologia 2G, la cui cattiva gestione da parte di alcuni esponenti del Governo ha recentemente messo in crisi il Premier Manmohan Singh). Non bisogna dimenticare, inoltre, che attorno alle "capitali" dell'alta tecnologia, Hyderabad e Bangalore, lo sviluppo delle industrie e dei servizi legati all'elettronica, all'*information technologies*, all'aeronautica ed alle biotecnologie non ha conosciuto sosta, e che Mumbai è oggi universalmente nota come centro di produzione cinematografica – l'India è il primo Paese al mondo come numero di film prodotti – capace di coniugare, con una notevole capacità imprenditoriale, l'utilizzo delle più avanzate tecnologie del settore con un modello culturale e di "gusto" tipicamente indiano.

Un discorso nettamente differente è quello del settore agricolo, dov'è occupato circa il 50% della forza lavoro indiana, che è ancora vincolato da politiche governative sostanzialmente protezionistiche. Secondo alcune analisi, è proprio nel settore agricolo che l'Italia potrebbe intensificare i suoi rapporti economici con l'India, fornendo il necessario *know how* per ciò che concerne lo sviluppo delle tecnologie per la conservazione dei prodotti alimentari e per l'agroindustria più in generale, comparti in cui l'India dimostra oggi un certo ritardo rispetto all'industria italiana ed europea.

b. I rapporti con l'Italia

Come sottolinea un rapporto del Ministero degli Affari Esteri italiano, “gli ultimi anni hanno visto una forte intensificazione dei contatti a livello governativo, che hanno confermato come tra Italia e India vi sia un proficuo dialogo su alcune cruciali questioni dell’attualità regionale ed internazionale (rapporti UE-India, Afghanistan, Asia Meridionale e Centrale, Iran, Libano, multilateralismo efficace e peacekeeping, lotta al terrorismo, etc.). Significativo appare il fatto che l’Italia rientri nel ristretto novero di Paesi con i quali l’India a sinora istituito una *partnership* strategica (UE, Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia, Giappone, Brasile, Sud Africa)”. Il rapporto insiste sul fatto che “per quanto riguarda, in particolare, l’obiettivo della stabilizzazione e dello sviluppo dell’Afghanistan e dell’area Centro Asiatica, in un’ottica di cooperazione regionale, l’India rappresenta un interlocutore di primo piano. Il rafforzamento della nostra cooperazione con l’India, sia sul piano UE che su quello bilaterale, potrà pertanto risultare tra i fattori decisivi per il perseguimento dell’obiettivo, da realizzare peraltro in una più ampia ottica regionale e parallelamente alla definitiva normalizzazione delle relazioni fra India e Pakistan”.

Il quadro tracciato da questa analisi appare, a mio avviso, troppo generoso nell’attribuire all’Italia un’importanza nell’area dell’Asia Centrale e Meridionale, e in particolare nei rapporti con l’India che, nei fatti, non ha. La “*partnership* strategica” italo-indiana di cui parla il rapporto non incide minimamente su quelli che sono gli obiettivi indiani a medio-breve termine nella regione. Come ho avuto recentemente modo di scrivere, “per tentare di consolidare una posizione internazionale faticosamente – e non ancora completamente – raggiunta, il Governo indiano tenta di muoversi in tre direzioni, solo apparentemente poco coerenti fra loro e con la primaria necessità di tutelare la sicurezza del Paese. Innanzitutto, Delhi deve assicurarsi un ruolo di primo piano nella lunga e intricata crisi afghana, per evitarne le possibili conseguenze, nefaste per i suoi piani di sviluppo economico e per il suo status di potenza regionale. In secondo luogo, approfittando della visita del Presidente Obama, deve capitalizzare il successo diplomatico rappresentato dall’accordo sul nucleare civile negoziato nel 2005 con gli Stati Uniti (l’accordo Bush-Singh, ratificato dal Congresso nel 2008). Infine, per aumentare il suo ‘peso’ internazionale, deve proseguire con la politica di modernizzazione e di potenziamento delle Forze Armate (Bharatiya Sashastra Senai), in particolare per ciò che concerne l’Indian Navy (Bharatiya Nau Sena), con un occhio sempre attento ai rivali cinesi”.

Trascurando in questa sede, com’è logico, la questione dei rapporti Stati Uniti-India, cerchiamo ora di vedere brevemente se e come la “*partnership* strategica” con l’Italia abbia una qualche influenza sulla politica regionale indiana, in particolare per quello che riguarda la crisi afghana e gli investimenti a favore della difesa e delle Forze Armate.

In effetti, a partire dal 2002, l’India ha attivamente partecipato agli sforzi internazionali per sostenere l’instaurazione di un nuovo regime in Afghanistan, in maniera da portare il Paese sulla via della democratizzazione e della moderazione: ciò non significa che essa abbia obiettivi coincidenti con quelli italiani, della UE o, ancor meno, con quelli dei “direttori” statunitensi della missione, né d’altro canto che l’Italia abbia la

minima possibilità di intervenire (posto che lo voglia e/o lo ritenga opportuno) per modificare le scelte politico-strategiche indiane.

L'India non può permettersi di abbandonare l'Afghanistan, rinunciando ad esercitarvi una qualche influenza, per almeno due ordini di ragioni: da un lato vigila sul Pakistan e sui tradizionali legami fra una parte delle sue élite politico-militari e i talebani afgani (la sede diplomatica indiana a Kabul ha subito due attacchi rivendicati dai talebani, a luglio del 2008 e ad ottobre del 2009); dall'altro contrasta la crescente politica di potenza cinese, manifestatasi recentemente con l'acquisizione delle miniere di rame di Aynak, alla cui gara di assegnazione hanno partecipato, uscendone sconfitti, anche gruppi industriali indiani. All'atto pratico, è evidente come l'India tenti di guadagnarsi l'appoggio della popolazione afgana, dando vita ad investimenti che hanno un carattere più legato al "sociale" e meno allo sviluppo economico. È indiano, ad esempio, il nuovo elettrodotto che, dallo scorso anno, garantisce a Kabul sette ore giornaliere di elettricità, un'opera complessa che collega l'Uzbekistan alla capitale afgana passando per il Passo Salang, alto quasi 4000 metri. Inoltre, nelle zone a forte instabilità al confine fra Afghanistan e Pakistan, il Governo indiano ha dato vita a piccoli progetti locali di sviluppo, investendo in particolare in programmi alimentari e sanitari che offrono servizi di qualità a volte superiore a quella di cui beneficiano la media dei cittadini indiani.

Ciò detto, il ruolo dell'Italia nella "questione afgana" non è quindi significativo per Delhi. Nei fatti l'Italia opera in Afghanistan per rispettare gli accordi (NATO) e le alleanze (Stati Uniti) internazionali su cui si basa la sua politica estera, cooperando (militarmente e non) alla possibile pacificazione dell'area per ragioni di opportunità politica che non hanno nulla a che fare né con la sicurezza nazionale, né con particolari interessi economici o strategici in Asia Centrale e Meridionale. L'India, dal canto suo, ha interesse ad un Afghanistan si pacificato e stabilizzato, ma in funzione, come abbiamo visto, delle sue ambizioni di potenza regionale e non certo per compiacere i suoi "alleati" occidentali.

Nell'ambito dell'industria militare e delle tecnologie per la difesa, oggi, i rapporti fra India e Italia sono certamente più significativi che non in quello della cooperazione internazionale. Come ha sottolineato S. Ravinarayanam, Presidente ed Amministratore Delegato del gruppo AXIS AEROSPACE TECHNOLOGY, importante multinazionale indiana operante nel settore della difesa, "India e Italia hanno sottoscritto un Memorandum of Understanding fin dal 1993, atto che è stato rinnovato nel 2003 e che è relativo alle relazioni commerciali per la Difesa. Queste coinvolgono il trasferimento di equipaggiamenti militari, l'assistenza tecnica e le attività di cooperazione industriale sulla difesa. Al momento India e Italia stanno sviluppando congiuntamente una serie di progetti che vanno dallo studio di un'unità di sorveglianza oceanografica a siluri pesanti per gli armamenti subacquei, da fregate e unità navali da combattimento a elicotteri e altri equipaggiamenti militari. Per fare un esempio, i cannoni navali prodotti oggi dalla BHEL di Bangalore sono proprio il risultato di un trasferimento tecnologico seguito a un accordo con l'italiana Oto Melara".

In effetti, con 29 miliardi di dollari stanziati nel 2009-2010 (e una stima di 50-55 miliardi nel quinquennio 2009-2013), il *budget* militare indiano è un allettante terreno di caccia per molte aziende occidentali, italiane comprese.

Una parte significativa degli investimenti militari indiani sono dedicati alla Marina. Nel bilancio indiano per la difesa, la quota riservata all'Indian Navy è significativamente aumentata a partire dagli anni Novanta, sino a toccare il 20% nel 2009-10. Per la dimensione e la modernità delle sue navi, l'Indian Navy, le cui forze sono divise fra la Flotta Orientale di Visakhapatnam (nel Golfo del Bengala) e quella Occidentale di Mumbai, detiene una delle linee d'altura più importanti al mondo, la settima per tonnellaggio delle navi da guerra e la quarta per numero di effettivi.

Nel luglio 2009 Delhi ha varato il suo primo sottomarino nucleare interamente realizzato in India, l'ARIHANT. Potentemente armato – è in grado di imbarcare 4 missili balistici di media portata (3500 Km) del tipo AGNI III – l'ARIHANT si va ad aggiungere ad una Flotta indiana che conta altri 16 sottomarini convenzionali a propulsione diesel-elettrica, ai quali a breve si uniranno 6 vascelli classe SCORPÈNE, dotati dell'innovativa tecnologia francese AIP (air-independent propulsion) e costruiti su licenza in India. L'Indian Navy conta, inoltre, 8 incrociatori, 13 fregate e 24 corvette, oltre a numerose unità minori e di supporto logistico, per le quali l'italiana FINCANTIERI si è assicurata, con un contratto stipulato nel 2008, una ricca commessa per la realizzazione di due navi appoggio “gemelle” da 27.500 tonnellate di stazza, la prima delle quali (la DEEPAK) è stata consegnata nel gennaio di quest'anno. FINCANTIERI, in collaborazione con il cantiere navale di Cochin, partecipa anche alla realizzazione – in particolare nell'ambito dell'apparato motore – della nuova portaerei indiana classe VIKRANT, che dovrebbe affiancare (o forse sostituire) l'unica portaerei ora in servizio attivo, la VIRAAT.

Sul fronte delle forniture per l'Aviazione, invece, la situazione in India è meno rosea per i gruppi italiani: in questo campo, infatti, da un lato sembrano recentemente riaccendersi gli antichi legami indo-russi, e dall'altro l'industria indiana prova ad effettuare da sé il salto di qualità necessario per tentare rimanere al passo con le forze aeree cinesi e occidentali.

c. Scambi economici e rapporti commerciali

L'India ha aperto le porte all'economia mondiale nell'ultimo decennio del secolo scorso. Fino ad allora, nonostante fosse di fatto un'economia mista, nel suo sistema economico prevalevano i caratteri “socialisti” e centralistici: il settore privato – prevalente nella piccola e media impresa – era ampiamente controllato dallo Stato e protetto dalla concorrenza estera, contribuendo ad un certo isolamento dell'economia indiana dal resto del mondo (è noto che, sino al momento del suo dissolvimento, l'Unione Sovietica fu il principale *partner* commerciale dell'India). L'attuale Primo Ministro indiano, Manmohan Singh, era Ministro delle Finanze al momento in cui l'India diede il via alle riforme liberali, alle privatizzazioni e si aprì alla competizione e al mercato internazionale.

Nonostante tali riforme siano state incomplete o parziali (il sistema bancario indiano è tuttora nazionalizzato), non si può disconoscere una costante politica di incoraggiamento all'iniziativa privata nell'industria e nel commercio. Nel periodo della liberalizzazione economica – grossomodo a partire dal 1991 – i governi indiani, indipendentemente dal loro “colore”, hanno attribuito agli investimenti esteri un ruolo particolarmente importante nello sviluppo economico del loro Paese. Per favorire l'arrivo di

capitali stranieri il Governo centrale ha adottato provvedimenti specifici, diretti in modo particolare all'apparato delle infrastrutture, soprattutto nell'ambito dell'energia, delle telecomunicazioni e dell'urbanistica. Tali provvedimenti, nel corso degli anni, sono stati aggiornati a più riprese, seguendo i cambiamenti che hanno toccato i diversi settori produttivi, ed estesi agli ambiti più disparati: oggi, salvo le scommesse, la lotteria e l'energia atomica, tutti gli altri settori economici non sono più preclusi agli investimenti esteri.

Per ciò che concerne i rapporti con l'Europa e l'Italia, un punto di svolta può essere individuato nel 1962, quando l'India ha stabilito le relazioni diplomatiche con la Comunità Economica Europea (CEE). L'ufficializzazione dei rapporti fra CEE e India ha contribuito a sviluppare gli investimenti e gli scambi economici fra i Paesi membri dell'organizzazione europea e il gigante asiatico da poco indipendente. Nei primi anni dopo l'Indipendenza, infatti, gli investimenti stranieri in India da un lato provenivano ancora per la maggior parte dalla Gran Bretagna, e dall'altro – favoriti dalla politica di Delhi, che era alla ricerca di nuovi *partner* tecnologici – da Paesi occidentali quali gli Stati Uniti (industria petrolifera e della raffinazione), la Germania (acciaio), la Francia (cantieristica navale) e la Svizzera (ferrovie e industria manifatturiera).

L'accordo generale del 1974 fra l'India e la CEE – tanto ampio da toccare ambiti economici, quali il commercio, l'industria, l'agricoltura, nonché la scienza e la tecnologia – fu il primo di una serie che hanno portato oggi l'Unione Europea ad essere il primo *partner* commerciale dell'India.

All'interno dei Paesi della UE, l'Italia è il quarto *partner* commerciale dell'India, dopo Germania, Francia e Gran Bretagna.

Per quanto riguarda l'*import-export* fra i due Paesi, il periodo relativo a gennaio-ottobre 2010 vede esportazioni italiane verso l'India pari a 2,6 miliardi di euro, mentre le importazioni ammontano a 3,1 miliardi. Dall'Italia partono soprattutto macchine industriali e relativa componentistica (36%), prodotti chimici (6,7%), macchine per la lavorazione dei metalli (5,9%), parti ed accessori per autoveicoli (5,6%). I prodotti maggiormente esportati dall'India, invece, riguardano i tessili e l'abbigliamento (11,8%), i prodotti derivati dalla lavorazione del petrolio (10,6%), prodotti chimici di base (9,1%), autoveicoli e ricambi (7,6%), prodotti siderurgici (6,8%) e calzature (5,2%).

Nonostante da talune parti, anche autorevoli, si sottolinei uno scarso interesse dell'ultimo Governo italiano nel favorire le relazioni economiche e politiche fra i due Paesi, il 2011 si è aperto con due visite in Italia di esponenti di spicco del Governo indiano, Kamal Nath (Ministro per le Infrastrutture) e Anand Sharma (Ministro del Commercio), che ha incontrato i rappresentanti degli industriali italiani e il Ministro dello Sviluppo Economico Paolo Romani.

Questi incontri italo-indiani, dai quali è emersa una vaga prospettiva di rafforzamento nella cooperazione economica fra i due Paesi, in ogni caso potranno essere utili in prospettiva solo se l'India e l'Unione Europea porteranno a termine positivamente il negoziato tuttora in corso per il libero scambio, dato che i dazi indiani sulle merci e prodotti europei penalizzano fortemente anche l'*export* italiano.

19. La politica estera e di sicurezza ed i rapporti con gli Stati Uniti d'America

di Paolo Quercia

a. Il rapporto strategico USA-India come cornice dell'ascesa di Nuova Delhi tra il 1947 ed il 1991

Le relazioni tra India e Stati Uniti d'America hanno ormai raggiunto un notevole livello di importanza strategica per gli assetti regionali e mondiali dalla storica visita del 2000 compiuta dal Presidente americano Bill Clinton¹. Il rinnovato rapporto tra Nuova Delhi e Washington, che ha ripreso vigore negli anni Novanta ed è decollato nel decennio successivo, viene però da cinque decenni in cui le relazioni tra USA ed India furono improntate ad un minimalismo difficilmente comprensibile viste le affinità potenziali tra le due più grandi democrazie del pianeta. Per cogliere la portata di tali cambiamenti è necessario ripercorrere brevemente la travagliata relazione tra India ed USA dall'Indipendenza indiana alla fine della guerra fredda.

Quando nel 1991 in India viene varato il primo pacchetto comprensivo di riforme economiche con l'abbandono del modello di economia socialista centralizzata basata su un'economia di sostituzione delle importazioni voluta da Nehru, le relazioni commerciali tra India ed USA erano di gran lunga al di sotto dei livelli del 1947. La causa di ciò era dovuta ai quasi cinque decenni di progressivo distanziamento politico ed economico tra gli USA e l'India, attribuibile in parte a fattori di politica interna indiana ma prevalentemente a fattori di natura internazionale. Sul piano economico interno, le grandi compagnie americane come la IBM e la COCA COLA avevano lasciato il Paese negli anni Settanta, quando il Governo di Indira Ghandi spinse ulteriormente il Paese sulla via del socialismo². Erano gli anni in cui l'India, allontanandosi dallo stesso spirito del movimento dei non allineati, stringeva sempre più le relazioni politiche e militari con l'Unione Sovietica, fino alla firma tra i due Paesi – nell'agosto del 1971 – del Trat-

¹ L'ultima visita presidenziale americana in India prima della visita di Clinton del 2000 era stata effettuata da Jimmy Carter nel 1978. La scarsità delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi è anche rappresentata dal fatto che nei primi 30 anni di indipendenza vi furono solo due visite di Presidenti americani a Nuova Delhi: quella di Eisenhower del 1959 e quella di Nixon – di sole 22 ore – del 1969.

² Vedasi: Vickery R.E., *The eagle and the elephant. Strategic aspects of U.S.-India economic engagement*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2011, pp. 28-29.

tato di Amicizia e Cooperazione. Ciò avveniva al culmine di una relazione strategica sempre più intensa che, al di là delle affinità ideologiche tra il comunismo sovietico ed il fabianesimo terzomondista di Nehru, aveva portato importanti vantaggi materiali e geopolitici per la Cina nella regione, come il sostegno alle operazioni del 1971 nella guerra indo-pachistana che portarono alla creazione del Bangladesh³. Secondo molti analisti strategici indiani, il fatto che il neutralismo di Nuova Delhi risultasse sbilanciato verso l'URSS e non gli USA era dovuto a numerosi fattori geopolitici regionali, ed in primo luogo al fatto che per gli Stati Uniti d'America le relazioni con l'India tendevano ad essere di secondario livello, ossia derivate rispetto al conflitto bipolare tra le due superpotenze; al contrario, le relazioni con Mosca apparivano essere maggiormente in sintonia con il livello di sviluppo economico dei due Paesi e confortate da un similare approccio ideologico e da una comparabile diversità rispetto al modello capitalista. In altre parole, a molti indiani il sistema sovietico appariva essere interessato al sistema indiano in quanto non appartenente al mondo capitalista occidentale e quindi dotato di una sua specifica identità socio-economica⁴.

Se la relazione dell'India con l'Unione Sovietica ha rappresentato il principale solco geopolitico ed in parte ideologico che ha separato gli Stati Uniti d'America e l'India nel secondo dopoguerra, un altro fattore di natura geo-religiosa ha ugualmente contribuito ad allontanare strategicamente l'una dall'altra le due principali democrazie del pianeta, in particolare nel corso degli anni Ottanta e Novanta. Esso è rappresentato dall'emersione nell'Asia Centrale dell'islam politico radicale ed in particolare della attivazione politica dello sciismo in Iran, India e Pakistan, questi ultimi sono i due Paesi in cui vivono le più grandi comunità sciite dopo l'Iran. In particolare, dopo la rivoluzione komeinista le strategie indiane ed americane per contenere e controllare l'emersione del radicalismo politico dell'Islam asiatico, sia sunnita che sciita, divennero presto un pericoloso elemento di contrapposizione. Una differenziazione che diviene particolarmente acuta dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan e ulteriormente dopo la guerra civile afghana che seguì il ritiro dell'Armata Rossa da Kabul. Semplificando, a partire dagli anni Ottanta, USA ed India si trovano posizionate, per motivi diversi, su sponde opposte della crescente frattura religiosa dell'Islam tra sunniti e sciiti; una frattura che vedrà il Pakistan, saldo alleato degli USA ed irriducibile nemico dell'India, come scenario di crescente confronto. La strategia mediorientale e centroasiatica degli USA vede Washington allearsi prevalentemente con l'Islam sunnita, mentre l'India in un complesso gioco geo-religioso, finisce – per convenienza o per timore – ad avvicinarsi alla politica di pan-sciismo perseguita dall'Iran post-rivoluzionario in Asia Centrale. L'obiettivo di Nuova Delhi in questo senso era rappresentato sia dalla necessità di contenere le possibili interferenze iraniane nel Kashmir e nell'Uttar Pradesh e, al tempo stesso, di esercitare un'interferenza strategica negli affari religiosi interni pachistani, lungo l'asse della crescente conflittualità tra la maggioranza sunnita e la minoranza sciita, pari a circa il 20% della popolazione.

³ Vedasi: Sikri R., *Challenge and strategy. Rethinking India's foreign policy*, New Delhi, Sage, 2009, p. 154.

⁴ Vedasi: Ollapally D., "Indo-russian strategic relations. New choices and constraints", in *Journal of Strategic Studies*, December, Vol. 25, Issue 4, 2002; e: Ganguly S. (ed.), *India as an emerging power*, London, Routledge, 2003.

Fino alla rivoluzione iraniana la leadership degli sciiti pakistani era costituita in gran parte dal clero sciita d'origine indiana, emigrato in Pakistan dopo la divisione del 1947 e proveniente in buona parte dalle madrasse sciite dell'Uttar Pradesh. Progressivamente, in seguito alla rivoluzione iraniana, il centro di riferimento religioso e politico per gli sciiti pakistani divenne ben presto la città santa iraniana di Qom, da cui si irradiava il *soft power* iraniano pansciita. Nell'ottica del confronto con il Pakistan – contro cui Nuova Delhi scese nuovamente in guerra nel 1965 e nel 1971 – l'India vedeva con favore la radicalizzazione di un fronte settario interno all'Islam pakistano, mentre con timore temeva la possibilità che ciò potesse avvenire nel Kashmir. Per questi motivi l'India non poteva restare indifferente alla guerra di prossimità che Arabia Saudita e Iran hanno combattuto per anni in Pakistan ed Afghanistan e, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, in Asia Centrale⁵. In questa partita complessa e pericolosa, che per Nuova Delhi aveva il significato di condizionare favorevolmente ai propri interessi nazionali il processo di politicizzazione e radicalizzazione dell'Islam sunnita e sciita pakistano nel corso degli anni Ottanta, l'India si posiziona sull'asse sciita-iraniano, contrapposto a quello sunnita filo-americano sostenuto dai sauditi e dai Paesi del Golfo. Tale scenario geo-religioso si ripropose in maniera simile in un vicino e collegato contesto geopolitico, quello afgano. Nella guerra civile che seguì al ritiro dell'Unione Sovietica, l'Iran, l'India e la Russia sostennero l'Alleanza del Nord, di cui faceva parte la componente afgano-sciita degli hazara, mentre il Pakistan, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi sostennero il movimento talabano e ne riconobbero dal 1996 al 2001 il costituito emirato islamico afgano. Nel momento in cui lo scenario afgano divenne terreno di confronto tra Islamabad e Teheran, le due potenze islamiche regionali rivali, che si contendevano il controllo dello spazio geopolitico lasciato vuoto da Mosca, si crearono le basi per una nuova convergenza strategica tra l'India e l'Iran e, al tempo stesso, di divergenza con Washington⁶.

La geopolitica della guerra fredda, la questione pakistana, le ambizioni nucleari indiane, la diversa postura che India ed USA avevano assunto nei confronti dell'islam politico radicale in Asia Centrale, e la guerra in Afghanistan sono tutti fattori che hanno

⁵ Negli stessi anni, il Pakistan andava incontro ad una fase di alta instabilità politica interna sfociante nel colpo di Stato militare che insediò la giunta militare del generale Zia-ul-Haq. Tra i vari provvedimenti presi, il Governo militare pakistano tentò di allargare il suo consenso e legittimità bilanciando la rigidità della giunta militare attraverso un piano di "islamizzazione guidata" del Paese, una politica che acuì ulteriormente il confronto interno tra sunniti e sciiti. Tutti questi fattori sono da ritenersi, in buona parte, responsabili della attivazione politica degli sciiti pakistani, che passarono dalle tradizionali forme di quietismo alla radicalizzazione politica di stampo panislamica. Vedasi: Mumtaz A., "Shi'i political activism in Pakistan". in *Studies in Contemporary Islam*, No. 1-2, 5, Spring and Fall, 2003.

⁶ In questo contesto, solo superficialmente merita accennare al deterioramento delle relazioni tra Iran e Pakistan nel corso del conflitto afgano, relazioni che divennero estremamente tese con la caduta di Mazar-e-Sharif del 1998 e con l'uccisione di una decina di diplomatici iraniani ed il massacro di migliaia di shiiti hazara. A riconferma della complessità del confronto, resta il fatto che in seguito a tali episodi il Pakistan fu attraversato da nuove violenze settarie ed uccisioni tra sciiti e sunniti, con centinaia di vittime, compresi cittadini e diplomatici iraniani. Vedasi: Shah A., "Iran-Pakistan relations: political and strategic dimensions", in *Strategic Analysis*, No. 4, Vol. 28, 2004, p. 533.

rappresentato le principali spine geopolitiche che hanno impedito a Nuova Delhi e a Washington di costruire rapporti bilaterali più favorevoli nel corso della seconda metà del novecento. Se con la caduta dell'Unione Sovietica viene meno l'ostacolo del rapporto con Mosca, a partire dai primi anni Novanta il rapporto con Teheran si rafforza ulteriormente, estendendosi a numerosi altri campi oltre al comune antagonismo con il Pakistan. Gli anni Novanta saranno tuttavia anche gli anni delle prime aperture degli USA all'India, che acquisiscono un peso crescente, nonostante i problemi collegati ai rapporti con Teheran alle ambizioni indiane di divenire potenza nucleare. L'abbandono del veto nucleare USA e l'avvio alla guerra al terrorismo in Asia Centrale porranno le basi per un inedito avvicinamento strategico tra Nuova Delhi e Washington.

b. L'*economic engagement* di Clinton e la ricostruzione del rapporto bilaterale

I primi 50 anni di Indipendenza dell'India hanno dunque visto minime relazioni politiche ed economiche tra gli Stati Uniti d'America e l'India. Fatta eccezione per i tentativi di Nehru di avvicinamento agli USA nei primi anni Cinquanta, l'India scelse progressivamente la via dei non allineati, che tuttavia gli consentì di entrare de facto nell'orbita economica e politica sovietica⁷. La situazione dovette necessariamente modificarsi nel 1991 dopo il crollo dell'URSS, anche per le disperate condizioni dell'economia indiana giunta pressoché sull'orlo della bancarotta e con riserve di valuta estera capaci di garantire poche settimane di importazioni⁸. Da questo minimo storico, la collaborazione tra USA ed India non poteva che crescere, in particolare grazie alla prima ondata di riforme economiche del 1991. Verso la metà degli anni Novanta, la deprimente relazione politica tra le due più grandi democrazie del pianeta iniziò a modificarsi, in parte grazie ai frutti della strategia dell'*economic engagement* portato avanti dall'Amministrazione Clinton, ma soprattutto per gli effetti dell'inserimento dell'India nel grande gioco della globalizzazione economica.

Interscambio commerciale USA – India e saldo bilancia dei pagamenti USA⁹

	2010	2005	2000	1995	1990
Import + Export	48.782,7 (+82%)	26.722,8 (+86%)	14.353,9 (+59%)	9.022,1 (+59%)	5.683
Saldo bilancia commerciale US - India	-10.282,5	-10.855,6	-7.019,3	-2.430,5	-710,6
Valore interscambio USA - CINA	456.824 (+60%)	284.662 (+144%)	116.203,4 (+102%)	57.296,9 (+185%)	20.043,8

⁷ Molte delle aziende indiane che oggi sono degli importanti *asset* economici pubblici nella competizione globale come BHEL, ONGC, HAL e l'industria siderurgica sono stati sostanzialmente creati grazie al sostegno e al trasferimento di tecnologie sovietiche. Vedasi: Sikri, 2009, op. cit., p. 154.

⁸ Vickery, 2011, op. cit., p. 29.

⁹ Nostre elaborazioni su dati dell'US Census Bureau. Dati in milioni di dollari USA nominali.

Se si osservano i valori dell'interscambio commerciale India-Cina dell'ultimo ventennio, si nota la progressiva crescita tra USA e India, ed in particolare come esso sia più elevato dal 2001 al 2010 piuttosto che nel decennio precedente. A titolo di riferimento abbiamo posto il valore della crescita dell'interscambio USA-Cina nello stesso ventennio. In particolare, da tale analisi comparata si osserva come subito dopo la fine della guerra fredda vi era una significativa ma non enorme differenza nell'interscambio commerciale che gli USA avevano con la Cina rispetto ai rapporti economici con l'India: nel 1990 la somma di *import* ed *export* tra USA ed India era poco meno un terzo dei valori dell'interscambio con Pechino. Ma nel decennio successivo i rapporti economici tra USA e Cina crescono a ritmi ineguagliabili con un aumento di quasi il 500%, segnando un poderoso distacco tra Pechino e Nuova Delhi nelle relazioni commerciali con gli USA. Nel 2000 per Washington il peso commerciale di Nuova Delhi rispetto a Pechino era sceso ad appena il 12% e sarebbe stato destinato a ridursi ulteriormente nel decennio successivo a causa del superiore tasso d'incremento cinese. A dieci anni dall'avvio delle riforme economiche indiane il peso economico e politico dell'India nel paniere della politica estera americana era ancora basso, soprattutto se paragonato alla vicina Cina, e in parte ancora gravato dall'eredità e dalle differenze politiche del passato: il pur perseguito "aggancio economico" dell'India alla sola superpotenza del pianeta era per Washington ancora una bassa priorità. Fu solo con l'avvio dei programmi di armamenti nucleari nella seconda metà degli anni Novanta che l'India iniziò ad acquisire per gli Stati Uniti d'America un ruolo strategico d'interesse, ulteriormente accresciuto dopo l'11 settembre e l'avvio della guerra americana al terrorismo internazionale. Tale mutato contesto strategico produrrà effetti sia sulla qualità che quantità dei rapporti economici bilaterali che, dal 2001, con l'avvio della Presidenza Bush, vedranno un progressivo intensificarsi fino a sfiorare i 50 miliardi di dollari, con una tasso di crescita nell'ultimo decennio da ritmi cinesi (+239% di crescita in valore tra il 2000 e il 2010)¹⁰. Certo, il peso del rapporto commerciale USA-India resta un decimo del valore dell'interscambio USA-Cina ma, grazie alla nuova relazione strategica che gli USA stanno costruendo con Nuova Delhi, il peso specifico di questo rapporto economico sarà destinato ad aumentare nei prossimi anni.

c. Da Bush ad Obama: la relazione strategica post 9/11, l'accordo nucleare del 2005 ed il sostegno per la candidatura al seggio permanente delle Nazioni Unite

Il contesto favorevole creatosi negli anni Novanta per una riapertura delle relazioni economiche con l'India fu presto interrotto sia dalla sua instabilità politica di quegli anni che dal riemergere della questione della proliferazione nucleare indiana, ed in particolare dalla decisione di Nuova Delhi di compiere 5 *test* nucleari nel maggio 1998 nel deserto del Pokhran¹¹. La decisione indiana di procedere con la costruzione

¹⁰ Nello stesso periodo il tasso di incremento dell'interscambio commerciale Cina-USA è cresciuto del 293%.

¹¹ Il rapporto tra Usa e India recupererà, dopo il congelamento delle relazioni nel 1998, verso la fine della Presidenza Clinton, che riuscì poco prima del termine ad effettuare la storica visita in India del Marzo 2000 ed a rimuovere alcune delle sanzioni poste alle relazioni economiche tra i

della propria capacità nucleare al di fuori degli obblighi internazionali del Trattato di Non Proliferazione (che Nuova Delhi nel 1968 aveva rifiutato di firmare nonostante le pressioni americane) provocarono una dura reazione da parte USA. La Presidenza Clinton rimandò la visita in programma per il 1998 che avrebbe dovuto coronare la rinnovata relazione e applicò il cosiddetto Emendamento Glenn che prevede una lunga serie di sanzioni civili, militari ed economiche per quei Paesi non in possesso di armi nucleari che compiano detonazione nucleari sperimentali. Liberata dalla geopolitica della guerra fredda, le relazioni indo-americane divennero prigioniere verso la fine degli anni Novanta dell'*escalation* militare indiana e dei meccanismi di non proliferazione nucleare. Tuttavia l'*affaire* nucleare indiano ebbe un effetto non solamente negativo nelle relazioni bilaterali. Al netto delle sanzioni economiche, di dubbia efficacia e sostenibilità nel tempo, l'accelerazione indiana verso il nucleare ebbe un duplice effetto politico: se da un lato bloccò la naturale evoluzione delle rinnovate relazioni economiche con gli USA verso un partenariato strategico, dall'altro elevò il profilo strategico di Nuova Delhi ed il suo peso nello scenario geopolitico asiatico. Secondo molti osservatori ed analisti strategici indiani l'India acquisisce un profilo strategico per gli USA proprio nel momento in cui si muove per colmare il divario nucleare con il vicino e rivale Pakistan.

Fu con l'elezione di George W. Bush che tale contraddizione venne superata in favore di una scelta strategica più segnatamente favorevole all'ascesa dell'India come grande potenza. Il tradizionale scetticismo dei conservatori americani verso i trattati multilaterali di controllo degli armamenti consentì al candidato repubblicano Bush di sostenere, con un occhio attento al voto della consistente e benestante comunità indo-americana, una linea di apertura all'India fin dalla campagna elettorale. Tale svolta in politica estera coincideva con la volontà di Bush di contenere l'apertura alla Cina, portata avanti dalla precedente Presidenza anche favorendo l'emersione di Nuova Delhi come contrappeso a Pechino. È un dato di fatto che buona parte della stampa, degli opinionisti e dell'opinione pubblica indiana hanno interpretato in questo senso la campagna presidenziale americana, l'affermazione elettorale di Bush e soprattutto le prime nomine chiave all'interno del Dipartimento di Stato¹².

Con l'avvicendamento presidenziale in USA il livello della relazione con Nuova Delhi si candida ad un innalzamento strategico, in virtù del diverso approccio regionale asiatico che prevede il bilanciamento della crescita cinese con la "potenza in sonno" indiana, nonché il tentativo di sganciare Nuova Delhi da una troppo stretta relazione energetica con l'Iran. Presupposto per tale politica è il superamento di un lungo tabù americano, ovvero l'atteggiamento sanzionatorio verso la politica nucleare indiana. La questione nucleare indiana, sia nei suoi aspetti militari che civili, diviene presto agli occhi americani la questione fondamentale per consentire all'India di emanciparsi da due vicini difficili come la Cina e l'Iran. La rimozione delle sanzioni, l'accettazione dell'eccezione India come nuova potenza nucleare, l'avvio della collaborazione nucleare civile consentirà di gettare i presupposti tanto per il futuro bilanciamento strategico con la Cina quanto per un calmieramento dei rapporti bilaterali con l'Iran.

due Paesi, rimanendo tuttavia ben al di sotto di una *partnership* strategica a causa delle diverse posizioni sul tema della non proliferazione. Vedasi: Hathaway R.M., "The US-India courtship. From Clinton to Bush", in Ganguly (ed.), 2003, op. cit.

¹² *Ibidem*.

Il percorso di avvicinamento tra Washington e Nuova Delhi sarà ulteriormente accelerato – ma anche modificato – dalla stagione degli attentati terroristici dell'autunno 2001 in India e in America, che aggiungerà una nuova e complessa dimensione al rapporto bilaterale. Successivamente agli attacchi dell'11 settembre, l'India, uno dei Paesi al mondo maggiormente colpiti dal terrorismo interno ed internazionale, vide due gravi attentati terroristici colpire il cuore delle istituzioni democratiche del Paese: il 1° ottobre 2001 un comando di terroristi assalta il Parlamento del Kashmir causando 38 morti mentre il 13 dicembre un assalto al Parlamento di Nuova Delhi procura 7 morti e 18 feriti. Nel clima immediatamente seguente all'11 settembre, con l'inizio dell'intervento militare internazionale in Asia Centrale e l'avvio della guerra globale al terrorismo, gli enormi problemi di *homeland security* dell'India divengono progressivamente di crescente rilevanza strategica per Washington. Ad aumentare l'interesse americano per l'antiterrorismo indiano è naturalmente il fatto che una parte delle oltre 15 formazioni terroriste attive nel Paese sono di ispirazione islamista e hanno collegamenti internazionali, molti dei quali con il territorio pakistano. La buona volontà indiana di collaborare nella nuova guerra asimmetrica americana al terrorismo è estremamente ampia e prevede un ampio supporto di *intelligence* e logistico alla guerra in Afghanistan, inclusa l'offerta di numerose basi militari¹³. Dopo gli attentati del 13 dicembre 2001 nella capitale indiana il sostegno americano all'India aumenta di intensità accelerando ulteriormente il processo di superamento delle sanzioni economiche varate nel 2008 e preparando il terreno all'avvio del partenariato strategico. Tuttavia la comunità strategica indiana rimane turbata dal fatto che, nel mentre gli USA si preoccupano di sostenere la lotta indiana contro i movimenti terroristici interni, rifiutano di accusare il Pakistan quale *sponsor* del terrorismo nel Kashmir, come chiedono invece gli indiani. Anzi, l'Amministrazione americana rafforza ulteriormente i legami e gli aiuti al Pakistan di Musharraf, sdoganandone il regime che la Presidenza precedente aveva duramente criticato e parzialmente isolato. È il paradosso della cooperazione anti-terroristica americana, basato sul cosiddetto principio del *cherry picking*: nell'ansia di arruolare alleati nella regione per sostenere gli sforzi volti a debellare le reti qaediste e affini in Asia Centrale, Washington mira razionalmente e selettivamente a cooperare nei settori dell'antiterrorismo con ciascun Paese collegabile – a qualsiasi titolo – con il fenomeno terrorista, prescindendo da un più complesso calcolo di alleanze politiche regionali.

Il paradosso della rinnovata cooperazione indo-americana ha come conseguenza anche il rallentamento dell'avvio della cooperazione in ambito nucleare, al fine di non alienare la preziosa collaborazione pakistana nella guerra in Afghanistan. L'annunciata rimozione delle sanzioni del 1998 e l'avvio di una cooperazione militare con Washington non produceva, di fatto, una modifica del *balance of power* in Asia Centrale, in quanto esso veniva "pareggiato" dalla rimozione delle sanzioni contro Islamabad, dalla rinegoziazione del suo debito con gli USA e dal rinnovato credito e legittimazione internazionale che gli USA offrono al Governo di Musharraf. Tuttavia Washington non può rimanere insensibile alle accuse che il neo-alleato indiano rivolge all'antico alleato pakistano. Pur non avvallando le rivendicazioni di inserire Islamabad come Paese *sponsor* del terrorismo internazionale, e cercando di stemperare diplomaticamente la situa-

¹³ Vedasi: Sikri, 2009, op. cit., p. 190.

zione, due gruppi terroristici basati in Pakistan e ritenuti dal Governo indiano responsabili dell'attentato del 13 dicembre vengono inseriti, su richiesta di Nuova Delhi, nella lista nera dei movimenti terroristici di Washington. Pur nelle difficoltà del momento e nella delicatezza dei complessi equilibri della guerra al terrorismo, tra incomprensioni e battute d'arresto stava prendendo forma quella che Bush definirà "a fundamentally different relationship with India".

A partire dal 2001 per il decennio successivo questa iniziò ad essere sufficientemente ricca, e composta almeno da cinque *dossier* strategici: 1) l'*economic engagement* avviato negli anni Novanta e destinato ad aumentare la dipendenza commerciale dell'India dagli USA, di pari passo con la liberalizzazione della sua economia; 2) la dimensione dell'anti-terrorismo, decollata nel 2001 ma che prevedeva una più ampia dimensione di sicurezza globale sfociata negli accordi militari e di *procurement* tra i due Paesi del 1998 e del 2011; 3) il *dossier* della proliferazione nucleare, che verrà a maturazione con l'accordo nucleare del 2005 e il voto contrario all'Iran in sede IAEA nel 2006; 4) l'accettazione ed il supporto da parte USA dell'affermazione dell'India come nuova potenza emergente globale, nella convinzione che ciò possa rafforzare molti degli obiettivi globali americani¹⁴; 5) il bilanciamento della potenza emergente cinese, con cui Nuova Delhi alterna periodi di distensione a ricorrenti crisi, come quella del 2009.

Pur con tutte le sue limitazioni, l'emersione della *strategic partnership* tra USA ed India nello scorso decennio vedrà un importante riconoscimento anche dal punto di vista strategico e militare nella QDR (Quadriennial Defence Review) del 2006 ed in quella del 2010. In quella del 2006 l'India viene definita un *key strategic partner* e viene menzionata all'interno del paragrafo degli alleati e *partner* globali di Washington, al pari di alleati di lungo corso come Giappone, Corea e Australia¹⁵. L'India è l'unico dei BRICs che viene inserita in questa cerchia ristretta di alleati e *partner*, e ciò è il frutto sia di un riconoscimento del valore strategico globale (del Paese) assunto dal Paese, sia della sua natura di potenza emergente democratica riconducibile al sistema di valori politici americani¹⁶.

Tale giudizio viene riconfermato nella QDR del 2010 che accentua ulteriormente il significato strategico dell'India per gli USA, ampliandone gli aspetti di cooperazione militare. Se letto in contrasto con i paragrafi dedicati alla Cina, emerge con una certa chiarezza la sostanziale differenza con cui Washington guarda alle due potenze emergenti asiatiche. Per contrasto, le attenzioni alla Cina riservate nel documento sono di tipo più problematico e, oltre a constatarne piuttosto neutralmente l'ascesa, vengono indicate con una certa preoccupazione tanto l'aumento delle spese militari quanto le reali intenzioni di Pechino, viste con sospetto¹⁷. Il giudizio così diverso sull'emersione

¹⁴ Il sostegno promesso dal Presidente Obama al raggiungimento di un seggio permanente indiano alle Nazioni Unite rappresenta un significativo risultato in questo senso.

¹⁵ Vedasi: United States Department of Defence, *Quadrennial Defence Review Report*, 2006, p. 100.

¹⁶ "Shared values as long-standing, multi-ethnic democracies provide the foundation for continued and increased strategic cooperation and represent an important opportunity for our two countries". In: *ibidem*, p. 28.

¹⁷ Un confronto sintetico della visione americana con cui i due Paesi sono valutati nella QDR può essere fatto paragonando i due seguenti consecutivi paragrafi. Sulla Cina (enfasi nel

delle due potenze asiatiche non poteva non essere colto dagli osservatori e dalla stampa indiana che, con il *Times of India*, sintetizza efficacemente “US more at ease with India’s rise than China’s ascent”¹⁸.

Un ruolo non secondario nel favorire questa ulteriore evoluzione del rapporto bilaterale lo hanno avuto gli attentati terroristici del novembre 2008 di Mumbai negli hotel TAJ MAHAL e OBERDI, condotti da 10 cittadini pakistani appartenenti al movimento terrorista Lashkar-e-Taiba. Un ruolo importante di pianificatore degli attacchi lo ebbe anche David Coleman Headley (alias di Daood Sayed Gilani) cittadino americano di origine pakistana e fiancheggiatore della formazione terrorista¹⁹.

L’attacco di Mumbai è stato considerato da molti un attacco simbolicamente diretto alla stessa nuova direzione presa dalla politica estera indiana, ed in particolare ai simboli della ricchezza globale del Paese, ovverosia i grandi alberghi di lusso ove alloggiano gli uomini d’affari internazionali. Tale convinzione è stata rafforzata dalle ricostruzioni dell’attentato, ove sembra che i terroristi abbiano volutamente cercato nelle stanze degli hotel uomini d’affari inglesi ed americani da eliminare. Secondo Ra-

testo): “China’s growing presence and influence in regional and global economic and security affairs is one of the most consequential aspects of the evolving strategic landscape in the Asia-Pacific region and globally. In particular, China’s military has begun to develop new roles, missions, and capabilities in support of its growing regional and global interests, which could enable it to play a more substantial and constructive role in international affairs. The United States welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater global role. The United States welcomes the positive benefits that can accrue from greater cooperation. However, lack of transparency and the nature of China’s military development and decision-making processes raise legitimate questions about its future conduct and intentions within Asia and beyond. Our relationship with China must therefore be multidimensional and undergirded by a process of enhancing confidence and reducing mistrust in a manner that reinforces mutual interests. The United States and China should sustain open channels of communication to discuss disagreements in order to manage and ultimately reduce the risks of conflict that are inherent in any relationship as broad and complex as that shared by these two nations”. Sull’India “As the economic power, cultural reach, and political influence of India increase, it is assuming a more influential role in global affairs. This growing influence, combined with democratic values it shares with the United States, an open political system, and a commitment to global stability, will present many opportunities for cooperation. India’s military capabilities are rapidly improving through increased defense acquisitions, and they now include long-range maritime surveillance, maritime interdiction and patrolling, air interdiction, and strategic airlift. India has already established its worldwide military influence through counterpiracy, peacekeeping, humanitarian assistance, and disaster relief efforts. As its military capabilities grow, India will contribute to Asia as a net provider of security in the Indian Ocean and beyond”. Da: United States Department of Defence, *Quadrennial Defence Review Report*, 2010, p. 60.

¹⁸ Rajghatta C., “US more at ease with India’s rise than China’s ascent”, in *The Times of India*, 3 February, 2010.

¹⁹ La collaborazione di *intelligence* tra i due Paesi dopo tale attentato è ulteriormente aumentata di livello e all’*intelligence* indiana è stato consentito di interrogare Headley in un carcere americano dal 3 al 9 giugno 2010. Successivamente all’interrogatorio, il Governo indiano ha rilasciato delle dichiarazioni e lasciato filtrare informazioni sull’intero contenuto dell’interrogatorio, che sarebbe dovuto restare segreto. Secondo le autorità indiane Headley avrebbe preparato gli attentati del 26/11 con il sostegno logistico dell’*intelligence* pakistana.

ymond Vickerey il *target* che i terroristi volevano colpire era proprio *l'economic engagement* tra l'India e gli USA e altri obiettivi sensibili per entrambi i Paesi²⁰.

La gravità dell'attacco, con 169 vittime, unita alla cittadinanza degli attentatori ed al fatto che essi erano partiti dal territorio pakistano, incendiò immediatamente l'opinione pubblica indiana, che chiese a gran voce al Governo di Nuova Delhi ritorsioni contro Islamabad. Contrariamente alla crisi che vi fu nel 2001-2002 tra i due Paesi e che portò ad un rafforzamento degli eserciti lungo la linea di controllo del Kashmir, questa volta la reazione americana fu pronta ed immediata. Un intreccio di visite incrociate dei rappresentanti politici, diplomatici e dell'*intelligence* americana fece la spola tra le due capitali. All'India fu garantita un'ampia collaborazione in tecnologie e sistemi di *intelligence* ed armamenti antiterrorismo²¹, mentre una forte pressione politica fu esercitata sul Governo pakistano che dovette ammettere quantomeno l'evidenza, ossia che il *commando* terrorista era partito dal suo territorio. La "moderazione" della risposta indiana mirava probabilmente a far fallire l'obiettivo reale dei terroristi, ossia provocare incidenti tra musulmani ed indiani, creando le basi per un'*escalation* di guerra tra i due Paesi. Ad essa contribuì in maniera significativa la crescente fiducia nelle relazioni bilaterali con gli USA che era stata costruita negli anni precedenti, e che ha premiato Nuova Delhi con un ulteriore avanzamento nella cooperazione strategica. In particolare, dopo il 2008 si aprirà la fase della cooperazione nel *procurement* militare e nell'alta tecnologia *dual use*, che porterà nel 2009 ad aprire i negoziati per l'acquisto di 10 C-17 GLOBEMASTER III. L'acquisto, che sarà perfezionato nel giugno 2011, consentirà all'India di triplicare la sua capacità di trasporto aereo²² per possibili impieghi d'emergenza lungo il confine pakistano e cinese, e farà dell'aviazione indiana la seconda più grande flotta di C-17 del mondo.

L'ulteriore maturazione del rapporto tra India ed USA è stato confermato dalla visita presidenziale – e faraonica²³ – di Obama in India del novembre 2010, definita la più grande mai organizzata da un Presidente americano. Nel corso di tale visita, oltre alla preparazione di consistenti accordi economici tra i due Paesi per un valore stimato di 20 miliardi di dollari²⁴, il Presidente americano definiva l'India un "indispensabile partner" e ratificava ufficialmente il sostegno americano alla candidatura indiana ad un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Significativo è stato anche il discorso al Parlamento indiano in cui Obama ha menzionato l'inaccettabilità

²⁰ Vedasi: Vickerey, 2011, op. cit., p. 124.

²¹ In particolare sistemi di sorveglianza anti-intrusione, tecnologie di controllo biometrico, e soprattutto il cosiddetto CCTNS, il Crime and Criminal Tracking Network System, in grado di integrare in un unico *network* tutte le 16.000 stazioni di polizia del Paese. La collaborazione anti-terrorismo dopo gli attentati del 2008 non si limita alle apperacchiature di polizia ma comprende anche *procurement* di tipo militare, inclusi navi ed elicotteri per il pattugliamento delle coste per evitare nuovi attacchi via mare.

²² Il valore dell'acquisto è stimato in 4,1 miliardi di dollari, con un importante ricaduta del 30% del valore del contratto previsto in investimenti e ricerca nelle industrie civili e militari indiane.

²³ La delegazione americana di 3.000 persone tra giornalisti, uomini della sicurezza ed uomini d'affari era composta da 40 aerei per una visita della durata di tre giorni a Mumbai e Delhi.

²⁴ Gharekhan C. R., "The Obama visit: how successful?", in *The Hindu*, 14 November, 2011.

che gruppi terroristi che operano in India possano godere di rifugi sicuri nel vicino Pakistan, invitando Islamabad a punire i terroristi che sono dietro gli attentati di Mumbai.

d. India e Cina: le relazioni tra le due potenze emergenti dell'Asia²⁵

Le attuali relazioni tra India e Cina, le due potenze emergenti dell'Asia, sono uno degli argomenti chiave per determinare i futuri assetti geopolitici dell'Asia. Dal 1998, l'anno in cui l'India effettuò i suoi ultimi *test* nucleari in nome del confronto strategico con la Cina, le relazioni bilaterali tra i due Paesi si sono in buona parte stabilizzate, anche se gli elementi di cooperazione bilaterali sono a loro volta bilanciati da significativi problemi ed irrisolti contenziosi che rendono mutevole la natura della relazione. La complessità delle relazioni bilaterali è dovuta anche dalla diversità delle dimensioni economiche tra i due Paesi (favorevoli alla Cina), dalla diversità del peso demografico (favorevole all'India) nonché dalle differenze nei sistemi politici dei due Paesi e dalla peculiarità dei rapporti bilaterali che gli Stati Uniti d'America hanno stabilito con le due potenze emergenti asiatiche. Uno degli elementi che indubbiamente avvicinano strategicamente i due Paesi – ed essi agli Stati Uniti d'America – è quello del contenimento e del contrasto al fenomeno terroristico in Asia Centrale ed in particolare ai movimenti terroristi basati in Pakistan o collegati con gruppi terroristici attivi in Pakistan che operano nel Kashmir e nel Xinjiang. La questione è molto complessa per via dell'ambigua relazione che la Cina intrattiene con il Pakistan, di cui in passato ha sostenuto le ambizioni nucleari e militari con l'obiettivo di contenere la crescita strategica indiana nel continente asiatico. Per questo motivo il fronte della cooperazione in tema di terrorismo non ha mai rappresentato un fruttuoso campo di collaborazione tra i due Paesi, anche se non è da escludere che nel futuro possa offrire dei nuovi *dossier* di cooperazione tra i due Paesi. Da parte di Pechino la priorità non è stata quella della cooperazione con Nuova Delhi per fronteggiare la minaccia asimmetrica del terrorismo, quanto piuttosto quella di consolidare, con l'assistenza americana, le relazioni bilaterali con il Pakistan volte a ridurre le capacità indiane di revisione dello status quo in Asia. Questo atteggiamento strategico da parte di Pechino nei confronti dell'India viene ritenuto da molti uno dei fattori che ha portato Nuova Delhi a perseguire il proprio cammino nucleare²⁶. La Cina appare dunque la potenza regionale – con ambizioni globali – volta al mantenimento dello status quo in Asia e pertanto orientata a sabotare l'emersione dell'India che potrebbe nascondere il desiderio di revanscismo per la guerra perduta del 1962, e per le questioni territoriali del Tibet, del Kashmir e dell'Aksai Chin. Se le relazioni tra i due Paesi hanno visto importanti miglioramenti dal punto di vista economico, ed in parte per quanto concerne la *maritime security*, Pechino tende periodicamente ad irri-

²⁵ Questo paragrafo affronta solo alcuni dei rapporti bilaterali tra India e Cina. La questione del confronto militare tra i due Paesi e quella dell'Oceano indiano sono affrontate negli altri capitoli a cura di Carlo Jean e di Ferdinando Sanfelice di Monteforte.

²⁶ Vedasi ad esempio: Garver J., "Asymmetrical Indian and Chinese threat perceptions", in Ganguly, op. cit., 2003, p. 117. Garver cita la lettera del Primo Ministro indiano Vajpayee al Presidente americano Clinton, in cui gli esperimenti nucleari del 1998 vengono collegati con le attività ostili alla sicurezza indiana portati avanti dalla Cina e dal Pakistan.

dire le proprie posizioni sulle questioni territoriali. Accadde nel 1998, in concomitanza dei *test* nucleari indiani, ma anche nel 2008 durante la rivolta in Tibet, così come durante le fasi cruciali dell'avvicinamento strategico dell'India con gli USA. Nonostante Pechino ufficialmente non individui nell'India una minaccia strategica, essa tende a sfruttare il differenziale economico esistente con Nuova Delhi (il PIL cinese è quattro volte il PIL indiano) trasformandolo in potenza strategica per mantenere Nuova Delhi isolata e sfavorevolmente posizionata nei suoi confronti, riducendo così il rischio del sorgere di una potenza regionale antagonista e in veloce avvicinamento agli USA. Ciò viene tentato attraverso una politica espansiva nell'Asia Meridionale, che vede il mantenimento della relazione strategica con il Pakistan ma anche un'attenta strategia di relazioni con i Paesi dell'Asia Meridionale ed in particolare con la costruzione di una rete di porti commerciali in Pakistan, Sri Lanka e Burma. La preoccupazione indiana è che tali porti non siano solo costruiti per funzioni commerciali, ma che possano in futuro essere convertiti in porti militari dando a Pechino stabile accesso all'Oceano Indiano. Tali calcoli sono avvalorati dalle proiezioni demografiche che danno invece l'India favorita rispetto alla Cina, con alcune stime che prevedono che la popolazione indiana supererà quella cinese in 15 anni. Un tempo piuttosto breve, che spinge Pechino a congelare quanto più possibile il differenziale esistente nei rapporti economici e di forza. Pechino tende ad essere una potenza emergente globale con un ruolo regionale già consolidato e rafforzato dal rapporto privilegiato economico e finanziario intessuto con gli USA. Questo porta la Cina a prioritizzare la crescita interna e la coesione socio-economica e territoriale, mentre sul piano internazionale, forte anche del seggio permanente alle Nazioni Unite e dello status di potenza nucleare, ambisce a congelare lo status quo – particolarmente asiatico – ritenendolo già sufficientemente favorevole grazie ai consolidati rapporti costruiti con gli USA, il Pakistan e la Russia.

Al contrario, Nuova Delhi tende, nel lungo periodo, ad essere una potenza revisionista e – come spesso accade per le potenze revisioniste che hanno bisogno di politicizzare il proprio revisionismo verso un Paese avversario – tende a considerare Pechino come un potenziale pericolo per la propria sicurezza nazionale. Un pericolo che diverrebbe vitale per la sopravvivenza del Paese nel caso di un eventuale scenario di una possibile guerra su due fronti con Cina e Pakistan. L'India è pertanto indirizzata sulla strada di tenere testa al processo di modernizzazione militare avviato da Pechino, ed a sua volta è disposta ad affrontare una propria modernizzazione militare che nei prossimi 5 anni la vedrà spendere 35 miliardi di dollari.

In questo contesto in cui la cooperazione regionale su temi economici e multilaterali (le posizioni dei due Paesi convergono ad esempio sul tema dei sussidi all'agricoltura e su quello del *climate change*) si alterna a rivendicazioni di potenza e a frizioni di carattere geopolitico, permangono rilevanti i consistenti problemi territoriali irrisolti ed esistenti tra i due Paesi. Nonostante il conflitto militare tra i due Paesi sia ormai un evento storico di quasi cinquant'anni fa, la tensione rimane alta lungo tutti i 4.000 Km del confine indo-cinese, in particolare nelle due regioni dell'Aksai Chin e dell'Arunachal Pradesh.

La possibilità che i due Paesi risolvano i loro contenziosi territoriali appare essere divenuta piuttosto scarsa, soprattutto a causa della mancanza di volontà da parte di Pechino a giungere ad una sistemazione dei confini ancora non riconosciuti. Scarsi sono stati i progressi registrati negli ultimi 15 anni dai numerosi gruppi di lavoro tecnici

stabiliti dai due governi per risolvere il tema delle dispute di confine, così come alcun effetto hanno prodotto i 13 *round* di discussione bilaterali organizzati dai governi dei due Paesi²⁷. Il Governo di Pechino, oltre ad aver accentuato la propria postura diplomatica sulle questioni di confine ed aumentato la propria presenza militare, ha dato via negli ultimi anni ad un'ampia serie di lavori pubblici ed infrastrutturali, anche nelle aree di confine contese, che hanno un'importante rilevanza di tipo militare (come i collegamenti ferroviari Qinghai-Pechino e il loro previsto proseguimento alle città di confine) o di altra natura strategica (basti pensare alla costruzione di dighe sui molti fiumi cinesi che alimentano i fiumi indiani²⁸).

Nonostante i progressi in campo economico tra i due Paesi, il barometro delle relazioni bilaterali è ancora posizionato sul variabile. Il pur rilevante *economic engagement* tra Pechino e Nuova Delhi è tutt'ora affiancato da nervose relazioni a livello politico e strategico, e la percezione che la comunità strategica indiana continua ad avere di Pechino è quella di una potenza dominante che continuerà a sabotare non la crescita economica indiana, bensì l'eventualità che tale crescita venga trasformata in un aumento di potere strategico, politico e militare. In tale senso va letta la competizione sui flussi internazionali di risorse energetiche, la contrarietà di Pechino all'allargamento all'India del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il sostegno al Pakistan e la rinnovata tensione sulle questioni territoriali. Indubbiamente il nuovo corso delle relazioni tra India ed USA preoccupa in prospettiva nel medio-lungo periodo il Governo cinese.

Se il clima politico lascia emergere un quadro a tinte ancora confuse, diversa è la situazione per quanto riguarda la collaborazione economica tra i due Paesi. Il commercio bilaterale ha saputo cogliere l'apertura offerta dal sistema indiano e il clima di complessivo, ancorché parziale miglioramento dei rapporti bilaterali, ed ha avuto un ulteriore miglioramento in funzione della crisi finanziaria americana ed occidentale del 2008-2009, che ha contribuito al superamento degli USA da parte della Cina come primo *partner* economico mondiale di Nuova Delhi. Nel 2005 la Cina contava per circa il 7% del commercio mondiale dell'India, ovvero circa 17,6 miliardi di dollari. Nell'arco di cinque anni l'interscambio commerciale tra India e Cina è più che raddoppiato, superando i 40 miliardi di dollari di valore. Nello stesso tempo gli USA, che nel 2005 erano il primo *partner* commerciale indiano, con oltre 26 miliardi di dollari di valore, hanno visto il proprio interscambio commerciale con l'India crescere con tassi molto minori e addirittura ridursi nel biennio 2008-2010, attestandosi su circa 36,5 miliardi di dollari. Anche la Cina, parallelamente agli USA, ha avuto il suo *economic engagement*, sicuramente più efficace di quello americano, fino a divenire il primo *partner* commerciale di Nuova Delhi. Dieci anni fa Stati Uniti d'America, Regno Unito, Belgio, Germania, Emirati Arabi Uniti, Svizzera erano per l'India tutti *partner* commerciali più importanti di Pechino. L'aumento del peso economico di Pechino per Nuova Delhi non è solo relativo ai rapporti bilaterali dell'India con Cina ed USA ma trova ulteriore conferme nel paragone con il totale dell'interscambio commerciale mondiale indiano. Nel 2006 l'*import-export* con Pechino valeva il 7% del commercio mondiale dell'India. Nel 2010

²⁷ Vedasi: Bajapae C., "China-India relations: regional rivalry takes the world stage", in *China Security*, No. 6, Vol. 6, 2010, p. 4.

²⁸ *Ibidem*.

è passato al 9% crescendo dunque più dell'aumento del commercio indiano con il resto del mondo. Al contrario il valore economico del rapporto con Washington, che nel 2006 superava un decimo del commercio mondiale indiano, è progressivamente diminuito attestandosi nel 2010 sotto l'8%.

Interscambio commerciale India-Cina, quote mondiali e interscambio con USA

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Interscambio India - Cina	17,6	25,7	38	41	42,4
Commercio estero indiano totale	252,2	312,1	414,7	488,9	467,1
Peso dell'interscambio con Cina su commercio estero mondiale indiano	6,99	8,26	9,17	8,56	9,09
Peso dell'interscambio con USA su commercio estero mondiale indiano	10,63	9,8	10,08	8,12	7,82

Fonte : Indian Department of Commerce Export Import Data Bank. Miliardi di \$

Gli effetti della crisi finanziaria ed economica dell'Occidente hanno accentuato questo processo di emersione delle, a lungo sottovalutate, potenzialità di integrazione economica e commerciale bilaterale. Il nuovo primato conquistato da Pechino nelle relazioni commerciali bilaterali verrà riconosciuto significativamente nel corso della visita effettuata dal Primo Ministro indiano Singh a Pechino nel 2008. Nel corso di tale visita egli ha affermato che "le relazioni commerciali tra India e Cina hanno oramai superato la dimensione strettamente bilaterale ed hanno acquisito un significato globale e strategico. L'India e la Cina hanno sottostimato le capacità di integrazione delle loro rispettive industrie e il loro forte bisogno di fare affari le une con le altre"²⁹. Nei due Paesi le comunità degli uomini d'affari e degli industriali sono sempre più attenti a gettare le condizioni per creare maggiori integrazioni economiche tra quelle che sono le due economie del mondo caratterizzate dai più alti tassi di crescita. Secondo il Segretario Generale della Camera dell'Industria e del Commercio di Bangalore, i mercati cinese ed indiano, considerati assieme, rappresentano ormai una "impareggiabile centrale elettrica dell'economia mondiale"³⁰.

La visita di Singh nel 2008, la prima in cinque anni, è stata reciprocata nel dicembre 2010 dal Premier cinese Wen Jiabao in India. Secondo i resoconti e commenti della stampa, si è trattato della visita commerciale di maggiore spessore verificatasi in India negli ultimi tempi³¹. In campo economico lo scopo della visita è stato quello di costruire nuovi accordi di collaborazione economica e commerciale al fine di elevare verso la soglia di 100 miliardi di dollari, entro il 2015, il valore dell'interscambio bilaterale tra i due Paesi. Lo scambio delle visite dei capi degli esecutivi ha aperto il percorso

²⁹ Redazionale, "Growing stronger together", in *China Daily*, 18 August 2008, p. 14.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Secondo un servizio della BBC, la delegazione cinese ha superato di gran lunga per dimensioni le delegazioni ufficiali delle ultime missioni commerciali di Pechino, incluse quelle del Presidente americano Obama, del Presidente francese Sarkozy e del Premier inglese Cameron.

per un lavoro a livello tecnico delle rispettive Commissioni per la Pianificazione Economica, che dovranno individuare, nel neo-costituito Forum di Dialogo Economico Strategico che si riunirà per la prima volta nel 2011, le modalità di come raggiungere gli obiettivi ambiziosi posti a livello politico, senza produrre, soprattutto in India, un danneggiamento di quelle industrie indiane che potrebbero essere messe fuori mercato dalla produzione manifatturiera cinese. Fondamentale in questo senso diviene anche l'apertura dei due mercati agli investimenti diretti dei due Paesi.

Ad ogni modo, la complessità delle relazioni tra Pechino e Nuova Delhi è dovuta al fatto che il Premier cinese, lasciata l'India, ha proseguito la propria missione diplomatica nel rivale Pakistan, con cui la Cina intrattiene storicamente buoni rapporti che non possono essere ancora sacrificati in funzione dell'ancora incerta evoluzione del rapporto bilaterale con Nuova Delhi.

e. Il complesso rapporto tra Nuova Delhi e Teheran

Il processo di emersione dell'India come potenza nel sistema internazionale pone non solo il problema del rapporto di Nuova Delhi con i vecchi ed i nuovi amici e con le altre potenze emergenti, ma anche quello delle relazioni dell'India con attori anomali nel sistema internazionale come l'Iran. L'India e l'Iran sono due Paesi di lunga storia e tradizione che si sono a lungo confrontati ed influenzati nel sistema politico ed economico regionale. Durante la guerra fredda le relazioni tra Iran ed India non hanno brillato per particolare intensità e significato, né prima né dopo la rivoluzione iraniana. Prima della rivoluzione i due Paesi erano – se non divisi almeno significativamente differenziati – dalla logica geopolitica della guerra fredda in virtù dell'orientamento pro-americano dell'Iran dello Shah contrapposto al blocco dei non allineati di cui Nuova Delhi era uno dei Paesi fondatori. La rivoluzione komehinista rompe questa contrapposizione geopolitica basata sull'allineamento ideologico, ma apre la strada per un'altra contrapposizione, non tanto in stile *hard power* ma piuttosto *soft power*, di carattere religioso. La comparsa sulla scena di una potenza regionale sciita diviene naturalmente fonte di potenziale preoccupazione per Nuova Delhi, in ragione dell'attivismo pansciita che l'Iran post-rivoluzionario giocherà in tutto lo scenario medio orientale e centro asiatico, incluso nel Kashmir³². L'ambiguità del fattore islamico nelle relazioni tra i due Paesi è stata brevemente discussa sopra, e qui è in particolare utile richiamare il valore che il fattore islamico sciita ha avuto nell'avvicinare l'India e l'Iran su due importanti partite geo-religiose in Asia Centrale, quella pakistana e quella afgana. Il pure importante collegamento islamico e la collaborazione in materia antiterroristica ed anti-radicalismo sunnita in Asia Centrale non possono naturalmente sostituire una così poco evoluta base delle relazioni internazionali nella seconda metà del Novecento. A questa intesa tattica si aggiungono tuttavia nuove dimensioni politiche in funzione della fase di

³² Una dettagliata analisi delle relazioni indo-iraniane è stata svolta in: Pant H. V., *Contemporary debates in indian foreign and security policy: India negotiates its rise in the international system*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008; Pant H. V., "India's relations with Iran: much ado about nothing", in *The Washington Quarterly*, Winter 2011; Pant H.V., "A fine balance: India walks a tightrope between Iran and the United States", in *Orbis*, No. 3, Vol. 51, Summer, 2007.

maggior apertura e collaborazione tra i due Paesi, apertasi quando il contesto internazionale muta profondamente in Asia Centrale, in seguito alla caduta dell'Unione Sovietica e alla nuova configurazione geopolitica della regione. Tale nuova fase delle relazioni bilaterali, nonostante conoscerà a sua volta notevoli alti e bassi, vedrà il culmine tra la fine degli anni Novanta ed il 2003, con la Dichiarazione di Nuova Delhi firmata dal Presidente iraniano Khatami e dal Primo Ministro indiano Vajpayee³³. Tale momento di particolare peso politico era rafforzato soprattutto dall'apertura delle possibilità di cooperazione in ambito energetico ed economico tra i due Paesi. Da parte indiana essa era sostenuta anche dal timore che nel nuovo contesto geopolitico l'Iran potesse oscillare verso un avvicinamento con il Pakistan, reso credibile anche dall'avvio dei progetti per la costruzione di una *pipeline* tra Iran e Pakistan. Teheran ed Islamabad iniziano difatti nella prima metà degli anni Novanta a discutere concretamente del progetto della costruzione di un gasdotto che potesse portare il gas persiano verso l'Asia Meridionale, collegando i giacimenti di South Pars con Karachi. Gli accordi bilaterali tra i due Paesi vengono firmati nel 1995. Nel 1999 l'India viene formalmente inclusa nel progetto, che viene così nominato "Iran-Pakistan-Indian pipeline" o IPI (chiamato anche "il gasdotto della pace"). Il gasdotto IPI, che ha una sua validità in termini economici e di approvvigionamento energetico tanto per l'India quanto per il Pakistan rappresenta però un progetto dall'alto rischio politico in cui l'India è stata a lungo titubante sui negoziati da intrattenere con gli altri due Paesi coinvolti. Per Nuova Delhi il rischio di portare avanti tale progetto è duplice, sia legato all'effetto negativo che esso ha sulle relazioni con gli Stati Uniti d'America, sia in relazione al fatto di dover collaborare con il rivale Pakistan. Molti analisti strategici indiani hanno più volte messo in discussione il progetto poiché, una volta realizzato, esso porterebbe a dare ad Islamabad un condizionamento strategico sugli approvvigionamenti energetici indiani. La pressione americana sull'India per sfilarsi dal progetto è stata politicamente significativa, molto più di quella esercitata sul Pakistan³⁴. Se l'energia rappresenta una consistente opportunità nelle relazioni tra i due Paesi ed in particolare un fondamentale strumento per alimentare l'impetuosa crescita economica indiana, essa può divenire anche l'elemento capace di raffreddare e separare le relazioni "pericolose" agli occhi americani con Teheran. È stata proprio la nuova gestione del *dossier* nucleare indiano da parte americana dopo il 2000 – in cui è stata progressivamente ratificata l'ascesa di Nuova Delhi tra le potenze nucleari, sono state rimosse le ultime sanzioni economiche ed è stato avviato un importante progetto di sviluppo del nucleare civile indiano – che ha portato progressivamente a dissociare la posizione indiana da quella iraniana. Ed in particolare lo storico accordo del 2005 con cui gli USA, introducendo una significativa eccezione alla propria prassi sul tema, ha accettato tanto di inserire l'India nell'ordine nucleare mondiale quanto di

³³ La dichiarazione, firmata nel contesto della visita del Presidente iraniano in India in occasione delle celebrazioni per il 54° anniversario dell'Indipendenza indiana, prevede l'avvio di una collaborazione tra i due Paesi in ambito energetico, economico, militare e politico. Nel corso della stessa visita il Presidente iraniano ed il Primo Ministro indiano elaborarono una posizione comune di condanna di un eventuale attacco americano all'Iraq, ribadendo il principio della integrità territoriale e sovranità irachena.

³⁴ Vedasi: Schaffer T.C., Fawzi S., "India and Iran: limited Partnership, high stakes", in *South Asia Monitor*, December 2007.

fornire assistenza nucleare al Paese nonostante le riserve alle ispezioni internazionali poste sui siti nucleari indiani classificati come militari. Il frutto di questi accordi sono stati proprio nel produrre una significativa rottura nel rapporto strategico energetico che si stava costruendo tra nuova Delhi e Teheran³⁵. La rottura è avvenuta in seno allo IAEA nel 2005, quando Nuova Delhi vota per deferire la posizione iraniana al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ma anche il progetto IPI ha conseguentemente visto l'India sostanzialmente sganciarsi da esso, ufficialmente per questioni commerciali e di prezzo, ma sostanzialmente a causa della insostenibilità politica dello stesso una volta che il nuovo corso dei rapporti con gli USA ha preso avvio.

Per molti anni l'India, nel suo riposizionamento geopolitico, ha cercato di mantenere un bilanciato equilibrio tra le relazioni globali con la superpotenza americana e quelle regionali con l'Iran. Ciò in ragione sia di un calcolo strategico ma anche in virtù di una affermazione nazionale di indipendenza della politica estera del Paese, una necessità profondamente radicata in molti strati dell'opinione pubblica indiana. Tale politica è stata costruita inizialmente sul delicato e peculiare, ma funzionale, asse religioso sciita in funzione anti-pakistana, e successivamente ampliato al contesto geopolitico afgano. I tentativi di ampliare le relazioni bilaterali indo-iraniane hanno conosciuto un significativo momento con gli accordi per la costruzione di un gasdotto che collegasse l'Iran con il Pakistan e l'India e con l'accordo di Nuova Delhi del 2003. La possibilità per Nuova Delhi di soddisfare la propria sete energetica, contribuendo all'uscita di Teheran dall'isolamento internazionale, ha una sua consistenza e consentirebbe all'India di stabilizzare le sue relazioni con l'Iran a prescindere dal delicato o volatile *dossier* strategico-religioso. Tuttavia, la minaccia americana dell'applicazione dell'Iran Libia Sanction Act alle imprese indiane che avessero proseguito nelle relazioni economiche con Teheran per la costruzione del gasdotto via Pakistan, e il troppo elevato prezzo politico da pagare, ha spinto Nuova Delhi a congelare le sue posizioni con l'Iran. Con questi limiti i tentativi indiani di costruire relazioni privilegiate con Teheran sembra non siano più un obiettivo politicamente raggiungibile, anche perché l'emersione dell'India come potenza globale fa sì che essa cerchi relazioni privilegiate ormai anche al di fuori della propria regione geografica. In tal senso sono da considerare le proiezioni politiche e diplomatiche di Nuova Delhi verso i Paesi del Golfo e l'Arabia Saudita. Due sono i fattori che potenzialmente potrebbero rinvigorire le relazioni tra Nuova Delhi e Teheran. Uno potrebbe essere costituito da un più stretto avvicinamento della Cina all'Iran, mentre l'altro dal riesplodere di gravi episodi di terrorismo o di conflittualità nella regione del Kashmir.

³⁵ Lo stretto collegamento tra le due questioni è stato politicamente espresso in maniera molto chiara dall'amministrazione Bush, che ha collegato la ratifica in Congresso dell'accordo nucleare indo-americano al voto favorevole alla risoluzione USA allo IAEA. Vedasi: Pant, 2007, op. cit., p. 502.

20. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

a. La strategia marittima e la Flotta

L'orgoglio nazionalistico e le ambizioni dell'India sono state sempre indicate in modo estremamente chiaro, fin dall'inizio della vita del Paese, dalla sua leadership. Come disse il Primo Ministro Nehru nel settembre 1954, "se sbirciate nel futuro, e se niente va storto – guerre e simili eventi – l'ovvio quarto Paese del mondo (dopo gli USA, l'Unione Sovietica e la Cina) è l'India"¹.

Il sentimento dell'orgoglio nazionale di chi, dopo secoli di soggezione prima sotto i Mogul musulmani e poi sotto la potenza coloniale britannica, sa che il suo Paese ha raggiunto un livello di *eminence* continentale emerge in vari scritti dell'ammiraglio indiano Prakash, Capo di Stato Maggiore della Marina Indiana; esse però lasciano anche trapelare un atteggiamento di sfida verso le altre nazioni, che purtroppo trova riscontro negli oltre 60 anni di storia di questo Paese, malgrado il suo pacifismo dichiarato e la sua tradizione di non violenza che la rese oggetto di ammirazione nel mondo all'epoca dell'Indipendenza.

Inoltre, come fanno quasi tutti le istituzioni relativamente recenti, che cercano di rintracciare nobili gesta passate e gloriosi trascorsi, anche la Marina Indiana, pur essendo nata solo il 26 gennaio 1950, si richiama a tradizioni lontanissime nel tempo.

Le sue tradizioni marinare infatti vengono fatte risalire addirittura al 3.000 a.C. durante la civilizzazione della Vallata dell'Indo, un periodo nel quale, stando alla letteratura dell'epoca, vi fu una notevole attività marittima tra l'India e altri Paesi in Africa, Europa Meridionale, Asia Occidentale e l'Estremo Oriente. Addirittura, c'è chi sostiene che furono gli indiani a inventare la propulsione a vela delle imbarcazioni.

Queste leggende, in effetti, in mezzo alle inevitabili esagerazioni, potrebbero avere una certa attendibilità, quanto meno parziale, dato che il Paese, con l'Himalaya a nord è dipeso per secoli dalle rotte marittime per il commercio e le comunicazioni con il resto del mondo. Collegamenti vitali quindi emersero dopo un certo periodo per lo scambio di prodotti, commercio e cultura". Del resto, Fernand Braudel aveva fatto, anni fa, la stessa osservazione sul piano generale, parlando dell'ampia circolazione, come presupposto indispensabile per ogni grande civiltà.

¹ Zinger M.B., "The development of Indian Naval Strategy since 1971", in *Contemporary Southern Asia*, Vol. 2, Issue 3, 1993, p. 1.

Poiché però il sub-continente era diviso tra vari Stati, spesso in conflitto tra loro, come narra il Rig Veda, vi furono spedizioni navali che usavano navi con centinaia di remi per sottomettere gli altri regni. Il declino del potere marittimo indiano iniziò nel XIII secolo, ed il potere navale indiano quasi sparì quando i portoghesi arrivarono in India.

Sempre stando a quanto affermato dagli storici indiani, proprio in coincidenza del momento in cui il declino delle attività marittime dei regni del subcontinente era giunto a un livello significativo, la penetrazione portoghese si affermò nel 1503, prima con la battaglia di Cochin, che mostrò chiaramente la debolezza delle marine indiane e indicò agli europei che esisteva la possibilità di costruire un impero navale. Il secondo scontro al largo di Diu nel 1509 diede ai Portoghesi definitivamente il dominio dei mari nella regione e pose le fondamenta del controllo europeo sulle acque del sub-continente per i successivi 400 anni.

In definitiva il problema dell'India risiedeva nella sua profonda disunione interna, cui si aggiungeva l'estrema arretratezza dei mezzi navali dei vari regni indiani, un po' come accadde secoli dopo alla Cina.

Con l'avvento della dominazione britannica, numerosi furono gli indiani impiegati come marinai, prima nella Marina della Compagnia delle Indie Orientali e, dal 1858, nella Royal Indian Navy. Solo negli anni 1920 fu aperta una Scuola della Marina Mercantile per i locali, e nel 1930 iniziò quindi il reclutamento e l'addestramento di ufficiali del Paese, che avrebbero poi costituito il nucleo iniziale della dirigenza della loro Marina, dopo la sua indipendenza.

Durante il turbolento periodo del secondo dopoguerra che precedette l'abbandono britannico della colonia, il 18 febbraio 1946 vi fu l'ammutinamento degli ufficiali e dei marinai, che erano da una parte preoccupati per gli annunciati congedamenti di massa, al termine della guerra, il che li avrebbe gettati sul lastrico, ma soprattutto perché erano impazienti a causa delle lungaggini del processo di Indipendenza, tanto che essi ritenevano che la struttura gerontocratica dei partiti, capeggiati dal Mahatma Gandhi non sarebbe stata in grado di costringere i padroni britannici a garantire la piena libertà al Paese. Come si vede, anche allora la "non violenza" non raccoglieva l'unanimità dei consensi!

Grazie alla mediazione di Nehru l'ammutinamento, che si era diffuso in tutte le basi ma non aveva dato luogo a notevoli violenze, rientrò senza che fossero comminate sanzioni gravi e l'allora Viceré, Auchinleck, prese una serie di provvedimenti per migliorare le condizioni di vita dei marinai, nonché per garantire, almeno per alcuni anni, un impiego stabile per gli ufficiali di Marina indiani; furono create in tal modo le premesse per favorire la transizione della Marina verso il regime repubblicano e l'Indipendenza, con il personale esperto ancora in servizio e pronto all'impiego.

Al momento della separazione tra India e Pakistan, i pochi mezzi esistenti della Royal Indian Navy furono suddivisi tra le due nazioni; all'India andarono 7 navi scorta e 12 dragamine, oltre al naviglio minore, mentre il Pakistan ebbe 4 navi scorta e 4 dragamine. Si trattava di poco, ma nessuna delle due Marine poteva permettersi di più, non avendo ancora potuto creare le necessarie infrastrutture per reclutare e addestrare il personale e supportare le forze navali, una serie di attività che avrebbero richiesto alcuni anni, prima che se ne vedessero i frutti.

Ma gli obiettivi indiani erano ben chiari – e preoccupanti per gli altri Paesi dell'area – fin dall'inizio. La politica di lungo termine dell'India doveva avere come

obiettivi il suo sviluppo come potenza navale in grado di difendere da sola i suoi interessi nei mari vitali, e di mantenere una supremazia nell'area dell'Oceano Indiano, anche se, a fronte del divario enorme tra le ambizioni ed i mezzi finanziari, ci si sarebbe dovuti contentare, almeno all'inizio, di una forza dalla consistenza minima per salvaguardare i suoi impegni ed interessi vitali. Ciò significava che l'India nutrivà grandi ambizioni nel lungo periodo, ma che il Pakistan era il primo nemico dal quale guardarsi nell'immediato.

Naturalmente, i piani grandiosi che furono subito preparati dallo Stato Maggiore della Marina Indiana non erano conseguibili con le risorse del momento – anche perché la Marina, nei primi anni, ebbe la priorità minima nell'assegnazione di fondi rispetto alle altre Forze Armate, impegnate più direttamente nel sottomettere i vari potentati locali (Rajah e Nawabs). Comunque, anche la Marina era stata impegnata fin dall'inizio a sbarcare truppe nello Stato di Gujarat, al confine con il Pakistan, per ridurre alla ragione il Nawab di Junagadh; questi infatti aveva optato per il ricongiungimento al Pakistan, il 15 agosto 1947, su consiglio del suo Ministro Bhutto, il capostipite della famiglia che ha poi fornito tre generazioni di Primi Ministri a quest'ultimo Paese, contrariamente agli altri potentati della zona e fu quindi costretto alla fuga dall'Esercito Indiano.

Questa subordinazione delle esigenze della Marina a quelle delle altre Forze Armate ha indotto alcuni scrittori del settore navale ad accusare il Governo di cecità marittima (sea blindness); malgrado ciò, sia allora, sia negli anni successivi, lo strumento navale è sempre stato piuttosto cospicuo, tanto più grande delle possibilità nazionali che il suo mantenimento in efficienza è risultato per alcuni periodi finanziariamente insostenibile.

La Marina Indiana crebbe lentamente, ma sempre avendo in mente i suoi ambiziosi obiettivi: furono prima presi dalla Gran Bretagna due incrociatori e varie navi scorta d'altura e nel 1961 fu acquisita la prima portaerei minore. Maggiori difficoltà si ebbero per creare la componente dei sommergibili, anzitutto perché, sul piano politico, il Governo riteneva che i sommergibili fossero un'arma offensiva, e che la loro acquisizione sarebbe stata in contrasto con la politica nazionale di non-violenza e di non-interferenza negli affari delle altre nazioni.

L'altra difficoltà derivava dal rifiuto britannico di cedere sommergibili dell'ultima generazione, per evidenti motivi di equilibrio regionale, visto che il Pakistan era un alleato dell'Occidente, mentre l'India era neutrale; oltretutto, un primo conflitto tra i due Paesi confinanti era già scoppiato nel 1948, e se ne temevano a ragione altri, come in effetti si verificò.

La Marina riuscì a rimuovere il primo ostacolo, quello di politica interna, evidenziando al Governo come i sommergibili fossero ormai capaci di operare in profondità all'interno di un'area di operazioni avversaria senza l'appoggio di forze di superficie, senza essere scoperti e per tempi lunghi, fornendo una capacità di colpire non eguagliata da nessun altro. Non fu possibile invece convincere Londra sulla necessità di cedere sommergibili moderni, anche perché nel frattempo, poco dopo aver ricevuto al nuova portaerei, l'India aveva attaccato con forze preponderanti Goa, Daman e Diu, possedimenti che il Portogallo manteneva fin dal XVI secolo, occupandoli il 18 dicembre 1961, con il tacito assenso USA.

L'altro evento che aveva allontanato Nuova Delhi dall'Occidente era stato il conflitto con la Cina nel 1962, durante il quale si disse che alcuni sommergibili cinesi erano stati avvistati nel Golfo del Bengala, senza peraltro che si verificassero affondamenti di

navi. Alle richieste pressanti di ulteriori forniture di armamenti navali, i britannici risposero che, a loro parere, la Cina non aveva mai pensato di distruggere l'India e non l'aveva nemmeno attaccata. Ciò che secondo loro era accaduto era che le dichiarazioni continuamente provocatorie dei leader indiani ed alcune scaramucce alle posizioni di frontiera lungo la disputata linea Mac Mahon ed in Ladakh avevano portato i cinesi a reagire.

Va detto che queste risposte pungenti erano lo specchio di una valutazione occidentale che viene fatta anche oggi nei confronti dell'India, spesso accusata di perseguire i suoi obiettivi strategici di potenza regionale, lamentando rischi di aggressione da parte di terzi, i quali peraltro sono stati in gran parte da lei provocati!

Visto però che la Cina era entrata in rotta di collisione con l'Unione Sovietica, Nuova Delhi si rivolse a Mosca, dando inizio a una relazione di stretta collaborazione destinata a durare a lungo; in tale ambito, l'Unione Sovietica si dichiarò disposta a fornire 3 (poi divennero 4) sommergibili classe FOXTROT, il primo dei quali arrivò in India il 16 luglio 1968, oltre ad alcune navi scorta, due navi da sbarco e l'assistenza per riparare e costruire navi in loco. Ulteriori forniture furono effettuate negli anni successivi, e nel 2000 fu firmata una "Dichiarazione di Partenariato Strategico", in cui le due nazioni si impegnavano a non aderire ad alcun blocco politico o militare e ad evitare trattati che avrebbero danneggiato gli interessi nazionali di sicurezza dell'altra nazione.

Come si può notare, già da tempo Mosca vedeva – e vede tuttora – l'India come un elemento di contro-bilanciamento della Cina. Va detto che, peraltro, l'India non ha mai interrotto i rapporti con la Gran Bretagna; inoltre, negli ultimi anni, un accordo di costruzione su licenza di sommergibili è stato siglato prima con la Germania e poi con la Francia.

Va notato che da quel momento, e fino ad oggi, nella Marina Indiana si sono affermate due diverse correnti di pensiero, una che rispecchia l'impostazione britannica e l'altra quella ereditata dal pensiero dell'ammiraglio Gorshkov. Vedremo tra poco come queste due correnti di pensiero si intreccino, senza però riuscire a fondersi in un pensiero marittimo armonico, il che porta la Marina a svilupparsi in direzioni a volte divergenti.

Nel frattempo, la guerra con il Pakistan, nell'autunno 1965, non aveva visto l'impiego della Flotta indiana, per decisione del Primo Ministro Nehru, che voleva mantenere il conflitto su un piano di scontri di frontiera; la Flotta, comunque, malgrado le sue condizioni di efficienza fossero ormai precarie – la carenza di parti di rispetto di fonte britannica era acuta e l'età delle navi era ormai ragguardevole – fu tenuta in posizione di attesa, in alto mare, in una zona immediatamente a sud dell'area degli scontri nel Delta dell'Indo.

La guerra del 1971 vide invece alcune azioni offensive da parte indiana: furono compiuti due *raid* contro Karachi, condotti dalle motomissilistiche appena ricevute dall'URSS, che causarono l'affondamento di due navi, il danneggiamento di un'altra e vari danni alle infrastrutture portuali, nonché il bombardamento dell'aeroporto e del porto di Chittagong da parte degli aerei imbarcati sulla portaerei – malgrado questa non potesse più superare la velocità di 14 nodi per difetti gravi alle caldaie.

Quest'ultima operazione fu una corsa contro il tempo, dato che la Settima Flotta USA stava dirigendo verso il Golfo del Bengala per interpersi tra i due contendenti e fu fermata solo dalle minacce sovietiche. Le perdite indiane furono limitate, dato che solo una nave scorta fu affondata da un moderno sommergibile pakistano, ceduto dalla Francia, mentre la nave cercava di localizzarlo procedendo a bassa velocità.

Anche successivamente la Marina Indiana fu impegnata, prima nell'ambito della guerra civile nello Sri Lanka, dal 1987 al 1990, quando fu stabilito un cordone di sicurezza intorno all'isola, e poi, nel novembre 1988, quando fu necessario prima intervenire nelle Maldive, invadendo Male per cacciare i guerriglieri Tamil che l'avevano occupata, e poi catturare un mercantile, il PROGRESS LIGHT, sul quale gli stessi Tamil cercavano di fuggire, portando con loro degli ostaggi.

Oggi, vi sono tre linee direttrici della politica marittima indiana nell'Oceano Indiano. Anzitutto, l'India ritiene che in quanto "zona di pace", l'Oceano Indiano dovrebbe essere libero da basi militari. Naturalmente, questo tentativo di smilitarizzare la regione marittima si applica alle potenze non litoranee, dato che molte delle installazioni militari, come quella di Diego Garcia, ma soprattutto l'Isola di Gan, sono a distanza utile per colpire la costa meridionale dell'India per cui non sarebbe nel suo interesse se queste fossero rese disponibili ad una potenza nemica.

Naturalmente, in linea con l'amicizia crescente nei confronti degli USA che utilizzano Diego Garcia, viene fatta un'eccezione nei riguardi di quest'ultima potenza, dato che, grazie ai rapporti di amicizia in atto tra i due Paesi, la valutazione di Nuova Delhi è che l'India ha poco da perdere da questa realtà. La continua presenza USA dovrebbe aiutare a garantire che il petrolio del Golfo Persico sia disponibile a prezzi accessibili senza interruzioni. Bisogna vedere fino a che punto la politica indiana sarà coerente con quella USA, che pure cercano di stringere legami più forti con Nuova Delhi, al fine di contenere l'espansionismo cinese, da loro percepito come un rischio.

La seconda linea direttrice riguarda le isole intorno al sub-continente. Lo storico Panikkar osservava, durante la seconda guerra mondiale, che "se un *anello d'acciaio* potesse essere creato intorno all'India con basi aeree e navali nei punti adatti nell'area, sarebbe possibile creare una Marina sufficientemente forte da difendere le acque nazionali e quindi le acque vitali per la sicurezza e la prosperità dell'India possono essere protette e convertite in un'area di sicurezza. Con le isole della Baia del Bengala ben equipaggiate e protette e con una Marina sufficientemente forte in queste acque nazionali, la sicurezza può ritornare in quella parte dell'oceano Indiano"².

Questo è particolarmente vero per l'Arcipelago delle Andamane e Nicobare, posto a sud della Birmania e vicino allo Stretto di Malacca; la Marina si è assunta il compito della loro difesa a partire dal novembre 1962, e ha creato a Port Blair una sua base avanzata. Inizialmente, la presenza militare indiana nell'arcipelago serviva per controllare l'Indonesia, la cui Flotta si era sviluppata enormemente grazie all'aiuto sovietico, ma di recente si è notato uno sviluppo delle infrastrutture militari ben al di là di questa esigenza. Infatti "le isole avranno un ruolo chiave nel parare possibili iniziative cinesi nell'Asia sud-orientale, (oltre che essere) importanti come basi avanzate per sommergibili lanciamissili, possibilmente equipaggiati con testate nucleari, (nonché) per il deterrente nucleare aereo, in quanto permettono agli aerei una rotta di avvicinamento alla Cina che passa sul mare, indifesa rispetto ad altre rotte di avvicinamento trans-Himalayane"³.

² Riportato in: Berlin D.L., "The great base race in the Indian Ocean littoral: conflict prevention or stimulation?", in *Contemporary South Asia*, No. 3, Vol. 13, September, 2004, p. 3.

³ *Ibidem*.

La terza direttrice riguarda lo sviluppo del potere marittimo indiano. Le missioni della Marina erano, fino al 1991:

- “Proteggere il territorio e le isole indiane;
- Proteggere le acque territoriali, la ZEE e le installazioni off-shore;
- Proteggere le rotte commerciali e le comunicazioni marittime;
- Salvaguardare l'India dalla “diplomazia delle Cannoniere”;
- Salvaguardare gli interessi indiani nelle acque contigue”⁴.

Da quell'epoca, l'atteggiamento dell'India si è fatto più aggressivo. Secondo alcuni analisti, oggi “l'India si oppone fortemente a interventi altrui negli affari interni degli altri Paesi dell'Asia Meridionale, specialmente da parte di potenze esterne i cui fini siano percepiti come contrari agli interessi indiani. Quindi, nessun Governo dell'Asia meridionale dovrebbe chiedere assistenza a nessun Paese esterno (all'area); piuttosto, se una nazione dell'Asia meridionale ha veramente bisogno di assistenza esterna, dovrebbe chiederla all'India. Qualora non facesse questo, (l'atto) sarebbe considerato anti-indiano”⁵. Appare chiaro il riferimento alla politica del “filo di perle” cinese, che sta accerchiando l'India, ma questo approccio da parte dell'India, definito la “Dottrina Monroe” indiana, non tiene conto dei crescenti sospetti che i Paesi minori dell'area nutrono nei confronti di Nuova Delhi e che li spinge a cercare nella Cina un protettore.

Con una Flotta che comprende una portaerei minore – una seconda, maggiore, ex-sovietica, è in via di completamento, e una terza, anch'essa di grandi dimensioni, sarebbe in corso di costruzione – una nutrita flotta convenzionale di 20 sommergibili moderni in servizio o in progetto, 11 cacciatorpediniere, di cui tre in costruzione, 20 fregate e 28 corvette, 6 navi anfibe d'altura e 5 di medio tonnellaggio, cui si aggiunge un sommergibile nucleare lanciamissili, recentemente acquisito dalla Russia, l'India può permettersi di svolgere quel ruolo di *eminence* regionale che essa rivendica, almeno nei confronti degli Stati limitrofi, e per questo costituisce una preoccupazione per i suoi vicini.

Sulla base delle capacità che sono state sviluppate in questi anni, sono stati individuati quattro possibili modi con cui la Marina Indiana può svolgere questo ruolo; il dibattito, che è ancora in corso, ha portato alla seguente schematizzazione sulle possibili alternative:

- Marina da Deterrenza Minima (Scuola Sovietica/Focalizzazione Regionale), che relega la Marina a essere un'appendice delle altre Forze Armate nella ininterrotta corsa agli armamenti nucleari con il Pakistan. Richiamando la tragedia della Marina Sovietica, prigioniera della “concezione del bastione”, si avrebbe una Marina che non va da nessuna parte e farebbe poco;
- Marina da *Sea Denial* (Scuola Sovietica/Ambizione Globale), una Marina anti-cinese che pratici una strategia anti-accesso verso il Mar della Cina Meridionale; come fatto dalla Marina Sovietica, essa si focalizzerebbe su capacità antinave con un'enfasi sui sommergibili d'attacco, e quindi potrebbe essere vista anche come una Marina anti-USA, oltre a essere di fatto anti-cinese;

⁴ Singh S. J., “The Indian Navy is no torea”, in *Proceedings*, No. 3, Vol. 3, March, 1991, p. 75.

⁵ Holmes J. R., Yoshihara T., “India's Monroe Doctrine and Asia's maritime future”, un *Strategic Analysis*, No. 6, Vol. 32, November, 2008.

- Marina da Linee di Comunicazione e Stabilizzazione (Scuola Britannica/ Focalizzazione Regionale), con lo scopo di preservare l'Oceano Indiano come una rotta sicura di transito per il commercio globale. Questo consentirebbe di soppiantare (in parte) la Marina USA e sarebbe conforme al tentativo nazionale di emergere economicamente;
- Marina da Coalizioni Internazionali (Scuola Britannica/Ambizioni Globali), fattibile solo se i contenziosi territoriali con Cina e Pakistan fossero risolti e la Marina disponesse di una fetta di bilancio superiore all'attuale 15%, in modo da avere una Flotta in grado di assumersi le sue responsabilità di mantenimento della sicurezza globale.

Se si guarda i tipi di navi costruiti all'estero per l'India o direttamente nel Paese negli ultimi due decenni, si può notare che le quattro tendenze siano tutte rappresentate, sia pure a livelli diversi. Questo indica la tendenza generale a non scegliere tra le quattro diverse impostazioni, un difetto significativo che si aggiunge alle limitazioni notevoli dello strumento sul piano qualitativo; trattandosi oltretutto di un problema concettuale, alcuni analisti hanno proposto un programma, denominato "I dodici passi verso una Marina di classe mondiale", che comprende:

- Focalizzare la Marina nello stabilire le priorità di sicurezza internazionali, anche se essa potrebbe utilizzare il surplus di sicurezza lasciando quindi all'Esercito il compito di sicurezza interna;
- Uscire da una visione legata al conflitto del Kashmir e avere un respiro internazionalista;
- Sviluppare maggiormente le capacità per influenzare gli eventi a terra;
- Partecipare più spesso a coalizioni internazionali (nel Corno d'Africa questo sta già avvenendo);
- Ammettere gli errori nella pianificazione delle forze, che sono sostanzialmente ancora da guerra fredda;
- Capire che la Marina è ancora relativamente giovane, con gli inconvenienti derivanti dalla sua mancanza di esperienza internazionale;
- Espandere il paradigma della sicurezza nazionale al di là della sindrome del "suolo sacro della patria";
- Migliorare i rapporti con tutti i piccoli Stati vicini del litorale;
- Allacciare migliori rapporti con i rivali regionali: finché Cina e Pakistan rimarranno quasi nemici o almeno forti rivali, l'India può lanciare tutti i "ponti di amicizia" che vuole, ma non potrà assumere il ruolo di attore nel miglioramento della stabilità regionale;
- Fare un inventario di tutte le insicurezze marittime globali in cui la Marina deve giocare un ruolo per organizzarsi in modo da ridurle;
- Espandere i rapporti con la Marina USA, la cui presenza nell'Oceano Indiano è "un fatto della vita" come è stato ammesso dall'ex-Segretario agli esteri Dixit.

Una volta svegliatasi dall'isolamento strategico della guerra fredda, la Marina deve portare al mondo il suo nuovo messaggio di internazionalismo. Il problema che si pone è il modo con cui essa agirà, visto che il Governo di Nuova Delhi sembra aver relegato a dichiarazioni di principio la predilezione per la non violenza, suo patrimonio dell'epoca di Nehru.

b. La marina mercantile e la cantieristica

La Flotta mercantile che batte bandiera indiana comprende nel 2009 appena 477 navi (22° nel mondo), rispetto alle 756, per un totale di 8.6 milioni di tonnellate di stazza, che esistevano nel 2006, e ne facevano la 15° Flotta mondiale⁶. Questa diminuzione fornisce l'idea che l'India sia stata uno dei Paesi la cui Flotta abbia più risentito della crisi dell'economia globale. Oltretutto, l'età media della Flotta mercantile indiana è intorno ai 16,5 anni, rispetto alla media mondiale di 12 anni, il che porta a prevedere ulteriori diminuzioni della Flotta mercantile nel futuro, a meno di sovvenzioni statali.

Il Governo, che vorrebbe perseguire un approccio più classico rispetto a quanto avviene nel mondo occidentale – puntando ad assicurarsi che il commercio indiano sia svolto per quanto possibile da navi nazionali, in modo da poter gestire eventuali crisi del commercio globale – è giustamente preoccupato del fatto che la porzione di mercantili nazionali trasportanti il commercio indiano sia scesa dal 40% nel 1987-1988 al 14% nel 2005⁷, e ritiene che il Paese debba disporre di un tonnellaggio nazionale pari a 18 milioni di tonnellate di stazza, in modo da ripristinare il rateo del 40%, cosa peraltro difficile da conseguire.

Questa preoccupazione è legittima per un Paese dipendente dall'estero per gli approvvigionamenti dei materiali essenziali alla sua economia, specie per quanto riguarda i combustibili, dei quali il 77% veniva importato nel 2004-2005. Oltretutto, il rapido sviluppo dell'economia, con la conseguente crescita dell'esigenze energetiche, porta il Governo indiano a ritenere che la dipendenza dal greggio importato aumenterà a circa il 95% entro il 2024-2025. Va notato che il 95% dei carichi importati in India via nave è costituito da petrolio e gas!

In tale situazione non meraviglia che la Marina Indiana preveda di fornire una maggiore protezione sia alla Marina mercantile indiana sia a navi sotto bandiera straniera che trasportino materie prime essenziali o critiche per la nazione, in caso di conflitto. Per questo, la collaborazione internazionale nello scambio di informazioni sul traffico mercantile – per la creazione della cosiddetta *maritime domain awareness* viene favorita dal Governo, che partecipa ai progetti in corso, primo fra tutti il sistema cooperativo, creato dagli USA, noto come MSSIS.

Il settore che invece non conosce crisi è quello della demolizione di navi, nel quale l'India ha una posizione di assoluto dominio, insieme al Pakistan e al Bangladesh. Il numero di demolizioni è infatti aumentato, dopo 5 anni di crisi, raggiungendo di nuovo i livelli del 2002-2003, per un totale di 1.275 navi demolite, pari a 32.6 milioni di tonnellate di stazza.

Lo Stato indiano nel quale questa attività è particolarmente fiorente è quello di Gujarat, all'estremo occidentale della costa indiana sul Mar Arabico, il quale ha designato nel 1983 la spiaggia di Alang come sito dei circa 183 cantieri di demolizione, che trattano circa il 50% del totale.

Questa attività “era svolta negli USA e in Europa fino agli anni 1970, quando il costo del lavoro ed i regolamenti ambientali portarono gran parte di questo lavoro ai cantieri della Corea e di Taiwan. Alla fine, peraltro, anche questi Paesi iniziarono a

⁶ A titolo di paragone, l'Italia possiede la XVII Flotta mercantile, con 604 navi.

perdere interesse nell'attività e decisero che potevano utilizzare meglio i loro cantieri. Negli anni 1980, uomini d'affari in India, Bangladesh e Pakistan presero l'iniziativa grazie ad un'idea semplice e innovativa: per demolire una nave, non avevano bisogno di costosi moli e strumenti; essi potevano semplicemente incagliarla, portandola su una spiaggia come si potrebbe fare con una barca da pesca e farla a pezzi⁷.

In questo modo, pur incorrendo negli strali delle organizzazioni ambientaliste, a causa dell'elevato tasso di inquinamento prodotto da queste attività, l'India può tenere libera la sua cantieristica navale a disposizione per la costruzione di navi, vuoi quelle militari, vuoi quelle mercantili. Il settore aveva iniziato a svilupparsi sotto il dominio britannico durante la seconda guerra mondiale, per ripianare le perdite di mercantili per affondamenti, ma era rimasto a livelli limitati, specie per effetto della concorrenza dei cantieri USA, in grado di costruire mercantili in tempi oltremodo ridotti, grazie alle tecniche di pre-fabbricazione.

Con l'Indipendenza, fu necessario creare in loco la classe dirigente, specie gli architetti navali; in questo la Marina ha svolto un ruolo significativo, grazie alla politica nazionale di costruire il più possibile navi in patria. Questo non era possibile finché furono acquisite navi da guerra da altri Paesi – soprattutto dalla Gran Bretagna – ma la decisione di stringere accordi con l'Unione Sovietica prima e con la Germania e la Francia dopo, di cui si è già trattato, ha fornito l'opportunità di sviluppare la cantieristica nazionale, che ora garantisce la costruzione di tutte le navi militari, sia pure con gli inevitabili limiti tecnologici delle produzioni su licenza.

c. L'industria marittima della difesa

Sono appunto le limitazioni legate al divario tecnologico di cui soffre la Russia rispetto all'Occidente a costituire il limite principale che la leadership della Marina Indiana ha dovuto prima accettare, anche a costo di incidenti e sinistri marittimi, e quindi superare.

Anzitutto è stata creata una seconda base navale a Vishakhapatnam, sulla costa orientale, con il supporto sovietico, per liberare il porto di Mumbai dalla coabitazione forzata tra la Marina e le attività di commercio; quindi è stata incoraggiata la cantieristica privata, grazie ad un programma di costruzioni su licenza, sia di navi di progetto sovietico sia di disegno occidentale; quindi sono state sviluppate le capacità di progetto autonome, prima per unità minori, aumentando quindi le dimensioni dei progetti successivi in modo molto graduale.

Non sono mancati momenti di crisi, derivanti vuoi dalla congestione dei pochi cantieri esistenti, vuoi dalle limitate capacità di raddobbo, che hanno portato, almeno in un caso, a vere e proprie tragedie, come l'affondamento, il 17 agosto 1990, dell'ANDAMAN, una delle dieci corvette ex sovietiche classe PETYA ricevute da Mosca nel 1974; la nave, infatti, affondò con la perdita di 15 marinai, per delle infiltrazioni d'acqua attraverso lo scafo che l'arsenale di Vishakapatnam non aveva potuto eliminare per eccesso d'impegni.

⁷ Langewiesche W., *The outlaw sea*, New York, North Point Press, 2004, p. 203.

Il settore che è potuto partire solo in un secondo tempo è quello dell'elettronica, che subisce però gli effetti negativi del dover procedere sul binario della "doppia tecnologia", quella ex-sovietica e quella occidentale, sviluppando gradualmente i due settori, ma soprattutto armonizzandoli tra loro.

Questo lavoro, chiamato in India "ibridizzazione" è ritenuto un notevole successo, visto che è stato possibile far coesistere su una stessa nave sistemi ex-sovietici con sistemi occidentali; l'inventiva e l'adattabilità degli ingegneri indiani ha portato a questo risultato che dimostra quanto sia elevato il potenziale tecnico della nazione, specie grazie ai programmi di educazione di massa.

Non vi è dubbio peraltro che il livello tecnologico dell'industria della difesa non sia molto competitivo in senso assoluto, dato che si è basato, all'inizio, su navi e sistemi d'importazione, e su questi è stato avviato il processo di costruzioni su licenza, per poi passare ai progetti autonomi. Questa era una strada obbligata, ed è stata percorsa con diligenza e con inventiva; non ci sarebbe motivo di meraviglia se, tra qualche decennio, l'industria indiana riuscisse a raggiungere il livello tecnologico dell'Occidente.

In questo quadro di sviluppo accelerato e a volte caotico, cui si aggiunge un crescente nazionalismo che tende a eclissare le radici non violente e pacifiche dello Stato indiano, va detto che il livello di potere marittimo dell'India non è certo elevato. La Marina Militare, relativamente numerosa, è un miscuglio di navi di diversa provenienza e progetto, e dalle età più disparate, ottima contro i Paesi minori dell'area, ma di dubbia efficacia contro Paesi come la Cina, che pure non possiedono ancora un elevato livello tecnologico.

Sta di fatto che, malgrado alcuni incidenti che hanno sollevato dubbi sulle capacità marinare degli equipaggi, il fattore di forza è proprio il personale, che viene educato in modo perfetto, assimila la tradizione di una Marina combattente, e possiede spesso quelle qualità di inventiva e adattabilità che consentono di rimediare alle deficienze del materiale e alla mancanza di manutenzioni. In generale, anche la composizione della Flotta appare più orientata verso il combattimento che verso le funzioni di controllo dei mari (Sea Control), pur esistendo la capacità per tale ruolo.

Alla domanda se l'India possa essere un efficace contrappeso all'espansione cinese, la risposta può essere affermativa, ma con numerosi caveat, soprattutto legati all'esito della guerra del 1962. La sproporzione di forze è troppa tra i due Paesi, e l'India privilegia lo sviluppo economico alla creazione di uno strumento militare da "potenza regionale", pur essendo tentata ogni tanto dall'intraprendere progetti che appaiono indicare la volontà di acquisire la sicurezza mediante la deterrenza, non solo quella nucleare, ma anche sul piano dei mezzi convenzionali.

Il numero di tali mezzi già ora preoccupa seriamente i vicini, tanto che questi, uno dopo l'altro, stringono accordi con la Cina, permettendole in tal modo il rientro, dopo molti secoli, nell'Oceano che questa aveva dominato in un tempo lontano, e dove ora vuole riaffacciarsi.

21. La politica di sicurezza energetica

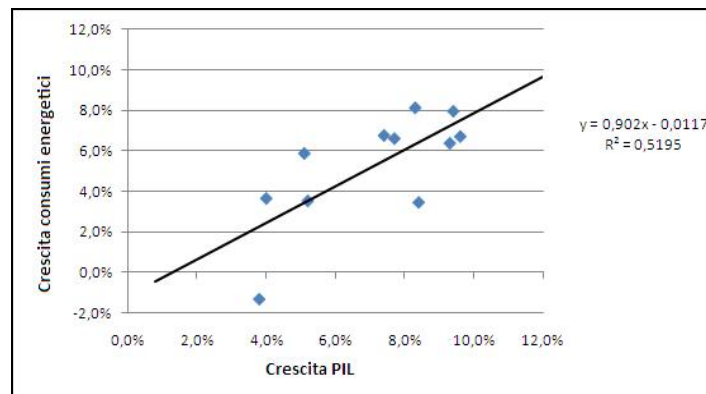
di Matteo Villa

a. La crescita esponenziale dei consumi energetici

Tra il 2003 e il 2009 l'economia indiana è cresciuta in maniera sostenuta, ad una media del 8,3% annuo. La recessione mondiale ha soltanto frenato la crescita del suo PIL nel 2008, per poi lasciare che New Delhi tornasse ai ritmi di crescita pre-crisi, se non addirittura superiori. Alcune stime calcolano che l'andamento dell'economia indiana nei prossimi anni potrebbe addirittura surclassare quello dell'economia cinese (all'India è attribuita una crescita media annua del 9-10%, contro l'8% di Pechino).

Uno sviluppo economico tanto rapido è necessariamente legato a doppio filo alla possibilità che il Paese abbia accesso ad approvvigionamenti energetici stabili, continuativi e a prezzi ragionevoli. Storicamente, infatti, la crescita economica provoca un aumento dei consumi di energia – particolarmente per quanto riguarda i Paesi in via di rapido sviluppo, che non dispongono delle tecnologie per aumentare in tempi brevi e in maniera sostanziale la propria efficienza energetica.

Correlazione tra crescita del PIL e aumento dei consumi energetici in India



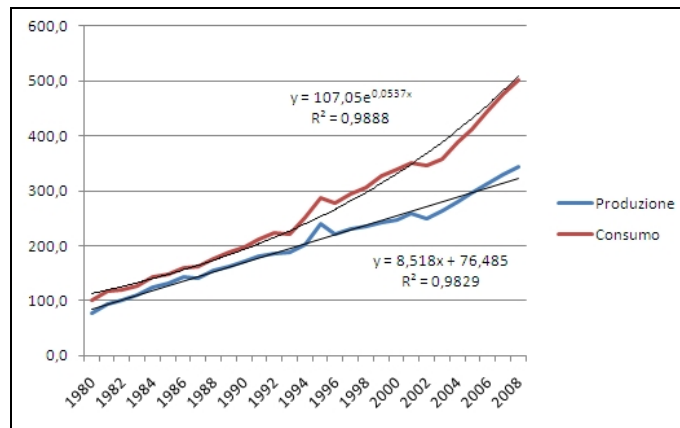
Fonte: elaborazione su dati della Banca Mondiale e BP

Per questo motivo assicurare uno stabile accesso alle risorse energetiche è divenuto un obiettivo primario della politica estera indiana, tanto più in un contesto regiona-

le caratterizzato dalla scarsità di riserve di idrocarburi e dalla crescente concorrenza cinese. D'altra parte, data la scarsità delle risorse energetiche mondiali, tutte le politiche energetiche sono interdipendenti tra loro, e lo sono sempre di più nella misura in cui da un lato aumenti la quota di dipendenza di un Paese dagli approvvigionamenti esteri e, dall'altro cresca la domanda di energia da parte di Paesi terzi. Ad un aumento della domanda mondiale di energia corrispondono infatti maggiori prezzi per unità acquistata. Nel gioco a somma zero dell'energia, al netto degli aumenti di produzione, l'aumento della sicurezza energetica di un Paese corrisponde ad una proporzionale diminuzione della sicurezza energetica dei suoi concorrenti nell'approvvigionamento di materie prime. Tale impostazione vale dunque tanto per i Paesi che si troveranno ad affrontare l'aumento della domanda energetica mondiale a causa della crescita indiana, quanto per l'India stessa nei confronti del sempre più assertivo affacciarsi sui mercati energetici internazionali di grandi concorrenti regionali e globali.

Tra il 1980 e il 2009 la produzione e i consumi energetici interni dell'India sono cresciuti in maniera travolgente.

Produzione e consumi energetici totali indiani, in Mtep



Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento dell'Energia USA, Ton. Equivalenti di Petrolio

Sebbene i dati del Dipartimento dell'Energia statunitense si fermano al 2008, è possibile utilizzare il tendenziale di crescita dei consumi 2009 calcolato da British Petroleum nel suo rapporto annuale sullo stato energetico del mondo per stimare i consumi totali dell'India nel 2009.¹ Si può dunque calcolare che nel 2009 l'India abbia consumato circa 536 milioni di Mtep, corrispondenti al 4,2% degli interi consumi mondiali, superando di misura il Giappone. Oggi l'India sarebbe dunque il quarto consumatore di energia al mondo, dopo Stati Uniti, Cina e Russia. Nel periodo 1999-2009 i consumi

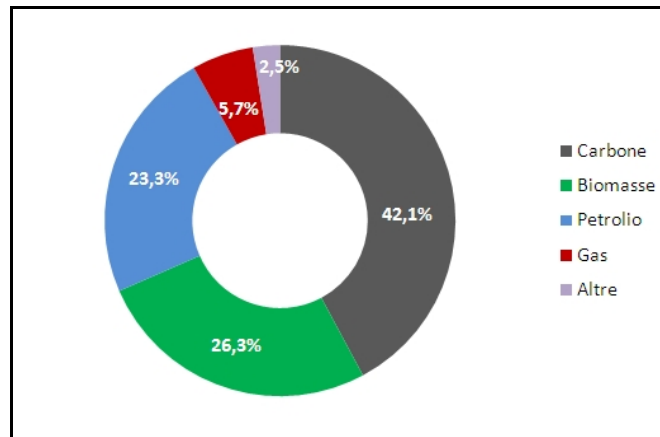
¹ BP, *Statistical review of world energy*, June, 2010, www.bp.com, p. 40. BP non considera alcuni consumi decisamente rilevanti nel *mix* energetico indiano, come quelli che derivano dalla combustione di legname e di biomasse in genere.

energetici indiani sono cresciuti del 65% (in confronto, quelli cinesi sono cresciuti del doppio, ovvero del 132%)².

Nello stesso periodo la produzione di energia del Paese è cresciuta solo del 50%. La figura precedente evidenzia il progressivo divaricamento tra consumi totali e produzione interna: mentre la produzione è aumentata in maniera costante nel tempo, tanto che la migliore approssimazione è una linea retta, la curva che meglio approssima la crescita dei consumi è invece un'iperbole. Definendo dunque il grado di dipendenza energetica di un Paese come la quota dei consumi totali di energia che quest'ultimo è costretto a coprire attraverso le importazioni dall'estero, emerge che, se negli anni Ottanta la dipendenza energetica indiana si aggirava attorno al 15% dei suoi consumi totali, nel 2009 essa è cresciuta fino a toccare il 32,6%.

Muovendo dall'analisi diacronica ad una sincronica e scomponendo i consumi totali nel *mix* energetico nazionale, si osserva come nel 2008 l'India abbia soddisfatto la domanda d'energia principalmente attraverso il carbone (42% dei consumi totali), e secondariamente con biomasse (26%: si tratta in massima parte di energia ricavata dalla combustione del legname), petrolio (23%), gas (5,7%), idroelettrico (1,6%) e nucleare (0,6%). Una quota trascurabile (0,3%) del *mix* energetico è stata infine coperta attraverso l'utilizzo di altre fonti rinnovabili e l'importazione di energia elettrica dall'estero.

Mix energetico indiano



Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento dell'Energia USA

Il *mix* energetico risulta dunque ancora principalmente basato sull'utilizzo di carbone, in maniera simile ma non identica a quello che avviene in Cina. Sull'importanza del carbone nel *mix* incidono la forte produzione interna e la presenza nel Paese di riserve molto vaste. Per quanto riguarda il legname, esso è ancora impiegato in massima parte (83% del suo utilizzo) per il riscaldamento residenziale. Sull'utilizzo di carbone e petrolio si basano d'altra parte i settori che maggiormente

² *Ibidem*.

hanno contribuito allo straordinario tasso di crescita indiano: quelli dell'industria (che impiega molto carbone e petrolio sia in maniera diretta, sia sotto forma di elettricità) e dei trasporti (che per il 93% è basato sul petrolio)³.

Stando alle previsioni elaborate dall'Agenzia Internazionale dell'Energia, i consumi energetici indiani dovrebbero aumentare del 67% entro il 2020, superando i 900 Mtep, per continuare a crescere almeno fino al 2035 (1.400 Mtep). La composizione del *mix* energetico nel 2035 non dovrebbe mutare in maniera significativa, fatta eccezione per il gas, la cui quota dovrebbe raggiungere l'11% della domanda totale di energia, e per il nucleare, che potrebbe toccare il 4%. Diminuirebbero invece, seppur in misura limitata, i consumi relativi di carbone (da 42% a 39%).

Malgrado lo straordinario aumento dei consumi energetici totali, ancora nel 2035 i consumi procapite del Paese saranno la metà rispetto ai consumi energetici medi mondiali. Al contrario, nonostante una tendenza al ribasso, l'intensità energetica – ovvero la quota di energia utilizzata per ogni 1.000 dollari di PIL – dovrebbe restare tra le più elevate al mondo. Infine, per quanto riguarda il costo della dipendenza energetica, oggi le spese indiane per le importazioni nette di petrolio e gas sono le più alte al mondo (7% sul PIL), e si prevede che mantengano questo primato negativo fino al 2035, seppur scendendo al 5% del PIL.

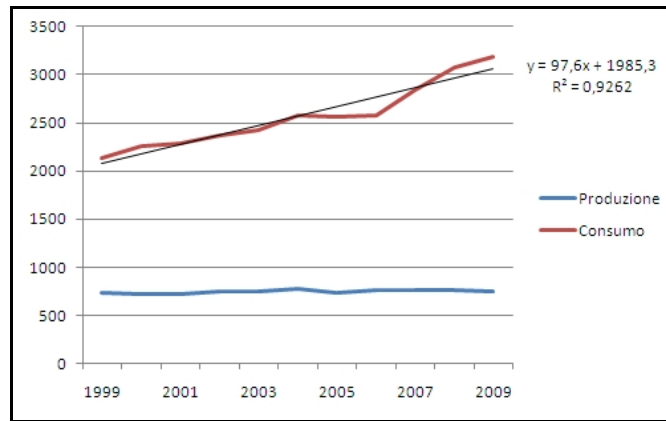
b. Il petrolio e l'importanza delle rotte marittime

Nel *mix* energetico indiano quasi un quarto dei consumi totali sono coperti dal petrolio. Oggi l'India è il terzo consumatore asiatico di questa risorsa energetica, dopo Cina e Giappone. L'Asia Orientale, Sudorientale e l'Oceania sono tuttavia regioni molto povere di petrolio: secondo BP, nel 2009 la somma delle riserve accertate di queste tre aree ammontava a soli 42,2 miliardi di barili, poco più del 3% delle riserve mondiali. Quanto alle riserve accertate in possesso dell'India, la loro stima è salita, passando dai 4,3 miliardi di barili del 1989 ai 5,8 del 2009⁴. Cionondimeno agli attuali ritmi di produzione esse sono destinate ad esaurirsi in poco più di un ventennio. Le prospettive non sono migliori in tutto il Sud Est asiatico: le riserve indonesiane termineranno in 12 anni, quelle malesi in 20, quelle thailandesi addirittura in 4; soltanto il Vietnam conserva un certo potenziale di espansione della produzione, con riserve paragonabili a quelle indiane attuali.

Sebbene il petrolio indiano sia generalmente di ottima qualità, dunque, esso scarreggia. La produzione è praticamente costante da più di un decennio, mentre i consumi del Paese sono passati da 1,2 milioni di barili al giorno nel 1990, a 2,1 nel 2000 e a 3,1 nel 2010. La crescita dei consumi è stata praticamente lineare, conoscendo un'accelerazione nell'ultimo lustro.

³ Si veda: Zhao H., "An energy comparison of the Asian giants: China and India", in *Asian Affairs*, XL, III, November, 2009, p. 378.

⁴ BP, 2010, op. cit., p. 6.

Produzione e consumo di petrolio in India, in milioni di barili al giorno. (BP)

Fonte: elaborazione su dati BP

Per questo motivo la dipendenza dalle importazioni petrolifere del Paese è salita dal 65% del 1999 al 76% del 2009: questo significa che oggi più di tre quarti del petrolio consumato proviene dall'estero⁵. Considerando la tendenza del prezzo del greggio ad aumentare mano a mano che la produzione mondiale si stabilizza, una tale dipendenza energetica aggrava il problema di garantirsi stabili e continuativi approvvigionamenti a prezzi ragionevoli, tanto più che le importazioni di petrolio dell'India dovrebbero crescere in valore assoluto dagli attuali 2,4 milioni di barili al giorno a ben 6,7 entro il 2035.

Nel 2009 le importazioni di petrolio, tutte via mare e attraverso petroliere, erano generalmente ben diversificate e provenivano innanzitutto da Arabia Saudita (18%), Iran (16%), Kuwait (10%), Iraq (9%) ed Emirati Arabi Uniti (8%). I cinque maggiori esportatori di petrolio verso l'India – che congiuntamente forniscono al Paese circa il 65% delle importazioni totali – appartengono alla regione mediorientale. Per il Paese diventa dunque fondamentale tutelare le linee di comunicazione marittime nell'Oceano Indiano, e in particolare contrastare la pirateria nel Golfo di Aden. Sotto il profilo geostrategico la prossimità dell'India alla regione mediorientale rappresenta un indubbio vantaggio: per raggiungere i porti del Paese, le petroliere provenienti dal Medio Oriente devono attraversare al massimo uno stretto (quello di Hormuz o quello di Bab el-Mandab).

L'India si trova tuttavia a dover competere con la Cina per l'accaparramento del petrolio proveniente dalla regione. New Delhi ha fatto diversi tentativi di investire all'estero attraverso le proprie compagnie petrolifere nazionali, concentrandosi proprio sul Medio Oriente. Malgrado ciò, l'obiettivo di attestare le proprie compagnie quali *partner* strategici per i Paesi mediorientali è stato quasi sempre mancato. Il fallimento delle politiche di penetrazione indiane nei settori petroliferi esteri viene spesso addebitato alla carenza di coordinazione delle politiche energetiche del Paese, dal 1992 spezzettate tra diversi dicasteri e agenzie⁶. Per sopperire a queste carenze e al fine di essere percepita come *partner* indispensabile, l'India cerca oggi di affermarsi quale Paese di

⁵ *Ibidem*, pp. 8 e 11.

⁶ Zhao, 2009, op. cit., p. 385.

scalo, raffinazione e riesportazione di parte del greggio mediorientale. Nel 2008 New Delhi ha infatti riesportato quasi un terzo del petrolio giunto nel Paese; circa la metà di questo (il 15% del totale del petrolio importato) dopo averlo raffinato internamente.

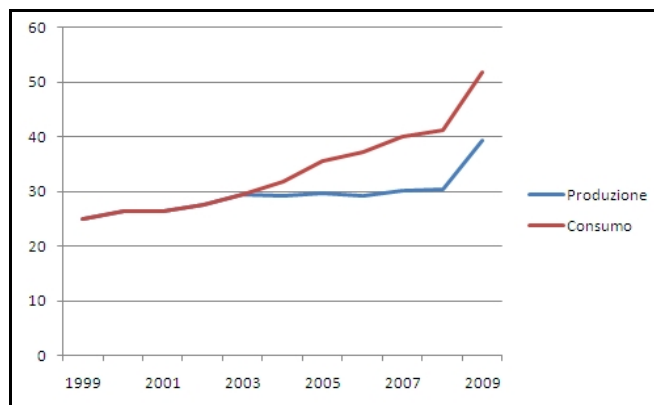
c. Gas naturale tra terra e mare

A differenza di quanto accade in molti altri Paesi importatori, e in maniera simile alla Cina, per l'India il gas naturale oggi ha una rilevanza decisamente limitata sul *mix* energetico, pari al 5,7% dei consumi totali. Il peso del gas nel *mix* energetico indiano potrebbe tuttavia giungere al 11% entro il 2035. Ciò significherebbe uno straordinario aumento dei consumi, che dai 52 miliardi di Gmc/a del 2009, passerebbe ai 163 nel 2035, eguagliando gli odierni consumi dell'intera Unione Europea.

La previsione di un'impennata nei consumi di gas non è frutto di trend meramente contingenti, ma risponde a precise indicazioni politiche, che intendono far fronte a categorici imperativi ambientali: se, infatti, il Paese intende diminuire la propria pressione sull'ambiente in termini di emissioni di CO₂, esso dovrà necessariamente contenere l'aumento dei consumi di carbone, e in questo il gas (che a parità di energia prodotta emette il 60% di anidride carbonica in meno) può costituire una ragionevole alternativa.

L'analisi del comparto del gas interno al Paese mostra che, sebbene le riserve di gas naturale indiane siano cresciute in trent'anni da 690 a 1.120 miliardi di metri cubi, ai ritmi di estrazione attuali esse saranno sufficienti solo per meno di un trentennio. La produzione, che era rimasta praticamente invariata dal 2003, ha infatti registrato un significativo balzo in avanti nel 2009 (+29%), spingendo al ribasso le stime sulla durata delle riserve. È dunque impensabile che l'India possa far fronte alle sempre crescenti necessità di gas naturale attraverso la sola produzione interna. Per questo il Paese, che fino al 2003 si era limitato all'autoconsumo, ha iniziato da quella data ad importare gas naturale dall'estero, tanto che la sua dipendenza dagli approvvigionamenti esteri è cresciuta in pochi anni fino a superare il 24% nel 2009. Oggi, dunque, l'India importa un quarto del gas naturale che consuma, e il trend di medio periodo non potrà che essere quello di una sempre crescente dipendenza dall'estero.

Produzione e consumo di gas naturale in India, in Gmc/a



Fonte: elaborazione su dati BP

Parecchio interesse suscita dunque l'analisi delle attuali direttrici di importazione del gas naturale, che generalmente risentono delle rigidità strutturali del mercato di questa materia prima. Se, infatti, il petrolio può essere trasportato via nave, il gas naturale è aeriforme a temperatura ambiente e richiede l'intubamento per essere commerciato. I gasdotti, infrastrutture dai notevoli costi iniziali, irrigidiscono il mercato del gas, limitandolo a poche rotte fisse. In questo, la posizione geografica indiana è decisamente sconveniente. La regione con le maggiori riserve di gas più prossima all'India si trova infatti a nordovest del Paese, e comprende i Paesi che si affacciano sul Caspio (l'Iran dispone di ingenti riserve anche nel Golfo persico). L'accesso a questa regione è tuttavia ostacolato a New Delhi in primo luogo dalla presenza del Pakistan, tradizionale avversario regionale con il quale rimane ad oggi aperta la vertenza sulla sovranità del Kashmir, e d'altra parte dall'Afghanistan, Paese con il quale prima la guerra civile, e poi l'insurrezione talebana seguita all'occupazione, hanno reso decisamente improbabili la pianificazione di progetti infrastrutturali di lungo periodo.

I due più importanti progetti di condutture per il trasporto di gas, avanzati sin dagli anni Novanta, sono infatti il TAPI (gasdotto Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India) e l'IPI (gasdotto Iran-Pakistan-India). Dei due, l'IPI sembra il progetto con maggiori possibilità di realizzazione, per il minor numero di Paesi coinvolti e perché non prevede il transito attraverso l'Afghanistan. Gli Stati Uniti sono tuttavia decisamente contrari ad un accordo tra l'India e l'Iran sotto sanzioni ONU, e inoltre Teheran, nel cui sottosuolo giacciono le seconde riserve mondiali di gas naturale, è attualmente in regime di mera autosufficienza energetica. Il progetto di gasdotto è stato dunque ufficialmente sospeso a febbraio 2011⁷. Sorprendentemente è invece proprio il TAPI a poter essere considerato attualmente il progetto allo stato più avanzato: i primi intensi negoziati si sono conclusi a marzo 2011⁸. Quello che è certo è che, considerati i tempi di negoziazione e realizzazione, nessuno dei due gasdotti potrà vedere la luce entro i prossimi 5 anni, e sarà comunque difficile vederli entrare in funzione entro un decennio.

Nel frattempo, l'India ha vagliato anche l'ipotesi di approvvigionamento di gas da nordest, cioè da Myanmar, via Bangladesh. Tra il 1999 e il 2009 la produzione di Myanmar è infatti salita da 1,7 a 12 Gmc/a. Nel 2006 all'India è tuttavia venuta a mancare anche questa alternativa, quando Myanmar ha acconsentito a destinare l'intera nuova produzione del Paese alla Cina.

Innanzitutto alle difficoltà di predisporre collegamenti infrastrutturali per il trasporto del gas centroasiatico verso il Paese, New Delhi ha sviluppato un piano di investimenti in impianti di rigassificazione di gas naturale sulle sue coste. Oggi tutto il gas importato è gas naturale liquefatto che approda in India via mare. Il Qatar fornisce il 65% di questo gas, seguito dall'Australia (9%), da Trinidad e Tobago (5,4%) e dalla Russia (5,3%). La grande probabilità che la quota, in termini sia assoluti che relativi, delle importazioni di gas via mare cresca nel tempo, e l'inverosimiglianza di un veloce progresso delle ipotesi di approvvigionamento terrestri, rendono ancora più importante per l'India

⁷ Cutler R.M., "Iran gas pipeline to Pakistan on hold", in *Asia Times*, 19 February, 2011.

⁸ Chaudry S., "TAPI gas pipeline deal nears completion: ADB country director", in *Pakistan Daily Times*, 10 March, 2011.

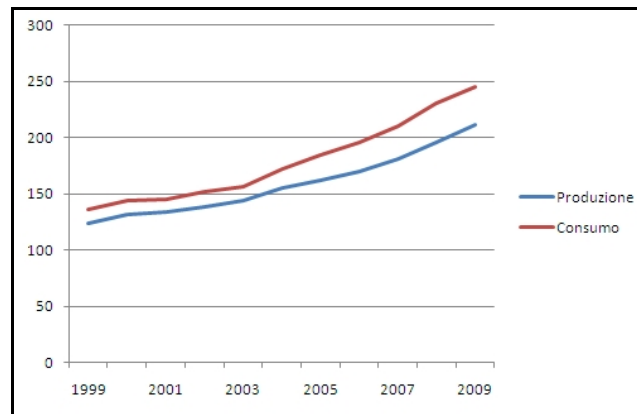
l'impegno di proteggere le rotte marittime di comunicazione nell'Oceano indiano dirette verso le sue sponde.

d. Il carbone, ancora fondamentale

Il carbone è la fonte primaria del *mix* energetico indiano e sembra destinato a mantenere un'importanza preponderante nei consumi del Paese anche nel prossimo futuro. L'82% dell'energia elettrica in India è oggi prodotta tramite centrali a carbone, che viene altresì impiegato in grandi quantità direttamente dall'industria (costituisce il 31% dei consumi energetici del settore). L'India è il quarto Paese al mondo per produzione di carbone e ospita sul suo territorio più del 7% delle riserve mondiali accertate. Ai ritmi di estrazione attuali, New Delhi potrà disporre ancora per almeno un secolo.

Dal forte ricorso che l'India fa al carbone hanno tuttavia origine alcuni rilevanti problemi. Innanzitutto, la grande produzione interna non è comunque sufficiente a soddisfare gli attuali consumi indiani. Dal 1983, infatti, l'India è sempre stata un modesto importatore di carbone, e per vent'anni la dipendenza dalle importazioni estere si è aggirata attorno al 8% dei consumi totali.

Produzione e consumo di carbone in India, in Mtep



Fonte: elaborazione su dati BP

Un secondo problema, emerso di recente e che ha provocato ulteriori rallentamenti nella produzione indiana, è rappresentato dalle forti pressioni esercitate da parte dei regolatori ambientali nazionali sull'industria del carbone⁹. Per questo motivo, tra il 2003 ed oggi l'India ha visto aumentare le proprie importazioni di carbone a un ritmo più veloce che in precedenza, e se la propria dipendenza da questa risorsa nel 2009 raggiungeva solo il 14% dei consumi (comunque superiore di sei punti percentuali al

⁹ Redazione, "Indian coal mining growth hit by environmental hurdles", in *Economic Times India*, 13 March, 2011.

valore del 2003), una nuova frenata della produzione e l'aumento delle importazioni nel 2010 potrebbe ulteriormente aggravare la situazione. Secondo alcune previsioni, nel biennio 2011-2012 la dipendenza dal carbone importato potrebbe infatti raggiungere il 20% dei consumi. Che si tratti di una tendenza di lungo periodo e non meramente congiunturale è confermato dalla quale stima che entro il 2030 le importazioni potrebbero raddoppiare in valore assoluto rispetto alle quantità del 2008.

Per questo motivo per il Paese cresce l'importanza di stringere *partnership* strategiche con Paesi esteri. Tre dei maggiori esportatori di carbone – Australia, Indonesia e Sud Africa, che nel 2008 hanno coperto quasi il 60% dell'export mondiale – offrono il vantaggio di affacciare direttamente sull'Oceano Indiano. L'India sta tentando di penetrare nei loro mercati interni, in modo da assicurarsi approvvigionamenti più stabili in futuro. In un caso recente la INTERNATIONAL COAL VENTURES, una joint venture indiana che comprende il gigante statale della produzione del carbone, COAL INDIA LIMITED, ha proposto l'acquisto di una quota del 12% in una delle maggiori miniere di carbone in Australia¹⁰.

Nondimeno il problema ambientale persiste, e oggi si fa pressante: nel 2009 l'India è stato il quarto Paese al mondo per emissioni totali di CO₂, e dal 1980 ad oggi il cambiamento nella composizione del suo *mix* energetico ha causato un aumento delle emissioni del 4,7% per unità di energia consumata.

e. Il dilemma della generazione elettrica

Per ridurre le emissioni di anidride carbonica, una quota significativa dell'energia elettrica (prodotta, si ricorda, per oltre l'80% attraverso centrali a carbone) dovrà in futuro provenire da fonti maggiormente diversificate. L'industria elettrica indiana soffre però già oggi di gravi problemi di generazione e distribuzione¹¹: a causa delle grandi dimensioni del Paese, oltre che di infrastrutture obsolete e inefficienti, nel 2008 l'elettricità raggiungeva solo il 65% della popolazione (quota che diminuisce fino al 50% nelle aree rurali). La rete soffre inoltre di frequenti *blackout* regionali.

L'ambizioso "Piano Quinquennale" approvato nel 2007, "Power to all 2012", può inoltre essere considerato già fallito. Nel 2007 il Ministero dell'Energia dichiarava che per sostenere una crescita economica del 9%, entro il 2012, nel Paese si sarebbero dovute installare nuove centrali capaci di una generazione pari a 79 GW, un aumento del 46% rispetto alla capacità installata nel 2007. Ma a pochi mesi dall'avvio del piano, nuove stime indicavano già che nel 2012 l'India avrebbe disposto al massimo di soli 35 GW in più. A conferma vi è la storica tendenza dell'industria elettrica indiana di manca-

¹⁰ Redazionale, "India coal group bids for 12% in Australian mine", in *Market Watch*, 10 March, 2011.

¹¹ Nel 2008, le perdite di trasmissione ammontavano al 23% dell'elettricità immessa nel sistema. Considerando una bassa efficienza di conversione da fonti primarie ad energia elettrica (31%), meno di un quarto dell'energia iniziale raggiungeva l'utenza finale.

re i *target* fissati del 50% circa: se il piano 2002-2007 prevedeva nuove centrali per 41 GW, la nuova capacità installata raggiunse appena i 21 GW¹².

Sebbene l'insufficiente generazione elettrica del Paese rischi di rallentare la crescita indiana aggiungendo ulteriori squilibri ad una crescita già oggi decisamente asimmetrica, da un punto di vista globale le inefficienze del sistema indiano possono non avere conseguenze esclusivamente negative. Si pensi, ad esempio, che se davvero il Paese avesse raggiunto l'obiettivo fissato dall'ultimo "Piano Quinquennale", in cinque anni la produzione di CO₂ indiana a *mix* energetico e ad altri consumi invariati sarebbe aumentata del 37%, mentre in questo modo salirà soltanto del 16%.

Restano da considerare le esigenze di diversificazione, che si impongono al settore della generazione elettrica al fine di diminuire il suo impatto sull'ambiente a parità di energia prodotta. Attualmente meno del 10% dell'energia elettrica viene prodotta attraverso centrali idroelettriche. Questa quota è molto bassa se paragonata a quella della Cina: se Pechino partiva già nel 1999 da una generazione più che doppia rispetto a New Delhi, in dieci anni essa è triplicata, giungendo a rappresentare un quinto dell'intera produzione mondiale. La produzione indiana, al contrario, è aumentata solo di un terzo, ed è ferma da un decennio al 3% della produzione mondiale.

Infine, altra importante potenziale fonte di generazione di elettricità sarebbe l'energia nucleare. Ad oggi l'India dispone di sei centrali nucleari, per un totale di venti reattori. Anche in questo caso il paragone con la Cina mette in evidenza tutti i limiti dello sviluppo indiano: se nell'ultimo decennio Pechino ha quasi quintuplicato la propria produzione, New Delhi l'ha aumentata solo del 31%, e oggi con essa soddisfa solo lo 0,6% dei suoi consumi (meno del 2% della generazione elettrica nazionale). Ciononostante, sullo sviluppo del settore nucleare hanno pesato e pesano in misura determinante le posizioni politico-diplomatiche della comunità internazionale. L'India, come il Pakistan, non è infatti firmataria del TNP (Trattato di Non Proliferazione Nucleare), e il rischio di confronto nucleare tra New Delhi e Islamabad ha spinto molti Paesi a limitare notevolmente, quando non a sospendere, la collaborazione sul nucleare e le esportazioni di uranio verso il Paese.

Ultimamente, la situazione sembra tuttavia mutata. Nel 2008 il Congresso degli Stati Uniti ha aperto alla cooperazione nucleare civile con il Paese, spalancando le porte a una nuova distensione tra l'India e i Paesi occidentali che ha presto condotto a nuove iniziative di investimento nel nucleare in India. Inoltre l'India ha oggi cinque nuovi impianti in costruzione, che dovrebbero portare ad un aumento del 60% della capacità installata entro il 2020 (7,3 GW). I piani del Governo indiano, apparentemente irrealistici, sarebbero quelli di aumentare tale capacità fino a 62 GW entro il 2032. Le prospettive di generazione elettrica attraverso il nucleare appaiono dunque ancora fortemente limitate. D'altra parte anche l'uranio è una risorsa scarsa e non facilmente reperibile, e dunque un aumento della produzione energetica nucleare non aumenta necessariamente la sicurezza energetica di un Paese, nella misura in cui si sia costretti ad aumentare le importazioni di questa materia prima. Allo stato attuale sembra che sarà probabilmente il Canada a fornire la maggior parte del combustibile nucleare all'India nell'immediato

¹² Bhaskar U., "India is all set to miss its 2012 power generation target by 60%", in *Wall Street Journal*, 28 August, 2007.

futuro, anche considerando la riluttanza da parte dell’Australia di vendere uranio ad un Paese non membro del TNP.

f. Conclusioni

Gli elevati tassi di crescita fatti registrare dall’India nel corso dell’ultimo decennio impongono a New Delhi la predisposizione di più coerenti linee di politica energetica. Lo sbilanciamento del *mix* energetico nazionale verso il carbone e l’impatto negativo che la risorsa ha sull’ambiente rende necessario il perseguimento di una strategia di diversificazione delle fonti energetiche e dei loro canali di approvvigionamento internazionale.

Fortemente limitata da considerazioni geo-strategiche nelle potenzialità di approvvigionamento degli idrocarburi via terra, l’India sembra aver con successo attivato un efficace canale di importazione marittima di petrolio e gas naturale liquefatto. Data la favorevole collocazione geografica del sub-continente indiano, New Delhi potrebbe infatti attivare un circuito virtuoso di acquisizione, trasformazione e ri-esportazione delle materie prime – divenendo *hub* regionale per la distribuzione delle risorse e diminuendo i costi di importazione delle stesse per uso interno. La sfida più pressante che New Delhi oggi affronta riguarda tuttavia il comparto interno e la possibilità di diversificare la composizione del *mix* nazionale a scapito del carbone attraverso investimenti in fonti rinnovabili di energia.

Parte IV

Repubblica Popolare Cinese

Carlo FRAPPI

Carlo JEAN

Nunzio MASTROLIA

Paolo QUERCIA

Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

22. Incidenza della geopolitica e dell'economia sulla politica estera e di sicurezza

di Carlo Jean

a. Caratteristiche della statualità cinese e ruolo della geopolitica

La crescita della potenza economica e politico-strategica cinese costituisce uno dei più importanti eventi geopolitici degli ultimi decenni. Non si tratta per la Cina di un fatto nuovo nella sua storia millenaria. Nel 1500, ai tempi della dinastia Ming e della sua massima grandezza, la Cina non aveva solo il 20% della popolazione, ma anche il 50% del PIL mondiale. Ancora nel 1820 – prima dell'inizio del “secolo delle umiliazioni”, iniziatosi con la guerra dell'oppio – il PIL della Cina rappresentava il 25% di quello del mondo. Da allora iniziò una rapida decadenza, durata più di un secolo fino alla vittoria di Mao Zedong nel 1949. Fu soggetta all'influenza straniera: europea, russa e giapponese, perdendo parecchi territori. Cedette al Giappone il suo primato nel sistema Asia-Pacifico. Nel 1975, anno della morte di Mao Zedong, dopo i disastri provocati dal “grande balzo in avanti” e della “rivoluzione culturale” – che tanto entusiasmò la sinistra europea, pur causando non solo il blocco dell'economia, ma decine di milioni di morti – la Cina era scesa al 3-4% del PIL mondiale. Le popolazioni delle campagne erano quasi completamente sotto la soglia della povertà. Con la riforma di Deng Xiaoping (1978), iniziò una straordinaria crescita che è destinata a continuare almeno per un altro decennio.

La Cina imperiale era uno “Stato idraulico”, dato che doveva utilizzare al meglio per l'irrigazione – quindi, con controllo centralizzato – le scarse risorse d'acqua: con il 20% della popolazione mondiale, la Cina possiede infatti solo il 6% dell'acqua dolce del mondo. Tale situazione l'ha indotta ad attuare una forte centralizzazione del potere politico e a costituire una brillante casta di funzionari pubblici: i mandarini, simili agli “enarchi” francesi. Ha contribuito anche a far attribuire agli imperatori caratteristiche quasi divine, in un certo senso analoghe a quelli del Giappone.

La Cina è stata quasi sempre una potenza continentale, anche perché doveva proteggere il cuore dello Stato dalle periodiche invasioni mongole. Dal XVIII secolo le nuove minacce divennero l'espansione dell'Impero Zarista e delle grandi potenze europee (guerra dei boxer), che dominavano gli oceani; infine, dalla fine del XIX secolo al 1945, la potenza rivale per la Cina divenne il Giappone.

La decadenza cinese – oltre che da tendenze autonomistiche interne contro la centralizzazione del potere a Pechino – fu determinata dal sorgere della potenza militare

ed economica dell'Europa, volta al dominio del mondo. L'organizzazione degli Stati moderni europei, lo sviluppo tecnologico della cantieristica e dell'artiglieria, a partire da quelle navale e d'assedio, e le rivoluzioni industriale e francese, nonché l'enorme crescita demografica, consentirono all'Europa di popolare le Americhe e l'Oceania e di espandere il proprio dominio al resto del mondo. Anche se non fu completamente occupata e colonizzata, la Cina subì l'ingerenza e l'influenza occidentali. Ciò ha fatto sorgere un risentimento ed una volontà di rivincita che sono tuttora alla base del nazionalismo cinese. Esso non è alimentato solo dall'orgoglio per i successi riportati dalla Cina in campo economico e commerciale e per la sua partecipazione effettiva al gruppo delle grandi potenze, che garantiscono una certa *governance* mondiale. Gioca anche il prestigio guadagnato con l'organizzazione di eventi come i Giochi Olimpici del 2008 e l'Esposizione Universale di Shanghai del 2010. È sostenuto anche dalla volontà di affermazione geopolitica e geoculturale e non solo economica della Cina.

b. Il ruolo dell'economia nella politica estera

L'economia costituisce comunque la dimensione più importante della politica estera cinese, da cui consegue la necessità di procurarsi le materie prime e gli sbocchi commerciali necessari a garantire la capacità del Paese, divenuto in trent'anni "fabbrica del mondo". Tale situazione e visione di sé e del mondo sono interpretate con il prisma della tradizionale cultura etico-politica cinese. Essa è ispirata al confucianesimo che non è una religione, ma una filosofia ed una prassi di vita sociale. I suoi principi, in particolare quello dell'"armonia", influiscono sulla politica interna, estera e di sicurezza cinesi. La Cina ha un approccio pragmatico e realista (per taluni, "iperrealista") ai problemi internazionali. Non è una potenza "missionaria" come gli Stati Uniti o come, a parole, è l'Europa. Mira al sodo. Non guarda tanto per il sottile. Per Pechino, gli affari sono affari e sono le cose che più contano. In particolare, la Cina è portatrice di un modello che permette la coesistenza di un regime politico autoritario di stampo comunista – denominato "dittatura democratica del popolo" – con l'economia più liberista ed aperta alla globalizzazione – denominata "economia socialista di mercato", che di socialismo in realtà ha ben poco. Ma a parte le scappatoie semantiche, la Cina si fa portatrice di un nuovo modello economico e di sviluppo – il cosiddetto "Beijing Consensus" – che si contrappone al "Washington Consensus", dominante in Occidente. Quest'ultimo è basato sull'assunto che l'aumento del benessere comporta l'affermazione della democrazia ed il rispetto dei diritti umani, politici, economici e religiosi, e che compito dell'Occidente è di accelerarne l'avvento – secondo i neoconservatori americani, anche con la forza – con l'imposizione delle rigide condizionalità del FMI. Il modello cinese invece – concettualmente assimilabile e forse derivato direttamente da quello di Pinochet in Cile, il cui più ascoltato consigliere economico era Milton Friedman – è evidentemente preferibile per i regimi autoritari del Terzo Mondo. L'ascesa della Cina ha cambiato le carte in tavola negli equilibri internazionali, accelerando il trasferimento del centro del potere economico mondiale dall'Atlantico al Pacifico. L'Europa rimane divisa ed è quindi incapace – nonostante la sua potenza militare potenziale e reale economica – di essere un attore geopolitico mondiale.

c. L'XI "Piano Quinquennale"

L'XI "Piano Quinquennale" cinese – approvato nel marzo 2006 e divenuto operativo a dicembre dello stesso anno – esalta l'importanza delle aree costiere, prevedendo un trasferimento massiccio – quasi biblico – di popolazione (300 milioni di cinesi dovrebbero spostarsi dalle campagne alle città e dall'agricoltura all'industria in 20 anni!) ed una trasformazione dell'attuale economica *export led* in una più basata sui consumi interni. Quest'ultima trasformazione si sta rilevando particolarmente difficoltosa. Per questo gli "stimoli" dati da Pechino all'economia per fronteggiare la crisi hanno riguardato soprattutto le infrastrutture. Sono in corso d'attuazione grandiosi programmi che prevedono, in particolare, il miglioramento dei collegamenti con il Sinkiang ed il Tibet, cioè con le due regioni che i nazionalisti cinesi ritengono oggetto di complotti stranieri per staccarle dalla Cina. Prevedono anche il superamento della barriera costituita a Nord dal Deserto del Gobi, ad Ovest dalla montagna più alte del mondo ed a Sud dalle giungle birmane e thailandesi. Ciò consentirebbe alla Cina di accedere alle ricchezze minerarie della Mongolia Esterna e dell'Asia Centrale, nonché all'Oceano Indiano e al Mare Arabico. In questi ultimi due, la Cina sta costruendo una catena di porti ed aeroporti, che potrebbero essere trasformati in basi per la proiezione della potenza navale cinese nell'Oceano Indiano. La strategia della "collana di perle" è parallela a quella condotta ad Est nel Pacifico. In passato, quest'ultima era volta all'*area denial* nello Stretto di Taiwan. Oggi si sta estendendo con armi ASAT (cioè anti-satellite), con la *cyber war* e con missili balistici antinave – DF-21D con gittata di 3.000 Km – alle due "catene di isole" che separano la Cina continentale dalle rotte oceaniche verso le Americhe. Chiaramente, Pechino sta pensando al "dopo-Taiwan", ponendo le basi per trasformarsi da potenza regionale in globale.

La geografia e l'economia, sempre più integrata in quella mondiale e dipendente dall'importazione di materie prime e dal commercio estero, condizionano la politica estera e militare della Cina. Da punto di vista economico, la Cina, da continente autosufficiente, si è trasformata in un'isola. Nonostante, la "politica del sorriso" o del *peaceful development* ed un'utilizzazione sapiente del *soft power* per estendere la propria influenza nel mondo e, soprattutto, nella propria grande "periferia", Pechino sta pensando ai propri interessi strategici futuri. La "grande periferia" cinese si estende, secondo Brzezinski, dal Medio Oriente all'Asia Centrale, fino al Mar Caspio, e dalla Siberia Orientale, Province Marittime incluse, all'intera Asia Orientale, sia Settentrionale (Giappone e Corea) sia Meridionale (ASEAN).

d. Il ruolo del nazionalismo

Un altro fattore influisce sulla definizione degli interessi nazionali e dalla politica estera e militare cinesi: l'esistenza di influenti forze nazionalistiche (specie nelle università del nord della Cina e nelle Forze Armate). Con esse gli attuali dirigenti cinesi devono fare i conti. Costituiscono infatti l'unica forza in grado di tenere assieme il Paese e di mantenere il potere del Partito Comunista in caso di rallentamento della crescita economica. Il nazionalismo costituirà un fattore non trascurabile nella scelta, che va effettuata entro il 2012, della nuova dirigenza cinese. I leader della quarta generazione

(Hu Jintao ed il Premier Wen Jiabao, in particolare) dovranno essere sostituiti da quelli della quinta¹.

A differenza di quanto avvenuto in precedenza, i nuovi leader non sono stati ancora designati. Ciò dimostra che esistono incertezze e, forse, divisioni all'interno del PCC (Partito Comunista Cinese). Le maggiori preoccupazioni si riferiscono alla continuazione della crescita economica, alla fragilità del sistema bancario, all'inefficienza delle industrie statali, alle carenze di mano d'opera specializzata ed alla possibilità di scoppio della "bolla" immobiliare. Ciò rende importante per i dirigenti del PCC il sostegno della corrente nazionalista e li obbliga a "mostrare" i denti ogni tanto, e ad essere particolarmente rigidi e duri nella difesa: i) della sovranità da ingerenze esterne; ii) dell'integrità territoriale nella rivendicazione di territori considerati cinesi, dallo Stato indiano dell'Arunachal Pradesh, alle Isole Spratly e, beninteso, a Taiwan, ed allo sfruttamento delle risorse sottomarine del Mar Cinese Orientale, al largo delle Isole Senkaku/Diaoyutai. Nel caso di Taiwan, però, la vittoria di Kuomintang nelle elezioni presidenziali del 2008 ha notevolmente ridotto la tensione con Pechino – che con la legge anti-secessione del 2004 aveva autorizzato la PLA (People's Liberation Army) ad invadere l'isola, qualora dichiarasse la sua indipendenza – e rafforzato le forze "unioniste" rispetto a quelle "indipendentiste". I legami di Taiwan con la Cina si fanno sempre economicamente più stretti e politicamente più cordiali. Ne sono prove la protesta di Taiwan al Giappone per aver presidiato militarmente qualche isolotto dell'arcipelago delle Senkaku/Diaoyutai, a Sud-Ovest di Okinawa, sulle cui risorse *off shore* Pechino rivendica diritti, e quella rivolta agli USA per aver contestato l'esclusività degli interessi di Pechino nel Mar Cinese Meridionale.

I nazionalisti cinesi cercano di complicare i rapporti fra Pechino e Washington, rendendoli più conflittuali. Lo fanno perché così aumentano il loro potere in Cina. Le fazioni più liberali vogliono invece attenuare le tensioni ed intensificare la collaborazione e l'apertura della Cina al mondo. Lo fanno anche perché sono persuase che il tempo giochi a favore di Pechino, mentre uno scontro diretto con gli USA nel breve periodo – sia economico che militare – sarebbe disastroso per la Cina. Nel contempo, anche i "liberali", come lo è indubbiamente il Presidente Hu Jintao, perseguono obiettivi volti a consolidare nel tempo la potenza politica e strategica della Cina. Come i nazionalisti, anche i moderati avanzano il sospetto che la "dottrina Zoellick" – non definendo quali interessi nazionali cinesi gli USA considerino legittimi e si impegnino a non contrastare – sia solo un paravento dietro cui Washington persegue una politica di contenimento e di confronto con la Cina. Essa consisterebbe nell'accerchiarla e contenerla con accordi con i Paesi dell'ASEAN, specie con il Vietnam e l'Indonesia, ma soprattutto con l'India ed anche con la Russia (entrata a far parte di quella strana "alleanza del nord" che è il G-8). A tale politica di contenimento, la Cina ne contrappone una di anti-accerchiamento, basata sulla penetrazione in Medio Oriente (specie in Iran), in Africa (dal Sudan all'Angola) ed in America Latina (non solo con gli Stati della "rivoluzione bolivariana" post-castrista, ma anche con il Brasile). In campo propriamente strategico-militare, la Cina punta all'acquisizione di capacità "asimmetriche *hi-tech*" (ASAT, *cyber war*, missili balistici antinave, ecc.) per allargare gli spazi marittimi "verso l'alto

¹ La prima era quella di Mao Zedong; la seconda di Deng Xiaoping; la terza di Jiang Zemin.

mare”, non tanto per realizzare il *sea control* delle vitali vie di comunicazione marittima – fatto tecnicamente irrealizzabile senza una completa superiorità sulla U.S. Navy – quanto per dissuadere i gruppi portaerei ed anfibi americani dall’avvicinarsi troppo alla Cina continentale, ed anche per proteggere, per quanto possibile, i trasporti marittimi da e per la Cina. Particolare importanza a tale riguardo rivestono gli Stretti della Malacca, da cui oggi transitano 50.000 navi mercantili all’anno e circa quattro quinti dei 4 milioni di barili/giorno di petrolio che importa la Cina. Tale quantità è destinata ad aumentare. Infatti, molti giacimenti petroliferi cinesi, ampiamente sfruttati negli anni Ottanta, quando la Cina era il maggior esportatore di petrolio dell’Asia Orientale, stanno raggiungendo il cosiddetto “picco di Hubbert”². Il Presidente Hu Jintao ha espresso più volte la sua preoccupazione su quello che chiama il “dilemma della Malacca”. Dal canto suo, la PLAN, cioè la Marina Militare Cinese, è favorevole alla costruzione di due grandi basi aereonaviganti, oltre quella immensa in completamento nell’Isola di Hainan: la prima nelle Isole Spratly e la seconda nel Golfo del Bengala per poter intervenire negli Stretti. La possibilità di una corsa agli armamenti non esiste solo con gli USA, ma anche con l’India, data l’ambizione indiana di dominare l’Oceano Indiano, come ai tempi dell’Impero Moghul, ed anche il Mar Cinese Meridionale, denominato dai geografi indiani Oceano Indiano Nord-Orientale, nel cui bacino si sono diffusi il buddismo e l’islam dell’Impero dei Moghul, dimostrando la “storica” tendenza indiana di “guardare ad Est”.

² Il geofisico americano Marion King Hubbert per primo teorizzò la prevedibilità dell’evoluzione temporale relativa alla produzione di una qualsiasi risorsa minerale limitata e di conseguenza esauribile. Viene quindi ipotizzata l’esistenza di un punto oltre il quale la produzione può soltanto diminuire, e tale punto di massima produzione viene chiamato “picco di Hubbert”.

23. Il sistema politico ed i suoi sviluppi

di Nunzio Mastroli

a. La politica interna come alternanza tra chiusura ed apertura

Uno dei paradigmi con i quali misurare il livello di evoluzione del sistema politico cinese è quello della contrapposizione tra livello di apertura e livello di chiusura del Paese agli influssi esterni. Difatti, il sistema politico cinese conosce tradizionalmente una forte alternanza tra fasi di apertura e fasi di chiusura al mondo esterno e al sistema internazionale, ed è la prevalenza dell'una o dell'altra fase a determinare il perimetro delle opzioni politiche interne. In tempi recenti, la grande chiusura della Cina al mondo fu realizzata da Mao, che isolò il Paese al mondo esterno come presupposto per mantenere un rigido ordine interno retto dalla cogenza normativa di una tradizione sacra (il maoismo) facendo come punto di arrivo della lunga marcia maoista un gigantesco tentativo di autarchia continentale, chiudendo nuovamente le porte della Cina al mare, al mondo, e alla modernità. Fu il tentativo di creare nuovamente una *gemeinschaft*.

Il lungo precedente storico maoista e soprattutto l'alternanza di fasi di apertura a fasi di chiusura mostrano come sia apparentemente impossibile in Cina tentare di far convivere nello stesso tempo società aperta e società chiusa. La difficoltà di realizzare compromessi di più o meno ingegnosi tentativi di coabitazione di queste due dimensioni aiuta a rendere maggiormente comprensibile la posizione del vecchio Imperatore Qianlong e forse getta una luce di velleitarismo sulle moderne posizioni di quanti pretendono di far convivere nello stesso sistema due mondi tra loro antitetici.

Deng, così come i sostenitori dell'autorafforzamento, a distanza di poco più di un secolo ha messo nuovamente la Cina sul percorso dell'acculturazione auto imposta, sebbene limitata. Deng tentò di innestare un elemento nuovo, il mercato, all'interno della società chiusa costruita da Mao, nella convinzione che esso potesse, quasi fosse un servo sciocco, lavorare in silenzio per restituire forza e ricchezza al Paese senza deviare dal percorso assegnatogli: il mercato occidentale come mezzo, il socialismo cinese come fine e fondamento. Un punto questo su cui il "piccolo timoniere" era chiarissimo quando, intervistato da Oriana Fallaci sosteneva: "quando in qualsiasi momento, useremo i capitali stranieri e accetteremo l'assistenza degli investimenti, tale assistenza coinvolgerà soltanto una piccola parte dell'economia cinese, il capitale straniero e persino il fatto che gli stranieri costruiranno fabbriche in Cina non influenzerà in alcun modo il nostro sistema che è un sistema socialista e cioè basato sulla proprietà pubblica dei

mezzi di produzione”¹; e poi concludeva “noi intendiamo imparare queste cose da voi per servircene nella costruzione del socialismo, l’Occidente capitalista ci aiuterà a superare l’arretratezza in cui ci troviamo, la povertà che ci affligge”².

L’esperimento tentato da Deng è ancora più ardimentoso di quello dei suoi precursori ottocenteschi, poiché oggi più che mai il mercato è il cuore pulsante, il motore stesso della società aperta. Infatti “il mercato, prima di essere una categoria economica è una categoria politica. Lo è nella misura in cui la sua ampiezza, la sua autonomia e il suo sviluppo sono strettamente legati alla natura del Potere pubblico: se questa è dispotica, l’economia di mercato risulta ingabbiata e, precisamente per questo, impossibilitata ad espandersi; se, alla rovescia, essa ha una libertà d’azione più o meno ampia, allora può crescere su se stessa e attuare la sua opera al tempo stesso distruttiva e creativa, vale a dire la sua rivoluzione permanente”.

Ora come allora, pertanto, a Pechino hanno dovuto rapidamente riconoscere che non vi è mercato, anzi capitalismo, senza diritti, senza norme generali, astratte e valide erga omnes, “l’impalcatura” dello sviluppo occidentale. Hanno dovuto pertanto rendersi in fretta conto che l’istituzione mercato esiste in quanto coacervo di diritti, quindi, quale categoria politica. Un situazione che riporta alla mente le parole di Max Frisch e la presa di conoscenza della società svizzera sulle conseguenze della sua politica migratoria “Volevamo braccia, sono arrivati uomini”.

Nel corso dello scorso decennio la Cina ha portato avanti un processo guidato dall’economia di nuova apertura all’Occidente. In questo senso l’impegno della Cina assunto nei confronti dell’Organizzazione Mondiale del Commercio è il segno di una nuova immane inondazione di principi occidentali, completamente estranei alla tradizione cinese e ad ogni società chiusa.

Scrive Weber in *Confucianesimo e taoismo* “in Cina come in India e nei territori di diritto islamico e in generale ovunque non abbia avuto il sopravvento una produzione giuridica e giurisprudenziale razionale, vige il principio: ‘l’arbitrio prevale sul diritto’”. Un principio che ha impedito “lo sviluppo di istituzioni giuridiche capitalistiche, come avvenne nel medioevo occidentale”. Con l’adesione all’OMC Pechino si è impegnata a introdurre “nel sistema giuridico cinese alcuni principi fondamentali quali, in particolare, l’uniformità normativa, la trasparenza, la parità di trattamento [tra imprese nazionali ed estere] e di controllo giurisdizionale sugli atti della pubblica amministrazione”³,

¹ Intervista di Oriana Fallaci del 29 agosto 1980, citata in: Cavalera F., *Repubblica impopolare cinese. I principi-padroni della nuova Cina*, Milano, Bompiani, 2009, p. 73.

² *Ibidem*.

³ Cavalieri R., *L’adesione della Cina al WTO*, Lecce, Argo, 2003, p. 15. “Tra gli impegni assunti con l’adesione al WTO, quello alla trasparenza e alla conoscibilità normativa commerciale è forse quello che avrà l’impatto più forte e diretto sul processo di ‘affermazione della legalità’ [al fine di ridurre] drasticamente l’amplissima discrezionalità, l’arbitrio di cui godeva la pubblica amministrazione cinese nei confronti dei cittadini. Per comprendere quanto rivoluzionario sia l’impegno alla trasparenza per le istituzioni cinesi basti ricordare uno dei moniti di Confucio: ‘Quando il popolo conosce le leggi non teme più i suoi superiori, diviene litigioso ed invoca la lettera della legge per affermarne le sue pretese o per cavarsela con immeritata fortuna, e non può essere governato’. Per questo in Cina era frequente l’uso di emanare atti normativi interni o confidenziali, non conoscibili al pubblico e tuttavia efficaci erga omnes”. *Ibidem*, p. 28, enfasi nel testo.

principi che sono totalmente estranei alla tradizione giuridica nazionale e che avrebbe fatto inorridire Licurgo e l'imperatore Qianlong. Nel 1999 l'articolo 11 della Costituzione del 1982, emendata, riconosce che le "economie individuali, private e non pubbliche" sono in posizione non subordinata e complementare alle imprese di Stato. Nel 2004 l'articolo 13, emendato, garantisce "la protezione dei diritti di proprietà privata". Ed il passaggio conseguente e necessario sarà la creazione di un organo indipendenti che garantisca materialmente tali diritti, ponendo un'ulteriore muraglia a difesa della libertà d'iniziativa economica a fronte dell'arbitrio politico⁴.

Quindi Pechino, tentando di colmare un ritardo plurisecolare per poter rinsaldare la struttura del proprio mercato, ha dovuto incamerare quelle norme giuridiche e quelle istituzioni che diedero vita al capitalismo occidentale e alla società aperta; il che significa che la Cina si è impegnata ad applicare norme e principi che nel lungo periodo, secondo molti, saranno la causa della frantumazione di quanto ancora rimane della società cinese. Nei calcoli dell'Occidente e dei suoi filosofi una società tradizionale/chiusa non può sperare di poter usare il mercato come strumento al servizio della tradizione in quanto ciò rappresenta nel lungo periodo una contraddizione in termini. Ciò dovrà avere effetto anche sulla leadership del partito dato che "la legge e le regole tolgono inevitabilmente ossigeno 'ai padroni' assoluti della politica"⁵.

In Cina, infatti, gli elementi innestati, stanno lavorando profondamente l'intero sistema politico, economico e sociale. Pechino, quindi, si è volontariamente immessa in un percorso forzoso. Come in un sistema di chiuse, infatti, per evitare di ristagnare sempre sullo stesso livello, il Paese deve accettare continue inondazioni di "pezzi di Occidente". Questo dunque significa che a Pechino stanno tentando un esperimento arditissimo: la sopravvivenza della tradizione attraverso un uso selettivo della modernità.

Il primo Premier cinese di impronta seccamente laica e razionale, esercitante il potere senza gli aspetti tradizionali religiosi tipici del confucianesimo, fu Zhou Enlai, primo Premier della Repubblica popolare cinese e Ministro degli Esteri con studi parigini. Era dunque egli stesso stato contagiato dalla *weltanschauung* europea. Con Deng l'asse del potere si sposta nuovamente verso le riforme e l'apertura internazionale, inclusa la luna di miele con gli USA. Uno spostamento che appare ancora più accentuato se si considera l'azione politica di due fondamentali personaggi quali Hu Yaobang e soprattutto Zhao Ziyang, che intendevano estendere le riforme alla sfera politica attraverso l'unica strada percorribile. Scrive Wu Guoguang, riferendosi a Zhao: "quando nel 1986 mi invitò a lasciare il mio mestiere di giornalista al *Quotidiano del popolo* per diventare uno dei suoi consiglieri per le riforme politiche, mi aspettavo di lavorare con un burocrate di partito, un cinico esperto nell'arte di conservare il potere. Invece mi

⁴ A tale proposito basti accennare al fatto che, solo nel 2001, è stato introdotto l'obbligo di una laurea "quadriennale in giurisprudenza, o di un certo numero di anni di esperienza in campo legale se la laurea è in materia non giuridica, e del superamento di un esame di abilitazione nazionale per l'accesso alla carriera giudiziaria". In: Timoteo M., "L'evoluzione della giustizia verso 'la normalità'?", in Osservatorio Asia, *Cina: la conoscenza è un fattore di successo*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 255.

⁵ Cavalera, 2009, op. cit., p.181, enfasi nel testo.

trovai di fronte a un paradosso: un leader deciso a smantellare il sistema che lo manteneva al potere”⁶.

Zhao fu esautorato a seguito dei fatti di Piazza Tienanamen del 1989: era sceso tra gli studenti per cercare un compromesso pacifico pur sapendo che in caso di fallimento la leadership del partito avrebbe usato la mano pesante: la notte del 18 maggio, il Comitato Centrale del partito era stato convocato per approvare la legge marziale: Zhao fu l'unico membro del partito a votare contro e si aprì la strada della repressione e del bagno di sangue. I fatti di Tienanamen mostrano come lo spostamento di Deng in senso occidentalizzante fosse solo limitato e parziale. Per il “piccolo timoniere” la Cina non poteva abbandonare il suo radicamento tradizionale: il carattere autocratico della gestione politica.

A succedere a Zhao alla Segreteria è Jiang Zemin, Segretario del partito a Shanghai. Jiang, 62 anni, è uno dei giovani rampanti, della stessa “squadra” sovietica (ha vissuto in Russia per sei anni) di cui fa parte Li Peng. Tra i suoi principali meriti, in quel drammatico 1989, c'è, agli occhi di Deng, il guanto di velluto con cui ha soffocato le manifestazioni dei democratici a Shanghai, senza aver bisogno dell'intervento dell'Esercito. Presto diviene il nuovo delfino.

È un segnale. È quella la linea pragmatica che il Governo dovrà adottare negli anni a venire: liberalizzazioni e modernizzazione del Paese, ma pugno fermo per bloccare qualsiasi velleità di democratizzazione. Pugno fermo, ma se possibile non cruento. Pechino non dovrà più turbare i sonni delle opinioni pubbliche internazionali e dei loro governi e investitori con le scene dei carri armati in piazza. C'è però un ulteriore elemento rilevante. Jiang può essere a tutti gli effetti considerato l'interprete più ortodosso del denghismo: *laissez-faire* più capitalismo di Stato (allevamento e rafforzamento di campioni nazionali e loro proiezione all'estero attraverso la strategia del “go global”) e nel contempo chiusura totale verso una qualsiasi riforma politica del sistema in senso democratico.

b. L'ascesa al potere di Hu Jintao

L'avvento al potere di Hu Jintao e Wen Jiabao è un ritorno al passato, o meglio l'asse pare spostarsi più verso un ritorno a Confucio: nelle loro biografie e soprattutto nel loro agire politico, infatti, si rintracciano alcune somiglianze con il duo Mao-Zhou. Dal 1982 al 1984 Hu Jintao è a capo della lega della gioventù del partito, organizzazione che era stata potenziata dai radicali negli anni del crepuscolo di Mao, ma riesce a rendersi bene accetto alla corrente riformista degli uomini di Deng. Ricopre incarichi nel Governo locale delle province interne del Paese come il Tibet, ma trascorre la maggior parte del tempo a Pechino: si dice soffra l'altitudine della regione himalayana. Ne approfitta così per far avanzare la propria posizione all'interno di Zhongnanhai. Ha fama di democratico, ma è fulmineo nell'imporre la legge marziale in Tibet per sedare le manifestazioni del 1988, così come è pronto con un telegramma, in uno dei pochi

⁶ Citato in: Rampini F., *Il secolo cinese*, Milano, Mondadori, 2005, p. 143.

momenti di soggiorno a Lhasa, nell'esprimere la sua più totale solidarietà a Deng, nel momento in cui i carri armati scendono nelle piazze di Pechino.

Si mette sulla scia di Jiang e della sua politica di sviluppo delle aree costiere, si fa paladino della teoria delle tre rappresentanze ma, appena si rende conto di avere maggiore spazio di manovra, inizia a costruire il suo consenso facendo leva sulle precedenti esperienze nelle aree interne del Paese e sui suoi legami con la Lega Giovanile, un tempio dei radicali di sinistra. Con queste manovre, nel 1992 diviene il più giovane membro del Comitato Permanente del Politburo al XIV Congresso Nazionale, su pressione di Deng. Tra le altre cose gioca a favore di Hu anche la sua opposizione a Zhao Ziyang, il che, agli occhi di Deng, significava che Hu avrebbe rappresentato un argine per impedire un eventuale ritorno al potere di Zhao e quindi delle riforme politiche del sistema.

Per molti aspetti Hu è un tipico esempio di leader tecnocratico della quarta generazione in ascesa. Si laurea nel 1965 alla Tsinghua, la più prestigiosa università cinese, in ingegneria idraulica, e si iscrive al partito nel 1964, un anno prima della laurea. Inizia la sua ascesa all'interno della tecnostuttura del partito. Negli anni Settanta e Ottanta, il suo primo mentore è Song Ping, "un fiero avversario delle 'derive mercatiste'"⁷. Song sponsorizza l'avanzamento di Hu in posizioni di maggior rilievo.

Con la sua *sponsorship*, Hu inizia il suo percorso nella Lega Giovanile del PCC, fino a diventarne Primo Segretario nel 1984. Dal 1985 al 1988 Hu è a capo del partito nel Guizhou, una delle province più povere della Cina. Dal 1988 al 1992 ricopre il ruolo di capo del partito in Tibet: è il primo civile ad essere nominato in quella posizione nella storia della Repubblica Popolare Cinese. Durante il suo incarico stronca le rivolte tibetane. Nel 1992 partecipa a stilare la lista delle nomine al nuovo Comitato Centrale del partito, prefigurando così la sua straordinaria promozione nel Comitato Permanente del Politburo che diventerà effettiva durante il XIV Congresso nazionale, tenutosi quello stesso anno. Dal 1993 al 2002 è Presidente della Scuola Centrale del PCC. Nel 1998, Hu è Vice-Presidente della Repubblica, divenendo, nella gerarchia del cerimoniale, secondo solo a Jiang Zemin. Posizione che gli offre la possibilità di incontrare i leader stranieri e conquistare una visibilità internazionale di gran lunga maggiore rispetto al passato. Al IV Plenum del XV Comitato Centrale, nel settembre del 1999, Hu è nominato Vice-Presidente della Commissione Militare Centrale.

Tutta l'ascesa di Hu è dovuta dunque alla sua capacità di tessere relazioni a lui vantaggiose all'interno delle istituzioni dove ha operato: la Scuola Centrale del partito, la Lega Giovanile del partito e l'università di Tsinghua.

Questo non significa che tutti coloro che si sono laureati alla Tsinghua facciano parte della corrente di Hu, né che tutti i funzionari che si sono formati alla scuola del partito possano essere etichettati come suoi uomini. In effetti, alcune delle figure più importanti nella cricca di Tsinghua, per esempio Wu Bangguo, Huang Ju e Zeng Peiyan, sono (o sono stati) notoriamente molto più vicini a Jiang Zemin e al gruppo di Shanghai che a Hu Jintao. Ma proprio il fatto di far parte di circoli esclusivi e trasversali ai due grandi schieramenti del mondo politico cinese, i radicali e i riformisti, ha giocato a favore di Hu.

⁷ Cavalera, 2009, op. cit., p. 95.

Il vero centro del potere politico di Hu è tuttavia quello legato alla Lega Giovanile e agli uomini con cui ha condiviso la sua militanza politica. La Lega Giovanile comunista rappresenta la principale organizzazione politica giovanile presente in Cina e, in quanto tale, costituisce un elemento fondamentale del sistema politico istituzionale cinese. È attraverso la Lega che il partito influenzava indirettamente i valori e il comportamento dei giovani, inibendo peraltro la formazione di associazioni autonome dal partito. La formazione ultraortodossa cui erano, e in parte sono, sottoposti i militanti era vista come un elemento essenziale per la sopravvivenza del regime, sia perché strumento utile a forgiare una fedeltà al partito e allo status quo, sia in quanto bacino per reclutare i nuovi leader o, come ebbe ad esprimersi lo stesso Mao, “coltivare i successori rivoluzionari”.

Col tempo la Lega è andata acquisendo sempre più forza, tanto da trasformarsi in una vera e propria fazione che ha iniziato a rivaleggiare con la “fazione di Shanghai” legato a Jiang Zemin e fonte essenziale del suo potere. Un antagonismo alimentato anche dallo strapotere che gli uomini di Jiang erano andati acquisendo a fronte delle remore che continuavano ancora a gravare sulla Lega. Infatti, le sue attività erano state sospese negli anni della rivoluzione culturale, e alla sua riapertura era diventata uno dei maggiori centri di potere della sinistra radicale, e così negli anni di Deng e di Jiang la Lega sconta questo suo passato massimalista.

Sugli uomini della Lega, pertanto, continuavano ad avere la meglio su coloro che avevano approfittato dei più tradizionali canali di ascesa ai massimi livelli del partito: il nepotismo dei “principi rossi” o il benvolere di uomini chiave del partito. Questo dato e il risentimento nei confronti della “fazione di Shanghai” coagula il consenso degli uomini della Lega intorno a Hu, che è percepito come uno dei loro. È un sentimento di rivalsa contro le vecchie gerarchie del partito e contro gli uomini che hanno fatto perno su Shanghai per crescere politicamente.

Hu è arrivato al vertice facendo leva su questi legami e su queste affiliazioni, senza avere però alle sue spalle una forte e strutturata corrente. Man mano che inizia a crescere la sua libertà di manovra, fa partire la macchina per la costruzione del suo blocco di potere all'interno delle istituzioni. Il primo passo è la nomina ai vertici del Governo locale e, a livello provinciale del partito, degli uomini a lui più vicini al tempo della comune militanza all'interno della Lega. Erano solo cinque nel settembre del 2002, tredici nel febbraio del 2005, ventisei nel 2007.

Inoltre, tutti coloro che erano a capo del partito o del Governo locale prima del XVI Congresso Nazionale si sono guadagnati un seggio nel Comitato Centrale. Mai prima nella storia della Repubblica Popolare Cinese tanti capi provinciali del partito sono stati nominati ai livelli più alti della direzione nazionale. Le posizioni di vertice a livello provinciale, dunque, rappresentano ora i veri trampolini di lancio per l'ascesa politica, tanto da poter essere considerati la seconda linea del partito subito dietro a Hu Jintao, Zeng Qinghong, Wen Jiabao e pochi altri. È questo il nuovo esercito di Hu, sul quale ha costruito la sua forza.

c. Wen Jiabao, Xi Jinping, la “fazione di Shanghai” e i “principi rossi”

L'ascesa e il consolidamento del potere di Hu Jintao non si è basato solamente su un'attenta strategia di mettere i propri uomini dalle cariche del Governo locale in *pole*

position per le nomine negli organismi nazionali, ma ha scatenato anche una guerra per ridimensionare la “fazione di Shanghai”⁸. Attraverso la lotta alla corruzione nella città, infatti, il Governo sta procedendo a eliminare gli avversari in passato vicini a Jiang Zemin. L’apice è stato raggiunto con l’arresto di Chen Liangyu, Segretario del PCC di Shanghai, coinvolto in un caso di diversione di fondi pensione in speculazioni nel settore immobiliare.

Chen era considerato fra i massimi oppositori delle politiche di Hu e Wen Jiabao. In questo senso l’arresto di Chen Liangyu è stato il primo segnale del fatto che Hu Jintao si sentiva più saldo in sella, tanto da epurare gli avversari (Chen non è il solo ad esser caduto nella campagna anticorruzione) e da aprire spazi liberi per i suoi uomini nel Comitato Centrale del Politburo.

A tale proposito può essere interessante mettere in evidenza come man mano che il processo di consolidamento del potere di Hu si esplicava, gli organi del partito hanno iniziato a dare con dovizia di particolari notizie delle rivolte che costellavano le aree interne, sempre più dettagliate statistiche della potabilità delle acque e della povertà diffusa nelle campagne, e sempre più pressanti appelli per una crescita più armoniosa; difficile nascondere il sospetto che non si tratti di una *perestroika* alla cinese, ma di un grido di battaglia di Hu contro Jiang Zemin. Troppo impietosa e poco trionfalistica la descrizione della situazione del Paese fatta da Wen Jiabao all’Assemblea Nazionale del Popolo nel marzo del 2006. In quella occasione, Wen aveva denunciato i guasti dell’impetuoso sviluppo cinese: la Cina “attraversa una fase molto difficile. Si sono accumulati conflitti profondi e nascono nuovi problemi che non possiamo ignorare”. Descriveva una crescita economica surriscaldata, squilibrata da eccessi di investimento e gravida di rischi: “i fenomeni di sovrapproduzione sono evidenti, i prezzi calano, le scorte si accumulano, molte imprese vedono calare i profitti e altre sono in perdita e i rischi finanziari aumentano”. Invocava un “Piano Quinquennale” per arrestare la distruzione dell’ambiente. Denunciava la mancanza di assistenza sanitaria, istruzione, alloggi per la popolazione più povera.

Le dichiarazioni di Wen Jiabao erano troppo inusuali, per giunta alla presenza della stampa internazionale, per non avere il sospetto che fossero anche un’arma ideologica da utilizzare nella lotta per il potere contro gli uomini di Shanghai (che affondano le radici nelle aree costiere caratterizzate dai forti legami con il mondo finanziario ed economico, e che maggiormente hanno giovato dello sviluppo da perseguire “ad ogni costo” professato da Jiang). “Una crescita armoniosa”, diventa pertanto lo *slogan* della quarta generazione, ma anche il vessillo, dunque, della lotta di potere che si è consumata in Cina in vista del XVII Congresso, una lotta che si conclude con un rafforzamento degli uomini di Hu in alleanza con i “principi rossi”⁹ e un ridimensionamento dei fedeli di Jiang Zemin.

In altre parole Hu Jintao, con il benessere di Zeng Qinghong, mentore dei “principi” ed ex-braccio destro di Jiang, ha espugnato il cuore del consenso politico di Jiang Zemin, che ora appare saldamente in mano alla fazione dei “principi”, ormai fedeli alleati del Presidente. L’ascesa dei “principi rossi” non va infatti letta come un’erosione dell’influenza di Hu. A considerare la carriera politica di Xi Jinping si può, infatti, chia-

⁸ Con “fazione” o in senso più dispregiativo “cricca di Shanghai” si intendono quegli uomini vicini all’ex-Premier Jiang Zemin e sostenitori della teoria che la Cina debba perseguire la crescita economica a qualsiasi costo.

⁹ Per “principi rossi” si intendono quei membri conservatori del PCC figli degli *ex-leader* maoisti.

ramente notare come molte delle tappe da lui percorse hanno nel tempo incrociato quei circoli esclusivi della vita politica cinese dove Hu stava consolidando il suo potere.

Xi Jinping, considerato a torto un uomo lontano da Hu Jintao, è invece la quintessenza di quella trasversalità di contatti che hanno fatto la forza dell'attuale Presidente. Il padre era il Vice-Premier Xi Zhongxun, architetto delle zone economiche speciali di Shenzhen, più volte andato in disgrazia sotto Mao e riabilitato con Deng. Entra nella Lega Giovanile del PCC nel 1971 e nel partito nel 1974, nel pieno della rivoluzione culturale. Nel 1975 entra all'università di Tsinghua, nella facoltà di ingegneria chimica. Dopo la laurea nel 1979 è subito identificato per il vivaio degli alti dirigenti ed entra nell'ufficio politico centrale del Consiglio di Stato, il Governo cinese.

A partire dal 1982 inizia la sua gavetta amministrativa nella povera Provincia dell'Hebei dove resta fino al 1985. Dal 1985 al 1988 è Commissario Politico della Polizia nello Hebei e poi nello stesso anno viene mandato nella delicata provincia del Fujian, davanti a Taiwan, dove arriva a ricoprire le più alte cariche politiche. Il successo gli fa guadagnare, nel 2002, un posto nel Comitato Centrale e la prestigiosa poltrona di Segretario della Provincia del Zhejiang, la prosperosa area intorno a Shanghai.

Dopo l'esautorazione di Chen Liangyu, il fedelissimo di Jiang Zemin a Shanghai, è Xi Jinping a prendere in mano le redini della città. In seguito alla sua nomina a membro permanente del Comitato Centrale del Politburo, è Yu Zhengsheng a prendere il posto alla guida di Shanghai, anch'egli un "principe rosso", figlio dell'ex-Ministro Huang Jin, e precedentemente a capo del partito nella Provincia di Hubei. Non lontani da Hu appaiono gli altri volti nuovi entrati nel Comitato Permanente. Innanzitutto He Guoqiang, un ingegnere chimico nato nel 1943, già a capo del Dipartimento Organizzazione, e a cui andrà la responsabilità della disciplina dei 72 milioni di membri del partito. E poi il più anziano dei neopromossi: il capo della sicurezza, Zhou Yongkang, nato nel 1942, già Ministro della Polizia.

Nel complesso la vittoria di Hu non sta nell'aver completamente spazzato dalla scena politica una fazione, ma nell'esser riuscito a comporre i dissidi, armonizzare il quadro e prevenire la lotta per bande all'interno del partito. Si è conquistato l'appoggio dei "principi", ma allo stesso tempo, dopo aver ridimensionato la forza della "fazione di Shanghai", ha accettato la presenza dell'ormai politicamente anziano Jia Qinglin e di Li Changchun come segnale di distensione e pacificazione. In questo senso potrebbe essere interpretata la condanna a "soli" diciotto anni di carcere per Chen Liangyu, al posto della pena di morte che spesso è associata ai reati come quelli commessi dall'ex-patron di Shanghai.

In altri termini sembra che Hu sia riuscito a costruire un'armonia di forze. Ha ridotto il potere dei seguaci dello "sviluppo ad ogni costo" e delle speculazioni selvagge, ma allo stesso tempo non ha incrementato esponenzialmente quello dei suoi Tuanpai, portatori delle istanze delle campagne e degli esclusi dello sviluppo. Hu non è propriamente un uomo di fazione, la sua carriera politica è anzi il frutto della sua trasversalità di ambienti e relazioni. Tuttavia l'operazione condotta gli ha permesso di inserire il suo protetto Li Keqiang direttamente nel Comitato Permanente, senza che fosse membro del Politburo, una promozione lampo che egli stesso non era riuscito a ottenere e che lo ha portato all'incarico di vice di Wen e probabile suo successore. Così il duo Xi Jinping (di recente nominato Vice Presidente della Commissione Militare Centrale) e Li Keqiang sarà quello designato nel 2012 a guidare la Cina, la quinta generazione. Lo stesso Xi nel settembre del 2009 aveva illustrato i punti della loro futura azione: "integrare i principi

del marxismo con le caratteristiche della Cina; rafforzare il partito perchè sia al servizio dello sviluppo economico e sociale; governare il popolo mantenendo il legame di “carne e di sangue” con il partito; perfezionare il meccanismo di democrazia; promuovere la moralità dell’azione politica”.

Anche l’arrivo al potere della quarta generazione aveva suscitato le stesse aspettative, soprattutto tra gli osservatori internazionali, circa l’avvio di una quinta modernizzazione, quella politica, che includesse cioè la democrazia. Ed alcuni segnali sembravano dare adito a tale aspettative: le già citate denunce dei danni prodotti dallo sviluppo ad ogni costo, gli attacchi alla crescente polarizzazione sociale, la trasparenza in occasione dell’ondata epidemica della SARS nel 2003. Ma quelle speranze sono andate tradite. Hu Jintao ha chiuso le porte ad ogni prospettiva di riforma politica. Ha di fatto sdoganato il confucianesimo (almeno in chiave di stasi e accettazione dello status quo), perchè funzionale al mantenimento dell’attuale assetto politico. Ad osservatori e cronisti è apparso misterioso e schivo, compare raramente in pubblico, più che timido se paragonato con lo spigliato Wen Jiabao, simile per questi tratti a Mao. Tale atteggiamento non è accidentale, non è cioè legato alle peculiarità del curriculum politico e personale di Hu Jintao (a tale proposito molto si è scritto circa il fallimento di Hu di ottenere una riabilitazione da parte del Partito della figura paterna, vittima delle Guardie Rosse e che lo avrebbe pertanto portato ad un comportamento ortodosso per essere accettato all’interno dell’*establishment*). È anzi un’esigenza resa necessaria dal tentativo di far convincere il mercato (che è la base della società aperta) con l’autoritarismo (tratto essenziale della società chiusa): la più alta carica dello Stato non può pertanto che essere parte di quella linea immaginaria che lega la figura dell’Imperatore della Cina antica con quella di Mao ma è lo sfondo, che si vuole rendere immutabile, della Cina millenaria.

Diversa la figura di Wen Jiabao, che si immette nella tradizione degli alti funzionari di corte del movimento dell’autorafforzamento e che, basti leggere il recente libro di Ji Chaozhu *L’Uomo alla destra di Mao*, ha modellato la sua figura politica su quella di Zhou Enlai, e risente fortemente delle posizioni di Zhao Ziyang. Non bisogna infatti dimenticare che nel giugno del 1989 Wen era in piazza Tienanmen insieme a Zhao per esortare gli studenti a smobilitare. A lungo si è pensato che Wen non sia caduto vittima delle epurazioni post-Ottantanove per il suo equilibrismo (e cinismo) politico. Mentre scortava il riformista Zhao Ziyang in Piazza Tienanmen, parlava con l’ala che stava premeditando il massacro dei manifestanti. Si presentò dal Premier di quegli anni Li Peng, il nemico degli studenti, per chiedergli l’autorizzazione ad affiancare Zhao nell’estremo tentativo di evitare il massacro. Ciò fu in seguito valutato come un gesto di accortezza e di rispetto¹⁰.

d. La scommessa della prossima leadership cinese

La questione principale della prossima leadership cinese è legata al fatto se essa oserà aprire il cantiere delle riforme politiche, avviare cioè la transizione. Transizione, è bene ripeterlo, necessaria, perchè la convivenza forzata di tradizione e modernità non

¹⁰ *Ibidem*, p. 98

può che rendere schizofrenico il sistema cinese. Secondo molti sarà difficile che la prossima leadership del partito possa spontaneamente e senza nessun evento traumatico procedere lungo la via delle riforme politiche, e questo per una ragione molto semplice. Riforme politiche significano pluralismo politico vero, e ciò implica che la quinta generazione, come stava facendo Zhao, dovrebbe lavorare a smantellare il sistema che li ha portati e li mantiene al potere; in altre parole, dovrebbe lavorare alacremente per preparare l'estromissione della scena politica del partito comunista cinese quale unico detentore monopolistico del potere.

Un evento traumatico non deve per forza essere un evento violento. La crisi economica e le reazioni internazionali, in particolare quella americana, stanno creando seri problemi a Pechino. È vero che la Cina ha tenuto botta al colpo inferto dalla straordinaria turbolenza economica (le esportazioni non sono crollate, complice il basso costo dello yuan, e le importazioni crescono, segno che il mercato interno sta facendo la sua parte), tuttavia la crisi sta facendo venire al pettine i nodi del sistema cinese. La trentennale galoppata di sviluppo ha creato una polarizzazione dei redditi molto marcata, con un Indice di Gini che assume valori molto alti, intorno al 0,5. Questo significa, per dirla con David Harvey, che a Pechino, con Deng si è applicata, in maniera probabilmente più ortodossa rispetto ad altri Paesi, la ricetta neoliberista: che significa libero mercato, ma anche lo smantellamento delle reti di protezione e promozione sociale, dalla sanità all'istruzione.

L'XI "Piano Quinquennale" aveva messo all'ordine del giorno la necessità di sganciare, per quanto possibile, il sistema economico cinese dal traino delle esportazioni per agganciarlo ad una crescita trainata dai consumi interni. Per far questo era, ed è necessario, trasformare l'alto tasso di risparmio dei cinesi in consumi. Risparmio che ad oggi è visto dalle famiglie cinesi come una forma di assicurazione contro i tiri mancini della sorte e contro le malattie, e come strumento per pagare l'istruzione dei propri figli. Di qui la riforma a tappe forzate del sistema sanitario nazionale, che in pratica deve essere ricostituito ex novo e che entro il 2012 dovrebbe assicurare una copertura sanitaria a circa l'80% della popolazione: una sfida impressionante e che difficilmente potrà essere portata a termine in tempi così brevi.

La necessità di ridurre il peso del fattore esportazioni è, come si è detto, un obiettivo che era già stato previsto nell'XI "Piano Quinquennale". Tuttavia ora si fanno tremende le pressioni europee e soprattutto americane perché si proceda in maniera più spedita su questa strada. Per uscire dalla crisi, come ha ripetuto in continuazione il Segretario al Tesoro americano, è necessario ridurre gli squilibri internazionali o, per dirla in maniera più diretta, è necessario che la Cina esporti di meno e consumi di più, e che gli Stati Uniti importino di meno e risparmino di più. È qui che si inserisce la questione dello yuan. Infatti, sostengono a Washington, Pechino non può assolvere questa compito finché continua a tenere uno yuan eccessivamente basso: le stime vanno da un 20% ad un massimo del 40% rispetto al dollaro. In altre parole uno yuan tenuto artificialmente basso è una forma di *dumping* monetario che fa aumentare le importazioni da parte di americani ed europei delle merci cinesi, e d'altra parte comprime le importazioni cinesi a scapito dei produttori americani ed europei. Con un ulteriore fondamentale risvolto, Pechino, per impedire che il dollaro si deprezzi, il che significherebbe una riduzione relativa del rapporto con lo yuan, è "costretta" ad acquistare dollari sul mercato libero;

di qui l'enorme ammontare delle sue riserve monetarie di cui oltre i due quinti, si stima, siano proprio in dollari.

Non è qui il caso di analizzare se effettivamente lo yuan è sottovalutato rispetto al dollaro e se un suo apprezzamento gioverebbe alle esportazioni americane (ci sono seri dubbi al riguardo). Vale però chiedersi perchè Pechino con tanta ostinazione resti sulla sua posizione. Forse perchè teme che una improvvisa impennata del valore dello yuan possa spezzare le gambe alle imprese *export-led*, il che significherebbe un'impennata della disoccupazione, soprattutto di quei lavoratori migranti che sono già ai margini sociali. Si teme inoltre che tale rivalutazione possa soffiare ulteriormente su un'inflazione già alta, soprattutto per quanto riguarda il prezzo dei generi alimentari, a fronte di salari che restano stagnanti. In altre parole, Pechino non intende rivalutare perchè teme che la stabilità sociale vada in frantumi.

Questo significa che, nonostante fosse stato messo in cantiere nell'XI "Piano Quinquennale" il passaggio da una economia che ha come locomotiva i consumi interni, piuttosto che le esportazioni, non è ancora, e non poteva esserlo, una realtà, dato che con la crisi economica è stato sfatato un mito, e cioè che il mercato, lasciato completamente deregolamentato, non sia in grado di costruire una classe media benestante e consumatrice, ma tenda piuttosto alla polarizzazione dei redditi. La quarta generazione, ha, quindi, erroneamente pensato di poter concedere diritti sociali – la società armoniosa – ad una classe media già esistente: ha dovuto scoprire che questa è il frutto di una creazione politica incentrata su Stato sociale e capitalismo regolamentato.

In secondo luogo, Pechino non intende aumentare lo yuan, né aderire ad un eventuale accordo internazionale in tal senso (il "Plaza II") perchè teme di incappare anch'essa nel "decennio perduto" in cui è caduto il Giappone dopo gli Accordi di Plaza. Inoltre, Pechino teme di veder evaporare il valore dei propri investimenti in dollari se lo yuan si dovesse apprezzare. La parola d'ordine continua ad essere gradualità. Gradualità che significa consentire all'apparato economico di adattarsi lentamente, di evolvere verso un maggiore potere d'acquisto dei lavoratori e permettere alle imprese di spostarsi sui settori a più alto valore aggiunto (dal "made in China" al "created in China", per usare le parole dello stesso Wen Jiabao). Gradualità che significa anche dare a Pechino il tempo di diversificare i propri investimenti, o, in altre parole, di fuggire dal dollaro.

Questo d'altronde significa che al di là di quanto negli ultimi anni si è scritto circa la vulnerabilità americana dovuta alla enorme potenza di fuoco delle gigantesche riserve monetarie cinesi (oltre 2.200 miliardi di dollari) e al fatto che Pechino sia tra i maggiori detentori di *T-bond* americani (oltre 800 miliardi di dollari), è la Cina ad essere in difficoltà, imbrigliata com'è in una sorta di trappola del dollaro, trappola che scatta nel momento in cui negli Stati Uniti parte l'inflazione, cosa che la Federal Reserve sta deliberatamente facendo. È proprio questo timore che ha spinto negli ultimi anni Pechino nei quattro angoli del globo, alla ricerca di investimenti che da una parte soddisfacessero alcune sue esigenze (materie prima, accesso a nuovi mercati, acquisizione di tecnologie, etc.), dall'altra diminuissero la propria esposizione al dollaro.

Tutte queste lesioni e tensioni rischiano di sfociare in una crescente instabilità sociale: la vera bestia nera del Partito, che dopo il fatti di Piazza Tienanmen ha fatto della crescita del benessere collettivo l'unica base della proprie legittimità politica.

Se si incrociano questi problemi economici con le enormi difficoltà che, come si accennava in precedenza, ci sono per una riforma in senso democratico, appare abba-

stanza chiaramente come si prospetti un periodo difficilissimo per la Cina, dovuto proprio all'attrito della convivenza forzata di una società aperta all'interno di una società chiusa. Questo d'altro canto significa che il secolo cinese non è ancora alle porte, e che la leadership del partito è ancora chiamata a risolvere le debolezze interne e le contraddizioni del Paese prima di poter rappresentare un modello da esportazione – il “Beijing Consensus” – un processo, d'altro canto, il cui esito non potrà che avere ripercussioni globali.

24. La strategia globale cinese

di Carlo Jean

a. Il potere nazionale globale

La fine della guerra e la scomparsa di una minaccia territoriale diretta hanno modificato profondamente la strategia, la dottrina militare e la struttura delle Forze Armate cinesi. Dalla strategia di guerra prolungata sul proprio territorio, erede delle tradizioni di guerra di popolo di Mao Zedong, la Cina è passata ad una strategia profondamente influenzata dalla percezione che gli strateghi cinesi hanno avuto dell'efficacia dei bombardamenti di precisione americani nel Golfo e della RMA (Revolution on Military Affairs). Solo facendo propria la rivoluzione delle informazioni, la PLA potrà assolvere i suoi compiti: conservare il potere del Partito Comunista Cinese, mantenere l'integrità territoriale del Paese ed il suo prestigio internazionale, e garantire la sicurezza delle vitali vie marittime. Finora, le priorità sono state quelle di dissuadere Taiwan dal dichiarare l'indipendenza, di sostenere le rivendicazioni territoriali cinesi nel Mar Cinese Meridionale e nel Mar Cinese Orientale, di evitare l'intervento degli *strike groups* aeronavali e anfibi USA nello stretto di Taiwan o contro la Cina continentale, e, infine, di porre le premesse per una futura superiorità globale di Pechino nella "grande periferia cinese". Le intenzioni strategiche di breve periodo sono chiare. Non lo sono invece quelle a più lungo termine. I responsabili cinesi pensano di poter raggiungere completamente gli obiettivi prima delineati nel 2020 e la capacità di prevalere in un conflitto globale con gli USA a metà del XXI secolo. Allora, la Cina dovrebbe avere risolto gli enormi problemi interni socio-economici che deve oggi affrontare. Ma sono proprio gli obiettivi a lungo termine che preoccupano gli Stati Uniti e tutti gli Stati che si trovano inclusi nella "periferia estesa" di Pechino. Lo sono tanto più in quanto la Cina sta sviluppando sistemi d'arma la cui potenza e gittata eccedono di gran lunga le necessità dell'*area denial* e dell'*anti-access* alla Cina continentale. Lo sono anche per la scarsa trasparenza della dottrina strategica, della pianificazione delle forze e dell'entità del bilancio militare cinese.

La strategia globale cinese utilizza una terminologia diversa da quella occidentale. In particolare, fa spesso riferimento a due concetti: il "potere nazionale globale" e la "configurazione strategica del potere", non impiegati in Occidente. Occorre comprenderne il significato per poter capire quali possono essere le intenzioni e le future capacità strategiche cinesi.

Il "potere nazionale globale" consiste nella valutazione degli equilibri di potenza, non tanto nei loro aspetti tecnico-militari, quanto tenendo conto in un unico contesto

delle componenti politiche interne, economiche, tecnologiche, culturali, dell'influenza diplomatica e del prestigio cinese nel mondo. Si tratta di una valutazione che l'Accademia Cinese delle Scienze Sociali effettua anche elaborando parametri numerici, analoghi alle tredici dimensioni dei conflitti, illustrate da Sun Zu nel suo trattato sulla guerra.

Il pensiero strategico cinese è fondato sin dall'antichità sulla convinzione che le guerre siano fenomeni politico-sociali, non tecnico-militari. Nelle valutazioni dell'Accademia delle Scienze Sociali, la Cina sarebbe attualmente al quinto-sesto posto nella graduatoria mondiale delle potenze, ma ad una distanza molto rilevante dagli Stati Uniti ed anche da taluni loro alleati, come il Giappone, la Gran Bretagna e la Francia. Sarebbe più o meno allo stesso livello della Russia. Il tempo giocherebbe però a favore della Cina. Di conseguenza, Pechino deve cercare di evitare un conflitto prematuro con gli Stati Uniti e non apparire minacciosa agli Stati dell'ASEAN. In tal modo, può porre le premesse per divenire una potenza globale in qualche decennio. L'obiettivo presuppone, in particolare, il consolidamento della presenza cinese nell'Oceano Indiano, in cui Pechino segue la strategia, denominata dagli esperti strategici indiani, della "collana di perle". Deve poi evitare che gli accessi al Pacifico continuino ad essere dominati dalle "due catene d'isole" su cui si appoggiano le basi aeronavali degli Stati Uniti e dei loro alleati, dal Giappone all'Australia. Il termine "catene di isole" ricorre frequentemente nei documenti strategici cinesi.

b. La strategia della "collana di perle"

La strategia della "collana di perle" consiste in un complesso d'iniziativa economiche e diplomatiche con cui Pechino sta affermando la propria presenza nel Mar Cinese Meridionale e a ovest degli Stretti della Malacca fino alle coste africane e al Mar Arabico. Essa comporta la costruzione di porti ed aeroporti ed accordi di collaborazione economica e culturale con i Paesi dell'area. Si tratta della "politica del sorriso", denominata nel 1995 dal Presidente Jiang Zemin del *peaceful rise*. Ora è chiamata del *peaceful development*, dato che il termine *rise* è sembrato troppo aggressivo al Presidente Hu Jintao, leader della quarta generazione di dirigenti politici cinesi. I cinesi hanno stabilito una presenza militare continua nelle Isole Spratly che furono, fino al 1995, luogo di scontro con diversi Paesi dell'ASEAN, in particolare con il Vietnam. La Cina sta costruendo poi porti nel Golfo del Bengala in Myanmar ed in Thailandia; altri nel Bangladesh e nella parte meridionale dello Sri Lanka. Un grande porto sul Mare Arabico è in costruzione a Gwadar, nel Balucistan pakistano. Potrebbe essere trasformato in una base militare per controllare lo Stretto di Hormuz, da cui transita il 40% del commercio mondiale del petrolio. Inoltre, la Cina ha concluso recentemente un accordo con le Maldive, per potenziare i porti e gli aeroporti dell'isola, anche per sostenere la crescente presenza della PLAN al largo delle coste somale, dove concorre all'azione antipirateria condotta dalla comunità internazionale. Infine, la Cina sta costruendo un corridoio multimodale trans-himalayano, che la collegherà attraverso il Pakistan a Gwadar, e un altro attraverso la giungla birmana per il collegamento con il Golfo di Bengala. Altri grandi progetti, quali la costruzione di una ferrovia attraverso la Thailandia e di un canale navigabile nell'Istmo di Kra, in Thailandia, sono per ora accantonati per l'opposizione dei Paesi dell'ASEAN. La Cina non ha insistito. Sa benissimo che la sua "politica del

sorriso” ed il suo *soft power* la pongono in grado di realizzare i propri obiettivi strategici senza suscitare preoccupazioni e, quindi, reazioni nell’Asia Sud-orientale. Pechino deve fronteggiare la situazione descritta dal “dilemma della sicurezza”. Le misure adottate da Pechino per proteggere il suo commercio e per rompere l’accerchiamento a cui è sottoposto da parte degli Stati Uniti sono di per sé legittime. Ma l’incertezza circa le sue intenzioni a lungo termine ed anche l’opacità dei suoi programmi militari le fanno considerare dai Paesi dell’Asia Sud Orientale ed anche dagli USA potenzialmente aggressive, almeno a lungo termine. Pechino cerca di diffondere un’immagine rassicurante, anche per evitare che i Paesi che si ritengono minacciati rafforzino i loro legami con gli Stati Uniti, unica potenza in grado di garantire la loro sicurezza. I rapporti di potenza nella regione sono troppo a favore della Cina. Anche l’India, per lungo tempo, non potrà costituire un’alternativa agli USA. È ancora troppo debole. È anche obbligata ad impiegare gran parte delle sue risorse per fronteggiare il Pakistan. New Delhi ha adottato contromisure, quali accordi con il Giappone, la Malaysia e Singapore, e la costruzione di un porto in Iran, situato a nord-ovest di quello di Gwadar e collegato con un’asse stradale all’“anello afgano”. Inoltre, sta espandendo la sua presenza in Afghanistan ed in Asia Centrale anche per contrastare il progetto pakistano di realizzare in Afghanistan una profondità strategica nei confronti dell’India e per accedere alle ricchezze minerarie afgane e dell’Asia Centrale. In questo, l’India ha l’appoggio sia della Russia che dell’Iran. Insomma, esistono tutte le premesse perché si verifichi un nuovo “grande gioco” fra l’India e la Cina proprio nella regione in cui si era svolto, nella seconda metà del XIX secolo, il *great game* fra l’Impero Britannico e quello Zarista. La recente valutazione del servizio geologico statunitense sulle ricchezze minerarie dell’Afghanistan (che ammonterebbero ad un trilione di dollari) e la rapida valorizzazione da parte cinese di una grande miniera di rame a sud-est di Kabul hanno stimolato le iniziative indiane nell’intera regione. La preoccupazione di accerchiamento strategico è stata rafforzata in Cina dalle intese fra gli USA e l’India per il nucleare civile, che si sono recentemente sviluppate con accordi nel settore degli armamenti. Pechino ritiene che anche la Russia, con cui peraltro collabora nella SCO, nutra preoccupazioni nei riguardi dell’aumento della potenza politica, economica e militare della Cina. Per questo motivo, ha rabbiosamente reagito alle accuse di Mosca di aver indebitamente copiato talune tecnologie militari russe, e si è lamentata del fatto che gli armamenti esportati da Mosca in Cina sono di qualità inferiore a quelli venduti all’India. In conseguenza, le esportazioni di armamenti russi, che vedevano la Cina come principale cliente, in grado di far sopravvivere con le sue commesse parte dell’industria militare ex-sovietica, sono crollate a partire dal 2008. Nel 2009, le esportazioni di armi cinesi hanno superato le importazioni. Si sono intensificate poi le attività di spionaggio tecnologico cinese negli USA ed in Europa Occidentale, che mantengono in vigore – almeno formalmente – l’embargo tecnologico decretato nel 1989 a seguito della strage di Piazza Tienanmen.

Ultimamente, la sindrome di accerchiamento di Pechino si è manifestata nelle proteste della ripresa della collaborazione fra le forze speciali americane e quelle indonesiane, che era stata sospesa per la violazione dei diritti umani da parte di queste ultime nella repressione dell’opposizione in Indonesia e della secessione di Timor Est.

Con quest’ultimo, la Cina ha recentemente concluso accordi, volti a ridurre la dipendenza dall’Australia.

Pechino si sforza di agire con estrema cautela, seguendo le indicazioni di Deng Xiaoping, contenute nella cosiddetta “strategia dei 24 caratteri”: “Osserva con calma; consolida in silenzio le tue posizioni; nascondi le tue capacità; non avere fretta, ma lascia che il tempo lavori a tuo favore; mantieni sempre un basso profilo; non pretendere mai la leadership; fornisci qualche contributo alla creazione del bene pubblico internazionale della sicurezza economica e militare, per dimostrare le tue pacifiche intenzioni”. Insomma, seguire la strategia del *swordlessness* che recita “stringi forte la spada, ma nascondila dietro un sorriso”.

La strategia cinese ha avuto grande successo, anche per l’attrazione che la cooperazione economica con la Cina esercita su tutti i Paesi dell’ASEAN ed anche sul Giappone, sulla Corea e sulla stessa Australia. È una strategia del tutto ragionevole che corrisponde ai rapporti di forza attuali. Non contribuisce però a far cessare interrogativi e preoccupazioni circa i reali obiettivi di Pechino nel lungo termine. Ciò accresce l’incertezza anche negli USA, garanti della sicurezza del sistema Asia-Pacifico. Dal canto suo, l’India tende a realizzare un’egemonia in Asia Meridionale e nell’Oceano Indiano. Ritiene la Cina il suo principale competitore strategico, anche perché sostiene il Pakistan, a cui ha fornito tecnologie nucleari e missilistiche. La strategia della “collana di perle” accresce le preoccupazioni di tutti i Paesi dell’area, che non sono convinti più di tanto degli intenti solo pacifici della Cina. Non sono tranquillizzati dall’argomentazione che l’Impero Cinese, pur imponendo tributi ai Paesi dell’Asia Sud-Orientale, non aveva mai perseguito una politica di espansione territoriale, e che la Cina attuale seguirà la stessa politica.

c. La strategia della “doppia catena di isole”

Dal canto suo, la “doppia catena di isole” limita l’accesso dal Mar Cinese Orientale e dal Mar Giallo alle vie oceaniche del Pacifico verso le Americhe. In entrambe le “catene”, esistono basi aeronavali degli Stati Uniti e dei loro alleati. In caso di conflitto, la Cina vedrebbe bloccati i traffici marittimi con le Americhe, che stanno divenendo vitali per la sua economia, al pari di quelli dell’Oceano Indiano.

La prima “catena di isole” si sviluppa dal Giappone Meridionale ad Okinawa, Taiwan, le Filippine, l’Indonesia ed il Vietnam. Taluni la prolungano alla grande base aeronavale di Diego Garcia che gli USA affittano dalla Gran Bretagna, per giungere sino alle coste del Sud Africa.

La seconda “catena di isole” si estende dal centro del Giappone alla grande base aeronavale di Guam – la più grande del mondo – alle isole Marianne e all’Australia.

La PLAN non è in grado di competere con le Marine degli Stati Uniti e dei loro alleati per ottenere il *sea control* necessario a proteggere i traffici cinesi ed impedire l’avvicinamento dei poderosi *strike groups* americani alla Cina continentale. Non potrà mai realizzarlo, data la geografia della Cina. La strategia adottata della Cina per contrastare tale minaccia è tipicamente “asimmetrica”. È un’asimmetria particolare, diversa da quella dei conflitti a bassa intensità. Fa leva su tecnologie molto sofisticate. Talune (armi antisatellite e cibernetiche) sono volte a neutralizzare o, almeno, a degradare i “moltiplicatori” di potenza delle forze aeronavali e anfibe americane. Altre, in particolare i missili in grado di colpire fino a 3.000 Km bersagli mobili a bassa velocità come

le navi – ma anche nuove generazioni di sommergibili molto silenziosi, quindi difficilmente rilevabili, dotati di *cruise* antinave supersonici e di siluri iperveloci, o mine marine tecnologicamente molto sofisticate ed operanti da fondali profondi, sono finalizzate ad ingaggiare direttamente le grandi navi di superficie americane con “sciami” di armi offensive, in modo da saturarne le difese. Anche se non sono in grado di affondare una grande nave, esse sono però in condizioni di neutralizzarla e di impedirle di continuare la sua missione.

d. La “configurazione strategica della potenza”

Il secondo termine, non utilizzato in Occidente, ma di normale uso da parte degli esperti strategici cinesi, è quello della “configurazione strategica della potenza”. Anch’esso ha natura e contenuti multidimensionali. Indica la necessità strategica di trasformare le minacce in vantaggi e di adeguarsi alla situazione reale. Ad esempio, la polarizzazione degli Stati Uniti nella difesa di Taiwan offre diverse opportunità alla Cina. Innanzitutto, quella di attirare le forze aeronavali statunitensi in un’area in cui Pechino può esprimere tutta la sua potenza ed infliggere agli USA perdite decisive, anche sotto il profilo politico-psicologico. Non va sottovalutato il valore simbolico che, nell’immaginario collettivo americano e mondiale, avrebbe l’affondamento di una grande portaerei, simbolo della superiorità strategica globale degli USA e della loro capacità di proiezione di potenza su tutte le periferie dell’Eurasia. La distruzione di una portaerei non solo avrebbe un grande impatto psicologico, ma gli USA perderebbero alleati, dato che molti Paesi sarebbero pronti ad allinearsi sulla Cina se fosse percepita come probabile vincitrice di un conflitto. In secondo luogo, la priorità assegnata a Taiwan obbliga gli Stati Uniti a mantenere avanzate molte delle loro forze, utilizzando le basi esistenti nella “prima catena di isole”. Da Okinawa alle Filippine, le opinioni pubbliche sono sempre più contrarie alla presenza militare americana. Ciò permette alla Cina di fomentare l’ostilità nei confronti degli Stati Uniti, di eroderne prestigio e credibilità e di dimostrare ai Paesi dell’ASEAN quanto poco affidamento possano fare sulla garanzia militare USA.

La strategia cinese è pronta a sfruttare tutte le opportunità che sempre presenta ogni variazione di situazione e ad adattarvi strategia e pianificazione delle forze. Tipico è il caso della SCO, che la Cina co-presiede con la Russia. Essa è utilizzata per aumentare la presenza ed influenza cinese in Asia Centrale; quindi, con obiettivi che contrastano con l’interesse russo di mantenere il completo controllo delle Repubbliche Centro-Asiatiche e sulle loro risorse naturali.

Per evitare attriti con Pechino, Obama ha “degradato” l’alleanza con l’India, capolavoro diplomatico dell’Amministrazione Bush, ed ha rinunciato, su richiesta cinese, di far partecipare la portaerei George Washington alle esercitazioni con le forze della Corea del Sud, effettuate nel luglio 2010 nel Mar Giallo. Ora sembra aver mutato rotta, soprattutto a causa dell’accresciuta assertività.

25. La strategia e la dottrina militare

di Carlo Jean

a. Le trasformazioni dell'Esercito di Liberazione Nazionale e la dottrina strategica e tattica della PLA

La fine della guerra fredda e l'enorme crescita della Cina hanno modificato le strutture e gli equilibri internazionali di potenza e le strategie di sicurezza. Dagli assetti finalizzati alla condotta di una "guerra totale prolungata di popolo" la PLA sta subendo una profonda trasformazione. Essa dovrebbe metterla in condizioni di vincere "guerre limitate e locali in condizioni di informatizzazione", termine utilizzato in Cina per indicare il tipo di guerra che la PLA si prepara a combattere, e che non è altro che quella della RMA americana. Massima importanza viene attribuita – come d'altronde lo è stato e lo è in USA, con la *network centric warfare* – all'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione, come moltiplicatori della potenza difensiva ed offensiva. Le dichiarazioni dei responsabili politici e militari ed i documenti ufficiali affermano che la Cina difenderà la propria sovranità, integrità territoriale e regime politico ("dittatura democratica del popolo"), ma che mai inizierà una guerra d'aggressione. Tuttavia, in caso di conflitto, il compito delle Forze Armate cinesi sarà quello di prendere quanto prima l'iniziativa e di annientare il nemico.

Si tratta di un punto controverso della dottrina militare cinese, anche perché la Cina definisce "contro-attacchi di autodifesa" gli interventi effettuati nel 1950-53 a sostegno della Corea del Nord nonché i conflitti frontalieri con l'India (1962), con l'URSS in Estremo Oriente sui fiumi Ussuri ed Amur (1968) e con il Vietnam (1979). Quest'ultimo pose in luce tutte le debolezze della PLA e la sua incapacità di effettuare proiezioni di potenza a distanza per la mancanza di un adeguato sostegno logistico. Le armate cinesi entrate in Vietnam, dopo un'iniziale travolgente avanzata, rimasero senza rifornimenti e furono costrette ad una disastrosa ed umiliante ritirata. La crescita economica, il miglioramento del livello tecnologico dell'industria cinese, lo sforzo gigantesco di acquisizione di tecnologie in Occidente ed una capacità di *reverse engineering* comparabile solo a quella del Giappone della rivoluzione Meiji prima e del secondo dopoguerra poi, hanno permesso alla PLA un grande ammodernamento. Tra le varie Forze Armate, la priorità è stata data alla Marina, alla Seconda Artiglieria (come sono denominate le forze missilistiche) e all'Aeronautica. Grande rilevanza è poi attribuita alla *cyber war*, alla distruzione dei satelliti nemici e ai minisatelliti, da utilizzare in caso di attacco al sistema satellitare cinese (100 satelliti in orbita nel 2010, che potrebbero divenire 200 nel 2020), per reintegrarne le capacità sia di telecomunicazione sia di os-

servazione della terra. L'ammmodernamento delle forze terrestri procede con minore rapidità, con l'eccezione di quelle componenti come la Forza d'Intervento Rapido. Ma, seppur lentamente, l'intera PLA sta trasformandosi da un esercito di massa, formato da coscritti, in una forza professionale volta a combattere in "condizioni di informatizzazione". Pure la direzione dell'industria degli armamenti è stata completamente ristrutturata, forse anche per attenuare il controllo che su di essa esercitava lo Stato Maggiore Generale. Come si dirà più nel dettaglio in seguito, nel 2008 la COSTIND (Commissione per la Scienza, la Tecnologia e l'Industria per la Difesa Nazionale) – posta alle dipendenze della Commissione Militare Centrale e che attuava i programmi del Dipartimento per gli Armamenti dello Stato Maggiore Generale – ha perso la sua autonomia. È stata posta alle dipendenze del Ministero dell'Industria e delle Tecnologie dell'Informatizzazione – con il nome di SASTIND (Amministrazione Statale per la Scienza, la Tecnologia e l'Industria per la Difesa Nazionale).

Dibattuto in Occidente è se la dottrina militare cinese includa il concetto di guerra preventiva ricompreso nel concetto di "contro-attacco di autodifesa", ma da un punto di vista tecnico sembrerebbe che la PLA stia preparandosi per poterlo effettuare. Lo dimostrano le numerose esercitazioni senza preavviso, nonché le ripetute affermazioni sulla necessità di utilizzare la sorpresa, soprattutto quando l'avversario è qualitativamente o quantitativamente superiore ed occorre degradarne preventivamente i moltiplicatori di potenza. In tale contesto, molta importanza viene attribuita alla *cyber war* ed alla guerra elettronica in cui l'uso della forza non comporta un'aggressione inequivocabile, condannata dal diritto internazionale, come nel caso di operazioni "cinetiche". Più discusso è se in tale categoria di operazioni di "non-guerra" possa essere collocato anche l'impiego di armi ASAT, con testata ad impatto diretto, oppure *laser*. Questo, per inciso, aumenta le preoccupazioni americane sull'acquisizione da parte della Cina delle capacità di provocare una Pearl Harbour spaziale. Essa degraderebbe grandemente la potenza degli Stati Uniti. La loro *situation awareness* è fondata sugli *assets* satellitari. È probabile che nel prossimo futuro la difesa e l'attacco dei satelliti (*counter space operations*) acquistino grande priorità nelle pianificazioni militari di tutte le grandi ed anche delle medie potenze. Per fronteggiare la possibile diminuzione di efficienza delle proprie reti satellitari, importanza crescente verrà attribuita sia ai minisatelliti per lanci di opportunità sia agli UAV pesanti, che hanno prestazioni sempre più simili a quelle dei satelliti sia da telecomunicazione sia da ricognizione.

Il dibattito sulla guerra preventiva si estende alla dottrina d'impiego delle armi nucleari o del migliaio di missili puntati su Taiwan, che dovrebbero essere tutti dotati di testate convenzionali. Ufficialmente, la Cina adotta una dottrina di *no first strike* e di *no first use* nucleare. Essa sembra però in contrasto logico con la definizione data dai responsabili cinesi del "contro-attacco di autodifesa". La questione costituirà uno dei punti centrali nei futuri colloqui strategici fra i Presidenti americano e cinese. Una corsa al riarmo nucleare fra USA e Cina eroderebbe quanto rimane del già disastroso Trattato di Non Proliferazione Nucleare.

Nella dottrina strategica e tattica, la PLA fa costante riferimento ai concetti dei grandi teorici strategici cinesi, da Sun Zu a Sun Lin. Ad esempio, nei riguardi dello sfruttamento delle vulnerabilità avversarie, della sorpresa, dello stratagemma, del mantenimento del segreto, dell'importanza dello spionaggio, dell'*intelligence* e della *counterintelligence*. Nel settore dell'*intelligence*, la Cina dispone di apparati che sono terzi al

mondo, solo dopo quelli degli Stati Uniti e della Federazione Russa: l'MSS (Ministero per la Sicurezza dello Stato), servizio d'*intelligence* esterna, e il MIS (Ministero per la Sicurezza Interna), che è simile all'FSB russo ed incaricato del controspionaggio e del controllo politico e sociale, in particolare nelle regioni – come il Sinkiang ed il Tibet – in cui esiste rischio di rivolte. Il DIS (Dipartimento dell'Intelligence Militare) si interessa anche dello spionaggio tecnologico, con particolare riferimento alle tecnologie duali di utilizzazione sia militare che commerciale.

In maniera analoga a quanto avveniva nell'URSS per il KGB, i due Ministeri hanno una doppia dipendenza, sia dal Consiglio di Stato, cioè dal Governo, che dal Partito. Il DIS dipende dallo Stato Maggiore, ma fa capo, tramite la Direzione Centrale Politica (organismo parallelo allo Stato Maggiore Generale) alla Commissione Militare Centrale, supremo organo di comando politico-strategico, e di cui sono membri i vertici sia del Partito che del Governo. Essa è presieduta dal Presidente Hu Jintao.

b. L'organizzazione del vertice politico-militare

L'organizzazione della Difesa fa capo alla CMC (Commissione Militare Centrale). Tale organismo ha conosciuto nel tempo varie trasformazioni.

Nel 1949, l'organizzazione del PCC era plasmata su quella della PLA e quella dello Stato sul PCC. Nel 1954, Mao decise di costituire la Commissione Militare Nazionale – organo consultivo del Comitato Centrale del partito – da cui dipendeva la CMC, organo invece dello Stato e vertice strategico nazionale. La Commissione Militare Nazionale fu soppressa ai tempi della rivoluzione culturale, ma ricostituita da Deng Xiaoping nel 1980 e, poi, fusa con quella Militare Centrale. Quest'ultima è oggi un organo sia dello Stato che del partito ed è – come si è detto – presieduta dal Segretario del PCC, che è anche Presidente della Repubblica. Questo sistema del “doppio cappello” è caratteristico di tutto l'ordinamento istituzionale cinese e deriva dalla volontà del partito di esercitare un controllo capillare in ogni settore.

Nell'organismo dominarono i militari fino all'inizio degli anni Novanta. Dopo Deng Xiaoping, cessò la presenza massiccia nelle massime cariche dello Stato di personalità provenienti dalla PLA e di militari in servizio.

L'apparato del partito rispecchia la struttura dello Stato e svolge nei confronti di quest'ultimo un ruolo di direzione e di controllo. Di fatto, i vertici del PCC coincidono con quelli dello Stato. L'unica eccezione fu Jiang Zemin, che venne sostituito da Hu Jintao come Segretario Generale del PCC nel XVI Congresso del partito nel novembre 2002, ma rimase Presidente dello Stato e della Commissione Militare Centrale fino al marzo 2003, quando cedette entrambe le cariche a Hu.

Oggi, nella CMC prevalgono i vertici politici del PCC. La perdita di peso della PLA e l'attenuazione dei suoi legami con l'industria degli armamenti (nel 1998 il 70% delle produzioni delle industrie degli armamenti era commerciale e ciò produceva ampi fenomeni di corruzione nella PLA) stanno causando una vera e propria “rivoluzione” organizzativa e psicologica, nonché una separazione della PLA dal PCC. La PLA starebbe trasformandosi da strumento del partito in strumento dello Stato. Le forze paramilitari – in particolare la Polizia Armata del Popolo – non dipendono però dallo Stato Maggiore Generale della PLA, ma dal Consiglio di Stato (cioè dal Governo) per il tra-

mite del Ministro dell'Interno. Solo per i compiti connessi con la difesa territoriale esse dipendono dalla CMC e dal Ministro della Difesa Nazionale. Quest'ultimo non ha – contrariamente ai Ministri della Difesa degli altri Paesi – alle sue dipendenze la PLA. Il Ministro della Difesa ha poteri ridotti, limitati alla rappresentanza nelle relazioni internazionali.

La PLA ha svolto sempre un duplice ruolo: interno ed esterno. Ad essa facevano un tempo capo le forze paramilitari, in particolare la Polizia Armata del Popolo che aveva consistenza di quasi un milione di effettivi. Oggi, il suo comando è passato al Ministro dell'Interno e alla CMC. Quest'ultima ha un potere di controllo anche sulla Polizia di Confine (all'incirca 200.000 effettivi) e sulla Milizia di Sicurezza Interna (all'incirca 600.000 effettivi). Di essa, fanno parte i Lupi della Neve, forza speciale altamente professionalizzata della Polizia Armata del Popolo, specializzata nell'antiterrorismo e responsabile dei massacri avvenuti in Xinjiang per reprimere la rivolta uigura nella primavera del 2010.

Dalla CMC dipendono il Dipartimento dello Stato Maggiore Generale e i tre Dipartimenti Generali di Supporto: Politico, Logistico e degli Armamenti. I compiti di raccordo fra il settore politico e quello militare sono assolti direttamente dalla CMC, che ha anche la responsabilità del comando dell'Esercito, probabilmente per evitare la costituzione di un potente comando delle forze terrestri, che potrebbe porsi come contropotere rispetto al partito. Essa è divisa fra i comandi di sette regioni militari, che dipendono direttamente dal centro.

Dallo Stato Maggiore Generale dipendono gli Stati Maggiori della PLAN, della PLAAF e della Seconda Artiglieria, nonché le sette regioni militari. La Seconda Artiglieria raggruppa le forze missilistiche sia nucleari che convenzionali e dipende direttamente dallo Stato Maggiore, ma sotto uno stretto controllo della Commissione Militare Centrale.

La CMC impartisce, poi, tramite il Governo (Consiglio di Stato) ed il Ministro dell'Industria e dell'Informatizzazione, ordini alla SASTIND, organismo centrale per lo sviluppo e gestione delle capacità tecnologiche e industriali nel campo degli armamenti. Tale organismo, prima dominato dai militari, è stato in parte “civilizzato” e passato sotto il controllo del Governo nel 1998, rompendo un connubio – origine di inefficienza e di corruzione – fra i committenti e i fornitori, prima entrambi militari. Il passaggio della SASTIND alle dipendenze di uno dei cinque maxiministeri civili indica come prosegua la tendenza alla civilizzazione della base tecnologica ed industriale della difesa.

Sotto la Presidenza di Jiang Zemin e, soprattutto, sotto quella di Hu Jintao è aumentata notevolmente l'importanza della Marina. L'Esercito viene comunque considerato il garante “di ultimo ricorso” dell'unità della Cina e sostiene la Polizia Armata del Popolo nella repressione delle rivolte e dei disordini che avvengono soprattutto nelle zone rurali, la cui popolazione si trova in condizioni economiche disastrose. L'ammodernamento dell'Esercito è ostacolato dalle sue dimensioni ancora ragguardevoli (1,6 milioni di effettivi). Tuttavia, esso prosegue con il ridimensionamento delle forze e degli effettivi. Il Libro Bianco della Difesa cinese del dicembre 2008 afferma che l'Esercito, dopo aver dimezzato le sue strutture negli anni Novanta, ha ridotto ancora i suoi effettivi ed accelerato il programma di professionalizzazione della PLA e la sua trasformazione in una forza di proiezione di potenza.

Nonostante la sua perdita di centralità, la PLA mantiene una certa autonomia dal PCC. Lo dimostrano le resistenze del Capo di Stato Maggiore Generale cinese ad effettuare colloqui con il suo omologo del Pentagono sulle strategie nucleari dei due Paesi, come era stato concordato fra i presidenti Hu e Bush nella primavera 2006. Tale ritardo è stato giustificato, secondo fonti cinesi, dal timore che i dati acquisiti nei colloqui potessero consentire agli USA un miglior *targeting* da *first strike* e la distruzione preventiva di gran parte delle forze nucleari strategiche cinesi. Esse oggi hanno una consistenza ridotta – la Cina adotta dichiarativamente l’obiettivo di possedere un deterrente nucleare minimo – ma sono in fase di rapido potenziamento sia qualitativo che quantitativo. La seconda grande trasformazione avvenne nel 2008 con la citata conversione della COSTIND in SASTIND. Le componenti nucleari dell’industria degli armamenti furono trasferite, in tale occasione, dalla COSTIND alla Commissione Nazionale per l’Energia Nucleare. La SASTIND¹ controlla dieci gruppi industriali. Collabora poi con il Dipartimento Generale degli Armamenti agli approvvigionamenti ed alla ricerca e sviluppo militari, responsabile della pianificazione dell’investimento.

c. Le attuali capacità militari e le loro prospettive future

Nella PLA è in corso un grande sforzo di modernizzazione e di professionalizzazione che coinvolge anche l’industria della difesa. Da Forze Armate di massa, basate sulla mobilitazione totale del popolo inquadrato dal Partito e destinato a condurre una guerra territoriale prolungata, la PLA si sta trasformando in un organismo più snello e flessibile, capace di esprimere una certa capacità di proiezione di potenza, almeno nella sua componente marittima e nella Forza di Reazione rapida. In particolare, tende a realizzare non solo nello Stretto di Taiwan, ma anche nel Pacifico Occidentale, fra la Cina continentale e la prima e seconda “catena di isole”, l’*area denial* e l’*anti-access capability*. In pratica, mira a sottoporre a rischio di consistenti perdite i poderosi gruppi aeronavali ed anfibi americani, per evitare che essi si schierino a difesa di Taiwan, come avvenne nel 1995-1996, allorché il Presidente Clinton inviò nelle acque dell’isola due gruppi portaerei. Si trattò di un segnale dato alla Cina – che stava effettuando provocatori lanci di missili ed esercitazioni anfibe in prossimità delle acque territoriali di Taiwan, per significare che Pechino avrebbe reagito ad una dichiarazione di indipendenza dell’isola – che gli USA avrebbero rispettato gli impegni presi con il Governo di Taipei. L’umiliazione subita dalla Cina in tale occasione stimolò il programma di am-

¹ La SASTIND ha cinque compiti principali: 1) Ricerche ed emanazione di direttive relative alla produzione di armamenti e di equipaggiamenti per la difesa. Emanazione di disposizioni ai gruppi industriali circa la conversione dalle produzioni commerciali a quelle militari, in caso di *surge* accelerato delle Forze Armate; 2) Attuazione delle ristrutturazioni sia dei centri di ricerca scientifica e tecnologica, sia delle industrie per gli armamenti; 3) Normativa sui controlli di qualità e dei prezzi delle produzioni per la PLA; 4) Formulazione di piani a lungo termine relativi alle ricerche scientifiche e tecnologiche (nonché definizione degli obiettivi di ricerca in campo scientifico e tecnologico da perseguire da parte degli organismi di *intelligence* (MSS e DIS); 5) Cooperazione con altri Paesi, *import* ed *export* di armamenti ed equipaggiamenti militari e rappresentanza della Cina nelle organizzazioni internazionali per il controllo antiproliferazione.

modernamento militare, iniziato parzialmente all'inizio degli anni Ottanta, dopo il disastroso attacco contro il Vietnam. La modernizzazione fu permessa dalla brillante crescita economica ed anche tecnologica cinese. I bilanci militari, dal 1995 ad oggi, sono cresciuti di quasi il 13% all'anno, con un tasso superiore a quello dell'economia.

Crescita della spesa militare cinese in valore in percentuale del PIL

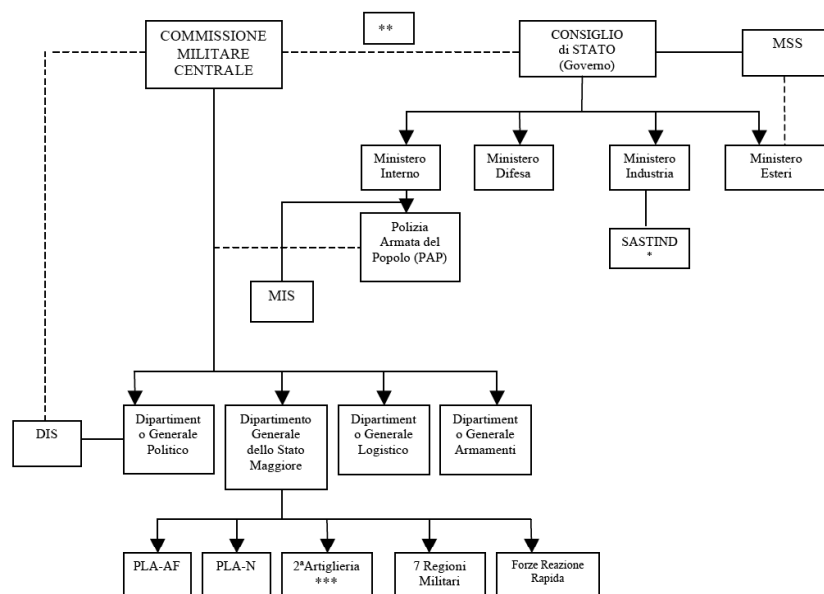
	1990	1995	2000	2005	2010
In valore costante, Milioni di dollari US (2009)	17.200	20.000	32.100	62.100	114.300
Percentuale del PIL	2,5%	1,7%	1,9%	2%	2,2 (2009)

Fonte: SIPRI

Rispetto al trend crescente della spesa militare cinese degli ultimi anni, c'è l'eccezione del 2010, in cui l'aumento del bilancio, rispetto al 2009, è stato "solo" del 7,5%. Tale "diminuzione" non deriva verosimilmente da motivazioni politico-strategiche, anche se taluni ritengono che Pechino abbia effettuato tale contenimento – largamente propagandato come dimostrazione della volontà di pace della Cina – per le preoccupazioni espresse dai Paesi dell'ASEAN nei riguardi della rapida crescita della potenza militare cinese. Ma i più sono dell'avviso che tale contenimento dell'aumento del bilancio sia dovuto a motivi di bilancio, per gli enormi stimoli dati all'economia per uscire dalla crisi, e per le preoccupazioni esistenti sul futuro della crescita, resa vulnerabile dalla debolezza del sistema bancario, dall'inefficienza del comparto pubblico dell'industria e dal pericolo dello scoppio di una bolla immobiliare. Secondo taluni esperti, le statistiche relative alla crescita nel 2009 e 2010 sarebbero state "gonfiate".

Gli sforzi di ammodernamento riguardano, soprattutto, la Marina e la Seconda Artiglieria. Seguono, a distanza, l'Aeronautica e, soprattutto, l'Esercito. La sua riduzione a forza d'intervento esterno è improbabile, data la preoccupazione dei dirigenti cinesi circa la stabilità interna del Paese, che induce a non ridurre troppo le dimensioni. La Cina conosce disparità sociali e territoriali, che fanno sì che il suo "indice Gini" sia uno dei più alti del mondo. Ciò provoca rivolte, che spesso la sola Polizia Armata del Popolo e le milizie locali del Partito non riescono a controllare da sole e devono chiedere l'intervento dell'Esercito. Quest'ultimo – che un tempo, da Mao a Deng – costituiva la spina dorsale dello Stato, è talvolta considerato con sospetto dai dirigenti del Partito. Risulta, infatti, che molti capi militari siano contrari all'impiego dell'Esercito in ordine pubblico ed abbiano protestato vivacemente per la repressione di Piazza Tienanmen nel 1989. Ciò ha provocato la progressiva marginalizzazione della PLA in organi essenziali, quali la CMC e nell'industria della difesa.

L'organizzazione centrale della difesa in Cina è riportata nella seguente figura²:



Oltre che nei settori prima menzionati, un particolare sforzo è dedicato alla creazione di capacità “asimmetriche” ad alta tecnologia. A tali tecnologie *disruptive* viene data la massima priorità, perché sono componenti centrali dell’*area denial* e del *anti-access capability*.

d. L’industria spaziale

Uno dei settori più avanzati dell’industria cinese è quello spaziale. La Cina ha in orbita un centinaio di satelliti, fra militari e civili. Progetta di averne 200 nel 2020. Inoltre, ha sviluppato minisatelliti (di peso inferiore ai 100 Kg) molto efficienti, che intende impiegare con lanci di opportunità, sia per integrare la rete satellitare esistente, sia per mantenerla in efficienza, qualora dovesse essere degradata da un attacco ASAT avverso.

La Cina sta potenziando notevolmente le sue forze nucleari missilistiche, schierate sia a terra che a bordo di sommergibili lanciamissili. Non è da escludere che nei

² *Costituita in sostituzione della COSTIND e con prevalenza dei manager civili su quelli militari. **Caratteristica è la doppia dipendenza degli organismi di vertice del partito (Commissione Militare Centrale che fa capo al Comitato Centrale di partito) e dal Consiglio di Stato (in pratica, dal Governo). Nel 2012, con la sostituzione dei dirigenti della quarta generazione con quelli della quinta, potrebbero verificarsi mutamenti anche profondi. ***Ha collegamenti diretti, per la parte nucleare, con la CMC.

futuri colloqui dello S&ED (US Strategic and Economic Dialogues) si pongano le basi per un negoziato sulla limitazione degli armamenti strategici, al fine di pervenire ad un accordo analogo a quello fra gli USA e la Federazione Russa “successore dello START I”.

A parte i 1.000-1.500 SRBM (missili a corto raggio) e a testata convenzionale schierati di fronte a Taiwan, le capacità cinesi sono finalizzate ad una dottrina di “deterrente minimo”, definito – in verità in maniera poco significativa – “limitato e sufficiente”, e ad una strategia di *no first strike* e di *no first use*, delle cui ambiguità si è precedentemente parlato. Molti esponenti della PLA la considerano un’indebita limitazione delle capacità operative cinesi, soprattutto per la superiorità tecnologica delle forze americane.

La Cina dispone di un numero di testate strategiche operative molto minore a quelle degli USA e della Russia, anche allorché saranno adottate le riduzioni previste con il Nuovo START. L’attuale deterrente nucleare è basato su una ventina di ICBM del tipo CSS3 e CSS4, sistemati in silos, ma a propellente liquido. Ad essi si aggiungono 15-20 ICBM del tipo CSS2 ed una cinquantina di MRBM del tipo SS5, che sono mobili su strada e che costituiscono la componente più importante del deterrente cinese nei riguardi della Russia, la cui dottrina militare attribuisce crescente centralità alle forze nucleari. Della famiglia CSS5 fanno parte i missili della serie DF-21 che sono multiruolo: armi di dissuasione, ASAT ed antinave. In particolare, il DF-21D è destinato ad esercitare una minaccia sulle basi e sui gruppi navali ed anfibi americani anche oltre la seconda catena di isole. Si tratta di un missile bistadio, con gittata di 3.000 Km il cui schieramento preoccupa grandemente gli USA³, che ritengono però che i sistemi antimissili STANDARD III ed i futuri STANDARD IV, sempre presenti nei gruppi portaerei ed anfibi americani, abbiano una grande probabilità di intercettarli e distruggerli.

In campo navale, le forze nucleari cinesi dispongono di un solo sommergibile lanciamissili a propulsione nucleare – della classe XIA – dotato di 12 missili del tipo JULAND 1 (J-1), dalla gittata di 1.800 Km. La componente navale è però in rapido sviluppo. Lo stesso dicasi per i missili J-2 lanciati da sommergibili che, secondo il recente rapporto del Pentagono sulla potenza militare cinese, avranno una gittata di 7.000 Km⁴.

Le forze nucleari cinesi sono in corso di un poderoso ammodernamento. Sono entrati in servizio da 25 a 30 ICBM DF-31, con gittata di 7.000 Km, ed è in corso di sviluppo l’ICBM DF-31A, con 11.000 Km di gittata, a testate multiple manovrabili, in grado di colpire l’intero territorio americano. Anche la componente nucleare navale avrà un notevole potenziamento. Sono in costruzione tre sommergibili nucleari di classe JIN, che verranno dotati di missili della stessa classe dei BULAVA russi (J-2). A differenza di questi ultimi, i cui lanci sperimentali continuano a conoscere imbarazzanti

³ Trattasi di missili con testate manovrabili ad autoguida termica e con errore circolare probabile – raggio del cerchio in cui cadono il 50% delle testate, o CEP – di qualche decina di metri. Il *payload* è di 400-600 Kg di esplosivo convenzionale.

⁴ È interessante notare come il rapporto del Pentagono dell’agosto 2010 sia intitolato *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China*, mentre quelli precedenti si riferivano al *China’s Military Power*.

fallimenti, sembra che i J-2 funzionino molto bene, a riprova delle eccellenti qualità dell'industria missilistica cinese.

e. Forze spaziali, contro-spaziali e della *cyber war*

La Cina dedica notevoli sforzi e risorse al settore dello spazio e del cyberspazio. È stata il terzo Paese a porre in orbita un satellite abitato ed ha in programma la costruzione di una stazione spaziale e dell'invio di un equipaggio sulla luna. Come ricordato, ha sviluppato minisatelliti per lanci di opportunità e, con il supporto di Israele, sta mettendo a punto UAV pesanti, in grado di integrare le reti satellitari. L'industria spaziale cinese presenta una carenza: quella dei *radar* ad apertura sintetica che conferiscono ai satelliti la capacità di "vedere" anche di notte ed in condizioni di tempo nuvoloso. Per contro, la capacità cinesi nel settore del posizionamento satellitare sono molto avanzate. La partecipazione della Cina all'alquanto "zoppicante" programma GALILEO dell'UE non aumenterà di molto le capacità cinesi del settore, contrariamente a quanto pensano vari esperti americani.

Nel contempo, Pechino – consapevole dell'importanza che riveste lo spazio per gli USA – ha elaborato una dottrina sulle *counterspace operations* e si sta dotando di missili cinetici e di armi ad energia diretta (*laser*) in grado di colpire i satelliti americani, soprattutto quelli ad orbita bassa e media. Gli USA stanno facendo un enorme sforzo per la difesa delle loro vitali reti satellitari, con misure sia difensive che offensive. L'ideale sarebbe quello di schierare nello spazio satelliti armati, in condizioni di distruggere i missili attaccanti. Ciò contrasta però con i divieti posti dal Trattato di Non Militarizzazione dello Spazio.

Nel luglio 2010 è stato costituito nello Stato Maggiore Generale della PLA un Dipartimento responsabile della *cyber war* offensiva e difensiva. La stampa specializzata cinese ha più volte pubblicato articoli che sottolineano la necessità di realizzare un blocco delle informazioni con un'operazione denominata "attacco alla rete dei computer", per ottenere il dominio del cyberspazio e dello spazio elettromagnetico. Verrebbe, in tal modo, neutralizzata – o, almeno, fortemente degradata – la *network centric warfare* americana. Ai *virus*, ai *worms* ed all'intasamento dei *server* si affiancano unità di *hackers*, volti anche a raccogliere informazioni, data la particolare capacità cinese nel settore della de-crittografia.

Insomma, gli strateghi cinesi sono ben consapevoli dell'importanza della rivoluzione dell'informazione e cercano di realizzare un *integrated network electronic warfare*, volto ad acquisire il dominio del cyberspazio e dello spazio elettromagnetico, nuove dimensioni della geopolitica e della geostrategia, unitamente allo spazio extra-atmosferico.

f. Le forze terrestri

Le forze terrestri assorbono ancora la massa degli effettivi della PLA e comprendono 1.600.000 uomini, rispetto ai 250.000 uomini della PLAN e ai 400.000 della PLAAF, Seconda Artiglieria inclusa). Metà degli effettivi dell'Esercito è costituita da

professionisti a lunga ferma. Rispetto all'enorme quantità di soldati e di reparti, la parte dell'Esercito in grado di essere impiegata in operazioni di proiezione esterna di potenza è però ridotta a quattro divisioni aviotrasportate, facenti parte del 15° Corpo, due divisioni anfibiae, due brigate di *marines* e sette gruppi di forze speciali. Si tratterebbe, in totale, di 30.000-50.000 effettivi, dipendenti dal comando della Forza di Reazione Rapida.

I volontari a lunga ferma, che hanno in dotazione i materiali più moderni (soprattutto sistemi C4ISR e i nuovissimi carri armati Type 98), sono concentrati nelle unità dislocate in corrispondenza dello Stretto di Taiwan, per servire da *back-up* ad un'invasione dell'isola. L'ammmodernamento dei mezzi procede con difficoltà. Potrebbe subire però un'accelerazione molto rapida date le dimensioni dell'industria cinese ed il suo crescente livello tecnologico. Comunque oggi, sui 6.700 carri armati in servizio, solo 200 sono dell'ultima generazione.

g. Le forze aeree

Il numero di aerei da combattimento in linea operativa della PLAAF è molto elevato. Secondo l'ultimo rapporto del Pentagono al Congresso USA sulla potenza militare cinese, esso ammonterebbe a 2.325 velivoli, a cui andrebbero aggiunti circa 470 vecchi caccia e bombardieri utilizzati per l'addestramento nelle scuole di volo.

Nonostante l'acquisto di qualche centinaia di aerei moderni dalla Federazione Russa, la massa degli aerei, costruita in Cina su licenza sovietica prima e russa poi, ha *performances* limitate e appartiene a generazioni concepite negli anni Sessanta e Settanta. La massa degli aerei – eccezion fatta per i bombardieri – non ha un raggio d'azione che le consenta di intervenire oltre Taiwan. Le capacità di rifornimento in volo e di trasporto strategico sono limitate, anche per i condizionamenti posti dallo Stato Maggiore Generale russo alle esportazioni di tali mezzi in Cina.

Va sottolineato che i rapporti quantitativi non sono molto significativi. Il settore aeronautico è quello in cui l'industria della difesa cinese presenta maggiori carenze tecnologiche ed in cui sta effettuando un notevole sforzo, soprattutto negli aerei destinati alla proiezione di potenza a lungo raggio. Gli aerei più moderni prodotti in Cina sono il J-10 – caccia che possiede molte tecnologie derivate dal LEVI israeliano – e il J-11, che è il SU-27 costruito su licenza in Cina. La Russia si è lamentata che, con il *reverse engineering*, i cinesi si siano impossessati di molte tecnologie segrete russe. Le carenze maggiori riguardano l'avionica e la motoristica.

La Cina dispone poi di un numero limitato di aerorifornitori, che sarebbero peraltro necessari per consentire ai cacciabombardieri più moderni – i SU-30 importati dalla Russia in un centinaio di esemplari – di attaccare la grande base americana di Guam o di intervenire sugli stretti della Malacca.

h. I bilanci militari

Il bilancio militare cinese è mantenuto segreto, eccetto nei dati molto aggregati che la Cina fornisce all'ONU. È poco trasparente. Ciò accresce l'incertezza sulle capacità militari cinesi, a parte le intenzioni sempre indecifrabili soprattutto quando esistono

differenze culturali profonde e la politica estera è influenzata dall'instabilità di quella interna. Nell'incontro di febbraio fra i presidenti Obama e Hu Jintao, il conferimento di maggiore trasparenza ai bilanci militari costituirà un punto fondamentale per aumentare la fiducia reciproca e per rafforzare l'intesa strategica, come è – almeno teoricamente – nell'interesse sia di Pechino che di Washington.

I bilanci militari cinesi sono aumentati dalla Presidenza di Jiang Zemin nel 1996 con un tasso superiore alla crescita del PIL depurato dell'inflazione (quasi 13% rispetto al 9,2). Ma è estremamente difficile valutarne la consistenza e ancor più i loro impatti politici, strategici e tattici. Tali difficoltà sono almeno di due ordini. In primo luogo, lo yuan è sottovalutato; le industrie militari ricevono sussidi e praticano alla PLA prezzi politici; il bilancio espresso in MER (Market Exchange Rate) è praticamente impossibile da valutare in PPP (Purchasing Power Parity) dato che i tassi impiegati dalla Banca Mondiale non sono applicabili al settore militare, a meno di non disporre di dati di bilancio estremamente disaggregati.

Inoltre, il bilancio militare cinese non comprende importanti voci di spesa, che ammonterebbero a circa il 40% del bilancio ufficiale. I fondi extra-bilancio sono destinati a finanziare le importazioni di armamenti, le spese di ricerca e sviluppo, i programmi infrastrutturali militari, i sussidi alle industrie degli armamenti e così via.

Insomma, ogni valutazione sull'entità del bilancio è soggettiva e risente dei preconcetti di chi la effettua. Per questo sono estremamente diverse. Il *Military Balance*, che costituisce la fonte più attendibile al riguardo, valuta che il bilancio della difesa cinese del 2010 ammonti complessivamente in termini reali fra i 90 ed i 130 miliardi di dollari⁵. Esso sarebbe diviso in modo pressoché eguale fra spese d'investimento, di esercizio e di personale. Quest'ultima voce è destinata ad aumentare notevolmente per la progressiva professionalizzazione della PLA e per la competizione che essa deve affrontare sul mercato del lavoro per arruolare e rafforzare gli elementi qualificati necessari per "operazioni ad alta intensità e di breve durata in condizioni di informatizzazione", previsti dalla dottrina militare di Pechino.

i. L'industria militare

L'industria militare cinese ha registrato negli ultimi anni molti progressi. Determinante al riguardo è stata la riforma attuata nel 2008 della COSTIND, posta alle dipendenze sia della Commissione Militare Centrale sia del Consiglio dello Stato (Governo). La COSTIND – in cui la riforma del 1998 aveva già aumentato l'importanza dei tecnici e *manager* civili rispetto a quelli militari – era articolata in cinque Raggruppamenti Industriali (Nucleare, Aeronautico, delle Industrie del Nord, Cantieristico, Spaziale). Nel 2001 ne fu aggiunto un sesto, relativo alle Industrie Elettroniche. Con la riforma del 1998 cessarono le produzioni commerciali da parte delle industrie della difesa e fu limitata la corruzione dilagante nel settore, creando una separazione fra la committenza, costituita dal Dipartimento Generale degli Armamenti, dalla fornitura, facente capo ad

⁵ La Cina ha dichiarato un bilancio di 78,6 miliardi di dollari, che il Pentagono valuta essere di 150 miliardi ed il SIPRI di 100.

un ministero civile, posto sotto il controllo diretto del Governo, anche se quest'ultimo dipende sempre dal PCC.

I ritardi tecnologici che gli armamenti cinesi denunciavano rispetto a quelli dei Paesi avanzati si stanno rapidamente colmando, anche per l'acquisto, da parte cinese, di imprese occidentali ad alta tecnologia, per l'efficace spionaggio tecnologico praticato dall'MSS e dal DIM (Dipartimento dell'Intelligence Militare), e per la capacità degli scienziati e dei tecnici cinesi nel *reverse engineering*. Beninteso, permangono molte carenze rispetto alle imprese ad alta tecnologia occidentali, soprattutto americane, ma esse sono in corso di superamento anche per il massiccio trasferimento di tecnologie duali effettuato dalle filiali delle grandi *corporations* occidentali operanti in Cina, nonché per il *reverse brain drain* che ha interessato decine di migliaia di scienziati e tecnici cinesi formati in Europa e negli Stati Uniti. Ha contribuito anche il cospicuo aumento dei finanziamenti dedicati all'approvvigionamento ed alla ricerca e sviluppo, che, dal 1996, sono aumentati in media del 18% all'anno, cioè di un terzo più dell'aumento dei bilanci militari totali.

Una nota particolare meritano le importazioni di armamenti russi da parte della Cina. Esse aumentarono notevolmente dopo l'embargo posto alle esportazioni di armamenti occidentali in Cina in seguito del massacro di Piazza Tienanmen. Mentre il Giappone e l'Australia lo hanno abolito, esso continua, peraltro in forma alquanto blanda, ad essere praticato dagli USA e dall'Europa. Sta però divenendo un controsenso, specie per i recenti accordi di trasferimento alla Cina di tecnologie duali decisi dagli Stati Uniti.

Le importazioni dalla Russia sono fortemente diminuite. Secondo un rapporto al Congresso USA, dal 2000 al 2008, le importazioni da parte della Cina di armi dalla Russia sono ammontate al 95% del totale ed hanno comportato da parte cinese il pagamento di oltre 16 miliardi di dollari, somma che ha contribuito a salvare l'industria russa del settore. La Cina è stata la migliore acquirente dalla Russia, assorbendo il 45% dell'*export* militare russo (seguita dall'India con una quota del 25%). Ma negli ultimissimi anni, l'entità delle importazioni di armi russe da parte della Cina ha subito un vero collasso. Secondo fonti di Mosca, nel 2009 la Cina ha acquistato solo il 18% del totale dell'*export* di armi da parte della Russia. Inoltre, la Russia cessò la vendita alla Cina di sistemi particolarmente sofisticati, come i cacciabombardieri SU-27MK e SU-30 MK2, nonché sommergibili diesel tipo KILO. Tale crollo derivò sia da ragioni strategiche sia dello sviluppo dell'industria cinese degli armamenti. I dirigenti del Cremlino si lamentano della concorrenza sleale cinese sul mercato mondiale degli armamenti, ma restano preoccupati soprattutto del mutamento degli equilibri strategici in Eurasia. Ancora incerto è l'impatto che tali tensioni avranno sulla SCO e su rapporti sino-russi in Asia Centrale. Un'intesa di Pechino con Washington li muterà profondamente, irrigidendo i rapporti con Mosca, che sarà quindi spinta a trovare accordi con l'Europa.

Nel 2009, la Cina ha venduto armamenti per circa un miliardo di dollari (7° Paese esportatore al mondo), con un aumento di quasi il 35% rispetto al 2008. È un trend ascendente destinato a continuare. Diminuiranno invece le importazioni, crollate negli ultimi anni da 3,5 miliardi di dollari all'anno (primo Paese importatore) a 600 mld di dollari nel 2009 (tredicesimo Paese importatore).

In sostanza, la Cina dispone oggi di un'ampia gamma di capacità militari, anche nei settori tecnologicamente più avanzati. Tali capacità le sono in parte derivate dall'importazione di materiali e di tecnologie dall'estero – soprattutto dalla Russia e da

Israele. In misura crescente, derivano da produzioni locali, soprattutto nel settore missilistico ed elettronico. L'industria missilistica cinese ha prodotti di assoluta eccellenza, come il DF-21D a cui si è ampiamente accennato.

Il settore più arretrato – rispetto agli *standards* degli Stati più avanzati – è quello aeronautico, soprattutto nel campo della motoristica e dell'avionica. Anche il J-10 usa un motore russo. La Cina ha dovuto rinunciare ad esportarlo in Pakistan, poiché i russi hanno vietato la vendita dei loro motori. Gli acquisti dell'aviazione civile cinese nei prossimi anni determineranno però la vittoria o la sconfitta della Boeing sull'Airbus e, quindi, della GENERAL ELECTRIC sulla ROLLS-ROYCE. Si determinerà una competizione feroce, di cui verosimilmente approfitterà la Cina per crearsi un'industria motoristica aeronautica ad alto livello tecnologico. La Cina, oggi, non è in grado di costruire grandi aerei da trasporto, né bombardieri né aerei civili *large body*. Acquisirà le tecnologie e capacità industriali per farlo.

Secondo la RAND CORPORATION, solo nel 2025 la Cina sarà in condizione di produrre sistemi d'arma con prestazioni analoghe a quelli attualmente in dotazione alla forza americana e di integrarli in sistema, fatto questo altrettanto importante per ottenere elevate capacità operative. Molti degli armamenti della PLA rimarranno però obsoleti, anche in relazione alla scarsità di personale qualificato e, soprattutto, alla maggiore difficoltà e costo nell'effettuare miglioramenti tecnologici, a mano a mano che aumenta il livello delle tecnologie impiegate e diventa meno facile acquisire tecnologie dall'estero. Comunque, l'ammodernamento dell'arsenale cinese si sta sviluppando rapidamente. Il Pentagono valuta che nel 2009 il 40% delle forze navali di superficie e di quelle aeree possiede *standard* moderni (erano rispettivamente il 7% ed il 20% nel 2004).

Il miglioramento tecnologico è stato frenato, fino a poco tempo fa, dalla proprietà statale delle imprese e dalla ridotta capacità della PLA nell'imporre regole di aperta e trasparente concorrenza, tanto indispensabili per il livello qualitativo di qualsiasi base industriale della difesa. Le valutazioni della RAND circa l'esistenza di un ritardo di 20 anni della Cina rispetto agli USA potrebbero non essere realistiche. Pechino tende infatti a concentrare le risorse in pochi settori, finora soprattutto in quelli necessari per un intervento contro Taiwan, ma da qualche anno anche su quelli volti a colpire le vulnerabilità satellitari ed informatiche delle forze USA con tecnologie asimmetriche o *disruptive* e per far arretrare le forze aeronavali ed anfibe americane almeno sino alla seconda "catena di isole" e, possibilmente, più ad Est.

Nel settore delle forze anfibe, la Cina potrebbe aumentare rapidamente le proprie capacità, tenendo conto dell'ottimo livello tecnologico e dell'incredibile velocità con cui vengono impostate e costruite le navi commerciali. Meno facile, se non impossibile, sarà però per la Cina acquisire una capacità di *sea control* anche nello Stretto di Taiwan, peraltro necessaria al sostegno logistico di una forza sbarcata sull'isola.

Il settore missilistico è stato sempre un settore privilegiato anche per la sua utilizzazione in campo spaziale. L'industria produce una ricca gamma di missili balistici, *cruise*, antinave, terra-aria ed anche ASAT. La Cina ha un programma spaziale molto ambizioso, le cui ricadute militari sono accresciute dalla larga disponibilità di minisatelliti, che sarebbero lanciabili con una sola ora di preavviso. La Cina è la terza potenza spaziale del mondo ed è orientata ad utilizzare lo spazio come mezzo *disruptive* della *network centric warfare* americana, soprattutto in campo navale. A più lungo termine,

l'uso sia offensivo che difensivo dello spazio sarà determinante per i rapporti di forza nel Pacifico Occidentale e nell'Oceano Indiano.

Nel settore cantieristico la Cina possiede un'assoluta eccellenza. Il Paese ha superato la Corea del Sud come primo produttore mondiale di navi mercantili. Ha potuto avvalersi del *transfer* sia tecnologico che di capacità manageriali nel settore, dati i forti investimenti esteri e la cooperazione industriale esistente con i maggiori gruppi cantieristici internazionali. Attualmente la Cina sta costruendo in serie moderni sommergibili diesel-elettrici. Per i sistemi propulsivi e per gli armamenti anti-nave ed anti-aerei dipende ormai solo parzialmente dall'estero. Vengono effettuati grossi sforzi per raggiungere una piena autonomia nazionale. Infine, la Cina sta costruendo sommergibili lanciamissili a propulsione nucleare.

Il settore aeronautico è quello più carente rispetto agli *standards* occidentali. Fino a poco tempo fa, la Cina era in condizioni solo di produrre su licenza vecchi modelli sovietici. Notevoli sono però i progressi realizzati negli ultimi anni, anche se per la motoristica, l'avionica e i sistemi di combattimento dipende ancora, almeno in parte, dall'estero. Sta comunque producendo un caccia di quarta generazione (J-10) e risulta che ne stia progettando uno della quinta (lo J-11).

Il miglioramento verrà poi stimolato dagli orientamenti – espressi nell'XI “Piano Quinquennale” del 2006 – di rafforzare la componente scientifica, tecnologica ed industriale del settore difesa, unita alla raccomandazione di fare minore affidamento sull'assistenza e sulla cooperazione straniera.

Le tecnologie dell'informazione costituiscono un altro comparto di eccellenza delle capacità militari cinesi. Esso si avvale largamente dello *spin-in* delle produzioni commerciali e degli approvvigionamenti *on the shelf* di componenti *dual use*, nonché dell'esistenza di un rilevante numero di scienziati e tecnici di ottimo livello. È un settore molto dinamico, in cui la Cina sta divenendo leader mondiale, anche se le sue attività hanno, fino a poco tempo fa, riguardato soprattutto l'assemblaggio di componenti ad alta tecnologia prodotte all'estero e, in ogni caso, più l'*hardware* che il *software*. In quest'ultimo eccelle l'India, che sta monopolizzando le subforniture informatiche dell'intero Occidente. Data la natura “duale” di molte di tali tecnologie, la Cina ha potuto elaborare la dottrina dell'“attacco alle reti di computer” o del “blocco informatico”, in cui attività spaziali e cyberspaziali sono coordinate e comprendono misure sia difensive che offensive. Diventerebbero così fondati i timori espressi da taluni esperti militari americani circa la possibilità di una “Pearl Harbour spaziale ed informatica”.

Gli investimenti effettuati dalla PLA nel settore delle misure elettroniche offensive e della difesa contro attacchi elettronici ed informatici sono molto rilevanti. Essi preoccupano grandemente il Pentagono, le cui capacità operative sono grandemente dipendenti dall'*information and space dominance*, fattore essenziale, ma anche “tallone d'Achille”, della sua superiorità militare globale degli Stati Uniti.

In definitiva, l'industria cinese della difesa è migliorata sotto il profilo sia tecnologico che delle capacità produttive. Possiede le potenzialità per effettuare un nuovo miglioramento – se non addirittura un vero e proprio salto qualitativo. Potrebbe mettersi così in condizioni – nel medio-lungo periodo – di competere con le industrie degli armamenti dei Paesi più avanzati, anche sul mercato mondiale.

Secondo le valutazioni effettuate sia della RAND che dal Pentagono, il processo richiederà almeno 10 anni – ma molto più verosimilmente 20. Non esistono invece dubbi

sulla sua fattibilità, sia per la determinazione della dirigenza cinese di ammodernare la PLA, sia per la probabile continuazione di una sostenuta crescita dell'economia cinese, sia per il *transfer* in Cina di tecnologie e di capacità manageriali dei Paesi avanzati.

La riforma del 2008 dimostra che l'industria della difesa cinese sta muovendosi nella giusta direzione, con la separazione della committenza dalla fornitura e con il consistente aumento dei fondi dedicati alla ricerca e sviluppo e agli approvvigionamenti.

Ciò ha permesso la costruzione di sistemi d'arma avanzati con i caccia J-10 e J-11, i sommergibili diesel delle classi SONG e YUAN, i cacciatorpediniere della classe 52C e missili aria-aria, terra-aria ed anti-nave a lunga gittata.

La Cina è avvantaggiata in questo dal fatto che, come gli USA ed a differenza dell'India, non deve fronteggiare minacce terrestri contro il proprio territorio. L'Esercito serve a Pechino, soprattutto per il mantenimento della coesione interna e per interventi in caso di calamità naturali. Quindi, la Cina può concentrare sforzi e risorse sulla proiezione di potenza. È però svantaggiata sia dal fatto di non avere alleati, sia dalla geografia, che rende difficile il controllo delle vitali vie di comunicazione marittime negli Oceani Pacifico ed Indiano. L'interrogativo di fondo riguarda comunque che cosa farà la Cina con la sua aumentata potenza militare. Se essa cioè verrà utilizzata per accrescere l'efficacia del *soft power* cinese (come all'inizio del XV secolo fu per la flotta dell'ammiraglio Zheng), oppure in modo più assertivo, nella "grande periferia cinese", per estendere il controllo territoriale nelle aree in cui sono concentrate le diaspore e gli interessi minerari cinesi. Tale interrogativo non riguarda solo il sud-est asiatico, ma anche l'Africa e, addirittura, l'Afghanistan. Non è escluso che, con il ritiro delle forze USA e NATO da quel Paese, la Cina sia indotta ad una presenza più attiva, cooperando ad esempio, nell'ambito dello SCO, al rafforzamento di una rinata Alleanza del Nord, anche se tale iniziativa potrebbe creare tensioni con il Pakistan, che continuerà a sostenere i talebani afgani.

26. Il potere marittimo ed i suoi fondamenti

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

a. La strategia marittima e la Flotta

La strategia della Cina mira a mantenere l'equilibrio fra le priorità in competizione tra loro per lo sviluppo economico nazionale, e sostenere il tipo di ambiente di sicurezza nel quale tale sviluppo possa aver luogo. In questo ambito, che presuppone l'interdipendenza con i Paesi occidentali, le forze navali si sono trovate a giocare un ruolo significativo, date le loro capacità d'azione nella parte bassa dello spettro dei conflitti.

Quando infatti il Presidente Hu Jintao apparve in divisa il 27 dicembre 2006 per dichiarare come la Cina dovesse costruire una Marina potente e compiere importanti preparativi per conflitti militari, egli benediva una svolta epocale, iniziata da alcuni decenni (1972) e perseguita con pazienza tipicamente cinese. Nel corso della sua storia, la Cina ha infatti dimostrato il suo interesse verso il mare in modo molto saltuario, alternando periodi di grande attenzione verso le attività marittime ad altri, più lunghi, durante i quali gli sforzi del Governo erano concentrati verso i problemi interni del Paese e di sicurezza nel continente¹.

¹ Il primo grande sviluppo delle attività marittime si ebbe a partire dall'XI secolo, sotto le dinastie Song e Yuan, quando i Paesi dell'Asia Sud-Orientale erano dei *partner* commerciali o dei vassalli. Sul piano militare, le flotte avevano un ruolo capitale per la difesa dei Song del sud contro le invasioni mongole; col tempo, grazie a una crescita graduale, la potenza marittima cinese raggiunse il suo apogeo durante la dinastia Ming. In quel periodo di intensi commerci internazionali con il resto dell'Asia, le spedizioni marittime dell'eunuco Zheng He permisero ai marinai cinesi di esplorare l'Oceano Indiano e il Mar Rosso, di navigare fino alle coste orientali dell'Africa, di esplorare quelle terre lontane e di consolidare la loro influenza in tutta l'Asia. Secondo alcuni, la "flotta del tesoro" cinese compì addirittura la circumnavigazione del globo, "alzando le vele all'inizio del 1421. Le ultime navi sopravvissute tornarono in Cina nell'estate e nell'autunno del 1423". In: Menzies G., *1421. The year China discovered America*, New York, Harper Collins, 2002, p. 10. L'aumento della minaccia mongola, il grande incendio di Pechino del 1421 e, soprattutto, le gravi perdite subite dalla flotta durante il viaggio, spinsero gli imperatori cinesi a cambiare politica, chiudendo il Paese al commercio estero e privilegiando il contenimento delle minacce terrestri, dato che esso era all'epoca autosufficiente sul piano alimentare. In realtà, a partire dal XVI secolo, si ebbero degli scambi commerciali con il Portogallo, la Spagna – tramite i possedimenti spagnoli nelle Filippine – e più tardi con la Gran Bretagna. Nel corso del

L'avvento del comunismo al potere relegò a lungo le forze navali cinesi a un ruolo di difesa costiera, senza che particolari capacità belliche fossero sviluppate in quel campo. Non a caso, fino al 1985 il concetto strategico della "difesa costiera" focalizzava i piani e le operazioni su una difesa ravvicinata della costa cinese in appoggio ad una guerra maggiore su terra". La dichiarazione del Presidente Hu Jintao del 2006, quindi, sanzionava un radicale cambiamento di prospettive, la cui logica peraltro si inseriva appieno nel solco della tradizione cinese: solo infatti quando la Cina ha dovuto puntare sullo sviluppo economico per diventare una potenza egemone, anche sul piano del commercio internazionale, essa ha avvertito il bisogno di una Marina alturiera.

Significativo è il fatto che gli studiosi cinesi contemporanei di strategia fanno sempre un più ampio uso delle teorie di Mahan, come dimostrato nel corso di "un simposio sulla *sicurezza delle vie marittime* tenutosi a Pechino nella primavera del 2004"² citando in particolare la teoria mahaniana secondo cui "il commercio prospera in pace e soffre in guerra, ne consegue che la pace sia l'interesse superiore di quelle nazioni che si affacciano al mare. È invero una situazione comune [e] reiterata che l'interesse di uno Stato commerciale sia la pace. Tali nazioni avranno invero bisogno di appoggiare la loro politica di pace con la prontezza a ricorrere alla guerra, in caso di necessità"³.

Le parole del Presidente Hu Jintao riecheggiano quasi alla lettera questa frase, scritta nel 1900: in effetti, i leader del Governo sono "preoccupati per lo sviluppo economico e per la crescente dipendenza dal commercio marittimo per il petrolio e altre materie prime"⁴. Questa evoluzione non è recentissima ma inizia a delinearci già nella seconda metà degli anni Ottanta: già nel 1985 si ebbe la prima svolta significativa, con la pubblicazione del concetto di "difesa marittima d'altura" (offshore defense) che prevedeva tre missioni-chiave affidate alla PLAN:

- tenere il nemico entro determinati limiti e opporsi all'invasione dal mare;
- proteggere la sovranità territoriale della nazione;
- salvaguardare l'unità della patria e i suoi diritti marittimi.

XIX secolo la Cina fu incapace di contrastare efficacemente l'aumentata penetrazione occidentale, a causa dell'enorme arretratezza del suo strumento navale, ed ogni debole tentativo di opporsi a tale pressione, che includeva massicce importazioni di oppio, comportò una serie di sconfitte rovinose, oltre allo scardinamento dell'ordine sociale. A queste traversie si aggiunse, nel 1894, la bruciante sconfitta nella guerra contro il Giappone, malgrado lo sforzo compiuto dal Governo cinese per costruire una flotta relativamente moderna, che però non fu in grado di competere con quella giapponese, dotata di mezzi costruiti con l'assistenza britannica. Da questo deriva "l'antipatia cinese verso le ex potenze coloniali per il suo *secolo dell'umiliazione*", un aspetto che in Occidente non si deve dimenticare, come da enfatizzato nell'analisi di numerosi studiosi tra i quali: Khurana G. S., "China's 'String of Pearl' in the Indian Ocean and its Security Implications", in *Strategic Analysis*, Vol. 32, Issue 1, 2008, p. 5.

² Holmes J. R., Yoshihara T., "The influence of Mahan upon China's maritime strategy", in *Comparative Strategies* No. 1, Vol. 24, January-March, 2005, p. 25.

³ Mahan A. T., *The Problem of Asia and its effect upon international policies*, London, Sampson Low-Marston, 1900.

⁴ Holmes, Yoshihara, 2005, op. cit., p. 23.

I limiti geografici di queste missioni sono stati a volte spiegati con la necessità di difendere la Zona Economica Esclusiva, fino a 200 miglia marine⁵, ma sono risultati legati più strettamente al concetto di difesa delle “due catene di isole”, la prima descritta come una linea attraversante le isole Curili, il Giappone, le isole Ryukyu, Taiwan, le Filippine e l’Indonesia (dal Borneo a Natuna Besar), e la seconda che corre lungo una linea nord-sud dalle Curili attraverso il Giappone, le Bonin, le Marianne, le Caroline e l’Indonesia, comprendendo quindi una notevole porzione dell’Oceano Pacifico. Come vedremo, la Cina, più che voler difendere il proprio territorio agendo all’interno delle “due catene di isole”, considera gli spazi marittimi – almeno all’interno della prima catena – un proprio santuario, dove consente agli altri solo il *passaggio innocente*.

Per garantire la difesa di queste due aree viciniori, la PLAN ha sviluppato anzitutto la sua componente da “sea denial”, basata sui sommergibili, in maggioranza convenzionali, dei quali 29 sono moderni e 39 obsoleti, nonché sulle unità veloci missilistiche, che dovrebbero arrivare a 74 nei prossimi anni. Non è da trascurare nemmeno la componente anfibia, basata su 37 unità medie (intorno alle 5.000 tonnellate) e 14 minori (meno di 1.000 tonnellate), il cui ruolo è chiaramente quello di fornire la capacità di risolvere con la forza – se necessario – i contenziosi riguardanti le isole interne al perimetro, dalle Spratley e Paracel alle Senkaku-Diaoutay, fino ad arrivare a Taiwan, o quantomeno alle sue isolette di Quemoy e Matsu prossime al continente.

La politica di sovranità esclusiva cinese nei confronti delle acque all’interno delle “due catene di isole” è stata di recente confermata, quando una unità USA, la IMPECCABLE, che conduceva operazioni *intelligence* di scoperta sommergibili, fu prima illuminata da un pattugliatore di vigilanza pesca cinese il 4 marzo 2009, poi fu oggetto di ripetuto disturbo, il 5 ed il 7 successivi, da parte di navi da guerra ed aerei di sorveglianza, che compirono manovre molto ravvicinate, ingiungendo all’unità di allontanarsi, tanto che il Presidente Obama decise di far scortare l’unità con un cacciatorpediniere lanciamissili.

A cavallo tra le esigenze difensive nelle aree di primario interesse, quelle di protezione delle vie marittime, tipiche del “sea control”, e la volontà di esercitare un ruolo di potenza regionale mediante una presenza oltremare, si è posta la costruzione, a partire dal 1974, di un cospicuo numero di navi scorta d’altura, che ora ha raggiunto il livello di 51 fregate e 27 cacciatorpediniere, nonché dei sommergibili nucleari d’attacco, 8 dei quali sono in servizio o in costruzione.

Lo sviluppo di questa componente, secondo gli analisti, non è quindi solo legata alla volontà di disporre di uno strumento di “sea control” all’interno della fascia difensiva, ma si riferisce più in particolare alla necessità di rispondere alla “percezione di minaccia, centrata sul principio del pericolo del ‘punto’ e della ‘via’. Per ‘punto’ si intende la presenza di Taiwan e la sua indipendenza de facto. Per ‘via’ ci si riferisce al lungo percorso delle petroliere cinesi che arrivano in patria dal Medio Oriente e da altre zone (nell’Oceano Indiano)”⁶.

Anche in questo caso l’origine di questa nuova dottrina navale viene legata a una disputa verificatasi con gli Stati Uniti. Infatti, “l’incidente dell’agosto 1993, quando una

⁵ Un miglio marino è pari a 1.852 metri.

⁶ Khurana, 2005, op. cit., p. 9.

nave da carico cinese, la *Yin He*, fu intercettata dalla Marina USA nelle acque internazionali del Golfo Persico sotto il pretesto, risultato infondato, che questa stesse trasportando armi chimiche all'Iran, sembra aver avuto una certa influenza nel delineare gli intendimenti navali⁷ della Cina: i leader di Pechino “erano terribilmente furiosi, ma non avevano i mezzi per prevenire tali eventi in acque così distanti”⁸.

La volontà di acquisire una capacità navale a lungo raggio, quindi al di là delle due “catene di isole”, fu sanzionata dalla direttiva del 1997, emanata dall'allora Presidente Jang Zemin, secondo cui la PLAN doveva concentrarsi sull'incremento delle sue capacità di combattimento all'interno della prima “catena di isole”, aumentare le sue capacità di deterrenza e contrasto agli attacchi, e sviluppare gradualmente le capacità per la difesa oceanica lontana.

Quanto lontano questa “difesa” possa andare è stato oggetto di varie discussioni; l'interpretazione corrente è che essa si estende fino a dove le capacità della PLAN permetteranno di far operare delle forze d'impiego in mare aperto con la richiesta entità di supporto e di sicurezza. Per estendere il proprio braccio operativo nell'Oceano Indiano, un mare che, stando al Ministro della Difesa cinese Chi Haotian, “non è l'oceano dell'India”⁹, Pechino ha quindi avviato la strategia definita della “collana di perle”.

Fin dal 1985, si sono avute numerose visite nei porti dell'area da parte di navi da guerra cinesi ed esercitazioni con navi del Pakistan, dell'India, nonché con quelle dei Paesi dell'ASEAN; notevoli sono inoltre i programmi di assistenza tecnica alle Marine dei Paesi rivieraschi, ma quel che ha creato una seria preoccupazione in Occidente è stato il finanziamento di infrastrutture marittime, e precisamente di porti nei Paesi amici.

La lista è lunga, ma servirà a comprendere dove la Cina intende arrivare. Anzitutto vi è stata la costruzione di un porto in Pakistan, a Gwadar, nel Belucistan, molto vicino al confine con l'Iran – con la comprensibile preoccupazione di quest'ultimo dovuta al fatto che il Pakistan ambisce a fare della parte orientale iraniana un vaso di espansione per la sua popolazione in continuo aumento.

Anche se il progetto prevede un oleodotto e, forse anche un gasdotto che colleghi il porto con la Cina, e quindi sarebbe legato alle politiche cinesi di sicurezza energetica, esistono dubbi che quest'opera non sia solo a carattere commerciale.

Infatti, alcuni rapporti asseriscono addirittura che a Gwadar vi sia una stazione SIGINT [Signal Intelligence] e [che] ingegneri cinesi stiano assistendo il Pakistan nella costruzione di una base navale nelle vicinanze¹⁰. Anche se è logico che il Pakistan voglia disporre di una base alternativa, rispetto a Karachi, per la sua Marina, che sia meno facilmente soggetta a un eventuale blocco navale indiano – l'esperienza negativa del 1971 corrobora questo intendimento – nondimeno il fatto che la Cina abbia insistito per avere “diritti sovrani” su quel porto alimenta i sospetti occidentali su un suo possibile ruolo militare.

In Myanmar, la Cina ha preso in affitto l'Isola Great Coco, dove è stato costruito un molo, e mantiene inoltre una presenza di militari nelle basi navali del Paese fin dal 1992, sia pure nell'ambito dei programmi di assistenza e di addestramento. Infine, “il

⁷ *Ibidem*, p. 2.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

dragaggio del fiume Irrawadi, da Bhamo ai porti di Yangon (Rangoon) e di Thilwa (mare delle Andamane)”¹¹ da parte cinese indica l’interesse di Pechino per la Birmania, un tempo Stato vassallo del Celeste Impero fino al 1851.

Viene poi il Bangladesh, dove la Cina sta costruendo un porto per *container* a Chittagong, oltre a un terminale per un oleodotto con la madrepatria; va detto però che il Governo locale ha anche in corso trattative per costruire delle infrastrutture per la Marina di quella nazione. Malgrado il porto sia collegato al mare attraverso “un passaggio lungo e difficile, con una conseguente vulnerabilità strategica”¹², nondimeno esso potrebbe costituire vuoi un’alternativa alle basi in Birmania, laddove esse fossero indisponibili, vuoi una base di presenza in acque molto vicine all’India.

I rapporti della Cina con lo Sri Lanka sono invece consolidati da quando, a causa del ritiro del contingente indiano dall’isola, nel marzo 1990, e soprattutto dopo l’assassinio del Primo Ministro Rajiv Ghandi l’anno successivo, Pechino subentrò con la scusa di dare assistenza al Governo nella lotta contro le Tigri Tamil. Grazie a queste relazioni, nel 2007 la Cina si è impegnata a fornire assistenza tecnica e finanziamenti per sviluppare il porto di Hambantota, “ubicato sulla punta meridionale dello Sri Lanka, solo a sei miglia marine dalla principale arteria commerciale (marittima) dell’Oceano Indiano”¹³.

Appare evidente il potenziale offensivo di un tale porto, dal limitato valore commerciale, in quanto secondario rispetto a quello già operante a Trincomalee; per questo si sospetta che il suo ruolo sia solo quello di consentire alla Cina di “mantenere una presenza fisica nell’area”¹⁴, minacciando così tutte le vie di comunicazione marittime tra la costa occidentale e quella orientale indiane.

Ultima in questa “collana di perle” viene l’Isola di Marao, a 40 miglia marine a sud di Male, che – stando a rapporti risalenti addirittura al 1999 – sarebbe stata affittata dalla Cina, per “la gestione del traffico marittimo. Questi rapporti prevedevano la sua utilizzazione a partire dal 2010, con i Cinesi che l’avrebbero utilizzata per 25 anni, dietro pagamento alle Maldive in valuta estera e con la creazione di posti di lavoro per i locali”¹⁵. Sta di fatto che i rapporti tra Cina e Maldive hanno avuto alti e bassi, ma ora la Cina sta conducendo rilievi idrografici dell’arcipelago, anche se, a causa dell’embargo tecnologico occidentale, non riesce ad acquistare dei sistemi moderni di mappatura del fondo marino, importanti per consentirle operazioni con i sommergibili in quell’area.

All’elenco di queste iniziative bisogna aggiungere la nebulosa questione – un vero e proprio romanzo giallo – della portaerei ex-sovietica VARYAG, acquistata dall’Ucraina, con la scusa di farne un ristorante, ma poi soggetta a lavori di tutt’altro genere, il cui completamento procede molto lentamente. Dopo un periodo di incertezze sull’utilizzo della nave, dal 2005 è apparso evidente che i lavori di modifica erano tesi a realizzare una portaerei da combattimento, anche se le informazioni più recenti danno la grande unità come destinata all’addestramento dell’aviazione navale.

¹¹ *Ibidem*, p. 14.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

¹⁵ *Ibidem*.

Sta di fatto che recentemente, la Cina ha acquistato dalla Russia una trentina di SU-33¹⁶ (versione navale del SU-27) e sta navalizzando i caccia J-10 di produzione nazionale¹⁷. Le portaerei dovrebbero in prima istanza essere due, per raggiungere poi, nei tempi dovuti, la consistenza di una forza di sei portaerei, secondo fonti della Difesa cinese.

Gli USA hanno a lungo mantenuto stime più prudenti sulle capacità cinesi di costruzione di una capacità navale portaerea, ma recentemente è stato ammesso che “la Cina (PRC) ha un programma in atto di ricerca e sviluppo di portaerei e che l’industria navale della PRC potrebbe iniziare la costruzione di una piattaforma nazionale entro la fine di questo decennio. La Cina potrebbe essere interessata nel costruire più portaerei operative con navi appoggio nel prossimo decennio”¹⁸. Indubbiamente, il fatto che l’India abbia accelerato la costruzione delle sue portaerei non è estraneo a questo potenziamento di capacità navali.

Per ultimo, è necessaria una breve citazione della componente di dissuasione nucleare basata sui sottomarini atomici lanciamissili. Il loro numero modesto e le loro caratteristiche non certo all’avanguardia rendono questa componente propria di una strategia simile a quella gollista del “on va lui arracher un bras” nei confronti delle due grandi potenze nucleari; indubbiamente, essa esercita anche un’influenza anti-escalatoria nei confronti dell’India, e viene vista con preoccupazione dal Giappone, che a suo tempo rinunciò a tale arma.

Il fatto che gli USA stiano cercando con le loro navi “ricerca” antisommersibili nel Mare Cinese meridionale i possibili santuari di questi sommersibili indica bene il loro possibile ruolo, più rivolto verso i Paesi asiatici che non verso le due maggiori potenze nucleari, mentre la reazione ferma e aggressiva delle navi da guerra cinesi potrebbe essere una conferma che proprio quella sia l’area di stazionamento di quei sottomarini.

b. La marina mercantile e la cantieristica

Malgrado nel 2009, stando ai rapporti, si sia verificata a livello mondiale “una grave crisi dell’industria cantieristica, con cancellazioni di nuove costruzioni e un ulteriore rallentamento nelle consegne”¹⁹, le costruzioni navali cinesi hanno raggiunto il 36,5% del totale mondiale; con questo, la Cina è diventata la prima costruttrice di mercantili nel mondo, superando la Corea, ferma al 33%.

Anche la Marina mercantile cinese, che cresce al ritmo del 12,5% annuo, con 1.775 mercantili attualmente sotto la sua bandiera per complessivi 38 milioni di tonnellate di stazza, cui si aggiungono altri 17 milioni di tonnellate sotto bandiera-ombra, ha

¹⁶ Secondo un comunicato ufficiale della fine del 2008, la trattativa prevederebbe da 36 a 50 aerei di quel tipo.

¹⁷ Jean C., *Sviluppo economico e strategico della Cina*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 179.

¹⁸ Office of the Secretary of Defense, *Military power of the People’s Republic of China*, Annual Report to Congress, 2009, p. 48.

¹⁹ Institute of Shipping Economics and Logistics, *Shipping Statistics and Market Review*, No. 1/2, Vol. 54, 2010, p. 1.

raggiunto una posizione di rilievo, essendo ormai la terza flotta mondiale, subito dopo Panama e la Liberia.

Anche il rapporto di tonnellaggio tra i mercantili con bandiera nazionale e quelli sotto bandiera-ombra mostra l'attenzione cinese verso una concezione del potere marittimo oltremodo classica, che eviti ambiguità in caso di crisi, consentendo quindi alla Marina Militare la protezione diretta dei mercantili di bandiera.

In Occidente, dove gli armatori privati si affidano prevalentemente alle bandiere-ombra, salvo poi a richiedere la protezione malgrado non ne abbiano diritto, la situazione di ambiguità è totale, come dimostrato dalle difficoltà della missione UE "Atalanta", le cui navi pattugliano le rotte del Golfo di Aden, per proteggere indirettamente tutti i mercantili, inclusi quelli con bandiere-ombra.

Questi dati, infine, rendono l'idea da un lato di quanto la Cina sia diventata una parte significativa del commercio internazionale marittimo – e quindi interessata, come i Paesi occidentali, al suo buon andamento – e dall'altro conferma le preoccupazioni della sua leadership circa la necessità di proteggere i suoi traffici marittimi, in tempo di crisi, mediante la sua Flotta militare: l'elevato numero di navi-scorta, fregate e cacciatorpediniere, il cui ruolo è anche quello di proteggere il traffico, indica la coerenza della strategia marittima cinese, rispetto a quella generale, mirante allo sviluppo economico del Paese.

Non vi è dubbio, però, che le forze navali cinesi si trovino, malgrado la loro notevole espansione, in una situazione analoga a quella dei Paesi occidentali: tutti infatti dispongono di un numero di unità di scorta ben al di sotto dell'esigenza di protezione dei mercantili, in caso di crisi maggiore, e di questo il Governo cinese è ben consapevole, tanto da incoraggiare la collaborazione internazionale, come nel caso del contenimento della pirateria nel Corno d'Africa, sia con l'UE sia con la NATO.

c. L'industria marittima della difesa

“La Cina è stata sin dall'inizio uno dei pochi Paesi che producono l'intera gamma dei sistemi d'arma ed equipaggiamenti militari necessari alle proprie Forze Armate. Tuttavia il livello qualitativo delle produzioni, l'efficienza manageriale e i controlli di qualità hanno lasciato piuttosto a desiderare. Secondo taluni esperti, l'industria cinese degli armamenti ha un gap tecnologico di circa venti anni rispetto a quelle occidentali, pur presentando eccellenze in taluni settori. Quelli più carenti riguardano l'avionica, la propulsione, soprattutto quella aerea, la microelettronica, i sensori, gli equipaggiamenti per la guerra elettronica, i nuovi materiali, ecc.”²⁰.

Questa valutazione si applica in pieno anche al settore marittimo dell'industria della difesa. Un'analisi delle costruzioni cinesi mostra quanto la loro tecnologia sia ancora legata a quella russa. I sommergibili nucleari, sia quelli lanciamissili, sia quelli d'attacco, sono infatti stati realizzati grazie all'assistenza dei Russi e lo stesso dicasi dei sommergibili convenzionali e dei cacciatorpediniere, che sono del tipo ex-sovietico SOVREMENNY o suoi derivati.

²⁰ Jean, 2008, op. cit., p. 185.

Per quanto riguarda i sistemi d'arma, le produzioni derivano, oltre che dallo sviluppo di sistemi russi, anche da alcune collaborazioni con l'Occidente, specie con la Francia e Israele, verificatesi prima che l'embargo tecnologico fosse stato decretato. Le nuove costruzioni cinesi sono un miscuglio di sistemi progettati e prodotti localmente, importazioni straniere su licenza, equipaggiamenti copiati illegalmente ed esemplari (effetto d'importazioni) illegali con nessuna capacità di produzione locale.

La difesa aerea di Flotta è il tallone d'Achille della Marina cinese del XXI secolo, tanto che, date le forze disponibili oggi, la Cina non può difendere adeguatamente la sua Flotta da attacchi aerei nell'ambiente di una moderna minaccia aerea. Lo sforzo di ricerca e sviluppo di nuovi sistemi è peraltro notevole, e, secondo alcuni, solo nel 2025 la Cina dovrebbe essere in grado di produrre sistemi d'arma con prestazioni analoghe a quelle attualmente in dotazione alle forze americane e di integrarli in sistema".

d. Conclusioni

Da quanto sopra, si può desumere che la strategia marittima cinese tenda anzitutto a disporre di una forza navale credibile, che scoraggi eventuali oppositori dall'esercitare pressioni o dal condurre attacchi localizzati, in caso di tensione. Come secondo passo, il ruolo delle forze navali sarebbe quello di appoggiare le rivendicazioni cinesi sugli spazi marittimi contigui e sulle isole viciniori, all'interno delle due "catene di isole", inclusa Taiwan; verrebbe quindi il compito di presenza in forze e di protezione delle linee di comunicazione nell'Oceano Indiano – tanto sentito al punto che oggi navi da guerra cinesi operano al largo del Corno d'Africa, per contenere la pirateria somala – il che spiega parzialmente la strategia della "collana di perle".

Quest'ultima però va anche vista come un tentativo di creare le premesse per una "capacità di accerchiamento" dell'India anche dal mare, in caso di sviluppo di una competizione tra i due Paesi. A questo appunto servirebbero, oltre alle basi avanzate, le portaerei, dato che l'India già possiede due piccole unità di quel tipo e comunque le forze navali cinesi in situazioni di grave crisi o di conflitto non potrebbero operare nell'Oceano Indiano senza appoggio aereo, mentre nello Stretto di Taiwan esse godono dell'appoggio dell'aviazione basata a terra.

Tutti riconoscono il realismo della leadership cinese, che persegue una strategia di espansione più o meno pacifica; peraltro, mentre essa è attenta a non far aggravare le tensioni con le potenze marittime, con gli altri Paesi si comporta diversamente: l'occupazione delle Spratley e Paracel, rivendicate dalle Filippine e dall'Indonesia, nonché l'invasione delle Isole Pescadores, un tempo giapponesi e ora rivendicate dal Vietnam, dimostra infatti gli scarsi riguardi della Cina nei confronti dei Paesi dell'area con minore potenziale militare.

Rimane poi la questione dei rapporti con l'India e il Giappone, le cui Marine non sono certo trascurabili: se è vero che nei loro confronti l'obiettivo cinese sarebbe quello di un effettivo contro-bilanciamento, più che un superamento, abbiamo visto quanto il modo piuttosto minaccioso di comportarsi della Cina verso l'India sia diverso rispetto a quanto essa faccia con il Giappone, verso la cui potenza nutre profondo rispetto, pur nei momenti di grave crisi, come avviene oggi per le isole Senkaku-Diaoutay.

Questo atteggiamento cinese potrebbe portare, in caso di crisi, l'Occidente a intervenire per interpersi tra i contendenti, per proteggere il più debole, cosa che ormai ha difficoltà a fare, data la notevole debolezza numerica delle Marine, specie quelle europee. L'unico motivo di parziale tranquillità nei confronti della Cina è che essa ha dimostrato di non volersi spingere al di là di quanto non sia possibile, con le forze che ha a disposizione al momento.

Secondo alcune analisi recenti, peraltro, vi sono tre rischi potenziali di errore nel difficile esercizio di stima delle capacità militari navali cinesi. In prima istanza, le altre nazioni potrebbero sottostimare l'entità dei miglioramenti avvenuti nelle Forze Armate cinesi. In seconda istanza, i leader cinesi potrebbero sovrastimare l'efficienza delle loro forze assumendo che i nuovi sistemi siano pienamente operativi (o meglio efficaci), siano utilizzati bene, mantenuti adeguatamente e ben integrati con le altre capacità esistenti o nuove. In terza istanza, i leader cinesi potrebbero non valutare adeguatamente gli effetti delle loro decisioni sulle percezioni di sicurezza e le risposte degli altri attori regionali. Quest'ultimo punto non si riferisce solo ai Paesi asiatici, ma è un accenno, sia pure indiretto, alla crescente preoccupazione USA nei confronti dell'espansione navale cinese.

Come peraltro osservano alcuni esperti, in prospettiva, lo sviluppo della Flotta sembra indirizzato a superare il potere navale di tutti gli altri Paesi asiatici, esclusi India e Giappone. Per questo, il notevole sviluppo della Marina Cinese appare essere più legato alle esigenze di operazione nella parte bassa dello spettro delle crisi, anziché tendere ad un confronto diretto con i Paesi occidentali e con il Giappone, nei confronti dei quali esiste un notevole divario tecnologico.

A questo farebbe eccezione la componente dei sommergibili, il cui compito sarebbe quello di praticare un *Sea Denial* nelle acque di Taiwan, basandosi sulla forza dei numeri piuttosto che sulla qualità dei mezzi, anche se non manca chi consideri questo un "falso scopo" inteso ad evitare le preoccupazioni dei Paesi asiatici, di fronte al notevole incremento di tale componente.

27. La Cina nel sistema economico internazionale

di Nunzio Mastroli

a. Il più grande opificio a cielo aperto del mondo

Probabilmente non è eccessivo sostenere che la Cina è oggi il cuore stesso della globalizzazione. Con l'inizio dell'era delle riforme di Deng la Cina si apre al mondo o, meglio, mette a disposizione dell'economia occidentale alcuni pezzi del suo territorio (le zone economiche speciali) e soprattutto la sua immensa manodopera. Non vi è dubbio infatti che il maggiore elemento di attrattiva per gli investitori internazionali sia stato (e in parte continui ad essere tuttora) il basso costo delle braccia cinesi.

Le nuove tecnologie della comunicazione, la riduzione dei costi di trasporto, le rivoluzioni della logistica (tra le altre cose, il *container*¹) e l'apertura cinese, tutti questi elementi combinati insieme, hanno dato avvio e reso possibile quella vera e propria rivoluzione nei commerci internazionali che va sotto il nome di globalizzazione.

Globalizzazione che non è altro che l'esplosione della fabbrica fordista e lo spezzettamento della catena di montaggio di Taylor a livello globale, là dove sono maggiori i vantaggi competitivi. A globalizzarsi dunque, almeno nella prima fase, sono singole fasi della produzione: in una accezione industriale, globalizzazione quindi significa lo spezzettamento geografico della produzione.

È questo processo che ha fatto sì che la Cina divenisse un grande magnete capace di attrarre le fasi *labour-intensive* delle industrie dei Paesi sviluppati. È così che la Cina è diventata il secondo Paese, dopo gli Stati Uniti, come destinazione degli Investimenti Diretti Esteri. Senza questi capitali, probabilmente il miracolo cinese non avrebbe visto la luce ed è per questo che a partire dal 1978 il "compito centrale del Governo divenne quello di attrarre imprese e investimenti esteri"².

Totale IDE in Cina

2000	2003	2005	2007	2008
40,7	53,5	60,3	74,8	92,4

Fonte: Us Census Bureau

¹ Si veda: Levinson M., *The box: how the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

² Wu Xiaobo, *Il miracolo cinese*, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2008, p. 16.

Nel 2010 il totale degli investimenti esteri in Cina ha superato i 100 miliardi di dollari, raggiungendo 105,7 miliardi di dollari. Ma il vantaggio per la Cina non si limita ai soli capitali attratti. Attraverso gli IDE (in questa fase soprattutto di tipo *efficiency seeking*) le autorità si ponevano un altro obiettivo: non solo la creazione di posti di lavoro, ma anche l'acquisizione del *know how* e delle conoscenze tecnologiche occidentali.

Il meccanismo usato per acquisire tecnologia è stato quello delle joint venture tra imprese estere e controparti cinesi. Tale formula garantiva al socio cinese di acquisire quelle tecniche di produzione, tecnologie e procedure di gestione utilizzate dal socio straniero. Il risultato è stato una lenta trasfusione, dal corpo della cultura occidentale all'anemico corpo cinese, di quelle conoscenze tecnologiche che potessero rimetterlo in salute; questo, a dimostrazione del fatto che Pechino non si è mai accontentata di essere forte sulla scena economica internazionale grazie solo al basso costo delle sue braccia. Anzi è possibile affermare che la progressiva apertura del mercato cinese agli investimenti internazionali sia stata funzionale a ottenere un drenaggio di quelle tecnologie in grado di potenziare geometricamente la forza cinese. Non è un caso che, fino all'ingresso di Pechino nel WTO, in Cina non si potesse investire se non in joint venture con un partner locale.

Pechino, infatti, non ha intenzione di "restare confinata nel ruolo di produttore low-tech e labour intensive. È già attiva in aree nelle quali la tecnologia svolge un ruolo importante e il lavoro non costituisce il fattore di costo dominante"³.

Vi è però un punto da tenere a mente. A differenza del Giappone e della Corea del Sud (così come delle altre tigri asiatiche, Hong Kong, Singapore e Taiwan, che negli anni Ottanta invasero con i loro prodotti il mercato internazionale), Pechino non può permettersi di abbandonare i settori *labour intensive* mentre scala la classifica delle nazioni. Infatti, per poter raggiungere uno degli obiettivi principali della propria dirigenza politica (la creazione di almeno 20 milioni di posti l'anno in grado di ammortizzare le tensioni interne tra le diverse aree del Paese e tra le diverse classi sociali), deve continuare a mantenere una possente industria manifatturiera ad alto contenuto di lavoro, centrata su settori come "l'assemblaggio di prodotti anche ad altissima tecnologia (quali i computer), ma che dal punto di vista produttivo comportano linee di produzione di tecnologia media o bassa e lavoratori poco specializzati. In fin dei conti, l'assemblaggio di un giocattolo o di un computer richiede un livello tecnologico abbastanza simile"⁴. L'obiettivo è quello di tenere continuamente alta l'occupazione anche della componenti *low-skilled* della popolazione e continuare a diffondere quanto più benessere possibile. Su questo punto, infatti, si basa la stabilità politica del sistema cinese: benessere in cambio dei diritti occidentali e del pluralismo politico; sostegno al Governo al posto di rivolte.

³ Shenkar O., *Il secolo della Cina. L'impatto della crescita cinese sull'economia globale, gli equilibri planetari, il lavoro*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2005, p. 3.

⁴ Jean, 2008, op. cit., p. 17.

b. Il ruolo dei grandi consumatori

Queste sono state le basi del miracolo cinese. Un miracolo, però, che non ci sarebbe stato se i grandi consumatori non avessero aperto il proprio mercato al *made in China*.

Dal punto di vista economico è stato proprio l'enorme mole dei consumi americani (i "buoi da traino" della crescita economica globale, come li definisce Kevin Phillips⁵) che ha permesso alla Cina di correre grazie alle esportazioni. Questo significa che gli Stati Uniti hanno aperto alla Cina il più ricco mercato dei consumi del mondo, che a sua volta è in grado di assorbire la massiccia produzione di beni di consumo in uscita dalla Cina. Il che non solo è fonte di reddito per gli esportatori cinesi, ma aiuta anche a garantire la stabilità sociale del Paese, fornendo occupazione, che è il primo obiettivo della politica economica di Pechino. A sua volta la Cina investe i suoi corposi surplus commerciali, denominati in dollari, nel debito del tesoro americano. Questo permette alla Cina di allocare i suoi proventi nel più grande e liquido mercato finanziario del mondo, senza che sia necessario convertire le monete. Nel contempo il riciclo dei surplus cinesi negli strumenti del tesoro aiuta a sostenere i consumi degli Stati Uniti. Questo sarebbe il cuore pulsante di quella che Nial Ferguson ha definito "Chimerica", ossia un intreccio complesso di tipo economico, finanziario e persino sociale incentrato sull'alleanza tra "the Big saver and the Big spender"⁶. Negli ultimi decenni quindi, la Cina, acquistando il debito statunitense, ha, di fatto, finanziato il sistema americano e sostenuto le bocche americane perché sfamassero le braccia cinesi. Inoltre, parte dei proventi delle proprie esportazioni e dei risparmi venivano e vengono tuttora usati a sostegno dell'*export*. Come? Sostenendo il cambio. Pechino acquista dollari sul mercato per mantenerne alta la quotazione rispetto allo yuan, in questo modo incanalando i consumi americani verso i prodotti cinesi. Questa è la logica alla base dell'ipertrofica crescita delle riserve monetarie cinesi.

c. La Cina diventa un investitore globale

Tuttavia la trentennale crescita economica ha comportato una novità assoluta: la Cina si è trasformata in un investitore internazionale. Infatti, il ruolo di una Cina in questo senso è un fenomeno recentissimo, che inoltre ha subito un'accelerazione impressionante in seguito alla crisi economica.

Una crisi economica che a Pechino, almeno nelle sue fasi iniziali, sembravano non guardare con orrore. A più riprese i leader del Partito Comunista Cinese, infatti, hanno affermato che per la Cina la crisi sarebbe stata una grande opportunità, tanto che Xia Bin, Direttore dell'Istituto di Ricerche Finanziarie del Consiglio di Stato, si era spinto a pronosticare che, tra cinque/otto anni, la Cina avrebbe potuto essere grata agli Stati Uniti per questa crisi finanziaria.

⁵ Phillips K., *Soldi sporchi*, Milano, Garzanti, 2010.

⁶ Gardels N., "Niall Ferguson: Is U.S.-China economic marriage on the rocks?", in www.huffingtonpost.com, July 27, 2009.

Il fatto che il Premier Wen Jiabao, già nel 2009, a Davos, si dichiarasse fiducioso che questa crisi per Pechino sarebbe stata una grande opportunità testimonia come si fosse diffuso un certo ottimismo in alcuni strati della leadership cinese su un avvento repentino del secolo cinese: le difficoltà economiche e i titoli dei listini falcidiati dalla crisi erano un'occasione per accelerare lo sviluppo cinese e rinsaldare ed espandere il proprio modello di capitalismo nel cuore dei Paesi sviluppati, avvantaggiandosene ulteriormente.

Eppure le cose non stanno proprio così. È anzi possibile sostenere la tesi che l'accelerazione con la quale Pechino ha incrementato i suoi investimenti all'estero sia solo in parte connessa con l'opportunità di accedere ad *assets* industriali, tecnologici e *know how*, diventati più a portata di mano – economicamente e politicamente – a causa della crisi, ma costituisca piuttosto il tentativo di liberarsi – in maniera oculata e composta – dal peso di quella valanga di dollari che grava sulla testa di Pechino. Per fare ciò Pechino può utilizzare le proprie imprese di Stato, nei confronti delle quali è sempre aperta una linea di finanziamento direttamente collegata alle proprie riserve valutarie. A queste dal 2007 si deve aggiungere il fondo sovrano cinese CHINA INVESTMENT CORPORATION.

Tuttavia c'è da sottolineare che questa necessità di sfuggire dal dollaro viene attuata secondo la logica delle esigenze economiche interne. In altre parole, Pechino sta utilizzando le sue riserve monetarie per acquistare *assets* (nel settore energetico e minerario in primo luogo) e strumenti finanziari (collegati al settore delle materie prime) necessari ad alimentare la macchina economica del Paese, sia attraverso l'acquisizione o partecipazione di società direttamente impegnate nel settore (oppure indirettamente, attraverso acquisizioni di fondi che hanno nel proprio portafoglio tali attività), sia attraverso l'acquisizione di servizi finanziari che sono comunque finalizzati all'esigenza della macchina manifatturiera interna. Di qui il fatto che Pechino – almeno ad oggi – colloca solo una piccolissima parte dei propri IDE nei Paesi sviluppati, mentre investe massicciamente nei Paesi ricchi di materie prime: Africa ed Australia in primis.

Questo dato emerge con chiarezza se si escludono – e la decisione può certo sembrare un po' arbitraria – tutti gli IDE che Pechino colloca nei paradisi fiscali, dei cui successivi impieghi non è possibile tracciare il percorso e tali vanno considerati – a parte le note Isole Vergini Britanniche o le Cayman – anche Hong Kong e Macao.

Infatti ad accogliere i maggiori IDE cinesi, sia prima che dopo la crisi, non sono i Paesi sviluppati, ma in massima parte i Paesi in via di sviluppo.

In maniera forse un po' provocatoria, pertanto, si potrebbe dire che Pechino è costretta ad investire all'estero e che i suoi successi come investitore internazionale sono il tentativo di rimediare ad una sua debolezza. Una ipotesi questa che può essere corroborata se si prende in considerazione anche la forza (sebbene le cautele tipiche del mondo della finanza abbiamo attenuato solo in apparenza i toni) con cui Pechino ha cercato di premere per andare in direzione almeno di un bilanciamento del ruolo del dollaro a livello internazionale; basti ricordare le parole in questo senso del governatore della Banca Centrale Cinese, in favore di un ruolo maggiore da riservare ai Diritti Speciali di Prelievo emessi dal Fondo Monetario Internazionale, Nonché la concomitante serie di iniziative condotte da Pechino per la creazione di un'area dello yuan. È una corsa for-

sennata se si considera che, anche nel pieno della crisi, mentre i flussi globali di IDE calavano del 20%, quelli cinesi “nearly doubled”⁷.

d. I settori d’investimento e la dimensione geografica

Dall’analisi dei dati resi pubblici dal Ministero del Commercio Estero cinese emerge che il principale settore in cui Pechino investe all’estero è quello terziario, seguito dal settore primario (materie prima e risorse energetiche) e solo per ultimo il manifatturiero. Questa suddivisione si spiega facilmente se si tiene presente quanto si affermava prima. Pechino infatti, grazie al modello di sviluppo adottato negli ultimi trent’anni è di fatto diventato il più grande *hub* manifatturiero al mondo, o per dirla con il Financial Times, il più grande opificio a cielo aperto del mondo. Pertanto Pechino sta investendo all’estero in quei settori che sono funzionali al mantenimento della sua macchina manifatturiera: a valle, materie prime e fonti energetiche, acquisendone in maniera diretta o indiretta il controllo; a monte, acquisizione di servizi (finanziari e non) funzionali al suo manifatturiero.

In precedenza si accennava al fatto che gli IDE cinesi si dirigono essenzialmente nei Paesi in via di sviluppo. Non è stato sempre così. Negli anni Ottanta, con una economia in piena transizione e con la fame di capitali, Pechino continuava ad esercitare un fortissimo controllo sugli investimenti in uscita. È solo nel 1992 che si ha il primo susulto con 4 miliardi di dollari, il triplo rispetto all’anno precedente. Per tutti gli anni Novanta, tuttavia, la media degli IDE in uscita si attesterà su poco più di 2 miliardi di dollari, e, a partire dal 2001-2002, come si è messo in evidenza in precedenza, vi sarà la svolta, con un tasso di crescita medio annuo del 116%, a fronte di una media mondiale che non andava oltre il 6%.

Nella primissima fase della sua vita come investitore (nel periodo che va dal 1979 al 1991) le destinazioni principali erano gli Stati Uniti e l’Oceania: quasi l’80% degli investimenti in uscita (mai oltre un miliardo di dollari), soprattutto nel settore delle materie prime.

Prima di procedere alla scomposizione a livello regionale e di singolo Paese dei dati, è utile sottolineare come l’investimento sotto forma di M&A sia diventato di gran lunga lo strumento più usato, rispetto agli investimenti di tipo *greenfield*. I vantaggi sono abbastanza chiari: sono una soluzione rapida per l’acquisizione di tecnologia avanzata, reti commerciali, marchi e altre attività strategiche all’estero, sebbene, almeno prima della crisi, destassero una certa preoccupazione (od opposizione, si pensi al caso UNOCAL).

Nel 2009, mentre le economie sviluppate sono rimaste impantanate a causa della crisi finanziaria globale, le aziende cinesi hanno fatto un numero *record* di acquisizioni internazionali, raggiungendo un totale di 298 accordi. Con i suoi 42,6 miliardi di dollari spesi nel 2009, Pechino ha conquistato la terza posizione per M&A a livello globale, dietro Stati Uniti e Francia: un vero balzo in avanti rispetto alla dodicesima posizione che occupava⁸.

⁷ Davies K., “On China’s rapid growth in outward FDI”, in *China Daily*, 3 August, 2009.

⁸ I dati sono tratti da: Economist Intelligence Unit, “A brave new world”, April, 2010.

A tutt'oggi la principale destinazione degli IDE è concentrata in Asia. A voler scomporre i dati a livello di singolo Paese (facendo riferimento esclusivamente allo *stock* degli investimenti), non mancano alcune sorprese. Per quanto riguarda l'Asia, se si escludono Hong Kong e Macao, veri e propri paradisi fiscali, che distorcono ampiamente i dati, i Paesi in cui negli anni Pechino ha maggiormente investito sono (in ordine decrescente partendo dall'ultimo dato disponibile, quello del 2008): Singapore (3,3 miliardi di dollari), Kazakistan (1,4 miliardi di dollari), Pakistan (1,3 miliardi di dollari) e Mongolia (895 milioni di dollari). Se si guarda ai Paesi maggiormente industrializzati della regione, la Corea del Sud è solo al quinto posto (850 milioni di dollari) e al nono posto si trova il Giappone (509 milioni di dollari). Nel contempo "CinIndia" continua ad essere abbastanza anemica, se si considera che Nuova Delhi è solo al sedicesimo posto (222 milioni di dollari) tra le mete privilegiate degli investimenti diretti cinesi. Interessante è il fatto che l'Afghanistan (114 milioni di dollari) compaia tra i primi venti Paesi.

Se si ripete la stessa operazione per il continente africano, emerge chiaramente come la destinazione di gran lunga prevalente negli investimenti cinesi sia il Sud Africa (oltre 3 miliardi di dollari), e poi seguano Nigeria (795 milioni di dollari), Zambia (651 milioni di dollari) e Sudan (528 milioni di dollari), sebbene staccati di lunga misura.

Per quanto riguarda l'Europa, la Russia è di gran lunga il principale destinatario degli investimenti diretti cinesi, circa 3 miliardi di dollari⁹. All'interno dell'Unione Europea i maggiori attrattori di IDE da parte delle imprese cinesi sono Germania (845 milioni di dollari) ed Inghilterra (837 milioni di dollari), cui seguono, a distanza, Olanda (234 milioni di dollari), Francia (167 milioni di dollari) e Svezia (157 milioni di dollari).

Se si scompongono i dati degli investimenti in America Latina, si può notare come questi siano profondamente distorti dagli afflussi di capitale cinese nei paradisi fiscali delle Isole Cayman e delle Isole Vergini Britanniche. Se si eliminano tali dati, emerge come, a guidare la classifica, siano cinque Paesi; tale gruppo appare anche abbastanza compatto: Brasile (217 milioni di dollari), Perù (194 milioni), Argentina (173 milioni), Messico (173 milioni) e Venezuela (155 milioni).

Per quanto riguarda il Nord America, gli Stati Uniti (2,3 miliardi di dollari) sono al primo posto della classifica davanti al Canada (1,2 miliardi di dollari), ricco di materie prime. Questo dato va comunque bilanciato con i risultati di una *survey*¹⁰, dove gli imprenditori intervistati indicano negli USA il Paese in cui è più difficile investire per loro.

Con l'assoluto primato dell'Australia (3,3 miliardi di dollari) quale attrattore degli IDE cinesi (ma lo stesso discorso vale anche per il numero di acquisizioni e partecipazioni) in Oceania, appare ancora più chiaro come le materie prime siano uno dei *driver* fondamentali a guidare la *policy* di investimento cinese all'estero.

A fare la parte da leone sono le grandi imprese di Stato (o controllate dallo Stato), il cui protagonismo si è voluto con forza perseguire dal Consiglio di Stato attraverso la politica del "go global", che in maniera coordinata opera in vista del più importante

⁹ Krkoska L., Korniyenko Y., "China's investments in Russia: where do they go and how important are they?", in *China and Eurasia Forum Quarterly* No. 1, Vol. 6, 2008.

¹⁰ *Ibidem*.

interesse della leadership al potere: un forte sviluppo economico, funzionale alla stabilità politica.

In sintesi, dato che Pechino, attraverso la strategia del “go global”, può avvalersi direttamente dei propri campioni nazionali quali attori globali e quali strumenti di IDE, si può affermare che la Cina investe all'estero per poter soddisfare le sue esigenze interne e non con l'obiettivo di conquistare posizioni economiche tali da poter condizionare strategicamente e politicamente i Paesi in cui investe. Detto in altre parole, Pechino non investe per poter minacciare l'Occidente.

Tutto per il meglio, dunque? Probabilmente no. Un elemento di preoccupazione c'è e fa riferimento al fatto che Pechino sta tentando di trasformare lo yuan nella moneta dei commerci a livello regionale, in sostituzione del dollaro. La cosa di per sé potrebbe non essere un problema, come sostiene lo storico dell'economia Eichengreen, quando scrive che “there is no reason that only one country can have financial markets deep and broad enough to make international use of its currency attractive. There may have been only one country with sufficiently deep financial markets in the second half of the twentieth century, but not because this exclusivity is an intrinsic feature of the global financial system. The world for which we need to prepare is thus one in which several international currencies coexist”¹¹.

Quello che preoccupa, tuttavia, è il precedente degli anni Trenta, quando la costituzione di blocchi monetari fu prodromica alla formazione di blocchi regionali economici e politici in competizione fra loro: le pan-regioni di Haushofer. Questi blocchi spaccarono (o accelerarono il dissolvimento) dell'ordine interrelato creato dalla pax britannica. E fu dall'attrito tra quei blocchi che il mondo venne gettato nella seconda guerra mondiale.

¹¹ Eichengreen B. J., *Exorbitant privilege*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 8.

28. Le relazioni con l'Unione Europea

di Nunzio Mastroli

a. Due diverse visioni del mondo

C'è una difficoltà di fondo da affrontare nell'analisi delle relazioni tra Unione Europea e Cina. Questa difficoltà consiste, essenzialmente, nell'evitare lo Scilla della retorica ufficiale della *win-win cooperation* e il Cariddi della competizione "multipolare" tra due potenze emergenti.

Sul primo punto si può concordare con gran parte della letteratura sul fatto che è ben difficile inquadrare le relazioni tra Europa e Cina sotto la categoria della *partnership strategica*; parole abusate, che però hanno un significato preciso: la condivisione non solo dei valori e dei principi di fondo, ma anche dell'agenda, o, per dirla in altre parole, dei fini cui tendere. È vero che le relazioni tra Bruxelles e Pechino si sono andate sempre più intensificando, ma non tanto da poter dire che esiste una concordanza di fondo sulle principali questioni e che gli attriti riguardino solo elementi accessori dell'agenda politica. E per questo che, più che di *partnership*, è necessario parlare di dialogo strategico. Il che significa che le due parti reputano di importanza fondamentale la necessità di dialogare sui punti di disaccordo, che non sono pochi.

Il secondo punto è altrettanto importante, ma assai più complesso e scivoloso. Per dirla in maniera diretta: l'Unione Europea non è una potenza, la Cina sì. Provo a spiegarmi meglio: alla base della devoluzione di competenze ad un organismo sovranazionale da parte dei Paesi europei non vi è, storicamente, la necessità di unire le forze per essere più potenti, ma il bisogno di costruire un sistema di cooperazione che impedisse all'Europa di ricadere in quel nazionalismo politico e in quel protezionismo economico che l'aveva dilaniata e aveva gettato il mondo nelle due guerre mondiali.

Diversa la concezione cinese: lo sviluppo economico è funzionale ad ottenere una forza politica e militare tale da permettere alla Cina di riconquistare quello status di grande potenza che le era stato strappato dai conquistatori europei nel XIX secolo.

Non solo. Se si fa riferimento alle categorie di Robert Cooper, appare evidente come, oltre ad avere una diversa impostazione, Cina ed Europa divergono in quanto a prospettiva.

L'Europa è portatrice di una idea post-moderna. Qui il collasso del sistema westfaliano non ha portato alla formazione di entità substatuali e alla rottura del monopolio della violenza, ma ha comportato un'evoluzione in un nuovo ordine super-statale. Il sistema post-moderno non si basa sull'equilibrio, né enfatizza il concetto di sovranità o la separazione fra questioni interne e affari internazionali. E, tra le caratteristiche dello

Stato post-moderno, la verifica intrusiva è un elemento chiave, dove il concetto di sovranità non è più visto come assoluto. Quello che colpisce è che, se l'Unione Europea è il regno dello Stato post-moderno, Cooper indica proprio la Cina come esempio di Stato moderno, nel senso wesfaliano del termine. Un attore che ragiona esclusivamente secondo le logiche della "ragion di Stato" e pronto in qualsiasi momento a esercitare il proprio uso legittimo della violenza per il controllo del territorio, a livello interno, e per la tutela dei propri interessi nazionali, a livello regionale.

Nel complesso, l'Asia, per Robert Cooper, resta il regno degli Stati hobbesiani, l'arena in cui si battono i leviatani, una piazza dove la cooperazione sembra languire e la competizione acuirsi, e dove sensibilissima appare la percezione che ogni Paese ha della propria sicurezza.

Questa diversa visione del mondo, ha, per parte europea, influenzato profondamente l'approccio dell'UE nei confronti di Pechino. Bruxelles, come appare chiaramente dal primo *Country strategy paper*, e in maniera più sfumata nel secondo, si è data il compito di traghettare la Cina verso il mondo post-westfaliano¹. Questo atteggiamento ha subito un considerevole mutamento a seguito dell'azione di tre elementi.

Innanzitutto Pechino ha continuato con ostinazione a professare il principio del *cuis regio eius religio*, ancorandosi sempre più alla sua visione westfaliana. In secondo luogo l'intensificarsi delle relazioni commerciali tra l'Europa e la Cina, ha aggravato lo squilibrio commerciale europeo. Il terzo elemento è l'avvento della crisi economica che ha colpito duramente gli Stati europei.

L'effetto combinato di questi tre elementi ha avuto come risultato quello di rendere la posizione europea assai simile a quella americana.

A Bruxelles, come a Washington, infatti, le priorità nei rapporti con la Cina coincidono: rivalutazione dello yuan, deficit commerciale, rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, la sicurezza dei prodotti importati dalla Cina, la questione dello status di economia di mercato da accordare a Pechino, le dispute commerciali di fronte al WTO, la questione dei diritti umani e il rispetto delle minoranze, e via dicendo². Esiste tuttavia una importante diversità: tra Pechino e Washington vi è un attrito che si va intensificando, come emerge anche dall'ultimo Libro Bianco della Difesa cinese³. Tra Bruxelles e Pechino le questioni relative all'*hard power* sono molto più deboli.

¹ Nel *Country Strategy Paper* sulla Cina – 2002-2006 – elaborato dalla Commissione Europea, si legge: "The first focus for EC-China co-operation will be to support and provide increased sustainability in China's economic and social reform process mainly through institutional strengthening and capacity building, human resources development and the promotion of a sound business regulatory framework and the transfer of know how and technology in the private sector. The second focus will be the promotion of sustainable development and assisting China to pursue a better balance between environmental protection, social development and economic growth. The EU could provide knowledge and expertise to assist China's pursuit of better environmental performance particularly where there is a global consequence, e.g. climate change. (...) The third focus will be to encourage good governance initiatives, promote the rule of law, promote grass-roots democracy and the implementation of economic, social and political and civil rights and strengthening of the structures and processes that make up the fabric of a strong civil society".

² Gill B., Murphy M., *China-Europe relations. Implications and policy responses for the United States*, in *Center for Strategic and International Studies' reports*, May, 2008.

³ Reperibile in: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/31/c_13806851.htm.

b. Rapporti in evoluzione

Per dirla in altre parole, più i rapporti tra le due parti si facevano intensi e *comprehensive*, più sono venuti emergendo i punti di attrito. È una evoluzione che si può leggere chiaramente: per Jing Men il 2003, con l'“istituzionalizzazione” della *partnership* strategica, rappresenta il “climax” nelle relazioni tra Europa e Cina, dando il via ad un biennio di vera e propria luna di miele⁴: le visite si intensificano (206 da parte europea nel solo 2004), e Wen Jiabao è il primo Capo di Governo in visita ufficiale dopo l'allargamento dell'Unione Europea nel 2004. E fu lo stesso Premier cinese a puntualizzare la sua visione sulla *partnership* strategica con Bruxelles nel maggio del 2004, al China-EU Investment and Trade Forum dicendo: “the cooperation should be long-term and stable, bearing on the larger picture of China-EU relations. It transcends the differences in ideology and social system and is not subjected to the impacts of individual events that occur from time to time”. Parole che stridono in confronto a quanto avvenuto nel 2008, quando Pechino, alla notizia dell'incontro a Varsavia tra l'allora Presidente di Turno dell'UE Sarkozy e il Dalai Lama, fece saltare l'XI Vertice bilaterale UE-Cina in programma per il dicembre successivo.

c. Gli effetti della crisi

La crisi economica, come si accennava in precedenza, ha avuto l'effetto di accelerare questa evoluzione. Si fa riferimento soprattutto al fatto che Pechino, così come negli ultimi anni ha sottoscritto grosse emissioni di *T-bond* americani, così è venuta in soccorso dei Paesi europei in difficoltà, acquistandone (o manifestando la disponibilità ad acquistare) il debito.

Lo scorso ottobre era stato lo stesso Premier Wen Jiabao a rendere noto che Pechino aveva acquistato parte del debito greco, e aveva dichiarato l'intenzione della Cina di continuare in questa direzione. Pochi giorni prima del Natale dello scorso anno, quasi in concomitanza con il declassamento da parte delle agenzie di *rating* del debito portoghese, Pechino, esprimeva la sua disponibilità a correre in aiuto di Lisbona acquistando il suo debito. Stando a quanto riportato dal *Jornal de Negocios* lo scorso 16 dicembre, senza peraltro citare la fonte, Pechino sarebbe disposta ad acquistare tra i 4 e i 5 miliardi di dollari di BOT portoghesi entro i primi tre mesi del nuovo anno. Ma già nel mese di novembre, in occasione di una visita ufficiale del Presidente cinese Hu Jintao in Portogallo, questi aveva dichiarato che la Cina avrebbe preso “misure concrete” per sostenere Lisbona in tale difficile situazione. E il 21 dicembre scorso, in occasione del terzo incontro annuale del China-EU High Level Economic and Trade Dialogue, il Vice-Premier Wang Qishan ha chiarito la posizione cinese a riguardo: “siamo pronti a sostenere le misure per stabilizzare i mercati finanziari che sono state assunte dall'Unione Europea e dal Fondo Monetario Internazionale”.

⁴ Jing Men, Giuseppe Balducci (eds), *Prospects and challenges for EU-China relations in the 21st century. The partnership and cooperation agreement*, Brussels, Peter Lang Pub Inc, 2010.

Se così stanno le cose, perchè Pechino è disposta ad acquisire quote del debito dei Paesi europei? La risposta che va per la maggiore a questo interrogativo – la nuova super potenza che ha si impossessa di tutto ciò che trova – pare affondare le radici in quella “sindrome giapponese” che colpì gli USA negli anni Ottanta, quando JAPAN INC. si lanciò in uno *shopping* forsennato dei simboli del capitalismo americano, dall’Empire State Building ad alcuni *studios* hollywoodiani.

Eppure, se si analizza il caso con più attenzione, non pare del tutto fuori luogo affermare che questi investimenti cinesi in Europa, più che lo specchio della forza, ricchezza e sicurezza di una nuova potenza ormai emersa, siano frutto delle difficoltà e delle debolezze cinesi.

Non solo e non tanto perchè l’investimento nel debito europeo può essere una carta di scambio, un *do ut des* per chiedere all’Europa un riconoscimento prima del 2016 dello status di economia di mercato (il che di fatto impedirebbe all’Unione di adottare misure cautelative nei confronti delle merci cinesi), o per ottenere dall’Europa un allentamento delle pressioni per una rivalutazione dello yuan, oppure per chiedere a Bruxelles la rimozione dell’embargo in vigore dal 1989. Esistono altre ragioni, probabilmente più importanti, le cui implicazioni potrebbero avere ampie ripercussioni di lungo periodo.

Proviamo ad argomentare. L’Unione Europea è il primo partner commerciale della Cina, e rispetto al novembre del 2009 il commercio bilaterale tra Cina e UE ha fatto registrare un incremento del 30% nel novembre dello scorso anno, toccando quota 434 miliardi di dollari. Negli Stati Uniti, ormai in piena depressione, la propensione al consumo, come mostrano anche i dati di dicembre 2010, continua a calare. Pechino ha già pesantemente investito nel debito americano (oltre 900 miliardi di dollari) e i suoi margini di manovra per poter invertire il trend deflattivo negli Stati Uniti sono praticamente nulli.

L’Europa pertanto resta la principale ancora di salvezza per l’*export* cinese, da cui, nonostante quanto previsto dall’XI “Piano Quinquennale”, dipende ancora fortemente. Così “investendo riserve valutarie in Europa, l’impero di mezzo riduce le pressioni sui titoli di Stato, favorisce l’abbassamento dei tassi di interesse dei Paesi in difficoltà, alleggerisce i vincoli sul bilancio pubblico e rende meno stringenti misure deflattive che, per quanto necessarie, frenano la crescita del vecchio continente. Dunque, di fatto, redistribuisce crescita economica dall’estremo oriente all’Europa”⁵.

Questo significa che, riducendo la necessità di intensificare l’*austerità*, Pechino, di fatto sostiene i consumi europei e quindi anche le importazioni dalla Cina. Una misura anche più urgente se si considera che le importazioni sono anche frenate dall’apprezzarsi dello yuan rispetto all’euro.

Per dirla in breve, dunque, Pechino acquista il debito europeo per poter consentire agli europei di continuare a consumare prodotti cinesi⁶. Infatti “per quanto la crescita in Germania e Francia abbia ottimo vigore, la stabilizzazione dell’Europa dipenderà da

⁵ Barba Navaretti G., “Chi ha paura della Cina che compra i debiti UE?”, in *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre, 2010.

⁶ Bradsher K., “Europe’s debt crisis casts a shadow over China”, in *New York Times*, 17 May, 2010.

quanto le economie più fragili riusciranno ad innescare rapidamente un processo di crescita”.

Ma c'è un'ulteriore considerazione che andrebbe fatta. Negli Stati Uniti la Federal Reserve sta deliberatamente usando la leva monetaria – stampando moneta – per invertire in trend deflazionistico, che ha come effetto un calo della domanda, e generare così inflazione e un calo del valore del dollaro. Tra le altre cose, questo per Pechino significa una perdita di valore dei propri crediti ed investimenti in dollari. Ora, visto il ruolo di moneta globale del dollaro, l'inflazione prodotta dalla Federal Reserve si propagerà a livello internazionale. Nonostante ciò, vista la politica tradizionalmente restrittiva della Banca Centrale Europea, ereditata dalla BUNDESBANK, l'Europa appare a Pechino un'isola quasi felice, dove, sperano in Cina, la Germania continuerà con forza a perorare la causa della lotta all'inflazione.

In questo senso dunque l'acquisto del debito di alcuni Paesi europei è, in breve, non solo un modo per diversificare gli investimenti delle proprie riserve monetarie, ma anche per metterle al sicuro dall'inflazione americana, nella più ampia strategia di fuga, per quanto possibile, dal dollaro.

Ora, che si tratti di investimenti per far fruttare il risparmio cinese (alcuni dubbi in questo senso è lecito nutrirli, dato che il pacchetto di aiuti dell'Unione nei confronti della Grecia sarà difficilmente restituito da Atene) o che si tratti di interventi “a fondo perduto” per sostenere in maniera indiretta le esportazioni cinesi, in entrambi i casi si tratta di misure dovute alle difficoltà di Pechino e ad alcuni squilibri interni al suo sistema economico.

Una manifestazione delle difficoltà cinesi dunque, ma anche delle debolezze europee, sebbene l'acquisto del debito di alcuni dei Paesi in maggiore difficoltà venga presentato come una *win-win situation*. La crisi del debito irlandese è costata cara ad alcuni Paesi europei, che hanno immesso fondi per far fronte alla situazione pari a 85 miliardi di euro di cui 45 messi a disposizione dall'Unione Europea. Ancora più pesante è il conto della crisi greca: 110 miliardi di euro, 80 dei quali a carico dell'Unione Europea, cui hanno contribuito la Germania, con 8,4 miliardi di euro, la Francia, con 6,3 miliardi di euro e l'Italia, con 5,5 miliardi di euro.

L'ingresso della Cina nel mercato del debito significa anche, pertanto, che i Paesi europei non sono più disposti a prendersi cura con la stessa dedizione degli altri membri dell'Unione, cosa che lede gravemente il patto che tiene uniti i Paesi europei.

In particolare, l'ostinazione tedesca a rifiutare l'istituzione di un fondo monetario europeo o la creazione degli *eurobond* è il segnale abbastanza evidente di come gli interessi nazionali – declinati in questo caso nel breve periodo – continuino ad avere la meglio sugli interessi dell'UE. Non solo, ma dalla sua posizione di forza, Berlino continua ad imporre un'ortodossia (che tanto assomiglia al “Washington Consensus”) secondo la quale “i problemi dell'euro (e dell'economia europea) sono legati all'indisciplina di bilancio e alla scarsa flessibilità dell'economia, e che le soluzioni corrette sono rigore nei conti pubblici, riforma strutturale e ristrutturazione del debito”⁷. Un'ortodossia ormai non solo datata, ma deleteria, vista l'aria di depressione che già tira, e ormai fuori

⁷ Wolf M., “L'Europa paga gli errori di Berlino. E Dublino non alzi le tasse”, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre, 2010.

dalla realtà, e con la quale, ad esempio, è impossibile leggere il caso irlandese. Scrive Martin Wolf: “l’Irlanda non ha niente a che vedere con la Grecia. Nel 2007 il debito pubblico irlandese era appena il 12% del prodotto interno lordo, contro il 50% in Germania e l’80% in Grecia. Anche la Spagna nel 2007 aveva un debito pubblico pari solo al 27% del PIL. Se le regole di bilancio fossero state applicate con lo stesso rigore che vorrebbero oggi le autorità tedesche (anche se i loro predecessori fecero resistenza, all’inizio del decennio, quando si trattava di sanzionare la Germania stessa), tra la nascita dell’euro e l’attuale ondata di crisi Francia e Germania sarebbero incorse in sanzioni il doppio delle volte rispetto a Irlanda o Spagna. In Irlanda e in Spagna non è lo Stato che ha fatto corto circuito, ma il settore privato”⁸.

L’intervento cinese, pertanto, è funzionale agli interessi tedeschi: da una parte, infatti, allenta la pressione su Berlino perchè corra in soccorso dei Paesi europei in difficoltà; dall’altra, le permette di continuare a professare la sua ortodossia. Infatti “l’acquisto di titoli da parte della Cina in apparenza riduce il potere contrattuale della Germania e ne annacqua il rigorismo. Di fatto, permette alla Germania di esigere rigore, trasferendo a terzi l’onere di sostenere i Paesi deboli riducendo i costi dell’aggiustamento”⁹. Ciò, di fatto, fa sì che la Cina, inintenzionalmente, fornisca all’Europa “la corda con cui impiccarsi”¹⁰, permettendo alla BCE di continuare in una politica di ortodossia monetaria in completa controtendenza rispetto a quando sta facendo la Federal Reserve per cercare di uscire dalla crisi stimolando la domanda interna.

d. La Cina tra America ed Europa

A ciò bisogna aggiungere una ulteriore considerazione. Pechino sembrerebbe aver imboccato una strada nuova per allentare la pressione americana ed europea per una rivalutazione immediata dello yuan: sostenere direttamente l’occupazione negli Stati Uniti e nell’Unione Europea. In quest’ottica possono essere interpretate le mega commesse sottoscritte da Hu Jintao negli USA e dal Vice Premier Li Keqiang nel suo recente *tour* europeo: 185 BOEING 737 per un valore di 15 miliardi di dollari e 15 BOEING 777 valore 4 miliardi; mentre il successore designato di Wen Jiabao ha firmato in Germania contratti per 8,7 miliardi di dollari e in Spagna per 7,5 miliardi (oltre all’impegno ad acquistare i *bond* di alcuni Paesi europei in difficoltà). A proposito delle commesse alla BOEING vanno annotate alcune cose. In primo luogo Pechino ambisce a competere con BOEING e AIRBUS e, acquistando dagli USA, non aiuta di certo la statale AVIC (Aviation Industry Corporation of China). In secondo luogo la produzione degli aerei acquistati da Pechino si farà negli Stati Uniti. Un dettaglio non irrilevante se si considera che nel 2005 Pechino aveva sottoscritto una commessa per 150 AIRBUS A320, a condizione che venissero interamente costruiti in Cina in partnership con AVIC: il che

⁸ *Ibidem*.

⁹ Barba Navaretti, 2010, op. cit.

¹⁰ Queste parole sono state scritte da Nouriel Roudini e Mihm Stephen in riferimento all’acquisto da parte cinese di *T-bond* americani ed in generale alla liquidità riversata da Pechino negli Stati Uniti, che, secondo gli autori, avrebbe in maniera indiretta condotto alla crisi.

significava trasferimento tecnologico e occupazione. Ora, per alleggerire le pressioni sullo yuan si decide di fare il contrario.

In conclusione, si può tentare di azzardare un'ipotesi: la fine di "Chimerica" e l'inizio di un nuovo intreccio economico finanziario tra Unione Europea e Cina, il cui nome deve ancora essere coniato.

Pechino, infatti, ha, nel corso della crisi economica, scoperto che il duopolio con Washington, nonostante le tante tesi decliniste, non era affatto impostato su basi paritetiche. Viste le difficoltà dell'economia americana, gli Stati Uniti hanno smesso di chiedere a Pechino di procedere ad una rivalutazione sostanziosa dello yuan, e, attraverso il Quantitative Easing 2, stanno imponendo, tra le altre cose, una rivalutazione forzosa della moneta cinese. Il che ha dimostrato come, nonostante le tante previsioni circa l'avvento repentino del secolo cinese, siano ancora gli Stati Uniti a impostare la partita, e, nel momento di dura difficoltà per la situazione interna, hanno gettato alle ortiche la semi-fiction del MAD (Mutual Assured Destruction) finanziario che avrebbe legato in un'unico destino Washington e Pechino. Non solo, ma a livello strategico gli Stati Uniti, nell'arco di un solo anno, sono passati da una politica basata essenzialmente sull'*engagement* al *containment*, e danno ora chiari segni – si pensi alla posizione espressa da Hillary Clinton sulle questioni del Mar Cinese Meridionale – di voler dare avvio ad un vero e proprio *rollback*.

L'euro non è il dollaro, la Banca Centrale Europea non è la Federal Reserve e l'Unione Europea, nonostante la nuova struttura istituzionale, non è gli Stati Uniti. Questo potrebbe consentire a Pechino di sostituire un intreccio economico-finanziario – quello di "Chimerica" – dal quale rischia di uscire con gravi perdite, con un nuovo intreccio, questa volta con l'Europa, nel quale, viste le divisioni del vecchio continente, potrebbe avere addirittura una maggiore levatura.

Per questo ha perfettamente ragione Robert Lawrence Kuhn quando sostiene che Europa e Cina "sono ostaggio l'una dell'altra. La Cina ha bisogno dell'Europa perché rappresenta un mercato enorme e soprattutto perché controbilancia le relazioni fra Cina e Stati Uniti. [...] La Cina ha bisogno dell'Europa come l'Europa ha bisogno della Cina. Pechino vuole diversificare le sue partecipazioni finanziarie che ammontano oggi a più di tre miliardi di dollari. È dunque essenziale che sostenga l'Europa: farà tutto il possibile perché rimanga un'entità internazionale solida. Stiamo parlando di un continente immenso che guarda al futuro: la Cina vuole che l'Europa rimanga forte per permettere il rafforzamento dell'economia cinese e al tempo stesso avere un contrappeso politico".

29. La relazione strategica con gli Stati Uniti d'America

di Carlo Jean e Paolo Quercia

a. L'evoluzione del rapporto bilaterale: da Tienanmen alla sindrome "mutual hostages"

Le attuali relazioni tra USA e Cina sono la conseguenza delle modifiche avvenute nello scenario internazionale negli ultimi vent'anni. Esse hanno ridisegnato il rapporto strategico tra i due Paesi più rilevanti per gli assetti geopolitici globali. Nel decennio che va da Piazza Tienanmen (1989) fino all'ingresso della Cina nel WTO (2001), i divari e l'antagonismo tra i due Paesi sono cresciuti su molteplici fronti: diritti dell'uomo, uso della forza, ingerenza negli affari interni, questioni commerciali bilaterali e multilaterali, crisi nello Stretto di Taiwan, reazione cinese al cosiddetto *baquan zhui* (egemonismo) degli USA, specie a quello post-guerra fredda¹, e così via. Un secondo periodo, segnato dal cambio di amministrazione presidenziale e, soprattutto, dalle conseguenze strategiche globali del post-11 settembre, ha visto l'emergere di una nuova strategia basata sul concetto di equilibrio condiviso, con l'ampliamento delle sfere di collaborazione e di integrazione tra i due Paesi, in un sistema globale tendente, più che verso il multipolarismo, verso un paradigma di bipolarismo asimmetrico o di duopolio².

Gli anni Novanta hanno visto numerosi momenti di crisi tra i due Paesi, ad iniziare dalle polemiche sulla violazione dei diritti dell'uomo e l'utilizzo di *sharp practices* (tra cui il "dumping monetario") nei rapporti commerciali, per giungere alle ripetute crisi di Taiwan – platealmente evidenziate dalla visita dell'"indipendentista" Presidente taiwanese, Lee Tang-Hui, a Washington nel 1995 – dalla nomina di un diplomati-

¹ La critica di egemonismo rivolta agli USA dal Dipartimento della Propaganda del Partito Comunista Cinese risale alle accuse, formulate durante la guerra fredda, di voler mantenere il proprio dominio mondiale sopprimendo tutte le potenze emergenti. Da uno studio effettuato sull'utilizzo del termine "egemonismo" applicato alla politica estera americana sul *Quotidiano del Popolo*, si rileva che il picco di utilizzo di tale termine si registra nel 1979 (650 utilizzi), e decresce costantemente per tutti gli anni Ottanta (fino a 50 menzioni nel 1988). La frequenza del suo uso riprende subito dopo le critiche USA per i fatti di Piazza Tienanmen, e tocca un nuovo massimo nel 1999 (300), per poi ridiscendere ai livelli degli anni Ottanta, cioè sotto le cento citazioni annue dopo il 2001. La tabella e lo studio sono riportati in: Shirk S.L., *China fragile superpower*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 99.

² Quello che in molti hanno sintetizzato nella formula del G-2, con i termini *Chimerica* o *Americina*.

co americano come “Coordinatore Speciale per il Tibet”³, fino alla contrapposizione sul conflitto con la Serbia per il Kosovo, acuita a seguito del bombardamento, sembra accidentale, dell’ambasciata cinese a Belgrado. Gli anni Novanta, sono stati anche gli anni in cui all’avversione politica e sociale cinese per l’avanzata dell’”egemonismo” americano nel mondo globale⁴ si affiancavano anche le crescenti preoccupazioni della PLA per la capacità militare conferita agli USA dalla RMA e dalla *network centric warfare*, ampiamente dimostrate nella guerra in Iraq del 1991 e in quella del Kosovo del 1999.

La decisione statunitense di aprire il fronte della guerra del terrore proprio in Asia Centrale non è stato un fattore di tensione tra le due potenze, ma di potenziale cooperazione, a causa delle minacce poste alla sicurezza interna e alla coesione territoriale cinese da parte di movimenti uiguri del Sinkiang, i quali non sono islamisti, ma irredentisti e secessionisti o, almeno, autonomisti. Tale convergenza d’interessi evolverà ulteriormente nel corso del decennio di guerra globale al terrore. Unitamente alla crisi economico-finanziaria, essa porrà agli USA problemi di sostenibilità finanziaria dello sforzo militare non tanto in sé, quanto nel contesto generale di diminuzione delle tasse o dell’aumento degli oneri sociali e degli interventi per evitare il collasso del sistema bancario USA. Il finanziamento delle operazioni è stato attuato – come avviene sempre – con prestiti e, quindi, con l’aumento del debito sovrano americano, non con nuove tasse, perchè queste avrebbero eroso il consenso dell’opinione pubblica nei riguardi delle decisioni governative. Tale situazione si contrappone alla necessità cinese di mantenere, ancora per qualche decennio, un’elevata crescita, che può avvenire solo qualora le tensioni con gli USA rimangano limitate. Anzi, una parte consistente (circa un terzo, pari a 1,2 trilioni di dollari delle riserve monetarie cinesi) è impiegata a finanziare il debito di bilancio e quello commerciale americano, in modo da evitare una diminuzione delle importazioni e la crescita del protezionismo da parte degli USA. Essi sarebbero disastrosi per la Cina, come lo furono per il Giappone con gli Accordi di Plaza del 1985. Questa simbiosi economica e strategica tra i due Paesi ha migliorato le relazioni tra Washington e Pechino al punto che Colin Powell dichiarò, nel 2003, che le relazioni tra USA e Cina avevano raggiunto il punto più alto dal 1972, l’anno della visita di Nixon e Kissinger a Pechino⁵.

³ Nella ricostruzione che viene fatta dell’evento da parte di Susan Shirk, il Presidente della Commissione Affari Esteri del Senato aveva proposto la creazione nel Dipartimento di Stato di un posto di Ambasciatore per il Tibet. In seguito ad un compromesso si optò per una figura di più basso profilo, come quella di Coordinatore Speciale per il Tibet. Tale nomina fu ufficializzata nel corso della prima visita di Jiang Zemin negli Stati Uniti nell’ottobre 1997. Vedasi: *ibidem*, p. 225.

⁴ Da un sondaggio fatto a metà degli anni Novanta tra i lettori del *China Youth Daily* emerge che quasi il 90% dei lettori ritiene che gli USA siano il Paese più ostile agli interessi cinesi, superando lo stesso “nemico” storico, cioè il Giappone. Altri sondaggi fatti in quello stesso periodo confermano sostanzialmente tale dato. Vedasi: *ibidem*, p. 217. L’anti-americanismo è divenuto comune in molti influenti circoli cinesi – dalla PLA all’Università di Pechino. Unitamente al nazionalismo, è uno strumento utilizzato nella lotta politica interna, per attribuire ad altri le difficoltà sociali che conosce la Cina.

⁵ L’affermazione del Segretario di Stato Colin Powell (“today, I would submit U.S. relations with China are the best they have been since President Nixon’s first visit”) sono state rilasciate in un discorso sulla politica estera americana e sulla strategia di sicurezza nazionale pronunciato alla George Washington University il 5 settembre 2003, a 6 mesi dall’inizio delle operazioni militari

Il cambiamento nel rapporto di Washington con Pechino nel primo decennio del XXI secolo viene a coincidere con l'inversione delle priorità della sicurezza americana verso minacce che, diversamente dal decennio precedente, non sono tanto di tipo tradizionale, cioè provenienti da Stati sovrani competitori, bensì di tipo asimmetrico, originate da attori transnazionali, che proliferano nelle regioni del pianeta a debole statualità. Una conferma di questo mutamento strategico tra la Cina e gli USA è l'atteggiamento più tollerante verso "l'egemonismo" americano che appare sui mass media, controllati dal Dipartimento della Propaganda del PCC, con un maggiore pluralismo di opinioni e senza un'esplicita condanna dell'intervento militare statunitense in Iraq, a differenza di quanto era avvenuto in passato per casi analoghi⁶.

Questa simbiosi tattica, che taluni hanno definito come una situazione in cui Washington e Pechino si trovano "reciprocamente in ostaggio"⁷, è in buona parte frutto di una precisa scelta cinese di ridurre i punti di frizione e di possibile contenzioso con gli Stati Uniti d'America, proprio mentre essi estendevano il loro *over-streaching* "imperiale" e "missionario".

Tale linea strategica è stata adottata anche per la convinzione che la Cina non fosse ancora sufficientemente pronta a resistere a questa fase espansiva – se non aggressiva – della politica estera americana, neppure nella regione Asia-Pacifico.

Avviare una competizione "muscolare" sarebbe stato pericoloso per la stabilità interna di Pechino, dati gli effetti negativi che avrebbe sulla crescita della sua economia *export-led*, essenziale per mantenere la stabilità sociale e politica in Cina, nonostante i "mega-programmi" previsti dall'XI (2006) e dal XII (2011) "Piano Quinquennale" cinese. Secondo essi, ben 300 milioni di cinesi dovrebbero transitare dal settore agricolo a quello industriale ed al terziario, spostandosi in gran parte dalle campagne alle città.

Vari comitati strategici e *think tanks* cinesi hanno approfondito nel dettaglio le cause e le fasi del collasso dell'URSS (ma anche di altre potenze emergenti che nella storia hanno tentato di competere militarmente con gli USA, come Germania e Giappone)⁸. In particolare, dalle modalità della caduta sovietica viene estrapolata la conclusione per la quale il tentare di sfidare militarmente gli USA può essere estremamente dannoso non solo per le finanze del Paese, ma per la sua stabilità socio-politica. La Cina potrebbe fare bancarotta o essere trascinata in una competizione esterna che provocherebbe enormi squilibri sociali interni. Pertanto, deve evitare un'*escalation* dei contrasti

in Iraq. Vedasi: Redazionale, "Powell Says US-China Ties Best Since 1972," in *People's Daily*, September 7, 2003.

⁶ Vedasi: Shirk, 2008, op. cit., pp. 242-243. L'autrice sottolinea anche come gli esperti che compaiono sulla TV cinese in qualità di commentatori della guerra in Iraq ricevano dal Dipartimento della Propaganda l'istruzione di non criticare apertamente le operazioni militari USA, né di citare Bush, Cheney e Rumsfeld.

⁷ Ad esempio da Victor Cha, già Direttore degli Affari Asiatici nel National Security Council durante la Presidenza Bush ed ora Senior Adviser al CSIS (Centre for Strategic and International Studies). La stessa espressione è usata dall'economista Joseph Stiglitz, come riportato in: Bobb G., "Stiglitz tells Congress to cool it on China", in *Market Watch*, 22 May, 2007.

⁸ Vedasi le sessioni speciali e i gruppi di lavoro del 16° Politburo tenutisi nel corso del 2004 ed in particolare quello del 24 novembre 2003 sulla "Storia dello sviluppo storico delle principali potenze mondiali dal XV secolo ad oggi", per i cui approfondimenti si rimanda a: Miller A.L., "Party Politburo processes under Hu Jintao", in *China Leadership Monitor*, No. 11, 2004.

con gli USA, pur non rinunciando a quelli che ritiene i suoi diritti “naturali”, ad esempio per Taiwan e nei Mari Cinesi Meridionale ed Orientale.

Nelle parole di Jiang Zemin, questo principio viene denominato la politica del *peaceful rise*, che consiste nel perseguire uno sviluppo pacifico non basato sulla sfida alla potenza globale americana⁹. Gli elementi di contrasto non vengono gestiti sul piano bilaterale, ma trattati in ambito multilaterale: nell’ONU, se di natura politico-militare; nel WTO e nel G-20 e nelle altre IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali), se di natura economico-finanziaria. Tale strategia è stata sintetizzata nella regole dei “tre no”, elaborata dal Presidente cinese Hu Jintao, per indicare i principi che regolano i rapporti con gli USA dal punto di vista di Pechino: “no alla sfida”; no all’esclusione; no al confronto”¹⁰. Il “no alla sfida” sottintende che la Cina non avrebbe sfidato l’egemonia mondiale statunitense; il “no all’esclusione” assume che la Cina non assumerà iniziative per allontanare la presenza americana dall’Asia; e il “no al confronto” significava che Pechino non avrebbe aperto guerre commerciali né una competizione strategica con Washington. Per rendere ulteriormente *soft* il concetto della crescita pacifica della Cina, il termine del *peaceful rise* è stato ribattezzato *peaceful development*, accentuandone i caratteri di *soft power*, e ricalcandoli sulle teorie americane sviluppate in proposito da Joseph Nye.

La guerra globale al terrore e l’ascesa pacifica sono, dunque, in una stretta simbiosi tattica, costruita sull’integrazione economica tra i Paesi rispettivamente maggiore esportatore e maggiore importatore del mondo. Qualcuno ha definito questa simbiosi economica come una situazione in cui Washington e Pechino vengono a trovarsi in una situazione analoga alla MAD, esistente in campo nucleare strategico fra USA e URSS durante la guerra fredda¹¹. Una guerra commerciale distruggerebbe entrambi. Tale situazione rappresenta un informale accordo di contro-assicurazione economica, che non vincola politicamente i due Paesi ad un’alleanza strategica vera e propria, ma aumenta i costi di un eventuale atteggiamento negativo nei confronti dell’altro Paese. Una guerra commerciale recherebbe enormi danni ad entrambi.

Ciò ha consentito all’America di aprire, dopo il 2001, un decennio di confronti militari nell’ampia regione che domina il “Grande Medio Oriente”, senza dover temere che la Cina approfittasse degli onerosi impegni militari americani per aprire nuovi fronti di confronto in Asia o in altre aree del mondo. Al tempo stesso, ha consentito a Pechino di proseguire, senza minacce dall’esterno, il proprio cammino verso il 2020, la fatidica data che, secondo le stime degli economisti, dovrebbe portare la Cina a superare il PIL degli Stati Uniti, trasformandola nel Paese economicamente più forte al mondo. Ma il PIL cinese pro capite rimarrà inferiore a quello USA, europeo e di altri Paesi asiatici. E

⁹ Office of China State Council, *China’s National Defense in 2010*, March 2011.

¹⁰ La nuova versione della politica del *peaceful rise* cinese fu elaborata nel 2003 per contrastare i timori che crescevano per l’accumulo di potere economico, politico e militare cinese. Nel 2004 il Premier Wen Jiabao ribadì pubblicamente il concetto affermando che la crescita della Cina “will not come at the cost of any other country, will not stand in the way of any other country, nor pose a threat to any other country”. Vedasi: Pan E., “The promise and pitfalls of China’s ‘Peaceful Rise’, in *Council on Foreign Relations’ publications*, April 14, 2006.

¹¹ Ad esempio, vedasi le opinion di Victor Cha, riportate in: Mardell M., “Can China-US relations only get worse?”, in *BBC News*, 18 February, 2010.

la possibilità di trasformare la ricchezza economica in potenza militare dipende più dal reddito pro capite che dal PIL totale. In questo senso, non è improprio affermare che “la Cina diverrà vecchia, prima di divenire ricca e potente”, dato che fra un paio di decenni in quel Paese si farà sentire l’invecchiamento della popolazione, che si ripercuoterà sulle spese sociali. Secondo recenti valutazioni dell’ONU, l’India avrà più abitanti della Cina già nel 202. Nel 2100 dovrebbe poi avere una popolazione superiore a quella cinese del 50% (1,5 miliardi rispetto a 1) e, soprattutto, una piramide di età più equilibrata.

Lee Kwan Yew, Primo Ministro di Shanghai dal 1959 al 1990, commentando in un’intervista la strategia del *peaceful rise* di Pechino, ha affermato di “credere in tale politica cinese, ma con una riserva. Ovverosia, che i cinesi hanno calcolato che hanno bisogno di 30, 40 o forse 50 anni di pace in maniera tale da raggiungere gli altri Paesi, modificando il proprio sistema da uno comunista ad uno di libero mercato. Essi devono evitare gli errori fatti dalla Germania e dal Giappone, la cui competizione per il potere, l’influenza e il possesso delle risorse, ha portato a due terribili guerre e alla loro disastrosa sconfitta. L’errore dei russi è stato di aver dedicato troppe risorse alle spese militari e troppo poche alla tecnologia civile, fino a provocare il collasso della loro economia. Io credo che la leadership cinese ha imparato da questi esempi: se tu competi con gli Stati Uniti d’America con gli armamenti, sei destinato a perdere, perché il tuo sistema economico fallirà. Bisogna evitarlo, mantieni la testa bassa e sorridi, almeno per 40 o 50 anni”¹². Ma fra 40 o 50 anni, la Cina diventerà vecchia, per effetto della disastrosa “politica del figlio unico”. Ad essa, vanno aggiunte varie vulnerabilità economiche. Pechino teme costantemente che gli USA approfittino di essa per determinare una crisi in Cina, che rapidamente diverrebbe anche politico-sociale.

b. Gli effetti regionali della crescita economica di Pechino e gli USA

L’ascesa economica di Pechino, come potenza mondiale, non ha solamente una rilevanza diretta nel *balance of power* con Washington, ma anche una indiretta sulla politica americana nella regione Asia-Pacifico, per via della crescente integrazione economica di Pechino con la maggior parte dei Paesi della regione. Di conseguenza, i Paesi dell’area ASEAN gravitano economicamente sempre più nell’orbita cinese. In particolare, una delle conseguenze della crescente integrazione economica tra la Cina e gli Stati Uniti e l’affermarsi della Cina come “fabbrica del mondo” ha portato Pechino ad espandere le sue relazioni commerciali con i Paesi della regione, ponendosi come *hub* delle importazioni interne all’area e delle esportazioni asiatiche verso il resto del mondo. Pechino compra semilavorati e componenti dai Paesi dell’Asia Orientale e Sud-Orientale, li assembla e trasforma in territorio cinese, spesso da imprese con capitale straniero, e da lì esporta come prodotti finiti verso il resto del mondo. Le importazioni della Cina da tutti i Paesi della regione sono state trainate dalle esportazioni di Pechino verso il mondo. In altre parole, Pechino è diventato il polo attrattore del commercio intra-asiatico la cui crescita è, per almeno il 60%, attribuibile al commercio regionale

¹² Riportato in: Hoyng H., Lorenz A., “It’s stupid to be afraid”, in *Der Spiegel International*, 8 August, 2005.

della Cina. L'*outreach* economico di Pechino diviene sempre più allargato nella regione, grazie all'abbattimento del 90% delle tariffe per il commercio di beni tra la Cina e i sei Paesi più sviluppati dell'ASEAN. Tale iniziativa dovrebbe, fra breve, includere anche i rimanenti quattro Paesi del gruppo, creando così la più vasta area di libero scambio nel mondo, almeno per entità della popolazione. Nel 2008, prima della crisi economica, il valore del commercio tra la Cina e i Paesi dell'ASEAN ha raggiunto, nel 2010, la cifra ragguardevole di 293 miliardi di dollari USA, rispetto ai 395 miliardi di dollari con l'Europa e ai 380 con gli USA. Va rilevato che il commercio non crea solo dipendenza, ma anche interdipendenza. L'economia cinese ha bisogno non solo dell'importazione delle componenti e dei subassiemi a più alta tecnologia dei Paesi dell'ASEAN, ma anche dei loro investimenti. Non per nulla ha registrato nei riguardi dell'ASEAN un deficit commerciale di 10 miliardi di dollari nel 2010. In altre parole, non può permettersi di usare l'arma economica nei confronti di quei Paesi. Inoltre, quando i toni della politica di Pechino si fanno più aggressivi, tutti i Paesi dell'area corrono a rifugiarsi sotto l'"ombrello" degli Stati Uniti e dei loro alleati, in particolare dell'India e del Giappone.

La crescita dell'*outreach* economico di Pechino in Asia ha naturalmente inevitabili effetti geopolitici, che possono influenzare anche relazioni strategiche nella regione. Per molti decenni, difatti, l'isolamento internazionale di Pechino e l'affermarsi del modello politico-economico comunista hanno compresso le potenzialità economiche della Cina, relegando lo sviluppo industriale dell'Asia alle sue periferie, come il Giappone, la Corea del Sud, e Taiwan, tutti alleati degli USA, e poi alle "tigri asiatiche" dell'ASEAN. Il ritorno della Cina al centro dello sviluppo asiatico, produrrà nel tempo un'attrazione verso Pechino. Essa sarà limitata al campo economico, con effetti politici e strategici solo marginali. Molti Stati della regione non possono più permettersi una politica di esclusione o di confronto con Pechino e devono oscillare tra un'equidistanza tra la Cina e Washington. Da questo punto di vista, sintomatico è stato l'avvicinamento politico tra Pechino e Seul nell'ultimo decennio. Ma, anche se oggi la comunità di studenti stranieri più numerosa in Cina è proprio quella sud-coreana, la Corea del Sud sollecita lo schieramento di portaerei americane nel Mar Giallo ogni qualvolta si determina uno scontro con quella del Nord. Il riavvicinamento tra Cina e Corea ha naturalmente conseguenze strategiche di lungo periodo sulle opzioni politiche e militari degli USA nei confronti della Corea del Nord in caso di crisi. La stessa relazione economica costruita tra Taiwan e Cina e, in particolare, gli elevati investimenti di capitali taiwanesi sulla terraferma (se si eccettua il caso particolare di Hong Kong, Taiwan è il primo investitore straniero in Cina) contribuiscono a ridurre la praticabilità di una dichiarazione di indipendenza dell'isola, così come quello di un confronto militare lungo lo Stretto di Taiwan, soprattutto dopo la netta vittoria a Taipei del Partito Kuomintang, anti-indipendentista e fautore dell'unità della Cina.

Guardando i flussi commerciali ed i flussi di investimenti di capitali tra la Cina e il resto dei Paesi dell'Asia, vi sono pochi dubbi sul fatto che il futuro economico della regione tenderà a divenire sempre più sinocentrico. Forse, nel breve periodo, il vero indice dell'affermarsi della Cina come potenza emergente andrà misurato, più che sulla base del confronto strategico con gli USA, sul progressivo grado di attrazione economica che i Paesi della regione finiranno per subire nei confronti della potenza economica cinese. Ma occorre tener conto che, come essi dipendono dalla Cina per l'esportazione

dei loro prodotti, la Cina è dipendente da essi per produrli, in quanto le forniscono gli indispensabili componenti e subassiemi. Va anche aggiunto che l'integrazione economica non implica un'alleanza politico-strategica, come dimostrano i rapporti fra la Germania e la Gran Bretagna prima del conflitto del 1914.

Le onde di questo graduale riposizionamento regionale sono arrivate fino alla vicina Australia, innescando nel Paese un dibattito sulla posizione internazionale di Canberra, anche in previsione di un eventuale *power shift* regionale tra USA e Cina. L'Australia, difatti, per tutta la sua storia ha vissuto nel contesto geopolitico dell'egemonia anglosassone in Asia, prima britannica e, poi, statunitense. Tale contesto si sta gradualmente erodendo per la crescita della Cina e del suo blocco commerciale regionale asiatico. Nel medio periodo, potrebbe portare l'Australia a dover affrontare difficili scelte: quella di dover conciliare una doppia lealtà; quella che le deriva dall'identità culturale e dall'alleanza militare con gli USA; e quella connessa con i suoi crescenti legami economici con Pechino ed i suoi satelliti economici regionali. Da questo punto di vista, il superamento dell'economia giapponese da parte di quella cinese, avvenuto nel 2010, rappresenta un campanello d'allarme del nuovo ordine geopolitico e geoeconomico dovuto al *power shift* sia globale che regionale tra Occidente e Pechino che l'Australia si troverà a gestire nel prossimo decennio¹³.

Pechino è subentrata, negli ultimi anni, nel ruolo di leadership che il Giappone possedeva in Asia. Deve però fare i conti con la presenza americana, con la criticità economica e militare dell'India, e con il fatto che i suoi unici veri alleati sono il Pakistan, la Corea del Nord e, parzialmente, il Laos. Invece, con i Paesi dell'ASEAN – specie con il Vietnam e con le Filippine – si registra un progressivo tasso di tensione. Anche i rapporti con l'Indonesia non sono buoni. Non per nulla Giacarta ha aumentato del 35% nel 2011 il suo bilancio militare per fronteggiare le accresciute tensioni nel Mare Cinese Meridionale.

c. Le iniziative regionali cinesi e americane e le questioni geopolitiche aperte

Tra le più significative iniziative cinesi volte a contenere, se non diminuire, l'influenza statunitense nella regione, spiccano l'organizzazione degli East Asia Summit e il gruppo ASEAN Plus THREE (Cina, Giappone e Corea del Sud). Tuttavia, come già accennato, la Cina non ha un reale interesse ad un totale ritiro statunitense dal sistema

¹³ Il dibattito pubblico su questo tema in Australia è stato in particolare sollecitato dal saggio di Hugh White *Power shift*. In esso, l'autore sostiene l'inevitabilità dell'ascesa strategica di Pechino nella regione e la pericolosità per l'Australia di rimanere un alleato fedele di Washington nel momento in cui si dovesse profilare un confronto militare. L'autore ritiene auspicabile il graduale abbandono da parte di Washington dell'egemonia nel Pacifico e lo sviluppo di un accordo di *power sharing* regionale con Pechino. Vedasi: White H., "Power shift. Australia's future between Washington and Beijing", in *Quarterly Essay*, No. 39, september, 2010. L'articolo ha aperto un intenso dibattito nella comunità strategica australiana, confermando l'attualità degli interrogativi sulle conseguenze strategiche regionali della crescita della Cina. Sul tema vedasi anche: Morini D., "Paradigm shift: China's rise and the limits of realism" in *Security Challenges*, No. 1, Vol. 7, 2011; e: Haddrick R., "This week at war: the Pentagon's China syndrome", in *Foreign Policy*, September 2, 2011.

Asia-Pacifico. La presenza statunitense garantisce la stabilità necessaria alla crescita economica, base anche della conservazione del potere da parte del Partito Comunista Cinese. Un disimpegno degli USA indurrebbe sicuramente il Giappone e, forse, anche altri Paesi – Corea del Sud, Australia, Indonesia – a dotarsi di armi nucleari e a rafforzare i legami con l’India, compromettendo comunque le ambizioni egemoniche di Pechino. Si determinerebbe una destabilizzante corsa al riarmo, date le rivalità e le tensioni esistenti nella regione ed il suo crescente nazionalismo, utilizzato spesso disinvoltamente dalle classi dirigenti da vari Paesi nella lotta per il potere politico interno. Mancano istituzioni regionali di sicurezza, del tipo di quelle esistenti in Europa. L’intera Asia Sud-Orientale e, in parte, anche quella Meridionale, si trovano in una situazione simile a quella che caratterizzava l’Europa all’inizio del Novecento. L’ASEAN Regional Forum conta poco¹⁴. I Paesi dell’intera area considerano gli USA l’unica garanzia della loro sicurezza. Lo si vede chiaramente nelle dispute esistenti nel Mar Cinese Meridionale.

A questo assetto di alleanze si contrappone, anche simbolicamente, la trilaterale Giappone, Stati Uniti e Australia, il cui possibile allargamento all’India – che negli ultimi anni ha aumentato i propri legami con Washington – proposto dal Giappone, è stato bloccato dagli USA, proprio per non rendere più tese le relazioni con Pechino, che lo riterrebbe un’iniziativa chiaramente anti-cinese rafforzandone il complesso dell’“accerchiamento”.

Dopo alcune incertezze iniziali dell’Amministrazione Obama, troppo accondiscendente nei confronti della Cina, gli USA hanno cambiato atteggiamento. Washington si è gradualmente resa conto della diminuzione della propria credibilità sia nei confronti dell’India che dei Paesi dell’ASEAN, della Corea del Sud, del Giappone e dell’Australia. L’attuale linea strategica USA prevede pertanto il mantenimento e la riaffermazione, se necessario con vigore, della centralità del loro ruolo per la stabilità e l’equilibrio in Asia, anche nel Mare Cinese Meridionale, che a Pechino viene considerato una specie di mare nostrum. Lo dimostrano il “tira e molla” sullo schieramento nel Mar Giallo della portaerei WASHINGTON, nonché le esercitazioni congiunte con la Marina Vietnamita nel Mar Cinese Meridionale, con Quella Sud-Coreana nel Mar Giallo, nonché la dichiarazione del Segretario di Stato, Hillary Clinton, per la quale gli USA non rinunceranno alla presenza nel Mar Cinese Meridionale e ai diritti di navigazione previsti dalla Convenzione di Montego Bay sulla libertà di transito nelle acque extra-territoriali.

Tale orientamento strategico emerge anche nella QDR 2010 del Pentagono, in cui la crescita economica, politica e militare di Pechino è commentata con una certa preoccupazione, ben maggiore di quanto venga fatto nei confronti di quella degli altri BRIC’s. Anche se la Cina rimarrà, ancora per decenni, una potenza regionale – e non una globale – il rapporto USA della fine di agosto 2011 ammette che l’aumento delle capacità militari cinesi complicherà la piena utilizzazione da parte degli USA della loro superiorità in campo militare nel sistema Asia-Pacifico.

Nonostante gli sforzi dedicati allo sviluppo, entro il 2020, di quella che la PLA chiama nel suo Libro Bianco 2010 (reso noto solo nel marzo 2011), la “capacità di vincere una guerra locale sotto condizioni di informatizzazione”, la Cina non potrà – anco-

¹⁴ Heller D., “The relevance of Asean Regional Forum for regional security in the Asia-Pacific”, in *Contemporary South-East Asia*, Vol. 27, April, 2005.

ra per decenni e, forse, mai – divenire una potenza globale. Primo, perché manca di alleati. Secondo, perché dipende da vie di comunicazione marittime dominate a Ovest dallo Stretto della Malacca e ad Est dalla “doppia catena di isole”, sede delle basi aeronavali degli USA e dei loro alleati.

In particolare, l'accresciuta potenza militare di Pechino, dovuta alla modernizzazione delle sue Forze Armate e allo sviluppo di nuove capacità interdittive di Pechino, può rendere più complessa l'utilizzazione delle possibilità di proiezione di potenza degli USA nella regione Asia-Pacifico, in particolare per la difesa di Taiwan. Pur accogliendo positivamente i principi della cosiddetta “dottrina Zoellick”, relativa all'assunzione, da parte di Pechino, di maggiori responsabilità internazionali, la QDR non esclude la possibilità di conflitto tra i due Paesi (“the risks of conflict that are inherent in any relationship as broad and complex as that shared by these two nations”), in quanto l'ascesa militare di Pechino avviene in un contesto politico non trasparente e non democratico che potrebbe mettere a repentaglio interessi strategici vitali USA in Asia. Beninteso, va considerato che la logica militare è sempre portata a considerare il *worst case scenario*.

d. Gli Strategic and Economic Dialogues e i rapporti bilaterali con gli USA¹⁵

Le relazioni fra Cina e Stati Uniti hanno conosciuto alterne vicende, oscillanti fra la collaborazione ed il confronto. Esse sono state influenzate anche dalle vicende politiche dei due Paesi e dai loro rapporti commerciali e finanziari. Nel 2003, è prevalso decisamente negli USA l'orientamento di coinvolgere la Cina nella creazione e gestione di un futuro ordine mondiale. Esso è connesso con lo spostamento del baricentro economico del mondo dall'Atlantico al Pacifico, con lo *shift* della potenziale conflittualità dall'Europa al “Grande Medio Oriente” e al Sud-Est asiatico, con lo stallo conosciuto da oltre un decennio dall'economia giapponese, e con il minor affidamento che gli USA possono fare sui loro alleati europei. Robert Zoellick – allora “numero due” del Dipartimento di Stato – si fece promotore nel 2003 della “dottrina” che prende il suo nome. Essa consiste nel tentativo degli USA di coinvolgere la Cina nella gestione degli affari mondiali. Le consultazioni (denominate SED da Strategic Economic Dialogues), volte a consentire ai due Paesi posizioni comuni nei vari fori internazionali (dall'APEC, all'ASEAN Regional Forum, all'ONU ed oggi al G-20), oltre che volte a risolvere, con compromessi, il contenzioso bilaterale (ad esempio, quello relativo al rapporto di cambio fra yuan e dollaro), riguardarono inizialmente solo il campo economico. Dall'aprile 2009, a margine della riunione del G-20 a Londra, esse si estesero al campo politico-strategico e i SED furono ridenominati in S&ED (Strategic and Economic Dialogues). La riunione dei S&ED, tenuta a Pechino nel maggio 2010, nonostante taluni eventi (vendita di armi USA a Taiwan, incontro fra Obama e il Dalai Lama, contrasti sull'invio nel Mar Giallo della portaerei WASHINGTON dopo l'affondamento da parte della Corea del Nord della corvetta sud-coreana CHEONAN, etc.) fu un successo, nel senso

¹⁵ Charles Freedman and Bonnie S. Glaser, *The US-China Strategic and Economic Dialogues*, CSIS, Washington, May 2011; vds. anche *China-US; Strategic and Economic Dialogues in May 2011*; *Chinadayly*, May 11, 2011.

che ripresero i contatti bilaterali fra i vertici militari e furono risolti taluni contenziosi relativi al commercio, in particolare nei settori della protezione della proprietà intellettuale e dell'attenuazione di talune misure protezionistiche adottate dagli USA nei riguardi di importazioni cinesi.

Dopo la riunione del 2010, le relazioni sino-americane si guastarono nuovamente, specie per la pretesa cinese di evitare interferenze di potenze esterne (USA, Giappone ed India) nelle questioni riguardanti il Mar Cinese Meridionale, su cui Pechino rivendica diritti esclusivi e vuole evitare l'internazionalizzazione del contenzioso con gli altri Stati rivieraschi. Ogni tanto la Cina mostra anche i muscoli. Nel gennaio 2011, durante l'incontro fra il Segretario USA della Difesa, Robert Gates, ed il suo omologo cinese, fu data notizia del primo volo sperimentale di un caccia cinese *stealth*, lo J-20, di quinta generazione, nonché dell'inizio delle prove in mare della portaerei ex-sovietica VARYAG e dello sviluppo da parte della PLA di strategie di "anti-access" ed "area-denial" per aumentare i rischi che le forze aeronavali americane avrebbero corso in qualsiasi intervento in regioni periferiche alla Cina. Le cose migliorarono nella successiva visita a Washington, a fine gennaio 2011, del Presidente Hu, in cui fu concordato l'acquisto, da parte della Cina, di 45 miliardi di dollari di prodotti USA.

Anche la successiva riunione dei S&ED, tenuta a Washington nel maggio 2011, ebbe esiti positivi, tra cui l'estensione della cooperazione sino-americana in ben 48 settori. Furono anche presi accordi riguardanti la sicurezza marittima e cibernetica e fu concordata un'Intesa Globale Quadro fra la Cina e gli USA, riguardante non solo l'economia e la finanza, ma consultazioni sulla situazione in Medio Oriente, in America Latina, in Africa e in Asia Centrale. Esito positivo ebbe anche la visita in Cina effettuata ad agosto dal Vice Presidente USA, Joe Biden, volta a rassicurare i cinesi circa la solvibilità degli USA del loro debito federale (di cui 1.200 dei 14.300 miliardi di dollari sono in possesso della Cina). Nell'incontro, entrambe le parti hanno concordato sul fatto che la Cina avrebbe continuato ad acquisire titoli di Stato americani, anche per evitare di danneggiare le proprie esportazioni negli USA, mentre questi ultimi si sarebbero astenuti dall'adottare misure protezionistiche. Si è, in pratica, preso atto che i destini finanziari cinesi ed americani sono strettamente legati fra di loro. L'imminenza delle elezioni presidenziali americane e la polarizzazione politica che si è verificata negli USA in entrambi i partiti potrebbero però indurre all'adozione di misure populistiche e protezioniste. I rapporti fra Pechino e Washington potrebbero nuovamente guastarsi, tanto più che sta crescendo in Cina il timore che gli USA sfruttino le sue vulnerabilità per ridimensionarne la crescita e l'influenza mondiale.

e. Considerazioni conclusive e possibili scenari¹⁶

Dal punto di vista di bilanciamento globale delle forze, la Cina, nonostante la sua crescita economica e l'accresciuto peso politico-militare, almeno per i prossimi decenni, non sembra in grado di minacciare l'egemonia strategica statunitense, nemmeno nella regione Asia-Pacifico e nell'Asia Meridionale. I tempi di tale pareggio strategico po-

¹⁶ Vedasi anche Jean, 2008, op. cit.

trebbero però essere accelerati nel caso di un prolungato declino economico USA, che però provocherebbe un disastro economico in Cina. Quest'ultima è vulnerabile ad un impiego aggressivo dell'arma economica da parte degli Stati Uniti, culturalmente portati ad utilizzarla con disinvoltura al limite della brutalità, come avvenne con gli Accordi Plaza del 1985. In tal caso, la Cina rischierebbe di fare una fine peggiore di quella del Giappone che, negli ultimi vent'anni, ha conosciuto una pressoché completa, stagnazione. Infatti, in Cina al ristagno economico si sommerebbero rivolte sociali.

Un mutamento geopolitico potrebbe avvenire solo a seguito di un significativo – ma del tutto improbabile – disimpegno USA dalla regione. In tal caso, la Cina sarebbe destinata a divenirne la potenza leader, in quanto anche un'alleanza tra i Paesi meno riconducibili a sistemi di alleanze militari filo-cinesi – come l'India, l'Australia, il Giappone e taluni Stati dell'ASEAN – non sarebbe in condizioni di contenere militarmente la Cina e di dissuaderla dal perseguire una politica di espansione non solo economica, ma anche militare, dominando l'“emisfero orientale” e limitando l'egemonia USA a quello “occidentale”, separati fra di loro da una linea meridiana situata ad Est delle Hawaii.

Gli USA non possono rinunciare ad essere l'*hub* dell'ordine mondiale e, quindi, devono mantenere la loro presenza in Asia per finanziare il loro doppio deficit, commerciale e di bilancio. Il resto del mondo – dall'Europa all'Asia Orientale e a quella del Sud Est – ha bisogno degli USA, per evitare nuove grandi guerre e perché gli Stati Uniti rappresentano l'unica potenza globale in grado di assicurare un ordine anche nel mondo multipolare che sta emergendo, caratterizzato dal sistema *hub and spoke*, suggerito da Henry Kissinger. In caso contrario, il mondo diverrebbe a-polare, cioè ritornerebbe ad essere dominato dall'anarchia internazionale descritta da Hobbes.

Neppure a lungo termine Pechino riuscirà a sottrarre l'*heartland* geopolitico mondiale agli USA, che dominano l'Atlantico, il Pacifico ed oggi anche l'Oceano Indiano, appoggiandosi ad una rete di solide alleanze bilaterali. Altrettanto improbabile è che si crei un bipolarismo sino-americano, sia quello cooperativo di “Chimerica”, sia quello competitivo in cui Pechino domini l'“emisfero orientale” e Washington quello “occidentale”. Gli USA non potrebbero mai abbandonare alleati come il Giappone, l'India e l'Australia.

Il confronto tra USA e Cina continuerà invece nelle dimensioni ideologico-culturali. Sul piano concettuale, diversamente dagli USA, la Repubblica Popolare Cinese non pretende di essere una potenza “missionaria”, che vuole espandere nel mondo il proprio modello socio-economico e politico. Intende, però, affermare i valori della sua antica e gloriosa civiltà con la diffusione degli Istituti Confucio. A differenza degli USA, Pechino non subordina i suoi rapporti internazionali al rispetto dei diritti umani. Li considera affare interno dei singoli Stati. La sua politica estera è soprattutto “mercantile”. In tal senso, la Cina e gli USA sono percepiti come portatori di modelli radicalmente contrapposti, rappresentati dal “Washington Consensus”, basato sul mantra dei diritti umani, e del “Beijing Consensus”, che considera compatibile un regime autoritario con un'economia liberista. Nell'attuale sistema internazionale, il “Beijing Consensus” esercita una forte attrazione per molti Stati del mondo. Costituisce un modello di sviluppo meno ambizioso di quello occidentale, che vuole democratizzare il mondo. Concentrandosi sui soli affari, il “Beijing Consensus” corrisponde agli interessi delle

classi dirigenti dei Paesi autoritari, da quelli africani a quelli medio-orientali e centro-asiatici. La Cina, con il suo successo economico, dimostra la validità del suo modello.

La possibilità di un completo accordo strategico tra Washington e Pechino rappresenta una complessa partita che implicherebbe che entrambi i Paesi rinunciassero ad alcune loro ambizioni e rivendicazioni, per giungere a compromessi sia regionali che globali.

L'improbabilità di arrivare ad un'intesa strutturale fra Pechino e Washington è probabilmente legata alla oggettiva difficoltà di sviluppare stabili architetture di sicurezza, data la diffidenza di fondo esistente fra i due Paesi. Essa deriva anche dal fatto che gli USA registrano un declino almeno relativo – forse limitato al breve-medio periodo – mentre la Cina sta crescendo rapidamente, anche se conosce drammatici problemi interni che potrebbero causare incontenibili rivolte sia sociali che economiche fra le regioni ricche e quelle povere.

La legittimità del PCC risiede soprattutto nella crescita economica. Se essa dovesse attenuarsi, il Partito Comunista non avrebbe via di scampo che quella di far presa sul nazionalismo, sempre molto forte nell'immaginario collettivo cinese e collegato con i ricordi dell'antica grandezza e con i torti subiti nel "secolo delle umiliazioni". Paradossalmente, il comportamento internazionale della Cina diventerà più aggressivo in caso di difficoltà economiche, e più pacifico qualora la crescita dovesse mantenersi attorno al 7-8% annuali. La situazione è esattamente opposta per quanto riguarda gli USA. Il loro dinamismo strategico a livello mondiale si manterrà ai livelli attuali, qualora la loro economia si riprendesse dalla crisi. In caso contrario, gli USA attenueranno i loro impegni e chiederanno ai loro alleati di contribuire, in modo più significativo, al mantenimento di un ordine mondiale favorevole.

30. La politica di sicurezza energetica

di Carlo Frappi

a. Introduzione

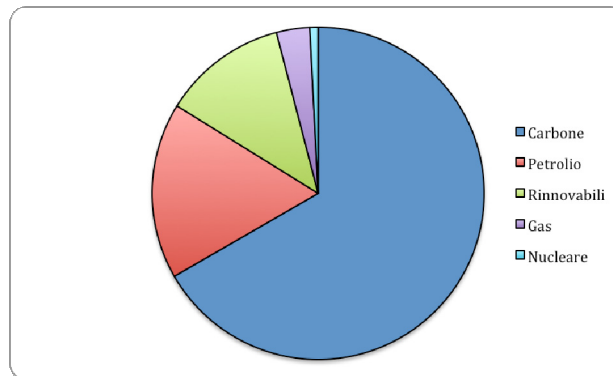
Gli elevati tassi di crescita economica fatti registrare dalla Repubblica Popolare Cinese a partire dagli anni Novanta hanno comportato un parallelo aumento della domanda di energia primaria. Secondo i dati del BP Statistical Review of World Energy, il consumo cinese di energia primaria è cresciuto dai 685 Mtep del 1990 ai 2.177 Mtep del 2009, facendo del Paese il secondo consumatore mondiale di energia alle spalle degli Stati Uniti (2.182 Mtep nel 2009), con una percentuale del 19,5% sul totale del consumo mondiale.

A far fronte alla crescita di domanda di energia è stato principalmente l'aumento di produzione di carbone, tradizionale spina dorsale del *mix* energetico cinese, di cui il Paese è il primo produttore mondiale.

A partire dal 1990, la produzione di carbone è infatti triplicata, passando da 543 a 1.553 Mtep nel 2009.

Nonostante il carbone continui a rappresentare la principale fonte di energia primaria per il consumo interno cinese, il peso percentuale sul *mix* energetico nazionale è diminuito, nel corso dell'ultimo ventennio, di circa 11 punti percentuali – dal 77% del 1990 al 66% del 2008.

Mix energetico cinese 2008



Fonte: IEA

Il lento riequilibrio del *mix* energetico è stato provocato da un proporzionale aumento dell'uso dell'idroelettrico, del petrolio, del gas e del nucleare. Se in termini percentuali il *mix* energetico è andato modificandosi molto lentamente nell'arco di tempo preso in considerazione, pur tuttavia, in valori assoluti, il balzo nell'utilizzo di fonti alternative al carbone ha avuto importanti ripercussioni per la sicurezza energetica cinese. Ciò è evidente in primo luogo in relazione al petrolio.

Il maggior utilizzo della risorsa rende oggi la Cina il secondo consumatore mondiale dietro gli Stati Uniti. La produzione di petrolio, al contrario di quella di carbone, non è stata tuttavia al passo con la crescita della domanda e, a partire dalla metà degli anni Novanta, la Cina è diventata importatore netto della risorsa. Ciò ha implicato, per la prima volta, la necessità di ripensare le strategie di tutela della sicurezza energetica dall'esterno, comportando la predisposizione ed attuazione di un'aggressiva politica di approvvigionamento sui mercati internazionali che non ha mancato di suscitare apprensioni nelle principali cancellerie occidentali.

La necessaria "proiezione globale" delle politiche energetiche cinesi ha infatti avuto rilevanti ripercussioni economiche e politiche – dall'aumento dei prezzi delle materie prime all'approfondimento del dialogo tra Pechino e la gran parte degli attori esportatori di energia, potenziali *partner* energetici del Paese.

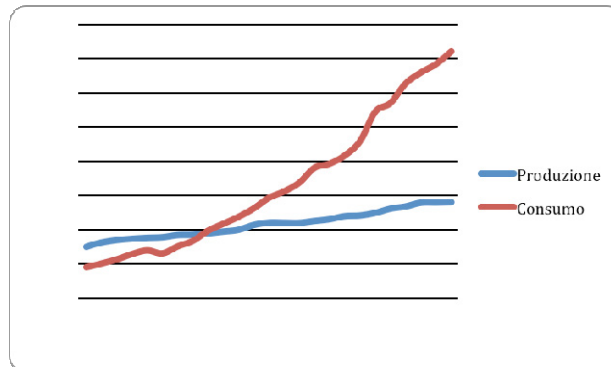
Per queste due ragioni l'azione di Pechino non ha mancato di suscitare ampi dibattiti. Nel tempo, dunque, la questione energetica cinese si è politicizzata e "sicurizzata".

b. Criticità e rischi per la sicurezza energetica

La crescita dei consumi di energia verificatasi nell'ultimo ventennio ha determinato la fine dell'autosufficienza energetica cinese – pilastro attorno al quale dai primi anni Sessanta il Partito Comunista Cinese aveva fondato le politiche energetiche nazionali.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, la Cina ha infatti iniziato ad importare crescenti quantità di petrolio, sino a divenire importatore netto di prodotti petroliferi nel 1993 e di greggio nel 1996. Da allora, la dipendenza cinese dalle importazioni di petrolio è andata notevolmente approfondendosi, giungendo a coprire, nel 2009, più della metà dei consumi di questa materia prima.

Produzione e consumo di petrolio cinesi (migliaia di barili al giorno)



Fonte: US Energy Information Administration

La dipendenza dalle importazioni petrolifere, in considerazione della crescita esponenziale della domanda interna e del progressivo esaurimento delle risorse nazionali¹, assurge dunque a fattore strutturale del sistema di approvvigionamento energetico cinese. La dipendenza energetica del Paese è infatti cresciuta costantemente dalla prima metà degli anni Novanta, e nel 2008 era appena sotto il 12% dei consumi totali cinesi. Già attorno alla metà degli anni Venti del nuovo millennio, la Cina potrebbe sorpassare gli Stati Uniti in relazione alla spesa destinata alle importazioni di petrolio, per poi attestarsi come primo importatore mondiale entro il 2035.

La tendenza ad un crescente utilizzo di energia – e, di conseguenza, al ricorso alle importazioni – è destinata, infatti, ad approfondirsi nel corso dei prossimi venticinque anni. In questo arco temporale, secondo le stime della International Energy Agency, la Cina contribuirà per il 36% alla crescita globale della domanda di energia – con un incremento della domanda interna pari al 75%. In tale scenario, nel 2035 il Paese rappresenterà il primo consumatore mondiale di energia, pesando per il 22% sulla domanda globale².

Per Pechino, la garanzia di approvvigionamenti energetici sicuri, stabili ed a prezzi ragionevoli non è una mera esigenza economica dettata dalla necessità di sostenere i ritmi di crescita del Paese. Altrettanto rilevante è infatti la dimensione socio-istituzionale della problematica. In considerazione di una identità nazionale e di una legittimazione governativa basata sulla modernizzazione del Paese, il continuo miglioramento degli *standard* di vita della popolazione rappresenta, per il Partito Comunista Cinese, una sfida centrale in funzione del mantenimento dello status quo politico-istituzionale³.

La dipendenza dalle importazioni energetiche non costituisce, di per sé, un fattore di vulnerabilità per il Paese importatore, a patto che questi possa disporre di una rete di approvvigionamento sufficientemente sicura e diversificata – tanto in termini di fonti, quanto in termini di rotte. Non è questo, tuttavia, il caso della Repubblica Popolare Cinese. Se infatti Pechino ha notevolmente incrementato il numero dei propri *partner* energetici, pur tuttavia il Paese sconta una significativa difficoltà di accesso ai Paesi produttori di materie prime – principale criticità per la tutela della sicurezza energetica nazionale dall'esterno.

La collocazione geografica della Cina – distante dalle principali aree di produzione petrolifera, dalle quali è peraltro divisa da regioni ad alta instabilità politica – ha tradizionalmente implicato lo scarso ricorso ad infrastrutture di approvvigionamento terrestre e, parallelamente, un'eccessiva dipendenza dalle rotte di comunicazione marittima. Oltre tre quarti delle importazioni petrolifere raggiungono oggi la Cina attraverso l'Oceano Indiano e gli Stretti di Malacca.

La criticità geografica per la sicurezza energetica cinese si sostanzia così in una non secondaria criticità di natura strategica, in considerazione della necessità di prote-

¹ Le riserve, scese dai 16 milioni di barili del 1989 ai 14,8 milioni del 2009, agli attuali ritmi di produzione saranno sufficienti solo per altri dieci anni.

² International Energy Agency, *World Energy Outlook*, OECD/IEA, 2010, p.47.

³ Heazle M., "Energy and human security in the Asia-Pacific: exploring the human security/state security interface", in Wesley M. (ed.), *Energy security in Asia*, New York, Routledge, 2007, p. 216.

zione dei corridoi marittimi transitanti attraverso lo Stretto di Hormuz e il Golfo di Aden verso la Cina. L'inadeguatezza della Marina Militare Cinese rispetto ad operazioni in mare aperto – e la conseguente dipendenza dalla tutela statunitense dei corridoi marittimi⁴ – è dunque considerata, da una parte crescente della letteratura, come il principale tallone d'Achille per la sicurezza energetica del Paese.⁵ L'elemento psicologico della eccessiva dipendenza dalla tutela militare statunitense e della percezione di vulnerabilità a blocchi navali passibili di verificarsi in scenari di tensione tra Pechino e Washington è considerato dalla letteratura uno degli aspetti più rilevanti nel determinare le scelte di politica energetica da parte del PCC.

L'elemento psicologico ritorna, d'altra parte, nella considerazione dell'ultimo elemento di criticità che caratterizza la proiezione internazionale della strategia energetica cinese. Il riferimento va alla percezione di marginalizzazione dalla *governance* politico-economica internazionale, così come alla presunta scarsa disponibilità alla cooperazione nella esplorazione e sfruttamento dei giacimenti energetici manifestata, nelle aree di produzione mediorientali e centroasiatiche, dalle principali compagnie internazionali.

c. La dimensione interna

Alle criticità strutturali e congiunturali che caratterizzano il settore energetico e le modalità di approvvigionamento di materie prime cinese, Pechino ha risposto con una serie di rilevanti misure dirette alla razionalizzazione del comparto energetico interno e alla predisposizione di una linea di politica energetica internazionale. La necessità di tutela della sicurezza energetica dall'interno del Paese ha spinto la Cina ad attuare misure rivolte, anzitutto, a garantire maggior efficienza nei consumi.

A causa dei prezzi delle materie prime mantenuti artificialmente bassi, la quantità di energia necessaria alla Cina per generare una singola unità di prodotto risulta infatti doppia rispetto alla media mondiale e circa tripla rispetto alla media dei Paesi OCSE. Un ambizioso obiettivo di riduzione dell'intensità energetica – 20% entro il 2010 – è stato introdotto con l'XI "Piano Quinquennale" del 2006. Secondo i dati resi pubblici dall'Istituto di Statistica cinese, nel triennio 2006-2009 si sarebbe ottenuta una riduzione di circa il 15% dell'intensità energetica. Le misure adottate dal Governo cinese potrebbero inoltre condurre, da qui al 2035, al dimezzamento dei valori attuali.⁶ Pechino ha inoltre predisposto una serie di misure volte al contenimento della domanda di petrolio. Tali misure hanno riguardato in particolare

⁴ A fine marzo 2011, ben due delle sei portaerei statunitensi in missione nel mondo erano distaccate sotto il comando della Quinta Flotta, che opera nel Golfo Persico: la ENTERPRISE e la CARL VINSON. Gli Stati Uniti possono inoltre contare su 9 basi navali nel Golfo Persico (quattro in Bahrein, due in Kuwait, una ciascuno in Qatar, Emirati Arabi Uniti e Oman) e di una nell'Oceano Indiano (nell'Atollo di Diego Garcia), potendo fare affidamento anche sull'utilizzo condiviso della base di Sembawang, concesso dal Governo di Singapore. La Cina può invece contare solamente sull'affitto delle Isole Coco dal Myanmar, suo stretto alleato. Ad oggi ancora nessuna nave militare cinese staziona in pianta stabile al di là dello Stretto di Malacca.

⁵ Si veda, in questo senso: Wenmu Z., "China's energy security and policy choices", in *World Economics and Politics*, No. 5, 2003.

⁶ Outlook, p. 90.

il comparto automobilistico, principale responsabile della crescita della domanda, con standard più stringenti sui carburanti e con l'introduzione di un regime di tassazione che penalizza l'utilizzo di vetture ad alta cilindrata.

L'efficacia delle misure volte alla razionalizzazione del consumo interno ha tuttavia risentito del difficile *trade off* tra la necessità di garantire maggior efficienza nel consumo energetico e la volontà del PCC di non intaccare i livelli di consumo della popolazione. Aver dato priorità alla armonia sociale attraverso il costante aumento degli *standard* di vita a detrimento dell'efficienza energetica ha rappresentato, in tale contesto, la principale causa di fallimento degli obiettivi ambientali fissati dal X "Piano Quinquennale" (2001-2005) e del rifiuto di accettare obiettivi vincolanti sul taglio delle emissioni di gas inquinanti. Nell'ottica della sostenibilità dello sviluppo economico cinese, l'eccessivo peso del carbone nel *mix* energetico – e, in particolare, nella generazione di elettricità⁷ – costituisce un non secondario elemento di criticità per il sistema Paese. A margine del continuo innalzamento della domanda di energia elettrica, la Cina è divenuta infatti nel 2006 il maggior emittente mondiale di anidride carbonica, principale responsabile dei fenomeni inquinamento atmosferico e di *climate change*. La diversificazione delle fonti di energia rappresenta dunque, per Pechino, una necessità ineludibile da un punto di vista socio-politico, prima ancora che economico.

Su questo sfondo, ed in relazione alla tutela della sicurezza energetica dall'interno, la strada percorsa con maggior determinazione è stata, dunque, quella della diversificazione delle fonti energetiche attraverso un aggressivo piano di sviluppo delle rinnovabili. Gli obiettivi governativi, sostenuti da un piano di investimenti superiore ai 700 miliardi di dollari, fissano al 15% la quota delle energie rinnovabili sul totale dei consumi nazionali da raggiungere entro il 2020. Il notevole incremento della capacità di generazione elettrica da rinnovabili nella fase successiva al 1995 si è tuttavia concentrato quasi unicamente sull'idroelettrico, che oggi vi contribuisce per il 6,5% e che copre solo un 2,2% dei consumi nazionali. La produzione nucleare, quasi quintuplicatasi tra 1999 e 2009, continua a sua volta a generare solo il 2,6% dell'energia elettrica consumata annualmente dal Paese. Lo sviluppo di energia nucleare per uso civile, che ha seguito, in Cina, quello militare – con il primo impianto civile commissionato solo nel 1991 – dovrebbe però accelerare rapidamente, con la previsione di un aumento nella capacità di generazione di 215 Mtep entro i prossimi 25 anni (superando così il totale dell'aumento di capacità installata in tutti i Paesi OCSE).

Sul fronte delle altre tecniche di generazione elettrica attraverso le rinnovabili, che oggi soddisfano solo lo 0,3% dei consumi energetici totali, restano invece ancora molti passi da fare; ciononostante anche in questo caso il mercato sembra in forte crescita. All'inizio del 2010 la Cina è divenuta il primo produttore al mondo di turbine eoliche, dopo aver superato Paesi come la Danimarca, la Germania, la Spagna e gli Stati Uniti. L'anno precedente Pechino aveva già raggiunto il primato mondiale di produzione di pannelli solari⁸. Una produzione tanto ingente è tuttavia ancora destinata in mas-

⁷ Nel 2008 poco meno della metà del carbone consumato in Cina è stato destinato alle centrali elettriche. A sua volta il carbone è stato utilizzato per generare quasi il 90% dell'intera elettricità prodotta nel Paese.

⁸ Bradsher K., "China leading global race to make clean energy", in *New York Times*, 30 January 2010.

sima parte all'esportazione e, nonostante i recenti impegni espressi dalla classe dirigente cinese⁹, sembra mancare un serio piano di sviluppo delle energie rinnovabili alternative (solare, eolico, geotermico, ecc.).

Ultimo, ma non meno importante, è il ruolo che nella diminuzione dell'impatto ambientale può essere giocato dal gas naturale. Quest'ultima risorsa inquina infatti circa il 60% in meno rispetto al carbone per unità di energia prodotta ed ha la stessa versatilità, potendo essere impiegata per colmare velocemente i picchi della domanda di energia elettrica sia giornaliera, sia stagionale. Sebbene nel 2008 l'utilizzo di gas rappresentasse soltanto il 3,2% dei consumi totali, il Governo cinese prevede di portare tale quota allo 8% entro il 2015¹⁰.

d. La dimensione internazionale

La fine dell'autosufficienza energetica e la conseguente necessità di rispondere alle criticità geografiche, strategiche e politiche proprie del sistema cinese di approvvigionamento di materie prime sui mercati internazionali hanno determinato una crescente attenzione, da parte delle autorità di Pechino, in merito alla tutela della sicurezza energetica nazionale dall'esterno.

Pilastro di tale strategia – così come è andata sviluppandosi sin dall'ultima parte degli anni Novanta e più risolutamente con l'elaborazione di una strategia energetica da parte della Commissione Statale per l'Economia ed il Commercio nel 2001 – è stata la promozione della presenza e degli investimenti delle compagnie energetiche cinesi all'estero. Quando nel 1992 e nel 1996 le compagnie nazionali cinesi chiesero l'autorizzazione governativa per investire in Perù e Sudan, questa venne loro negata. È stato solo con il sostanziale aumento delle importazioni di petrolio dall'estero che le autorità di Pechino si sono convinte della necessità di ampliare i propri interessi strategici nel settore energetico. La cosiddetta strategia del *going abroad* propugna la diversificazione geografica delle aree di approvvigionamento energetico, con particolare riferimento allo spazio post-sovietico, all'America Latina, al Medio oriente e all'Africa. In ciascuna di queste regioni le compagnie cinesi erano chiamate a investire in operazioni di fusione e acquisizione con gli operatori locali, assicurandosi concessioni nella fase di esplorazione ed estrazione delle materie prime – ed in particolar modo nel settore petrolifero. La promozione dell'internazionalizzazione delle compagnie energetiche nazionali era, d'altra parte, pienamente in linea con le più ampie politiche di riforma cinesi dirette alla conversione delle imprese statali in compagnie efficienti, in grado di reggere, su scala globale, la concorrenza delle multinazionali occidentali¹¹. Con specifico riferimento al settore energetico, la ratio soggiacente alla strategia del *going abroad* ed

⁹ Nel XII "Piano Quinquennale", approvato dall'Assemblea Nazionale del Popolo nel marzo 2011, la protezione dell'ambiente e la conservazione energetica figurano ai primi posti tra le priorità di investimento. Vedasi: Sethuraman D., "China congress pushes gas, renewable energy plans", in *Bloomberg*, 11 March 2011.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Yi-chong X., "China's energy security", in Wesley M. (ed.), *Energy security in Asia*, New York, Routledge, 2007.

al coinvolgimento nell'*upstream* è la volontà di partecipazione a tutte le fasi della produzione energetica, garantendo così alle compagnie quote significative di *equity oil* – la quota di greggio cui esse hanno diritto quale contropartita dell'investimento nell'esplorazione ed estrazione della risorsa. La presenza sul territorio consente di prevedere con una migliore accuratezza i livelli di produzione, e dunque di stimare la quantità di *equity oil* destinata annualmente alle varie compagnie cinesi: ciò ha permesso a queste ultime di ridurre i rischi di mercato, prima ancora che i prezzi della risorsa¹². Il ricorso all'*equity oil* consente, inoltre, di perseguire, in un mutato contesto geoeconomico, quell'obiettivo dell'autosufficienza che aveva tradizionalmente guidato le scelte di Pechino in materia energetica.

Queste direttrici strategiche sono state seguite principalmente da CNPC, la più grande compagnia petrolifera nazionale cinese oggi attiva in 29 Paesi del mondo, mentre altre imprese (in primo luogo SINOPEC e, ad una certa distanza, CNOOC) hanno iniziato da qualche anno ad espandere i propri investimenti in Paesi esteri. Nel 2009 queste tre compagnie hanno speso un totale di 18,2 miliardi di dollari per fusioni e acquisizioni nel settore *oil and gas*, il 61% di tutte le acquisizioni da parte di compagnie petrolifere nazionali quell'anno. Nel 2010 tale spesa ha sfiorato i 30 miliardi di dollari, concentrandosi in gran parte in America Latina (Brasile, Bolivia, Ecuador e Venezuela). Grazie a tali investimenti, nel primo quarto del 2010 le compagnie nazionali cinesi operavano in 31 Paesi del mondo e potevano disporre di una quota di *equity oil* pari a 1,4 milioni di barili al giorno, equivalente a più del 30% delle importazioni totali cinesi di petrolio dall'estero nel 2009¹³. Sebbene solo una piccola frazione della produzione totale sia stata effettivamente diretta verso la Cina, mentre la restante è stata venduta sui mercati internazionali, la sempre maggiore disponibilità diretta di petrolio su territorio straniero permette a Pechino di disporre di un margine di manovra sempre maggiore per garantirsi, in caso di crisi, un flusso stabile del greggio estero necessario ai consumi del Paese.

Un altro importante strumento messo in atto dalle compagnie petrolifere nazionali per garantire a Pechino la stabilità degli approvvigionamenti di greggio dall'estero è quello di utilizzare strategie di *loan-for-oil* (prestiti finanziari in cambio di petrolio). Nel 2009, ad esempio, le compagnie nazionali cinesi hanno concluso accordi di questo tipo per un valore totale di circa 50 miliardi di dollari – di cui 25 in intese con la Russia, 10 con il Brasile e 4 con il Venezuela. La firma di accordi simili ha permesso a Pechino di assicurarsi una fornitura annuale di ulteriori 120 mila barili al giorno, facendo inoltre da apripista per eventuali ulteriori investimenti esteri da parte delle compagnie nazionali. Queste ultime hanno nel frattempo espanso la propria partecipazione finanziaria anche negli oleodotti transnazionali esistenti o in costruzione nell'Asia Settentrionale, Centrale e Sud-Orientale. Sebbene nel prossimo futuro la Cina dovrà necessariamente continuare a fare affidamento sul passaggio delle petroliere dallo Stretto di Malacca per le sue importazioni di petrolio, questi nuovi investimenti saranno utili per diversificarne la provenienza. Se oggi infatti il 77% delle importazioni totali di greggio cinesi giunge

¹² Downs E.S., "The Chinese energy security debate", in *The China Quarterly*, No. 177, 2004, p. 35.

¹³ Jiang J., Sinton J., "Overseas investments by Chinese national oil companies: assessing the drivers and impacts", in *IEA Information Paper*, February 2011, pp. 7 e 16-17. La percentuale sul petrolio dall'estero è calcolata su dati BP del 2010.

via mare, e sebbene i volumi assoluti che transitano da Malacca in direzione di Pechino siano destinati ad aumentare, in termini relativi tale quota potrebbe scendere fino al 54% sul totale delle importazioni entro il 2020¹⁴.

La Cina ha cominciato a ricevere il primo greggio via oleodotto nel maggio 2006, con l'arrivo del petrolio kazako e russo dall'oleodotto Kazakistan-Cina. La capacità di quest'ultimo, inizialmente in grado di trasportare 120 mila barili al giorno, è stata portata agli attuali 200.000 ed è in via di ampliamento a 400.000 barili entro il termine del 2011. L'intervento diretto delle compagnie petrolifere nazionali cinesi è evidente: l'oleodotto è stato sviluppato dalla SINO-KAZAKH PIPELINE COMPANY, una joint venture tra la CNPC e KAZMUNAIGAZ. Un'altra direttrice di grande rilievo è quella che potrebbe collegare la Cina con l'estremo oriente russo. Nel dicembre 2009 è stato inaugurato l'oleodotto ESPO (Siberia Orientale – Pacifico), costruito dal gigante statale russo TRANSNEFT: lungo quasi 3.000 Km, esso congiunge la città russa di Taishet alla costa pacifica del Paese e ad ampliamento ultimato sarà capace di trasportare fino a 1,6 milioni di barili di petrolio al giorno. Nel 2008 la CNPC ha concluso un accordo *loan-for-oil* da 40 miliardi complessivi con Rosneft e Transneft, finanziando la costruzione di un tratto di collegamento dall'ESPO alla Cina. Inaugurato a inizio 2011, a pieno regime il collegamento trasporterà in Cina circa 300.000 barili al giorno. Allo stesso modo restano oggi attivi i piani cinesi di importare sia greggio sia gas dal Myanmar, come pattuito in un accordo da 2,9 miliardi di dollari siglato nel marzo 2009. Sebbene Myanmar non sia un esportatore netto di petrolio, l'oleodotto, con una capacità iniziale di 250.000 barili al giorno e un'espansione prevista a 400.000, potrebbe aprire una rotta di approvvigionamento alternativa a quella marittima attraverso lo stretto di Malacca¹⁵.

Sempre dal 2006 la Cina ha cominciato ad importare dall'estero anche il gas, sotto forma di GNL (Gas Naturale Liquefatto). Quest'ultimo viene processato da impianti di rigassificazione sulle coste del Paese. L'approvvigionamento di gas naturale sui mercati internazionali è tuttavia più difficoltoso rispetto a quello del petrolio per due ordini di motivi, tra loro connessi. Intanto, la distribuzione di riserve di gas nello spazio eurasiatico è geograficamente molto più concentrata rispetto a quella delle riserve di petrolio. Inoltre il trasporto di gas è caratterizzato da una maggiore rigidità rispetto a quello del greggio, dal momento che i costi medi del gas liquefatto superano di circa 3-4 volte quelli del gas intubato (anche se questi ultimi variano molto, a seconda della distanza tra punto d'origine e punto d'arrivo del gasdotto). La Cina è andata sviluppando capacità di rigassificazione di GNL, e ha iniziato ad importare gas liquefatto dall'estero ad una velocità tale che la sua dipendenza dalle importazioni ha superato il 4% entro i primi tre anni dall'ingresso sui mercati internazionali (nel 2009 il Paese ha importato gas per 3,5 miliardi di Gmc/a). Ad oggi Pechino dispone di tre *terminal* per l'importazione di GNL (tutti operati da CNOOC) mentre altri quattro sono in costruzione. L'approvvigionamento di GNL via mare non allevia tuttavia le apprensioni sulla sicurezza delle rotte marittime già esaminate in relazione al petrolio. Inoltre, nel caso del gas liquefatto, la Cina subisce la concorrenza regionale sui mercati internazionali da parte del Giappone e

¹⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵ Dasgupta S., "China's sweetener to speed up pipeline through Myanmar", in *The Times of India*, 7 April 2011.

della Corea del Sud, i due più grandi importatori di gas liquefatto al mondo (con un totale di oltre 120 Gmc nel 2009), tanto che il prezzo medio pagato da Pechino per i contratti di fornitura di GNL nel 2009 è stato quasi il doppio rispetto alla media mondiale. Pertanto, accanto ai rigassificatori, Pechino pensa da anni anche alla costruzione di alcune infrastrutture fisiche che la colleghino direttamente ai Paesi fornitori. Il progetto più importante è quello del gasdotto CAGP (Asia Centrale-Cina), che collega il Turkmenistan alla provincia cinese dello Xinjiang attraverso Uzbekistan e Kazakistan. Il CAGP è stato inaugurato nel dicembre 2009 con un'immissione iniziale di gas equivalente a circa 6 Gmc all'anno. Entro il 2011 dovrebbe essere completata la seconda fase della costruzione del gasdotto, che consentirebbe di aumentare la capacità fino a quasi 40 Gmc/a nel giro di alcuni anni con il possibile apporto, oltre a quello turkmeno, di gas uzbeko e kazako¹⁶.

Altri due progetti infrastrutturali futuri, dalla Russia e dal Myanmar, potrebbero accrescere ulteriormente la disponibilità di gas naturale via terra per Pechino. Sul versante settentrionale, innanzitutto, la Cina ha firmato un memorandum d'intesa con Mosca per l'eventuale costruzione di due gasdotti che attingano dalle vaste riserve di gas nell'estremo oriente russo, a tutt'oggi ancora poco sviluppate. La capacità di ciascun gasdotto potrebbe variare tra i 30 e i 40 Gmc/a, e la stipula di un vero e proprio accordo nel senso dello sviluppo di almeno una delle due infrastrutture consentirebbe anche al gas russo di divenire un elemento fondamentale nella diversificazione degli approvvigionamenti energetici cinesi. Il secondo progetto, sicuro perché già in costruzione, è invece il già menzionato gasdotto che conetterà le coste birmane alla Cina. Il gasdotto, alla cui realizzazione partecipa CNPC e la cui entrata in funzione è prevista per il 2013, dovrebbe permettere di convogliare verso Pechino circa 12 Gmc/a¹⁷.

¹⁶ Blank S., "China stretches out", in *Asia Times*, 24 March 2011.

¹⁷ Kang S., "China may start receiving Myanmar gas through pipeline in 2013", in *Bloomberg*, 10 March 2009.

31. Sintesi e conclusioni: India e Cina a confronto

Carlo Jean

L'India costituisce già oggi un polo di stabilità nell'Asia Meridionale. È una democrazia di tipo particolare, castale e dinastica, che funziona bene, come dimostra l'alternanza al Governo fra coalizioni contrapposte, guidate dal Partito del Congresso o dal BJP induista. Il pluralismo etnico, linguistico e religioso ha conferito all'India una particolare tolleranza e capacità di negoziare compromessi anche fra le proprie disparate realtà interne. Tale caratteristica si estende alla politica estera. Essa è a giro d'orizzonte. Cerca la collaborazione di Paesi anche contrapposti fra di loro, ad esempio degli Stati Uniti e della Russia. Le disomogeneità esistenti non sono paralizzanti, soprattutto per la forte coesione nazionale dell'India, e per la sua volontà di riscattarsi e di riprendere il rango giocato in passato nella regione e nel mondo, annullato dal colonialismo europeo. Per questa sua particolare capacità di mediazione e per il prestigio di cui gode nel terzo mondo, l'India si sente intitolata a svolgere un ruolo di rilievo in un mondo sempre più complesso, molteplice ed imprevedibile.

L'India diverrà lo Stato più popoloso del mondo. Nel 2025 la sua popolazione supererà quella cinese. Non dispone però di un territorio e di risorse naturali delle dimensioni delle altre grandi potenze: Stati Uniti, Cina, Brasile e Russia. È caratterizzata da un mosaico di etnie, religioni, lingue. La popolazione si ammassa lungo le vallate monsoniche e le coste. Dipende grandemente dall'agricoltura. A differenza della Cina, che ha dato assoluta priorità alle città ed all'industria, l'India ha sempre adottato una politica sociale molto generosa nei confronti delle campagne. Non conosce rivolte sociali, eccetto quelle dei maoisti naxaliti e dai "nativisti" delle zone tribali. Invece in Cina proteste di massa si verificano sempre più di frequente, preoccupando il Partito Comunista Cinese. Al suo interno è in corso un serrato dibattito circa le decisioni da prendere sul futuro economico e sociale del Paese, ma le manifestazioni di dissenso vengono duramente repressi. Pechino teme che sia possibile una rivolta simile a quella che, nel 1989, portò alla repressione di Piazza Tienanmen. La Cina ha gli strumenti per realizzare grandi riforme, anche imponendole alle opposizioni locali. L'India non può effettuarle in modo così radicale. Qualora si determinassero rivolte non saprebbe come fronteggiarle. È priva degli strumenti repressivi necessari. Deve quindi basarsi sul compromesso, sul dialogo e sulla ricerca del consenso, come avviene anche in Europa. Anche per questo, il metodo democratico è per l'India una necessità, prima ancora che una scelta. Da ciò deriva anche la sua riluttanza ad impiegare l'Esercito, portato ad adottare misure forti, come quelle che negli anni Ottanta rischiarono di provocare un'insurrezione generale nel Sikh.

Il programma di modernizzazione indiano è iniziato una dozzina d'anni dopo quello cinese. La ridotta apertura all'economia mondiale e le spese sociali hanno frenato la crescita. L'hanno però resa più stabile, anche perché basata più sui consumi interni che sulle esportazioni. L'economia indiana conosce comunque una forte crescita. Essa ha raggiunto il 9% all'anno dal 2003 al 2008. In termini di parità dei poteri d'acquisto, quella indiana è ormai la quarta economia mondiale. La distribuzione della ricchezza è molto più equa di quella cinese. Il dissenso viene assorbito con la redistribuzione della ricchezza e con una specie di capitalismo sociale di mercato, tollerante e benevolo, derivato dalle tendenze socialisteggianti del Partito del Congresso già dal 1947.

La crisi economica del 2007-2008 non ha colpito gravemente l'India come altri Paesi. Varie ne sono state le ragioni. Primo: l'integrazione dell'India nell'economia mondiale è crescente (il commercio estero era pari al 14,8% del PIL nel 2004 ed ha raggiunto il 24,5% del PIL nel 2009), ma è ancora a livelli molto inferiori a quelli cinesi. Quindi, l'India ha risentito meno della crisi del commercio mondiale. Secondo: l'economia indiana non dipende dagli investimenti esteri e dalla finanza internazionale. È sostenuta dal risparmio interno, che ha raggiunto il 35% del PIL, percentuale enorme anche se inferiore a quella cinese. Inoltre, ha una bilancia commerciale positiva e riserve valutarie di oltre 200 miliardi di dollari. Terzo: il settore dei servizi informatici, parte importante dell'*export* indiano, non ha conosciuto una caduta della domanda elevata come quella subita dalle produzioni manifatturiere. Quarto: rispetto ad altri Paesi emergenti, in particolare alla Cina, il sistema finanziario e bancario indiano è molto meglio organizzato e controllato. La prudenza l'ha reso alieno da avventure speculative e da titoli tossici. Anche durante la crisi economica mondiale, la crescita indiana si è mantenuta elevata, sebbene di 2-3 punti percentuali inferiori a quella della Cina. Esiste un forte ottimismo sul futuro dell'economia, come dimostrato dalla crescita registratasi alla Borsa di Mumbai. Quinto: la recente netta vittoria del Partito del Congresso e della famiglia Gandhi – ritenuta “madre della Patria” e garante della pace sociale – fanno sperare in un'elevata crescita e nella modernizzazione del Paese. La riconferma nella carica di Primo Ministro di Manmohan Singh fanno prevedere un'attenta gestione delle finanze pubbliche ed una diminuzione della corruzione – peraltro decisamente inferiore a quella cinese – e del peso opprimente della burocrazia, maggiore questa in India che in Cina. La speranza di stabilità è stata rafforzata dall'esclusione dal Governo del Partito Comunista, opposto all'intensificazione della cooperazione con gli Stati Uniti in campo nucleare e militare.

Beninteso, come avviene in tutti gli Stati multiculturali, multietnici e multireligiosi (ad esempio, negli USA) esiste in India un elevato potenziale di violenza. Due Primi Ministri indiani – e lo stesso Gandhi – hanno perso la vita in attentati: Indira Gandhi per aver domato duramente la rivolta dei Sikh, e suo figlio Rajiv Gandhi – marito dell'italiana Sonia Gandhi, riconfermata leader indiscussa del Partito del Congresso – perché le truppe indiane inviate nello Sri Lanka, per trovare un accomodamento con le Tigri Tamil, avevano invece represso duramente la rivolta, cooperando completamente con l'esercito cingalese. Ciò aveva suscitato le proteste della popolazione del Tamil Nadu, Stato dell'India Meridionale.

La politica sociale, la tolleranza ed il secolarismo hanno attenuato i contrasti fra i 28 Stati ed i 7 Territori Autonomi in cui è diviso il Paese, le numerose etnie, le tribù, le religioni e le caste. La cosa è stata facilitata dal fatto che il prelievo fiscale è centralizzato, per cui gli Stati dipendono dal Governo centrale per i loro finanziamenti. Ma, a diffe-

renza dell'Italia, in cui la separazione fra prelievo fiscale centralizzato ed autorità di spesa, lasciata in consistente parte alle regioni, determina cospicui deficit ed irresponsabilità, in India esistono regole ferree che rendono responsabili gli amministratori locali del rispetto dei *plafond* di spesa loro attribuiti. Non è però da escludere in futuro uno scontro.

L'armonia fra centro e periferie – forza dell'India rispetto alla Cina, che conosce tensioni fra le regioni costiere e quelle dell'interno, fra le campagne e le città e fra l'agricoltura e l'industria – è dovuta anche al fatto che, all'atto dell'indipendenza, i confini fra i vari Stati indiani e le loro circoscrizioni territoriali sono stati ridisegnati, tenendo conto delle realtà etniche, linguistiche e religiose. Un specifico istituto indiano è quello del “comunalismo”, per certi versi simile al “dimmi”, praticato nell'Impero Ottomano. Esso attribuisce particolari autonomie e prerogative giuridiche alle autorità religiose, etniche e tribali. Per questo, nonostante la “babele” etnica (22 etnie), religiosa e linguistica (15 lingue ufficiali ed oltre 500 dialetti parlati), l'India possiede una forte coesione nazionale, alimentata anche dall'orgoglio dei progressi realizzati e dall'ambizione di divenire un polo di potenza nel nuovo ordine mondiale.

L'esistenza di nemici (la Cina ed il Pakistan) condivisi dalla grande maggioranza della popolazione, rafforza la coesione nazionale. Lo stesso avviene per la guerriglia naxalita-maoista, attiva nelle regioni orientali del Paese, facente parte della “cortina rossa”, prima accennata. Il Governo la contrasta senza il ricorso a leggi eccezionali né alle Forze Armate. Considera i naxaliti criminali, ma non nemici, anche se i loro attentati si sono intensificati negli ultimissimi anni.

La situazione sarebbe stata molto più critica qualora avesse vinto le elezioni il nazionalista Partito Induista, che vorrebbe trasformare l'India in uno Stato indù, sebbene gli indù non raggiungano i tre quarti della popolazione e l'hindi sia parlato da solo metà di essi, cioè da poco più di un terzo degli indiani.

Beninteso, come in ogni democrazia, esistono elementi di forza e vulnerabilità maggiori di quelli di autocrazie come la Cina. Tra i primi è la flessibilità, l'adattabilità alle circostanze ed il fatto che il Governo ricerchi il consenso dei cittadini. Rispetto alla Cina, l'India non deve poi affrontare gli enormi costi della completa revisione dei sistemi sanitario e pensionistico che si imporrà nei prossimi anni. Il trasferimento “biblico” di 300 milioni di persone dalle campagne alle città e dall'agricoltura all'industria e ai servizi – previsto dall'XI “Piano Quinquennale” cinese del 2006 – farà saltare i meccanismi interni della famiglia confuciana. Sinora, essa ha provveduto in proprio al mantenimento ed alla cura degli anziani. Potrebbe verificarsi un vero e proprio *tsunami* finanziario, difficilmente assorbibile anche con la continuazione della crescita economica attuale. La continuità garantita in India dalla permanenza al potere della famiglia Gandhi e dal Partito del Congresso, nonché le strutture familiari dei grandi gruppi industriali (TATA, MITTAL, etc.), rendono possibili una visione del futuro del Paese e progetti di lungo periodo, solitamente assai difficili nelle democrazie. L'India è comunque portata a dare priorità alla redistribuzione delle ricchezze rispetto allo sviluppo e all'infrastrutturazione del Paese. Attribuisce massima importanza anche agli ammortizzatori sociali, quale l'assunzione da parte dello stato per 100 giorni all'anno dei contadini rimasti senza lavoro. Un altro grosso vantaggio dell'India è la lingua inglese, parlata da centinaia di milioni di persone. Essa compensa, almeno parzialmente, la minore apertura dell'economia alla globalizzazione.

L'India effettua un'emigrazione di qualità, anche perché le sue università producono tre milioni di laureati all'anno, di cui 350.000 ingegneri. Ciò accresce il patrimonio di simpatia e, quindi, l'*appeal* e la leadership che l'India si era guadagnata quando era a capo dei 77 Paesi Non Allineati. Anche per questo il rafforzamento militare indiano viene considerato nella regione un fattore di stabilità, in grado di equilibrare nel lungo termine la potenza cinese, allorquando gli USA dovranno ridurre la propria presenza.

Per poter valorizzare appieno le proprie potenzialità, l'India deve innanzitutto trovare un accomodamento con il Pakistan per il problema del Kashmir. È una regione a prevalenza musulmana, il cui Maharaja, all'atto dell'indipendenza, optò per l'India. Fra India e Pakistan sono scoppiate tre guerre (nel 1947, nel 1965 e nel 1971). Una quarta stava per scoppiare nel 1999, ma fu evitata per le pesanti pressioni degli USA. Il risentimento verso il Pakistan è alimentato dai ricorrenti attentati che si verificano in India. Difeso è il sospetto che ad organizzarli siano i servizi segreti militari pakistani, che agiscono al di fuori del controllo del Governo e, talvolta, anche delle Forze Armate. L'ultimo, avvenuto nell'ottobre 2008 a Mumbai, ha provocato una crisi tra i due Paesi, che il Governo Singh ha avuto difficoltà a risolvere, data la forte richiesta di vendetta del Partito Induista.

L'India avrebbe tutto l'interesse a risolvere il contenzioso con il Pakistan, dato anche che il transito per il territorio pakistano le è necessario per accedere alle risorse minerarie dell'Asia Centrale e dell'Iran. Le prospettive di un accordo non sono molto buone, data anche l'instabilità del Pakistan che ne renderebbe difficile l'attuazione.

Gli esatti rapporti di potenza fra le Forze Armate cinesi ed indiane sono difficilmente valutabili, anche perché le politiche di sicurezza e le dottrine militari dei due Paesi non sono definite in documenti ufficiali che fissino gli obiettivi a lungo termine, le strategie per attuarli e le risorse disponibili per la pianificazione delle forze armate. Fa eccezione il settore nucleare. In esso però, la componente dichiaratoria è sempre predominante su quella reale. Quest'ultima deriva da fattori quantitativi e qualitativi delle forze a disposizione. Si possono solo fare supposizioni sulle future capacità strategiche in relazione all'analisi della struttura delle forze, della pianificazione e degli sviluppi tecnologici ed industriali del comparto della difesa. L'industria degli armamenti è componente essenziale delle capacità militari di tutti i Paesi. Si può già anticipare che, se dal punto di vista dell'economia generale l'India denuncia un ritardo di una decina d'anni rispetto alla Cina, esso ammonta a quindici-venti anni nel settore della potenza militare e dell'industria degli armamenti. È per questo che l'India – i cui sistemi d'arma più sofisticati sono importati – ripone tante speranze nell'accordo con gli USA. Esso dovrebbe dar luogo ad un *transfer* tecnologico e di capacità manageriali tali da ammodernare il settore industriale della difesa. Esso oggi conosce difficoltà, inefficienze e corruzione. L'industria degli armamenti indiana è decisamente surclassata da quella cinese. Quest'ultima ha settori di eccellenza, come il missile balistico antisatellite ed antinave DF-21D.

Inoltre, la Cina possiede la prima industria cantieristica mondiale. La ricerca e sviluppo ed il *procurement* indiano sono invece handicappati dall'inefficace proprietà pubblica, dalle difficoltà poste all'intervento delle imprese private e da una dipendenza troppo accentuata dall'industria russa della difesa, il cui livello tecnologico, in quasi tutti i settori, è crollato negli anni Novanta. L'India non esporta armamenti, poiché quelli che produce sono su licenza. Invece, le esportazioni di armi da parte della Cina hanno superato le importazioni nel 2009. Le carenze tuttora esistenti in Cina – ad esempio nel settore dell'avionica e della motoristica aerea – sono in corso di rapido supe-

ramento. La mancata definizione da parte sia dell'India che della Cina delle politiche di sicurezza nazionale crea ambiguità ed opacità. Manca la trasparenza sugli obiettivi a lungo termine effettivamente perseguiti e la pianificazione delle forze. Paradossalmente, i due giganti asiatici hanno enunciato la propria dottrina nucleare, ma non una strategia di sicurezza nazionale, se non espressa in termini molto generici sul tipo di quelli di non aver intenti aggressivi e di voler la pace e la sicurezza internazionale. Non è chiaro invece a quale tipo di pace e di sicurezza esse tendano.

Anche per questi motivi, non è possibile una visione a lungo termine dell'architettura di sicurezza asiatica. Ciascun Paese ha la propria: quella che meglio corrisponde alle ambizioni sul suo ruolo nella regione e nel mondo. Fra Cina ed India esiste una rivalità strutturale, ma non sono ben chiare le evoluzioni delle loro politiche, né il prevedibile mutamento dei reciproci rapporti di forza. Non si conosce poi come esse vedano il ruolo degli Stati Uniti. Oggi, questi ultimi sono una potenza stanziale sia nella regione Asia-Pacifico sia nell'Oceano Indiano. Dopo alcune incertezze inizialmente manifestate all'Amministrazione Obama, troppo accondiscendente nei confronti della Cina, gli USA hanno cambiato politica. Si sono resi conto che la loro garanzia di sicurezza perdeva di credibilità sia nei confronti dell'India e dei Paesi dell'ASEAN, che della Corea del Sud e del Giappone. Sono pertanto corsi ai ripari e stanno riaffermando con vigore il loro ruolo centrale per la stabilità e l'equilibrio in Asia. Lo dimostrano il "tira e molla" sullo schieramento nel Mar Giallo della portaerei WASHINGTON, nonché le esercitazioni congiunte con la Marina Vietnamita nel Mar Cinese Meridionale, con quella Sud-Coreana nel Mar Giallo e la dichiarazione del Segretario di Stato Hillary Clinton sul fatto che gli USA non rinunciano alla presenza nel Mar Cinese Meridionale e ai diritti di navigazione previsti dalla Convenzione di Montego Bay sulla libertà di transito nelle acque extra-territoriali.

La politica USA è poco condizionata dalle preferenze della Cina, suo principale creditore. Washington, pur avendo interessi economici globali condivisi con la Cina, non è disponibile allo sfruttamento da parte di Pechino del vantaggio che possiede ogni potenza creditrice. D'altronde, il manico del coltello, anche economico, continua ad essere nelle mani degli USA, che stanno perdendo la pazienza con Pechino, anche perché lo yuan non si è rivalutato nei confronti del dollaro, come la Cina aveva promesso prima dell'ultimo G-20. Altri motivi di tensione derivano dalla scarsa cooperazione dimostrata da Pechino nei confronti sia della proliferazione della Corea del Nord che delle sanzioni all'Iran.

Paradossalmente, sarà proprio l'India a violare quest'ultime, perché importa dall'Iran un'aliquota considerevole del suo petrolio. Lo potrà fare soprattutto perché, mentre la Cina potrebbe subire gravi danni da ritorsioni extraterritoriali americane, l'India è meno vulnerabile ad esse, sia sotto il profilo economico, sia perché gli USA, quando crescono le tensioni con Pechino, non hanno alternativa a rafforzare i loro rapporti con New Delhi.

La Cina è più vulnerabile, anche perché la conservazione del potere del Partito Comunista Cinese, primo compito affidato alla PLA e ribadito recentemente dal Presidente Hu Jintao, è basato sulla crescita e sul mantenimento delle esportazioni che, per oltre un quarto, sono dirette agli USA. Inoltre, potrebbe subire grandi danni a seguito di decisioni americane quali la svalutazione del dollaro, l'aumento dell'inflazione o l'adozione di misure protezionistiche. Esse colpirebbero gravemente le esportazioni cinesi – in brillante ripresa dopo la crisi economica mondiale – con effetti negativi anche sulla politica interna della Cina. Nel 2012 l'attuale dirigenza dovrà essere cambiata. Si stanno verificando tensioni all'interno del PCC. Lo dimostra il fatto che i successori

di Hu Jintao e Wen Jiabao non sono stati ancora designati, mentre in passato se ne conoscevano i nomi con molto anticipo.

Va comunque rilevato che sia Cina che India hanno un interesse vitale, nel breve termine, a mantenere la stabilità regionale e mondiale. A denti stretti, lo stesso Presidente Hu Jintao ha affermato l'essenzialità della presenza americana per il mantenimento della stabilità della regione Asia-Pacifico, forse perché teme la nuclearizzazione del Giappone, della Corea e dell'Indonesia ed una corsa al riarmo con l'India. I rapporti fra i due grandi Paesi asiatici conoscono frequenti evoluzioni, sia per i mutamenti geopolitici regionali e globali, sia perché la politica interna determina in misura sempre maggiore quella estera e di sicurezza, sia per l'incognita su quando e quanto il ritiro dal Medio Oriente ripristinerà la potenza globale USA, sia, infine, per il dilemma in cui si trovano molti Paesi dell'ASEAN.

Essi devono trovare un difficile equilibrio fra il desiderio di ottenere il supporto americano in caso di necessità ed i vantaggi economici con cui Pechino "remunera" i Paesi che appoggiano la sua politica. Non si tratta di una condizionalità esplicita – l'unica che la Cina impone si riferisce al non riconoscimento di Taiwan – ma di tacite pressioni, che non si esprimono con dichiarazioni retoriche, ma con concrete decisioni in campo economico e finanziario. Questo spiega il "colpo gobbo" dato agli USA dalle Filippine nel luglio 2010, nell'annuale riunione denominata "Dialogo di Shangri-La", in Vietnam. Il Presidente filippino ha invitato gli USA a non immischiarsi nelle questioni del Mar Cinese Meridionale. Lo ha fatto per compiacere la Cina, anche perché ha concluso recentemente con essa numerosi accordi per lo sfruttamento congiunto dei giacimenti *off-shore* di idrocarburi, esistenti attorno all'Arcipelago delle Spratly. Tali accordi – per inciso – danneggiano l'Indonesia, la Malaysia, il Brunei e, soprattutto, il Vietnam.

Come dimostra la tabella che segue, i rapporti di forze convenzionali e nucleari sono a netto favore della Cina. Anche il maggiore *appeal* esercitato dall'India e che potrebbe dar luogo alla costituzione di un raggruppamento regionale di sicurezza attorno ad essa non potrebbe competere con la superiorità cinese. Nella tabella che segue sono Stati aggiunti il Pakistan e il Giappone, dato il loro influsso su qualsiasi sistema di sicurezza ipotizzabile nell'area. La componente nucleare verrà analizzata nel paragrafo successivo.

Rapporti di forze convenzionali e nucleari in Asia

	Bilancio della difesa (mld \$)	Effettivi (migliaia)	Carri armati	Aerei	Sommergibili	Navi maggiori
India	35	1.325	4.060	632	16+1 ³	45 ¹
Cina	83-114 ²	2.285	6.650	1.617	62+3 ³	80 ¹
Pakistan	4,5	617	2.460	383	8	7
Giappone	52	230	880	340	16	48

¹ Di cui una portaerei (ex-HERMES britannica) con 30 SEA HARRIER per l'India; la VARJAC in allestimento come portaerei per addestramento per la Cina.

² Il primo si riferisce al MER (Market Exchange Rate). Il secondo al PPP (Purchasing Power Parity).

³ Sommergibili lanciamissili (altri 2 in costruzione in India; che ha recentemente preso in *leasing* dalla Russia un sommergibile d'attacco a propulsione nucleare).

Fonte: IISS *Military Balance*, 2010 (che tuttavia non tiene conto dell'accentuata disparità di efficienza degli armamenti disponibili: quelli cinesi sono più moderni rispetto a quelli indiani)

In particolare, le forze terrestri e quelle aeree tattiche indiane non sono state ammodernate. Negli ultimi 20 anni, le risorse indiane sono state destinate soprattutto alle forze missilistiche e nucleari. Inoltre, le forze terrestri dell'India non sono state ridimensionate come quelle cinesi. Le loro dimensioni ne rendono impossibile la modernizzazione. Lo stesso avviene – come ricordato – per le forze terrestri cinesi. Quelle pakistane, pur avvantaggiandosi degli aiuti dati dagli USA, per l'importanza che il Pakistan riveste per le operazioni in Afghanistan soffrono degli stessi inconvenienti. Va notato che nella politica pakistana i militari contano molto di più di quelli indiani e che le tradizioni militari dei Moghul garantiscono all'Esercito pakistano una tenuta psicologica ben superiore a quella esistente in India.

L'India conosce grandi difficoltà nella modernizzazione delle proprie Forze Armate, oltre che per la ricordata inefficienza dell'industria degli armamenti, anche per l'opprimente burocrazia. Essa provoca rinvii, ripensamenti, ritardi ed aumenti dei costi. Le forze aeree e navali cinesi registrano invece un ammodernamento accelerato. Ad esempio, il Dipartimento della Difesa USA ha valutato che nel 2009 il 40% delle forze navali di superficie cinesi era moderno rispetto al 7% nel 2004. I sommergibili moderni erano passati nello stesso periodo dal 10 al 40%, e gli aerei dal 20 al 40%.

Indicativo per lo stato delle forze terrestri cinesi è che solo 200 carri su 6.700 sono di terza generazione (TYPE 98). Le uniche ammodernate sono le unità costituenti la Forza di Reazione Rapida. Da sottolineare, ancora, è che il potenziamento delle forze navali (specie quelle anfibe) può essere realizzato molto rapidamente dalla Cina, dato il livello della sua industria cantieristica. Non avendo minacce terrestri ai suoi confini, la Cina può concentrare le risorse all'ammodernamento delle forze navali e di quelle nucleari.

In definitiva, le Forze Armate Cinesi non hanno rivali nella regione, specie in una prospettiva a medio termine. Né l'India, nonostante le sue ambizioni, né coalizioni regionali potranno fronteggiare la potenza cinese. Solo la presenza americana può farlo, anche nel medio-lungo termine, perché essa è catalizzatrice di intese ed alleanze, che le divergenze esistenti rendono estremamente problematiche da attivare all'interno dell'area. Per questo è tanto importante per gli USA mantenere la loro credibilità di garanti della sicurezza della regione, per evitare che interessi economici consistenti, che la Cina è pronta a soddisfare con rapidità, inducano gli Stati della regione ad allontanarsi anche politicamente da Washington per avvicinarsi a Pechino.

Le forze nucleari cinesi sono inquadrare nella Seconda Artiglieria. Comprendono 66 ICBM, 118 IRBM e 804 SRBM, più 3 sommergibili lanciamissili (altri 2 sono in costruzione). Esistono poi in Cina grandi quantità di uranio militarizzato e di plutonio che permetterebbero un rapido aumento del numero di testate nucleari. La Cina non lo fa perché adotta la dottrina del deterrente nucleare minimo e sostiene che l'unica utilità delle armi nucleari consiste nelle loro capacità di dissuasione. Per questo, nessuno parla in Cina di integrazione delle forze nucleari nelle operazioni convenzionali, né di armi nucleari tattiche o substrategiche. La Seconda Artiglieria dipende dal Dipartimento dello Stato Maggiore Generale, ma è subordinata direttamente alla Commissione Militare Centrale, in cui è centralizzato il potere di autorizzare il ricorso al nucleare.

Le forze nucleari indiane sono di dimensioni molto minori. Si tratta di 80-100 IRBM (tipo AGNI I, II, III, gli ultimi in grado di colpire Pechino) e di una sessantina di SRBM (tipo PRITHVI). L'India può poi impiegare testate nucleari con i MIRAGE 2000

o i SU-30 MKI acquistati dalla Francia e dalla Russia. In costruzione è un sommergibile lanciamissili a propulsione nucleare. Le forze nucleari indiane dipendono dall'Autorità di Comando Nucleare, che comprende un Consiglio Politico ed uno Esecutivo. Quello politico è presieduto dal Primo Ministro ed è l'unico organismo che può autorizzare l'uso delle armi nucleari. Quello esecutivo è presieduto dal Consigliere alla Sicurezza nazionale del Primo Ministro. Svolge compiti di *staff* del Consiglio Politico, preparandone le decisioni e trasmettendole al Comando Interforze delle Forze Strategiche. Il Comando Interforze delle Forze Strategiche fa riferimento al Capo di Stato Maggiore Generale, a cui deve comunicare per conoscenza gli ordini ricevuti direttamente dall'Autorità di Comando Nucleare. L'organizzazione adottata dimostra, anche in questo caso, la diffidenza che le autorità politiche indiane nutrono nei confronti dei militari.

Le dottrine nucleari – di cui appare opportuno sottolineare ancora una volta il carattere dichiaratorio/retorico rispetto a quello strategico operativo – sia cinese che indiana sottolineano la rinuncia al *first strike*, l'adozione di concetti di deterrenza nucleare minima e di *no-first use* nucleare, e la volontà di evitare in Asia una corsa agli armamenti nucleari, simile a quella avvenuta fra gli USA e l'URSS. L'impiego di armi nucleari viene poi considerato una misura di ultimo ricorso ed esclusa del tutto contro Stati che non le posseggano. Analisti strategici hanno sottolineato talune contraddizioni esistenti fra la dottrina nucleare così enunciata ed altre dichiarazioni o documentazioni strategiche, specie in Cina. La dottrina militare cinese è fondata sul concetto di contrattacco preventivo "di difesa", volto a prendere quanto prima l'iniziativa e ad annientare l'avversario. Questi concetti implicherebbero l'uso preventivo anche delle armi nucleari in caso di imminenza di un attacco, o quando sono in gioco interessi vitali cinesi. Il significato dell'aggettivo "difensivo" è differente da quello usato in Occidente. Non si tratta solo di non prendere l'iniziativa delle operazioni, ma di assumerla quando si rischia un'aggressione agli interessi nazionali cinesi. Ad esempio, i cinesi dichiarano che furono difensivi l'intervento in soccorso della Corea del Nord nel 1950 e le guerre frontaliere contro l'India (1962), l'URSS (1968) ed il Vietnam (1979).

Profilo degli autori e dei curatori

Aldo FERRARI

Responsabile dei Programmi di Ricerca su Russia e Vicini Orientali, si occupa altresì di Caucaso e Asia Centrale per l'ISPI. Insegna Lingua e Letteratura Armena e Storia del Caucaso presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Si occupa principalmente di storia della Russia, del Caucaso e dell'Asia centrale.

Carlo FRAPPI

Research Fellow dell'ISPI nell'ambito del Programma di Ricerca su Caucaso e Asia Centrale, è inoltre membro dell'Associazione per lo Studio in Italia dell'Asia Centrale e del Caucaso (ASIAC) e fondatore dell'Italian Center for Turkish Studies (ICTS). I suoi studi riguardano primariamente le relazioni internazionali delle repubbliche del Transcaucaso e dell'Asia Centrale, la politica estera turca, la politica energetica dell'UE e la cooperazione alla sicurezza nell'area del Mar Nero allargato.

Riccardo GEFTER WONDRICH

Consulente aziendale, è responsabile per le attività di cooperazione internazionale del Parco Tecnologico Padano di Lodi. Ha collaborato come analista per l'area latino-americana con il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) e le riviste *Limes*, *Risk*, *Equilibri* e *Politica Internazionale*. Ha lavorato in Argentina e Brasile per l'Università di Bologna, il Ministero degli Affari Esteri, la Banca Mondiale e diverse aziende nel settore agro-alimentare.

Serena GIUSTI

Senior Associate Research Fellow dell'ISPI nell'ambito del Programma di Ricerca su Russia e vicini orientali, è docente di Istituzioni e Politiche Europee e di Politica Estera Russa presso l'Università Cattolica di Milano, e di Comparative Politics presso l'Università di Padova. Segue in particolare i processi di democratizzazione e trasformazione in Europa Orientale e Russia.

Carlo JEAN

Generale della Riserva, è docente di Geopolitica all'Università degli Studi Guglielmo Marconi, alla Link Campus e alla Scuola di Giornalismo Radiotelevisivo di Perugia. Editorialista de «Il Tempo», le sue recenti pubblicazioni sono: "Italiani e Forze Armate" (FrancoAngeli, 2010); "Intelligence Economica" - con Paolo Savona (Rubbettino, 2011); "Manuale di Geopolitica" (in corso di stampa presso Laterza). È Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica.

Paolo MAGRI

Direttore dell'ISPI, Segretario del Gruppo Italiano della Trilateral Commission e docente di Organizzazioni Internazionali all'Università degli Studi di Pavia. È

membro del comitato di direzione della rivista dell'ISPI, *Quaderni di Relazioni Internazionali* e commentatore di politica internazionale per alcune reti televisive italiane. Tra gli altri incarichi, è Membro della Consulta Tecnica della Fondazione Giordano Dell'Amore (Microfinanza) e del Consiglio d'Indirizzo della Fondazione Italia-Russia. È stato Direttore delle Relazioni Internazionali dell'Università Bocconi e co-direttore del Business Council italo-egiziano, nonché consulente per il settore privato e per istituzioni internazionali, tra cui le Nazioni Unite, dove ha coordinato progetti in Brasile, Argentina, Cile e Uruguay.

Anna MARRA

Economista presso il Servizio Studi e Relazioni internazionali di Banca d'Italia, ha prestato servizio quale Addetto finanziario presso l'Ambasciata d'Italia a Mosca dal 2003 al 2008. È autrice di numerose pubblicazioni sul sistema bancario e l'economia russa. Collabora da alcuni anni con l'ISPI, partecipando sia agli studi che ai dibattiti sulla Russia promossi dall'Istituto.

Nunzio MASTROLIA

Già docente a contratto di Geografia Politica ed Economica, è attualmente assegnista di ricerca presso la Luiss Guido Carli e ricercatore del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS).

Antonella MORI

Docente di Macroeconomia e Scenari Economici all'Università Bocconi di Milano e ricercatrice presso l'ISLA (Istituto di Studi Latino Americani e delle Economie in Transizione). È coordinatrice degli insegnamenti di economia per il Master in Diplomacy dell'ISPI ed Associate Senior Research Fellow dell'Istituto. Ha pubblicato numerosi articoli in riviste, libri e giornali sull'America Latina e sulle relazioni dell'Italia e dell'Unione Europea con l'America Latina.

Tomislava PENKOVA

Associate Research Fellow dell'ISPI nell'ambito del Programma di Ricerca su Russia e Vicini Orientali, collabora con l'Università Cattolica di Milano e con le università inglesi *partner* dell'EU-Russia Research Network. Si occupa in particolare di politica interna ed estera della Russia, rapporti con gli Stati Uniti e la NATO, integrazione dell'Ucraina nelle istituzioni euro-atlantiche.

Paolo QUERCIA

Analista indipendente di relazioni internazionali, strategiche e di sicurezza, lavora con centri studi, *think tanks* e organi di stampa. Collabora, o ha collaborato, con istituzioni governative italiane che si occupano di affari internazionali come il Centro Alti Studi della Difesa, il Ministero del Commercio con l'Estero, la Commissione Affari Esteri del Senato, il Ministero degli Affari Esteri. È autore della rivista di geopolitica *Limes* e Direttore del Center for Near Abroad Strategic Studies (CeNASS).

Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

Ammiraglio in ausiliaria con 18 anni d'imbarco, durante i quali ha comandato la corvetta ALCIONE, la fregata MAESTRALE, l'incrociatore ANDREA DORIA, la Seconda Divisione Navale e l'Operazione anti-terrorismo ACTIVE ENDEA-

VOUR. Ha concluso la carriera come Rappresentante Militare Italiano alla NATO ed alla EU. Ha svolto attività di docenza all'Università Cattolica di Milano ed insegna all'Università di Trieste. È membro dell' Académie de Marine e della giuria del Premio di Strategia Amiral Daveluy. Ha scritto numerosi saggi di storia e di strategia per riviste italiane, americane e francesi.

Lorenzo STRIULI

Analista militare, ha diretto e collaborato a diversi progetti di ricerca del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS). Svolge regolarmente attività di docenza ed organizzazione di vari master universitari e non universitari orientati allo studio delle relazioni e della politica internazionale. Ha all'attivo numerose pubblicazioni fra saggi, rapporti di ricerca, e articoli presso la stampa specializzata. Ha progettato e diretto corsi per lo European Security and Defence College.

Massimiliano VAGHI

Docente presso il Dipartimento di Scienze della Storia dell'Università degli Studi di Milano, si occupa di storia delle relazioni internazionali e di storia del colonialismo, con particolare riferimento al mondo asiatico. Collabora con l'ISPI, il Centro per gli Studi di Politica Estera e Opinione Pubblica (Milano) e con il Department of Germanic and Romance Studies dell'Università di Delhi.

Matteo VERDA

Associate Research Fellow dell'ISPI è esperto di relazioni internazionali e sicurezza energetica. Segue in particolare i rapporti dei Paesi europei con la Federazione Russa e gli altri Paesi fornitori. Ha recentemente pubblicato per l'Università Bocconi Editore "Una politica a tutto gas. Sicurezza energetica europea e relazioni internazionali" (2011).

Matteo VILLA

Research Assistant dell'ISPI e dottorando in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano, oltre alle tematiche energetiche, si interessa di regionalizzazione del sistema internazionale.

Bibliografia

- Arbatova N., "Italy, Russia's voice in Europe?", in *IFRI Russie.Nei.Visions* No. 62, September, 2011;
- Armellini A., *L'elefante ha messo le ali*, Milano, Università Bocconi Editore, Milano, 2008;
- Baev P. K., "Russian military perestroika", in *Center on the United States and Europe at Brookings' US-Europe Analysis Series* no. 45, 2010;
- Bahgat G., "Europe's energy security: challenges and opportunities", in *International Affairs* no. 5, vol. 82, 2006;
- Bajapae C., "China-India relations: regional rivalry takes the world stage", in *China Security* No. 6, Vol. 6, 2010;
- Barba Navaretti G., "Chi ha paura della Cina che compra i debiti UE?", in *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre, 2010;
- Berlin D. L., "The great base race in the Indian Ocean littoral: conflict prevention or stimulation?", in *Contemporary South Asia* no. 3, Vol. 13, September, 2004;
- Bhaskar U., "India is all set to miss its 2012 power generation target by 60%", in *Wall Street Journal*, 28 August, 2007;
- Blank S., "China stretches out", in *Asia Times*, 24 March, 2011;
- Bobb G., "Stiglitz tells Congress to cool it on China", in *Market Watch*, 22 May, 2007;
- Bordonaro F., "La sicurezza energetica nelle relazioni internazionali e le implicazioni di carattere politico-militare. Scenari e prospettive per l'Italia", in *Ricerche del Centro Militare di Studi Strategici*, dicembre, 2009;
- Botafogo Gonçalves J., "Prioridades da Política Externa Brasileira", in Cebri Dossiê: *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional*, Edição Especial, volume 1, ano 9, 2010;
- Bradsher K., "Europe's debt crisis casts a shadow over China", in *New York Times*, 17 May, 2010;
- Bradsher K., "China leading global race to make clean energy", in *New York Times*, 30 January, 2010;
- Bueno C., "O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI", in *Política Externa*, vol. 19 n. 2, Set. Ott. Nov., 2010;
- Buttino M., Rognoni A., *Cecenia. Una guerra e una pacificazione violenta*, Torino, Zamorani Editore, 2008;
- Cavallera F., *Repubblica impopolare cinese. I principi-padroni della nuova Cina*, Milano, Bompiani, 2009;
- Cavallieri R., *L'adesione della Cina al WTO*, Lecce, Argo, 2003;
- Chaudry S., "TAPI gas pipeline deal nears completion: ADB country director", in *Pakistan Daily Times*, 10 March, 2011;
- Chipman D., "Admiral Gorshkov and the Soviet Navy", in *Air University Review*, July-August, 1982;

- Cutler R. M., "Iran gas pipeline to Pakistan on hold", in *Asia Times*, 19 February, 2011;
- Darden K., *Economic liberalism and its rivals: the formation of international institutions among the post-Soviet States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009;
- Dasgupta S., "China's sweetener to speed up pipeline through Myanmar", in *The Times of India*, 7 April, 2011;
- Davies K., "On China's rapid growth in outward FDI", in *China Daily*, 3 August, 2009;
- De Almeida P. R., "Lula's foreign policy", in Love J., Baer W. (eds), *Brazil under Lula. economy, politics, and society under the worker-President*, Palgrave MacMillan, New York, 2009;
- De Almeida P. R., "Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica", in *Política Externa*, vol. 19, n. 2, Set. Ott. Nov., 2010;
- De Haas M., "Russia's new military doctrine: a compromise document", in *Russia Analytical Digest* no. 10, vol. 78, 2010;
- De Haas M., *Russia's foreign security policy in the 21st century*, London, Routledge, 2010;
- De Masi M., "Zes : cinque anni di agevolazioni per gli imprenditori in Russia", in *ISPI Policy Brief* n. 200, October, 2010;
- Downs E. S., "The Chinese energy security debate", in *The China Quarterly* no. 177, 2004;
- Eichengreen B. J., *Exorbitant privilege*, Oxford, Oxford University Press, 2011;
- Farzad R., "The BRIC debate: drop Russia, add Indonesia?", in *Bloomberg Businessweek*, November 18, 2010;
- Ferguson N., *Impero. Come la Gran Bretagna ha fatto il mondo moderno*, Milano, Mondadori 200;
- Ferrari A., "I dilemmi del Cremlino tra eurasismo e occidentalismo", in *Limes* n. 3, 2002;
- Ferrari A., "L'irrisolto nodo caucasico della Russia", in *ISPI Policy Brief* no. 178, March, 2010
- Ferrari A., "La Russia come 'ponte eurasiatico' tra l'Europa e il Pacifico. Un progetto alternativo di sviluppo", in Iannini G. (a cura di), *Cina e Russia. Due transizioni a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2005;
- Ferrari A., *La foresta e la steppa. Il mito dell'Eurasia nella cultura russa*, Milano, Libri Scheiwiller, 2003;
- Ferrari A., Frappi C., Giusti S., Marra A., Penkova T., Roccucci A., "La Russia di fronte alla crisi. Prospettive e ruolo dell'Italia", ISPI, Rapporto realizzato nell'ambito del progetto *Osservatorio di politica internazionale*, maggio, 2009;
- Ferrari A., Frappi C., Penkova T., "La Russia, il Caucaso e le questioni energetiche", in Bonvincini G., Colombo A. (a cura di), *La Politica estera dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011;
- Frattini F., Lavrov S., "Nuovo ordine mondiale", in *La Stampa*, 9 novembre, 2009;
- Fish M. S., *Democracy derailed in Russia. The failure of open politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005;
- Freinkman L., Polyakov E., Revenco C. "Trade performance and regional integration of the CIS Countries", in *World Bank Working Paper* No. 38, 2004;
- Ganguly S. (ed.), *India as an emerging power*, London, Routledge, 2003;

- Garcia M. A., "A política externa brasileira", in Cebri Dossiê, *Prioridades da política externa brasileira à luz do interesse nacional*, Edição Especial, volume 1, ano 9, 2010;
- Gardels N., "Niall Ferguson: Is U.S.-China economic marriage on the rocks?", in www.huffingtonpost.com, July 27, 2009;
- Garver J., "Asymmetrical Indian and Chinese threat perceptions", in Ganguly S. (ed.), *India as an emerging power*, London, Routledge, 2003;
- Gautier D. L., Bird K. J., Charpentier R. R., Houseknecht D. W., Klett T. R., Pitman J. k., Moore T. E., Schenk C. J., Tennyson M. E., Wandrey C. J., "Circum-Arctic resource appraisal: estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle", in *USGS Fact Sheet 2008-3049*, 2008;
- Gefter Wondrich R., "L'America latina nel passaggio dalla crescita economica allo sviluppo di lungo periodo, contrastando corruzione e criminalità organizzata", in *Osservatorio Strategico del Centro Militare di Studi Strategici*, febbraio-settembre, 2010;
- Gharekhan C. R., "The Obama visit: how successful?", in *The Hindu*, 14 November, 2011;
- Gill B., Murphy M., *China-Europe relations. Implications and policy responses for the United States*, in *Center for Strategic and International Studies' reports*, May, 2008;
- Giusti S., "La sicurezza dall'Atlantico agli Urali secondo la Russia", in *ISPI Policy Brief* n. 114, gennaio, 2009;
- Giusti S., "La proposta del Presidente russo per un Trattato di sicurezza paneuropea", in *ISPI Policy Brief* n. 171, dicembre, 2009;
- Giusti S., "Russia modernizing alliance with the EU", in *ISPI Studies*, September, 2011;
- Giusti S., "Le relazioni Italia-Russia: una partnership strategica", in Colombo A., Ronzitti N. (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2009;
- Giusti S., "Russia in crisis: Implications for Europe", in Della Posta P., Talani L. S. (eds), *Europe and the financial crisis*, London, Palgrave, 2011;
- Giusti S., Penkova T., "Just a normal great power?", in *ISPI Working Paper* no. 34, October, 2008;
- Giusti S., Ferrari A., "L'Italia dai Balcani alla Russia fino alle repubbliche del Caucaso meridionale", in Bonvincini G., Colombo A. (a cura di), *La Politica estera dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010;
- Golosov G., "Elektoral'nai avtoritarizm v Rossij", in *Pro et Contra* 12, 2008;
- Gudkov L., Zaslavsky V., *La Russia postcomunista. Da Gorbaciov a Putin*, Roma, Luiss University Press, 2005;
- Haddrick R., "This week at war: the Pentagon's China syndrome", in *Foreign Policy*, September 2, 2011;
- Hathaway R. M., "The US-India courtship. From Clinton to Bush", in Ganguly S. (ed.), *India as an emerging power*, London, Routledge, 2003;
- Heazle M., "Energy and human security in the Asia-Pacific: exploring the human security/state security interface", in Wesley M. (ed.), *Energy security in Asia*, New York, Routledge, 2007;
- Heller D., "The relevance of Asean Regional Forum for regional security in the Asia-Pacific", in *Contemporary South-East Asia*, Vol. 27, April, 2005;

- Holmes J. R., Yoshihara T., "The influence of Mahan upon China's maritime strategy", in *Comparative Strategies* no. 1, Vol. 24, January-March, 2005;
- Holmes J. R., Yoshihara T., "India's Monroe Doctrine and Asia's maritime future", un *Strategic Analysis*, no. 6, Vol. 32, November, 2008;
- Hoyng H., Lorenz A., "It's stupid to be afraid", in *Der Spiegel International*, 8 August, 2005;
- Hurst C., "The militarization of GAZPROM", in *Military Review* no. 5, vol. 90, 2010;
- Iannini G. (a cura di), *Cina e Russia. Due transizioni a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2005;
- Institute of Shipping Economics and Logistics, *Shipping Statistics and Market Review*, n. 1/2, Vol. 54, 2010, p. 1;
- International Energy Agency, *World Energy Outlook*, OECD/IEA, 2010;
- Jean C., *Sviluppo economico e strategico della Cina*, Milano, Franco Angeli, 2008;
- Jiang J., Sinton J., "Overseas investments by Chinese national oil companies: assessing the drivers and impacts", in *IEA Information Paper*, February, 2011;
- Jing Men, Giuseppe Balducci (eds), *Prospects and challenges for EU-China relations in the 21st century. The partnership and cooperation agreement*, Brussels, Peter Lang Pub Inc, 2010;
- Kamdar M., *India. L'invasione mite*, Milano, Sperling & Kupfer, 2007;
- Kang S., "China may start receiving Myanmar gas through pipeline in 2013", in *Bloomberg*, 10 March, 2009;
- Kennedy P., *The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*, London, Fontana Press, 1989;
- Khurana G. S., "China's 'String of Pearl' in the Indian Ocean and its Security Implications", in *Strategic Analysis*, Vol. 32, Issue 1, 2008;
- Krkoska L., Korniyenko Y., "China's investments in Russia: where do they go and how important are they?", in *China and Eurasia Forum Quarterly* No.1, Vol. 6, 2008.
- Langewiesche W., *The outlaw sea*, New York, North Point Press, 2004;
- Leifer M., *Dictionary of modern politics of South-East Asia*, London, Taylor & Francis, 2005;
- Leonard M., Popescu N., "A power audit of EU-Russia relations", in *European Council on Foreign Relations' Policy Paper*, November, 2007;
- Leopoldi M. A., "Reforming social security under Lula: continuities with Cardoso's policies", in Love J., Baer W. (eds.), *Brazil under Lula. Economy, politics, and society under the worker-President*, Palgrave Macmillian, New York, 2009, p. 236;
- Levinson M., *The box: how the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*, Princeton, Princeton University Press, 2008;
- Lopreiato A., "La riorganizzazione delle Forze Armate della Federazione Russa secondo i principi del nuovo Consiglio di Difesa", in *Ricerche del Centro Militare di Studi Strategici*, ottobre, 2009;
- Lucas E., *La nuova guerra fredda. Il putinismo e le minacce per l'Occidente*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009;
- Maddison A., *The World Economy: a Millennial Perspective*, OECD, Paris, 2002;
- Mahan A. T., *The Problem of Asia and its effect upon international policies*, London, Sampson Low-Marston, 1900;

- Main S. J., “The mouse that roared, or the bear that growled? Russia’s latest military doctrine (February 2010)”, in *Defence Academy of the United Kingdom’s Russian Series*, 2010;
- Makinen S., “Parties in Russia: from a pseudo-system towards fragmentation”, in *FIIA Briefing Paper* 34, June, 2009;
- Mandelbaum M., *The fate of nations: the search for national security in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988;
- Mardell M., “Can China-US relations only get worse?”, in *BBC News*, 18 February, 2010;
- Massari M., *Russia. Democrazia europea o potenza globale? A vent’anni dalla fine della guerra fredda*, Milano, Guerini e Associati, 2009;
- Mastrolilli P., Molinari M., “Usa: l’ENI non apra la Libia ai russi”, in *La Stampa*, 19 settembre, 2011;
- Menzies G., *1421. The year China discovered America*, New York, Harper Collins, 2002;
- Miller A. L., “Party Politburo processes under Hu Jintao”, in *China Leadership Monitor* No. 11, 2004;
- Monaghan A., “An enemy at the gates or from victory to victory? Russian foreign policy”, in *International Affairs* no. 84, 2008;
- Morini D., “Paradigm shift: China’s rise and the limits of realism” in *Security Challenges* No. 1, Vol. 7, 2011;
- Mumtaz A., “Shi’i political activism in Pakistan”. in *Studies in Contemporary Islam* no. 1-2, 5, Spring and Fall, 2003;
- Niklasson C., “Russian leverage in Central Asia”, in *FOI Defence Analysis*, 2008;
- Nisnevich Y., *Audit politicheskoi sistemy postkomunisticheskoi Rossij*, Materik, 2007;
- Office of China State Council, *China’s National Defense in 2010*, March, 2011;
- Office of the Secretary of Defense, *Military power of the People’s Republic of China*, Annual Report to Congress, 2009;
- Oliker O., Crane K., Schwartz L. H., Yusupov C., *Russian foreign policy. Sources and implications*, Santa Monica, Rand, 2009;
- Ollapally D., “Indo-russian strategic relations. New choices and constraints”, in *Journal of Strategic Studies*, December, Vol. 25, Issue 4, 2002;
- O’Neill J., “Building better economic BRICs”, in *Goldman Sachs Global Economic Paper* No. 66, 30 November, 2001;
- Pan E., “The promise and pitfalls of China’s ‘Peaceful Rise’”, in *Council on Foreign Relations’ publications*, April 14, 2006;
- Pant H. V., “A fine balance: India walks a tightrope between Iran and the United States”, in *Orbis* no. 3, Vol. 51, Summer, 2007;
- Pant H. V., “India’s relations with Iran: much ado about nothing”, in *The Washington Quarterly*, Winter 2011;
- Pant H. V., *Contemporary debates in indian foreign and security policy: India negotiates its rise in the international system*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008;
- Penkova T., “Russia and the Arctic race”, in *ISPI Policy Brief* no. 124, March, 2009;
- Penkova T., “Russia and the US ‘reset’ after the New START”, in *ISPI Analysis* n. 7, April, 2010;

- Petrov P., "How stable is social stability in Russia?", in *ISPI Policy Brief* no. 189, June, 2010;
- Phillips K., *Soldi sporchi*, Milano, Garzanti, 2010;
- Quercia P. (a cura di), *Fare Italia nel Mondo. Le sfide post globali delle nuove relazioni internazionali*, Roma, Marsilio Editore, 2008;
- Rahr A., *Rossja zhmet na gaz*, Moscow, Olma Media Group, 2008;
- Rajghatta C., "US more at ease with India's rise than China's ascent", in *The Times of India*, 3 February, 2010;
- Rampini F., *Il secolo cinese*, Milano, Mondadori, 2005;
- Ray J. L., *Global Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company;
- Razeen S., "Liberty outside the west", in *Economic Affairs* No. 3, Vol. 31, 2011;
- Redazionale, "Powell Says US-China Ties Best Since 1972," in *People's Daily*, September 7, 2003;
- Redazionale, "Growing stronger together", in *China Daily*, 18 August, 2008;
- Redazionale, "India coal group bids for 12% in Australian mine", in *Market Watch*, 10 March, 2011;
- Redazionale, "Indian coal mining growth hit by environmental hurdles", in *Economic Times India*, 13 March, 2011;
- Redazione Esteri, "Ue: Mosca sbaglia ma dialoghiamo. Putin non si isola dall'Europa", in *La Repubblica*, 1 ottobre, 2008;
- Roccucci A., "Medvedev il modernizzatore", in *Limes* n. 3, 2010;
- Rodin I., Tsvetkova R., "Protzent Ziuganova", in *Nezavisimaya Gazeta*, 5 luglio, 2011;
- Rogov S., "Russia as the Eurasian bridge: challenges of Russia's integration into the world community", in *Center for Naval Analyses' Information Memorandum*, November;
- Rutland P., "Russia as an energy superpower", in *New Political Economy* no. 2, vol. 13, June, 2008;
- Schaffer T. C., Fawzi S., "India and Iran: limited Partnership, high stakes", in *South Asia Monitor*, December, 2007;
- Schwab K. (ed.), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva, 2010;
- Sethuraman D., "China congress pushes gas, renewable energy plans", in *Bloomberg*, 11 March, 2011;
- Shah A., "Iran-Pakistan relations: political and strategic dimensions", in *Strategic Analysis* No. 4, Vol. 28, 2004;
- Shenkar O., *Il secolo della Cina. L'impatto della crescita cinese sull'economia globale, gli equilibri planetari, il lavoro*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2005;
- Shevtsova L., "The Russian pattern of modernization: between transformation and status quo", in *ISPI Working Paper*, Issue 31, October, 2008;
- Shirk S. L., *China fragile superpower*, Oxford, Oxford University Press, 2008;
- Shiva V., *L'India spezzata*, Milano, Il Saggiatore, 2008;
- Sideri S., *La Russia e gli altri. Nuovi equilibri nella geopolitica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009;
- Sikri R., *Challenge and strategy. Rethinking India's foreign policy*, New Delhi, Sage, 2009;
- Singh S. J., "The Indian Navy is no torea", in *Proceedings* no. 3, Vol. 3, March, 1991;

- Smeenk T., "Russian gas for Europe: creating access and choice. Underpinning Russia's gas export strategy with GAZPROM's infrastructure investments", in *Clingendael International Energy Programme Energy Publication* no. 2, 2010;
- Smith K. C., "Managing the challenge of Russian energy policies. Recommendations for U.S. and EU leadership", in *Center for Strategic and International Studies' papers*, November, 2010;
- Soldatov A., Borogan I., "Russia's new nobility. The rise of the Security Services in Putin's Kremlin", in *International Affairs* No. 5, vol. 89, 2010;
- Svec M., "The Prague spring: 20 years later", in *Foreign Affairs* no. 5, Summer, 1988;
- Tett G., "The story of the Brics", in *Financial Times*, 15 January, 2010;
- The World Bank, International Finance Corporation, *Doing Business 2011*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2010.
- Timoteo M., "L'evoluzione della giustizia verso 'la normalità'?", in *Osservatorio Asia, Cina: la conoscenza è un fattore di successo*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- Toynbee A., *Il mondo e l'Occidente*, Palermo, Sellerio, 1992;
- Trenin D., "Neprakticnai pragmatism", in *Pro et Contra* 5-6, 2008;
- Trenin D., Baev P. K., *The arctic. A view from Moscow*, Moscow, Carnegie Endowment for International Peace, 2010;
- Vatansever A., "Russia's oil exports: economic rationale versus strategic gains", in *Carnegie Endowment for International Peace's Energy and Climate Program papers* no. 116, December, 2010;
- Vego M., "The Russian Navy revitalized", in *Armed Forces Journal*, April, 2009;
- Verda M., "Che cos'è la sicurezza energetica", in *AgiEnergia*, 27 luglio, 2010;
- Vickery R. E., *The eagle and the elephant. Strategic aspects of U.S.-India economic engagement*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2011;
- Vigevani T., Cepaluni G., *Brazilian foreign policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*, Lexington, Lanham 2009;
- Vitale A., Romeo G., *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009;
- Wenmu Z., "China's energy security and policy choices", in *World Economics and Politics* No. 5, 2003;
- Wesley M. (ed.), *Energy security in Asia*, New Yoirk, Routledge, 2007;
- White H., "Power shift. Australia's future between Washington and Beijing", in *Quarterly Essay* No. 39, september, 2010;
- Wilson J., "Colour revolutions: the view from Moscow and Beijing", in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, no. 2/3, Vol. 25, June, 2009;
- Wolf M., "L'Europa paga gli errori di Berlino. E Dublino non alza le tasse", in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre, 2010;
- Wu Xiaobo, *Il miracolo cinese*, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2008;
- Yi-chong X., "China's energy security", in Wesley M. (ed.), *Energy security in Asia*, New Yoirk, Routledge, 2007;
- Zakaria F., *From Wealth to power. The unusual origins of America's world role*, Princeton, Princeton University Press, 2008;
- Zhao H., "An energy comparison of the Asian giants: China and India", in *Asian Affairs*, XL:III, November, 2009;
- Zinger M. B., "The development of Indian Naval Strategy since 1971", in *Contemporary Southern Asia*, Vol. 2, Issue 3, 1993.

Finito di stampare a Roma nel mese di novembre 2011