

ISPI

IL
MONDO
CHE
VERÀ

10 DOMANDE PER IL 2019



IL 2018 È STATO UN ANNO INTENSO PER LA POLITICA INTERNAZIONALE. IL MONDO HA ASSISTITO ALL'INIZIO DI UNA GUERRA COMMERCIALE; AL RITIRO – REALE O MINACCIATO – DEGLI STATI UNITI DA ACCORDI, TEATRI DI CRISI E CONSESSI MULTILATERALI IN CUI ERANO CONSIDERATI UN PUNTO DI RIFERIMENTO; ALL'ALLARGARSI DI LINEE DI FAGLIA CHE PER QUALCHE TEMPO SI ERANO CREDUTE RICOMPONIBILI: DALLA FRATTURA TRA RUSSIA E OCCIDENTE A QUELLA TRA EUROPA E REGNO UNITO. MA IL 2018 È STATO ANCHE UN ANNO DI CAMBIAMENTI INASPETTATI CHE HANNO DATO ADITO A SPERANZE, TRAINATE SOPRATTUTTO DALLA DISTENSIONE DI CRISI "LOCALI" DAI RISVOLTI INEQUIVOCABILMENTE GLOBALI: DAI PRIMI SEGNALI DI DISGELO TRA LE DUE COREE, ALLA STORICA PACE TRA ETIOPIA ED ERITREA, AL PRIMO SUCCESSO NEGOZIALE PER LO YEMEN.

COSA CI ASPETTA NEL 2019? A QUESTO INTERROGATIVO, L'ISPI HA VOLUTO ANCHE QUEST'ANNO DEDICARE UN DOSSIER SPECIALE SVILUPPATO IN DIECI DOMANDE E DIECI FOCUS SU TREND, PAESI, ELEZIONI, CRISI, CONFLITTI, LEADER E INNOVAZIONI CHIAVE DEL "MONDO CHE VERRÀ". LE RISPOSTE SONO AFFIDATE ALLE VALUTAZIONI DI VOCI AUTOREVOLI DALL'ITALIA E DALL'ESTERO, PER ORIENTARCI NEI PRINCIPALI TEMI E INTERROGATIVI CHE CI ACCOMPAGNERANNO NEL CORSO DELL'ANNO CHE STA PER COMINCIARE.

10 DOMANDE

1. L'EUROPA A PEZZI?

Romano Prodi (Commissione europea)

2. ECONOMIA MONDIALE: TORNA LO SPETTORE DELLA CRISI?

Francesco Daveri (Università Bocconi)

3. US-CHINA: SARÀ TREGUA?

Kerry Brown (King's College)

4. RIARMO NUCLEARE: LA FINE DI TABOO?

Carlo Trezza (Ambasciatore)

5. FLASHMOB POLITICS, LE MASSE SI RIVOLTANO?

Yves Mény (LUISS School of Government)

6. RUSSIA-UCRAINA: L'ESCALATION?

Sergio Romano (Ambasciatore)

7. SIRIA: L'ORA DELLA RICOSTRUZIONE?

Jules Barnes-Dacey (ECFR)

8. IRAN DOPO LE SANZIONI, IL CAOS?

Luca Giansanti (Ambasciatore)

9. LIBIA 2019: L'ANNO DI HAFTAR?

Federica Saini Fasanotti (Brookings Institution),
Arturo Varvelli (ISPI)

10. ITALIA ISOLATA IN EUROPA?

Giampiero Massolo (ISPI)

TO WATCH

ISSUE: INTELLIGENZA ARTIFICIALE: UNA NUOVA ERA PER LA GUERRA

John R. Allen (Brookings Institution)

ELECTION: ELEZIONI EUROPEE

Matthew Karnitschnig (Politico Europe)

COUNTRY: IRAQ

Dlawer Ala'Aldeen (MERI)

CRISIS: BREXIT

Anna Marra (Banca d'Italia), Antonio Villafranca (ISPI)

CONFLICT: YEMEN

Joost Hiltermann (ICG)

TREND: INFRASTRUTTURE E Sviluppo Globale

Daniel F. Runde (CSIS)

LEADERS TO WATCH

IL PROSSIMO PRESIDENTE DELLA BCE

Franco Bruni (Università Bocconi e ISPI)

ABIYAHMED, NUOVO PRIMO MINISTRO DELL'ETIOPIA

Giovanni Carbone (Università di Milano e ISPI)

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, NUOVO PRESIDENTE DEL MESSICO

Loris Zanatta (Università di Bologna e ISPI)

SHINZO ABE, PRIMO MINISTRO DEL GIAPPONE

Axel Berkofsky (Università di Pavia e ISPI)

**2019
IL MONDO
CHE VERRÀ**

10 DOMANDE



L'EUROPA A PEZZI?

ROMANO PRODI

EX PRESIDENTE COMMISSIONE EUROPEA

Alla domanda volutamente provocatoria, anche se fondata su elementi non banali, si può dare una prima risposta. Una risposta che può sembrare paradossale ma, invece, comprovata dai fatti: le enormi difficoltà di fronte alle quali la Gran Bretagna si trova per mettere in atto le conseguenze del referendum sulla Brexit dimostrano che l'Europa è troppo robusta per andare a pezzi. Dopo il risultato del referendum britannico avevo previsto una trattativa di uscita con una Gran Bretagna unita di fronte ad un'Europa divisa. Ci siamo invece trovati di fronte ad uno scenario del tutto opposto: un'Unione Europea divenuta improvvisamente compatta di fronte a una Gran Bretagna che si è frammentata in mille pezzi, entrando in una delle peggiori crisi della sua recente storia.

Questo non significa che l'Unione se la passi bene ma ormai il processo di integrazione è andato così avanti da rendere drammaticamente difficile l'uscita anche per l'unico paese che di eccezioni all'integrazione ne aveva ottenute più di ogni altro e che, inoltre, pensava di potere disporre di un'alternativa all'Europa attraverso la robusta stampella americana.

La realtà invece dimostra che, quando si prospetta una concreta ipotesi di divorzio, ci si rende improvvisamente conto della conseguente perdita degli enormi vantaggi che l'Unione ha reso possibili, pur con i suoi ben noti limiti. Sebbene l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali sia stata lenta, complessa e spesso al di sotto delle aspettative, si è arrivati all'assurdo per cui in tutti i paesi cresce l'insoddisfazione nei confronti dell'Unione Europea ma, quando si arriva al dunque, la grande maggioranza degli europei pensa che sia meglio restare insieme. C'è chi lo fa per convinzione, c'è chi lo fa per convenienza ma la prospettiva di uscita dall'Unione non

Romano Prodi, ex Presidente della Commissione europea dal 1999 al 2004. È stato Presidente del Consiglio dei Ministri italiano dal 1996 al 1998 e dal 2006 al 2008



si spinge molto avanti. In fondo lo abbiamo visto anche in Italia: le feroci dichiarazioni antieuropee si sono trasformate in critiche sui singoli capitoli e gli insulti hanno ceduto spazio alle mediazioni.

Ciò non dimostra affatto che le cose vadano bene. Tutt'altro! Per diversi motivi Germania, Francia, Italia e Spagna sono in profonda crisi. Dopo le grandi decisioni sul mercato unico, sull'allargamento e sull'Euro, siamo entrati in un periodo storico nel quale il prevalere delle politiche nazionali su quelle comunitarie ha progressivamente marginalizzato il ruolo della Commissione esaltando quello del Consiglio che, essendo la sede della rappresentanza degli Stati, non può che trasferire la responsabilità delle decisioni nelle mani degli Stati più forti. Di qui la politica dell'austerità che tanto ha contribuito a dividere i diversi protagonisti della politica europea e ha incoraggiato decisioni dettate più dalla volontà dei singoli paesi che dall'interesse generale.

Oggi, di fronte ai cittadini europei, si presenta quindi un'Unione incapace di grandi decisioni e senza un progetto per il futuro.

Dell'inno alla Gioia, che aveva accompagnato il successo elettorale di Macron e che sembrava trasformare una vittoria domestica in un progetto continentale, è rimasta solo la musica. La frammentazione della politica tedesca e le quotidiane contraddizioni italiane hanno reso ancora più evidente la paralisi decisionale di Bruxelles. Se l'Europa quindi non va a pezzi è perché tutti hanno paura di essere colpiti dagli stessi suoi pezzi. È tuttavia evidente che, andando avanti come nel recente passato, l'Unione Europea può morire di inedia.

Esiste poi l'eventualità di incidenti, soprattutto nel campo economico e finanziario. Se tali incidenti avvengono

in paesi di dimensione modesta come la Grecia si può trovare un faticoso ma possibile rimedio, anche se a caro prezzo. Se invece accadono in un paese grande come l'Italia, l'Europa di oggi non è certo in grado di adottare i necessari rimedi. Tuttavia, anche scartando quest'ipotesi, l'Unione non può soddisfare i suoi cittadini continuando a vivacchiare.

Di solito quando le strutture democratiche si trovano di fronte a una crisi cercano rimedio nelle elezioni. Nel caso europeo le elezioni sono già in programma. Resta solo da utilizzarle per una battaglia politica europea e non per misurarsi sui problemi interni ai singoli paesi.

Nonostante i diffusi allarmi, i partiti antieuropei, pur in crescita, sono oggi una minoranza. Il Partito Popolare Europeo, pur non scostandosi dalla sua tradizionale linea europea, si sta spostando a destra candidando Weber. Esso conserverà nelle sue file Orbán e costituirà una calamita sempre più forte (e presto irresistibile) anche nei confronti della Lega di Salvini. Se liberali, socialisti e verdi dimostreranno un minimo di intelligenza politica presentando un candidato unitario per la presidenza della Commissione e per le alte cariche europee si potrà dare vita ad una vera sfida a livello europeo, risvegliando l'attenzione e l'interesse di tutti i cittadini dell'Unione. Non è ovviamente necessario che questi partiti si fondano o perdano la propria identità. Ormai in quasi tutti i paesi europei i governi non si formano più con un solo partito ma con coalizioni (a volte complicate) di partiti che, fatta eccezione per l'Italia, condividono la stessa direzione di marcia. Se si vuole avvicinare di nuovo i cittadini all'Europa gli obiettivi condivisi debbono però essere chiari, semplici e di grande rilievo.



Nell'Unione di oggi tre sono gli obiettivi fondamentali. Il primo è il completamento della politica monetaria con regole comuni per una progressiva armonizzazione delle politiche di bilancio. Nessuno può chiedere che gli Stati più prosperi prestino soccorso agli altri ma tutti debbono chiedere che si costruiscano almeno regole che tengano conto degli andamenti del ciclo economico e rendano possibile il necessario processo di armonizzazione nel lungo periodo. Il secondo obiettivo deve essere l'esercito europeo, la cui necessità è resa più evidente dalla richiesta americana affinché l'Europa provveda sostanziosamente alla propria difesa. Compito che non

può essere affidato ai singoli stati. Il terzo obiettivo è una politica industriale e dell'ambiente volta all'innovazione e alla creazione di imprese europee capaci di essere protagoniste anche nei settori ora dominati da americani e cinesi.

Con una battaglia politica su questi tre temi si ricomporranno tutti i "pezzi" della politica europea e si darà speranza a tutti coloro che ora hanno paura per il proprio futuro e per il futuro delle nuove generazioni. Solo la politica, ma una politica alta e con grandi obiettivi, può impedire che l'Europa finisca davvero in pezzi.



ECONOMIA MONDIALE: TORNA LO SPETTRO DELLA CRISI?

FRANCESCO DAVERI

UNIVERSITÀ BOCCONI E ISPI

Negli ultimi due anni (2017 e 2018) l'economia mondiale è cresciuta del 3,7 per cento annuo, al netto dell'inflazione, con i paesi avanzati che – trainati dagli Stati Uniti – hanno fatto registrare un +2,5 per cento e i paesi emergenti vicini al +5 per cento, sostenuti dalla eccellente (e persistente) performance dei paesi dell'Asia sud-orientale, Cina e India prima di tutto. Per il 2019 il Fondo Monetario si attende un rallentamento. Ma la domanda che si pongono tutti gli osservatori è se il "rallentamento" assumerà lo sgradevole aspetto di una crisi mondiale di cui si è quasi perso il ricordo.

L'ultimo anno in cui le cose sono andate male per l'economia mondiale è stato il 2009, l'anno successivo al fallimento della banca di investimento Lehman Brothers. Allora la stagnazione del Pil mondiale si accompagnò a numeri fortemente negativi sia per gli Stati Uniti (-2,5 per cento) che per l'area euro (-4,5 per cento). In vari paesi avanzati la Grande Recessione fu anticipata da un crollo del mercato immobiliare. Sul mercato americano l'indice Case-Shiller dei prezzi delle case perse un terzo del suo valore nei diciotto mesi compresi tra la fine del 2006 e il marzo 2008. A seguire, dalla seconda metà del 2008, in parallelo con la discesa del Pil, arrivò il crollo del mercato azionario (il valore del Dow Jones Industrial si dimezzò tra il settembre 2008 e il marzo 2009). Anche nel Regno Unito e in Spagna si osservarono andamenti analoghi, sia pure spostati in là nel tempo. Nel Regno Unito il prezzo delle case scese del 19 per cento tra l'inizio e la fine del 2008 mentre nello stesso periodo la borsa di Londra lasciava sul terreno il 43 per cento del suo valore e il Pil tra il terzo trimestre 2008 e il terzo trimestre 2009 diminuiva del 5,9 per cento. In Spagna con un mercato immobiliare in calo del 10 per cento tra l'inizio del 2008 e la fine del 2009 si osservò un crollo del 50 per cento del mercato azionario e una riduzione più contenuta del

Francesco Daveri, Senior Advisor dell'ISPI, è Professor of Practice e direttore del programma Full-Time MBA (Master in Business Administration) della SDA Bocconi School of Management dell'Università Bocconi.



Pil (-3,7 per cento tra metà 2008 e metà 2009). Ma oggi, a fine 2018, di crisi sul mercato immobiliare almeno nei paesi citati non c'è traccia. L'indice americano di Case-Shiller ha superato nel corso del 2018 i valori massimi pre-crisi. Nel Regno Unito il recupero dei valori pre-crisi è avvenuto già a fine 2015, con l'aggiunta significativa che la crescita immobiliare britannica è proseguita anche dopo il referendum Brexit di metà 2016. E in Spagna il mercato immobiliare - sia pure ancora lontano dai livelli pre-crisi - prosegue una graduale crescita. Se -- come scriveva Edward Leamer -- il mercato immobiliare è il ciclo economico, almeno tre grandi paesi del mondo (Stati Uniti, Regno Unito e Spagna) non mostrano sintomi di recessione.

Ma il mondo è grande e le potenziali nubi all'orizzonte possono venire anche da fuori del mercato immobiliare. A preoccupare gli investitori ci sono almeno due problemi. Il primo è che una recessione potrebbe essere inflitta proprio dalle banche centrali, cioè da quelle istituzioni che hanno salvato il mondo dopo il fallimento di Lehman. La ragione è semplice. Proprio con il fallimento di Lehman, le banche centrali di tutto il mondo sono intervenute a sostegno delle banche e dei mercati azionari e obbligazionari, acquistando massicciamente titoli pubblici e privati che - in conseguenza di ciò - scomparvero dai bilanci delle banche commerciali, in tal modo liberandone preziose risorse di capitale e dunque migliorandone i coefficienti patrimoniali. Ma ora che le economie hanno ritrovato la strada della crescita tali interventi straordinari hanno perso la principale ragione di essere e sono dunque in via di smantellamento. Un ritiro troppo rapido delle banche centrali dai mercati obbligazionari (cioè se il volume di titoli da esse venduti o semplicemente non più sottoscritti fosse troppo elevato)

porterebbe però a un rapido peggioramento della disponibilità del credito, il che solitamente si associa a minori investimenti e acquisti di beni durevoli. La svolta di politica monetaria delle banche centrali è particolarmente rilevante per l'economia americana dove la Federal Reserve ha da tempo interrotto l'acquisto di titoli e alzato già nove volte (per un totale di 2,25 punti percentuali) i tassi di riferimento per il mercato inter-bancario, il cosiddetto Federal Funds rate. L'aumento dei tassi in America porta con sé un probabile drenaggio di capitali dal resto del mondo. Di sicuro, quando in America salgono i tassi parte il contatore delle crisi valutarie e finanziarie nei mercati finanziariamente più deboli. Qualcosa si è già visto in Turchia e Argentina, con valute e borse locali andate a picco e governi e banche centrali presi nel dilemma tra il rialzo dei tassi per difendere il valore del cambio e il timore che questo possa tradursi in una recessione dell'economia. Ma si tratterà di problemi locali, non dell'economia mondiale nel suo complesso. Inoltre, se l'America rallenta, anche i tassi saliranno meno lentamente.

E poi c'è il rischio del protezionismo. La presidenza di Donald Trump sta consolidando un nuovo scenario mondiale in cui l'interazione tra le grandi potenze non è più dettata dalle regole dell'ordine economico liberale sancite negli ultimi decenni. I dazi minacciosi e parzialmente attuati dal presidente Usa hanno l'obiettivo di correggere le storture di funzionamento dell'attuale sistema globale di scambi. Che di difetti ne ha tanti. Ma Trump, come un elefante in un negozio di cristalli, per difendere i lavoratori e i produttori manifatturieri cancellati dal mondo globale sconfessa i negoziati con Asia ed Europa, minacciando e attuando dazi. Soprattutto contro i sussidi del governo cine-



se ai produttori di acciaio e contro le multinazionali che approfittavano del Nafta per localizzare le loro produzioni in Messico appena al di là dei confini americani. Ma il rimedio è peggio del buco. Almeno in linea di principio, non tutti i dazi sono uguali. Ci sono anche i dazi chirurgici, introdotti con la funzione specifica di indurre il destinatario a cambiare il suo comportamento. Se però chi subisce il dazio anziché adeguarsi contrattacca, arriva la guerra commerciale e il conto lo pagano tutti, soprattutto i più deboli, come durante la Grande Depressione.

Cina, Germania e altri stati esportatori hanno cominciato a rallentare la loro corsa. Ma per ora Trump è riuscito a rinegoziare il Nafta con Messico e Canada, anche modificandone la denominazione in USMCA, senza sprofondare il mondo nel protezionismo.

Nel complesso, sia pure tra tante minacce, l'economia mondiale evidenzia tuttavia un andamento piuttosto solido che rende improbabile il rischio di una recessione mondiale nel 2019.



USA-CINA: SARÀ TREGUA?

KERRY BROWN

KING'S COLLEGE LONDON

Ll incontro tra il presidente cinese Xi Jinping e Donald Trump al G20 di Buenos Aires tenutosi a novembre ha comportato una sorta di sospensione di tre mesi sull'imposizione di ulteriori dazi sulle merci esportate dalla Cina verso gli Stati Uniti. Questo nonostante i timori di molti per l'introduzione di dazi su oltre 200 miliardi di beni, dazi che sarebbero saliti a oltre il 20% con l'anno nuovo.

L'accordo raggiunto al G20 tra Cina e Stati Uniti è una tregua temporanea. Le questioni di fondo restano, e non basterà una serie di riunioni a cambiare la situazione. L'economia cinese è ora pari a circa il 70% di quella statunitense in termini lordi. Al suo apice, quella giapponese negli anni Ottanta raggiungeva il 64%. Ancora prima, quando l'Unione Sovietica era la seconda potenza mondiale, il suo peso relativo era di gran lunga inferiore. Sono in molti a pensare che il periodo in cui l'economia del maggior concorrente si aggira tra l'80 e il 120% della propria sia la fase di massimo pericolo. Questo fenomeno è ben noto tra commentatori, accademici e funzionari cinesi. Sanno che la Cina sta entrando nell'era della grande sfida strategica nella concorrenza con gli Stati Uniti. Forse ciò che non si aspettavano, ma che ora è chiaro, è che il periodo difficile sarebbe arrivato così in fretta.

Una questione strutturale, che rimanda alla classica "trappola di Tucidide" in cui una potenza dominante pensa a come affrontare i suoi contendenti nel tentativo di avere la meglio – e che non ci lascerà a breve. Gli Stati Uniti di oggi guardano a una Cina che ha fatto progressi di gran lunga maggiori di quanto ci si aspettasse non solo dal punto di vista economico ma anche in campo tecnologico. In passato, i cinesi hanno parlato del periodo dal 2000 in poi come di un'opportunità strategica, in

Kerry Brown, direttore del Lau China Institute al King's College London; Associate dell'Asia Pacific Programme di Chatham House; Adjunct all'Australia New Zealand School of Government in Melbourne.



cui l'America era distratta da problemi in Medio Oriente e altrove. Ora, che piaccia o no, Pechino ha l'attenzione totale di Washington. E per molti intorno a Trump, dal suo consulente per la sicurezza Bolton al suo consulente economico Navarro, questo momento è un'opportunità strategica per affrontare la Cina prima che diventi troppo potente, troppo dominante, e che cominci a costruirsi un reale vantaggio tecnologico.

La Cina si è trovata in questa situazione difficile per due ragioni: una esogena e l'altra più interna. In primo luogo, il continuo impatto della crisi finanziaria del 2008 e le disuguaglianze e gli stress che ha posto sulle economie sviluppate hanno avuto l'effetto politico di portare al potere i populisti, che si nutrono di risentimento pubblico e cercano capri espiatori. Trump è un esempio di questo tipo di nuova politica. E da ben prima che fosse eletto, uno dei pochi aspetti coerenti della sua ideologia è stata una visione della Cina come concorrente con cui bisogna avere a che fare per ottenere risultati più equi. La seconda ragione deriva direttamente dal successo della Cina – e cioè il suo essere cresciuta molto di più, più rapidamente e con maggiore avanzamento tecnologico di quanto ci si potesse aspettare. La Cina è intrappolata tra queste due forze – la rapida scomparsa dell'appeasement e l'inizio della percezione di una Cina avversaria dell'Occidente da un lato, e la sua stessa rapida ascesa geopolitica che la rende molto più visibile ed esposta dall'altro.

Proprio come un adolescente non cresce all'improvviso, così un paese che un tempo era relativamente marginale e isolazionista non può diventare un attore internazionale a pieno titolo nel giro di pochi mesi o anni. Il compito della Cina è reso ancora più difficile dal fatto che il suo modello politico la distingue da quasi tutte le

altre potenze, in particolare da quella che, al momento, è più grande e sviluppata. In fondo, a contrapporre maggiormente la Cina agli Stati Uniti non è la sua peculiarità culturale ma i suoi valori e il suo sistema di governance profondamente lontani da quelli di molti.

Questi problemi strutturali non saranno facili da affrontare. Per molti versi, lo scontro commerciale è semplicemente un segnale di problemi più profondi. Per poterli affrontare saranno necessari profondi riallineamenti e trasformazioni sia da parte cinese, sia da parte statunitense, e probabilmente da parte di entrambe. Non sarà facile, soprattutto considerate loro enormi differenze filosofiche e culturali. C'è solo da sperare che ci si riesca, per via dell'importanza delle relazioni Washington e Pechino.

Il 2019 vedrà probabilmente un'intensificazione dello scontro commerciale, a meno che la Cina non decida di scendere a compromessi e aprire i suoi settori più protetti, dalle telecomunicazioni alla finanza e alla tecnologia. Questi cambiamenti comportano un rischio sia economico che politico ed è improbabile che Pechino, sotto la leadership altamente controllata e centralizzata di Xi, abbia la volontà o la capacità di intraprenderli. La Cina rischia di diventare più isolata, perché i paesi nella sua regione e nel resto del mondo sanno di non poter mettere a repentaglio l'alleanza con gli Stati Uniti, nonostante l'importanza che Pechino ha per loro dal punto di vista economico. Il 2019 sarà probabilmente l'anno in cui il mondo si rassegnerà a relazioni travagliate e spesso conflittuali tra Stati Uniti e Cina: si può solo sperare che le tensioni tra i due paesi siano gestite nonostante la continua competizione. Per essere risolti, i problemi strutturali sopra descritti dovrebbero essere prima affrontati.



RIARMO NUCLEARE: FINE DI UN TABÙ?

CARLO TREZZA

AMBASCIATORE

Di tutto ha bisogno la comunità internazionale fuorché di un ritorno a una corsa agli armamenti nucleari. La abbiamo già vissuta durante la guerra fredda al culmine della quale si calcola che si trovarono negli arsenali (principalmente di Stati Uniti e Unione Sovietica) ben 60.000 ordigni atomici. Arsenali da capogiro capaci di distruggere più volte il nostro pianeta! Oggi si calcola che siano intorno a 15.000. Una riduzione "drammatica" che però continua a non consentirci di dormire sonni tranquilli. Con le attuali cifre, pur ridotte, gli effetti distruttivi e i rischi non sarebbero comunque molto diversi da quelli corsi durante la guerra fredda.

Oggi ci troviamo nuovamente di fronte al rischio di una corsa al nucleare. Gli strumenti normativi in vigore non la proibiscono. La gran parte delle riduzioni di cui si è accennato sono avvenute unilateralmente e al di fuori di accordi internazionali: esse sono pertanto reversibili. La normativa attuale rimane imprigionata sul Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP) del 1970 che è riuscito ad arginare con successo il numero dei paesi che possiedono l'arma nucleare ma non ha potuto mettere in applicazione il suo Articolo VI che prevede il disarmo nucleare. Il TNP proibisce, a tutti i paesi che ne fanno parte, di dotarsi dell'arma nucleare con l'eccezione di cinque paesi (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Regno Unito). Pur essendo stato ratificato dalla stragrande maggioranza degli stati, non vi hanno però aderito proprio quei paesi che si sono dotati dell'arma nucleare al di fuori del trattato e che quindi tecnicamente non lo stanno violando (India, Israele, Pakistan, Corea del Nord). Un'evoluzione positiva è sicuramente rappresentata dalla conclusione in ambito ONU nel 2017 di un nuovo Trattato che, questo sì, proibisce totalmente l'arma nucleare senza eccezioni. Il problema è che esso non è ancora entrato in vigore e che non vi hanno aderito, e non hanno l'intenzione di farlo, proprio i paesi cui esso è principalmente rivolto.

L'ambasciatore Carlo Trezza è stato Presidente del Missile Technology Control Regime (MTCR) e del Advisory Board del segretario generale dell'ONU per le questioni del Disarmo (UNABDM).



e cioè i nove paesi citati che si sono dotati dell'arma nucleare. Rimangono fuori da questo accordo anche i paesi la cui sicurezza si basa sulla deterrenza nucleare come i membri della Nato.

Il problema più serio oggi rimane il fatto che, invece di fare dei passi in avanti nel campo del disarmo nucleare, si stanno facendo passi indietro. Ne è una testimonianza l'annuncio americano di un prossimo ritiro di Washington dal Trattato INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) che aveva condotto all'eliminazione di un'intera categoria di missili nucleari russi e americani. L'INF è stato sinora uno dei pilastri della sicurezza europea e la sua probabile denuncia riapre la possibilità di lanciare una nuova corsa agli armamenti nucleari nel Vecchio Continente. Non è mai entrato in vigore il Trattato CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) che proibisce gli esperimenti nucleari e che pure è stato ratificato dalla grande maggioranza degli Stati ma non da paesi chiave come gli Stati Uniti e la Cina. La Corea del Nord attraverso il suo ritiro dal TNP nel 2003, e il suo successivo lancio di un temibile programma nucleare militare, ha inferto un colpo durissimo al processo di Non Proliferazione Nucleare. Uno dei risultati più significativi degli ultimi

anni era stato l'accordo JCPOA (Joint Comprehensive Plan Of Action) con cui si era riusciti a congelare il programma nucleare dell'Iran. Il ritiro dell'amministrazione Trump da tale accordo rischia di far scomparire anche questo argine alla proliferazione nucleare.

Pur non disconoscendosi le riduzioni del passato, non si può ignorare che il trend attuale è quello di un ammodernamento delle testate nucleari e dei loro vettori. Si assiste oggi all'introduzione di sistemi missilistici e di ordigni nucleari sempre più sofisticati che consentono di colpire con crescente precisione e rapidità gli obiettivi sia militari che civili. Ciò può ridurre i cosiddetti "danni collaterali" del loro impiego ma fa aumentare al tempo stesso la probabilità di tale impiego. La tecnologia della difesa anti missilistica, sinora appannaggio esclusivo degli americani, si sta diffondendo ad altri paesi dando origine ad una nuova dispendiosa rincorsa senza fine. Tutto ciò allontana, anziché avvicinare, l'obiettivo di un mondo privo di armi nucleari preconizzato dal Presidente Obama dieci anni fa e recepito allora pienamente dalla comunità internazionale. Di questo obiettivo si parla sempre meno: anche questo costituisce un passo indietro.



"FLASHMOB POLITICS": LE MASSE SI RIVOLTANO?

YVES MÉNY

LUISS SCHOOL OF GOVERNMENT

Con il cosiddetto "movimento dei gilet gialli", la Francia sta vivendo una mobilitazione politica che è al tempo stesso già vista e radicalmente nuova. La dimensione del già visto è legata a una tradizione di protesta e violenza politica in un paese in cui i canali rappresentativi e i gruppi intermedi sono e sono sempre stati sociologicamente deboli e politicamente illegittimi, sin dalla rivoluzione del 1789. È difficile trovare punti in comune tra il caso francese, così peculiare, e gli altri sistemi democratici che di solito possono contare su strumenti di mediazione a livello sia sociale che politico. Il "modello" francese, dunque, non è esportabile in altre società democratiche.

Tuttavia, la mobilitazione di novembre e dicembre ci può dire molto sulle cause della sua radicale originalità, malgrado i limiti dovuti al fatto che le nostre osservazioni arrivano in un momento in cui il movimento si sta ancora sviluppando.

In primo luogo va notato che questa esplosione sociale inaspettata coinvolge persone che non avevano alcuna affiliazione politica o sindacale e – per quanto sia possibile esprimere valutazioni in questa fase – erano depoliticizzate o disinteressate alla politica. Questa indifferenza nei confronti della politica era legata allo status (molti pensionati o lavoratori a basso reddito), al genere (le donne) e alla posizione geografica (campagna, piccole città in tutto il paese). Al contempo, il movimento ha espresso un forte rifiuto di tutte le organizzazioni politiche o sociali.

In secondo luogo, la protesta non può essere definita come un "movimento sociale" nel significato classico dell'espressione, poiché non coinvolge un gruppo sociale ben definito. Non i contadini né le piccole aziende, né i lavoratori né i piccoli commercianti e nemmeno i disoc-

Yves Mény ha creato e diretto il Robert Schuman Center dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, di cui ha successivamente assunto la Presidenza. Docente presso la LUISS School of Government, è stato presidente del consiglio d'amministrazione della Scuola Superiore



cupati, ma uno strano mix di tutti i gruppi sociali a basso reddito, con basse aspettative e senza prospettive per se stessi e per la propria famiglia. Un gruppo molto eterogeneo caratterizzato da "anomia" o, per usare le parole di Albert Hirschman, persone che avevano già scelto di "fare exit" e che, all'improvviso, scelgono di esprimere la loro rabbia e le loro rivendicazioni. Non c'è molto in comune tra questa folla eterogenea e disperata, se non la sconforto a livello sociale e la sfiducia a livello politico. Dato il contesto, non raro nei paesi democratici sviluppati, lo scoppio improvviso ha colto tutti di sorpresa.

Com'è possibile che disordini e proteste abbiano coinvolto, così in fretta, un tale numero di persone, nonostante la dispersione e l'isolamento geografico, sociale e politico? Grazie ai social network. Tutto è partito da un video postato da una donna che attacca direttamente e in termini piuttosto volgari il Presidente, che è diventato l'unico obiettivo della protesta scatenata dall'aumento delle tasse sull'energia e in particolare sul petrolio. Il video è diventato virale ed è stato visualizzato 6 milioni di volte. Il passo successivo (e geniale) è stato trovare un facile segno di identificazione visibile, diverso e immediatamente disponibile, visto che ogni proprietario di auto deve avere nel proprio veicolo il famoso "gilet jaune", il giubbetto di sicurezza. In realtà questo simbolo di protesta è probabilmente l'unico elemento di comunanza all'interno di questo eclettico gruppo di manifestanti. Nonostante la povertà, l'isolamento, l'emarginazione, è evidente che queste persone sono ben collegate attraverso un mondo virtuale che ha sostituito le tradizionali organizzazioni sociali e politiche. L'uso dei social media da parte di politici – da Trump a Macron al Movimento Cinque Stelle in Italia – è ben documentato, ma è la prima volta che sfocia in una mobilitazione nazionale senza

leader, rappresentanti, programmi, organizzazioni o strutture. Gli unici casi osservabili in precedenza sono di natura diversa: in origine i social network erano utilizzati per il divertimento (l'organizzazione di rave party, per esempio), e mobilitazioni simili potevano essere osservate a livello locale (vedi Roma o Torino) o prevalentemente virtuale (il movimento #MeToo). Il caso francese ricorda un po' le proteste avvenute durante la cosiddetta primavera araba, in cui i social network hanno giocato un ruolo importante tra i più giovani e istruiti del movimento di protesta.

Un secondo aspetto è il ruolo svolto dalle donne in questo movimento di mobilitazione, così come è avvenuto anche nel caso delle manifestazioni locali di Torino e Roma. Pur essendo ancora meno numerose degli uomini, hanno svolto un ruolo cruciale nell'innescare e organizzare la protesta.

Un terzo fattore da sottolineare è la totale mancanza di leadership, l'assenza di un programma (se non di una "lista della spesa" delle rivendicazioni dei vari gruppi coinvolti) o di un'organizzazione strutturata, ostacolata da divisioni e divergenze interne e dalla mancanza di fiducia nei confronti di qualsiasi tipo di rappresentanza.

Un quarto elemento è l'elevata dipendenza dai social network sia per l'informazione che per la comunicazione. Ciò ha favorito la diffusione di fake news, di teorie del complotto, di discorsi d'odio e di ostilità nei confronti dei media tradizionali considerati come parte delle "élite".

Tutti questi ingredienti sono facilmente rintracciabili in qualsiasi società e, in futuro, renderanno molto più complicato il funzionamento delle democrazie rap-



presentative. I governi in carica saranno soggetti a una maggiore volatilità politica, a proteste e violenze, poiché i partiti e i parlamenti non riescono a cogliere i segnali della società, ad aggregarli, a mediare con il governo e arrivare a risultati politici adeguati. Potrebbero emergere due opzioni: l'adozione di politiche di controllo e regole autoritarie o l'individuazione di nuovi strumenti istituzionali in grado di incanalare le frustrazioni e la rabbia di una parte della società. La democrazia rappresentativa si fonda su una convenzione che non funziona quando

manca l'ingrediente di base che la rende possibile: la fiducia. Occorre stabilire un nuovo contratto politico e una certa dose di democrazia diretta dovrebbe farne parte, come è avvenuto all'indomani del primo movimento populista negli Stati Uniti alla fine del Dicianovesimo secolo. Le democrazie sono un insieme di elementi eterogenei aggregatisi nel corso degli anni. Il 2019 potrebbe essere uno spartiacque nella continua evoluzione dei sistemi democratici.



RUSSIA-UCRAINA: VERSO L'ESCALATION?

SERGIO ROMANO

AMBASCIATORE

Per rispondere alla domanda un breve riepilogo può essere utile. Nell'agosto del 1991, il presidente George W. H. Bush pronunciò un discorso al Parlamento di Kiev in cui esortò gli ucraini a ricercare l'autonomia piuttosto che l'indipendenza. Temeva che la disgregazione dell'Urss avrebbe destabilizzato l'intera regione. Non fu ascoltato e cominciò allora una fase in cui l'Ucraina oscillò, a seconda dei suoi leader del momento, fra l'Ovest e l'Est. A Washington, intanto, prevaleva la linea di coloro che volevano approfittare del declino della Russia per estendere la Nato a tutti i Paesi della vecchia zona d'influenza sovietica.

Mentre il vecchio Bush avrebbe preferito lasciare l'Ucraina nell'orbita russa, suo figlio, George W. Bush, presidente dal 2001, propose nel 2008 che l'Ucraina e la Georgia divenissero membri della Nato. Quando un voto notturno al parlamento di Kiev licenziò il presidente filo-russo e la nuova dirigenza ucraina preferì un accordo di associazione con l'Unione Europea a quello offerto da Putin ad alcune ex repubbliche della Unione Sovietica, la reazione della Russia fu immediata. Il suo leader giunse alla conclusione che l'accordo con l'Ue, come era accaduto per i vecchi satelliti dell'Urss, avrebbe preceduto l'ingresso nella Nato e manifestò la sua contrarietà impadronendosi di una regione che era ucraina soltanto dal 1954 (la Crimea) e in cui la maggioranza della popolazione era russa.

Commise un errore? Erano possibili e preferibili altre reazioni. Ma fu chiaro da quel momento che la Russia avrebbe considerato l'Ucraina un Paese potenzialmente ostile e che non avrebbe tollerato, senza reagire, ulteriori progressi della Alleanza Atlantica sulle sue frontiere occidentali. Vi è da allora una sorta di parallelismo fra la politica americana verso la Russia e quella della Russia

L'ambasciatore Sergio Romano è stato rappresentante NATO e ambasciatore in URSS fino al 1989. Scrittore e storico, è editorialista del Corriere della Sera



verso l'Ucraina. Gli Stati Uniti, dopo l'annessione della Ucraina, hanno imposto alla Russia sanzioni economiche nella speranza di suscitare contro il regime di Putin il malumore della società civile; mentre la Russia, dal canto suo, fa altrettanto frapponendo ostacoli alle navi ucraine che attraversano lo stretto di Kerch per raggiungere i due porti ucraini sulle coste occidentali del mare di Azov. Dopo la perdita di Sebastopoli, Marjupol e Berdyansk sono divenuti le porte marittime di un Paese che è stato per molto tempo un prezioso granaio per i Paesi che si affacciano sul Mar Nero e sul Mediterraneo.

L'incidente del 25 novembre è stato probabilmente una provocazione. Il presidente ucraino Petro Poroshenko era alla vigilia di una elezione per il rinnovo del suo mandato e i sondaggi non gli erano favorevoli. Sperava probabilmente che una crisi internazionale gli avrebbe garantito il sostegno degli amici occidentali e lo avrebbe reso indispensabile anche per quegli elettori che in altre circostanze non avrebbero votato per la sua persona. Gli altri due leader della vicenda non sono in migliori condizioni. Putin è molto meno popolare nel suo Paese da quando ha deciso di allungare la vita lavorativa e ritardare il momento della pensione. Non è escluso che la carta patriottica, giocata grazie alla crisi, gli restituiscia

almeno una parte della popolarità perduta. Trump sembrava deciso a migliorare i rapporti con Mosca, ma da quando i Servizi russi sono sospettati di avere sabotato la campagna elettorale di Hillary Clinton per favorire la sua elezione, il presidente americano deve guardarsi le spalle dal rischio dell'impeachment. Le reazioni della Nato erano prevedibili. I vecchi satelliti dell'Urss, ormai membri della Nato, considerano la Russia di Putin un nemico; mentre una larga parte della classe politica americana ha deciso di trattarla come una pericolosa reincarnazione dello Stato sovietico.

La soluzione della crisi esisterebbe: una Ucraina neutrale nello spirito dei suggerimenti del vecchio Bush. Ma è considerevolmente cresciuto il numero di coloro che da una crisi credono di trarre qualche vantaggio; e ci siamo pericolosamente avvicinati al punto in cui ciascuno dei due contendenti crede che spetti all'altro fare un passo indietro. Paradossalmente queste crisi potrebbero essere più gravi di quelle che scoppiavano durante la Guerra fredda. Vi era allora in ciascuno dei due campi la convinzione che l'avversario avrebbe fatto uso del suo arsenale nucleare. Non possiamo essere sicuri che i giocatori d'oggi siano altrettanto prudenti.



SIRIA: L'ANNO DELLA RICOSTRUZIONE?

JULIEN BARNES-DACEY

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Dopo quasi otto anni di conflitto, Bashar al-Assad ha vinto la guerra civile e la Siria sta entrando in una nuova fase. Sebbene gran parte del paese rimanga al di fuori del controllo del governo di Damasco e la violenza continui a imperversare, l'attenzione nazionale e internazionale è sempre più rivolta alla fase post-bellica.

Dato il contesto, è probabile che nel 2019 assisteremo a un significativo cambiamento nel dibattito sulla Siria e che la questione della ricostruzione si confermerà centrale nel continuo braccio di ferro che riguarda la legittimità e la sostenibilità della vittoria di Assad. È improbabile che si faranno molti passi avanti sul fronte della ricostruzione, anche se in parte è già in corso. Nei fatti, le necessità sono impellenti, ma il governo ha poche risorse disponibili e né i suoi alleati esterni, né i suoi oppositori riusciranno a racimolare i circa 300 miliardi di dollari necessari per rimettere in sesto il paese. Il dibattito resterà prevalentemente simbolico e si incentrerà su due visioni contrapposte del destino del paese.

Per il regime e i suoi sostenitori, parlare di ricostruzione significa dimostrare che il conflitto si è definitivamente concluso a favore di Assad. Da un lato, i tentativi del regime di avviare progetti di ricostruzione, seppure limitati, rappresentano un mezzo per consolidare la propria posizione e premiare economicamente la base di sostegno del regime. Ci si può aspettare che Damasco presieda una rete di mecenatismo corrotto che cerca di sfruttare le ricadute economiche legate alla ricostruzione a vantaggio del regime. Ma, più in generale, Damasco è intenzionata a sfruttare questa occasione per segnalare che il governo ha ristabilito la normalità. In tal senso, il sostegno internazionale a questo processo è percepito come un passo importante per garantire una più ampia

Julien Barnes-Dacey, direttore dell'ECFR Middle East & North Africa programme con focus sulla politica europea verso la Siria



legittimazione alla vittoria di Assad. Il recente tentativo della Russia di vincolare gli aiuti europei alla ricostruzione sembra essere guidato dall'ambizione politica, al di là del desiderio di vedere il paese risollevarsi.

È significativo, tuttavia, che Damasco, a differenza di Mosca, non voglia che il sostegno alla ricostruzione provenga dall'Occidente, preferendo invece concentrarsi sull'assicurarsi aiuti regionali e non occidentali che, a suo avviso, non hanno il secondo fine di minarla dall'interno. Con la recente riapertura del confine siriano con la Giordania e con l'intensificarsi dei negoziati con gli attori del Golfo, Damasco ha percepito l'opportunità economica di un reinserimento regionale. A questo scopo, il possibile ritorno della Siria all'interno della Lega araba nel 2019 sarebbe di importanza simbolica. Nel frattempo altri attori, come la Cina, vedono aprirsi opportunità di dialogo con il paese. Saranno probabilmente questi stati, e non gli attori occidentali, i principali motori della limitata ricostruzione che comincia ad emergere nelle parti di territorio controllate dal regime.

Da parte loro, i sostenitori occidentali dell'opposizione sono determinati a negare al regime la carta legittimante del sostegno alla ricostruzione. Per il momento faranno il possibile per continuare a screditare Assad -- anche attraverso l'uso di sanzioni mirate, che alla fine rappresentano uno strumento di influenza occidentale più importante del sostegno alla ricostruzione, per bloccare gli aiuti da altri paesi. Anche se Europa e Stati Uniti hanno accettato a malincuore la vittoria di Assad e la necessità di ricostruire almeno in parte il paese, con il passare del tempo andranno incontro a pressioni sempre maggiori per fornire aiuti alla Siria. Ciononostante, stanno ancora tentando di mantenere una posizione che gli permetta di non fornire vantaggi economici o legittimità politica ad

Assad (o ai suoi alleati esterni, prima di tutto Russia e Iran). C'è inoltre ancora qualche speranza che Assad possa essere costretto a "perdere la pace", in parte negandogli il sostegno alla ricostruzione per alimentare il malcontento esasperando la pressione interna sul regime per ottenere vantaggi politici.

Tuttavia, l'annuncio di Trump nel dicembre 2018 circa il ritiro in tempi rapidi delle forze militari nel nord-est della Siria da parte degli Stati Uniti minaccia di scompaginare questa strategia. L'approccio dell'Occidente si è basato finora, almeno in parte, sul controllo del nord-est del paese, così ricco di risorse, per evitare che Damasco potesse sfruttarlo per il suo tornaconto economico. Già da tempo era chiaro che l'Occidente non avrebbe investito risorse significative negli sforzi di stabilizzazione post-ISIS in Iraq, né nei territori siriani non controllati dal regime. Ma l'annunciato ritiro delle truppe USA consoliderà la retorica di un futuro radicato in Siria: infatti Damasco potrebbe rapidamente riportare i suoi soldati nell'area. Ristabilire un controllo del governo centrale sul nord-est porterebbe a Damasco importanti risorse economiche che potrebbero aiutare il regime a stabilizzare la situazione a sua favore, dando slancio alla sua capacità di portare avanti progetti di ricostruzione e indebolendo le influenze residue degli attori esterni.

L'anno prossimo, è quindi probabile che la ricostruzione proceda tra questi poli divergenti, anche se in un modo che, lentamente ma inesorabilmente, andrà a vantaggio del regime. È probabile che Damasco continui a fare passi avanti in un processo che non fa che attirare interventi dall'esterno. Organismi internazionali come il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo stanno già finanziando una miriade di pro-



getti di stabilizzazione che si spingono, almeno in parte, fino alla ricostruzione, come per esempio la ristrutturazione delle centrali elettriche. La realtà è che, qualunque sia il punto di vista del regime siriano, queste priorità sul campo sono necessarie al paese e ai cittadini. Mentre gli Stati Uniti continueranno probabilmente a restare a guardare, i governi europei, spinti da un imperativo umanitario, potrebbero essere maggiormente portati a fare di più. Questo potrebbe lentamente erodere l'attuale volontà europea di non dare legittimità al regime. Ciò avverrà in particolare se i vantaggi della stabilizzazione incoraggeranno il ritorno dei profughi – una priorità per i paesi europei e della regione. Mosca ha parlato attivamente della ricostruzione come prerequisito per i

rimpatri volontari, cercando di sfruttare la vulnerabilità politica dell'Europa in materia.

Il focus sulla ricostruzione del prossimo anno potrebbe non godere di un ampio sostegno internazionale o trasformare in modo significativo la situazione sul terreno. I bisogni impellenti del popolo siriano non saranno comunque soddisfatti, ma si potrebbe ulteriormente consolidare l'attuale situazione in favore del regime. La discussione non riguarderebbe più la transizione ma la gestione della sopravvivenza del regime stesso. Così facendo, si potrebbe iniziare a diffondere un senso di normalizzazione tale da soddisfare gli obiettivi fondamentali del regime a livello nazionale e internazionale.



IRAN: DOPO LE SANZIONI, IL CAOS ?

LUCA GIANSONTI

AMBASCIATORE

Tra le incognite che ci può riservare il 2019, non è da prevedere una crisi della Repubblica Islamica dovuta alla politica di "maximum pressure" messa in atto dall'Amministrazione Trump.

Il ritorno delle sanzioni americane impatta sulla vita degli iraniani e soprattutto sulla classe media già impoverita dalle precedenti sanzioni in vigore fino all'attuazione dell'accordo sul programma nucleare (JCPOA – Joint Comprehensive Plan of Action). Gli iraniani soffriranno per la contrazione dell'economia, la carenza di medicine e prodotti alimentari, la volatilità dei prezzi e del tasso di cambio, eccetera. Tuttavia la storia della Repubblica Islamica testimonia di una particolare resilienza di fronte alle difficoltà, tra cui gli otto anni di guerra con l'Iraq, le ricorrenti sanzioni, le difficoltà socio-economiche legate a fattori strutturali che pesano sullo sviluppo del paese, la natura e complessità del sistema politico-istituzionale e le sue tensioni interne.

Il malcontento di molti iraniani nei confronti della situazione attuale è reale e giustificato, ma di fronte alla pressione esterna e ai tentativi di ingerenza essi tendono a compattarsi, anche sostenendo un sistema che non tutti condividono. Inoltre stavolta le sanzioni non sono internazionali, ma unilaterali, quindi potenzialmente meno efficaci, e il paese non è isolato, in quanto beneficia del sostegno di Europa, Russia e Cina al JCPOA, oltre che di una rete di partners regionali (Turchia, Qatar, Oman) e internazionali, mentre gli USA non sono riusciti a creare una coalizione a sostegno della loro violazione del JCPOA e della risoluzione 2231 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

È indubbio che la politica di Trump alimenti le forze più radicali all'interno del sistema, quelle contrarie al JCPOA e al dialogo con gli Stati Uniti, oltre che le tensioni fra

L'ambasciatore Luca Giansanti è stato direttore generale per gli Affari politici e di sicurezza al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2014-2018).



le diverse fazioni, ma al momento c'è ancora un ampio elettorato che sostiene il Presidente Rohani e rifugge da un approccio radicale e ideologico, mentre i vertici del regime ancora ritengono che la scelta moderata compiuta nel 2013 con l'elezione di Rohani sia la migliore per assicurare l'eredità della rivoluzione, la relativa stabilità del sistema, evitare violenze interne e interferenze straniere.

Teheran è consapevole del "soft paradigm shift" che si sta manifestando in diversi paesi europei nei confronti degli USA e del legame transatlantico. Gli conviene dare tempo all'Europa, colpita dalle sanzioni secondarie americane, di recuperare gradualmente una sua maggiore autonomia decisionale. Nel frattempo ha interesse a mantenere quel senso di superiorità morale che gli viene dal pieno rispetto del JCPOA, come certificato periodicamente dall'AIEA. Occorre però che da Bruxelles giungano segnali concreti che consolidino tale orientamento. In questo senso vanno sia la politica di dialogo e coinvolgimento sul piano bilaterale e regionale mantenuta dalla UE, sia le iniziative destinate a ribadire la volontà, se non anche la capacità, di riconoscere all'Iran i benefici economici attesi a fronte delle pesanti limitazioni imposte al suo programma nucleare.

Sul piano regionale, mentre continua a beneficiare indirettamente delle iniziative avventate di Riyad, l'Iran sta dando alcuni segnali di avere compreso l'opportunità di un approccio più costruttivo (da qui il sostegno alle Nazioni Unite in Yemen) o meno distruttivo (in Siria alcuni ripiegamenti tattici favoriti da Mosca hanno consentito di

allontanare la prospettiva di uno scontro con Israele). All'Europa spetta il compito di mantenere aperto il dialogo con Teheran sulle crisi regionali e, se possibile, di ampliarlo al tema del programma missilistico, che preoccupa entrambe le sponde dell'Atlantico.

L'Iran è certamente sotto pressione, ma non sul punto di crollare. Mentre cercherà di gestire al meglio le sanzioni americane (vuol aggirandole, vuol grazie alle grandi economie asiatiche cui vende gran parte del petrolio), il suo sistema politico-istituzionale dovrebbe mostrare continuità più che svolte drammatiche.

Maggiore incertezza regna sul fronte americano, dove non è chiaro se l'obiettivo perseguito sia quello di nuovi negoziati con Teheran (cui mirano i 12 punti illustrati dal Segretario di Stato Pompeo nel maggio scorso) o di un "regime collapse" (se si interpretano correttamente alcune affermazioni del Consigliere per la Sicurezza Nazionale Bolton). Sono due esiti antitetici e comunque entrambi poco realistici nei due anni che ci separano dalla fine del (primo) mandato di Trump. Col passare dei mesi, un sostanziale status quo in Iran, che in febbraio celebrerà il 40° anniversario della Repubblica Islamica, insieme al mantenimento di una quota del suo export petrolifero (stimata a circa 1 milione b/g) avrebbero un impatto sulla credibilità dell'Amministrazione anche in vista delle elezioni presidenziali del 2020. Quali scenari si potrebbero aprire? Trump ha fatto dell'imprevedibilità una delle cifre della sua politica estera e non è estraneo a repentina cambi di rotta, che in futuro potrebbero riguardare anche l'Iran.



LIBIA 2019: L'ANNO DI HAFTAR?

FEDERICA SAINI FASANOTTI

BROOKINGS INSTITUTION

ARTURO VARVELLI

ISPI

Khalifa Belqasim Haftar, militare di alto rango con profonde ambizioni politiche, rappresenta sotto molti aspetti la Libia e la sua natura controversa. Cresciuto sotto l'ala protettrice di Gheddafi come militare di professione, ne perse il favore durante la guerra contro il Ciad, a causa soprattutto della cospirazione ordita contro il regime insieme ad alcuni compagni nel periodo della prigione. Rilasciato grazie all'intervento americano, ha vissuto negli USA per decenni ed è tornato alla ribalta nel 2011, durante la rivoluzione libica che vide il rovesciamento del rais e di un sistema che aveva resistito per più di 40 anni.

Da allora, il nome di Haftar, connesso sempre di più alle sorti della Cirenaica e dell'House of Representatives (HoR), la camera dei rappresentanti libica auto-estituita nel 2014, è stato in grado di resistere a guerre civili, contrasti tribali e pressioni internazionali. Haftar, più che strategie militari, ha ordito piani politici che hanno indebolito il Government of National Accord (GNA) di Tripoli, un governo nato già fragile, così come il suo leader, Fajez al-Serraj.

Nonostante quest'ultimo goda del supporto ufficiale delle Nazioni Unite e degli inviati speciali di UNSMIL, a Tripoli regna il caos, mentre Haftar sta a guardare, dall'alto delle dune del Fezzan. Giorno dopo giorno egli è stato in grado di superare le frizioni delle tribù della Cirenaica, di attirare l'interesse e l'appoggio anche materiale di potenze straniere di un certo calibro, come Egitto, Emirati Arabi, Russia. La sua voce è divenuta sempre più ascoltata, anche in Europa, come testimonia il caso dell'Italia che, sorda davanti alle sue iniziali richieste a rivoluzione finita, ha mutato chiaramente approccio, come è apparso evidente all'ultima conferenza per Libia, tenutasi a Palermo lo scorso novembre, dove il militare libico ha potuto fare il mattatore.

Federica Saini Fasanotti, Nonresident Fellow, Center for 21st Century Security and Intelligence, Foreign Policy Program, Brookings Institution; Arturo Varvelli, Senior Research Fellow dell'ISPI e Co-Head del Middle East and North Africa Centre.



Haftar non ha guadagnato solo spazio a livello politico, ma anche a livello territoriale. Militarmente non ha mollato la presa sul deserto libico, arrivando fino ad alcuni capisaldi del Fezzan, alle porte della Tripolitania. Molti ritengono che questa sia la sua massima espansione, che il picco sia stato raggiunto e che la curva della sua fortuna politica non potrà che scendere. Molti lo danno per malato, troppo stanco e troppo anziano per un potere che, si suppone, finirà nelle mani dei figli. Eppure Haftar è riuscito a compiere ciò che nessuno negli ultimi 8 anni in Tripolitania e nel Fezzan è riuscito a fare: unificare – seppur militarmente – un vasto ed eterogeneo territorio, con la scusa di una battaglia contro ogni tipo di estremismo islamico, accaparrandosi l'appoggio più o meno velato di una consistente fetta della comunità internazionale.

Dopo un'estate molto difficile, soprattutto tra i vicoli di Tripoli, alcuni fatti positivi sembrano aver mosso le acque e portato un filo di speranza. Una nuova roadmap sembra delinearsi e condurre a elezioni nella prossima primavera, anche se l'incertezza su questa scadenza

continuerà a permanere nei prossimi mesi. Chi aveva premuto lo scorso 29 maggio a Parigi (principalmente il Presidente francese Macron) per una data certa delle elezioni (previste il 10 dicembre scorso) aveva un chiaro obiettivo: ribaltare la questione della legittimità del governo delle Nazioni Unite favorendo una vittoria politica di Haftar. Se dalle prossime elezioni uscisse una maggioranza, seppur relativa, vicina ad Haftar il gioco sarebbe fatto. Il generale potrebbe vantare un chiaro ruolo di leadership sorretto da una rinnovata legittimità internazionale. Ma in ogni caso, c'è da chiedersi se Haftar, soprattutto se le elezioni non si terranno, sarà disposto a deporre l'ascia di guerra contro l'ovest a favore di un sogno democratico sempre più flebile. Le necessità di stabilizzazione del paese e l'allineamento politico di alcuni attori internazionali sembrano in ogni caso spingere distintamente verso la sua direzione. Non è affatto chiaro tuttavia se questo sarà un processo istituzionalizzato e progressivo all'interno di un paese che si ricostruisce e che preserva gli equilibri interni e internazionali o sarà invece il risultato di uno sviluppo più rapido e violento.



ITALIA ISOLATA IN EUROPA?

GIAMPIERO MASSOLO

ISPI

Siamo davvero isolati in Europa? Una risposta immediata e semplice, frutto di osservazione empirica, porterebbe a rispondere di sì: abbiamo posto dei problemi sul tavolo europeo e non abbiamo trovato alleati disposti a sostenerci, né consensi.

Una disamina più attenta e articolata potrebbe, tuttavia, portarci a conclusioni meno univoche.

Più nel dettaglio: i due problemi all'apice dell'agenda italiana a Bruxelles sono quelli della crescita (e di una più equa redistribuzione dei suoi dividendi) e dell'efficace gestione, non solo emergenziale e securitaria, dei flussi migratori.

Al di là delle specifiche dinamiche comunitarie, si tratta di temi acuti, condivisi mondialmente e alla base di molte criticità fra Governi e governati anche in altri Paesi europei. È probabile che la metodologia che abbiamo adottato nel richiamarne l'urgenza abbia scontato alcuni limiti nei toni e in uno spirito in qualche misura più rivendicativo, parso meno teso alla ricerca di soluzioni consensuali o comunque di compromesso. Sarà opportuno trarne per il futuro ogni utile insegnamento, sia sul piano formale sia su quello della tattica negoziale. A maggior ragione, alla luce dell'attuale contesto internazionale che postula un ripensamento delle modalità di promozione e tutela dei rispettivi interessi nazionali. Si fa poca strada da soli e senza un esame realistico delle proprie carte negoziali.

Sarebbe difficile, d'altra parte, sottovalutare i costi dell'isolamento – ammesso che sia effettivamente perseguito – per un Paese come il nostro, che ha nelle esportazioni nell'area euro il cardine del suo sviluppo economico, nell'integrazione con le altre grandi democrazie occidentali la garanzia della sua stabilità politico-sociale, nel



“vincolo esterno” e nella convergenza un ancoraggio efficace per i conti pubblici e la produttività del sistema economico. E non saremmo neppure troppo credibili nel reclamare, come facciamo, più solidarietà europea nella gestione dei rischi sistemici in economia e nelle politiche securitarie e d’immigrazione, se facessimo poi mancare il nostro contributo, peraltro essenziale, al rispetto collettivo delle regole e alle misure di integrazione.

Ma la questione del nostro presunto isolamento non si esaurisce qui e può essere esaminata anche da un’angolazione diversa e più ampia. Appare, infatti, oggi ineludibile interrogarsi sull’adeguatezza delle Istituzioni e delle politiche e prassi che esse esprimono (che si tratti di Unione Europea o di Stati membri) a fornire risposte all’altezza delle aspettative dei cittadini europei. Come dimostra il caso francese, non è affatto detto che una ricetta a base di Istituzioni forti e soluzioni tradizionali porti a esiti condivisi dai cittadini.

In un simile contesto, il “caso Italia” può dunque acquisire una valenza nuova e apparire meno eccentrico di quanto non possa sembrare a prima vista. È infatti ormai evidente come le istanze dei cittadini europei presentino un crescente grado di trasversalità e vengano espresse in modo tutto sommato affine, spesso ben al di là di quanto le contrapposizioni fra i Governi lascino supporre. Francia e Italia, così diverse, si trovano paradossalmente ad affrontare attese e rivendicazioni non dissimili.

Le prossime elezioni europee potranno offrire un importante momento di verifica: si tratterà di trovare un equilibrio – tutt’altro che scontato – tra famiglie e coalizioni politiche tradizionali, talvolta restie a sperimentare soluzioni nuove, e ambizioni di forze politiche che si considerano interpreti più autentiche delle istanze degli

elettori. Senza sopravalutare le effettive possibilità dei movimenti d’ispirazione populista a guadagnare terreno elettorale e delle forze più tradizionali a perderne, è verosimile che la situazione nel Parlamento Europeo dopo le urne di maggio possa divergere dall’attuale. Anche se la misura del cambiamento potrebbe essere meno dirompente di quanto si immagini – in ragione dell’intrinseca complessità di un’alleanza populista europea e del relativo rifiorire dello spirito europeo confermato da recenti sondaggi – la questione del cambiamento dei toni e della sostanza politica è ormai sul tavolo. E resterà – indipendentemente da quella che sarà la maggioranza nel nuovo Parlamento europeo – il nodo di fondo: quello della necessità di un aggiornamento delle ricette politiche e delle formule di Governo, per renderle coerenti con le attese popolari. Crescita, immigrazione, sicurezza saranno i parametri sui quali Europa e Governi saranno giudicati.

La scommessa (e l’auspicio) è che l’attuale divaricazione tra forma e sostanza, tra Istituzioni e cittadini, tra tradizione politica e aspettative tenda a ridursi e che possa avviarsi pacificamente nei Paesi europei un nuovo percorso condiviso. Brexit, la presidenza Trump, gli esiti elettorali italiani, la gente nelle piazze francesi, che hanno colto molti di sorpresa, testimoniano che un problema trasversale esiste e postulano l’urgenza di ricomporlo.

In questa diversa prospettiva, l’isolamento italiano potrebbe rivelarsi un’illusione ottica e dissolversi per rivelare il vero problema comune: quello di come ricreare un nuovo rapporto di fiducia tra le Istituzioni europee, i Governi e i loro cittadini.

2019
IL MONDO
CHE VERRÀ

TO WATCH



INTELLIGENZA ARTIFICIALE: UNA NUOVA ERA PER LA GUERRA

JOHN R. ALLEN

BROOKINGS INSTITUTION

Più di ogni altra tecnologia nella storia moderna, l'intelligenza artificiale (IA) potrebbe rimodellare le caratteristiche della guerra. Così come l'elettricità nel Ventesimo secolo, l'intelligenza artificiale possiede la capacità di animare i prodotti e le comunicazioni di tutti i giorni, dotando ogni cosa, dai veicoli, alle telecamere, alle armi della capacità di interagire con il mondo che li circonda e tra loro. Inoltre, l'IA permette a oggetti apparentemente banali non solo di valutare attivamente il proprio ambiente, ma anche di imparare da esso e di apportare adattamenti e migliorie sul momento. In termini di impatto potenziale questi sviluppi sono incredibilmente nuovi e innovativi, ma non rappresentano che l'inizio di applicazioni strategiche più ampie dell'IA. Senza dubbio l'IA rivoluzionerà le dinamiche fondamentali della guerra e, a lungo termine, rappresenterà una vera e propria rivoluzione in ogni aspetto delle interazioni tra gli uomini.

Dal punto di vista storico, il concetto di IA non è nuovo. Come spiega il famoso investitore ed esperto di IA Kai-Fu Lee, il termine "intelligenza artificiale" è stato coniato originariamente nel 1956, e da allora ci sono stati numerosi alti e bassi nel suo sviluppo. Il principale cambiamento dell'ultimo decennio che, di fatto, ha agito come il principale catalizzatore di significativi avanzamenti verso un'IA veramente autonoma, è la grande quantità di dati prodotti ogni giorno e l'immena potenza di calcolo a disposizione delle aziende e dei governi di tutto il mondo. Vista la vastità dell'ambiente di dati, è quasi sconvolgente pensare che, nella storia del mondo, il 90% dei dati è stato prodotto negli ultimi due anni. Quei dati sono il "carburante" del machine learning – che a sua volta è l'elemento base dell'IA – e questo ha profonde implicazioni per l'arte della guerra e la natura del dominio strategico.

John R. Allen, presidente della Brookings Institution, in qualità di presidente della sicurezza e della strategia e illustre membro del Foreign Policy Program di Brookings. È stato un generale a quattro stelle del Corpo dei Marines degli Stati Uniti ed ex comandante della Forza internazionale di assistenza alla sicurezza della NATO e delle forze statunitensi in Afghanistan



In passato, il simbolo più assoluto della superiorità militare degli Stati Uniti era la sua "triade strategica", ovvero i tre pilastri della sua strategia di deterrenza nucleare: batterie di missili, flotte di bombardieri e sottomarini dotati di missili balistici. In questa nuova era definita dall'IA, a volte chiamata era cognitiva, questa triade dev'essere riconsiderata per concentrarsi invece sull'IA, l'analisi dei big data e il supercalcolo. La sinergia tra questi tre pilastri determinerà la capacità di rimanere competitivi in un'epoca di grandi conflitti di potere definiti da analisi predittive e nuove forme di guerra mai viste prima nel corso della storia.

Per chi ha studiato il grande teorico militare Carl von Clausewitz, le conversazioni sulla natura immutabile e sul carattere mutevole della guerra non sono una novità. In questo contesto, è mia convinzione che l'IA porterà a una nuova era di guerra in cui i processi di decisione e azione saranno significativamente più rapidi di qualsiasi cosa abbiamo visto prima. Ho studiato e scritto a lungo di questo effetto dell'IA sull'evoluzione delle caratteristiche della guerra verso un concetto che ho chiamato iperguerra, che va ben oltre l'estesa rete di piattaforme sul campo di battaglia – perché quest'ultima tecnologia esiste da decenni. L'essere umano sarà rimosso dai processi di analisi dell'ambiente, e ciò porterà a valutazioni e più accurati, più completi e, soprattutto, a tempi di risposta molto più rapidi. Questa realtà si traduce anche in un controllo meno diretto da parte dei combattenti umani e solleva domande importanti sulla potenziale evoluzione della natura della guerra.

Questo argomento si presta bene alle discussioni sui "robot killer", o perlomeno sull'imminente uso dell'IA per la costruzione di armi letali e autonome. Anche se queste discussioni sono rilevanti e indissolubilmente colle-

gate tra loro, dimostrano poca comprensione delle grandi questioni in gioco e delle più ampie applicazioni dell'IA in ambito militare. In effetti, la preoccupazione per le applicazioni militari potenziali o teoriche dell'IA non deve distrarci da quanto ampio sarà il suo impatto in quasi tutti i campi del conflitto armato. Le piattaforme di armi in stile Terminator potranno ancora essere lontane, ma le tecnologie di base che le rendono così letali non lo sono, e la tecnologia dei droni ne è oggi il miglior esempio.

Nonostante l'uso estensivo della tecnologia dei droni, gli Stati Uniti, fino a oggi, hanno bisogno di un umano "in the loop" (nel circuito) a controllare ogni sistema. Il controllo umano è un importante vincolo morale, imprescindibile per i valori americani e le norme internazionali, nonché un fattore intenzionalmente limitante per i tipi di tecnologie che gli Stati Uniti possono utilizzare. Ma se un'altra nazione o entità non avesse questo vincolo morale, immaginate cosa potrebbe fare uno sciame di piccoli droni – senza nessun essere umano "in the loop" – con i dati sul bersaglio, il riconoscimento facciale e immagini affidabili, per cercare e distruggere un bersaglio specifico, precodificato nei loro algoritmi. Inoltre, i droni sono collegati in rete, e attraverso l'IA, in grado di adattarsi alle contromisure e di lavorare insieme per perseguire creativamente traiettorie multiple per raggiungere i loro obiettivi. Ora pensate a questa stessa tecnologia scatenata su una base militare, su un grande evento sportivo o una città.

La comunità delle nazioni occidentali che ha definito l'ordine del secondo dopoguerra non utilizzerà mai tattiche così eticamente scorrette. Tuttavia, la necessità di difendersi da tale tecnologia cresce di giorno



in giorno e i più saggi tra noi cercheranno comunque di trovare il modo di utilizzarla per la sicurezza del proprio popolo. Gli Stati Uniti e i loro partner vi stanno già dedicando molte risorse, ma temo che, nonostante questi sforzi collettivi, i governi non saranno in grado di tenere il passo con la velocità di innovazione e integrazione di queste tecnologie nuove ed emergenti. I governi illiberali e autoritari non saranno così costretti – moralmente, eticamente, o persino legalmente – a limitare, con valori e principi, l'uso della "catena di uccisione" automatizzata, e in un contesto che già favorisce l'aggressore tutto questo non farà che avvantaggiarli ulteriormente.

L'esempio dello sciame di droni è solo una piccola parte delle molte sfide che stanno emergendo nella guerra dominata dall'IA, ma evidenzia il modo in cui queste tecnologie porteranno con sé anche una serie sconcer-

tante di implicazioni, incluse le principali questioni etiche, legali e sociali con cui la comunità globale delle democrazie liberali avrà bisogno di cimentarsi se la società vorrà abbracciare in toto questa nuova realtà. Per le nazioni guidate dall'impegno nei diritti umani e dallo stato di diritto all'interno di un sistema globale basato su regole, sarà una sfida enorme. Non c'è dubbio che si tratti di un vincolo in un nuovo ambiente operativo, ma è un vincolo che dobbiamo sopportare volentieri di fronte a nemici che vorrebbero veder crollare la società occidentale sfruttando qualsiasi vantaggio tattico o strategico, per quanto alto possa essere il prezzo da pagare. Questa sarà il tema cruciale che definirà non solo il 2019, ma l'intero Ventunesimo secolo, e la comunità di nazioni basata su principi e valori deve riunirsi per stare dalla parte giusta della storia in questa importante sfida globale.



LE ELEZIONI EUROPEE

MATTHEW KARNITSCHNIG

POLITICO EUROPE

È il momento che tutti aspettavamo (o forse no): le elezioni per il Parlamento Europeo del 2019. Come se l'Europa non avesse già abbastanza problemi, i cittadini dell'Europa a 27 (così come è stata appena ribattezzata) sono pronti per andare alle urne il prossimo maggio, in occasione delle elezioni che, a detta di molti osservatori, saranno le più cruciali dall'istituzione del Parlamento Europeo nel 1979.

Il voto non solo determinerà la formazione di una nuova Commissione, ma si prevede che il risultato stravolgerà il comodo equilibrio di potere consentito dalla "grande coalizione" fra le forze di centro-destra e di centro-sinistra, che è stato il modus operandi del Parlamento per gran parte della sua esistenza. La ragione di tutto questo? Si prevede un rafforzamento dei movimenti populisti sia di destra che di sinistra presenti in tutta Europa, a spese dei partiti più tradizionali.

In altre parole, il Parlamento Europeo potrebbe finire con l'assomigliare sempre di più ai parlamenti nazionali, con conseguenze ancora imprevedibili per l'Unione Europea.

"Le prossime elezioni europee potrebbero rappresentare un passo importante verso un riorientamento del progetto di integrazione europea" hanno concluso in una recente analisi Nicolai von Ondarza e Felix Schenauit dell'Istituto tedesco per gli affari internazionali e la sicurezza (SWP).

La parola chiave è ovviamente "potrebbero". Infatti molto dipenderà da quali temi domineranno la campagna elettorale, cioè cosa preoccuperà di più gli elettori. Temi pan-europei come la migrazione e la difesa pubblica, oppure la scena sarà soprattutto occupata da questioni locali?

Matthew Karnitschnig capo-corrispondente da Berlino per POLITICO EUROPE



Anche se sono già disponibili dei sondaggi per tutti i 27 paesi europei, gli esperti avvertono che è troppo presto per fare delle previsioni. La campagna deve ancora iniziare e la gran parte degli elettori sa a malapena cosa succederà, ammesso che sappia delle elezioni.

A prescindere comunque dal risultato, le elezioni cadranno in un momento molto delicato per l'Unione Europea. Infatti, oltre alla nuova Commissione, il prossimo autunno sarà nominato il nuovo presidente del Consiglio Europeo e il nuovo capo della Banca Centrale Europea.

Benché le elezioni debbano riguardare l'Europa, in realtà succede spesso che ruotino intorno a questioni locali, umori, tendenze e personalità nazionali. In pratica, ben lontano dall'essere una vera elezione europea, per la quale sarebbero necessarie delle liste elettorali transnazionali, l'attuale sistema assomiglia molto di più a 27 diverse elezioni nazionali, ciascuna con le proprie dinamiche.

L'unica certezza è che la Brexit (ipotizzando che si realizzi) lascerà il Parlamento un po' più piccolo, con 705 seggi rispetto agli attuali 751.

Anche se i sondaggi sono ancora piuttosto vaghi e comunque da interpretare con una certa prudenza, vale comunque la pena analizzarli per capire le dinamiche in gioco.

Fino ad ora i sondaggi dicono che il Partito Popolare Europeo di centro-destra sarà ancora una volta il gruppo più numeroso, anche se con una quota più piccola rispetto al 29,2% ottenuto nel 2014. In base all'analisi dei sondaggi condotta da Politico, il PPE è attualmente stimato intorno al 26% (186 seggi). Il gruppo di centro-sinistra S&D (Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici) risulta al secondo posto con circa il 18,5%

dei voti (130 seggi), in calo quindi rispetto al 25% del 2014. Questa perdita di voti per il gruppo S&D è in parte dovuta all'assenza del Partito Laburista britannico, così come al generale declino dei partiti socialisti in tutta Europa.

Le domande più impellenti riguardano i partiti minori, quelli che comunque prendono meno voti dei due maggiori gruppi, e anche il tipo di alleanza che potrà emergere dalle elezioni.

Per certi aspetti, l'attuale Parlamento Europeo sembra bloccato al 2014. Alcuni dei partiti di allora non esistono più nella loro forma originale (compresi il partito populista tedesco Alternative für Deutschland e il francese Front National), mentre altri partiti sembrano essere ormai marginali (i Socialdemocratici in diversi paesi europei).

Oltre al PPE e all'S&D, ci sono altri cinque gruppi parlamentari: quello liberale, detto Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE); il gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR), che è euroscettico; il Partito dell'Europa della Libertà e della Democrazia Diretta (EFDD), un partito populista di destra; Europa delle Nazioni e della Libertà (ENF), un altro gruppo populista di estrema destra; il gruppo parlamentare dei Verdi Europei/Alleanza Libera Europea; e la Sinistra Unitaria Europea/Sinistra Verde Nordica (GUE/NGL).

Anche in questo caso, l'uscita di scena dei partiti del Regno Unito avrà un notevole impatto. Sia il Partito Conservatore, che appartiene al gruppo ECR, sia l'Independence Party (UKIP), che appartiene al gruppo EFDD, lasceranno profondi vuoti nei loro gruppi parlamentari, dato che rappresentano il maggior contin-



gente in ciascuna delle due alleanze. Una volta che i britannici se ne saranno andati, il partito più forte dell'ECR sarà probabilmente il Partito polacco della Legge e della Giustizia (PiS) e secondo alcune ipotesi, il gruppo, che è pro-europeo ma vuole comunque un maggior controllo da parte dei singoli stati, assumerà una prospettiva più orientata verso i paesi dell'est Europa.

Nel frattempo, l'EFDD, che oltre all'UKIP include anche l'italiano Movimento Cinque Stelle, cesserà probabilmente di esistere, perché, senza il contingente britannico, il gruppo non raggiungerà la soglia dei 25 membri, necessaria per formare un gruppo parlamentare.

Ci si chiede a questo punto dove finirà il Movimento Cinque Stelle, che, secondo le previsioni, dovrebbe vedere aumentare la sua quota in occasione delle elezioni europee, dopo essere stato il partito più votato nelle elezioni politiche in Italia. I leader di partito hanno fatto sapere di voler dar vita ad un nuovo gruppo parlamentare, ma potrebbero anche decidere di aderire ad un gruppo esistente oppure rimanere indipendenti. Quest'ultimo è l'esito più probabile, considerando che il partito, con il suo programma e le sue idee a dir poco eclettiche, non sembra adattarsi bene ad alcun gruppo esistente.

I principali vincitori delle prossime elezioni potrebbero alla fine essere i populisti di estrema destra dell'ENF, cresciuto notevolmente in questi ultimi anni. Il gruppo include il Rassemblement National di Marine Le Pen, fino a poco tempo fa chiamato Front National, così come l'austriaco Partito della Libertà, il partito italiano Lega e il Partito Olandese per la Libertà di Geert Wilders. Se, come alcuni osservatori fanno notare, si unisse anche il tedesco AfD, all'interno del Parlamento Europeo prenderebbe forma un forte gruppo populista. Secondo le

previsioni, questi partiti dovrebbero arrivare ad un risultato complessivo del 13%. Se decidessero di collaborare con l'ECR, il blocco controllerebbe circa il 20% del Parlamento Europeo.

Rimane tuttavia un grande punto di domanda. In passato i gruppi parlamentari si sono rivelati estremamente volatili e incapaci di collaborare in maniera efficace, quindi con una ridotta capacità di plasmare la politica. Data la natura dei partiti, sembra alquanto improbabile che questa dinamica possa cambiare in tempi brevi.

Quest'ultima è sicuramente una buona notizia per i partiti centristi, che sembrano altresì sicuri di mantenere il controllo del Parlamento Europeo, anche se con una maggioranza inferiore rispetto al passato. L'inconosciuta sembra essere Emmanuel Macron e il suo movimento La République En Marche!, che sta valutando di allearsi con ALDE nella campagna delle europee. Secondo i sondaggi, i partiti stanno attualmente intorno al 13%, ma viste le pressioni interne cui Macron deve far fronte in patria, non è affatto sicuro che la sua presenza nella campagna elettorale dei prossimi mesi dia frutti positivi, soprattutto in Francia.

Per il momento sembra che la vittoria in maggio andrà all'EPP, che avrà quindi la libertà di nominare il suo capolista Manfred Weber come prossimo presidente della Commissione Europea. La capacità di Macron di raccogliere voti intorno alla sua visione europea, rappresenta l'unica possibilità degli altri partiti centristi di impedire questo risultato.

È anche vero che in politica sei mesi rappresentano una vita intera e se le recenti esperienze ci hanno insegnato qualcosa è che: tutto può ancora succedere.



BREXIT

ANNA MARRA

BANCA D'ITALIA

ANTONIO VILLAFRANCA

ISPI

L'anno appena trascorso è stato segnato dalle estenuanti negoziazioni tra Londra e Bruxelles. A fronte della netta e forse inattesa compattezza dell'Unione europea attorno al capo negoziatore Michel Barnier, si è confermata la forte disunione della Gran Bretagna attorno alla premier May. Il referendum sulla Brexit, non va dimenticato, nasce come tentativo (fallimentare) dell'allora premier Cameron di attenuare i profondi contrasti all'interno del partito conservatore sull'appartenenza alla UE. Contrastì che peraltro si ritrovano anche tra i laburisti; ciò a conferma di una classe politica e un elettorato fortemente divisi. Non deve dunque sorprendere se, a due anni e mezzo dal referendum e a pochi mesi dal Brexit Day, il paese stia ancora negoziando con se stesso, in una sorta di negoziato parallelo e permanente dagli esiti ben più incerti. Se era dunque largamente atteso che il 2018 fosse scandito dalla querelle UE-GB, le previsioni per il 2019 erano comunque più ottimiste. I negoziati andavano infatti chiusi entro novembre per dare tempo al Consiglio europeo di approvare l'accordo finale, composto di due parti: l'accordo di recesso vero e proprio e la Dichiarazione politica sul futuro rapporto tra Regno Unito e Ue. Cosa che in effetti è puntualmente accaduta lo scorso 25 novembre quando a tempo di record – appena 30 minuti – il Consiglio aveva sbrigato la pratica Brexit. Da parte di Bruxelles mancavano ora solo l'approvazione a maggioranza qualificata rafforzata da parte del Consiglio della UE e l'ultimo, scontato passaggio dal Parlamento europeo. Specularmente Londra avrebbe dovuto fare la propria parte, con il voto di Westminster sull'accordo siglato da Theresa May, atteso per lo scorso 11 dicembre. Ma era chiaro già da tempo che il percorso sarebbe stato molto meno agevole. Il disaccordo all'interno del Cabinet sulle modalità prima, sull'esito dei negoziati poi,

*Anna Marra, Rappresentante della Banca d'Italia nel Regno Unito
Antonio Villafranca, coordinatore della Ricerca dell'ISPI, e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Global Governance*



ha portato alle dimissioni di esponenti di primo piano del fronte Leave, inclusi il Ministro degli esteri Boris Johnson e ben due Brexit Secretary. Messa alle corde dal suo stesso partito, e di fronte al concreto rischio di una bocciatura dell'accordo, la premier May ha preferito posticipare a metà di gennaio 2019 il voto alla Camera dei Comuni, ma ha dovuto subire l'onta di un voto di sfiducia dei parlamentari conservatori che si è concluso con una vittoria molto amara. Non tanto perché ha dovuto accettare che non sarà la candidata dei Tories alle prossime elezioni – difficile pensare che lei stessa ci credesse ancora – ma perché ha reso ancora più evidente la debolezza della premier, e le fortissime divisioni e tensioni che regnano nel paese. Ce ne è abbastanza per capire che anche il 2019 sarà un anno scandito in Europa da Brexit. E ben oltre la data prevista per l'uscita dalla UE, il prossimo 29 marzo. Anzitutto perché non è detto che questa rimanga la scadenza ufficiale. L'art. 50 del Trattato sulla Ue prevede infatti la possibilità che i rimanenti 27 paesi membri concedano, all'unanimità, una 'proroga' al paese uscente. Dietro richiesta britannica, la Corte di giustizia europea ha inoltre chiarito che il Regno Unito potrebbe unilateralmente revocare la richiesta di recesso presentata in base all'art. 50. Il che, nel caso inglese, equivarrebbe di fatto a sconfessare il referendum del 2016, aumentando così anche le chances di un ritorno alle urne per nuove elezioni nazionali e/o per un nuovo referendum. Ma sia nel caso di una proroga concessa da Bruxelles, che in quello di una revoca da parte di Londra, rimarrebbe da capire cosa accadrebbe in vista delle elezioni europee del prossimo maggio. Si corre infatti il rischio di trovarsi in una situazione paradossale in cui un paese che aveva votato per uscire dall'Ue dovrebbe invece prepararsi in gran fretta alle elezioni del prossimo maggio per il rinnovo del Parlamento europeo.

Sembra una ipotesi peregrina ma è vero che una parte dei parlamentari britannici appare disposta a tutto pur di evitare la Brexit e - se l'uscita dalla UE è inevitabile - perlomeno di evitare il no deal, ovvero una uscita senza accordo e di conseguenza senza periodo di transizione. Quest'ultimo consentirebbe infatti al paese di continuare ad accedere al Mercato Unico europeo contribuendo in parte agli oneri, pur non potendo più partecipare alla definizione delle norme che lo regolano. Un periodo transitorio sembra l'unica soluzione per mitigare le conseguenze negative per l'economia di un "cliff edge". Una situazione in cui il Regno Unito, letteralmente dall'oggi al domani, rappresenterebbe per l'UE un qualunque paese terzo a cui, in ambito commerciale, si dovrebbero applicare le regole del WTO che, nel caso britannico, significherebbe affrontare dazi bassi, ma non a zero.

Questo scenario può essere evitato se il testo dell'accordo verrà approvato da Westminster a gennaio prossimo, e con questo anche il periodo di transizione che terminerebbe il 31 dicembre 2020 (con possibilità di essere esteso una sola volta). Sarà proprio durante questo periodo che Londra e Bruxelles trasformeranno il semplice framework delineato nella Dichiarazione politica in un accordo vero e proprio sulle relazioni future tra UE e Regno Unito.

Centrale rimane dunque il passaggio di Westminster a gennaio, per il quale si possono ipotizzare diverse alternative. L'attuale accordo dovrebbe infatti essere modificato, come voluto oggi dalla May, per andare incontro alle richieste di buona parte del suo partito, sia di coloro che vogliono una hard Brexit (uscita dal mercato unico e dall'unione doganale) sia di quanti vogliono mantenere i più stretti rapporti possibili



con la UE. Ma al Consiglio di dicembre i leader europei hanno ribadito che l'accordo attuale è l'unico possibile. È quindi probabile che siano disposti a modificare solo la Dichiarazione politica, che è un testo giuridicamente non vincolante. In particolare, si potrebbe adottare una formula che fornisca rassicurazioni al Parlamento britannico in merito alla durata del cosiddetto backstop, ovvero l'Unione doganale che entrerebbe in vigore indefinitamente se non si trovasse un accordo e/o una soluzione per evitare qualsiasi barriera fisica tra Irlanda del Nord e Irlanda (punto fermo degli accordi del venerdì santo).

Resta il fatto che, per un paese come il Regno Unito, che della certezza delle regole e dell'atteggiamento pragmatico e pro-business della sua classe dirigente ha fatto il suo fattore di successo, incertezza e politicizzazione non possono che riflettersi negativamente sull'economia e sulle aspettative degli investitori: incertezza riguardo le modalità di uscita (deal vs no deal), e quindi se vi sarà o meno un periodo di transizione fino al dicembre 2020; incertezza sul tipo di accordo futuro con la UE-27 che, allo stato attuale, sembra prendere la forma di un FTA sul modello canadese, su cui aggiungere accordi specifici, ad esempio per i servizi finanziari, come auspica la City. In tale contesto non vi è da sorprendersi se i regolatori britannici (Bank of England, Prudential Regulation Authority, Financial Conduct Authority), già dall'aprile 2017 abbiano chiesto agli operatori della City di predi-

sporre "contingency plans" per il cosiddetto "worst case scenario" ossia l'uscita dalla UE senza accordo e quindi senza un periodo transitorio atto ad evitare il cosiddetto cliff edge. E lo stesso hanno fatto la BCE e le autorità di vigilanza dei 27 stati membri.

A fronte della perdurante incertezza riguardo l'esito dei negoziati e al concreto rischio di cliff edge, gli operatori non hanno avuto altra scelta se non tradurre i piani di emergenza, in realtà iniziando a trasferire quelle attività che la perdita del "passaporto europeo" e la trasformazione del Regno Unito da paese membro a third-country hanno reso inevitabili ("relocation"). Le conseguenze di questo processo di trasferimento e riorganizzazione dei mercati e delle attività finanziarie non sono facilmente prevedibili. Di sicuro la concorrenza tra Londra e le piazze finanziarie europee si è già messa in moto in quella che, per il momento, appare una sorta di "cannibalizzazione" di attività e clientela in una partita "lose-lose". Non è infatti da escludere che, in prospettiva, ad uscirne vittoriose saranno le piazze finanziarie statunitensi e soprattutto asiatiche.

Ce ne è abbastanza per comprendere che Brexit sarà di certo una questione che impegnerà a fondo l'Europa anche nel 2019, e ben oltre. Una situazione in cui a perdere sono tutti, principalmente la Gran Bretagna, ma anche la UE-27.



YEMEN

JOOST HILTERMANN

INTERNATIONAL CRISIS GROUP

Si può ora sperare che la Guerra civile in Yemen, che dura da quattro anni, possa concludersi nel 2019, grazie a un negoziato. Che cosa dovrebbe succedere?

La maggior parte dei conflitti hanno una causa chiaramente identificabile, che però può venire oscurata dalla prosecuzione del conflitto stesso, dall'entrata in scena di nuovi attori, dalla trasformazione delle realtà sul campo e dal conseguente sorgere di un'economia di guerra. Tuttavia è necessario considerare dei "motori" originali per giungere a una conclusione pacifica del conflitto.

Nel caso dello Yemen, la causa è stata una transizione politica vacillante, risultata dalla sollevazione popolare del 2011 e dalle sfide irrisolte relative alla governance che hanno innescato, innanzitutto, proteste di massa. La causa prima della guerra, o ciò che l'ha innescata, è stata la presa della capitale Sanaa da parte delle milizie di Ansar Allah (Huthi) sostenute da forze vicine all'ex-presidente, Ali Abdullah Saleh, nel 2014 e il successivo golpe attuato dal movimento contro il governo di transizione del presidente Abed-Rabbo Mansour Had, a cui ha fatto seguito un tentativo di controllare l'intero paese con la forza. Il conflitto ha assunto una dimensione internazionale con il coinvolgimento della coalizione guidata dall'Arabia Saudita che cercava di rovesciare quanto era stato ottenuto dalle forze Huthi/Saleh.

L'inizio della guerra è avvenuto in un ambiente che l'ha favorita. L'amministrazione Obama avrebbe potuto essere un efficace arbitro del conflitto, ma la necessità di calmare i paesi del Golfo suoi alleati – in particolare l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi – mentre stava negoziando un accordo sul nucleare con l'Iran, l'ha portata alla campagna contro gli Huthi, condotta sotto l'egida saudita. Ha sostenuto la Risoluzione 2216 del Consiglio di Sicurezza,

Joost Hiltermann, direttore del MENA Program dell'International Crisis Group (ICG).



profondamente di parte e inutile che, invece di richiedere una fine negoziata della guerra, ha fissato dei termini che chiedevano agli Huthi una resa totale.

Inoltre, per quasi quattro anni gli USA hanno fornito un significativo sostegno militare alla coalizione guidata dai sauditi, mentre Obama cercava – senza riuscirvi – di far concludere il conflitto. Ritirandosi dall'accordo con l'Iran sul nucleare, l'amministrazione Trump ha aumentato il sostegno agli alleati nel Golfo, unendosi contro l'Iran. La fine del conflitto, e della conseguente catastrofe umanitaria, è stata messa al secondo posto, dopo il contrapporsi all'Iran e a quelli che erano visti come rappresentanti dell'Iran, ossia gli Huthi; in particolare, in un'occasione l'Iran è stato considerato responsabile della guerra.

Se gli Stati Uniti hanno reso possibile un'escalation della guerra, soltanto la loro volontà di creare un ambiente riconducibile a negoziati politici avrebbe potuto contribuire ad abbassare la tensione. Alla fine del 2018, questo è diventato possibile quando è cambiata l'atmosfera a Washington, dovuto a due fattori principali. Uno dei fattori è stato l'omicidio del giornalista saudita Jamal Khashoggi a Istanbul per mano dei sauditi a inizio ottobre, e la dissimulazione saudita relativamente alla responsabilità di quest'azione. Il secondo è stato l'impatto cumulativo di una crisi umanitaria che è cresciuta e ha messo la metà della popolazione yemenita nel pericolo imminente di una carestia, mentre migliaia sono già morti di fame e a causa di malattie.

Un'azione bipartisan del Congresso statunitense ha spinto l'amministrazione Trump a frenare il conflitto condotto dai sauditi. Alla fine del 2018, questo ha permesso negoziati diretti in Svezia, sotto l'egida delle Nazioni Unite, tra i rappresentanti del governo di Hadi e gli Huthi. Il

fatto che le parti siano riuscite a incontrarsi è stato un notevole progresso; i punti sui quali si sono accordati hanno fatto intravvedere che non era più impensabile un sostanziale progresso verso una risoluzione pacifica del conflitto.

Se il cammino verso la pace nel 2019 resta lungo, è perché in quattro anni di guerra il paese è stato distrutto, la sua economia rovinata e la popolazione – che sta morendo di fame – è sfinita. Inoltre, lo scenario politico è frammentario al punto che minaccia la profondamente complicata applicazione di un accordo di pace e l'inizio della ricostruzione. Al contrario, un ampio ventaglio di gruppi armati potrebbe controllare singole località in assenza di un'autorità centrale in grado di imporsi. Ma non c'è un'alternativa migliore.

I passi da compiere verso la fine del conflitto devono iniziare con provvedimenti che portino velocemente aiuto alla popolazione che soffre, ma soprattutto i combattimenti devono concludersi nei dintorni della città portuale Hodeida, e nella città stessa, che rappresenta uno snodo cruciale attraverso il quale il 70% delle importazioni del paese arriva con navi cargo e viene avviato verso gli altipiani nord-occidentali del paese, dove vive la maggioranza della popolazione. I combattimenti devono cessare anche nella città di Taiz, uno dei luoghi meno visibili ma più colpiti. E sia la coalizione sia gli Huthi devono porre fine agli attacchi aerei e missilistici contro le zone abitate del Paese. Queste iniziative, portate avanti assieme, potranno porre le basi per negoziati più approfonditi per una transizione politica e per il futuro dello Yemen.

Successivamente i negoziati dovrebbero portare a un accordo in virtù del quale gli Huthi, da forza militare, diventino un primario protagonista politico – una



posizione dalla quale erano partiti una quindicina d'anni fa – dando loro un ruolo significativo in un processo di transizione politica inclusiva. Tali negoziati possono richiedere un ritorno al dialogo nazionale fallito nel 2014. Sarà necessario che essi tengano conto non soltanto delle preoccupazioni di attori quali gli Huthi – che a lungo hanno combattuto contro l'emarginazione economica dei loro territori di origine – ma anche di quelle di molti altri: il Congresso Generale del Popolo di Saleh, Islah, la società civile e ovviamente i rappresentanti delle regioni meridionali del paese che cercano un'autonomia realizzabile (e minacciano la secessione). La

questione della struttura statale dello Yemen sarà di fondamentale importanza, così come la composizione di un governo di coalizione che potrebbe condurre il paese verso una pace più stabile.

Queste sfide possono andare oltre le capacità di quel che rimane dello stato yemenita, già indebolito da decenni di governo autocratico. Di certo non sono realistiche per il 2019, ma un progresso su elementi chiave nel corso del prossimo anno getterebbero le basi e creerebbero un barlume di speranza per un futuro migliore per lo Yemen e il suo popolo disperato.



INFRASTRUTTURE E SVILUPPO GLOBALE

DANIEL F. RUNDE

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Negli ultimi cinque anni è andata crescendo nel mondo la domanda di infrastrutture, in parte come conseguenza della forte crescita economica registrata da molti paesi, che diventando sempre più ricchi hanno bisogno di più infrastrutture, potendosene altresì permettere. Allo stesso tempo la Cina è diventata un paese donatore ed ha elaborato una convincente strategia per i paesi in via di sviluppo, racchiusa nella Belt and Road Initiative – una strategia finanziata dalle proprie agenzie di aiuti bilaterali e da diverse istituzioni multilaterali guidate dalla Cina, come la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Alcuni decenni fa le agenzie di aiuti umanitari investivano un'enorme mole di lavoro, risorse e tempo nella realizzazione di infrastrutture, strade, aeroporti e grandi centrali idroelettriche nei paesi in via di sviluppo. Tuttavia, con la Foreign Assistance Act del 1973 (Legge sugli Aiuti Internazionali) (nota anche con il nome "New Directions"), la finalità degli aiuti internazionali (perloomeno negli Stati Uniti) ha cominciato ad allontanarsi dal settore delle infrastrutture. Orientata da un concetto definito il "Mandato sui Bisogni Umani Essenziali (Basic Human Needs Mandate, BHN)," l'assistenza internazionale è stata via via rielaborata fino a farne uno strumento volto a fornire aiuti diretti alle nazioni abitate soprattutto da popolazioni rurali e povere.

La buona notizia è che questo di oggi non è più il mondo in via di sviluppo dei nostri nonni, il mondo delle New Directions. Adesso molti paesi definiti fino a qualche anno fa "in via di sviluppo" sono più ricchi, più liberi, più urbanizzati e in grado di crescere sempre più. Quindi, se l'Occidente (Italia, Stati Uniti, Europa e altri) non saranno più in grado di andare incontro alle speranze e alle aspirazioni dei paesi in via di sviluppo in Africa e in Asia, favoriranno il ruolo dei cinesi.



Cosa si deve dunque fare? Attualmente, la domanda annuale globale di infrastrutture è stimata intorno a 3,7 trili di dollari. Si tratta di una vera e propria sfida di governance, dove l'insufficiente sviluppo delle infrastrutture non è dovuto tanto ad una carenza di capitale, ma piuttosto ad un ridotto numero di progetti sostenibili dal punto di vista finanziario. Le istituzioni finanziarie, le organizzazioni umanitarie, le banche di sviluppo multilaterale, gli investitori privati e altri soggetti hanno quindi un ruolo importante da svolgere. Gli Stati Uniti e i suoi alleati in Europa (assieme alle organizzazioni multilaterali che guidano) dovrebbe vedere l'emergere della Cina come un bene, qualcosa di positivo per almeno due principali ragioni: (i) ha avuto un utile effetto sul riorientamento delle priorità di sviluppo verso la realizzazione di infrastrutture; e (ii) diverse istituzioni hanno cominciato a ripensare e riformulare le modalità in cui operano nei paesi in via di sviluppo.

Il Giappone, per esempio, ha deciso di accelerare i processi di approvazione, esecuzione e attuazione dei piani infrastrutturali che vengono sottoposti all'attenzione del governo.

La Asian Development Bank, con l'emergere di AIIB, ha intrapreso notevoli sforzi per alzare del 40% la quota di prestiti da concedere per progetti infrastrutturali. Sia la Banca Mondiale che la Società Finanziaria Internazionale (International Finance Corporation, IFC) stanno puntando ad un aumento di capitale. Gli Stati Uniti sono disposti ad approvare questo nuovo corso, principalmente perché vedono la Banca Mondiale e l'IFC come moltiplicatori di forza di una forma occidentale di globalizzazione e non di un tipo di globalizzazione a guida cinese. Il principale argomento all'interno del Congresso degli Stati Uniti (se il Congresso dovesse appunto approvare questo corso)

sarebbe dato dalla sfida rappresentata da una Cina sempre più forte.

Allo stesso tempo, è fondamentale aiutare il mondo a colmare l'enorme divario infrastrutturale che lo affligge e che è stimato in diversi trili di dollari. Negli ultimi anni il Giappone ha messo sul tavolo idee interessanti su come realizzare quest'impresa, introducendo un insieme di proposte definite infrastrutture di qualità, un concetto ufficialmente riconosciuto al Vertice del G7 del 2016 a Ise Shima. Nonostante gli sforzi intrapresi in diversi consensi internazionali per mettere a fuoco questo concetto, l'espressione infrastrutture di qualità continua a rimanere piuttosto indefinita. È tuttavia un concetto importante e interessante, perché abbraccia tutta una serie di questioni, fra cui la trasparenza, la sostenibilità ambientale e l'equilibrio finanziario. Non dovrebbe essere interesse di nessuno che un paese in via di sviluppo compri lo stesso progetto infrastrutturale due volte. Il prossimo anno, a partire da gennaio, il Giappone assumerà la Presidenza del G20 e ospiterà il Vertice a Osaka verso la fine di giugno. Sono pronto a scommettere una ricca cena al famoso Ristorante Il Vero Alfredo, che le "infrastrutture di qualità" saranno una delle due principali priorità del Giappone.

Quale potrebbe quindi essere un risultato del Vertice del G20 2019? Lo sviluppo infrastrutturale sostenibile impegna i paesi emergenti ad intraprendere importanti riforme nel settore della pubblica amministrazione, soprattutto nell'ambito del finanziamento, della definizione delle procedure di appalto, progettazione, realizzazione e manutenzione delle infrastrutture. Spesso le infrastrutture non riguardano solo il governo nazionale, ma rappresentano invece una sfida



anche per le città e le province dell'Africa, dell'Asia e del Sud-est asiatico. Ci sono letteralmente centinaia di migliaia (e forse milioni) di funzionari del settore pubblico nei paesi in via di sviluppo sui quali il mondo fa affidamento per pianificare, appaltare e realizzare infrastrutture quanto mai necessarie. Nei prossimi dieci anni la prima cosa da fare sarà lavorare al miglioramento della qualità e della capacità del settore pubblico di questi paesi. Per finanziare le infrastrutture si potrebbero impegnare grosse riserve di capitale accedendo a fondi sovrani, ai mercati dei capitali e ai risparmi interni. È opportuno notare che il gettito fiscale delle varie nazioni è il principale mezzo di finanziamento dei progetti infrastrutturali e questa tendenza continuerà anche nei prossimi anni. Una stima del 2013 indica che quell'anno la fonte più importante di finanziamento delle infrastrutture nelle economie emergenti è stato il gettito fiscale nazionale, con una quota pari al 60% di tutta la spesa stanziata annualmente per le infrastrutture, mentre gli istituti finanziari multilaterali e le banche internazionali che si occupano di sviluppo hanno svolto un ruolo minoritario, con circa il 6% del finanziamento complessivo. Allo stesso tempo è chiaro che la Cina da sola non può colmare il divario infrastrutturale, lasciando così al resto del mondo un ruolo significativo da svolgere in questo ambito.

Nel 2015 il mondo ha creato l'Addis Tax Initiative, con la quale i paesi firmatari si impegnano a spendere il 2% degli aiuti internazionali allo sviluppo in tasse, a rafforzare la volontà politica e a introdurre un meccanismo di coordinamento e collaborazione fra diversi attori per fare in modo che i paesi in via di sviluppo raccolgano più tasse e spendano poi meglio quelle risorse. In breve, le conferenze del G20 del 2019 dovranno riuscire a produrre l'equivalente dell'Addis Tax Initiative nel settore delle infrastrutture di qualità. Questa nuova iniziativa dovrebbe puntare a concentrare gli aiuti internazionali, la volontà politica e le competenze su attività in grado di coinvolgere i paesi partner, aiutandoli a introdurre significativi cambiamenti nel settore delle infrastrutture. Dato che lo sviluppo infrastrutturale rappresenta una grossa sfida in termini di governance, allora abbiamo bisogno di una "coalizione globale degli impegnati" che coinvolga vari paesi, spingendoli a unire le forze e a concentrare la propria attenzione, le proprie competenze e risorse al fine di colmare il divario infrastrutturale. I meeting di Osaka del 2019 rappresentano una perfetta occasione per dare vita a questa coalizione.

2019
IL MONDO
CHE VERRÀ

LEADERS TO WATCH



IL PROSSIMO PRESIDENTE DELLA BCE

FRANCO BRUNI

UNIVERSITÀ BOCCONI E ISPI

Per i 10/12 del 2019 la Bce sarà ancora presieduta da Mario Draghi. L'incarico, durato otto anni, non è prorogabile. Nel frattempo maturerà la scelta dei Capi di Stato e di Governo circa la sua successione. Durante quest'ultimo periodo della presidenza Draghi sono attese decisioni difficili, che il Consiglio Direttivo della banca dovrà prendere in modo concorde e favorendo armonia e continuità nel cambio di presidenza.

Quanto alla scelta del successore, almeno tre aspetti andrebbero garantiti, anche nello stile con cui i politici sveleranno le loro preferenze. Primo: non dovranno esservi dubbi sulla sua competenza tecnica in materia di politica monetaria e la sua conoscenza dei mercati finanziari. Secondo: il tema della sua nazionalità andrà de-enfatizzato, rispettando i Trattati che vogliono i membri del direttivo della Bce dediti esclusivamente agli interessi dell'euro-area nel suo insieme. Terzo: le doti di leadership del presidente dovranno essere tali da potersi esercitare mantenendo concordia e collaborazione con gli altri cinque i membri del Comitato Esecutivo e con i governatori delle banche centrali nazionali. Insieme dovranno garantire unità nelle comunicazioni coi mercati e discrezione nelle esternazioni individuali.

La successione avrà luogo in un periodo delicato: occorrerà infatti uscire in modo ordinato dalla fase emergenziale della politica monetaria che, dopo la crisi globale (2008) e dell'euro area (2010-2), ha usato strumenti "non convenzionali". I massicci (2600 miliardi) di acquisti di titoli del quantitative easing termineranno col 2018 e andranno decisi modi e tempi per liquidare l'enorme portafoglio acquisito, reinvestendo quote decrescenti dei titoli in scadenza. Andrà inoltre deciso quando iniziare ad aumentare i tassi di interesse controllati dalla

Franco Bruni, vice presidente dell'ISPI and Co-Head dell'ISPI Centre on Europe and Global Governance. È professore di teoria e politica monetaria internazionale all'Università Bocconi di Milano



Bce, giunti ad essere negativi. In questi anni anche il sistematico preannuncio (forward guidance) del tenore delle politiche future della Bce, per rafforzarne l'impatto influenzando le aspettative, è stato ai limiti del non convenzionale. Andrà stabilito in che misura confermare questo metodo dei preannunci.

È improbabile che la Bce riesca a completare le decisioni circa il ritorno alla normalità delle politiche monetarie entro il restante mandato di Mario Draghi. Andranno evitate nocive discontinuità con la nuova presidenza. Qualche difficoltà deriverà dall'incertezza della congiuntura europea e mondiale: fino a qualche mese fa sembrava di poter approfittare di una fase di crescita per normalizzare le politiche monetarie, mentre ora sono peggiorate le aspettative e non mancheranno discussioni sull'eventualità di rallentare la normalizzazione.

Altre questioni investiranno gli ultimi mesi della presidenza Draghi e, ancor più, quella del successore. C'è la crescente necessità di coordinare le politiche monetarie delle principali banche centrali del mondo, per affrontare mercati finanziari sempre più interconnessi. Il coordinamento avviene per ora in sedi riservate e le sue conclusioni non vengono comunicate: può essere che prima o poi serva maggior trasparenza nel governo globale della liquidità. In ogni caso, una delle capacità di Draghi che il nuovo presidente dovrà confermare e sviluppare, è quella di mantenere un rapporto fruttuoso ed equilibrato con la Federal Reserve statunitense.

La Bce dovrà gestire con crescente abilità la sua ormai duplice responsabilità: perseguire la stabilità monetaria e, insieme, la stabilità finanziaria. Da ormai quattro anni è infatti incaricata della vigilanza sulla correttezza e sui rischi delle banche europee. Oltre a fornire liquidità straordinaria in casi di crisi temporanee, deve consegnare le

banche prossime al fallimento all'autorità di "risoluzione" che è stata nel frattempo creata e che proprio alla fine del 2018 si è deciso di rafforzare. L'attività di vigilanza, soprattutto quando condotta insieme alla politica monetaria, ha fasi prescrittive delicate, anche per i risvolti politici che possono avere le sue decisioni. Sotto la presidenza Draghi la Bce è stata sorprendente per rapidità ed efficienza nell'avviare la gestione delle nuove responsabilità di vigilanza. Nei prossimi anni dovrà perfezionare le sue complesse funzioni, in presenza di mercati spesso fragili e instabili.

C'è poi la questione dell'indipendenza della banca centrale, che in diverse parti del mondo non sta attraversando un periodo facile. Indipendenza dalle pressioni politiche che, per cercar consenso di breve periodo, vorrebbero distorcere le sue misure verso obiettivi diversi da quelli affidatigli statutariamente, cioè la stabilità monetaria e finanziaria; e indipendenza dalle pressioni dei banchieri e dei mercati alla ricerca di favori indebiti e sostegni artificiali. In tema di indipendenza, la Bce è generalmente considerata fra le migliori banche centrali. È un capitale reputazionale che Draghi ha coltivato con prestigio e che non dovrà mai essere intaccato. D'altra parte, l'attuale presidenza ha anche mostrato abilità, oltre che nella comunicazione coi mercati, nel dialogare con Commissione, Consiglio e Parlamento europei, per comprenderne le decisioni e spiegare le proprie, per condividere le analisi macroeconomiche e per illustrare le politiche fiscali e strutturali consone a favorire l'efficacia di quelle monetarie. Anche la preziosa e riuscita esperienza di questo dialogo è fra le consegne che Mario Draghi passerà a chi sarà incaricato di succedergli.



Fra i possibili candidati, mentre la forza della personalità, la capacità e l'esperienza del tedesco Weidmann non sembrano accompagnarsi né a speciali abilità nel creare consenso né a un deciso appoggio del suo governo, si notano da tempo le ambizioni del governatore della Banque de France Villeroy de Galhau, e spicca la competenza tecnica dell'economista e governatore irlandese Philip Lane, la cui figura è gradita a molti e che dovrebbe almeno far presto parte del Comitato Esecutivo della BCE. Il più probabile è forse il finlandese Erkki Liikanen, che garantirebbe una grande esperienza e un approccio equilibrato e politicamente realista alla delicatezza dei problemi da affrontare. Dopo essere stato un importante uomo politico e ministro nel suo Paese, nonché a lungo a Bruxelles anche come Commissario europeo, è stato Governatore della banca centrale finlandese per molti anni, fino al luglio scorso: come tale ha fatto parte del

Consiglio Direttivo della Bce sia prima che dopo la crisi del 2008. Oltre all'ovvia competenza di politica monetaria conosce a fondo i temi di regolamentazione, vigilanza e i problemi strutturali del sistema finanziario: nel 2012 è stato l'apprezzato presidente di un gruppo di esperti per la riforma del settore bancario dell'UE, il cui rapporto, ancor oggi prezioso, porta il suo nome.

Non è improbabile che, dopo la sua eccezionale presidenza, l'opinione di Mario Draghi avrà almeno un pizzico di influenza sulla scelta del successore. Di Draghi è nota la particolare vicinanza e considerazione per Benoît Cœuré, uno degli architetti del Quantitative Easing, che fu vicedirettore del Tesoro francese, da sette anni nel Comitato Esecutivo della BCE con sofisticate capacità di analisi economica e ottime relazioni coi mercati finanziari. Visto il precedente di Trichet la sua nazionalità potrebbe però essere un ostacolo.



ABIY AHMED, NUOVO PRIMO MINISTRO DELL'ETIOPIA

GIOVANNI CARBONE

UNIVERSITÀ DI MILANO E ISPI

Quando si parla di governanti dell'Africa subsahariana, il più delle volte la tendenza a ricorrere agli stereotipi sembra insopprimibile. Ma più che mai nel caso del nuovo primo ministro dell'Etiopia, gli stereotipi sono fuorvianti. Abiy Ahmed, alla guida del paese da soli otto mesi, si è immediatamente affermato come una figura di marcata rottura. Nessuno può dire quanto durerà – su ogni riformatore pesano sempre forze e interessi che spingono in direzione contraria – ma l'eccezionalità del profilo che questo giovane leader si è ritagliato è al momento indubbia.

Una serie di iniziative risolute, oltre che ritmate quasi senza soluzione di continuità, rendono Abiy, a soli 42 anni, il leader più coraggioso e innovativo dell'Africa di oggi (seguito a una certa distanza da João Lourenço, il nuovo presidente dell'Angola, anch'egli intento a smoniare elementi importanti del sistema che ha ereditato e rilanciare il paese). Nello spazio di pochi mesi, il primo ministro etiope ha stipulato una storica pace con l'Eritrea – a cui ritorniamo tra poco – riaprendo il confine tra i due paesi dopo vent'anni; ha posto fine allo stato di emergenza; ha liberato migliaia di detenuti politici (permettendo il rientro degli oppositori in esilio) e permesso un'informazione libera da censure; ha sostituito i vertici di esercito, polizia e intelligence; ha assegnato alle donne la metà dei ministeri del suo governo e portato per la prima volta una donna, Sahle-Work Zewde, alla presidenza della repubblica; ha collocato alla delicata guida della Commissione elettorale un'altra donna, ex giudice e leader dell'opposizione, rientrata dopo sette anni di esilio negli Stati Uniti. Ha annunciato la graduale liberalizzazione di settori economici fino ad oggi tenuti sotto l'esclusivo controllo statale, tra i quali telecomunicazioni, linee aeree ed energia, e perfino promesso



– capo di un governo che controlla il 100% dei seggi nel parlamento – elezioni finalmente libere nel 2020.

Ma a colpire l'immaginario degli etiopi e quello internazionale non sono state non solo le numerose iniziative. Anche il suo linguaggio, scelto accuratamente, ha un modo nuovo di prospettare riconciliazione interna ed esterna, e contribuisce a guadagnargli una straordinaria popolarità. Il termine al quale è più frequentemente associato è la parola di lingua amarica medemer. Difficile da tradurre, evoca il senso del mettere assieme, assommare, fare sinergia, riconciliare in armonia, ed è quindi, nei fatti, un incoraggiamento a superare le tensioni nel rispetto delle diversità identitarie che attraversano una popolazione di oltre 105 milioni di abitanti, la seconda per dimensioni demografiche nel continente.

Il gigante del Corno d'Africa ha una storia unica nell'intera area, un regno multietnico capace di resistere di fatto all'occupazione coloniale europea, se non per la breve parentesi italiana. Con tensioni etniche interne ed esterne mai davvero risolte, il percorso contemporaneo dell'Etiopia è stato profondamente segnato da due roture rivoluzionarie. La prima, nel 1974, quella che rovesciò l'imperatore Hailé Selassié e diede vita ad una drammatica esperienza con il governo militare del Derg sotto Menghistu Hailé Mariam. La seconda, nel 1991, con il rovesciamento di quest'ultimo da parte di un movimento ribelle armato, l'Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), e dei suoi alleati eritrei. Da allora l'EPRDF è rimasto ininterrottamente al potere ad Addis Abeba, un partito-federazione di quattro distinte organizzazioni etno-regionali (per oromo, amhara, tigrini, e per le comunità del sud).

Alla morte per malattia, nel 2012, del carismatico Meles Zenawi, l'ex leader ribelle e poi primo ministro di origini

tigrine che aveva ideato e spronato la rinascita economica del paese, il governo era passato nelle mani di Hailemariam Desalegn. Ma oltre tre anni di proteste popolari – in particolare tra gli oromo delle aree centrali del paese – inarrestabili anche a fronte della dura risposta delle autorità centrali hanno spinto Hailemariam alle sorprendenti dimissioni di inizio anno, volte a permettere il passaggio ad una nuova fase politica. È proprio qui che si è inserito il successo a sorpresa della candidatura di Abiy, in grado di far coalizzare le componenti oromo e amhara – i due gruppi etnici più numerosi del paese – mettendo termine al lungo predominio politico dei tigrini all'interno dell'EPRDF. Figlio di padre oromo e madre amhara, il profilo etnico del primo ministro è stata una carta importante nel permetterne l'ascesa. Pur essendo poco noto all'esterno del paese, peraltro, Abiy è stato a lungo ai vertici dell'intelligence e conosce perfettamente i meccanismi interni alla coalizione di governo. La sua ascesa è stata in qualche modo facilitata dall'assetto formalmente parlamentare – un'anomalia nella regione – che, pur in assenza di democrazia, rende ben più agile la sostituzione di un primo ministro, non essendoci un mandato di durata prefissata come nei regimi presidenziali adottati dalla grande maggioranza dei paesi dell'area.

Il fronte che ha maggiormente conquistato ad Abiy l'attenzione dei media internazionali è però quello esterno. Accettando in maniera incondizionata il riconoscimento all'Eritrea dell'area di confine oggetto di disputa da due decenni, come del resto richiesto da un'apposita Commissione internazionale, Abiy è riuscito a rimarginare una profondissima ferita e a far "scoppiare la pace" – la rapidità con cui il tutto è avve-



nuto davvero giustifica l'espressione – tra Addis Abeba e Asmara. Le implicazioni sono vastissime per tutto il Corno d'Africa e riverberano ben oltre. Nella regione, le nuove relazioni tra Etiopia ed Eritrea sono la premessa per la fine dei loro scontri indiretti in Somalia – dove la prima appoggia da anni il fragile governo tornato a Mogadiscio, la seconda i jihadisti al-Shabaab che vi si contrappongono – e, in questo senso, rappresentano quindi un'importante tassello nel lungo percorso di pacificazione e ricostruzione di questo paese. Eritrea e Somalia hanno già ristabilito relazioni diplomatiche. Non solo, ma Isaias Afwerki, l'autocrate eritreo che, senza opporre resistenza, si è lasciato trasportare da Abiy in questo processo di riavvicinamento, vede così smontarsi la principale ragione della chiusura difensiva del suo regime – una chiusura politica quanto e economica – e dell'isolamento internazionale che ne è derivato. In un effetto a catena, i flussi migratori di chi fuggiva dall'Eritrea per unirsi alla diaspora, nella regione ma anche alla sua componente europea, non potevano che risentirne in maniera importante, con la plausibile prospettiva, nel lungo periodo, di una loro riduzione. Nel breve periodo, tuttavia, è prevalso un effetto "valvola di sfogo" e l'apertura del confine ha portato ad un fortissimo aumento degli arrivi eritrei in

Etiopia. Né gli interessi internazionali per gli sviluppi nel Corno d'Africa si fermano ai flussi migratori. Vanno ben oltre, essendo cresciuta notevolmente, in questi anni, la rilevanza geostrategica dell'ingresso del Mar Rosso per paesi che vanno dagli Stati Uniti a quelli europei, dalla Cina ai paesi del Golfo come Emirati Arabi e Arabia Saudita.

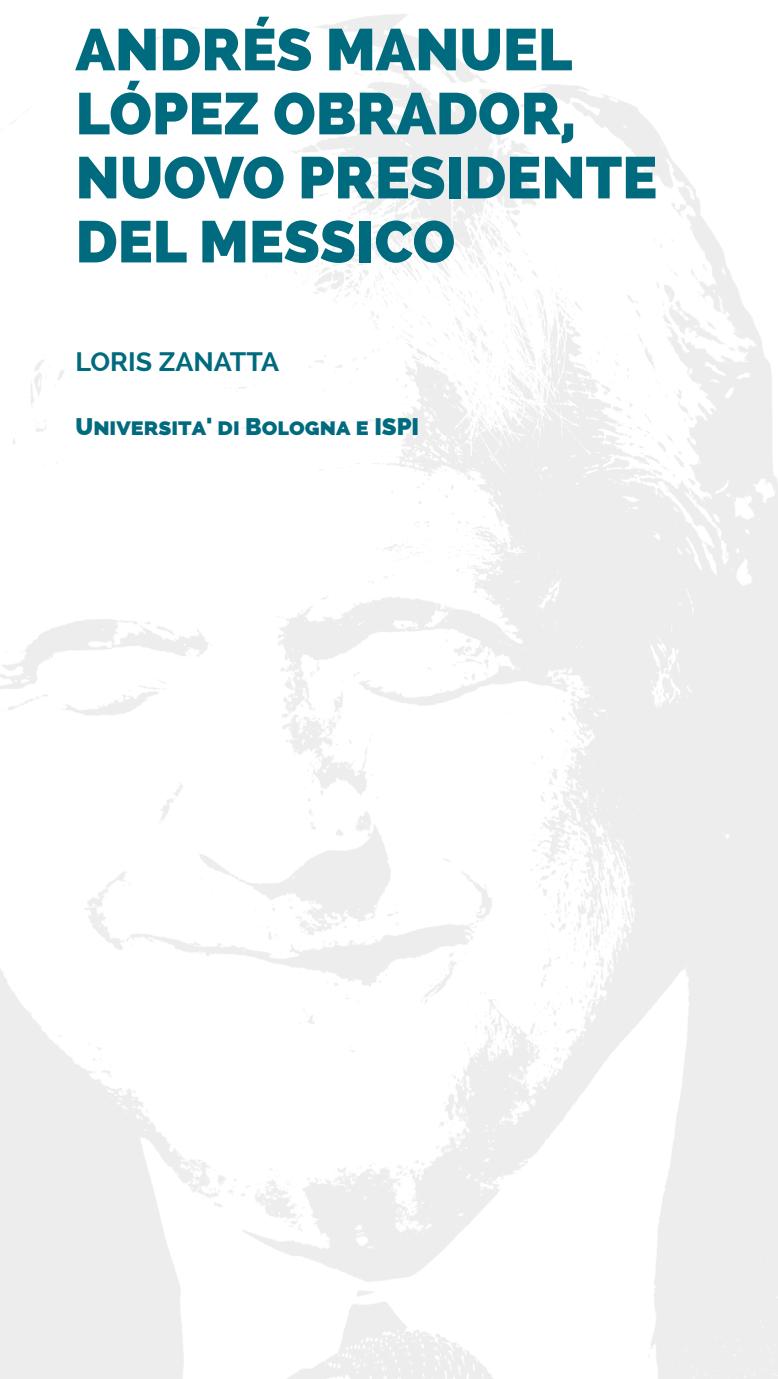
La nuova leadership di Abiy rimarca quindi ulteriormente la centralità acquisita da Addis Abeba nell'Africa di oggi, in particolare sul versante orientale. Pur in presenza di alcune contraddizioni e segnali di rallentamento, il 7,5% di espansione del Pil stimata per il 2018 mantiene l'Etiopia in cima alle performance di tutta la regione. Sul piano politico, si aggiunge ora la prospettiva che l'"autoritarismo di sviluppo" di stampo cinese seguito da Addis Abeba diventi un po' meno cinese – e Pechino potrebbe prenderne nota – e un po' più democratico. La tenuta di leadership, aperture democratiche e tassi di sviluppo, tuttavia, continuerà ad essere messa alla prova non solo dalle numerose incognite di uno dei paesi più complessi della regione, ma anche dalle grandi aspettative generate dall'avvento di Abiy.



ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, NUOVO PRESIDENTE DEL MESSICO

LORIS ZANATTA

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA E ISPI



Andrés Manuel López Obrador, il neo presidente messicano, sarà l'uomo del 2019 in America Latina. Nessuno come lui genera enormi aspettative: tra i messicani, che l'hanno sommerso di voti; e nel mondo, dove ci si aspetta riporti il Messico dove deve stare ma stenta a rimanere: nel consesso dei grandi paesi. Come sempre, e com'è ovvio, c'è chi ci crede e c'è chi dubita, ci sono gli entusiasti e i perplessi, i devoti e le Cassandre; tutti hanno le loro buone ragioni.

AMLO, com'è conosciuto, non è una meteora: è un politico di lungo corso e vecchia scuola. Di lungo corso perché ha governato Città del Messico e fa politica da un'intera vita; non è un dilettante allo sbaraglio, ma un uomo navigato, capace di essere ideologico come un redentore ma anche pragmatico come un amministratore. Ed è di vecchia scuola perché ha radici ben piantate nel robusto tronco del nazionalismo messicano; e dentro di esso nella sua anima sociale, quella che ebbe in Lazaro Cárdenas il suo nume.

È probabile che la sua luna di miele duri abbastanza a lungo e gli sia piuttosto benevola: perché gode di un enorme capitale di fiducia; perché così in basso è caduto il paese negli ultimi anni che basterà poco a dare un po' sollievo; perché promettere maggior giustizia sociale, meno disuguaglianza, più sicurezza e assoluta onestà genera simpatia; perché il mondo intorno sorride a coloro che invocano il "popolo" e inveiscono contro il "neoliberalismo"; perché tutti sono ora così spaventati da quel che farà Bolsonaro in Brasile da aver rimosso lo spaurocchio di Maduro cui fino a poc'anzi AMLO era accostato. Mica male, per cominciare.

Cosa farà? O cosa vuole fare? La sua priorità sono i poveri, dice. A sua guida ha invocato papa Francesco:

Loris Zanatta, Senior Advisor dell'ISPI, è professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, coordinatore del Corso di Laurea Magistrale in Scienze internazionali e diplomatiche all'Università di Bologna



chissà cosa direbbe Benito Juárez, che del nazionalismo azteca è il mostro sacro e che contro la Chiesa si batté finché visse, da fiero massone qual era. Ma i tempi cambiano, il Messico è cattolico come pochi e cattolico è il "popolo" che AMLO ha tanto a cuore e spesso in bocca; lo Stato laico è cosa superata. Per prima cosa ha aumentato il salario minimo, come coerenza vuole. Gli applausi, scontati, sono scrosciati. Poi? La sua bussola sarà l'antica ricetta nazionalista convertita sulla via di Damasco alla dottrina sociale cattolica: più Stato, più spesa sociale, più limiti al mercato, più protezione sindacale, austerità, frugalità, dignità. Governare è una scienza morale. Qualcuno dirà: finalmente. Io storco il naso: di nuovo?

Ma con prudenza: redentore ma anche amministratore, si diceva. E' vero che le fonti della sua ispirazione non sono diverse da quelle che ispirarono Chávez, o che il suo padrino Cárdenas colse un tempo in Castro, ma né lui è Chávez o Castro, né il Messico odierno è il Venezuela di venti anni fa o la Cuba di sessanta. Per questo dice di ispirarsi a Lula, il primo Lula: dalla parte dei poveri, ma con la casa in ordine. Ecco così promettere superavit fiscale e disciplina macroeconomica, tranquillizzare mercati e investitori, tenersi lontano da diatribe ideologiche, negoziare con Trump l'intesa sul nuovo Nafta e promettere di tenere il Messico dentro l'Alleanza del Pacifico. Ed eccolo scegliere ministri competenti e soprattutto moderati. Certo, gli inizi sono stati un po' scoppiettanti: ha già fatto a cornate col potere giudiziario e i mercati non sono stati per nulla felici del bizzarro referendum con cui ha messo la parola fine ai lavori per il nuovo aeroporto. Ma come non amare un Presidente

così? Presto prenderà nei cuori il vuoto lasciato dai miti latinoamericani che tanto piacciono agli europei.

I più infervorati seguaci parlano già di "quarta trasformazione storica". Sarà. Sfugge loro che danno in tal modo credito ai timori di chi già sospetta: non sarà il solito caudillo che in nome del "popolo" calpesta le libertà? Il consueto leader millenarista che si fa bello sperperando e lascia ai posteri un buco incolmabile? Forse il primo Chávez non era anch'egli "prudente"? E Fidel non insegnava che prima si "prende il potere" e poi si colpisce? E il vecchio Cárdenas? Mica fece solo la riforma agraria: consolidò un regime a partito quasi unico, una "dittatura perfetta" durata settanta anni! Del suo primo emule, José Luis Echeverría, meglio non parlare: planò sull'economia messicana come uno stuolo di cavallette. Lula aveva ereditato un paese riformato di fresco; in più gli toccò un decennio col vento forte a favore: eppure dopo due mandati la sua stella si stava già appannando. A chi crede in AMLO converrebbe ridurre le aspettative, invece di evocare fantasmi.

Ad oggi, infatti, il maggior rischio che corre AMLO è proprio questo: di deludere. E quanto più ci si aspetta, più aumenta. Il Messico è un paese inguaiato e complicato, articolato e contraddittorio: non c'è il toccasana e se ci fosse, nessuno l'avrebbe da solo. Ciò che gli serve è più legalità, più onestà, più inclusione, più stabilità: migliori istituzioni, insomma, miglior democrazia. A voler fare troppo, a volte, si fa danno. Ecco: AMLO avrà avuto successo se lascerà tra sei anni una casa più ordinata e solida di quella che ha trovato.



SHINZO ABE, PRIMO MINISTRO DEL GIAPPONE

AXEL BERKOFSKY

UNIVERSITÀ DI PAVIA E ISPI

Al Primo Ministro Shinzo Abe è arrivato il messaggio: l'opinione pubblica e l'elettorato giapponese non sono interessati alla riforma della Costituzione che prevede un cambiamento dell'articolo 9 (secondo il quale il Paese rinuncia alla guerra) con lo scopo di far diventare il Giappone quello che Abe e gli altri revisionisti affermano sarà un paese 'normale'. Invece, le quotidiane questioni, come il rapido invecchiamento della popolazione, le riforme del mercato del lavoro e altre riforme strutturali preoccupano molto di più i giapponesi. Abe è stato a lungo ossessionato da questa riforma della costituzione, e il suo partito, il Partito Liberal-Democratico, ha la maggioranza di due terzi in entrambi i rami del Parlamento, necessaria per avviare il processo. Ciononostante, è tutt'altro che chiaro se gli elettori giapponesi approverebbero la riforma se si svolgesse un referendum.

Negli ultimi mesi Abe deve aver ascoltato i suoi consiglieri politici con un minimo di buon senso: nel secondo semestre del 2018 gli hanno suggerito di non insistere sulla riforma costituzionale e di concentrarsi invece sul rapido invecchiamento della società giapponese, sulla fortemente necessaria immigrazione e su ulteriori riforme economiche e strutturali.

A onor del vero, Abe sarà ancora ossessionato dalla riforma costituzionale nel 2019, ma, almeno per ora, ha smesso di parlare del suo progetto di eliminare l'articolo 9 come se fosse stata questione di vita o di morte per il Giappone.

Il trend demografico giapponese è drammatico: la popolazione sta diminuendo di 400.000 persone l'anno e quasi il 30% dei giapponesi ha un'età superiore ai 65 anni, rispetto alla Germania dove la percentuale è del



21%, gli USA (15%) o l'India (meno del 6%). Ancor peggio, entro il 2040 la percentuale dei giapponesi con un'età pari ai 65 anni potrebbe aumentare e raggiungere il 40%. L'invecchiamento della società giapponese ha condotto a carenze di forza lavoro in innumerevoli settori e si valuta che entro il 2010 essa si ridurrà ulteriormente, passando dagli attuali 67,5 milioni a meno di 60 milioni.

A settembre 2018, il governo giapponese ha reagito e ha fatto qualcosa che inizialmente è apparso come un atto politico lungimirante: ha annunciato un ammorbidente della restrittiva normativa sull'immigrazione per aumentare il numero di lavoratori stranieri in Giappone e si è impegnato a stabilire uno speciale status per la residenza dei lavoratori stranieri scarsamente qualificati.

All'inizio di dicembre è stato presentato un disegno di legge per permettere l'ingresso in Giappone di un numero più elevato di operai stranieri nel tentativo di diminuire la mancanza di manodopera nel Paese. Tuttavia il disegno di legge è stato criticato perché sarebbe stato redatto con troppa fretta e potrebbe portare allo sfruttamento dei lavoratori stranieri. In esso sono previste due nuove categorie di visti per gli operai, in diversi settori. I lavoratori che appartengono alla prima categoria avranno il permesso di rimanere in Giappone per un massimo di 5 anni, ma non potranno portare le loro famiglie. La seconda categoria riguarda invece stranieri con maggiori competenze ai quali potrebbe essere permesso di portare le famiglie in Giappone e potrebbero presentare richiesta di residenza permanente.

Questo crea in effetti un sistema di immigrazione a due livelli che discrimina i lavoratori meno qualificati. Inoltre il disegno di legge non precisa quali settori siano coperti o quali competenze i lavoratori stranieri debbano avere per poter richiedere il visto in una delle due categorie.

Quel che è chiaro è che i lavoratori stranieri – di entrambe le categorie – dovrebbero lavorare in settori particolari, indicati come quelli in cui c'è scarsità di manodopera.

Il fatto di non permettere ai lavoratori stranieri della prima categoria di farsi raggiungere dalle loro famiglie è di certo profondamente discutibile da un punto di vista etico e morale e creerà controversie in futuro. Tokyo sarà senza dubbio criticata per aver adottato leggi sull'immigrazione disumane e per aver trattato gli immigrati temporanei come cittadini di seconda classe se non permetterà alla prima delle due categorie di immigrati di vivere in Giappone assieme alle loro famiglie.

Mentre il numero di lavoratori stranieri in Giappone è più che raddoppiato negli ultimi dieci anni e attualmente nel paese vi sono 1,3 milioni di lavoratori stranieri, Tokyo – nell'ambito della nuova normativa sull'immigrazione – prevede di permettere entro il 2015 a un massimo di 500.000 lavoratori scarsamente qualificati di lavorare in Giappone.

Mentre la normativa prende in considerazione la questione della mancanza di forza lavoro, il concetto di Abe a proposito di 'immigrazione' non aiuta in alcun modo a 'ringiovanire' la società in rapido invecchiamento del paese e – almeno per ora – sembra più una soluzione per il breve termine che una politica sostenibile per avere risultati sul lungo termine.

Per sicurezza, all'inizio dell'anno Abe ha chiarito che non vuole assolutamente che degli stranieri si stabiliscano nel Paese in maniera permanente: "Non stiamo adottando una politica che permetterà alle persone di stabilirsi permanentemente nel nostro paese o



di diventare "immigrati"; il nuovo sistema che stiamo costruendo si fonda sull'idea che gli stranieri lavoreranno per un periodo di tempo limitato in quei settori che stanno patendo per la mancanza di manodopera, in alcuni casi senza portare le loro famiglie." Presumibilmente questa può essere chiamata 'immigrazione' se accettiamo una definizione che includa il permesso per i lavoratori stranieri di rimanere in Giappone come 'cittadini di seconda-classe', per un periodo di tempo limitato e senza le loro famiglie.

Sul fronte economico, Tokyo - sotto la guida di Abe - nel 2018 ha dimostrato di essere preparata per mostrare la propria leadership nei confronti del protezionismo mal gestito e alle ciance relative all' 'America-First' del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump.

Nel mese di luglio 2018 il Giappone ha ratificato la Trans-Pacific Partnership (TPP), un poderoso accordo di libero scambio inter-regionale dal quale gli Stati Uniti di Trump si sono ritirati a gennaio 2017. Inoltre, Tokyo ha assunto un ruolo di sempre maggior preponderanza nel promuovere la rapida adozione della Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), un accordo di

libero scambio Asia-Pacifico che coinvolge 16 paesi tra cui il Giappone, appunto, la Cina, l'Australia e la Corea del Sud. Secondo il 'Free and Open Indo-Pacific' (FOIP) di Tokyo, nel 2018 il Giappone di Abe ha anche continuato a rafforzare i propri legami economici, commerciali, di sicurezza e difesa con USA, India e Australia. Sebbene Tokyo non lo ammetta, il FOIP che promuove ha come scopo di competere con la 'Belt and Road Initiative' (BRI) di Pechino e di far riguadagnare al Giappone l'importanza politica che ha perduto tra i paesi asiatici e del sud est asiatico da quando - nel 2013 - è stata annunciata la BRI. Il principale obiettivo del FOIP giapponese è promuovere quella che è definita come la 'connettività' tra Asia, Medio Oriente e Africa.

Insomma, il 2018 è stato un anno politicamente buono per il Primo Ministro giapponese, anche se le politiche succitate e aventi come obiettivo quello di fare fronte all'invecchiamento della società e alla scarsità di manodopera sembrano ancora imperfette e sono per alcuni aspetti discriminatorie.

Di certo ci sarà da lavorare nel 2019.