

LA STRUTTURA DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

ADOLFO PEPE

1. *Premessa: dall'unipolarismo alla polarità frammentata.*- Da qualche tempo si assiste, nel dibattito interno all'*élites* politico-intellettuale americana, ad un tentativo di rielaborazione, ritenuta necessaria, del senso e delle prospettive dell'azione politico-militare intrapresa da Washington all'indomani dell'11 settembre e delle due guerre in Afghanistan ed Iraq, nonché della necessità di ridare forma organica ad una elaborazione sulle linee di fondo, tattiche e strategiche, che dovranno guidare l'azione degli Stati Uniti nei prossimi decenni, dopo la fase segnata dall'ascesa e dal declino dell'esperienza neocon.

Le dimissioni di Rumsfeld, la decrescente influenza di Cheeney, la nuova propensione "multilaterale" della Rice nella sua veste di Segretario di Stato hanno segnato la progressiva marginalizzazione di quella corrente interna all'attuale Amministrazione, che a cavallo fra la Presidenza Clinton e la prima amministrazione repubblicana aveva dominato il dibattito strategico e di politica estera del Paese e fornito le basi teorico-militari per la guerra al regime di Saddam, fissando la nuova qualità unilaterale con tendenze imperiali dell'impegno americano sulla scena internazionale.

Le difficoltà della lunga e logorante stabilizzazione del quadrante medio-orientale, la pressione di una parte dell'opposizione democratica rafforzata dalla conquista della maggioranza in entrambe le Camere, il contrasto fra la rivoluzione tecnologica rumsfeldiana e i vertici militari del Pentagono, il generale dissenso internazionale suscitato dalla guerra irachena e il nuovo, più complicato, rapporto che da questo dissenso è emerso con gli stessi alleati europei, l'apparente isolamento diplomatico dell'Amministrazione Bush accompagnato da non rilevanti successi militari sul terreno nella ricostruzione irachena, hanno avuto come risultato una revisione nella composizione della Amministrazione, all'inizio del secondo mandato di Bush, che, sul terreno della strategia militare, avrebbe dovuto conoscere, dal Rapporto Baker (2006) in poi, un cambio repentino di strategia in Iraq con la riduzione e il progressivo ritiro delle truppe impegnate sul campo.

La risposta dell'Amministrazione, tuttavia, anche se rimodulata alla luce di un contesto nuovo che tenesse conto degli errori compiuti negli anni precedenti, è stata quella di un aumento delle truppe e di un nuovo rinnovato impegno in Iraq sino alla completa stabilizzazione del Paese, sulla scia della teoria della "Surge" sviluppata, tra gli altri, dallo storico militare neocons Fred Kagan.

Una nuova elaborazione teorica, tuttavia, che offra una prospettiva ed un senso di più lungo periodo all'azione di politica estera di Washington simile a quanto fatto dai teorici neocons in questi ultimi anni, non ci sembra ancora individuabile.

Sembra emergere piuttosto una certa incertezza e *impasse* nell'elaborazione intellettuale e strategica dei gruppi dirigenti statunitensi che una compiuta e chiara consapevolezza del futuro ruolo americano sulla scena internazionale, in una fase politica interna segnata d'altronde da una inedita campagna elettorale, nella quale i temi di politica estera sembrano rimanere alquanto nell'ombra e non giocare un ruolo decisivo nelle strategie dei candidati.

In questo quadro sembra opportuno discutere due recenti articoli, le cui tesi offrono un interessante punto di riflessione per una analisi strategica sull'attuale delicata fase in cui si trova il sistema internazionale, che appaiono nell'ultimo numero di *Foreign Affairs*, a firma rispettivamente di due influenti e prestigiosi analisti quali Fareed Zakaria e Richard Haas¹.

La struttura delle relazioni internazionali, questo il senso che sembra di poter cogliere nei loro ragionamenti, così come essa è andata trasformandosi e configurandosi dopo l'11/9 e, soprattutto, dopo la guerra in Iraq, non è più unipolare: l'era dell'unipolarismo dell'egemone americano, che ha caratterizzato il quasi ventennio seguito alla fine del bipolarismo della guerra fredda, non è più riproducibile.

Potenze mondiali emergenti e potenze regionali ma anche nuovi attori transnazionali pubblici e privati, organizzazioni internazionali e regionali, che possiedono nuove e asimmetriche forme di potere, caratterizzano e modificano ulteriormente lo scenario mondiale.

La fine dell'unipolarismo sembra condurre verso un sistema a polarità diffusa e frammentata, "non polare" nel quale il dominio americano sembra rimanere tale solo a livello politico-militare, mentre a li-

¹ Cfr. ZAKARIA, *The Future of the American Power - How America can survive the Rise of the Rest*, in *For. Aff.*, May/June 2008, 18-43; HAASS, *The Age of Nonpolarity - What will follow US-Dominance*, in *For. Aff.*, May/June 2008, 44-56.

vello industriale, finanziario, sociale e culturale, si assiste ad uno “shift in the Power” a favore di nuovi attori.

In un sistema simile, gli Stati Uniti hanno due compiti: utilizzare la propria supremazia politico-militare per impedire il diffondersi del disordine che deriva da un mondo non-polare stroncando sul nascere qualsiasi minaccia che si presenti imminente, e governare la nonpolarità grazie ad un multilateralismo integrato, orizzontale, con attori statali e organizzazioni internazionali (ONU) e verticale con i nuovi attori transnazionali che si muovono e agiscono a cavallo fra gli Stati e, al di sotto di essi (NGOs, Imprese multinazionali, *Think Thank*, *Transnational Advocacies*).

L'era dell'unipolarismo americano sarebbe, dunque, finita ma il secolo che inizia non sarà anti-americano, piuttosto post-americano; in esso gli USA avranno forse meno spazio ma potranno contare sulla continua predominanza dei propri valori e ideali, sulla solidità della propria economia e in ultima analisi sul fattore militare per guidare e controllare il “nonpolarismo postamericano”, a patto che ne riconoscano e accettino l'esistenza.

Una lettura come questa, tuttavia, sembra considerare gli eventi del 2001-2003, cioè dall'11 settembre alla guerra in Iraq, come l'ultima e definitiva espressione della “fase unipolare” degli Stati Uniti, che d'ora in poi potranno e dovranno limitarsi a giocare un ruolo di regolatori della nuova realtà internazionale a polarità frammentata o plurima e che questa nuova realtà può essere resa cooperativa dal naturale convergere verso i valori del libero commercio, del mercato e della democrazia anche da parte degli altri attori-poli.

Il ritorno ad una sorta di *soft power* clintoniano corretto con alcuni elementi di *hard power* necessari data la distribuzione asimmetrica del potere e funzionali alla eliminazione dei rischi che alcuni “nuovi attori” (la minaccia iraniana, il terrorismo Islamico, i nuovi nazionalismi) rappresentano per la sicurezza globale, ma in un contesto tendenzialmente convergente verso i valori di fondo europeo-americani, ci sembra una lettura illusoria e irrealistica, nel contesto dell'attuale configurazione di forze nella realtà internazionale.

In realtà alla unipolarità strutturale, diremmo ontologica, di Washington soprattutto sul terreno politico-militare corrisponde una pluripolarità strutturale rappresentata soprattutto dalle nuove medie e grandi potenze emergenti che allo stato si propongono per lo meno come fattori di riequilibrio rispetto al possibile affermarsi dell'egemone unico americano.

Il biennio 2001-2003 non ha solo aperto, infatti, una fase nuova nei rapporti, fra Stati Uniti, organizzazioni internazionali, Unione Europea e nuove potenze emergenti come Cina, Russia e India ma ha determinato una scelta di fondo precisa e inedita nelle coordinate della politica estera statunitense che non appare classificabile né nel wilsonismo interventista democratico, né nella tradizione isolazionista jacksoniana.

Questa sembra piuttosto segnata in profondità da un misto di “manifest destiny” e di pulsioni egemoni più o meno esplicite, che trova la propria estrema *ratio* e giustificazione non tanto nella cultura e nei valori universali dell’America clintoniana, ma nella preponderante supremazia militare di Washington, che, come d’altronde non può non notare lo stesso Zakaria, è l’unico elemento veramente unipolare in un mondo a polarità frammentata e che quindi rappresenta il vero vantaggio competitivo per Washington.

Scompariranno queste tendenze con il cambio di Amministrazione? Potranno gli USA, come sostengono Haas e Zakaria, accettare una diminuzione del proprio ruolo nel confronto con i nuovi attori emergenti e divenire uno fra i tanti giocatori in un gioco, quello del mondo globalizzato e integrato, in cui tutti giocano e accettano le regole fissate da Washington ma in cui tutti giocano per vincere, e non è detto che giochino “fair”? E ancora, il gioco sarà “itered” e quindi presumibilmente cooperativo o potrebbe risolversi in un “one shot game” conflittuale? E nel secondo caso, il “passo indietro” degli Stati Uniti ne preserverebbe *status* e ruolo quale polo o ne minaccerebbe la stessa esistenza?

A questo punto del ragionamento e per chiarezza espositiva, sembra opportuno affrontare due ordini di considerazioni: l’una si riferisce alla struttura del sistema, alla natura degli attori che in essa agiscono e ai possibili *cleavages* e aree di crisi, la cui evoluzione dirà se nei prossimi anni il sistema nuovo pluripolare possa essere plausibilmente considerato cooperativo o se invece assumerà caratteri di crescente competitività, se non di vero confronto/conflitto.

L’altra considerazione si riferisce più propriamente alla collocazione degli Stati Uniti in questa realtà e agli sviluppi ritenuti probabili nella azione estera di Washington.

2. *Verso un pluripolarismo cooperativo? A) Cina, India, Africa.*- La rapidissima integrazione di enormi mercati emergenti nel circuito della globalizzazione integrata, accompagnato dalla perdita di centrali-

tà del dollaro a vantaggio delle valute europea ed asiatica e alla finanziarizzazione crescente di mercati finanziari deregolamentati e transnazionalizzati è la cornice nel quale si inserisce l'emergere delle potenze economiche cinese, indiana, in misura leggermente minore russa ma anche degli Stati del Golfo (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Kuwait), i cui fondi sovrani ammontano nel complesso a 3 milioni di miliardi di dollari e il cui aumento è stimato in un 1 milione di miliardi all'anno.

Le enormi riserve valutarie accumulate soprattutto grazie alle esportazioni di materie prime fossili, in un periodo di prezzi stabilmente in crescita e dollaro in caduta libera, hanno permesso alla Russia la creazione di un fondo sovrano di enormi proporzioni che agisce come un battitore libero al servizio del Cremlino sui mercati finanziari e azionari, e conduce una spregiudicata politica di FDI nei settori energetici, manifatturieri, terziari esteri, soprattutto europei, mentre l'enorme avanzo commerciale cinese ha condotto agli stessi risultati: la bilancia commerciale cinese si mantiene in attivo, favorita da una politica monetaria più che accomodante e da una politica di cambio che mantiene il renminbi ancorato al dollaro e artificialmente svalutato mentre il debito americano verso la Cina si mantiene invariato e Pechino detiene più della metà dei buoni del tesoro americani.

Mentre la Cina continua ad attirare investimenti grazie ai bassi costi fissi, soprattutto del fattore lavoro, e ad una regolamentazione debole se non inesistente in materia ambientale, le enormi quote di *export* continuano ad arricchire un fondo sovrano, garanzia di un'attiva politica di investimenti diretti soprattutto in Africa ed Asia centrale, accompagnato da un'azione diplomatica capillare ed attenta, come dimostrato dal vasto successo del vertice sino-africano che ha avuto luogo a Pechino nella seconda metà del 2006 e seguito al ciclo di accordi bilaterali in America Latina, soprattutto con Paesi ricchi di idrocarburi (Venezuela) e materie prime (Bolivia).

L'India, pur in presenza di una struttura politico-economica diversa, è un Paese in espansione continua le cui eccellenze nel settore del *know-how* informatico e tecnologico (il numero degli ingegneri e dei tecnici laureati ha superato per la prima volta nel 2007 quello dei laureati americani negli stessi settori) sono poste al servizio di una politica di investimenti meno aggressiva di quella cinese ma altrettanto

efficace e penetrante in Africa, come ha spiegato efficacemente Harry Broadman in un recente articolo².

L'attenzione delle potenze emergenti per il continente africano sembra, d'altrocanto, essere uno degli assi decisivi che definiranno il come e il dove geopolitico dei prossimi decenni: soprattutto l'area che dalla Somalia e dall'Eritrea conduce alla zona dei grandi Laghi, in Kenya, Uganda e Tanzania sarà il perimetro in cui si deciderà la nuova corsa alle materie prime minerali quali nichel, uranio, cobalto, zinco, mentre gli Stati dell'area sub-sahariana, fra cui soprattutto la Nigeria (i cui ricchi bacini petroliferi la rendono il sesto produttore del mondo con 119 milioni di tonnellate l'anno secondo dati BP-2007), rappresentano l'area con maggior concentrazione di idrocarburi dopo Libia e Algeria.

Proprio queste zone, tuttavia sono caratterizzate da Stati falliti, come la Somalia, o in preda ad una guerra civile violentissima, come il Kenya o la Nigeria, e dove dunque si concentra l'azione di attori transnazionali privati, locali (cellule terroriste, movimenti indipendentisti, signori della guerra) e internazionali (multinazionali, NGOs)

I rischi di deflagrazioni e di balcanizzazione dell'area centro africana si accompagnano d'altronde all'azione dinamica di Cina e India nell'intero continente e alla risposta europea che durante la Presidenza tedesca si è concretizzata nel tentativo di sviluppare un concetto strategico comune per Africa ed Asia non limitato esclusivamente all'Africa settentrionale e teso a recuperare terreno rispetto a Pechino e New Dehli, senza tuttavia mostrare, ad oggi, la stessa spregiudicatezza e dinamismo

Gli stessi Stati Uniti, d'altro canto, appaiono ancora in ritardo nella elaborazione di una politica africana che si collochi oltre l'approccio kissingeriano degli anni settanta e limitano la loro azione alla stabilizzazione dell'area intorno a Gibuti, alla Somalia e all'Etiopia, più preoccupati, a ben guardare, di impedire al terrorismo quaedista di impiantarsi anche oltre la penisola araba e il Medio Oriente, come d'altronde dimostra l'intervento etiope in Somalia appoggiato da Washington e volto a sterilizzare le supposte cellule terroriste incistate all'interno delle Corti Islamiche.

E tuttavia il dinamismo sino-indiano è fonte di preoccupazione anche per Washington, i cui timori soprattutto nei confronti di Pechino

² Sul tema cfr. BROADMAN, *China and India goes to Africa-New Deals in the Developing World*, in *For. Aff.*, March/April 2008, 95-109.

non si limitano più alla partita energetica e geopolitica in Asia centrale ma giungono in Africa e in America Latina.

3. (Segue): B) *America Latina*.- Nel continente latinoamericano, l'asse Bolivia-Venezuela è andato rafforzandosi con la vittoria di partiti tendenzialmente ostili a Washington in Ecuador e Argentina e con l'emergere della media potenza brasiliana che il Presidente Lula punta a trasformare in un cardine della nuova architettura di sicurezza latinoamericana.

L'inefficace TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca), emerso con il Patto di Rio ma reso inutile dal veto americano ad intervenire a fianco dell'Argentina già nella guerra delle Falkland/Malvinas nonché il suo braccio esecutivo, la Junta Interamericana de difesa, dovrebbero essere sostituiti, nell'idea di Lula, da un nuovo schema di difesa comune (CSD-Consiglio di difesa sudamericano) che escluderebbe gli Stati Uniti.

L'accordo per un'alleanza di difesa strategica con Parigi, discusso da Lula con Sarkozy a febbraio e incentrato sulla cooperazione anche nucleare fra i due Paesi completa il quadro di una America Latina i cui connotati di politica estera si allontanano sempre più dall'orizzonte statunitense.

Federic Bernal e Dario Pignotti chiariscono bene il senso di preoccupazione di Washington: sul versante della politica di sicurezza, la proposta di Lula viene formalizzata alla Rice proprio nel momento in cui il *Southern Command of the US-Army* si propone di rifondare, assieme al più fedele alleato di Washington, cioè la Colombia, il sistema interamericano di sicurezza in direzione di una più decisa lotta al terrorismo, alla corruzione e alla povertà, nel tentativo di riconquistare terreno nel continente sud-americano³.

Sul versante energetico, la minaccia nelle forniture di idrocarburi e materie prime dovuto al recente completamento delle nazionalizzazioni del settore energetico venezuelano si lega ad una politica energetica chaveziana sempre più orientata a soddisfare i voraci mercati asiatici e cinesi e sempre più protagonista di un inedito, anche se minoritario, asse con Teheran, all'interno dell'OPEC, per abbandonare il dollaro come valuta di scambio sul mercato petrolifero a vantaggio dell'euro.

³ Cfr. BERNAL, *Brasilien Macht Sich Stark Für Südamerika* e PIGNOTTI, *Und Morgen der Petropeso*, in *Le Monde Diplomatique*, ed. tedesca, aprile 2008.

La proposta di un'Unione delle Nazioni Sudamericane fortemente voluta da Caracas e la cui carta fondativa è stata da poco elaborata, segnerebbe l'avvento del quarto blocco politico-energetico del mondo e una sfida diretta all'egemonia delle multinazionali anglosassoni del settore⁴.

4. (Segue): C) *Asia Centrale, Russia, Europa*.- È tuttavia la macro-regione centro-asiatica, quell'area che a sud, dall'Iraq, passando per Iran e Afganistan conduce sino a Pakistan e India e, a Nord del Caucaso, attraverso il mar Caspio e il fianco meridionale della Federazione Russa, conduce alle Repubbliche asiatiche ex-sovietiche e al confine cinese, a presentare i maggiori rischi per la stabilità e la sicurezza mondiale.

Il tentativo di penetrazione militare americana dalla "porta" occidentale attraverso l'Iraq e l'Afghanistan non ha lasciato insensibili Cina, India, Iran e Russia e seppur con ritardo l'Unione Europea: la grande scacchiera disegnata da Brezinski è divenuta un'area affollata da interessi tendenzialmente confliggenti, non solo rispetto alla penetrazione americana ma anche fra gli stessi attori regionali presenti.

I possibili punti di frizioni che, a nostro parere, non presuppongono un evolversi cooperativo della scena internazionale nella direzione auspicata da Zakaria sono riassumibili nel modo seguente: la questione iraniana, quella irachena, la questione della sicurezza energetica e del controllo delle rotte e dei corridoi dal Caspio verso il Mediterraneo, da un lato, e verso la Cina e l'India, dall'altro, l'evolversi dei *frozen conflicts* nel Caucaso a seguito del riconoscimento internazionale del Kosovo, il tema dell'ulteriore allargamento della NATO verso est, il piano di installazione di scudo antimissile in Europa dell'Est e il conseguente deteriorarsi dei rapporti con la Federazione russa.

I motivi di contrasto fra Mosca e Washington in agenda sembrano, d'altronde, allo stato, di maggior rilievo rispetto ai rischi rappresentati dalla Cina, che, grazie anche alla sua integrazione nei mercati globali e all'appartenenza al WTO, appare più come un *competitor* strutturale sul medio-lungo periodo che un fattore di instabilità immediata.

I rapporti infine fra Stati Uniti ed Europa, nel quadrante atlantico-occidentale, risentono in misura molto forte dell'evolversi del rispetti-

⁴ Cfr. *Statistical Review of World Energy 2007*, www.bp.com.

vo approccio strategico all'area centro-asiatica e soprattutto alla Russia, cosicché i rapporti con Mosca sembrano essere, nel medio periodo, la cartina di tornasole non solo del nuovo assetto delle relazioni transatlantiche dopo la cesura rappresentata dalle divisioni sulla guerra in Iraq, ma anche della capacità dell'Europa di sviluppare un proprio concetto strategico di difesa e politica estera comune che non a caso rappresenterà uno dei temi forti della Presidenza di turno francese dell'Unione.

5. I temi di frizione delle relazioni internazionali nel prossimo futuro.- La varietà dei temi in agenda comporta, tuttavia, in questa sede una trattazione d'insieme di essi che consenta di disegnare un quadro complessivo delle possibili aree di frizione che renderanno, a nostro parere, la struttura delle relazioni internazionali dei prossimi anni presumibilmente lontana da un modello sostanzialmente cooperativo.

La questione nucleare iraniana e il problema Iran sono senza dubbio uno degli elementi di maggiore incertezza e rischio per la stabilità complessiva. L'ultima mediazione, raggiunta dapprima a Washington a margine della 62a sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU a novembre 2007 dal "5 più 1" e quindi formalizzata a Berlino a gennaio 2008 è stata la premessa per la Risoluzione 1803 di marzo 2008 che si è affiancata a quelle 1737 di dicembre 2006 e 1747 di gennaio 2007 e che rappresenta il massimo compromesso all'interno del "sestetto": la Risoluzione, come noto, prevede un leggero inasprimento delle sanzioni verso l'Iran rispetto alle precedenti due risoluzioni ed in riferimento a materiali sensibili potenzialmente utilizzabili per il completamento del programma nucleare di Teheran senza tuttavia sostanzialmente accettare, soprattutto a causa della opposizione di Berlino e Mosca, l'impostazione americana di una estensione delle sanzioni sino alla riduzione delle relazioni economiche con Teheran.

Il compromesso in sede di Consiglio di Sicurezza non sembra tuttavia mutare l'atteggiamento di Washington verso Tehran, neanche dopo che, a dicembre, il rapporto del National Intelligence⁵ ha sostenuto di avere prove attendibili che il programma per la costruzione della bomba nucleare è stato interrotto da Teheran nel 2003.

D'altro canto, anche se gli iraniani presumibilmente hanno interrotto il programma di costruzione della bomba nucleare, ciò non implica, dal punto di vista della Casa Bianca, che abbiano rinunciato a

⁵ Cfr. *National Intelligence Release*, <http://graphics8.nytimes.com>.

dotarsi di una capacità di difesa e risposta. Il programma missilistico proseguirà nel momento in cui Teheran abbia le capacità tecniche per costruire missili a lungo raggio e ciò va impedito: questo in sostanza il ragionamento di Washington.

L'opzione militare, dunque, anche se ultima *ratio*, rimane sul tavolo anche se la sua giustificazione non sarebbe, allo stato, il programma nucleare quanto l'azione dei Pasdaran in Iraq contro obiettivi americani (da leggere così dunque l'inserimento nella lista delle organizzazioni terroristiche dei Pasdaran iraniani da parte degli Stati Uniti).

Le dichiarazioni di Fred Kagan in una recente conferenza all'*American Academy* a Berlino sembrano andare in questa direzione: lo storico militare neocons e principale artefice della teoria della "Surge" in Iraq ha espresso la propria preoccupazione per l'azione iraniana in territorio iracheno e per il sostegno logistico agli uomini di Moqtad al Sadr, dicendosi convinto che l'Iran rimane un fattore di potente instabilità per l'intera regione e che gli Stati Uniti condurranno una politica di "modified containment" volta ad isolare Teheran e ad impedire il progetto iraniano di divenire centro strategico degli scambi economici e dei traffici energetici fra India, Cina e Golfo Persico.

L'annuncio della costruzione del "Gasdotto delle Meraviglie" fra Iran, Pakistan ed India, il cui preliminare d'intesa è stato firmato da poco a New Dehli, indica, tuttavia, il successo dell'attivismo della Repubblica islamica nella regione.

L'elemento che ci induce a considerare l'evolversi della situazione iraniana, dunque, come una delle possibili aree di frizione è la particolare posizione in cui l'Iran percepisce se stesso nella regione: le truppe americane in Afghanistan e in Iraq e la flotta americana schierata allo stretto di Hormuz aumentano il senso di accerchiamento di Teheran e, a nostro parere, nessuna sanzione di tipo economico-commerciale potrà costringere Teheran ad abbandonare la sensazione di insicurezza e la percezione dei rischi per la propria sicurezza nazionale.

L'esperienza della guerra in Kosovo, d'altra parte, sembra essere stata fatta propria da Teheran: il ragionamento della Repubblica islamica si basa sul presupposto che se Milosevic avesse potuto disporre di un apparato di difesa sufficientemente credibile, la sua capacità negoziale rispetto all'Occidente sarebbe aumentata e questa, nelle attuali condizioni di accerchiamento di Teheran, è una lezione da non sottovalutare.

L'evolversi della situazione iraniana è strettamente legata al processo di stabilizzazione dell'Iraq e dell'Afghanistan quali tasselli ineludibili nella nuova architettura di sicurezza americana nell'area, e in uno schema di crescente pressione sul fianco sud della Federazione Russa.

E su quale forma debba assumere la nuova architettura di sicurezza in un contesto internazionale nel quale il centro degli interessi di Washington scivola dall'Europa e dai Balcani all'Asia Centrale, Caspica e Pacifica è testimone il dibattito interno alla NATO sugli scopi e la composizione dell'Alleanza che si è svolto all'ultime vertice di Bucarest ad inizio aprile.

L'accettazione di Georgia e Ucraina nel MAP⁶ come primo passo verso un ingresso di tali Paesi nella NATO ha incontrato le resistenze dei membri europei dell'Alleanza, soprattutto di Berlino e Parigi, consapevoli della delicata situazione interna di Kiev e Tbilisi (*frozen conflicts* in Sudossezia e Abchasia e forti pulsioni separatiste in Ucraina) e desiderosi di non accentuare i dissapori con Mosca: il compromesso raggiunto ha dimostrato la difficoltà per la NATO di chiarire il senso del suo stesso esistere: organizzazione di sicurezza euro-americana o evoluzione in una organizzazione di *security management* attiva in tutto il mondo che si affianca, di fatto, all'ONU, come auspicato da Washington?

La concezione americana della NATO come "alleanza globale delle democrazie" è mutata radicalmente a partire dalla guerra in Kosovo e ancor più dopo la guerra in Afghanistan e appare sempre più una struttura che la Casa Bianca utilizza "à la charte" in fasi di ricostruzione e stabilizzazione post-conflitto e come unico strumento di difesa europeo, piuttosto che come forza militare per vincere sul campo o come strumento di coordinamento strategico euro-atlantico.

Il recente brusco richiamo di Robert Gates agli alleati europei, soprattutto tedeschi, ad impegnarsi maggiormente sul fronte sud afgano in nome della lealtà interna all'Alleanza appare, dunque, legato alla consapevolezza che l'azione militare nel quadro della Alleanza è frenata da troppe differenze strategico-politiche e da, a volte, confliggenti tradizioni militari per essere efficace.

⁶ Cfr. in proposito *Nato Consultations with Georgia*, www.nato.int. Si rinvia altresì al numero speciale di *Internationale Politik* di marzo 2008, dedicato a *Ausluf Model Nato?* nel quale si discute criticamente del futuro del modello NATO tra organizzazione di sicurezza militare euroatlantica, organizzazione di *security management* e alleanza delle democrazie.

È preferibile, pertanto, puntare su “Coalitions of the Willingness” sul modello della OEF esterne alle strutture di solidarietà militare della Nato (Art. 5) e direttamente guidate da Washington.

Testimonianza di questa nuova concezione “funzionalista” dell’Alleanza Atlantica è non solo la pressione per l’ingresso delle due Repubbliche ex-sovietiche, ma anche le trattative condotte bilateralmente e al di fuori della NATO, con Repubblica Ceca e Polonia per l’installazione delle componenti del sistema anti-missile, volto, secondo Washington, ad intercettare possibili missili nucleari iraniani e coreani ma che, nella sostanza, seguendo di pochi anni la denuncia da parte di George Bush del trattato ABM con Mosca (2002), mina alla base il regime di sicurezza nucleare che garantiva, attraverso la possibilità del *second strike*, l’equilibrio atomico fra USA e Russia e sposta il baricentro dell’azione di Washington verso Asia e Russia

Ancora una volta la decisione americana ha lasciato e lascia perplessa e priva di una strategia comune l’Unione Europea: Francia e Germania, con toni e sfumature diverse, hanno più volte chiesto agli Stati Uniti di discutere una simile proposta nelle strutture NATO e nel Consiglio NATO-Russia, anche alla luce delle continue, critiche, reazioni russe culminate nel ritiro unilaterale dal CFE annunciato dal Presidente Putin a fine anno e dalle minacce di dispiegamento di batterie nucleari sull’Europa.

E il rapporto con Mosca sembra essere il vero nodo da sciogliere nell’evolversi della situazione internazionale nei prossimi anni.

La fine della Presidenza Putin e il passaggio di consegne che avviene in questi giorni al giovane Dimitri Medvedev non rappresenta, come molti commentatori occidentali d’altronde intuiscono, la fine di una politica muscolare e ambiziosa da parte di Mosca.

Indipendentemente dall’evolversi dei rapporti di potere nel Cremlino, appare chiaro non solo che Putin rimarrà, per lo meno per un periodo, ancora l’uomo forte di Mosca, ma che il suo successore non abbandonerà i fondamenti della politica estera putiniana: centralità dello Stato quale strumento di rafforzamento e di tenuta della Russia come spazio geopolitico, utilizzo dello strumento energetico in funzione strategica asimmetrica, riforma delle forze armate, diversificazione della produzione e dell’*export* attraverso un nuovo impulso al Fondo di Stabilizzazione, forte presenza in Caucaso e Asia Centrale con il rafforzamento del fronte sud (lo stabilimento di relazioni diplomatiche straordinarie con Abchazia e Sudossezia annunciato a metà aprile da Putin, seguito alle minacce di possibili interventi militari contro Tibli-

si, nel caso di repressione georgiana nelle due province sembra andare in questa direzione), collaborazione quanto più possibile con Cina, India e Iran, rapporto attento e interessato ma non conciliante con Bruxelles, risposta continua alle pressioni americane nella sfera di interesse euro-asiatica.

Una Russia simile non è a priori un *partner* ostile ma necessita di un adeguamento nell'approccio ad essa rispetto alla stagione eltsiniana degli anni '90: qualsiasi crisi a livello internazionale, dall'Iran ai *frozen conflicts*, non sembra essere risolvibile senza il consenso di Mosca. E tuttavia, mentre gli Stati Uniti sembrano considerare la Russia per lo meno un *partner* critico se non un futuro *competitor* e quindi modulano la propria azione verso una politica di crescente pressione e di scarse concessioni verso Mosca, l'Unione Europea presenta una varietà di posizioni che minano la credibilità di Bruxelles agli occhi di Mosca.

Queste disarmonie portano l'Unione a riproporre una politica verso il vicino orientale basata esclusivamente sulla pregiudiziale della democrazia interna e dei diritti umani come preconditione per qualsiasi trattativa con Mosca, una politica definita dal Ministro degli esteri tedesco F.W. Steinmeier "Schaufensterpolitik" che non coglie i mutamenti avvenuti nel Paese e preferisce una politica di "Abschottung", di rifiuto, piuttosto che una di "Wandel durch Verflechtung und Integration", di cambiamento attraverso l'avvicinamento e l'integrazione⁷.

Il ribilanciamento di Francia e Germania nelle loro rispettive relazioni con Washington e Mosca, d'altronde, dopo la fase del contrasto duro con gli Stati Uniti e l'avvicinamento fra Parigi, Berlino e Mosca nel biennio 2003-2005, si è determinato con l'affermarsi della Grande Coalizione a guida CDU in Germania e con la vittoria di Nicolas Sarkozy in Francia.

Soprattutto le relazioni tedesco-americane hanno subito un vistoso mutamento e la cancelleria Merkel ha dovuto faticare non poco per ricucire uno strappo profondo e forse non ben valutato sino in fondo, nella sua gravità, nei rapporti fra Washington e Berlino legato alla opposizione dell'allora governo rosso-verde alla guerra in Iraq.

D'altronde, la piena sovranità tedesca, riaffermata con forza proprio da Schroeder, se da un lato non può considerare intercambiabile il rapporto con Washington e con Mosca e deve considerare il primo il punto di riferimento della propria azione, rimane un dato ormai strut-

⁷ Cfr: STEINMEIER, *Verflechtung und Integration*, in *Internationale Politik*, 3/2007, www.internationalepolitik.de.

turale nel panorama europeo ed internazionale di cui il protagonismo diplomatico del duo Steinmeier - Merkel e i crescenti compiti e responsabilità a cui è chiamata Berlino sono una testimonianza chiarissima.

La piena sovranità, dunque, vuol dire, in questo quadro, anche che il rapporto con la Russia e l'opzione orientale della Germania, pur se rimodulate e prive delle punte eccessive dell'era Schroederiana, costituiscono tratto storicamente essenziale di una politica estera che si decide a Berlino e non più a Bonn.

La nuova centralità diplomatica di Berlino, d'altronde, insieme al suo riposizionamento transatlantico, hanno comportato un indebolimento della relazione con Parigi e il frenetico dinamismo di Sarkozy, spintosi sino ad ipotizzare un ritorno nelle strutture di pianificazione militare della NATO nell'ambito di un nuovo transatlantismo, dimostra il desiderio di Parigi di non dipendere dall'agenda dettata da Berlino ma di sviluppare un proprio autonomo concetto di priorità, lungo le linee storiche della politica estera francese, all'interno dell'area mediterranea.

Il risultato è un'Europa, dunque, il cui motore torna a parlare due lingue diverse, senza riuscire ancora a trovare un nuovo equilibrio fra i due leader, sulla scia di Adenauer e De Gaulle, Schmitt e Giscard d'Estaing, Kohl e Mitterrand e in attesa che la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona forniscano, auspicabilmente dal 1° gennaio 2009, la cornice istituzionale entro la quale ristabilire priorità comuni. Si saprà allora se l'Unione Europea aspira a divenire uno dei poli che giocano la partita internazionale o a rimanere una struttura dalla natura geopolitica incerta.

6. *E gli Stati Uniti?*- Paul Kennedy è spesso citato nella letteratura specialistica in riferimento al concetto di "imperial overstretching" e spesso questa categoria è utilizzata per spiegare l'attuale condizione degli Stati Uniti d'America: le operazioni militari in Iraq e Afghanistan hanno rappresentato l'ultimo esercizio del potere unipolare di Washington e il ritorno al multilateralismo è necessario per governare una realtà internazionale pluricentrica e priva di ordine. A sua volta persino un neoistituzionalista come Ikemberry, discutendo le tesi di Zakaria e Khanna, assegna agli Stati Uniti il ruolo di decisore ultimo nell'orientare l'ordine internazionale tra «one world system that serves its interests» e «a world of competing geopolitical blocs that does not».

Questa lettura, tuttavia, sembra non tenere conto di ciò che rappresenta la guerra in Iraq e il percorso intrapreso dagli Stati Uniti all'indomani dell'11/9.

Ogni tentativo di costruzione imperiale nella storia è stato caratterizzato dall'esercizio e dall'impiego della forza militare: così è stato per Roma a partire dal 146 a. C. dopo la distruzione di Cartagine, così è stato per la potenza marittima inglese a inizio XVII secolo, dopo lo scontro decisivo con la Spagna e con l'Olanda per il controllo dei commerci e la supremazia sui mari.

Gli Stati Uniti, tuttavia, hanno sì vissuto in questo ventennio in una condizione di unipolarismo di fatto; ma questa condizione era ed è solo "presunta": non è stata cioè confermata e legittimata da una effettiva dimostrazione di superiorità militare.

Le azioni in Somalia e in Kosovo che hanno aperto e chiuso il decennio clintoniano e che sono state le prime in assenza della potenza sovietica, non solo non hanno permesso a Washington di poter dimostrare la propria effettiva superiorità, a causa della debolezza dell'avversario, ma sono state guerre condotte in nome della Comunità internazionale e dunque non considerabili come azioni militari "fondative".

La caratteristica della guerra in Iraq è stata quella di essere, per la prima volta, un'azione unilaterale di esercizio del dominio militare al di fuori della Comunità internazionale, senza tuttavia costituire, ancora una volta, un banco di prova attendibile per valutare la reale forza di Washington.

D'altro canto, la difficile fase della ricostruzione post-bellica, nonostante errori ed insuccessi, non può conoscere passi indietro: un ritiro o una dichiarazione di fallimento nell'area minerebbe la credibilità internazionale di Washington.

Un eventuale passo indietro degli Stati Uniti e l'accettazione del ruolo di polo fra gli altri, come auspicato da Zakaria⁸, sembra, dunque, un gioco rischioso per Washington: l'azione intrapresa otto anni fa ha accelerato l'emergere di potenziali poli alternativi e, come dimostrato, non cooperativi e che solo strumentalmente si servono degli strumenti della globalizzazione a matrice americana: se il passo indietro unila-

⁸ Cfr. ZAKARIA, *The Post-American World*, Norton, 2008 e KHANNA, *The second world: empire and influence in the new global order*, Random House, 2008, che pone un'analisi del sistema delle relazioni internazionali basato su un ordine mondiale tripolare in competizione (Stati Uniti, Cina, Europa) incalzato da un secondo mondo di Paesi in rapida affermazione economica e diplomatica.

terale di Washington non fosse accompagnato da una “normalizzazione” degli attori emergenti nel senso auspicato da Washington, questo segnerebbe una perdita di *status* degli Stati Uniti che ne potrebbe minare la stessa esistenza strategica.

L’alternativa, a quel punto, sarebbe o la risposta militare o la riduzione ad attore regionale.

In conclusione, se gli Stati Uniti decideranno, nel medio-lungo periodo, di proseguire sulle linee di fondo che hanno caratterizzato questi ultimi otto anni, come sembra si possa intuire dai programmi dei tre possibili candidati alla Presidenza, si troveranno, tuttavia, di fronte al dilemma strategico di un confronto militare fondativo forse inevitabile con una potenza emergente.

Se al contrario, sceglieranno la via consolatoria di una normalizzazione strategica, il risultato potrebbe non essere quello della “pax americana” clintoniana multilaterale ma piuttosto quello di un incontrollabile declino nel disordine del mondo pluripolare.