CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

Contributo al Convegno nazionale sulla sicurezza internazionale e la difesa nell'ambito delle attività per la redazione del Libro Bianco

Centro Alti Studi per la Difesa
Ministero della Difesa

NUOVI SCENARI DI SICUREZZA INTERNAZIONALE.

GLI INTERESSI STRATEGICI DA UN PUNTO DI VISTA DI STUDI SULLO SVILUPPO

di Marco Zupi
direttore scientifico, CeSPI
Professore ordinario di ricerca di Economia Politica Internazionale e dello Sviluppo, IUH - Bac Ha

2 giugno 2014

1. Un nuovo quadro globale di riferimento

I principi che a **Vestfalia** (1648) fondarono un ordine internazionale basato sull'equilibrio e il bilanciamento di poteri a livello internazionale e sul riconoscimento dell'autorità assoluta degli Stati entro i propri confini sono venuti meno agli inizi degli anni novanta e, negli ultimi venti anni, si è assistito ad un processo di capovolgimento pieno. La sovranità interna è sempre più in discussione (sotto la pressione dell'ingerenza umanitaria esterna e le spinte anti-statali all'interno che mettono in discussione la legittimità dell'uso della violenza all'interno), mentre sul piano globale esiste di fatto un quasi-monopolio sull'uso della forza militare esercitato dagli Stati Uniti che, nel 2013, hanno destinato alle spese militari il 3,8% del loro elevatissimo PIL, che ha superato i 16 mila miliardi di dollari (Fonte: *SIPRI Military Expenditure Database 2014*).

Più recentemente, si è assistito a forme di **ingerenza politico-militare a carattere unicamente regionale e di prossimità**, che non toccano quel monopolio su sala globale. Si tratta di una caratteristica ben nota in Africa sub-sahariana, dove quindi non sorprende, ma di un fenomeno riconducibile altrove al ruolo di player di prima grandezza dei BRIC.

La Cina, con la piattaforma per trivellazioni subacquee HD-981, mette per esempio oggi alla prova la resistenza del Viet Nam e della comunità internazionale per il controllo delle Isole Spratly nel Mar Cinese Meridionale, i cui fondali sono ricchi di giacimenti petroliferi. Secondo la stessa fonte citata sopra, nel 2013, la Cina ha destinato alle spese militari il 2% del PIL, cresciuto enormemente nel tempo, fino a superare gli 8 mila miliardi di dollari.

La Russia vuole tornare ad esercitare una forza gravitazionale sulle aree di prossimità (come indicano da ultimo le note vicende di cronaca in Ucraina) e le sue spese militari hanno superato il 4% (4,1%) del PIL, che supera i 2 mila miliardi di dollari.

In una posizione di rincalzo, Brasile e India. Il Brasile è impegnato a rivendicare la propria leadership nelle missioni di pace a livello regionale e nel 2013 le sue spese militari sono state pari all'1,5% del PIL, che supera i 2 mila miliardi di dollari. Le pressioni dell'opinione pubblica nello Stato meridionale del Tamil Nadu in India sul problema dei tamil dello Sri Lanka sono una dimostrazione della logica di potenza regionale che prevale; nel 2013, l'India ha destinato alle spese militari il 2,5 % del PIL, che ha quasi raggiunto i 2 mila miliardi di dollari.

Diversamente dai **BRIC, il Sudafrica** non sta giocando un ruolo di potenza regionale sul piano politico-militare (a differenza di quanto avviene sul piano economico-commerciale e finanziario) e nel 2013 le sue spese militari sono state pari all'1,2% del PIL, che non raggiunge i 400 miliardi di dollari.

Il dataset *Word Development Indicators* della *World Bank* consente un raffronto tra il 1989 e il 2012 in termini di grandezze assolute di PIL e spese militari tra Stati Uniti e i vari BRICS.

Tabella 1 - Evoluzione del PIL e di spese militari tra 1989 e 2012 (miliardi di dollari correnti)

	1989				2012			
	PIL	Spese militari	% del subtot	% PIL	PIL	Spese militari	% del subtot	% PIL
USA	5.657,7	**304,1**	**66,36**	5,37	16.244,6	**682,5**	**66,83**	4,20
Cina	344,0	**8,9**	**1,94**	2,59	8.227,1	**166,2**	**16,27**	2,02
Russia	506,5	**118,4**	**25,85**	**23,39**	2.014,8	**90,1**	**8,82**	4,47
Brasile	425,6	11,0	2,40	2,58	2.252,7	33,2	3,25	1,47
India	301,2	10,3	2,25	3,43	1.858,7	44,8	4,39	2,41
Sudafrica	124,9	5,4	1,19	4,36	384,3	4,5	0,44	1,16
Sub-totale	7.359,9	458,2	100,0		30.982,2	1.021,2	100,0	

Fonte: elaborazioni su WDI-WB 2014

Negli ultimi venticinque anni, in valori correnti, a dispetto della crisi dell'ultimo quinquennio e dell'illusione di dividendi di pace auspicati a seguito della caduta del blocco sovietico, le spese militari del gruppo dei sei (Stati Uniti e BRICS) è più che raddoppiato: non raggiungeva i 460 miliardi di dollari nel 1989, ha superato i mille miliardi nel 2012.

Nell'arco di tempo considerato, gli Stati Uniti hanno più che raddoppiato il volume in valori correnti, il Brasile lo ha triplicato, l'India ha quadruplicato, la Cina ha aumentato nell'ordine di quasi 19 volte (!). La Russia ha necessariamente contratto, rispetto all'insostenibile livello del 1989 (oltre il 23% del PIL destinato alle spese militari!) il volume.

Il Sudafrica rappresenta un caso anomalo, sia rispetto ai BRIC sia facendo riferimento alla situazione particolare del continente africano, dove conflitti e violenza sono purtroppo molto diffusi e dove, nonostante la povertà di massa, tra il 1989 e il 2013 la quota percentuale di PIL destinata alle spese militari in molti casi non è diminuita: è triplicata in Algeria, aumentata in Angola, rimasta agli stessi livelli in diversi paesi (come nel caso della Mauritania, dove è stabilmente intorno al 4%); dove è diminuita moltissimo è in Etiopia e, appunto, in Sudafrica. Le ragioni specifiche sono chiare: durante il regime dell'apartheid, le forze militari e la polizia interna avevano un ruolo rilevante, considerando anche il sostegno diretto al regime di Ian Smith in Zimbabwe (che allora si chiamava Rodesia) e il coinvolgimento nelle guerre in Angola e Namibia. Nel 2014, per la prima volta dal 1998, il governo sudafricano ha pubblicato il primo rapporto sullo stato della difesa; nel emerge un quadro di preoccupazioni diffuse legate all'obsolescenza dei mezzi e inaffidabilità del sistema operativo. Attualmente il Sudafrica destina poco meno dell'1,2% del PIL per le spese militari, un livello paragonabile alla Svezia, con la differenza significativa di essere un paese, il Sudafrica, che aspira a giocare un ruolo politico ma anche militare - soprattutto nell'ambito delle forze africane di peacekeeping - di prima grandezza nella propria regione. Il Sudafrica - come si legge sulla *African Defense Review* - ha propri contingenti militari impegnati nella Repubblica democratica del Congo, in Darfur e partecipa alle operazioni di anti-pirateria sulle coste mozambicane.

L'Europa, a differenza di questi paesi, come recita una litania che si ascolta da molti anni, si è sin qui dimostrata incapace di far valere gli interessi e l'opzione del principio di prossimità sia sul fronte dei Balcani che del Nord Africa per imporre - anzitutto al suo alleato transatlantico - una politica di ingerenza politico-militare regionale.

I dati disponibili su due grandi aggregati confermano il ruolo degli **Stati Uniti** come potenza globale, a definire un sistema di fatto ancora unipolare, con la **Cina** che accelera la scalata al vertice economico, politico, militare. L'economia statunitense, infatti, cresce sicuramente più dei competitor diretti (Europa e Giappone), mentre il livello di reddito pro capite della Cina è ancora quello di un paese a reddito medio (alto). Nel 2013, gli Stati Uniti hanno speso per la difesa, con 640,2 miliardi di dollari correnti, il 37,56% delle spese militari mondiali (1.704,4 miliardi di dollari), pari a quanto spendono tutti insieme i 19 paesi che seguono in classifica Stati Uniti e Cina (seconda in classifica, con una spesa di 188,46 miliardi di dollari, pari all'11% del totale mondiale); inoltre spendono l'85% del totale mondiale di investimenti in Ricerca e Sviluppo.

A livello mondiale, scorrendo i dati relativi ai paesi per i quali si hanno informazioni, se complessivamente nel 1989 c'erano 21 paesi (secondo sia WB che SIPRI) che dedicavano alla spesa militare oltre il 5% del proprio PIL, a cominciare dalla **polveriera medio-orientale** (Oman, Israele, Arabia Saudita, Qatar, Giordania, Kuwait, Siria, Bahrein su tutti), nel 2013 ci sono stati soltanto 5 paesi che hanno superato tale soglia (Oman, Israele, Arabia Saudita, Afghanistan e - solo secondo la WB - il Sudan meridionale).

2. I fenomeni di rilievo oggi per una nuova visione della sicurezza

Collegati allo svuotamento della centralità statuale cui sono sottoposte molte entità nazionali, anche in conseguenza sia dell'urto della contro-rivoluzione neoliberista che delle opportunità che la tecnologia militare e la dissoluzione dell'impero militare sovietico hanno consentito, occorre segnalare altri due fenomeni di rilievo oggi: le cellule locali di **terrorismo** nazionale e internazionale e la **privatizzazione delle guerre** (cui si iscrive il fenomeno delle compagnie militari private o dei *Private Security Contractors*).

A tutto ciò si aggiungono due fenomeni che incidono direttamente sulla sicurezza.

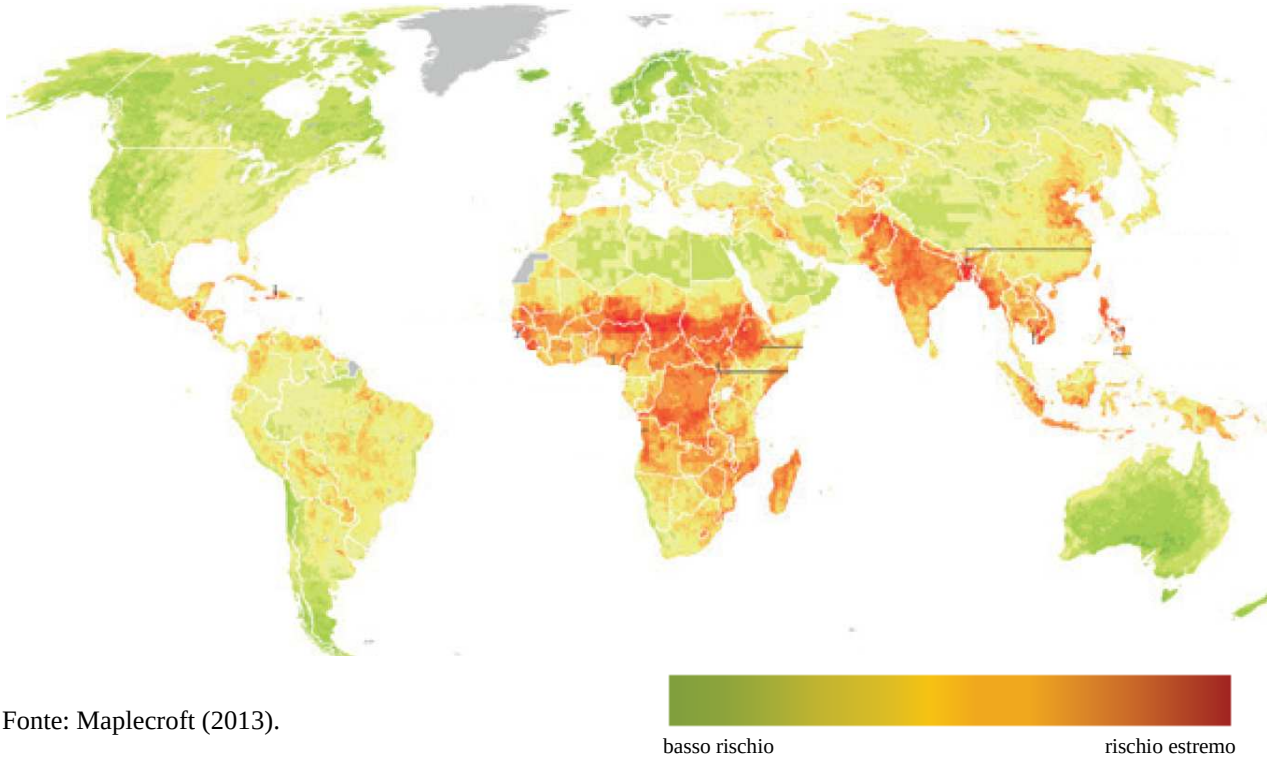
Anzitutto, il fenomeno di **miseria, disoccupazione e disuguaglianze** di massa, fonti potenziali insieme agli squilibri tra economia reale ed economia finanziaria di delegittimazione di istituzioni politiche, economiche e sociali occidentali, oltre che condizione propizia per fenomeni di instabilità come gli stati falliti o fragili, società destrutturate e frammentate, violenza diffusa (nelle forme del terrorismo, guerre civili e altre forme).

Il secondo fenomeno è quello della **sostenibilità ambientale** e del rischio per il sistema Terra.

Il problema ambientale - come indicato nella nota su "Nuovi scenari di crisi e sicurezza globale" del dicembre 2013 per l'Osservatorio di Politica Internazionale promosso dal Parlamento e dal MAE - si intreccia e aggrava quelli economici, sociali e politici, rischiando di produrre emergenze umanitarie e conflitti ingestibili.

Nell'ottobre 2013 la Maplecroft ha pubblicato il rapporto annuale *The Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014*.

Fig. 1 - L'indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici 2014



Fonte: Maplecroft (2013).

Si tratta di un'analisi che applica un indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici (*Climate Change Vulnerability Index*, CCVI) a 189 paesi, guardando contemporaneamente a tre fattori: l'esposizione all'impatto fisico di più frequenti eventi climatici estremi come uragani, inondazioni,

siccità, innalzamento del livello delle acque, variazioni delle temperature medie; il livello di vulnerabilità della popolazione in termini di salute, istruzione, dipendenza agricola, livello di infrastrutturazione; la capacità di adattamento alle condizioni ambientali avverse, attraverso gli investimenti in ricerca e sviluppo, la qualità del governo e dell'amministrazione pubblica. Il 31% del PIL realizzato dai paesi mappati è esposto a rischi elevati o molto elevati di natura ambientale e climatica.

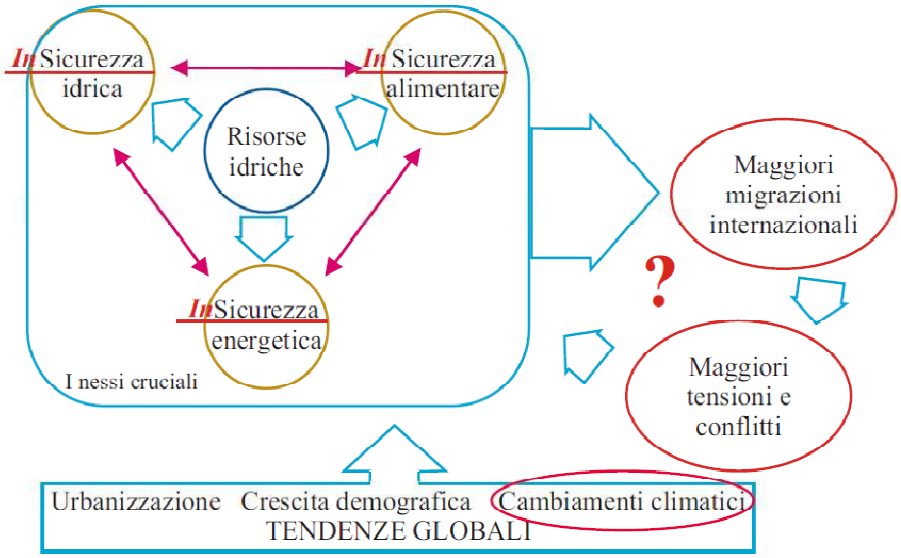
Le situazioni peggiori, dove questo tipo di rischi è particolarmente elevato, si riscontrano in dieci paesi: Bangladesh, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Haiti, Sudan meridionale, Nigeria, Repubblica democratica del Congo, Cambogia, Filippine ed Etiopia.

A livello regionale, **l'Africa occidentale e quella centrale** sono particolarmente esposte ai rischi ambientali; e soprattutto, vedono peggiorare la propria esposizione e vulnerabilità di anno in anno. Un paese come la Nigeria, ricco di risorse del sottosuolo ma sottoposto a un regime autoritario, con forti disuguaglianze interne e disoccupazione di massa, è anche esposto a condizioni ambientali avverse, erosione dei suoli e inondazioni, e non riesce a predisporre sistemi di adattamento che tutelino la maggioranza della popolazione e il territorio dall'impatto dei cambiamenti in corso.

Un'ipotesi sbagliata che la crescente interdipendenza economica associata alla globalizzazione ha lasciato intendere come verificata è che proprio l'interdipendenza rendesse irrazionale la possibilità e il rischio di conflitti. Esattamente cento anni fa questa stessa ipotesi fu smentita in Europa; non c'è allora da giurare sul fatto che questo errore non possa ripetersi, tenendo conto della crescente pressione sul fronte della miseria di massa e degli squilibri ambientali.

La fase attuale, quarta fase della globalizzazione, coincide con un contesto di forte instabilità. L'instabilità è correlata positivamente all'**insicurezza individuale e collettiva**; per questa ragione la globalizzazione è sotto attacco, perché coincide temporalmente con i tanti problemi indicati e la correlazione è sufficiente ad associarla, al di là del fatto che ci sia un nesso diretto di causalità a legarli, al fenomeno di un sistema unipolare, la diffusione del terrorismo, la privatizzazione delle guerre, la povertà e disoccupazione di massa, gli squilibri ambientali, **migrazioni di massa**.

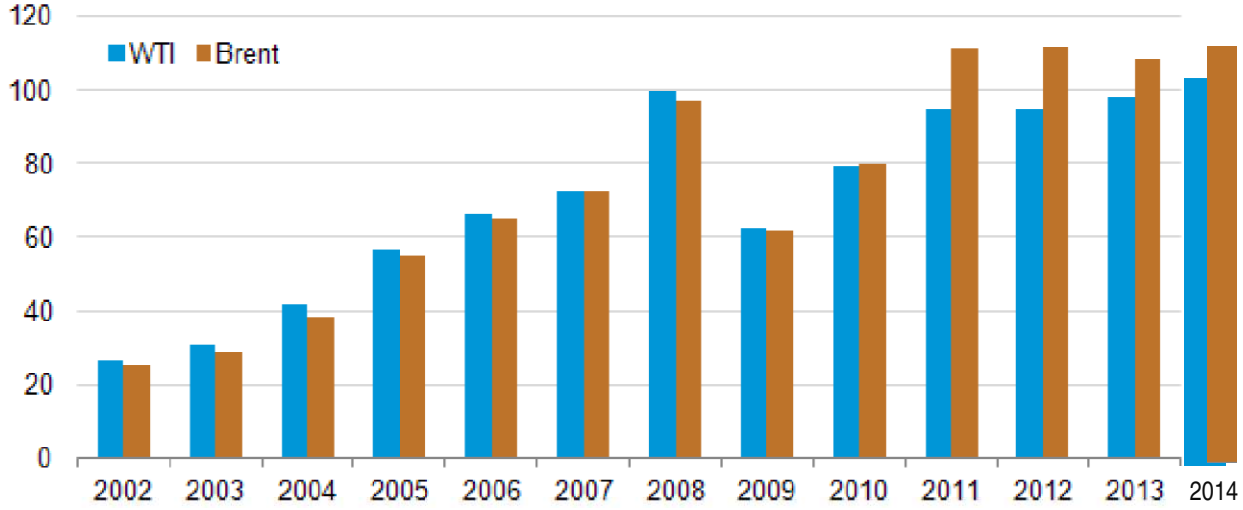
Fig. 2 - L'approccio sistemico alla sostenibilità e alla sicurezza



La crescita economica della Cina e dei paesi asiatici determina, a catena, una serie di cambiamenti che possono aiutare a configurare i rischi per la sicurezza di domani.

Anzitutto, il rincaro del **prezzo del petrolio**, attribuibile per il 40% proprio alla domanda crescente proveniente dall'Asia. A seguito del brusco calo registrato nella seconda metà del 2008, si è assistito ad un continuo aumento del prezzo fino a riportarlo nel 2013 al livello di prezzi identificati come quelli del punto di non ritorno (*tipping point*) raggiunti alla vigilia del crollo del prezzo nel 2008. Per questa ragione, oggi si torna a parlare di fine della fase del *plateau* della produzione petrolifera, cioè della fase caratterizzata da un livello quasi costante della produzione di petrolio (con andamenti oscillanti a forma di altipiano); il picco - si dice - è stato oltrepassato e la produzione non può far altro che diminuire (siamo nel *post peak oil*). I cambiamenti strutturali a lungo termine e la geo-politicizzazione del petrolio, derivanti dalla scarsità del petrolio stesso, si legano ad un tema tradizionale della sicurezza, ovvero la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, dinanzi oggi al fenomeno inedito del trasferimento di consumo dai paesi industrializzati dell'OCSE a quelli dell'Asia. I crescenti rischi geopolitici sono particolarmente veri in Europa per i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, dal momento che sono i paesi più vulnerabili agli effetti del calo di petrolio disponibile, perché più dipendenti dalle importazioni di petrolio nel loro mix energetico (Grecia, Portogallo, Spagna e Italia hanno una dipendenza dal petrolio nel proprio mix energetico che è intorno al 50%). Attraverso le nuove dinamiche ed equilibri dell'economia del petrolio, i correlati crescenti rischi geopolitici (inclusi quelli di navigazione), il deficit di democrazia e perdita di incisività della rappresentanza politica dei popoli, le prospettive di trasformazione del modello di sviluppo in chiave di *Green Economy* (che interessa l'Asia, non meno dell'Europa e dell'Africa), i rischi e le opportunità per i paesi rivieraschi del Mediterraneo di assumere un ruolo più significativo all'interno dei nuovi equilibri dei traffici marittimi internazionali, gli sviluppi della finanziarizzazione del mercato dei *futures* sul greggio, le prospettive di estrazione di risorse energetiche in Africa, ma anche di politiche di approvvigionamento energetico e sviluppo sostenibile in quello stesso continente, è possibile individuare una chiave di lettura strategica per analizzare il tema del posizionamento dell'Italia negli equilibri geopolitici intercontinentali (Asia, Africa, Europa).

Fig. 3 - Prezzi medi annui spot del petrolio Brent e WTI, in dollari per barile (2002-2014)



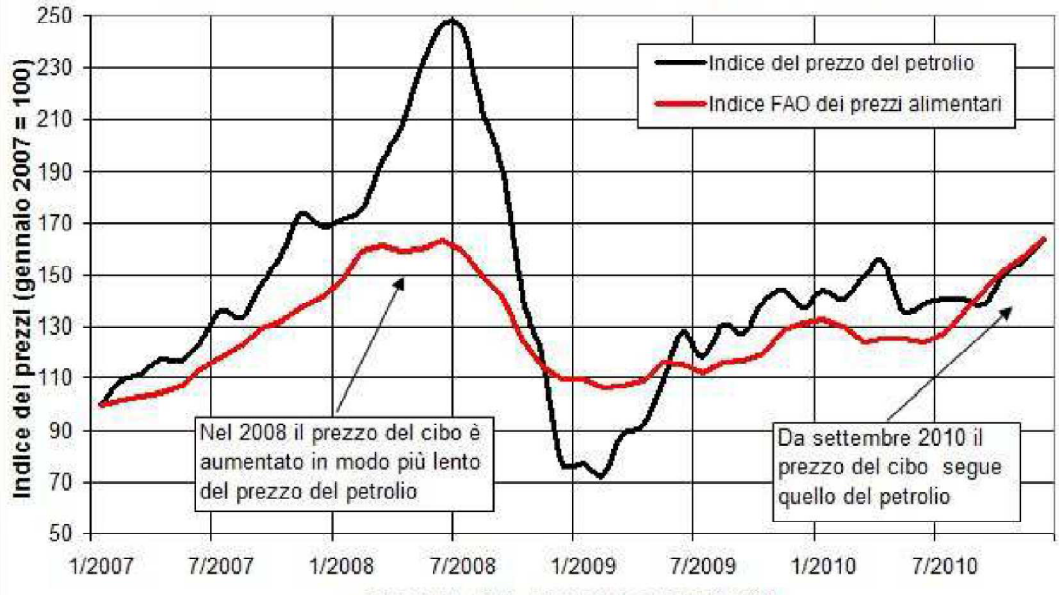
Fonte: EIA, 2014 (valore medio di ultimi 15 giorni di maggio 2014 per il dato 2014)

Un altro tema, collegato al precedente ma più specifico, è quello dell'agricoltura sostenibile e della **sicurezza alimentare**. Si tratta di un tema collegato al modello di investimenti e sviluppo in ambito rurale, in un contesto internazionale che porta a misurarsi con l'opzione di fare riferimento alla catena globale del valore e all'agro-industria trans-nazionale come chiave per l'integrazione nell'economia mondiale oppure alla valorizzazione delle specificità locali, dei modelli di produzione basati sull'agricoltura familiare, di piccola scale e del mondo del cooperativismo sociale come strategia di promozione di un modello di sviluppo sostenibile. Anche in questo ambito gli

stravolgimenti degli ultimi anni sono collegati all'andamento della domanda, della produzione e del prezzo del petrolio.

Le "primavere" arabe sono stato il risultato, tra l'altro, di un perverso intreccio tra crescita economica accompagnata a una radicalizzazione della polarizzazione distributiva, con aumento del prezzo del petrolio e dei generi alimentari di prima necessità. Il modello di agricoltura, più o meno "fossilizzata", e quello della sicurezza alimentare interagiscono con il tema della sicurezza energetica (cui fa esplicitamente riferimento Expo 2015), così pure la **questione idrica** che interessa in modo particolare il Mediterraneo e con tutti i cambiamenti ambientali globali, in primis quelli climatici.

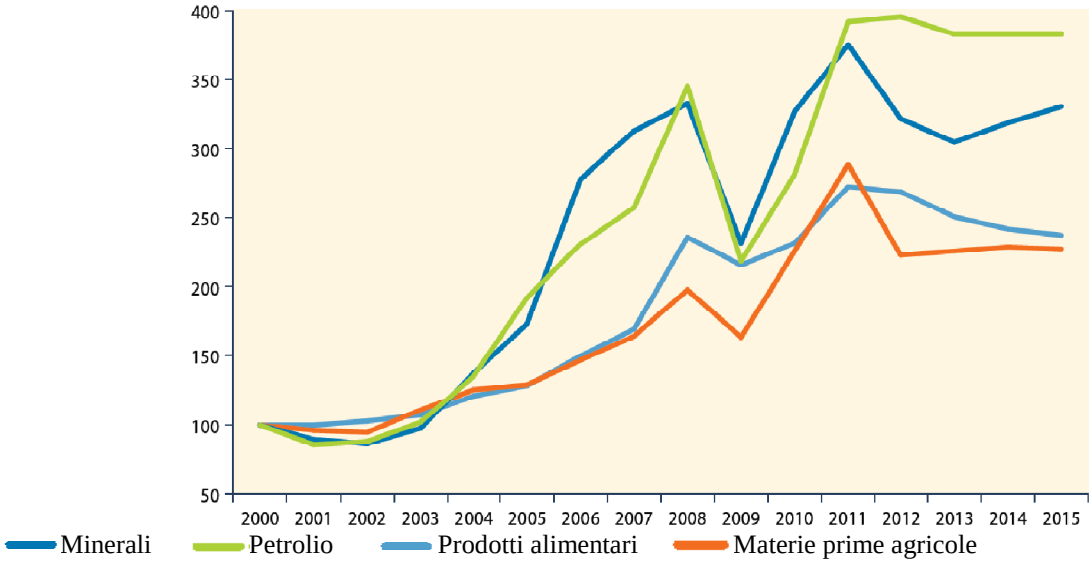
Fig. 4 - Andamento correlato e ritardato dei prezzi alimentari rispetto a quelli del petrolio



Fonte: EIA-FAO, Copyleft Ecoalfabeta 2011

In prospettiva, la crescita economica in Asia e Africa, associata al rialzo nel 2014 della domanda globale di *commodities*, dovrebbe tradursi in una stabilizzazione o **nell'incremento dei prezzi delle principali *commodities***, con possibili contraccolpi negativi in termini di capacità di accesso alle stesse da parte della popolazione con minore capacità di spesa.

Fig. 5 - Indici dei prezzi delle commodities, *2000-2015(2002=100)*



Fonte: UNCTAD e UNDESA (2013).

Di fronte al consolidarsi di un andamento dei tassi di crescita economici che premia i paesi a medio reddito - mentre quelli a basso reddito sopravanzano comunque il tasso dei paesi ad alto reddito - il divario che separa mediamente i paesi più ricchi da quelli più poveri non è destinato a diminuire, confermando il corso degli ultimi duecentocinquanta anni. Tale situazione di **squilibrio strutturale**, che ha portato recentemente Angus Deaton a parlare della grande divergenza mai appianata, è e può continuare ad essere fonte incessante di tensioni e migrazioni, in contesti ora più difficili per le economie ad alto reddito.

L'*Economist Intelligence Unit* analizza annualmente il rischio di gravi tensioni sociali in 150 paesi. Per il 2014, l'analisi prevede che ci saranno 65 paesi (il 43% del totale dei paesi considerati) con rischio elevato o molto elevato di sommosse e agitazioni sociali. Solo in 31 paesi il rischio è considerato basso o molto basso. Guardando la mappa riportata più sotto, risulta che alcune aree di prossimità all'Italia - Nord Africa (Egitto e Libia), Medio Oriente (Libano e Siria), Europa Meridionale (Grecia) e Balcani (Bosnia) - sono a rischio molto elevato (fig. 18, Appendice).

Le disuguaglianze economiche, e recentemente lo scontento popolare nei confronti delle classi politiche che governano i paesi, sono la molla che innesca la rabbia e il risentimento popolare in condizioni di difficoltà economiche, indipendentemente dal livello di reddito pro capite di un paese.

Nel 2013, infatti, Ucraina, Bulgaria, Brasile, Argentina, Messico, Tunisia, Egitto, Singapore e Turchia sono stati attraversati da ondate di protesta sociale.

La carenza di servizi e di tutele di base (iscrivibili al welfare state), combinata a un sistema poco democratico di governo degli affari pubblici e talvolta a una lunga storia di tensioni e scontri civili alle spalle, può produrre effetti drammatici.

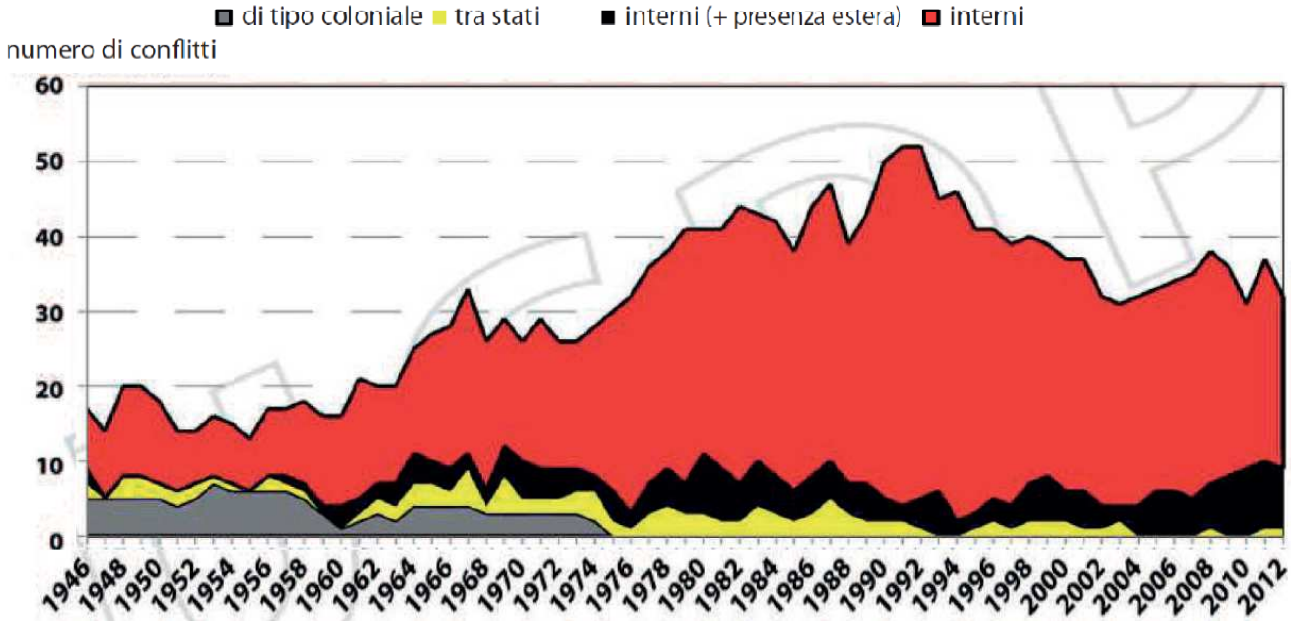
A ciò si aggiungono i focolai di conflitti armati che, purtroppo, continuano a segnare il destino dell'umanità. Nel dicembre 2013 il *Center for Preventive Action* (CPA) del *Council on Foreign Relations* (CFR) ha intervistato oltre 1.200 esperti per raccogliere indicazioni su un elenco di 30 conflitti che potrebbero esplodere o aumentare di intensità nel 2014, colpendo direttamente gli interessi statunitensi. La crisi siriana risulta essere la principale preoccupazione.

L'**Africa** è il cuore dell'area con maggiori vulnerabilità da un prospettiva di **sicurezza umana**, il paradigma che tenta di superare una concezione concentrata sullo Stato, in nome di un approccio focalizzato sull'analisi dei "numerosi fattori – come la guerra, la corruzione, la dipendenza commerciale, determinate politiche macroeconomiche - nonché una vasta gamma di processi su larga scala associati alla globalizzazione che incidono sulle condizioni sociali ed economiche necessarie per ridurre la vulnerabilità degli individui (o per accrescere la loro capacità di adattarsi) ai cambiamenti".

In appendice, una serie di mappe su diverse dimensioni di vulnerabilità e insicurezza che aggiornano il quadro esposto nell'approfondimento su "Nuovi scenari di crisi e sicurezza globale" del dicembre 2012 per l'Osservatorio di Politica Internazionale promosso dal Parlamento e dal MAE.

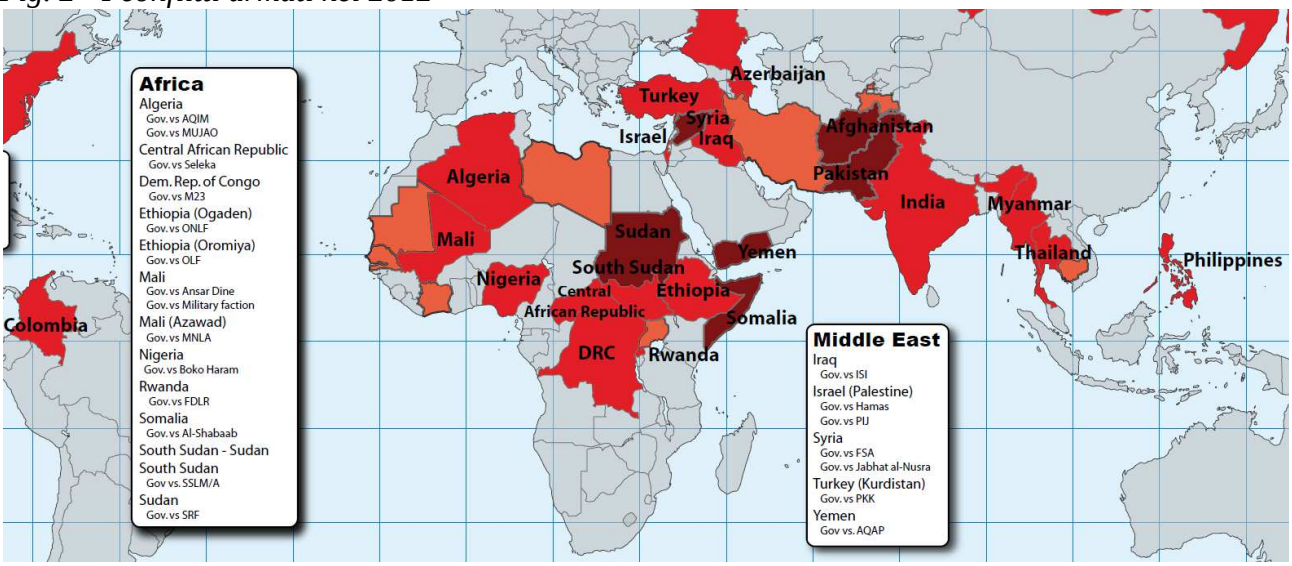
Appendice - Le mappe su diverse dimensioni di vulnerabilità e insicurezza

Fig. 1 - Trend e tipologia di conflitti armati (1946-2012)



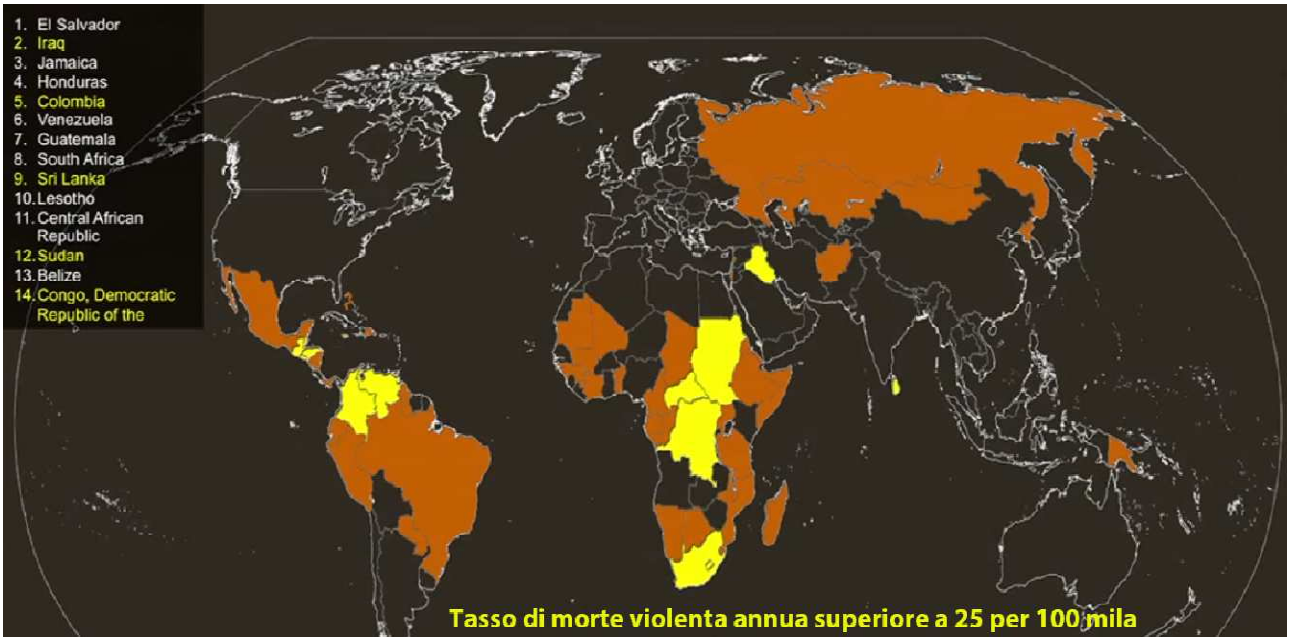
Fonte: L. Hemnér, P. Wallensteen, 2013

Fig. 2 - I conflitti armati nel 2012



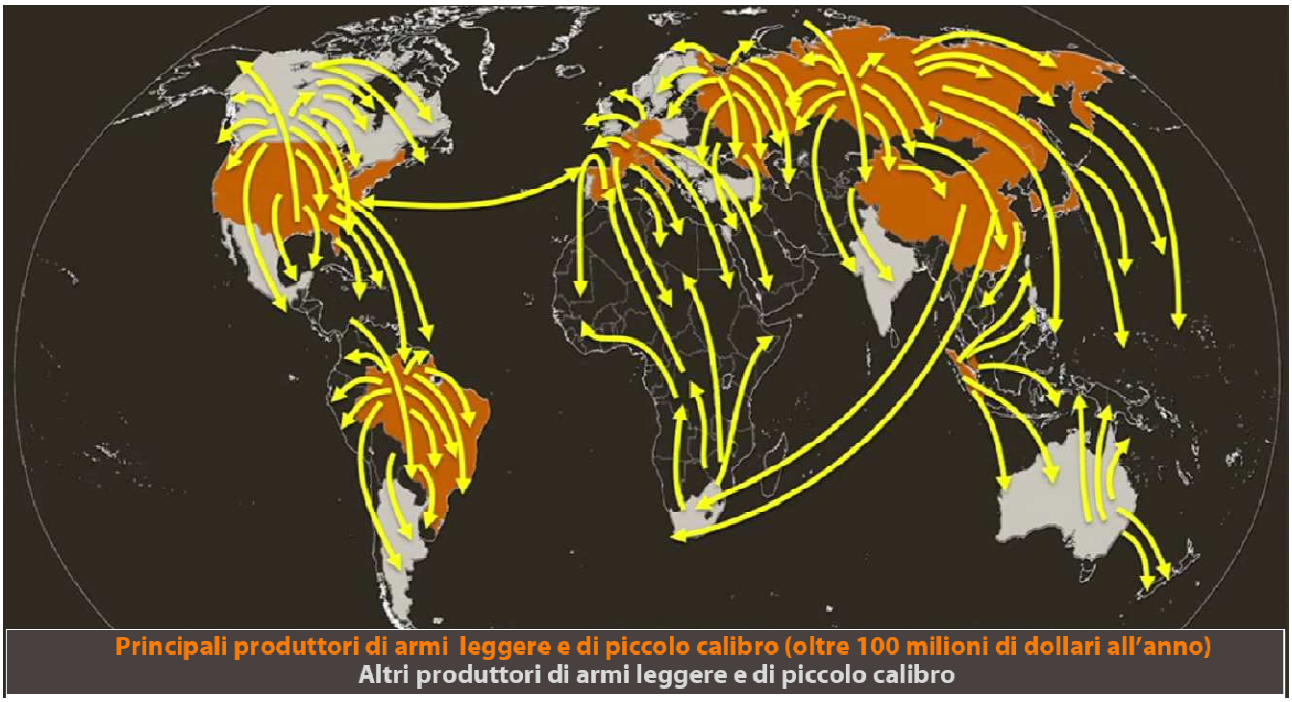
Fonte: Uppsala Conflict Data Program, 2013

Fig. 3 - Paesi con tasso medio annuo di morte violenta particolarmente alto (2004-2010)



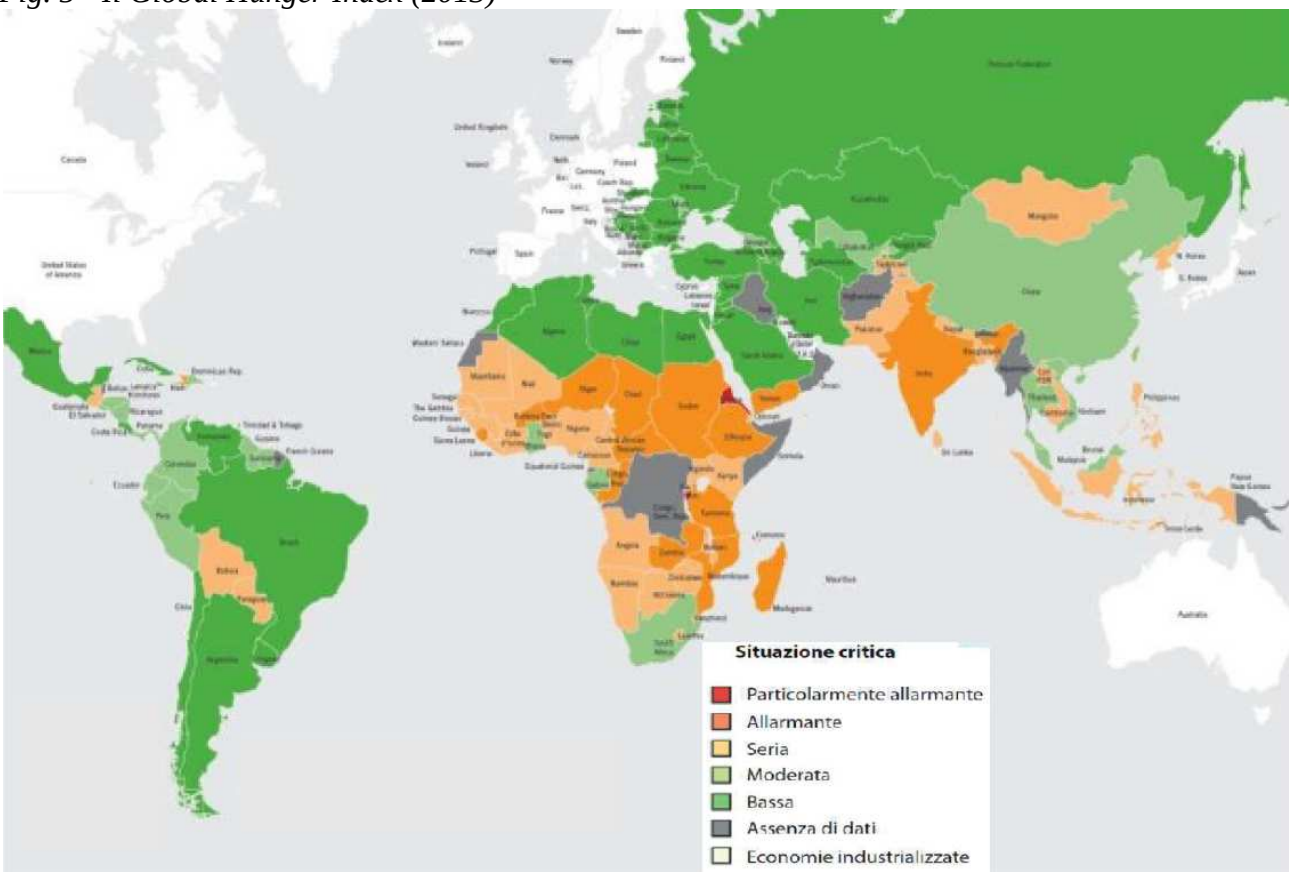
Fonte: Geneva Declaration, 2011

Fig. 4 - Principali paesi produttori di armi leggere e di piccolo calibro (2004-2010)



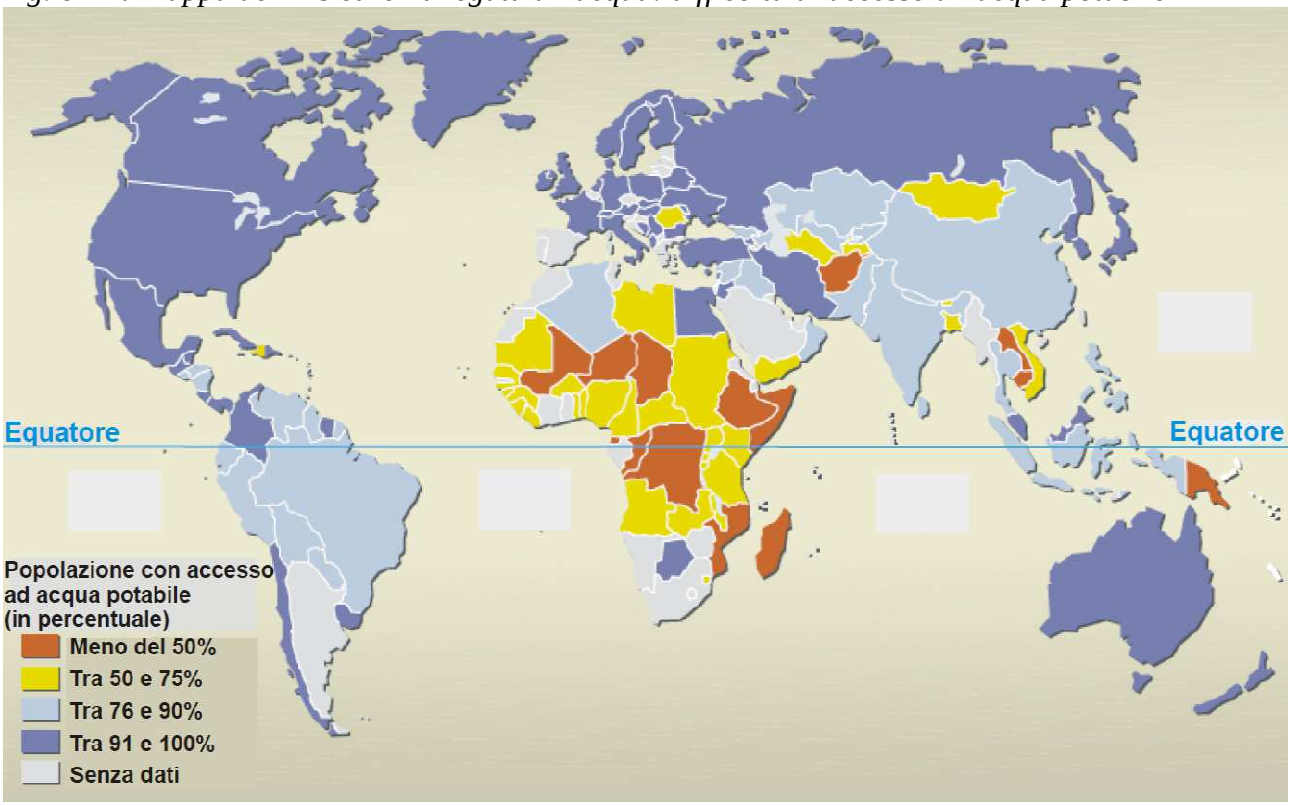
Fonte: Tribeca, Council on Foreign Relations, Google Ideas, 2012

Fig. 5 - Il Global Hunger Index (2013)



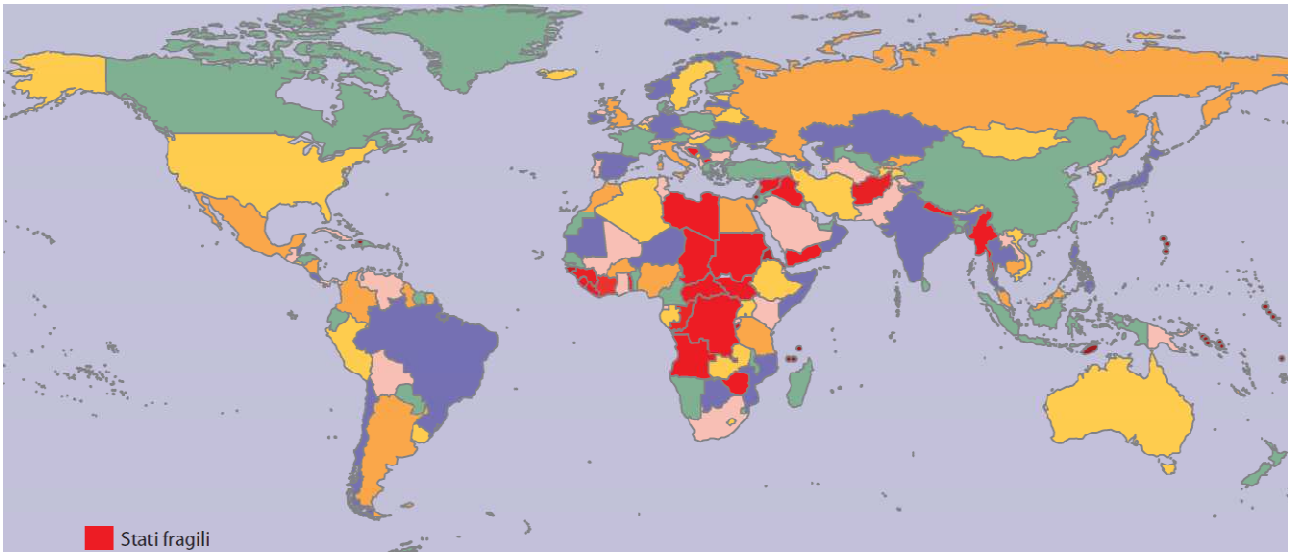
Fonte: IFPRI, 2013.

Fig. 6 - La mappa dell'insicurezza legata all'acqua: difficoltà di accesso all'acqua potabile



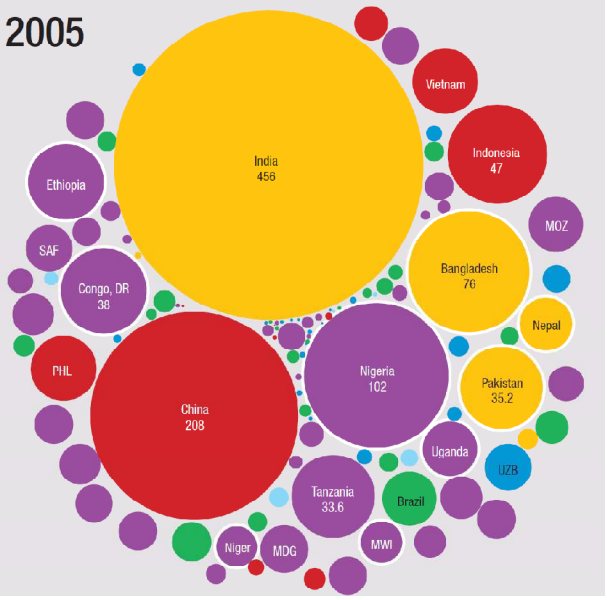
Fonte: dati UN e World Bank.

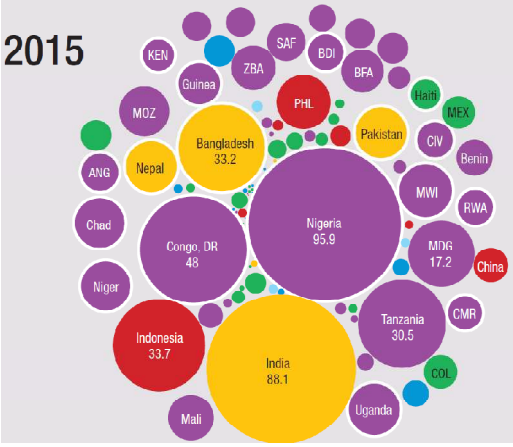
Fig. 7 - Lista armonizzata della Banca Mondiale dei 35 stati fragili (2012)



Fonte: elaborazione su dati World Bank

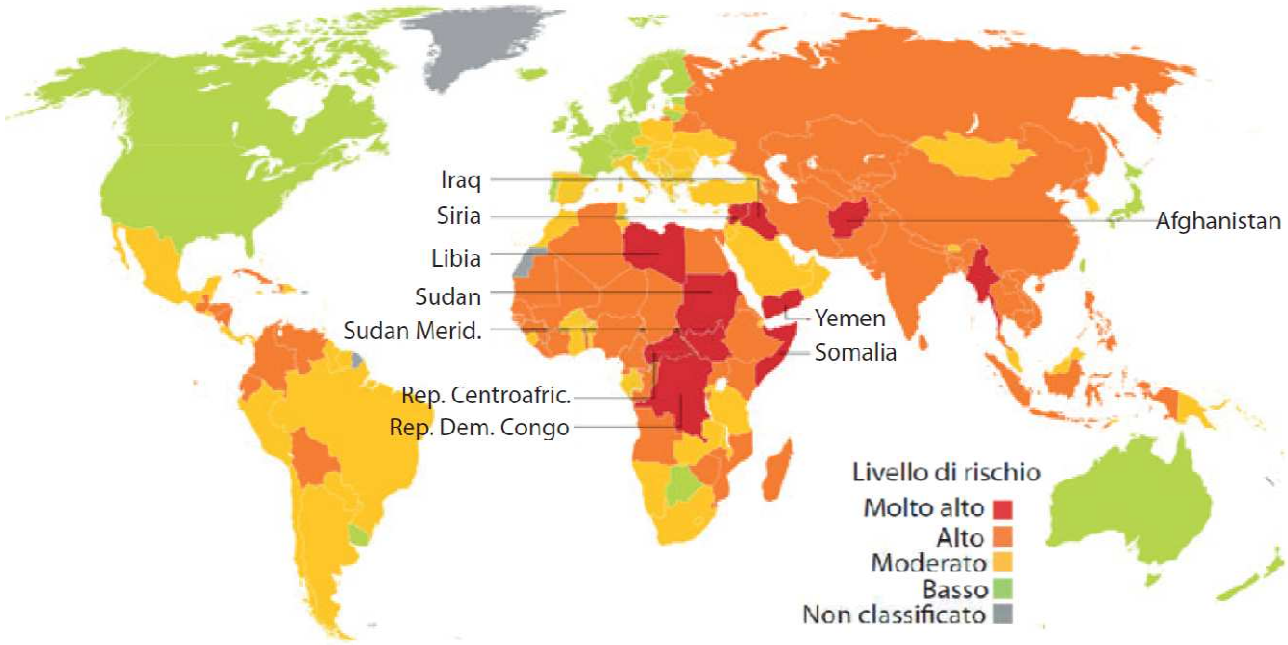
Fig. 8 - L'evoluzione della povertà estrema nei paesi, milioni di persone (2005 vs. 2015)





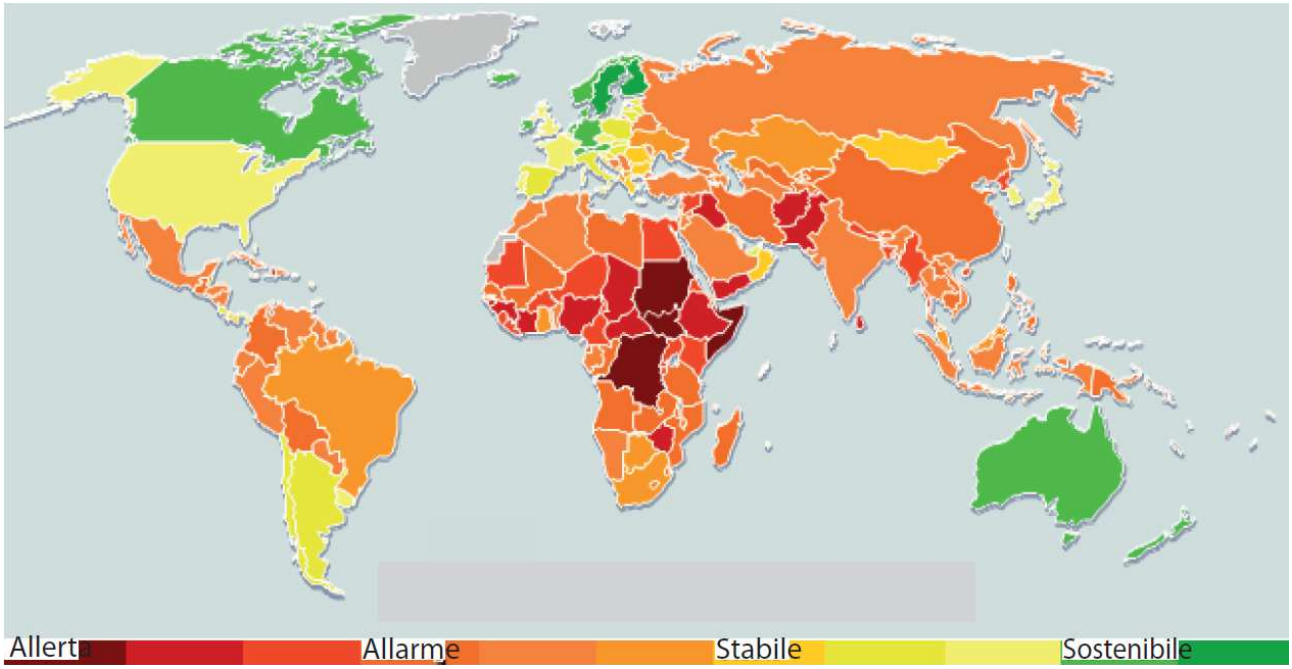
Fonte: OECD, 2013

Fig. 9 - Political Risk Index (2013)



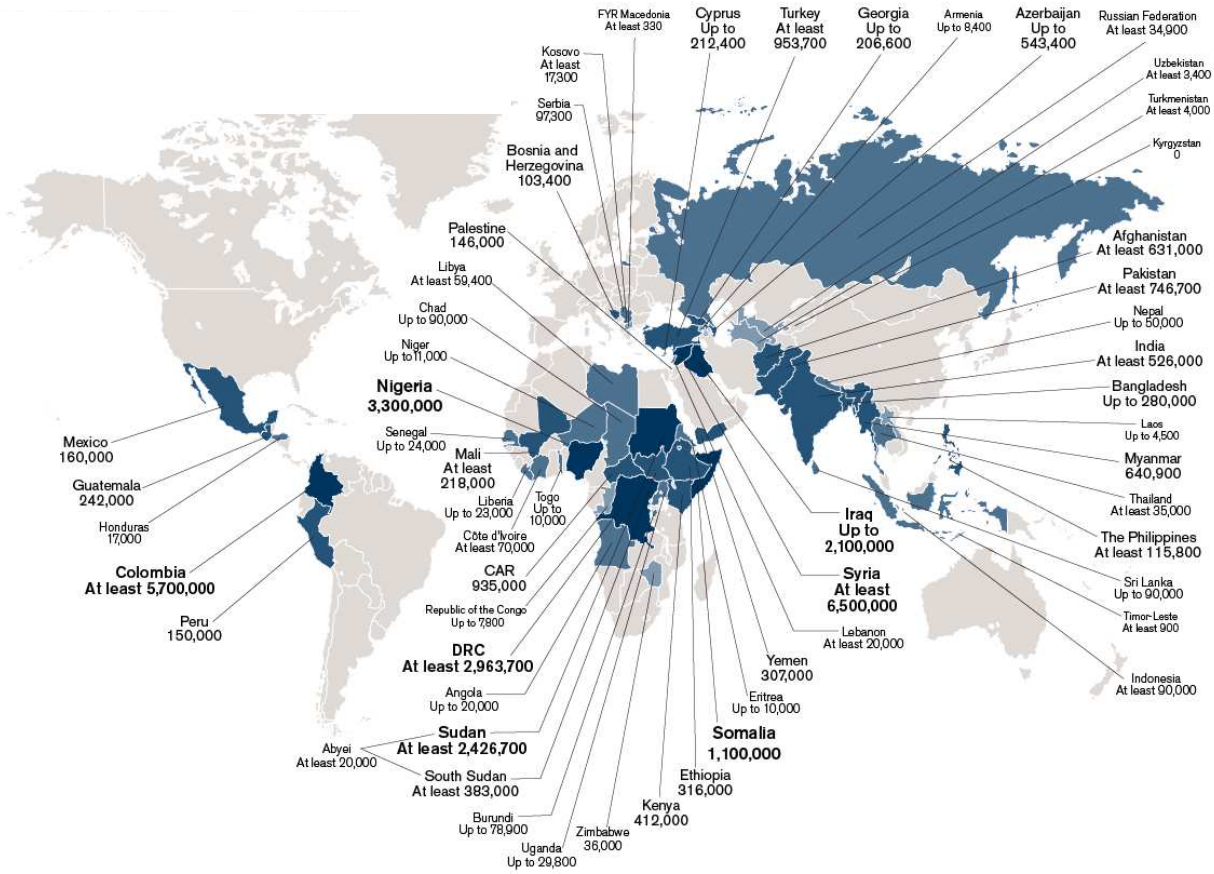
Fonte: Maplecroft, 2013

Fig. 10 - Failed States Index (2013)



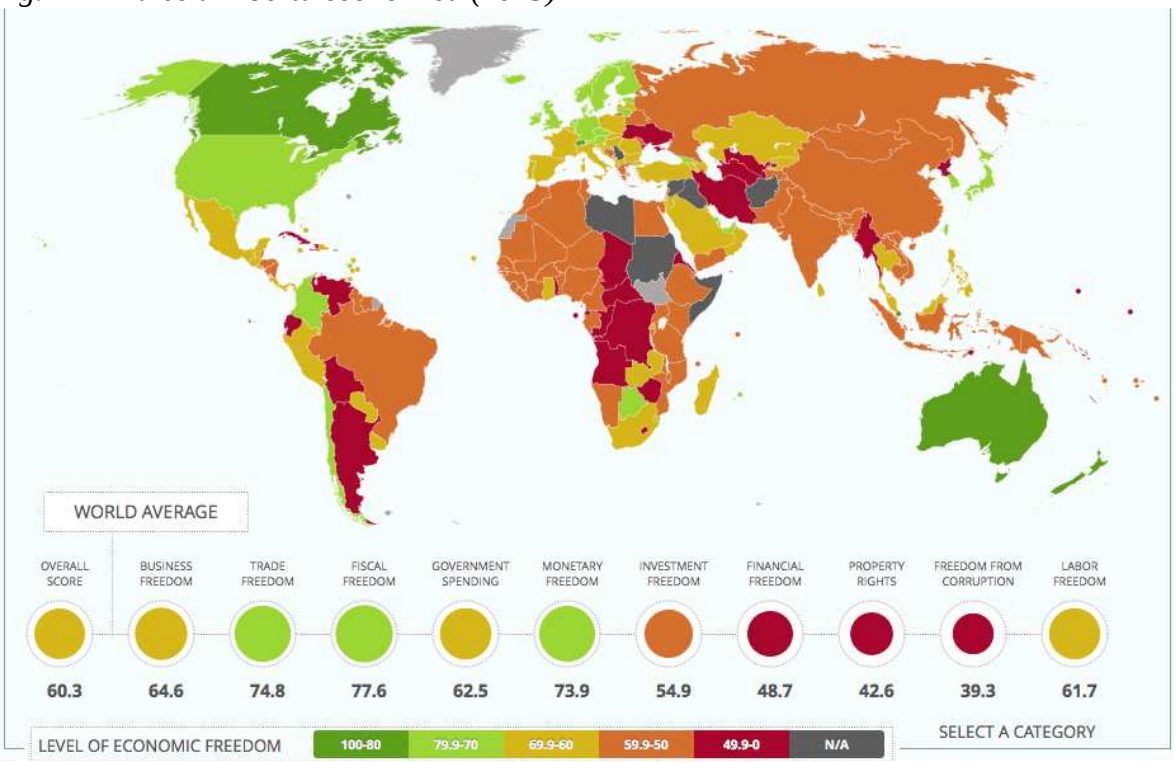
Fonte: Foreign Policy e Fund for Peace, 2013

Fig. 11 - Mappa degli sfollati interni (2014)



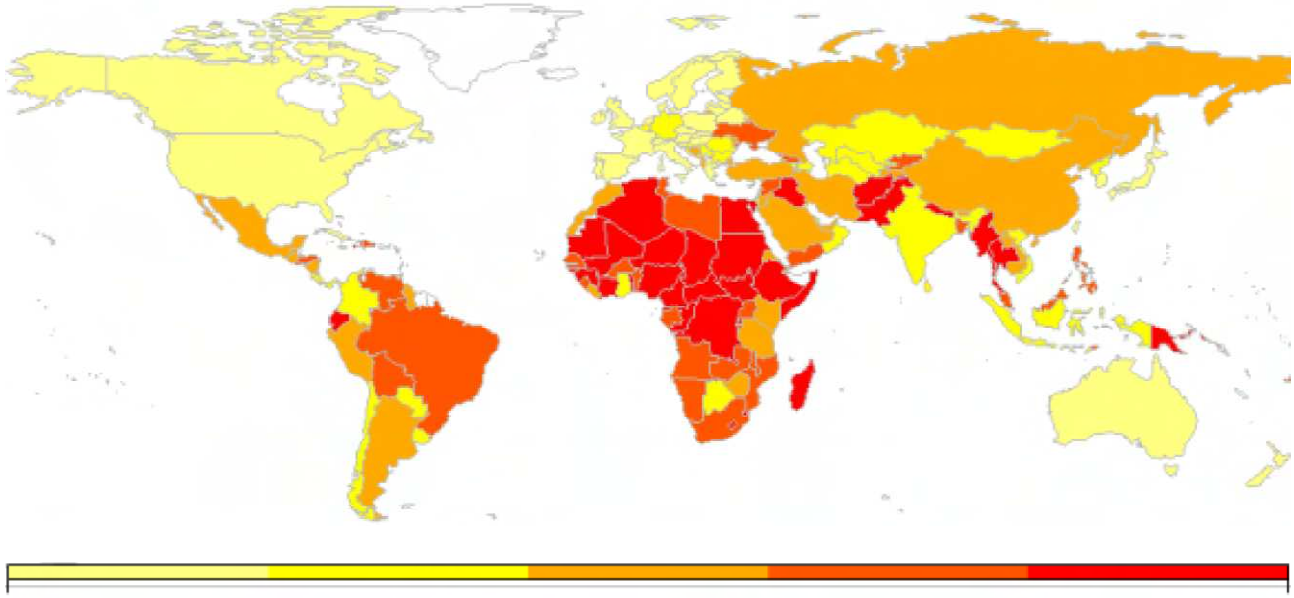
Fonte: Internal Displaced Monitoring Centre, 2014

Fig. 12 - Indice di libertà economica (2013)



Fonte: Wall Street Journal e the Heritage Foundation, 2014

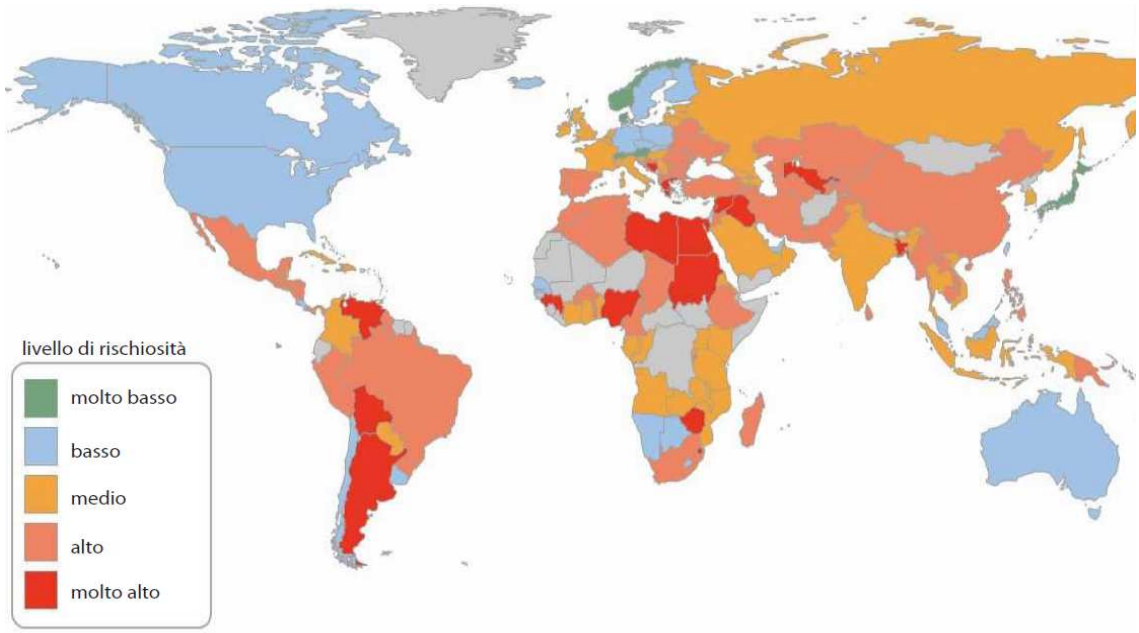
Fig. 13 - Rischi di tentativi di colpi di stato nel 2014 (Probabilità sulla base di 12 variabili)



0,0009 0,265

Fonte: Jay Ulfelder, 2014

Fig. 14 - I rischi di rivolte sociali nel 2014



Fonte: EIU (2013)