



IL MONDO CHE VERRÀ
10 DOMANDE PER IL 2021

ISPI

10 DOMANDE

LA GRANDE DIVISIONE

VACCINO: PER MOLTI O PER POCHI?

Peter J. Hotez (Baylor College of Medicine)

ECONOMIA GLOBALE: RIPRESA A DUE VELOCITÀ?

*Jean-Paul Fitoussi and Francesco Saraceno
(Sciences Po e LUISS)*

PIÙ DISUGUAGLIANZE, PIÙ INSTABILITÀ?

- **L'EUROPA E LA CRISI:
DEMOCRAZIA VS DISUGUAGLIANZE**
Alberto Martinelli (Università di Milano e ISPI)
- **MEDIO ORIENTE: SARÀ (DI NUOVO)
PRIMAVERA?**
*Maha Yahya (Malcolm H. Kerr Carnegie Middle
East Center)*

DEBITO: UNA LEGGEREZZA INSOSTENIBILE?

Jean-Claude Trichet (Presidente BCE 2003-2011)

MIGRAZIONI: PRONTI PER UNA NUOVA ONDATA?

Hanne Beirens (Migration Policy Institute)

DOPO LA PANDEMIA

TURCHIA: L'ANNO DELLA VERITÀ?

Soli Özel (Kadir Has University e Institut Montaigne)

EUROPA: TEMPO DI DIVENTARE GRANDE?

Antonio Villafranca (ISPI)

CLIMA: LA PANDEMIA CI SALVERÀ?

Camilla Bausch (Ecologic Institute)

L'AMERICA E IL MONDO: AMICI COME PRIMA?

Richard Fontaine (CNAS)

TENSIONI USA-CINA: TIME OUT?

*Michael Pettis (Peking University, Beijing and
Carnegie-Tsinghua Center)*

TO WATCH

DEAL to watch 2021

JCPOA

Aniseh Bassiri Tabrizi (RUSI)

COUNTRY to watch 2021

GERMANIA

Tonia Mastrobuoni ("La Repubblica")

SUMMIT to watch 2021

IL G20 ITALIANO

Giampiero Massolo (ISPI)

LEADER E CRISI to watch 2021

ABIY AHMED E IL CONFLITTO DEL TIGRAY

Jon Abbink (African Studies Centre Leiden)

HOTSPOT to watch 2021

TAIWAN

Michael Schuman (giornalista e scrittore)

**IL MONDO
CHE VERRÀ
2021**

10 DOMANDE

ISPI

ITALIAN INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL
POLITICAL STUDIES

**IL MONDO CHE VERRÀ
2021**



LA GRANDE DIVISIONE



VACCINO: PER MOLTI O PER POCHI?

Peter J. Hotez
Baylor College of Medicine

Entriamo nel 2021 con evidenti segnali di come una pandemia possa mandare in pezzi l'economia globale e destabilizzare l'assetto delle nazioni. Dopo quasi vent'anni di costante riduzione della povertà attraverso il perseguimento degli Obiettivi Globali, la malattia da coronavirus 2019 (Covid-19) ha catapultato oltre 100 milioni di persone in [condizioni di povertà estrema](#), e causato contemporaneamente il crollo di mercati petroliferi, compagnie aeree e altri comparti industriali. E non solo. La pandemia ha alterato i risultati delle elezioni presidenziali statunitensi, fomentato migliaia di persone a Berlino in un tentativo fallito di prendere d'assalto il Bundestag (il parlamento tedesco) [in seguito a una serie di proteste](#) contro l'uso delle mascherine e del vaccino, e approfondito le disparità economiche in America Latina.

Tuttavia cambiamenti così profondi nell'assetto geopolitico internazionale non sono esclusivi

***Peter J. Hotez**, Dean della National School of Tropical Medicine e professore di pediatria e virologia molecolare e microbiologia presso il Baylor College of Medicine, dove è anche capo della sezione di medicina tropicale pediatrica e della cattedra di pediatria tropicale del Texas Children's Hospital.*

di questa pandemia da Covid-19. Già in passato, epidemie di vaiolo e morbillo hanno decimato le popolazioni native americane e facilitato le conquiste europee nell'emisfero occidentale. In tempi a noi più vicini, [fra il 2015 e il 2017](#) l'infezione da virus Zika ha prosciugato quasi 18 miliardi di dollari dall'economia delle regioni dell'America Latina e dei Caraibi e nel 2019 un'epidemia di Ebola nella Repubblica Democratica del Congo ha minacciato di destabilizzare gli equilibri in Africa Centrale.

VACCINI E POVERTÀ

Non ci sono dubbi che l'impatto dei vaccini vada ben oltre la funzione di prevenzione delle malattie infettive globali e di promozione della salute pubblica. Le riflessioni su un "vaccino contro la povertà" partono dall'analisi del declino economico appena ricordato, oltre che dalle evidenze che collegano la diffusione di malattie al rallentamento dello sviluppo fisico ed emotivo dei bambini, a una [riduzione della produttività agricola e all'andamento delle gravidanze](#).

Queste considerazioni già emerse negli studi condotti negli anni '90 dalla Banca Mondiale e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), hanno portato all'inclusione di malattie infettive quali HIV /AIDS, tubercolosi, malaria e le malattie tropicali trascurate, fra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite. Le stesse riflessioni sono alla base degli sforzi dei partenariati per lo sviluppo di prodotto (PDP) che collaborano, senza fini di lucro, con l'industria per la messa a punto di vaccini anti povertà di nuova generazione per garantire la salute

in maniera universale. I PDP per i vaccini sono stati istituiti con l'obiettivo di sviluppare nuovi prodotti di immunizzazione per i paesi a reddito medio-basso (LIMC) in Africa, Medio Oriente, America Latina e Asia dove permane un'elevata diffusione delle malattie legate alla povertà come la malaria e le malattie tropicali trascurate. Malaria e schistosomiasi in Africa, leishmaniosi in Medio Oriente e Nord Africa, malattia di Chagas in America Latina, sono solo alcune delle piaghe che i PDP cercano di combattere. Oggi, alcuni di questi stessi partenariati per lo sviluppo di prodotti vaccinali iniziano a rivolgere la loro attenzione verso il Covid-19.

VACCINI E POLITICA ESTERA

Attorno al concetto di ["diplomazia dei vaccini"](#) si è andato formando, quasi vent'anni fa, un secondo e più moderno quadro di riferimento per i vaccini, che vedeva le campagne di immunizzazione non solo quali motori di crescita economica, ma anche come uno strumento potente, e storicamente rilevante, di politica estera. Negli anni che seguirono la scoperta del primo vaccino contro il vaiolo nel 1796, e durante il periodo delle guerre napoleoniche, il medico britannico Edward Jenner utilizzò le potenzialità offerte dal suo vaccino e dal metodo impiegato per svilupparlo come uno strumento di promozione delle [relazioni diplomatiche con la Francia](#). Verso la fine degli anni '50, Stati Uniti e Unione Sovietica iniziarono a collaborare allo sviluppo del vaccino antipolio e negli anni '60 unirono le forze per eradicare il vaiolo. Per un breve periodo le due nazioni preferirono

ignorare le differenze che avevano caratterizzato la Guerra Fredda come pure le rispettive alleanze economiche e politiche allo scopo di salvare vite umane e scelsero di collaborare allo [sviluppo di biotecnologie vaccinali innovative](#). Successivamente, in particolare negli anni in cui fui chiamato a rivestire il ruolo di inviato per la Scienza per l'Amministrazione Obama e il Dipartimento di Stato, io stesso provai a riproporre questo approccio concentrando i miei sforzi su collaborazioni per lo sviluppo di vaccini tra istituti di ricerca negli Stati Uniti e nazioni a maggioranza musulmana in Medio Oriente e Nord Africa. Medio Oriente e Nord Africa sono fra le tante regioni del mondo ad essere state "lasciate indietro" in termini di capacità di sviluppo dei vaccini. Altre regioni in cui rimane molto da fare in questo ambito sono vaste zone dell'America Latina e dei Caraibi e tutta l'Africa subsahariana.

VACCINI COVID-19

L'arrivo del Covid-19 nel 2020 è stato accompagnato dalla polarizzazione dei due estremi della diplomazia sui vaccini. Di fronte all'evidenza che il Covid-19 potesse presentare un potenziale pandemico, uno sviluppo sicuramente positivo è stata la nascita dello strumento COVAX. COVAX, codiretto dall'alleanza per i vaccini (Gavi), dall'OMS e dalla coalizione per l'innovazione in materia di preparazione alle epidemie (CEPI), è finalizzato a supportare lo sviluppo, la produzione e la distribuzione dei nuovi vaccini Covid-19. [COVAX punta a estendere in maniera equa ai paesi a](#)

[reddito medio-basso \(LMIC\)](#) la distribuzione dei vaccini di ultima generazione: vaccini mRNA, vaccini vettoriali adenovirali e vaccini basati su proteina ricombinante. Diversamente, i paesi LMIC avrebbero accesso esclusivamente ai sistemi di immunizzazione a virione intero inattivato (WIV) [tradizionali o con approcci diversi](#), o perfino a vaccini di dubbia qualità. Per promuovere un accesso equo all'innovazione, COVAX raccoglie fondi da paesi donatori fra i quali il governo del Regno Unito spicca con il contributo più generoso. COVAX inoltre lavora perché sia mantenuta una governance globale dei vaccini Covid-19. Questo significa indirizzare i vaccini attraverso un processo di prequalificazione da parte dell'OMS che ne certifica qualità, sicurezza ed efficacia oppure avviare la revisione presso una delle "rigorose" agenzie di regolamentazione in Europa, Giappone o Stati Uniti¹⁰. Solo per fare un esempio, in questo momento in India operano alcuni dei più importanti produttori di vaccini che collaborano con l'OMS per la prequalificazione del vaccino e con il COVAX per le attività di finanziamento e di distribuzione.

Una forma di opposizione alla diplomazia vaccinale è quella che il governo degli Stati Uniti dimostra rifiutandosi di contribuire all'iniziativa COVAX, ordinando l'uscita dall'OMS e persino firmando nel dicembre 2020 un ordine esecutivo "America First" che rivendica "l'accesso prioritario" ai vaccini Covid-19¹¹. Ed ancora, produttori vaccinali in Russia e Cina che testano o approvano vaccini di

in questo modo lo scrutinio da parte di rigide autorità di regolamentazione, ma negoziano accordi bilaterali con nazioni in America Latina, Asia e Africa per vendere vaccini o proporre attività di produzione congiunta. Il termine "vaccinazionalismo" descrive questa inversione di tendenza in materia di cooperazione internazionale. Altra forza contraria, e di respiro sempre più globale, è quella del movimento anti vaccini, in alcuni casi legata anche a [estremismi politici](#). A tutto questo si aggiunge infine l'aggressivo programma internazionale di [disinformazione antivaccini](#) da parte del governo russo.

Risolvere le differenze, ripristinare la diplomazia dei vaccini. L'ecosistema del vaccino Covid-19 è fragile, complesso e mutevole. Dopo un inizio difficile, le cose sembrano avere preso una direzione più positiva. Il sistema di finanziamento COVAX è migliorato e i produttori di vaccini mRNA continuano a collaborare con COVAX nonostante i complessi processi produttivi, i costi e gli onerosi requisiti di mantenimento della catena del freddo. Tuttavia, nel prossimo futuro, l'approvvigionamento di vaccini verso i paesi LMIC potrebbe ancora dipendere in larga misura da vaccini adenovirali prodotti da case farmaceutiche multinazionali o da aziende russe e cinesi, oltre che da vaccini a virione intero inattivato a basso costo e, in misura ridotta, da vaccini proteici ricombinanti prodotti negli stessi paesi LMIC. Le organizzazioni che producono questo tipo di vaccini tradizionali sono membri della DCVMN, la rete di produttori di vaccini

per i paesi in via di sviluppo. La buona notizia è che Russia e Cina continuano a coinvolgere l'OMS per le procedure di prequalificazione, e che la Russia ha da poco lanciato una nuova partnership di sviluppo con una multinazionale farmaceutica con sedi in Europa e nel Regno Unito. Il nuovo presidente degli Stati Uniti si è impegnato a riportare il paese nell'OMS, e forse nel COVAX, facendo prevedere una possibile revoca dell'ordine esecutivo America First.

CONCLUSIONE

Le istituzioni politiche di tutto il mondo rispondono a ogni grande epidemia o pandemia con l'istituzione di nuove infrastrutture e nuovi meccanismi volti a garantire una risposta vigorosa che metta al centro la sicurezza sanitaria. Tuttavia, l'ecosistema del vaccino Covid-19 deve ancora superare importanti lacune e non dispone di un sistema sufficientemente finanziato per ricerca, sviluppo, formazione e *capacity building* per la produzione e la distribuzione dei nuovi vaccini. Il Covid-19 rappresenta la terza importante infezione da coronavirus con potenziale pandemico di questo secolo, e questo ci lascia ipotizzare che potrebbe non essere l'ultima. La sfida più urgente è quella di sostenere lo sviluppo di vaccini universali contro i coronavirus o contro altri virus potenzialmente pandemici oltre che migliorare l'accesso a tecnologie vaccinali di ultima generazione. Sarà inoltre necessario rafforzare le autorità nazionali di regolamentazione che attualmente non soddisfano gli standard più rigorosi. A oggi, il



finanziamento di questi sforzi dipende ancora fortemente dal contributo degli Stati Uniti e dei governi europei oltre che della Fondazione Gates, senza una convinta partecipazione di tutte [le nazioni del Gruppo dei 20 \(G20\)](#). Infine, bisognerà identificare meccanismi internazionali di contrasto alle pericolose manifestazioni di estremismo anti-scientifico.



ECONOMIA GLOBALE: RIPRESA A DUE VELOCITÀ?

Jean-Paul Fitoussi e Francesco Saraceno
Sciences Po e LUISS

Jean-Paul Fitoussi, professore emerito all'Institut d'Etudes Politiques de Paris (SciencesPo) e all'Università LUISS Guido Carli, Roma. È membro del Center for Capitalism and Society presso la Columbia University. Dal 2013 è Co-Presidente dell'HLEG (High-Level Expert Group presso l'OCSE) sulla "Misurazione delle performance economiche e del progresso sociale". Ha contribuito alla creazione e allo sviluppo della BERS. **Francesco Saraceno**, professore di macroeconomia internazionale ed europea a Sciences Po e alla LUISS. È vicedirettore dell'OFCE, l'osservatorio francese di congiunture economiche, e membro del comitato scientifico della Luiss School of European Political Economy.

La crisi del Covid non ha colpito tutti i paesi allo stesso modo. Da tempo abbiamo capito che gli shock simmetrici hanno quasi sempre delle conseguenze asimmetriche. Se già all'interno di zone omogenee (come la zona euro) le differenze sono marcate, ciò che colpisce è soprattutto la differenza tra macroregioni. Nell'ottobre scorso il FMI nel suo *World Economic Outlook* prevedeva nel 2020 un calo del PIL del 5,8% per i paesi avanzati (tra questi, -8,3% per l'eurozona e -4,3% per gli Stati Uniti). I paesi del gruppo *Emerging and Developing Asia* hanno fatto molto meglio (-1,7%); la Cina, che ha mandato in lockdown solo la regione di Wuhan all'inizio dell'anno, riesce addirittura (sempre nella previsione del FMI) ad avere crescita positiva (+1,9%). Queste stime risalgono a prima della seconda ondata. È probabile che questa, che ha colpito in maniera più marcata Europa e Stati Uniti, aumenti ulteriormente la divaricazione. Non solo la crisi ha colpito più duramente i paesi

avanzati; il rimbalzo previsto sarà più marcato nei paesi asiatici emergenti (+6,3% nel 2021) che nell'Eurozona (+5,2%) o negli Stati Uniti (+2,9%).

Non vi è nulla di sorprendente nel fatto che il tasso di crescita di paesi emergenti e in via di sviluppo sia strutturalmente più elevato di quello di paesi maturi, con stock di capitale più importanti. Il consenso tra gli economisti sulla cosiddetta convergenza (in condizioni non patologiche) è abbastanza elevato. L'Europa poi, ha avuto tassi di crescita particolarmente deludenti nello scorso decennio, causati da politiche sciagurate. La migliore performance dei paesi asiatici durante la crisi e le previsioni sul loro rimbalzo molto più marcato, invece, spingono ad interrogarsi. Cosa spiega questo maggiore dinamismo anche nella capacità di reagire ad uno shock esterno?

Possiamo intanto notare cosa non spiega la differenza in performance. Quasi tutti i paesi dell'Asia orientale hanno sostenuto l'economia con politiche monetarie e di bilancio espansive. Ma la dimensione dello stimolo macroeconomico (in particolare lo stimolo di bilancio) è di misura comparabile a quella dei paesi avanzati, e non può quindi da sola spiegare la maggiore resistenza delle economie asiatiche. Anche le dinamiche del consumo interno durante i lockdown primaverili sono state simili a quelle di altre regioni e non possono spiegare la differenza in performance.

Un fattore che ha invece giocato a favore delle economie asiatiche è la maggiore efficienza nel contenere la crisi sanitaria. In primo luogo, le

autorità sanitarie hanno quasi ovunque reagito con prontezza alla crisi. Poi, una volta riportata sotto controllo la pandemia hanno messo in atto misure efficienti di test e tracciamento. Su entrambi i fronti i paesi asiatici hanno fatto meglio rispetto ad altre regioni, probabilmente a causa dell'esperienza nel fronteggiare precedenti pandemie. Il "learning by doing" è un fattore importante della produttività come l'ha fatto presente Kenneth Arrow. Per questo la seconda ondata è stata molto meno violenta quando non, come nel caso cinese, virtualmente inesistente. Così la regione ha potuto ripartire prima e, soprattutto, consolidare il rimbalzo del secondo trimestre mentre il resto dell'economia mondiale rientrava in sia pur parziali lockdown. Inoltre, la ripresa della regione è stata stimolata dal boom di esportazioni di apparecchiature e forniture mediche e sanitarie e dalle esportazioni di elettronica e prodotti per la casa, la cui domanda mondiale è aumentata durante la pandemia. Aver potuto evitare la caduta del PIL autunnale, oltre all'ovvio impatto sulla crescita dell'anno in corso, ha limitato i danni permanenti all'economia. Le economie asiatiche non hanno subito l'ondata di fallimenti che in alcuni paesi era stata evitata nel primo semestre ma sta colpendo inesorabile in questa fine d'anno. La base su cui costruire il rimbalzo del 2021, dunque, è più solida di quanto non sia in altre regioni.

Ma non tutto è roseo. La pandemia ha provocato ovunque un aumento delle disuguaglianze perché l'impatto sul mercato del lavoro è stato più violento tra i lavoratori a basso reddito. Se

nei paesi avanzati e specialmente in Europa questo impatto è stato mitigato dalle misure di sostegno ad occupazione e reddito (ma fino a quando dureranno? Riusciranno a limitare l'aumento delle disuguaglianze nei prossimi anni? Il passato non ci lascia ben sperare!), nei paesi asiatici la protezione sociale è significativamente meno sviluppata.

In Asia, anche l'accumulazione di capitale umano l'investimento e quindi la crescita futura rischiano di risentire dell'insufficiente protezione dello stato sociale. Imprese e famiglie hanno dovuto far fronte ai bisogni immediati decumulando risparmi (o accumulando un debito privato che già prima della crisi era in alcuni paesi molto elevato) e sacrificando investimento in istruzione e in capitale fisico. I fallimenti d'impresa e la rottura di rapporti di lavoro consolidati potrebbero portare alla perdita di know-how e capitale intangibile e alla lunga avere un impatto sulla produttività. Se queste tendenze non si invertissero rapidamente, le prospettive di medio periodo potrebbero soffrirne. Occorre tuttavia relativizzare. La zona asiatica non è omogenea: i paesi che la compongono sono caratterizzati da livelli di sviluppo diversi, e parecchi hanno

un livello di capitale umano molto alto. Basta pensare alla Corea del Sud. L'impatto sull'accumulazione di capitale umano sarà quindi necessariamente diverso.

Infine, ma non da ultimo, la pandemia potrebbe lasciarci in eredità una riorganizzazione della produzione globale, in particolare con un accorciamento delle catene del valore. Se questo avvenisse, i paesi dell'est asiatico dovrebbero a loro volta riorganizzare le loro filiere produttive, un'operazione che potrebbe rivelarsi alquanto complessa.

Insomma, i paesi emergenti del continente asiatico e in particolare la Cina hanno sopportato meglio la crisi del Covid e avranno almeno nel breve periodo un rimbalzo più marcato. Tuttavia, la crisi ha esacerbato alcune debolezze strutturali di alcune di queste economie e ne ha rivelate di nuove. Anche per questi paesi il quadro dei prossimi anni è pieno di incognite.

In generale è il mondo intero ad essere su una china pericolosa, che potrebbe condurlo ad un lungo periodo di crescita stagnante e di benessere minore. Ma nulla è ineluttabile: come diceva Keynes, il nostro destino è nelle nostre mani.



PIÙ DISUGUAGLIANZE, PIÙ INSTABILITÀ?

L'Europa e la Crisi: Democrazia vs Disuguaglianze

Alberto Martinelli
Università di Milano e ISPI

Le disuguaglianze economiche e sociali, in crescita da tempo in gran parte del mondo, si sono approfondite anche all'interno dei paesi dell'Unione Europea a seguito di due gravi crisi, la crisi economico-finanziaria globale del 2008 e la pandemia da Covid-19, che li hanno investiti nel corso di poco più di un decennio. L'aumento delle disuguaglianze provocherà una nuova ondata di proteste e una situazione di radicalizzazione sociale e instabilità politica? È probabile, ma senza provocare effetti traumatici e cambiamenti di regime politico.

L'aumento delle disuguaglianze di reddito, di consumo, e dell'accesso ai servizi essenziali, causato dalle crisi economiche, ha storicamente alimentato proteste sociali intense e diffuse, e talvolta anche processi rivoluzionari. Si pensi al legame tra carestie e rivolte in epoca premoderna, alla crisi finanziaria dell'*ancien regime* e alla Rivoluzione Francese, agli effetti

della grande depressione degli anni Trenta sull'affermazione del nazismo in Germania e, più recentemente, alla rivolta per l'aumento del prezzo del pane che ha innescato le 'primavere arabe' di 10 anni fa o al movimento dei *gilets jaunes* in Francia. Il nesso tra disuguaglianza (e connesso senso d'ingiustizia sociale) e protesta collettiva esiste, ma non è diretto e cambia in base ad alcune variabili fondamentali, in particolare alla dialettica movimento-istituzione e alla risposta dei detentori del potere, che dipende a sua volta dalla natura del regime politico.

Già negli anni precedenti la pandemia, si sono manifestate forme di protesta in Europa che sembrano confermare il nesso con la crescita delle disuguaglianze, catalogabili in diversi tipi di protesta: contro il potere delle imprese multinazionali e della finanza internazionale (come il movimento degli *indignados* in Spagna), contro l'emarginazione sociale (come la ribellione dei giovani emarginati delle *banlieue* parigine), contro la deriva autoritaria di governi sovranisti (come quello polacco e ungherese), proteste nazional-populiste identitarie o negazioniste. Queste proteste proseguiranno nei prossimi mesi (dopo la 'sospensione' dovuta alla pandemia), ma continueranno ad avere un carattere limitato e frammentato, senza dar vita a un movimento ampio e organizzato capace di provocare una crisi di regime. Vediamo perché.

Come la sequenza di fasi che ha scandito la crisi globale del 2008 in Europa (crisi finanziaria, stagnazione economica, crisi del debito sovrano,

crescente disoccupazione e sottoccupazione, aumento della povertà) non è arrivata all'ultima mutazione in una crisi politica di sistema, come avvenne nella storica crisi degli anni Trenta, così anche la nuova gravissima crisi pandemica, che ha investito l'Europa, ancora non uscita del tutto dalla precedente, in forma anche più repentina e violenta rispetto ad altre aree del mondo, non produrrà una radicalizzazione di massa della protesta; finora, anzi, sembra aver ottenuto l'effetto opposto di affievolire, 'sospendere', le proteste in corso, in virtù della combinazione di due atteggiamenti apparentemente opposti, da un lato, la preoccupazione predominante per la propria sopravvivenza individuale (e quella delle persone più vicine), dall'altro, un sentimento di solidarietà collettiva che favorisce più la collaborazione che la protesta, pone l'accento più su ciò che ci unisce che su ciò che ci divide.

Nel prossimo futuro diversi fattori ostacoleranno la radicalizzazione di massa della protesta, la frammentazione dei movimenti, la difficoltà di istituzionalizzarsi con obiettivi comuni e un'organizzazione stabile. Anche il ruolo giocato dai social media efficacissimi per lanciare un flash mob, mobilitare un gran numero di persone in tempi brevissimi, con un raggio di azione assai ampio e costi molto ridotti, non risolverà il dilemma della istituzionalizzazione; il fattore che più ostacolerà la radicalizzazione in Europa (a differenza di quanto accadrà in altre regioni del mondo) sarà l'esistenza dell'Unione Europea e del 'modello sociale europeo' che con il programma Next Generation EU ha dato

una risposta tempestiva, di qualità e di entità assai rilevante alla crisi pandemica. In un regime politico liberal-democratico come quello dell'UE e dei suoi stati membri, la risposta dei governi alle crisi è infatti di tipo riformista e può innescare un circuito virtuoso tra protesta e riforme. Il welfare state, che è aspetto fondante del progetto di integrazione politica europea, ha consentito un'assistenza sanitaria universalistica a prezzi contenuti per i cittadini europei e una mitigazione dei costi sociali e psicologici della pandemia, ha evitato licenziamenti di massa, limitato gli effetti pur gravi della crescita delle disuguaglianze tra gli stati membri e al loro interno. Ci sono stati ritardi, errori, incapacità, inefficienze colpevoli (ancorché più da parte dei governi nazionali e locali che delle istituzioni europee) e continuano quindi a esserci numerosi motivi di protesta, ma nel complesso l'Unione esce rafforzata dalla crisi pandemica perché la maggioranza dei cittadini europei ha compreso che la risposta sovranazionale è più efficace e solidale di quella sovranista.



PIÙ DISUGUAGLIANZE, PIÙ INSTABILITÀ?

Medio Oriente: Sarà (di nuovo) Primavera?

Maha Yahya

Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center

La disuguaglianza favorisce l'instabilità. Ciò è particolarmente vero quando essa si sovrappone a un crescente senso di ingiustizia, al dilagare della corruzione e al declino della fiducia nei leader politici, nei partiti e nelle istituzioni.

La pandemia e le misure associate al contenimento del Covid-19 hanno avuto un impatto negativo sulla crescita economica, sull'afflusso di capitali e sulla produttività in tutto il mondo. Maggiormente colpiti dai loro effetti a catena sono stati i più vulnerabili delle nostre società.

In Medio Oriente e Nord Africa la pandemia causata dal Covid-19 e le misure per il suo contenimento hanno amplificato le disuguaglianze economiche e sociali preesistenti, approfondendo le gravi e prolungate sofferenze. La pandemia è la quarta crisi che colpisce questa regione nell'ultimo decennio, dopo le rivolte della primavera araba, il **declino** dei prezzi del petrolio nel 2014-2016 e il riemergere nel 2019 delle

Maha Yahya, direttrice del Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center. Focus della sua ricerca: la violenza politica e la politica dell'identità, il pluralismo, lo sviluppo e la giustizia sociale dopo le rivolte arabe, le sfide e le implicazioni politiche e socio-economiche della crisi dei migranti e dei rifugiati

proteste nei paesi risparmiati alla prima ondata di rivolte del 2010-2011.

Per di più, **un decennio dopo**, i motivi del malcontento politico e socioeconomico di fondo che hanno scatenato le rivolte devono ancora trovare soluzione. Il ridimensionamento autoritario, la mancanza di rappresentanza politica, il crescente divario tra ricchi e poveri, la percezione sempre più diffusa di una **corruzione endemica**, il crollo della fiducia nelle istituzioni e nella leadership e l'assottigliamento delle aspettative per il futuro rimangono evidenti in tutta la regione. Milioni di persone, rifugiati o sfollati interni, che vivono in condizioni deprecabili, sono fuggiti dalle loro case in cerca di sicurezza. Centinaia di migliaia di altri cittadini provenienti dai paesi arabi cercano di emigrare in paesi meno turbolenti.

Scampati alla prima ondata, nel 2019 Algeria e Sudan sono stati investiti dalla nuova ondata di proteste. Manifestazioni di massa si sono susseguite anche in Iraq e in Libano contro i leader politici, che si erano arricchiti con la corruzione, impoverendo le loro società e i loro cittadini. E in paesi come l'Egitto e la Siria, la gente è scesa in strada nonostante l'acuirsi dell'autoritarismo e dell'illegalità.

Il Covid-19 è stato sfruttato per inibire queste proteste, poiché le misure di contenimento e i timori per la salute sono stati usati per costringere le persone a restare a casa. Tuttavia, è probabile che i manifestanti scendano nuovamente in piazza una volta che questi timori saranno placati o se le popolazioni

sentiranno di avere relativamente meno da perdere impegnandosi in azioni collettive piuttosto che accettare condizioni in progressivo deterioramento.

L'impatto socioeconomico della pandemia sarà gigantesco ed avrà conseguenze profonde e durature. La povertà e la disuguaglianza si stanno espandendo rapidamente, anche se a un ritmo disomogeneo tra i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa. Le economie della regione registrano saldi fiscali negativi e centinaia di migliaia di persone hanno perso il lavoro. Questo è un dato sconvolgente in un mondo arabo dove quasi la **metà della popolazione** è al di sotto della soglia di povertà e la disoccupazione media è il doppio della media globale.

Un **recente rapporto** del Fondo Monetario Internazionale (FMI), ha sottolineato come il "doppio smacco" dei lock-down e il conseguente crollo della domanda e dei prezzi del petrolio abbiano colpito duramente i paesi esportatori. Il FMI stima inoltre che nel 2020 il prodotto interno lordo (PIL) della regione si ridurrà del **5,7%** e nei paesi colpiti da conflitti del 13%, anche se la spesa è aumentata a seguito delle **misure** adottate per combattere le conseguenze economiche della pandemia da Covid-19. Ciò corrisponde a una previsione un aumento del deficit fiscale e del debito pubblico. In questo contesto è improbabile che gli Stati Arabi possano continuare a produrre consenso sociale attraverso il sovvenzionamento di beni e servizi e la promessa di occupazione nel settore pubblico. Non c'è quindi da stupirsi se,

secondo le previsioni, solo quest'anno circa **45 milioni di persone** in tutto il Medio Oriente e il Nord Africa cadranno in povertà. Nel frattempo le donne stanno pagando lo scotto della pandemia. La maggior parte dei posti di lavoro persi, soprattutto nel settore informale, era occupato da donne. E come le donne di tutto il mondo, anche le donne arabe stanno subendo il peso di un significativo aumento della violenza domestica.

I paesi **fragili e coinvolti** in conflitti sono stati colpiti ancora più duramente. La maggior parte di essi si trova ad affrontare un indebolimento dell'attività economica e un calo delle rimesse di almeno il **20%**. Tutto questo sta accadendo in un contesto di instabilità politica cronica, di espansione della povertà e della vulnerabilità sociale, di debolezza delle istituzioni, crisi delle infrastrutture e di crescenti sfide alla sicurezza. Alcuni paesi hanno colto l'occasione per

reprimere ulteriormente il dissenso. Nell'ultimo anno le autorità algerine hanno sfruttato il lockdown imposto dal coronavirus per **soffocare** il movimento di protesta all'interno. Nei Paesi in guerra, come la Siria, l'Iraq, lo Yemen e la Libia, le parti in **conflitto** hanno strumentalizzato la pandemia a fini politici, mettendo a repentaglio le forniture mediche transfrontaliere e gli aiuti umanitari, di cui vi è un disperato bisogno.

Dieci anni fa, le rivolte arabe erano espressione della richiesta di giustizia sociale e libertà. La pace sociale non è ottenibile con la forza e gli incentivi finanziari per far tacere le popolazioni non sono più un'opzione percorribile. Fino a quando i governi arabi non prenderanno in esame con maggiore serietà tutte queste questioni, cominciando ad **investire sui loro popoli**, i paesi della regione correranno il rischio di dovere affrontare un'instabilità ancora maggiore.



DEBITO: UNA LEGGEREZZA INSOSTENIBILE?

Jean-Claude Trichet

Presidente Banca Centrale Europea (2003-2011)

***Jean-Claude Trichet**, economista francese, ha ricoperto la carica di presidente della Banca Centrale Europea dal 2003 al 2011, è presidente onorario del consiglio di amministrazione dell'Istituto Bruegel (Bruxelles) e presidente europeo della Commissione Trilaterale. È membro dell' "Institut de France" (Académie des Sciences Morales et Politiques) e presidente onorario del Gruppo dei Trenta. È stato membro dell'Eminent Persons Group on Global Financial Governance (EPG), istituito nel 2017 dai Ministri e Governatori delle Finanze del G20.*

Stiamo vivendo un momento senza precedenti. Meno di un anno fa la pandemia ha scatenato la peggiore crisi economica e finanziaria di sempre. Alla fine del 2020 il mondo si trova in una posizione di forte indebitamento. La mia comprensione dei problemi del debito si basa sull'esperienza personale.

Negli anni '80 e all'inizio degli anni '90, in qualità di presidente del Club di Parigi, mi sono trovato a gestire la crisi latinoamericana, quella del debito polacco, egiziano e sovietico. Ero presidente della Banca Centrale Europea quando è scoppiata la grande crisi finanziaria tra il 2007 e il 2011. In queste crisi ho riconosciuto uno schema: la presenza di tre episodi.

Episodio 1: prima del manifestarsi della crisi, l'atmosfera era di euforia. Un esempio emblematico dell'episodio 1 è stata la "Grande Moderazione", accompagnata da un largo consenso sull'efficienza dei mercati finanziari

in ogni circostanza. Un periodo segnato dalla convinzione che i cicli economici fossero stati eliminati, di benevola negligenza nei confronti del rapido accumulo del debito pubblico e privato.

L'episodio 2 inizia con lo scoppio della crisi finanziaria: Messico nell'agosto 1982 e Lehman Brothers nel settembre 2008. Nel giro di pochi giorni, l'analisi finanziaria tradizionale mostra una brusca inversione di tendenza. L'eccesso di debito pubblico e privato è riconosciuto come la causa principale della crisi. Hyman Minsky e la sua ipotesi di instabilità finanziaria, ignorati fino a poco prima della crisi, diventano di gran moda. Agli attori economici e agli operatori di mercato si raccomanda di prestare attenzione ai rischi associati a un uso eccessivo della leva finanziaria. La comunità internazionale si focalizza, giustamente, sulla prudenza finanziaria, ma le tentazioni del debito permangono. Non è facile creare una solida e persistente cultura di gestione del rischio nel settore privato. I governi sono sul punto di cedere nuovamente alla tentazione di emettere altro debito per finanziarsi. Nel giro di poco tempo, l'episodio 3 è pronto ad iniziare.

Nell'episodio 3, il ricordo della crisi sta progressivamente svanendo. Gli "spiriti animali" keynesiani tornano alla ribalta ed è impossibile resistere all'accattivante richiamo della leva finanziaria. La resistenza è tanto più difficile poiché le raccomandazioni di molti economisti tornano a fare riferimento all'episodio 1. Tra l'ultima grande crisi finanziaria

e l'arrivo della pandemia torna in voga una nuova argomentazione, l'ipotesi, cioè, che i tassi d'interesse reali e nominali resteranno estremamente bassi molto a lungo e che quindi si potrà aggiungere un alto livello di leva a quella esistente, a prescindere dal punto di partenza dell'indebitamento.

La pandemia arriva sul finale del terzo episodio della grande crisi finanziaria. Vista in una prospettiva globale, la questione già estremamente complessa del debito durante la pandemia assume una triplice forma.

In primo luogo, nei dieci anni precedenti, il debito pubblico e privato in essere è aumentato in modo rilevante. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, a partire dalla grande crisi finanziaria il debito globale è aumentato di circa il 30%, passando dal 195% del PIL al 225% nel 2019. L'Istituto della finanza internazionale (IIF), utilizzando una metodologia diversa riscontra, per lo stesso periodo, un aumento del debito di circa il 20% del PIL mondiale, dal 300% al 320%.

In secondo luogo, grazie alle risposte estremamente tempestive e coraggiose delle banche centrali e dei governi, la maggior parte delle economie ha evitato un'immediata e drammatica depressione. Le banche centrali, i governi e i parlamenti devono essere ringraziati per le azioni rapide e imprescindibili che hanno messo in atto. Il prezzo da pagare è stato, tuttavia, un ulteriore e inaudito livello di debito nel contesto della recessione globale del 2020. Secondo l'Istituto della finanza

internazionale, l'effetto combinato di un forte aumento del numeratore (debito globale), di una diminuzione del denominatore (PIL globale) e la presenza delle condizioni di stress generate dalla recessione potrebbe portare ad un balzo in avanti del debito, che passerebbe dal 320% dello scorso anno al 365% del 2020.

In terzo luogo, contrariamente a quanto osservato nella crisi precedente, l'insorgenza della pandemia non ha richiesto il passaggio a un "episodio 2", ossia a un'inversione di rotta da parte dell'analisi finanziaria tradizionale con il conseguente riconoscimento che l'eccesso di debito fosse insostenibile. La ragione è semplice, la crisi pandemica è completamente esogena, è un problema puramente sanitario. La causa immediata delle nostre attuali e forti difficoltà non è una crisi del sistema finanziario. Questo spiega perché molti economisti restano dell'opinione che tassi di interesse molto bassi e politiche monetarie molto accomodanti per un periodo di tempo molto lungo possano non solo consentirci di far fronte all'attuale debito, ma forse anche aiutarci a finanziare ulteriormente la spesa pubblica ed eventuali disavanzi.

Per essere chiari, io penso che ciò sia del tutto errato. La convinzione che la questione del debito possa essere progressivamente diluita nel tempo, grazie a politiche monetarie e finanziarie straordinariamente accomodanti presenti e future, è un'illusione. Anche prima della pandemia, era chiaro che le economie avanzate presentavano una modalità di funzionamento insostenibile nel lungo periodo.

Attraverso coraggiose riforme strutturali, queste economie si sono trovate a correggere la propria traiettoria, provvedere a un riassetto della produttività, incrementare il potenziale di crescita, fare i conti con un aumento dell'inflazione e convivere con tassi di interesse reali e nominali più alti. Ciò è ancora più vero in presenza della pandemia.

Detto questo, quali sarebbero le principali raccomandazioni nelle attuali circostanze? Ne vedo tre.

In primo luogo, la comunità internazionale non può permettersi di essere divisa come negli ultimi quattro anni, una cooperazione globale attiva, determinata e fiduciosa è essenziale. Senza una sana governance globale, soprattutto all'interno del G20, presieduto dall'Italia nel 2021, non sarà possibile risolvere il problema del debito globale.

In secondo luogo, la prima priorità a livello globale è quella di aiutare le numerose economie vulnerabili dei paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi a basso reddito (LIC). Le raccomandazioni del [recente rapporto del G30](#) sono molto pertinenti, in particolare: la delibera da parte del FMI su due nuove allocazioni di diritti speciali di prelievo (DSP) da 500 miliardi di dollari; la capacità della Banca Mondiale di estendere la propria capacità concessoria; la gestione tempestiva del debito dei LIC da parte dei creditori sulla base di conferimenti comparabili.

In terzo luogo, le economie avanzate hanno una responsabilità particolare. Sono riuscite a

fare bene, per sé e per l'economia globale, a contrastare la crisi in modo vigoroso ed efficace. Dovrebbero amministrare il proprio debito in modo responsabile, mediante una sana gestione sia in ambito pubblico che privato, con l'obiettivo di ridurre l'entità come percentuale del PIL, in modo graduale ma costante. Solo così i risparmiatori globali, gli investitori e gli operatori di mercato potranno mantenere la fiducia anche in un periodo caratterizzato da un livello assoluto di debito molto elevato. D'altra parte, sarebbe un disastro annunciato se le economie avanzate pensassero di ricorrere al finanziamento monetario permanente di un debito pubblico in costante espansione o sperassero nella sua cancellazione da parte delle banche centrali. Un indebitamento senza limiti, non basato sul merito creditizio e sulla fiducia valutaria è già fallito in partenza. La fiducia del resto del mondo non è garantita a prescindere dal comportamento delle economie avanzate.



MIGRAZIONI: PRONTI PER UNA NUOVA ONDATA?

Hanne Beirens
Migration Policy Institute

Mentre l'insorgenza della pandemia Covid-19 ha fatto sprofondare il nostro pianeta in uno stato di immobilità senza precedenti, stiamo ora invece assistendo a una graduale riapertura. La profonda recessione economica che ne è seguita può innescare nuove forme di migrazione, cambiare le rotte, pur limitando ogni altro tipo di movimento. Quali sono le prime indicazioni sui motori della migrazione in un mondo post-pandemico? L'Europa è pronta ad affrontare una nuova ondata migratoria?

Nel marzo 2020, la mobilità umana, uno dei tratti distintivi del ventunesimo secolo, è quasi completamente venuta meno. Mentre i governi correvano ai ripari per bloccare la diffusione del virus, [ogni singolo paese del mondo imponeva restrizioni all'ingresso nei propri confini](#), e molti imponevano forti limitazioni al movimento dei cittadini all'interno del paese. I movimenti transfrontalieri sono scesi a una frazione del loro

Hanne Beirens, direttrice del Migration Policy Institute Europe. È specializzata nelle politiche dell'Unione Europea relative all'asilo e alla migrazione, alla tratta di esseri umani, alla migrazione del lavoro e giovanile.

precedente numero; i divieti di spostamento hanno impedito a milioni di persone che si trattasse di migranti per motivi di lavoro, familiari che rientravano a casa, o di richiedenti asilo, di recarsi nei luoghi che desideravano raggiungere. Quasi tre milioni di migranti, compresi quelli che hanno perso il lavoro da un giorno all'altro a causa della chiusura dell'impresa in cui erano occupati, sono rimasti bloccati, impossibilitati a rientrare a casa.

L'estate del 2020 ha visto una debole ripresa della mobilità, per lo più interregionale e per i viaggiatori come uomini d'affari e turisti, a seguito dell'allentamento di alcune restrizioni da parte dei governi dopo aver rilevato un barlume di speranza dai grafici su contagi e mortalità da Covid-19. In Europa, [le domande di asilo](#) sono lentamente passate da un minimo storico di 9.000 ad aprile a 42.000 a settembre, con una riduzione dell'87% rispetto a gennaio 2020; anche quando i numeri sono rimasti relativamente piccoli, la precarietà di questi viaggi è stata oggetto di particolare attenzione. Nonostante la riduzione a 116.000 dei [passaggi irregolari di frontiera](#) nell'UE nei primi 11 mesi del 2020, un dato molto vicino al livello minimo registrato da Frontex nel 2009 (104.000), la pericolosità delle imbarcazioni su cui viaggiano migranti in partenza per le Isole Canarie, la Grecia, Malta, l'Italia o il Regno Unito è stata al centro dell'attenzione dei media.

Ben presto sono arrivati i moniti sulla migrazione indotta da Covid. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), ad esempio, ha pubblicato un [rapporto speciale su "Tendenze in materia](#)

[di asilo e Covid-19](#)", in cui si avverte che le crescenti preoccupazioni sulla sicurezza personale, unite all'insicurezza alimentare, possono fare da volano nell'incentivare gli spostamenti e i movimenti migratori in diretta correlazione con la pandemia da Covid-19". Non sorprendono i timori legati al fatto che il Covid possa generare un aumento delle aspirazioni migratorie. La pandemia ha avuto un impatto profondo e dirompente sull'economia globale e sui mezzi di sussistenza di centinaia di milioni di persone, causando un forte aumento delle disuguaglianze, della povertà estrema e spesso aggravando fragilità preesistenti. Secondo [l'Organizzazione Internazionale del Lavoro \(OIL\)](#), nel secondo trimestre del 2020 si è registrato un calo del 14% delle ore lavorative, ovvero l'equivalente di 400 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. Il turismo è tra i settori economici più colpiti dalla pandemia, le [Nazioni Unite \(ONU\)](#) prevedono una perdita potenziale di 1.000 miliardi di dollari di ricavi e 100 milioni di posti di lavoro a rischio. In Tunisia, ad esempio sino ad ottobre, le entrate del turismo hanno subito un crollo del 61%, lasciando incerto il futuro di 400.000 lavoratori del settore. In alcuni Paesi l'ancora di salvezza offerta dalle rimesse degli emigrati si sta man mano indebolendo; la [Banca Mondiale](#), ad esempio, prevede un calo dell'8% delle rimesse inviate in Nord Africa e in Medio Oriente entro la fine del 2020. Senza un sistema di welfare sociale dignitoso su cui ripiegare, alcune famiglie potrebbero iniziare a considerare la possibilità di cercare opportunità di sostentamento altrove.

Ciò solleva la questione se l'Europa sia pronta a individuare, mitigare e rispondere a un'impennata dei flussi migratori nel 2021 o oltre, [qualora tali intenzioni migratorie si traducevano in reale migrazione](#). Con il ricordo ancora vivo di essere stata colta impreparata all'afflusso del 2015-2016, l'Unione Europea è profondamente impegnata a investire nella previsione delle migrazioni e nei meccanismi di allarme rapido. I progetti guidati da vari organismi dell'UE, tra cui DG HOME, EASO, Frontex e il Centro comune di ricerca (CCR) sembrano promettenti, ma faticano a manifestare il loro pieno potenziale a causa di domande rimaste senza risposta riguardo alla titolarità dei dati, alle basi giuridiche o su quale dovrebbe essere la risposta predefinita dell'Europa qualora determinate soglie di riferimento per gli arrivi irregolari fossero raggiunte nell'imminente.

Per quanto riguarda la sua strategia di mitigazione, l'Unione Europea post-2015 è sempre più intenzionata a rafforzare la cooperazione con i Paesi non-UE per meglio gestire - e ridurre - i flussi. Proprio su questo è incentrato il nuovo Patto Europeo su Migrazione e Asilo. Se questa strategia di apertura dovrà consentire a far fronte ai potenziali aumenti di flussi migratori legati al COVID, sarà fondamentale che l'UE e i suoi Stati membri si impegnino sin da ora a intrattenere un dialogo continuativo con questi paesi terzi, anziché attendere che suoni il campanello d'allarme. Ciò significa che l'UE non dovrà limitarsi a monitorare lo stato del mercato del lavoro o

dell'assistenza sanitaria nei paesi d'origine e come ciò possa influire sul desiderio di migrare, ma essere anche pronta a sostenere quei governi che si trovano ad affrontare sfide in materia di migrazione, inclusa l'eventualità di migranti bloccati sul loro territorio. Come ha avvertito l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), se ai [migranti bloccati nei paesi terzi](#) viene impedito di tornare a casa, questi ultimi possono trovarsi in condizione di dover trovare una soluzione alternativa e dirigersi quindi verso nord. L'OIM e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) saranno partner fondamentali per collaudare e realizzare questo piano, mentre l'Unione Europea cercherà di capire meglio come il bilancio UE 2021-2027 appena adottato possa essere indirizzato verso (migliori) partenariati con i paesi terzi.

Quando si parla, invece, della strategia europea per coloro che raggiungono le sue coste, il quadro si fa molto più cupo. La Presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione Europea non ha raggiunto l'auspicato accordo politico sulle parti del Patto Europeo su Migrazione e Asilo. Tale patto determina ciò che, per esempio, deve accadere alle frontiere esterne del blocco UE in termini di procedure di identificazione e controlli di sicurezza sui nuovi arrivi, di determinazione rapida di chi possa o meno rimanere e di rimpatrio per coloro che non hanno titolo per rimanere.

In assenza di una risposta coordinata da parte degli Stati membri, le risposte specifiche e

talvolta unilaterali da parte dei governi nazionali agli arrivi misti rischiano di continuare anche nel 2021 e di lasciare l'Unione Europea in uno stato di disordine o addirittura di caos qualora gli arrivi cominciassero a crescere veramente. Uno spiraglio di luce potrebbe venire dalla Commissione europea impegnata parallelamente a investire in forme più concrete di cooperazione tra gli Stati membri, come l'imminente Strategia di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione (prevista per la primavera del 2021). La promessa degli Stati membri di lavorare realmente insieme per promuovere l'adozione del rimpatrio volontario assistito si fonda, tuttavia, ancora su basi piuttosto fragili. In ogni caso, l'UE entrerà nel 2021 con una strategia più forte per affrontare la migrazione al di fuori dei suoi confini e dovrà sperare che la sua strategia interna, relativamente più debole, non sia messa alla prova.

ISPI

ITALIAN INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL
POLITICAL STUDIES

IL MONDO CHE VERRÀ 2021



DOPO LA PANDEMIA



TURCHIA: L'ANNO DELLA VERITÀ?

Soli Özel

Kadir Has University and Institut Montaigne

Nel 1945, superata la grande guerra senza aver combattuto, ed evitata l'invasione da parte dell'esercito tedesco, la Turchia si ritrovò all'indomani del D-Day piuttosto isolata. Di fronte ad una Unione Sovietica che pretendeva due province turche oltre che il controllo congiunto degli stretti, e costretta a resistere da sola alla minaccia sovietica per quasi un anno e mezzo, in quel momento – nel 1945 – Ankara assunse la decisione strategica di entrare a far parte del blocco americano figlio delle divisioni della Guerra Fredda. La dottrina di Truman annunciava protezione per Grecia e Turchia e, alla fine, i due paesi si unirono alla NATO nel 1952.

Oggi la Turchia potrebbe trovarsi di fronte a un altro "momento 1945". Dal punto di vista geopolitico, il paese è più forte che in passato e in grado di proiettare la sua potenza militare sui paesi confinanti, come recentemente dimostrato nel Caucaso, ma è anche molto isolato. I suoi rapporti con gli alleati sono conflittuali. In Medio Oriente come pure

***Soli Özel**, Senior Fellow dell'Istitut Montaigne. È professore di Relazioni internazionali alla Kadir Has University di Istanbul. È Fellow presso l'Accademia Robert Bosch ed editorialista del quotidiano turco Habertürk. Attualmente è membro dell'European Council on Foreign Relations. Soli Özel collabora regolarmente con "ON Turkey" del sito web del German Marshall Fund.*

nel Mediterraneo orientale, un blocco di nazioni considerano la Turchia paese rivale. Il 2021 potrebbe essere l'anno di importanti decisioni con pesanti conseguenze per l'identità strategica del paese. Rimane da capire quale livello di autonomia potrà concedersi Ankara nelle questioni di politica estera pur rimanendo legata all'Alleanza atlantica e cosa succederebbe qualora scegliesse di ridurre le distanze con la Federazione Russa. Quest'ultima opzione non può essere considerata un'alternativa realistica in grado di favorire l'interesse nazionale. Eppure questo non ha impedito ai vertici del governo turco di abbracciare interventi politici che la ragione avrebbe sconsigliato, come ad esempio l'acquisto del sistema missilistico di difesa S-400.

I rapporti tra Ankara e i partner occidentali sono in questo momento molto travagliati. Il livello di sfiducia reciproca con Stati Uniti e Unione europea è altissimo. Il progetto della Turchia di diventare membro dell'Unione europea è in uno stato di coma profondo, se non del tutto impossibile da rianimare. Nelle più recenti conclusioni della Presidenza, la Turchia non è stata menzionata come paese in via di adesione, né si è fatto cenno alle condizioni dei diritti umani a livello domestico, e neppure al deterioramento dello Stato di diritto o alla realtà della democrazia turca.

Le tensioni e le recriminazioni tra Ankara e Parigi durante l'estate del 2020 e l'escalation, potenzialmente esplosiva, delle tensioni tra Ankara e Atene, insieme all'effetto shock destato in alcune capitali europee, in particolare Parigi, dal riuscito intervento turco in Libia, hanno aggiunto un'altra dimensione al lungo elenco di problemi

che separano i due fronti. L'assertività e le mosse militari della Turchia in Siria e il più recente supporto offerto all'Azerbaigian nella riconquista dei territori occupati, le relazioni sempre più strette con gruppi islamici militanti in Siria e l'uso di questi ultimi nelle operazioni militari turche hanno generato in alcuni degli alleati una reazione dura, anche se non sempre coerente e razionale o perfino giustificabile.

In queste circostanze, voci influenti negli Stati Uniti così come in Europa hanno più volte messo in dubbio il ruolo della Turchia all'interno della NATO e criticato Ankara per aver dimostrato atteggiamento poco consoni a quello di un alleato, accusandola di perturbare la coesione fra i membri dell'Alleanza. Naturalmente destano grande preoccupazione i rapporti sempre più stretti che la Turchia intrattiene con la Russia, sebbene i due paesi siano sempre schierati dalla parte opposta di ogni conflitto che li vede impegnati.

L'acquisto del sistema missilistico S-400 dalla Russia, una decisione probabilmente non in linea con le esigenze di sicurezza della Turchia, ha determinato l'immediata espulsione del paese dal programma F-35 e l'annullamento degli ordini turchi per i nuovi caccia che avrebbero dovuto rappresentare per la Turchia il cardine della dottrina strategica e di difesa aerea dei prossimi anni. La decisione ha lasciato il paese vulnerabile e isolato all'interno della NATO, nonostante un suo ruolo piuttosto attivo nell'organizzazione, e ha alimentato l'ira del Congresso degli Stati Uniti.

Il Congresso ha insistito per l'applicazione delle sanzioni CAATSA, linea che il presidente Trump ha scelto di seguire solo in tempi molto recenti quando,

per la prima volta nella storia dell'Alleanza atlantica, è stato sanzionato un alleato degli Stati Uniti. Nelle ultime conclusioni del Consiglio europeo, l'Unione europea ha condizionato il proprio approccio verso la Turchia, e l'eventuale decisione di applicare severe sanzioni contro Ankara, all'approccio e alle scelte politiche in materia della nuova amministrazione Biden.

A sua volta, la Turchia diffida degli alleati, mostra un atteggiamento provocatorio con scelte di politica estera sempre più militarizzate ed è impegnata a perseguire il proprio interesse nazionale con le regioni confinanti secondo le modalità che ritiene opportune. In quello che sembra un sistema decisionale di politica estera sempre più personalizzato, l'impegno della Turchia verso gli interessi comuni dell'alleanza occidentale è, nel migliore dei casi, vacillante.

Il pedigree ideologico del presidente turco e del suo partito ha aggiunto all'analisi e ai calcoli strategici della dirigenza politica turca una dimensione di leadership propria del mondo musulmano sunnita. Parte dell'opinione pubblica, che sia di orientamento laico o più vicina al mondo islamico, è sospettosa delle intenzioni del mondo occidentale, sebbene un recente sondaggio condotto dal German Marshall Fund e dall'Istanbul Bilgi University Migration Center indichi come quasi la metà della popolazione sia favorevole all'adesione della Turchia alla UE. Un'altra indagine condotta dalla Kadir Has University sulle preferenze di politica estera dell'opinione pubblica turca mostra una certa ostilità nei confronti degli Stati Uniti, mentre viene ancora riconosciuto il valore dell'appartenenza alla NATO.

QUALE DIREZIONE VERRÀ SCELTA?

In occasione del 19esimo Forum di Doha dello scorso dicembre, il ministro della Difesa turco Hulusi Akar ha risposto a una domanda circa le relazioni fra Turchia e NATO affermando: "Siamo al centro della NATO. Non andremo da nessuna altra parte, siamo membri della NATO". Nonostante l'acquisto degli S-400, le strette relazioni strategiche con la Russia, il profondo risentimento nei confronti degli alleati per la mancanza di solidarietà con il governo eletto durante il fallito tentativo di colpo di stato e le frequenti dichiarazioni da parte di molti esperti secondo cui la Turchia non dovrebbe essere un membro della NATO, la Turchia rimane all'interno dell'organizzazione. Alla NATO Ankara si affida in materia di sicurezza, pur richiedendo un elevato livello di autonomia, e partecipa alle esercitazioni anche in regioni che tradizionalmente non rientrano nello spazio di interesse della Turchia. Quanto sia limitato l'attaccamento nei confronti della Russia è risultato evidente quando due aerei B-1 Lancer statunitensi hanno utilizzato lo spazio aereo turco sopra il Mar Nero per un'operazione di rifornimento in volo. Evento significativo se si pensa che dalla fine della Guerra Fredda, Turchia e Russia hanno sempre cercato di tenere Stati Uniti e NATO lontani dai confini del Mar Nero.

Inoltre, come sostiene Connor Dilleen, "Ankara probabilmente rappresenta per Mosca una sfida strategica ancora più significativa che per l'Occidente... sta perseguendo una strategia ponderata e sfumata di collaborazione con i paesi della regione litoranea del Mar Nero, del Caucaso e dell'Asia centrale... a metà ottobre un vertice

presidenziale tra i due paesi (riferendosi all'Ucraina) ha visto la firma di un accordo di cooperazione in materia di difesa, dando vita a una **'nuova realtà geopolitica nella regione del Mar Nero'**. L'accordo di cooperazione siglato da Ankara e Kiev comprende una intensa collaborazione industriale per la difesa nel campo dei motori aerospaziali e dei sistemi aerei senza pilota, inclusa la coproduzione di un caccia a guida autonoma".

A mio giudizio, la possibilità che in futuro la Turchia continui a operare su entrambi i fronti di questo gioco strategico, proiettando il suo potere con disinibizione e contando sull'atteggiamento passivo degli alleati o sulla loro riluttanza a esercitare troppe pressioni, sarà sempre più limitata. L'intenzione espressa dalla futura amministrazione Biden di rinsaldare i legami transatlantici, ripristinare la coesione della NATO e promuovere governance democratica e unità dell'UE, avrà una influenza diretta sul futuro della Turchia. Nella misura in cui Washington assumerà una posizione più ferma sulle trasgressioni della Turchia su determinati temi, l'UE sarà incoraggiata ad adottare misure più severe contro la Turchia entro i limiti dovuti alla delicatezza del problema dei rifugiati.

L'amministrazione Trump, o più correttamente il Segretario di Stato uscente Mike Pompeo, negli ultimi mesi ha assunto posizioni verbalmente e simbolicamente offensive contro la Turchia, ingaggiando uno scontro aperto con la controparte turca in occasione dell'ultimo incontro dei ministri degli esteri della NATO. È stato sempre il Dipartimento di Stato di Pompeo ad annunciare l'adozione delle sanzioni CAATSA. Una grossa spina nelle relazioni fra gli USA e la Turchia che le

sanzioni e ciò che le aveva determinate, ovvero l'acquisto degli S-400, si sono lasciati alle spalle. L'amministrazione Biden saprà voltare pagina e ci si aspetta Ankara sappia adottare gesti riconcilianti. D'altra parte, la risoluzione dei problemi nel Mediterraneo orientale richiederà la mediazione e forse l'intermediazione americana. Resta da vedere se l'amministrazione Biden avrà il tempo o la disponibilità ad impegnarsi in questa direzione.

Ma questa è l'unica condizione in grado di avviare una riconciliazione delle relazioni tra la Turchia e i suoi alleati. Il passo successivo sarà aiutare UE e Turchia a trovare un linguaggio più appropriato per condurre le loro relazioni, impedendo alla Turchia di utilizzare la questione dei rifugiati come l'asso nella manica e facendo in modo che l'UE tratti Ankara come un interlocutore alla pari anche se la Turchia non dovesse assumere lo status di potenziale paese membro.

Se l'amministrazione Biden riuscirà a domare la furia del Congresso e a trovare interessi comuni da perseguire insieme alla Turchia, la scelta di una Turchia economicamente assediata e strategicamente isolata non farebbe che favorire le sue attuali relazioni di alleanza, sebbene accompagnate da richieste di maggiore autonomia. Va ricordato che la decisione strategica del 1945 ha inaugurato in Turchia un sistema multipartitico e ha aperto la strada a elezioni e regole democratiche, anche se intermittenti. Anche la decisione di quest'anno potrebbe avere un significato simile se il mondo occidentale, in un'epoca diversa e più complicata, saprà nuovamente impegnarsi a difendere in maniera inequivocabile i suoi valori e i suoi principi.

Infine, sarà interessante osservare in che modo i russi reagiranno all'ultimo cambio di marcia della Turchia e se avranno o meno i mezzi per prevalere su un presidente Erdoğan che si destreggia sulla sottile linea che separa gli alleati turchi e i vicini di casa sul confine settentrionale. Che la Turchia non abbia molto da guadagnare da un'alleanza più stretta con la Russia e che in realtà tale alleanza possa danneggiare i suoi interessi primari è una conclusione scontata per chi in Turchia si occupa seriamente di strategia internazionale. Se gli attuali vertici del governo turco, per cecità ideologica o allettati da ambizioni imprudenti, non dovessero giungere a una conclusione simile, sarebbero da ritenere responsabili di aver creato una dipendenza di cui il paese potrebbe pentirsi.

Questo significa che sul banco di prova ci sono anche gli alleati occidentali. A loro spetta decidere quanto pesi il ruolo della Turchia nel nuovo contesto strategico e fino a che punto sono disposti a spingersi per tenere il paese dalla propria parte incitandolo ad abbandonare la traiettoria autoritaria in cui si trova al momento. Solo se saranno disposti ad assumersi l'impegno richiesto e se saranno capaci di riportare la Turchia nella propria casa, potranno evitare e disinnescare l'assalto e le macchinazioni vendicative del presidente Putin contro l'alleanza occidentale.



EUROPA: TEMPO DI DIVENTARE GRANDE?

Antonio Villafranca
ISPI

Il 2021 sarà finalmente l'anno in cui l'Europa imparerà a camminare con le proprie gambe affrontando con forza e maturità le proprie sfide interne e di politica estera?

Prima di abbozzare una risposta, è bene partire da un punto fermo: il 2021 sarà ancora l'anno della pandemia. In Europa e nel mondo. Il vaccino potrebbe auspicabilmente far superare l'emergenza sanitaria ma non potrà cancellare la portata devastante del Covid-19 sul piano economico e sociale.

Partiamo quindi dall'economia. In genere per avere un'idea su come andrà l'economia nell'anno successivo ci si affida alle previsioni economiche: **+4,2% di crescita** per l'intera UE secondo la Commissione europea (ma dopo il tonfo del 7,4% nel 2020). Se c'è però una cosa che abbiamo imparato dal 2020 è che nelle condizioni attuali le previsioni hanno un altissimo grado di incertezza. Basti pensare ai continui ritocchi, consistenti e sempre al ribasso, che

Antonio Villafranca, direttore della Ricerca dell'ISPI e co-head dello Europe and Global Governance Center. È docente di Relazioni internazionali presso l'Università Bocconi di Milano. È Senior Fellow non residente presso l'Istituto Chongyang della Renmin University (Pechino).

sono stati apportati nell'anno appena trascorso via via che appariva chiaro che alla prima ondata di infezioni ne sarebbe seguita (almeno) un'altra. Sperando che il vaccino renda sempre meno probabili *lockdown* totali o parziali, rimarranno comunque le conseguenze economiche della pandemia. A partire dal debito pubblico schizzato in alto ovunque in Europa e nel mondo. A dir poco preoccupante è il dato italiano che si appresta a sfiorare il vertiginoso 160% del Pil, ma anche la Francia è ormai sopra il 115%. E addirittura la Germania ha dovuto sacrificare il mantra del 60% sull'altare del Covid. Pensare di ristabilire le regole (sospese) del patto di stabilità e crescita non è al momento un'opzione. Di per sé tutta questa montagna di debiti in Europa potrebbe anche risultare sostenibile, ma è difficile prevedere se riuscirebbe a esserlo di fronte a un nuovo "cigno nero": quello di una crisi finanziaria mondiale. Le montagne di debiti sono infatti sempre più alte in tutto il mondo, e a preoccupare sono i picchi raggiunti non solo da altre economie avanzate, ma anche dai paesi più poveri e, soprattutto, da quelli in via di sviluppo. Scongiorare il pericolo di una nuova crisi finanziaria, da qualunque parte essa arrivi, è una priorità per l'Europa e per il mondo intero. Qui infatti lo sforzo non potrà che essere globale. Al riguardo si ricorda sempre, e a ragione, che nella scorsa crisi finanziaria, il G20 ha agito con successo. Ma ha agito *ex post*. Stavolta si tratta invece di agire *ex ante*. Certo qualcosa è stato fatto nel 2020 con la "Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative (DSSI)". Ma si tratta davvero

di poco per i paesi più poveri e di quasi nulla per tutti gli altri. Gli Usa di Trump hanno troncato sul nascere qualsiasi iniziativa significativa al riguardo, a partire dai Diritti Speciali di Prelievo del Fmi (per timore che anche la Cina ne potesse beneficiare). L'UE dovrebbe far di tutto per trovare in Biden un alleato su questo tema.

Al suo interno comunque l'UE qualcosa l'ha già fatto: ha approvato (superando l'incredibile veto italiano) la riforma del Mes. Si potrà così resistere di più a shock esterni, ma fino a un certo punto. La capacità di resistere è peraltro legata alla capacità di creare nuova crescita. E da questo punto di vista non si può non riconoscere l'enorme cambio di passo fatto nel 2020 dall'Unione Europea soprattutto con il Recovery Fund. Un cambio di passo che si spera contraddistingua anche il 2021 nella direzione di un veloce esborso degli ingenti fondi e di un loro efficace utilizzo. Un passo fondamentale per ridurre gli effetti politico-sociali della pandemia che nel 2021 potrebbero farsi sentire, anche più che nell'anno appena trascorso. Se così non fosse, il recupero della credibilità dell'UE (dopo anni di immobilismo) sarebbe compromesso. D'altra parte, il 2021 sarà anche l'anno di importanti elezioni. Portogallo e Olanda saranno significativi banchi di prova, ma gli occhi sono puntati soprattutto sulla Germania del post-Merkel. *Alternative für Deutschland* sembra al momento arretrare, ma sarebbe pronta a rimbalzare se le condizioni economico-sociali peggiorassero. A preoccupare di più è soprattutto la fragilità dell'alleanza di governo

che potrebbe emergere dopo il voto. Uno scenario che si spera non si realizzi perché se la Germania è già stata fondamentale per il cambio di passo europeo nel 2020, lo sarà anche nel 2021 quando bisognerà gettare le basi per la ripresa e impedire che la disoccupazione oltre il 10% in vari paesi UE si traduca in malcontento e rinnovato euroscetticismo che potrebbero trovare sfogo nelle piazze e nelle urne.

Ma per dimostrare di saper stare sulle proprie gambe, l'UE dovrebbe anche essere più assertiva sul piano della politica estera e dello *standing* internazionale. Qui la situazione è ancora più complicata che sul piano economico, su cui quanto meno esistono meccanismi (e competenze UE) ben più rodati e chiari. A ben vedere, negli ultimi anni si è diffusa nell'Unione Europea una maggiore consapevolezza intorno a questa necessità, e non sono mancate prese di posizione ad alto livello, a partire da quella della presidente von der Leyen su una "Europa geopolitica". Consapevolezza rinvenibile anche in capo ai cittadini. [Secondo l'ultimo Eurobarometro](#), l'87% degli europei è a favore di un'Europa più indipendente da Paesi terzi nell'affrontare le sfide create dalla crisi. Un chiaro invito per l'UE a reggersi sulle proprie gambe. Ma un invito che si traduce in aspettative molto alte che, in quanto tali, potrebbero essere facilmente frustrate. Per dare concretezza a queste aspettative, buona parte della responsabilità sta in capo all'UE: è questo il caso della collaborazione nel campo della sicurezza e della difesa comune che non può limitarsi a

Pesco e poco più. Ma è soprattutto il caso delle migrazioni, con un 2021 che potrebbe registrare un nuovo incremento dei flussi nel Mediterraneo. Alcuni passi avanti sono già stati fatti (soprattutto in termini di risorse) ma siamo ancora ben lontani dall'ambizione di creare un vero e proprio confine comune europeo. In molti altri casi le responsabilità si dovranno tradurre in un maggior senso di concretezza nelle relazioni con il resto del mondo. È ciò che servirà, oltre che con la Russia di Putin, con gli Usa e con la Cina. Rispetto agli Stati Uniti, il 2021 sarà l'anno di una "riconciliazione" solo parziale dopo l'era Trump. Le fratture tra le due sponde dell'Atlantico sono infatti solo in parte figlie degli eccessi di Trump. Su alcuni temi, a partire da quello ambientale e della sanità, si potrà essere più ambiziosi, mentre su altri bisognerà essere pragmatici e capire cosa è possibile ottenere dalla nuova amministrazione americana. È questo proprio il caso del commercio internazionale. L'UE, facendo sponda con altri alleati internazionali (addirittura anche con la Cina), potrebbe spingere per un "re-engagement" statunitense nel Wto che quanto meno sblocchi l'*impasse* in cui si trova l'organizzazione. Sui rapporti commerciali bilaterali, appare inutile puntare al recupero del Ttip ([come giustamente pensa la stessa von der Leyen](#)). Bisognerà invece avviare un tavolo negoziale sui dazi introdotti da Trump (che difficilmente Biden vorrà/potrà eliminare del tutto) e su altri nodi spinosi come quello degli aiuti di stati e della regolamentare del cyberspazio e della tassazione dei giganti del web. Stessa concretezza dovrebbe rivenirsi



nell'apertura di un nuovo tavolo negoziale con l'Iran sul Jcpoa e nei rapporti con Mosca. Nel caso della Cina, a contare nel 2021 potrebbe essere il disappunto europeo (a partire da quello tedesco) sul recente fallimento dei negoziati sugli investimenti. Più che le divisioni interne all'UE, su questo ha pesato la miopia cinese che non le ha permesso di vedere la grande opportunità di avvicinare a sé un'Europa che era sempre più lontana dagli Usa di Trump. Solo negli ultimi giorni i cinesi sembra si siano resi conto dell'errore e hanno rilanciato i negoziati con concessioni significative sugli investimenti reciproci e sull'accesso al mercato. Continuano comunque a pesare le critiche europee in merito al rispetto dei diritti umani e dei lavoratori.

In definitiva l'Europa si avvia al 2021 dovendo far fronte a nuove e vecchie sfide che, peraltro, dovrebbero essere affrontate con un maggior senso di condivisione delle responsabilità internazionali di alcuni suoi paesi, come nel caso della presidenza italiana del G20 e della co-presidenza italo-britannica della COP 26 (quindi sì, malgrado Brexit coinvolgendo il Regno Unito presiederà anche il G7). L'UE non sarà ancora in grado nel 2021 di camminare totalmente sulle proprie gambe. Ma quanto meno l'anno scorso le ha allenate più che in passato al punto da poter osare qualche passo. Nella speranza che un altro cigno nero non si metta di traverso.



CLIMA: LA PANDEMIA CI SALVERÀ?

Camilla Bausch
Ecologic Institute

pacchetti per la ripresa economica post-Covid ci aiuteranno a salvare il clima?

Il 2021 è alle porte, e l'Europa è piena di speranze. Vaccini e terapie farmacologiche ci aiuteranno a uscire dalla pandemia. Interventi economici di salvataggio e di sostegno alla ripresa, che non erano mai stati adottati prima d'ora, serviranno ad attenuare l'impatto doloroso della crisi del Covid-19 e delle misure di lockdown che ne sono conseguite. Dopo un 2020 pesante, carico di perdite e battute d'arresto, si intravede la via d'uscita.

Anche sui temi del riscaldamento globale, si scorge un risvolto positivo. Oggi l'UE punta a un target di riduzione delle emissioni ancora più ambizioso, pari almeno al 55% e in linea con l'obiettivo di diventare il primo continente neutro dal punto di vista del clima entro il 2050. Con il [Green Deal europeo](#), Ursula von der Leyen sembra in effetti aver messo le iniziative a favore della tutela del clima al centro della sua agenda

Camilla Bausch, direttrice dell'Istituto Ecologico. Ha una vasta esperienza nel campo della politica ambientale internazionale. In qualità di Associate Editor della rivista, *Carbon & Climate Law Review* (CCLR), e attraverso una moltitudine di progetti, pubblicazioni e conferenze, si è distinta sia a livello nazionale che internazionale.

politica. Anche il mercato del carbonio dell'UE sta finalmente iniziando a mostrare i denti con prezzi intorno ai [30 euro per tonnellata](#) di CO₂. Ora che Joe Biden è il presidente eletto, gli Stati Uniti sembrano pronti a tornare a collaborare ad interventi globali a favore del clima. Biden ha già dichiarato di voler nuovamente aderire all'[Accordo di Parigi](#) e ha promesso di guidare [gli Stati Uniti](#) verso l'obiettivo di zero emissioni nette entro il 2050. In questo senso, il presidente eletto si unisce a un coro di oltre 120 paesi che condividono ambizioni simili, compresa la [Cina](#), dove il presidente Xi Jinping ha promesso la neutralità del carbonio entro il 2060.

Nonostante questi sviluppi positivi, la crisi climatica è tutt'altro che alle nostre spalle. Il recente [rapporto dell'ONU sul gap delle emissioni](#) avverte che il mondo si sta dirigendo verso un aumento della temperatura di almeno 3 gradi Celsius. Un valore ben lontano dall'impegno che la comunità globale aveva assunto di evitare di interferire pericolosamente sul sistema climatico e di mantenere il riscaldamento "ben al di sotto dei 2°C", proseguendo "l'azione volta a limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C" (Art. 2 Accordo di Parigi). Mentre ancora mancano adeguate politiche e misure a breve e medio termine, gli eventi meteorologici estremi diventano più frequenti e intensi e distruggono vite umane e mezzi di sussistenza.

Le due crisi e le risposte che ne sono scaturite sono state influenzate l'una dall'altra. Il modo in cui le nostre società reagiranno alla pandemia

potrà catalizzare o erodere le prospettive di successo rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

Nel 2020, l'effetto immediato della pandemia è stato un calo di breve termine delle emissioni. Tuttavia, per quanto questo effetto possa apparire significativo rispetto alla situazione degli anni precedenti, non è il riflesso di una trasformazione che punta davvero ad un futuro più attento alle questioni climatiche. È invece il risultato di un'economia globale che ha trattenuto il respiro e di una massiccia limitazione di molte delle nostre libertà civili, prima fra tutte la libertà di movimento. Inoltre, la riduzione nei livelli di emissioni potrebbe essere un fenomeno solamente transitorio. La crisi finanziaria globale del 2009, ad esempio, aveva portato a una flessione dell'1% delle emissioni, poi tornate a crescere del 4,5% nell'anno successivo.

È qui che entra in gioco un secondo effetto, potenzialmente molto più ampio, della crisi del Covid-19 sulle misure per il clima: gli interventi di sostegno alla ripresa. Sarà l'impatto di questi pacchetti a dare forma al futuro delle nostre economie. Se contiamo sia il bilancio a lungo termine dell'UE sia l'iniziativa [NextGenerationEU](#), la sola UE metterà sul tavolo [1,8 miliardi di euro](#) destinati alla ripresa.

La lezione ricevuta dal rimbalzo dell'economia nel 2010 è che, questa volta, dobbiamo programmare meglio. Aniché investire in tecnologie che rispondono ai bisogni di ieri e in modelli di business obsoleti, dobbiamo puntare

a una ripresa economica a prova di clima che soddisfi anche altri aspetti come stabilità sociale e protezione della biodiversità.

Le analisi ci indicano quali potrebbero essere gli investimenti che sostengono l'economia, creando posti di lavoro e contribuendo alla tutela del clima.

Ad esempio le energie rinnovabili, che hanno mostrato una notevole resilienza durante la pandemia, rispettano il clima e contribuiscono a creare posti di lavoro. Un settore questo in cui servono iniezioni di capitali per rispondere alle esigenze di tutela del clima e creare occupazione. Questi stimoli economici potrebbero anche contribuire a portare energia pulita verso aree rurali economicamente depresse e non coperte dalle tradizionali reti energetiche. Le soluzioni che partono dalla natura, imboschimento e rimboschimento, stimolano l'occupazione oltre che essere utili in termini di clima. Lo stesso vale per gli investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici, un gigante addormentato dal punto di vista delle misure pro clima. Per agevolare queste trasformazioni industriali, i fondi destinati alla ripresa dovrebbero anche favorire i processi di decarbonizzazione dell'industria, ad esempio attraverso l'uso di idrogeno verde (una applicazione potrebbe essere la produzione di acciaio green) e potenzialmente anche attraverso la cattura del carbonio (ad esempio per i processi in cui non è attuabile nessun'altra soluzione rispettosa del clima).

Oltre a queste soluzioni concrete si tratterà anche di attuare scelte politiche che possano valorizzare l'innovazione e fissare incentivi per investimenti climaticamente neutri. Fondamentale in questo senso sarà il tema del prezzo del carbonio. Se abbinato ad un alleggerimento del regime fiscale sul lavoro, il prezzo del carbonio potrebbe potenzialmente contribuire a ridurre le emissioni, indirizzare meglio gli investimenti e stimolare l'occupazione.

L'elenco delle opportunità è molto più lungo, ma un elemento spicca su tutti: i sistemi della conoscenza. I governi dovrebbero sostenere il potenziamento di competenze "a prova di futuro", nonché adeguati sistemi della conoscenza, ad esempio per facilitare l'accesso alle informazioni sui mercati, le tecnologie e le catene di fornitura.

Nonostante tutte queste possibilità siano a portata di mano, le prime analisi sulle misure di salvataggio e sugli interventi per la ripresa indicano come molti governi in tutto il mondo abbiano finora perso l'opportunità di accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, scegliendo invece di continuare a versare denaro sulle tecnologie a combustibili fossili. Solo una manciata di attori - tra cui l'UE con il piano NextGenerationEurope e alcuni paesi europei come Francia, Germania e Regno Unito - hanno imboccato una strada diversa. Resta da vedere come l'equazione potrebbe cambiare quando l'amministrazione Biden avrà reindirizzato la rotta degli Stati Uniti,

e la Cina avrà approvato il suo nuovo piano quinquennale. Se guardiamo a tutti questi possibili sviluppi, il quadro [geopolitico](#) del 2021 si presenta ricco di opportunità per l'Europa: il nuovo anno offre un potenziale unico poiché sono tre le presidenze in mano a paesi europei: G20 (Italia), G7 (Regno Unito) e la doppia presidenza italo-britannica delle Nazioni Unite per i negoziati sul clima (COP26).

Il Covid-19 ha imposto il rinvio del vertice sul clima del 2020 a novembre 2021. In seguito a questo rinvio, il processo internazionale ha perso parte del suo slancio iniziale e ora deve trovare il modo di tornare a spingere sull'acceleratore. Lo farà grazie al vento favorevole alimentato dal nuovo presidente degli Stati Uniti, dalle tante promesse sulla neutralità del carbonio e dalla rinnovata consapevolezza circa l'importanza di resilienza, riduzione del rischio e prevenzione. I paesi riuniti intorno al tavolo della COP26 dovranno presentare impegni decisamente più ambiziosi per il 2030, oltre che indicare aree di intervento e presentare misure a breve termine con un impatto tangibile. Inoltre, sarà necessario intavolare un vivace dibattito su quali siano i

percorsi di ripresa socialmente giusti e rispettosi del clima.

Il vertice del G20 a fine ottobre 2021 potrebbe essere un importante trampolino di lancio per questo processo. Di fronte a una crisi che ha colpito più pesantemente proprio i più vulnerabili, la [Presidenza italiana del G20](#) ha indicato i temi legati a ripresa, clima, povertà e disuguaglianza come i temi centrali dei lavori. Il G20 potrebbe anche essere l'occasione per discutere di come i paesi le cui economie sono strettamente legate all'estrazione dei combustibili fossili possano intraprendere il percorso verso un futuro più attento ai temi del clima. In ogni caso, il G20 dovrebbe definitivamente rispolverare l'impegno assunto nel 2009 verso il graduale abbattimento dei sussidi per i combustibili fossili che ammontano a centinaia di miliardi ogni anno [sotto forma di sostegni diretti e indiretti](#). Il prezzo stracciato a cui è venduto oggi il petrolio, a causa della pandemia, rappresenta un'opportunità senza precedenti.

Il 2021 ci attende come un anno ricco di promesse, in un momento in cui il mondo vive un fragile equilibrio. C'è tanto da fare – rimbocchiamoci le maniche.



L'AMERICA E IL MONDO: AMICI COME PRIMA?

Richard Fontaine

Center for a New American Security (CNAS)

Di tutte le differenze che esistono in politica estera fra l'amministrazione Biden e quella Trump, forse la più appassionante da seguire sarà quella relativa alle relazioni con gli alleati. Lo scetticismo di Donald Trump nei loro confronti è cosa nota: il presidente critica il parassitismo dei paesi alleati che si arricchiscono sotto la protezione degli Stati Uniti, investono poco nella difesa, condividono in modo insufficiente l'onere finanziario e in generale approfittano dell'eccessiva generosità del popolo americano. L'impegno dei paesi membri della NATO in occasione del vertice del Galles del 2014 a spendere il 2% del PIL per la difesa ha assunto negli ultimi anni un valore totemico e Trump ha periodicamente espresso il suo pubblico scetticismo circa la disponibilità di Washington a difendere gli alleati dalle minacce esterne. Sembrerebbe che le decisioni più rilevanti – ad esempio sul livello di dispiegamento delle

***Richard Fontaine**, amministratore delegato del Center for a New American Security (CNAS). È stato presidente del CNAS dal 2012-19. È stato consigliere per la politica estera del senatore John McCain e ha lavorato presso il Dipartimento di Stato, il Consiglio di sicurezza nazionale e nello staff del Comitato per le relazioni estere del Senato. Attualmente è Direttore Esecutivo della Commissione Trilaterale.*

truppe in Afghanistan e sul ritiro dal Trattato INF - siano state prese in seguito a limitate consultazioni con gli alleati.

Joe Biden promette un approccio molto diverso: durante la sua campagna per la Casa Bianca, aveva preannunciato che, qualora eletto, uno dei suoi primi interventi sarebbe stato quello di far sapere agli alleati che "l'America è tornata". Ne troviamo conferma nel primo giro di contatti telefonici con i leader stranieri, pesantemente dominato dagli scambi con gli alleati. Questo nuovo spirito si inserisce in una rottura più ampia che il nuovo team desidera segnalare rispetto all'approccio unilaterale, America-first, adottato dal predecessore in materia di politica estera. Il cambio di passo andrà ben oltre le differenze di inclinazione e tono tra Trump e Biden; la nuova amministrazione sostiene che, in un mondo lacerato da una accesa competizione per il potere e da profonde sfide transnazionali, è solo collaborando con paesi che condividono la sua stessa visione che l'America potrà proteggere i suoi interessi e i suoi valori. Fare diversamente, sostengono i funzionari in arrivo alla Casa Bianca, significherebbe rinunciare al più grande vantaggio competitivo degli Stati Uniti: la rete globale di alleanze e di partnership di cui gode l'America.

I più critici, in particolare tra gli osservatori della NATO, suggeriscono che nonostante le buone intenzioni di Biden, le alleanze più importanti non torneranno più ad essere quelle di una volta. L'incongruenza e la retorica ostile dell'era

Trump hanno, secondo alcuni, sollevato dubbi irrisolvibili, in Europa e altrove, circa l'impegno e la capacità di resistenza degli Stati Uniti. Il latte è stato versato e quand'anche si potesse ripristinare il vecchio assetto, quanto tempo ancora potrebbe resistere? Dopo aver assistito per quattro anni ad una retorica da parte della leadership americana che in passato non sarebbe stata nemmeno immaginabile, alcuni oggi affermano che l'unica strada responsabile per gli alleati degli Stati Uniti è proteggersi, ad esempio con una strategia europea di maggiore autonomia o forse con compromessi ancora più profondi.

Vale la pena ricordare che le alleanze americane sono state sotto pressione già in passato ma che sono sempre riuscite a resistere. In effetti, a partire dagli anni '50, Stati Uniti e gli alleati europei sembrano essere stati sull'orlo della rottura ogni 15-20 anni circa. La crisi di Suez, la guerra del Vietnam, il dispiegamento dei missili Pershing II da parte di Reagan e l'invasione dell'Iraq nel 2003, sono tutte varianti dello stesso del film. Questa volta la situazione potrebbe essere così diversa da rendere irreparabile la frattura con gli alleati, anche se questa ipotesi sembra estremamente remota.

In primo luogo perché gli interessi che avevano alimentato le antiche alleanze, una Russia minacciosa e irritabile, una Corea del Nord insidiosa, il ruolo centrale del regime sovietico prima e di Pechino oggi in materia di sicurezza del continente asiatico, rimangono ancora validi. In sostanza, le alleanze sono polizze assicurative

contro possibili minacce. Il permanere delle minacce giustifica la copertura assicurativa. Questa realtà non sfugge né alla politica americana né alle controparti all'estero.

La vera domanda a questo punto potrebbe non essere se Biden sarà o meno in grado di riparare le vecchie alleanze americane, ma se la prospettiva che il nuovo Presidente americano possa farlo, farà crescere le aspettative in maniera irragionevole. L'Unione Europea ha già risposto alla sua elezione avanzando un'offerta di cooperazione irripetibile da vari punti di vista. I leader tedeschi hanno accolto pubblicamente la vittoria di Biden, sperando certamente di andare oltre il particolare risentimento che Trump sembrava riservare a Berlino. Tra alcuni leader europei si avverte la speranza di un rapido ritorno dell'America a uno *status quo pre-Trump*.

Tuttavia, mentre il nuovo presidente americano si dedicherà a rinsaldare vecchie relazioni, a coordinare interventi condivisi e rinnovare la leadership americana, non tutti i problemi potranno scomparire come per magia. Importanti membri della NATO

continuano a investire nella difesa meno di quanto stabilito, creando un grave squilibrio all'interno dell'alleanza. Washington continuerà ad adoperarsi per porre fine alla guerra in Afghanistan, e gran parte degli schieramenti alleati potranno rimanere solo grazie a una presenza americana di lungo periodo. Gli Stati Uniti, sempre più concentrati sui temi della concorrenza con la Cina, sembrano volere un'Europa più attenta verso quello che succede nella propria regione. Biden desidera riportare le "questioni relative ai valori", come democrazia e diritti umani, al centro della politica estera degli Stati Uniti; come si tradurrà tutto questo di fronte ad alleati quali la Turchia o l'Ungheria, o anche le Filippine e la Thailandia?

Non ci sono risposte facili a queste domande, ma gestire bene le alleanze non è mai stata cosa da poco. Forse la cosa migliore da fare, per cominciare, è non fare danni, riparare dove è possibile e partire da lì per costruire obiettivi condivisi. Biden è sicuramente partito con il piede giusto.



TENSIONI USA-CINA: TIME OUT?

Michael Pettis

Peking University, Pechino e
Carnegie-Tsinghua Center

Donald Trump e Xi Jinping si scambiano accuse e controaccuse, annunciano e poi cancellano dazi tra gli Stati Uniti e la Cina, ma sarebbe un errore interpretare la guerra commerciale come un semplice battibecco fra i due e pensare che la presidenza Biden risolverà la questione. Questa non è una guerra tra Trump e Xi, né fra gli Stati Uniti e la Cina.

Al contrario di quanto si pensi in generale, le eccedenze della bilancia commerciale non sono il risultato di un'eccezionale efficienza del settore manifatturiero o di una forza lavoro straordinariamente operosa e risparmiatrice. Al contrario, in paesi come Germania, Giappone e Corea del Sud, l'eccedenza delle rispettive bilance commerciali è la naturale conseguenza di politiche che nel nome della "competitività" hanno efficacemente ridotto il potere d'acquisto dei cittadini a vantaggio delle élites di banchieri, imprenditori, politici e delle aziende da essi controllate.

La teoria del commercio internazionale ci insegna che un grosso squilibrio non può protrarsi all'infinito. In genere, gli aggiustamenti automatici, fra i quali l'aumento dei prezzi al consumo, il rafforzamento delle valute e l'aumento del valore degli asset nei paesi con un surplus, e di contro la situazione opposta nei paesi con un deficit commerciale, alla fine neutralizzano deficit ed eccedenze. Il fatto che alcuni paesi abbiano comunque registrato eccedenze per decenni, mentre altri protragge situazioni di deficit, è prova del fatto che il sistema globale di scambi non funziona come dovrebbe.

E questo malfunzionamento ha un costo. I paesi che godono di un surplus hanno la capacità di esportare i risparmi e la produzione in eccesso, questo significa che non sentono la pressante necessità di procedere a un riequilibrio dei redditi a livello interno. Inoltre, nella corsa alla competitività con i paesi che hanno un surplus, i paesi con un deficit devono consentire, o persino incoraggiare, la pressione al ribasso sui salari dei propri cittadini. In questo sistema globalizzato, la crescente disparità di reddito è tanto causa quanto conseguenza della concorrenza nel commercio internazionale.

Ovviamente, il punto chiave è capire cosa farà il nuovo presidente degli Stati Uniti. Secondo le convenzionali teorie economiche, i flussi finanziari in entrata dal resto del mondo avrebbero dovuto aumentare i risparmi degli americani e gli investimenti a livello nazionale. Tuttavia, con i mercati finanziari statunitensi già colmi di capitali (offerti ai tassi di interessi più bassi mai registrati nella storia) e con le aziende

americane sedute su montagne di contante non speso, questo non si è verificato. Al contrario, la spesa complessiva ha superato la produzione e i risparmi degli americani sono calati. Anche questo era inevitabile: se i capitali esteri in entrata non portano a un aumento degli investimenti - proprio come è successo negli Stati Uniti - allora devono portare a un calo dei risparmi.

In altre parole, i risparmi esteri hanno soppiantato quelli interni americani. Questa situazione si può verificare in molteplici modi. Ad esempio, i flussi di capitali esteri in entrata potrebbero far salire i prezzi delle azioni e del mercato immobiliare, creando una falsa impressione di maggior ricchezza e incoraggiando i consumatori a spendere di più. Le banche locali, reagendo a un'abbondanza di liquidità, potrebbero allentare gli standard per la concessione di finanziamenti a chi chiede un prestito al fine di aumentare l'offerta creditizia. Le iniezioni di capitale estero possono portare a un apprezzamento del dollaro, il che a sua volta incoraggerebbe ad aumentare la spesa per le importazioni dall'estero a scapito della produzione locale. Le fabbriche che hanno perso competitività potrebbero licenziare i lavoratori, che si vedrebbero costretti ad attingere ai risparmi messi da parte per le emergenze o a chiedere finanziamenti. Il governo a sua volta aumenterebbe il deficit di bilancio per contrastare il rallentamento dell'economia.

Tutto ciò porta a una riduzione dei risparmi degli Americani. Di fatto, la convinzione diffusa che un livello di risparmio costantemente basso, nell'arco degli ultimi quarant'anni, riflettesse la marcata propensione a spendere degli americani, si è

rivelata errata. Gli Stati Uniti non importano capitale perché hanno un basso tasso di risparmio, al contrario hanno un basso tasso di risparmio perché sono costretti ad assorbire capitale importato.

Questo non ha rappresentato un grosso problema fino a qualche decennio fa, quando l'economia degli Stati Uniti era molto più grande rispetto a quella di altri paesi che orbitavano nella loro sfera commerciale. Durante la guerra fredda, c'era un incentivo ulteriore a svolgere questo ruolo perché il paese esercitava così una maggior influenza geopolitica. Tuttavia, mentre le economie dei partner commerciali degli Stati Uniti crescevano rispetto a quella americana, che proporzionalmente diventava più piccola, fungere da elemento equilibratore assumeva un costo sempre crescente per gli Stati Uniti che, prima o poi, non sarebbero più stati in grado di svolgere il loro tradizionale ruolo.

Tuttavia, nel momento in cui gli Stati Uniti non sono più stati disposti o in grado di continuare ad assorbire il grosso dell'eccedenza di capitale del resto del mondo, a fronte di una domanda deficitaria, il sistema globale ha rischiato di bloccarsi e finire nel caos. Visto che nessun paese è sufficientemente grande da svolgere questo ruolo, né intende farlo, non è stato trovato alcun sostituto. La guerra commerciale è stata una scelta inevitabile. Ecco perché la guerra dei dazi con la Cina, in ultima analisi, non ha molto a che vedere con l'antagonismo personale di Trump o la sua strategia elettorale. È semplicemente la parte più visibile di uno squilibrio globale molto più profondo.

Questo è anche il motivo per cui l'attuale guerra dei dazi non è un vero conflitto tra Stati Uniti e Cina e non si tratta nemmeno di un conflitto più ampio fra paesi in deficit e paesi in surplus commerciale. Si tratta, piuttosto, di un conflitto fra settori economici. I banchieri e i detentori di capitali, sia nei paesi con un surplus sia in quelli con un deficit, hanno beneficiato dei salari ridotti, dell'aumento degli utili e della mobilità internazionale dei capitali. I lavoratori nei paesi con un surplus, invece, hanno pagato questi squilibri con redditi più bassi e valute deboli. I lavoratori nei paesi deficitari hanno anch'essi pagato con tassi di disoccupazione elevati e un aumento dell'indebitamento. Invertire le disparità e correggere le altre distorsioni nella distribuzione del reddito, sia nei paesi con un'eccedenza della bilancia commerciale, sia in quelli con un deficit, è pertanto l'unica soluzione duratura per porre fine alla guerra dei dazi.

Nel lungo termine, le future amministrazioni di Washington dovranno affrontare le disuguaglianze di reddito tramite una riforma fiscale o creando condizioni più favorevoli al ceto medio, ad esempio riducendo i costi dell'assistenza sanitaria o dell'istruzione, migliorando l'infrastruttura sociale, alzando i salari minimi o persino rafforzando i sindacati. Tuttavia, prima di fare tutto questo, sarà necessario che gli Stati Uniti rivedano il proprio ruolo nell'ambito degli squilibri globali e rendano più difficile riversare sui mercati finanziari statunitensi il surplus di risparmi esteri.

**IL MONDO
CHE VERRÀ
2021**

TO WATCH



DEAL TO WATCH

JCPOA

Aniseh Bassiri Tabrizi
Royal United Services Institute (RUSI)

Il 2021 sarà un anno cruciale per l'Iran, soprattutto per quanto concerne il suo dossier nucleare. Si è trattato di una delle principali priorità per la sicurezza internazionale dal 2002, quando sono state rivelate attività nucleari iraniane fino a quel momento non divulgate, che sono state fonte di preoccupazioni inerenti alla natura del programma nucleare iraniano. Nel luglio del 2015 l'annuncio dell'accordo noto come Joint Comprehensive Plan of Action (anche detto JCPOA o *Iran deal*), dopo anni di negoziati a fasi alterne, ha attenuato queste preoccupazioni, fornendo una roadmap per affrontare finalmente la questione. Tuttavia, l'ascesa al potere del presidente Trump nel 2017 e la sua **decisione di ritirare gli Stati Uniti dall'accordo** ha portato alla progressiva erosione del JCPOA e, di conseguenza, a nuove preoccupazioni sulla traiettoria del programma nucleare iraniano.

Il cambio della guardia nell'amministrazione statunitense, con il team di Biden che ha iniziato il suo mandato il 20 gennaio, potrebbe invertire questa tendenza. L'amministrazione entrante di Biden ha **criticato la politica di Trump nei confronti dell'Iran**, sostenendo che ha isolato gli Stati Uniti, ha portato l'Iran molto più vicino ad avere una bomba nucleare, innescando nel contempo una pericolosa escalation nella regione. La nuova amministrazione ha inoltre sottolineato l'impegno a fare aderire nuovamente gli Stati Uniti al JCPOA, a condizione che anche l'Iran torni a rispettare pienamente i suoi obblighi. L'Iran, d'altro canto suo ha anche dichiarato di essere pronto a dialogare con gli Stati Uniti, quando Trump sarà definitivamente fuori gioco, indicando la sua **disponibilità ad attuare l'accordo** in toto, se anche tutte le altre parti faranno la stessa cosa.



A prima vista, il percorso appare quindi molto semplice e lineare: un ritorno al rispetto integrale dell'accordo, riportando tutti i contraenti esattamente al punto in cui si trovavano nel 2017 e procedere sulla via dell'attuazione del JCPOA e delle sue disposizioni entro il 2025 – che resta tuttora la data prevista per la chiusura definitiva del dossier. In realtà, però, le cose saranno molto più complesse per una serie di ragioni.

In primo luogo, sarà necessario ripristinare la fiducia reciproca. Dopo anni di negoziati, in particolare nel periodo 2013-2015, tutte le parti riponevano fiducia nella capacità e nell'impegno dell'altra a mettere in atto la propria parte di obblighi, ma dopo quattro anni di tensioni, prese di posizioni ed escalation, ci vorrà tempo per ricostruire la fiducia erosa. Senza di essa, ogni progresso sarà minimo, ingannevole e di breve durata.

In secondo luogo, vi saranno richieste di affrontare immediatamente tutti i punti dell'accordo percepiti come deboli, che vanno dall'inclusione nei negoziati di un maggior numero di questioni, al coinvolgimento di ulteriori attori tra quelli, in particolare, presenti nella regione. Trattandosi dell'Iran, nonostante l'amministrazione Biden abbia espresso il desiderio di affrontare tutte le questioni che destano preoccupazione - dal comportamento dell'Iran all'interno della regione ai suoi scarsi risultati nel campo dei diritti umani - al momento la sensazione prevalente è che il ritorno all'accordo, così com'è, dovrebbe essere un primo passo, al quale seguiranno poi colloqui più estesi e la potenziale inclusione di altri attori. La progressione per passi successivi sarà la chiave del successo dell'intero processo, e iniziare dalla ripresa dell'accordo JCPOA, che



fino all'arrivo del presidente Trump aveva funzionato a dovere, potrebbe costituire una base di partenza comune di cui tutte le parti sentono l'esigenza per riconquistare la fiducia reciproca, prima di muoversi in territori inesplorati e problematici.

Dopo un mese di esitazioni e messaggi contrastanti all'indomani delle elezioni americane, anche gli E3 (Francia, Germania e Regno Unito) si sono finalmente espressi in **favore di questo approccio graduale**. Resta da vedere se riusciranno a resistere alle richieste di ampliare la portata del JCPOA da parte dei paesi della regione e degli oppositori dell'accordo, cosa che potrebbe però mettere a repentaglio la priorità numero uno, garantire cioè che il programma nucleare iraniano sia esclusivamente a scopi civili. Il fatto che il gruppo degli E3 per la prima volta in quattro anni potrà confidare in una strategia transatlantica condivisa sull'Iran, svolgendo ancora una volta un ruolo ponte tra le due parti, piuttosto che alimentare discussioni sulle misure adottate dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran, infonderà nelle capitali europee una certa fiducia che una soluzione è possibile, ancorché impegnativa.

Il terzo motivo, che potrebbe rendere più complicato un ritorno al totale rispetto dell'accordo, è il fatto che ora è l'Iran ad essere impegnato in questioni interne. Le elezioni presidenziali sono previste a giugno

del 2021. Analogamente a quanto è avvenuto nel 2013 e nel 2017, l'accordo nucleare sarà probabilmente uno dei temi chiave della campagna elettorale. Come per gli Stati Uniti, il periodo pre-elettorale diventerà quindi ancora più turbolento quando si tratterà la questione del ruolo dell'Iran nel JCPOA, con candidati appartenenti a varie fazioni che propongono approcci tattici diversi nei confronti degli Stati Uniti, e la questione del nucleare, con un nuovo Presidente che, in materia di impegni e dialogo, avrà facoltà di guidare l'Iran in una direzione diversa. Se le parti non dovessero tornare alla totale compliance in tempi brevi e rapidi, i colloqui potrebbero divenire, non impossibili, ma certamente più impegnativi già a partire dalla tarda primavera

Pertanto, mentre nel 2021 il JCPOA sarà sicuramente un accordo da tenere sotto osservazione, la strada verso il suo ripristino sarà tortuosa e non scontata. La buona notizia è che, contro ogni avversa previsione, tre anni dopo che l'accordo aveva iniziato a vacillare per la politica di Trump, l'involucro che lo tiene insieme è ancora integro e pronto per il rilancio. Esso costituisce ancora per tutte le parti una robusta base di partenza verso l'auspicato allentamento delle tensioni e la ricerca di una soluzione concertata e sostenibile per la sicurezza nella regione.



COUNTRY TO WATCH

GERMANIA

Tonia Mastrobuoni
"La Repubblica"

La lunga era del cancellierato di Angela Merkel si chiude nel 2021 con una serie di gravosi punti interrogativi. Che non riguardano soltanto il destino della Germania, ma quello dell'Europa. Il 26 settembre i tedeschi torneranno a votare, e per la prima volta un cancelliere in carica rinuncerà a ricandidarsi mentre è al culmine della popolarità. L'uscita di scena di Merkel rischia di lasciare il suo partito, ma anche il Paese in una sorta di horror vacui. E il risultato delle urne avrà inevitabili riflessi sugli equilibri europei.

Il primo punto interrogativo riguarda il futuro del più ambizioso progetto europeo degli ultimi anni, il Recovery Fund. Sarà davvero, come sostiene Juergen Habermas, il più importante passo verso l'integrazione europea dopo Maastricht? Il fondo per la ricostruzione europea si basa su due idee rivoluzionarie, impensabili fino alla crisi da

coronavirus, soprattutto per un cancelliere tedesco: trasferire incondizionatamente una quota di fondi che non dovranno mai essere restituiti a determinati Paesi europei. E finanziarli attraverso l'emissione di centinaia di miliardi di euro di bond garantiti da tutti e 27 gli Stati membri. Non potranno essere chiamati eurobond, ma di fatto lo sono. Il futuro dell'Europa dipenderà dalla disponibilità del prossimo cancelliere tedesco a considerare questo rivoluzionario progetto una pietra miliare verso una maggiore integrazione europea, come lo ha definito ad esempio il ministro delle Finanze e candidato socialdemocratico alla cancelleria, Olaf Scholz. Oppure un una tantum che nasce e muore con la peste del secolo, come l'ha pensato Merkel stessa. E come sembrano considerarlo i maggiorenni nel suo partito, la Cdu.

Il secondo interrogativo riguarda il ripristino dei vincoli sui conti pubblici europei, sospesi



a causa del coronavirus almeno per un altro anno. Una questione importante per l'Italia, gravata da un debito che ormai ruota intorno al 160% del Pil. Il prossimo cancelliere tedesco avrà un peso importante nel negoziato sul futuro dei vincoli sui conti pubblici europei e sulla loro interpretazione.

Inoltre, orfani del cancelliere-ombra degli anni della lunga crisi finanziaria del 2008, dell'ex ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble che impose austeri programmi di aggiustamento in cambio di aiuti europei, cinque Paesi del Centro- e Nordeuropa si sono organizzati nell'ultimo anno per tenere alta la fiaccola del rigore. I cosiddetti "Frugali" - Paesi Bassi, Austria, Svezia, Finlandia e Danimarca - nascono in opposizione all'asse franco-tedesco e al suo progetto più ambizioso e pro-europeo degli ultimi decenni, il Recovery Fund. E

freneranno ogni tentativo di ammorbidire troppo le regole di bilancio o di trasformare, per usare il loro linguaggio, l'Unione europea in un'Unione dei trasferimenti. La posizione del futuro cancelliere tedesco rispetto ai Frugali sarà determinante, per gli equilibri politici del continente.

La Germania sarà cruciale anche capire quanto peserà la profonda frattura che si è creata a Est, sull'onda della crisi dei profughi, e, più di recente sulla questione del rispetto dello stato di diritto. Berlino ha avuto un ruolo di mediazione importante nell'eterno braccio di ferro con i riottosi Paesi di Visegrad, il destino del continente dipenderà molto dall'atteggiamento futuro del capo di governo tedesco.

Gli occhi dell'Europa saranno dunque puntati sulla Germania, il prossimo 26 settembre. E



una recente intervista doppia a Robert Habeck e Markus Soeder, rispettivamente leader dei Verdi e della Csu, è sembrata suggerire già come potrebbe andare a finire. Con un'inedita coalizione tra cristianodemocratici e ambientalisti, un'alleanza nero-verde. E un cancelliere della Csu, il primo della storia. Da mesi, la Cdu/Csu veleggia intorno il 38% e la popolarità di Angela Merkel è alle stelle. E i Verdi sono ormai da mesi il secondo partito, con valori intorno al 20%. Quell'intervista-flirt Habeck-Soeder è stata la conferma che anche la destra bavarese dei conservatori tedeschi ha abbandonato ogni riserva a governare con gli ambientalisti. Ma la strada è ancora irta di ostacoli.

Il primo è il congresso della Cdu del 16 gennaio che dovrà designare il nuovo capo del partito. I tre candidati sono unanimemente considerati deboli, e sono espressioni diversissime, a tratti opposte, del conservatorismo tedesco. Ma sia il merkeliano Armin Laschet, sia l'antimerkeliano Friedrich Merz, sia l'outsider Norbert Roettgen non sembrano in grado di riempire il vuoto lasciato da una cancelliera che riesce ancora a incassare un terzo abbondante dei voti dei tedeschi. È questo horror vacui che continua ad alimentare da mesi l'ipotesi che alla fine la possa spuntare il bavarese Soeder. Ma quella di lasciare il campo a un leader della Csu è anche un'ipotesi che potrebbe innescare una crisi senza precedenti nel partito di Adenauer. Peraltro, se alla fine

dovesse spuntarla il candidato più ostile alla 'socialdemocratizzazione' della Cdu dell'era Merkel, Friedrich Merz, fermamente intenzionato a spostare il partito su posizioni più di destra - e sicuramente più rigoriste e meno europeiste - la coalizione tra Cdu/Csu e Verdi che adesso danno tutti per scontata, potrebbe essere più complicata da realizzare.

I pronostici, in quel caso, danno come più probabile un'alleanza tra Verdi, Spd e Linke - se la sinistra radicale riuscirà ad abbandonare una serie di anacronismi. O persino tra Verdi, Spd e i liberali della Fdp. In entrambi i casi, se i sondaggi continueranno a premiare gli ambientalisti, per la prima volta un leader dei 'Gruenen' potrebbe diventare cancelliere. E che la contesa tra i due leader, Robert Habeck e Annalena Baerbock, sia già cominciata, lo dimostra una recente intervista. Anzi, due. Nella prima, Baerbock ha rotto una serie di tabù sulla politica estera, spostando i Verdi su posizioni più interventiste. Nella seconda, Baerbock ha risposto alla domanda più cruciale, se se la sentirebbe di fare la cancelliera, con un netto "sì". Di certo, un cancelliere del partito più attento ai temi del futuro ma anche più europeista e solidale, sarebbe un'ottima notizia anzitutto per la Ue. Almeno, per chi crede nella necessità di una maggiore integrazione futura. Perché un governo tedesco con i Verdi al timone rischierebbe anche di scavare un solco ancora più profondo con l'Est. E con i guardiani di un'Europa rigorista, i Frugali.



SUMMIT TO WATCH

IL G20 ITALIANO

Giampiero Massolo
ISPI

Quali sono le principali variabili da cui potrà dipendere il successo della presidenza italiana del G20 nel 2021? La domanda appare particolarmente pertinente a pochi giorni dalla chiusura di un anno che ha reso ancor più evidenti, al contempo, l'assenza e il bisogno di efficaci meccanismi della governance globale. Sembrerebbe piuttosto naturale, dunque, rivolgere uno sguardo speranzoso al G20 – un foro che esprime circa il 90% del Pil mondiale – alla ricerca di risposte alle tante inquietudini che il 2020 ci lascerà in eredità. La storia di questo formato, tuttavia, deve indurre a un atteggiamento di prudenza. Il trade-off tra rappresentatività ed efficacia è infatti uno dei nodi più difficili da sciogliere nei consessi internazionali e proprio il G20 ha più volte mostrato di non fare eccezione a tale regola. Come orientarci in questo quadro carico di incertezze? Entrano qui in gioco le variabili evocate in apertura.

L'agenda, innanzi tutto. Alla definizione di obiettivi chiari ma realistici è legata la possibilità di favorire l'adozione di formule inclusive nelle quali tutti i partner possano riconoscersi. In ciò, l'Italia potrà investire sul suo riconosciuto status di potenza di dialogo e di equilibrio. Vale la pena quindi di provare a essere ambiziosi, pur se appare opportuno evitare inutili velleitarismi. Nel metodo, promuovere il dialogo non vuol dire essere amici di tutti a ogni costo. Su snodi fondamentali del nostro programma potremmo dover andare avanti con i partner disposti ad assumersi maggiori responsabilità. Sarà in questo caso importante ricordarci che la parola "partnership" non è un sinonimo di "alleanza". Nel merito, la nostra credibilità sarà legata anche alla capacità di difendere quei valori occidentali ai quali la nostra politica estera e il nostro stesso interesse nazionale sono intimamente legati. Questi



trovano ampio e opportuno riflesso nei temi al centro della nostra agenda, riassunti nelle tre direttrici “people, planet e prosperity”. Avremo così l’occasione di ingaggiare i nostri partner su sfide decisive quali il clima, il digitale, il debito dei paesi in via di sviluppo promuovendo un approccio pragmatico e orientato al risultato. La co-presidenza della COP 26 e lo svolgimento nel nostro paese del Summit Mondiale sulla Salute rappresentano felici coincidenze sulle quali potremmo fare leva per rafforzare la nostra azione. Vi è poi il contesto, un dato per definizione tanto mutevole quanto imprescindibile. Il 2021 sarà inevitabilmente ancora segnato dalla pandemia. È lecito tuttavia attendersi che l’inizio delle campagne di vaccinazioni potrà consentire di affrontare il problema da un’angolatura diversa rispetto a quella del mero contenimento del contagio, aprendo

auspicabilmente la prospettiva di una progressiva eradicazione del virus. Un lavoro complesso che richiederà un coordinamento internazionale nel quale il G20 potrà giocare un ruolo prezioso, anche al fine di tutelare le esigenze dei paesi più svantaggiati. Si colloca in questo orizzonte l’obiettivo dell’affermazione dei vaccini come beni pubblici globali, sul quale opportunamente sono riposte molte delle nostre energie. Tutte da decifrare, pur nella loro prevedibile durezza, saranno poi le conseguenze della crisi socio-economica associata a quella sanitaria, una volta che verranno allentati gli schemi di sostegno messi in piedi dagli stati. Attenuarne le inevitabili asimmetrie non potrà che giovare alla ripresa globale e rilanciare la lotta alla povertà. La terza variabile è la volontà della membership di cooperare in funzione del



conseguimento di obiettivi comuni. Su questo punto, è indubbiamente opportuno armarsi di un sano realismo e non farci troppe illusioni. Il G20 è un club i cui membri muovono da punti di vista e interessi spesso molto lontani tra loro. Un dato che rende di per sé difficile la ricerca di formule di sintesi. Proprio il carattere “emergenziale” dell’attuale congiuntura potrebbe tuttavia schiudere utili spazi di manovra per favorire un atteggiamento collaborativo e maggiormente incline al compromesso. In questo senso si può guardare con positività anche alla dichiarata volontà di rilancio del multilateralismo espressa dal presidente eletto Biden, come pure alle aperture all’integrazione e al libero scambio di cui sono recenti espressioni il Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) e l’annunciata possibile finalizzazione dell’accordo sugli investimenti tra l’UE e la Cina. Vi è inoltre il crescente dinamismo delle democrazie asiatiche, che l’Occidente ha tutto l’interesse a sottrarre all’influenza esclusiva di Pechino. Su queste basi, un’Unione ricompattata dagli

esiti del Consiglio Europeo di dicembre che si presentasse al G20 senza dissonanze tra gli Stati membri potrebbe contribuire alla ricostituzione in termini più strutturati quel rapporto a tre con Usa e Cina dal quale ogni schema realistico di governance globale non può prescindere. Le alternative le conosciamo: un G2 sino-americano o un G0 privo di punti di riferimento. In entrambi i casi l’Europa rischia di trovarsi relegata al ruolo di mero terreno di scontro (economico, tecnologico, normativo) tra le due superpotenze. Bene dunque farsi trovare pronti all’appuntamento, magari riportando al centro della scena anche la questione del rafforzamento delle relazioni transatlantiche.

Il G20, piattaforma che ha il pregio di tenere insieme tutti gli attori rilevanti, ben si presta a un esercizio di questo tipo. Ancorché non figuri espressamente nella nostra agenda, si tratterebbe di per sé di un “deliverable” di grande significato per la presidenza italiana. Le variabili, per parte loro, potrebbero rivelarsi utilmente allineate.



LEADER e CRISI TO WATCH

ABIY AHMED E IL CONFLITTO DEL TIGRAY

Jon Abbink

African Studies Centre Leiden

A Novembre 2020, in Etiopia, nella regione settentrionale del Tigray, è scoppiato un conflitto armato, inatteso secondo molti osservatori. Il Tigray è uno degli “stati regionali” del paese e una delle regioni-chiave, sia dal punto di vista storico sia da quello culturale. Dal momento che l’Etiopia – con circa 108 milioni di abitanti e un’economia in espansione – riveste un ruolo essenziale nell’Africa orientale, la questione riguarda il significato del conflitto per la stabilità del paese e il processo di riforme politiche. Che cosa ha condotto a questa crisi? Continuerà nel 2021?

Abiy Ahmed, Primo Ministro etiope da aprile 2018, è un appassionato riformista e un genere di leader che il paese non ha mai visto. Ha avviato cambiamenti politici e giuridici significativi con lo scopo di trasformare la “cultura politica” autoritaria dell’Etiopia. Ha – coerentemente – fatto appello alla

cooperazione delle parti e dei gruppi (etnici) e alla riconciliazione, cercando di trovare nuove modalità per affrontare i radicati problemi politici interni. Questi ultimi sono conseguenti, in particolare, al lascito dei suoi predecessori, in particolare del Primo Ministro Meles Zenawi (in carica nel periodo 1991-2012) e il suo partito, il Fronte Popolare di Liberazione del Tigray (TPLF), il movimento insurrezionale che prese il potere nel maggio 1991 e governò in maniera profondamente autoritaria, mantenendo un ruolo dominante all’interno della coalizione del Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiope (EPRDF).

È vero che Abiy (che non appartiene al Fronte Popolare di Liberazione del Tigray) è stato insignito del Nobel per la pace nel 2019 in virtù dell’accordo di pace raggiunto con l’Eritrea, mettendo così fine a anni di immobilismo, e che dopo il conflitto iniziato il 4 novembre molti osservatori si sono chiesti:



“Ha ricevuto il Nobel per la Pace e inizia una guerra l’anno successivo: perché?” L’errore insito in questa superficiale impostazione è da mettere in relazione alle complessità politiche – grandemente sottostimate – del paese del Corno d’Africa nell’epoca precedente ad Abiy. Inoltre, un vincitore del Premio Nobel per la Pace non può rimanere “ostaggio” di questo riconoscimento per il resto della sua carriera nel momento in cui sorgono problemi gravi che mettono a repentaglio la pace e la stabilità nazionali.

E questi problemi si sono concretizzati. Inutile aggiungere che il conflitto armato, nelle dimensioni in cui l’abbiamo visto, mette a profondo disagio: sono state uccise delle persone, si sono creati rifugiati e sfollati, si sono verificate delle distruzioni e sono state sperperate risorse economiche. Ma lo scontro era inevitabile a causa delle relazioni tra un

governo regionale (autonomo) e l’élite del TPLF con il governo federale. Il rapporto si era profondamente inasprito a causa di atti di sabotaggio e sovversivi. Si era instaurata una volontà di non cooperare da parte del governo del Fronte Popolare di Liberazione del Tigray nella regione stessa (abitata da circa il 7% della popolazione totale del Paese) con il governo federale riformista di Addis Abeba. L’élite politica del Fronte Popolare di Liberazione del Tigray a Meqele (la capitale del Tigray) si comportava come “uno stato nello stato” – non secondo quanto si intende dal punto di vista federale e costituzionale, ma in senso mafioso.

Sebbene il conflitto recente sia stato definito dall’élite politica del TPLF una questione “etnica” con i tigrigni “divenuti ingiustamente degli obiettivi”, i fatti raccontano una storia diversa. Innanzitutto, non c’era alcuna retorica

governativa contro “i tigrigni”, al contrario. In secondo luogo, erano state mosse *specifiche* accuse nei confronti di funzionari tigrigni/membri del TPLF che avevano abusato del loro potere politico, economico e militare. Alcuni di loro, accusati di appropriazione indebita, violenze e corruzione erano già stati portati davanti alla giustizia nel corso dei due anni precedenti. In seno all’esercito federale, si sono registrati atti sovversivi da parte di alcuni (non tutti) ufficiali tigrigni, tanto che sono stati espulsi o arrestati. Uno degli esempi più eclatanti è quello di un Generale, incardinato presso il Ministero della Difesa, che il 3 novembre ha tagliato le linee ICT di comando esistenti tra il quartier generale di Addis Abeba e il Comando settentrionale nel Tigrai, immobilizzando così l’esercito federale di stanza nella regione e permettendo alle forze del TPLF di prendere di sorpresa le due basi dell’esercito federale a Dansha e Meqele. Gli attacchi hanno causato la morte di centinaia di soldati federali, uccisi dai loro stessi commilitoni. L’uomo è ora in stato di arresto.

A inizio dicembre l’esercito federale ha “messo in sicurezza” la regione con pochissime vittime civili. Gli sforzi continuano per insediare un’amministrazione di transizione, in vece del governo del Fronte Popolare di Liberazione del Tigrai, nonostante si registrino ancora schermaglie con altre unità del TPLF

e non tutti i leader del Fronte Popolare di Liberazione del Tigrai siano stati assicurati alla giustizia. Quel che risulta interessante sino ad ora è la quiete relativa della regione e la generalizzata cooperazione della popolazione locale, che sembra in gran parte sollevata dall’evoluzione della situazione. Questo potrebbe indicare che non si riaccenderanno le scintille di una guerra di insurrezione. Pare proprio, invece, che le condizioni siano profondamente diverse da quelle degli anni 1980. Chiaramente esistono sfide concrete, in particolare per ristabilire le vie di rifornimento, l’accesso ai campi profughi per fini umanitari (in cui si trovano circa 100.000 eritrei), per instaurare un governo credibile, e ottenere un maggior sostegno tra i tigrigni.

Devono altresì essere prese in considerazione le possibili ramificazioni *internazionali* della campagna. In proposito ci sono opinioni discordanti. Molti, all’interno delle Nazioni Unite, dei media mondiali e delle ONG dei paesi donatori, e ovviamente anche i social media, hanno velocemente pronosticato gravi crisi e instabilità oltre all’internazionalizzazione del conflitto. Ma vi sono scarse prove a corroborare tali tesi. L’impazienza con cui si è creata questa narrazione e si sono espressi questi pronostici è sorprendente. Ci sono state vittime, ma l’aspettativa di una catastrofe umanitaria di proporzioni massicce con migliaia di civili

uccisi nel Tigray e ciò che ne consegue, non è stata confermata. *Esistono* invece prove di uno sconvolgente massacro di civili avvenuto il 9 novembre nella città di Mai Kadra (il giorno precedente l'arrivo dell'esercito federale), ma perpetrato da truppe di miliziani del TLPF e da giovani attivisti (i *Sämri*) sugli abitanti di Amhara, e dunque non ci sono state vittime tra i tigrigni. Sì, quando il conflitto ha raggiunto l'apice, circa 50.000 rifugiati del Tigray erano stati accolti nei campi sudanesi lungo il confine (nel frattempo una parte di questi sono rientrati). Ma non è in questione un inasprimento del disastro umanitario.

Il protrarsi o la massiccia internazionalizzazione del conflitto nel 2021 sono improbabili. Mentre ci sono problemi con il Sudan, è inverosimile che il conflitto si estenda a quel paese così come lo è un sostegno del governo sudanese al Fronte Popolare di Liberazione del Tigray. L'Eritrea ha dichiarato il proprio appoggio all'Etiopia e gli osservatori hanno affermato che c'è un affiancamento materiale all'esercito etiope nelle zone di confine, come ad esempio nei pressi della città di Humera. Il Primo Ministro Abiy ha dovuto agire con cautela

per non rendere importante e visibile il sostegno eritreo in quella che ha definito "un'operazione di ordine pubblico".

Perché nel 2021 dovremmo tenere d'occhio la crisi del Tigray? Sebbene i combattimenti siano essenzialmente finiti, i leader sconfitti del TPLF auspicano un'instabilità duratura della regione e, sia loro sia i loro sostenitori nei media mondiali, continueranno a cercare di internazionalizzare il conflitto. Ma le ricadute internazionali del conflitto saranno limitate. La sua dimensione *nazionale* è verosimilmente più importante, e qui dobbiamo comprendere gli attori locali. Nell'arena politica troviamo il Primo Ministro Abiy e il suo governo federale, il nuovo partito al potere (il *Partito della prosperità*), gli attivisti e i gruppi etnico-regionali, la narrazione e la propaganda dei social media. Tutti contestano il sistema politico e sgomiteranno per avere influenza durante la prossima campagna elettorale, all'inizio del 2021. Le elezioni di maggio del prossimo anno avranno forti ripercussioni sul futuro corso degli eventi. In attesa del voto, il Primo Ministro Abiy Ahmed è un leader da non perdere di vista, anche perché gode di grande popolarità a livello nazionale.



HOTSPOT TO WATCH

TAIWAN

Michael Schuman

Autore di "Superpower Interrupted: The Chinese History of the World"

A prima vista, focalizzarsi su Taiwan come punto caldo preoccupante del mondo può sembrare una scelta strana.

Lo scorso anno è stato testimone di un insolito numero di disordini: le devastazioni causate dall'epidemia di coronavirus e la conseguente ricaduta economica globale, l'approfondimento del dissenso politico negli Stati Uniti, l'indebolimento della leadership internazionale americana e il nazionalismo, l'intolleranza e l'isolazionismo in ascesa in tutto il mondo. Sottoposto a queste pressioni, l'intero ordine instauratosi nel secondo dopoguerra sembra stia per crollare. Al confronto, la disputa sullo status di Taiwan è una questione irrisolta risalente a un'epoca diversa e probabilmente oramai passata. Iniziato settant'anni fa, lo stallo tra i governi rivali di Pechino e Taipei ha attraversato fasi di tensione e a volte di nervosismo, ma è

altresì rimasto confinato principalmente in una retorica infuocata senza mai sfociare in un conflitto reale, fortunatamente per la prosperità e la stabilità dell'Asia orientale.

Ma tutti questi cambiamenti drammatici stanno convergendo intorno al vecchio conflitto, rendendolo nuovamente attuale. L'alterato equilibrio globale del potere e le politiche che cambiano in Oriente e Occidente stanno minando lo status quo fra le parti in stallo nello Stretto di Taiwan. Con la sua recente assertività la Cina cerca di riaffermare la sua tradizionale posizione di potenza di primo piano in Asia orientale, così come le divisioni politiche e il provincialismo dell'"America First" hanno suscitato dubbi sull'impegno di Washington a sostenere il proprio sistema internazionale.

In momenti di tensione come questi, Taiwan rappresenta una faglia naturale

Michael Schuman, giornalista e autore che vive e lavora in Asia dal 1996. È autore di "Confucius and the World He Created" (2015) e "Superpower Interrupted: The Chinese History of the World" and "The Miracle: The Epic Story of Asia's Quest for Wealth" (2009). Attualmente collabora con The Atlantic, Bloomberg Opinion e altre pubblicazioni.



di vulnerabilità. Pechino ha fatto salire tensioni e allarmismo, intensificando la pressione militare su Taiwan ad un livello senza precedenti per decenni. Nella seconda metà del 2020, le forze armate di Pechino hanno condotto una fitta serie di esercitazioni militari, aeree e terrestri, insolitamente vicino all'isola per intimidire i suoi leader e la sua popolazione. Il governo di Pechino sembra aver completamente abbandonato il concetto di "linea mediana", quella linea di demarcazione non ufficiale nello stretto di Taiwan, che è stata una salvaguardia contro incidenti militari imprevisti. Questi eventi hanno spinto il ministro degli Esteri di Taiwan, Joseph Wu a lanciare un monito a chiunque intendesse prestare ascolto, sull'escalation del rischio d'invasione dell'isola da parte della Cina.

Ciò che è cambiata maggiormente è la situazione politica di Pechino. Il presidente Xi

Jinping ha guadagnato più potere di qualsiasi altro leader cinese dai tempi di Mao e ha giustificato questo controverso passaggio verso il totalitario dipingendosi come il più grande difensore degli interessi nazionali cinesi. La sua statura politica interna lo costringe quasi ad assumere una linea più dura negli affari internazionali, soprattutto verso un punto dolente come Taiwan. I comunisti cinesi di Pechino continuano a rivendicare Taiwan, provincia canaglia, che fa parte a pieno titolo della loro Repubblica Popolare Cinese. Allo stesso tempo, Xi ha perseguito una politica estera più energica su quasi tutti i fronti - dal contestato confine con l'India alle dispute diplomatiche con l'Australia, il Canada e altri paesi - apparentemente incoraggiata dal maggiore peso politico ed economico della Cina.

Nel contempo, vista da Pechino, anche Taiwan appare più minacciosa. Tradizionalmente,



L'élite politica dell'isola ha sostenuto la posizione generale secondo cui l'obiettivo finale rimane la riunificazione con la Cina continentale. Dopotutto, il governo a Taipei – Repubblica Cinese – è stato ristabilito dai nazionalisti fuggiti sull'isola dopo la sconfitta nella guerra civile cinese nel 1949. Ma Taiwan sta diventando sempre più indipendente e i sondaggi mostrano che una parte sempre più ampia della popolazione si definisce “taiwanese” in contrapposizione a “cinese” ed è favorevole a dichiarare Taiwan uno stato sovrano a tutti gli effetti. L'attuale presidente, Tsai Ing-wen, ora al suo secondo mandato, fa parte del Partito Progressista Democratico, un movimento politico locale, che non condivide il malinconico desiderio dei nazionalisti di tornare alla Cina. Il suo governo si sta rivolgendo al resto del mondo per ottenere maggiore sostegno, soprattutto a Washington. Gli Stati Uniti e Taiwan hanno recentemente concordato di tenere un dialogo economico annuale e, con Washington fortemente adirata con la Cina, è molto probabile che l'amministrazione entrante di Joe Biden continui a mostrare un forte sostegno al governo di Taipei, cosa che certamente farà ribollire il sangue a Pechino.

Tutto questo aumenta il rischio di una guerra. Con Washington distratta dalla pandemia di coronavirus e dai suoi stessi battibecchi politici, Xi potrebbe per un attimo presagire

l'opportunità di piombare su Taiwan. Vi è la possibilità che Xi veda la sua presa di potere a Hong Kong come prova che, attaccando Taiwan, potrebbe farla franca. Nella visione di Pechino, Xi è riuscito a schiacciare il movimento filo-democratico dell'ex colonia britannica con una ricaduta internazionale contenuta.

Eppure, Hong Kong potrebbe facilmente servire da monito. Pechino ha dovuto fare di tutto per sottomettere l'opposizione anticomunista della città, pur controllandone l'amministrazione e le forze di sicurezza, con il sostegno di un'ampia fascia della dirigenza politica ed economica locale. Rispetto a Taiwan, Pechino non gode di questi vantaggi. Al contrario, si troverebbe di fronte a un governo ostile, determinato a resistere con il proprio esercito, e a una popolazione che difficilmente si sottometterebbe. Se Xi cercasse di conquistare Taiwan e fallisse o mettesse in campo l'Esercito Popolare di Liberazione costringendolo in una palude - protetta e costosa, in stile vietnamita - potrebbe distruggere la sua posizione politica in patria.

Tuttavia, anche se Pechino non è intenzionata a sferrare un'invasione, è improbabile che le tensioni nello stretto si riducano. Pechino ha chiaramente compreso che è necessaria una maggiore coercizione e intimidazione per mettere in ginocchio una Taiwan sempre più capricciosa. Già questo si traduce in un innalzamento della possibilità di una guerra. La maggiore quantità



di equipaggiamenti militari dislocata nell'isola potrebbe accidentalmente innescare un conflitto, se qualche pilota nervoso non riuscisse a frenare l'istinto di premere il grilletto. Purtroppo, in un mondo in cui tanto è nuovo, non possiamo sfuggire ai nostri vecchi problemi.