

sistema 5 Stelle

5/17

**il Mulino**

5/17

ANNO LXVI - NUMERO 493

RIVISTA BIMESTRALE DI CULTURA E DI POLITICA



## Ferdinando Nelli Feroci e Valeria Termini a proposito di anglosfera

**Ferdinando Nelli Feroci** La nozione di «anglosfera» – lanciata verso la fine degli anni Novanta con l'obiettivo di definire una comunità di Stati che condividono un patrimonio di lingua, cultura, valori e istituzioni politiche, poi caduta in disuso nel corso degli anni successivi – è tornata improvvisamente di attualità all'inizio di quest'anno, in concomitanza con la visita a Washington della premier britannica, Theresa May, pochi giorni dopo l'insediamento alla Casa Bianca di Donald Trump.

A Washington, a gennaio, una premier britannica, sostenuta da una confortevole maggioranza in Parlamento, e alla vigilia dell'avvio del negoziato sulla Brexit, si era affrettata (primo capo di governo) a rendere omaggio a Washington al neo eletto e assai contestato presidente americano. Con questa clamorosa visita al presidente americano appena insediato – privo di esperienza in politica, guardato con diffidenza da partner e alleati, e in cerca di legittimazione internazionale – May aveva rotto la cortina di riserve che, soprattutto in Europa, avevano caratterizzato le reazioni alla sorprendente elezione del magnate dell'immobiliare e simbolo dell'antipolitica, e aveva lanciato un segnale forte di volontà di ripresa di un solido rapporto bilaterale.

Quella visita fu interpretata da molti commentatori come l'inizio di una nuova fase del rapporto speciale che, sia pure con fasi alterne, nel corso dei decenni ha caratterizzato le relazioni tra gli Stati Uniti e il Regno Unito. Da questo punto di vista, l'incontro di Washington avrebbe sancito un'intesa strategica destinata a rilanciare il progetto di un'«anglosfera», sia pure in una versione più circoscritta, concentrata sulle presunte relazioni speciali anglo-americane. Proprio su questa interpretazione della nozione di «anglosfera», limitata essenzialmente a Stati Uniti e Regno Unito, vertono le brevi riflessioni che seguono.

Recupero della sovranità nazionale, priorità alla difesa degli interessi nazionali, contrasto senza mezzi termini dell'immigrazione, deregolamentazione, agenda liberale in economia, sfiducia manifesta nelle istituzioni multilaterali e insofferenza mista a ostilità per l'Unione eu-

ropea sembravano essere gli elementi di convergenza tra il neo eletto presidente americano e la premier britannica, che il Partito conservatore aveva designato a guidare il governo del Regno Unito dopo le dimissioni di Cameron, vittima di un referendum convocato con eccessiva leggerezza.

In quella occasione Trump, con lo stile che lo contraddistingue, volle offrire solidarietà, sostegno e una sponda politica a May, isolata in Europa e in procinto di avviare il negoziato per il divorzio dall'Unione. Da qui le congratulazioni per la Brexit, e l'auspicio che altri Paesi europei seguissero l'esempio del Regno Unito, avviando la disgregazione dell'Ue; l'offerta (assai affrettata) di un accordo di libero scambio bilaterale (anche come alternativa a un Ttip ormai in evidente difficoltà); l'idea di un partenariato rafforzato in materia di sicurezza, difesa, lotta al terrorismo internazionale, e una possibile convergenza su temi di politica economica (meno tasse e meno regole soprattutto in materia di finanza).

E in quella congiuntura, che non a caso coincise con la fase più acuta della crisi di fiducia nel progetto comune europeo e con il massimo storico dei consensi per le posizioni e le forze politiche euroscettiche, sembrò effettivamente che ci fossero le condizioni per un rilancio del progetto di un'egemonia anglosassone. Un presidente americano che, per la prima volta nella storia degli Stati Uniti dagli anni Cinquanta, manifestava indifferenza o scetticismo, se non aperta ostilità, nei confronti dell'Unione europea (troppo complicata per essere compresa e poi comunque meglio trattare da una posizione di forza con i singoli Stati membri). E una premier britannica che si accingeva baldanzosamente a far partire il negoziato per l'uscita del Regno Unito dalla stessa Unione europea, con la certezza che il divorzio dalla Ue avrebbe aperto nuovi scenari per una ripresa di protagonismo britannico. Ecco gli ingredienti ideali per concretizzare uno scenario di crisi irreversibile del progetto di integrazione e solidarietà in Europa, e in parallelo un rilancio dell'ipotesi di nuovi equilibri geo-strategici a trazione anglo-americana.

Sono passati solo pochi mesi dall'inizio dell'anno, il quadro sembra però molto mutato e le prospettive per i due Paesi assai diverse da quelle prevalenti al momento dell'incontro di Washington.

Nel Regno Unito, Theresa May, forte di una solida maggioranza in Parlamento, nella primavera di quest'anno ha sorpreso tutti, annunciando elezioni anticipate, nella speranza di rafforzare questa maggioranza e di ottenere una sorta di mandato in bianco per il negoziato con la Ue sulla Brexit. I risultati delle elezioni dell'8 giugno scorso hanno impietosamente sconfessato il disegno della premier, che ha perso la maggioranza in Parlamento, è stata costretta a un faticoso accordo per

la formazione del governo con un piccolo partito dell'Irlanda del Nord (Dup), ha visto crescere i consensi per il Partito laburista (il miglior risultato dal 2001), ha aumentato tensioni e conflittualità all'interno dello stesso Partito conservatore.

Una premier ridimensionata, e contestata dai suoi stessi compagni di partito, ha così avviato un difficile negoziato con la Ue da una posizione di oggettiva debolezza, accentuata dalla crescente sensazione che a Londra non si abbia ancora una chiara percezione delle pesanti implicazioni della Brexit, né tanto meno si sia definita una coerente ed efficace linea negoziale in grado di tenere conto dei vari interessi in gioco nella partita del divorzio dall'Unione europea.

Oggi si ha l'impressione che gli entusiasmi post-Brexit si siano alquanto raffreddati nel Regno Unito. Beninteso nessuno (almeno apertamente) pensa di rimettere in discussione gli esiti del referendum del 23 giugno 2016. Ma si comincia a fare i conti con le complessità e con i costi dell'uscita dalla Ue. Sta solo recentemente emergendo una posizione condivisa (all'interno dello stesso Partito conservatore) sulle questioni più urgenti da definire per sancire il divorzio: la situazione attuale e futura dei cittadini europei che risiedono a vario titolo (lavoro, studio, ricongiungimento familiare ecc.) nel Regno Unito e dei cittadini britannici nel resto d'Europa; e sulla questione delle condizioni di transito alla frontiera tra Irlanda del Nord e Repubblica di Irlanda.

Resta ancora un'incognita la soluzione della questione della partecipazione britannica al bilancio della Ue e dei relativi costi. E soprattutto manca la necessaria chiarezza sul futuro assetto delle relazioni tra il Regno Unito e la Ue dopo il divorzio. Su questo aspetto, la premier britannica, nel suo discorso a Firenze del 22 settembre, ha rilanciato con convinzione l'obiettivo di una relazione collaborativa e di una sorta di partenariato strategico sulle questioni di sicurezza. Ma sul nodo cruciale delle relazioni economiche e commerciali, May, esclusa una partecipazione britannica al mercato interno ed escluso il modello tradizionale di un accordo di libero scambio (anche nella sue versioni più ambiziose), si è di fatto limitata a fare appello a non meglio definite soluzioni creative.

Se quindi all'inizio dell'anno a Londra la Brexit veniva percepita (o perlomeno veniva presentata) come una straordinaria occasione per recuperare sovranità, libertà di manovra e nuovo respiro strategico, grazie anche a un nuovo partenariato strategico con gli Stati Uniti di Trump, oggi il quadro sembra assai mutato e soprattutto assai più problematico. E il governo britannico sembra più preoccupato di minimizzare i costi e i danni di una decisione tanto clamorosa quanto affrettata, che di immaginare un nuovo futuro «imperiale» per il Regno

Unito nel contesto di un ritrovato rapporto di partenariato strategico con Washington.

Anche a Washington qualcosa è cambiato dai giorni immediatamente seguenti all'insediamento del nuovo presidente. Trump ha dovuto fare i conti con le complessità del quadro internazionale, con una diffusa e percepibile diffidenza dei suoi interlocutori internazionali, con crescenti difficoltà nei rapporti con il Congresso e con lo stesso Partito repubblicano, con le code polemiche di una controversa campagna elettorale (Russiagate) e con i vari incidenti di percorso nella fase di costruzione della squadra di governo.

Ha scontato una lunga fase di rodaggio in cui ha manifestato tutta la sua imprevedibilità e inesperienza, ha dovuto ridimensionare certi messaggi più radicali che avevano caratterizzato la sua campagna elettorale (in materia di protezionismo, di garanzie di sicurezza per gli alleati e di ruolo della Nato e perfino di impegno degli Stati Uniti sulla scena internazionale), pur mantenendo ferma (per ora) la linea in materia di cambiamenti climatici, di controllo dell'immigrazione e la radicata diffidenza per le istituzioni multilaterali. Con il risultato che, finora, l'unico criterio «coerente» che ha ispirato le scelte di Trump sembra essere stato l'impegno quasi ossessivo a smantellare le scelte del suo predecessore: dall'Obamacare alle politiche di integrazione degli immigrati, dagli accordi sul clima all'accordo sul nucleare iraniano.

Malgrado la difficoltà di interpretare correttamente gli orientamenti di un presidente così imprevedibile, resta però l'impressione che questa amministrazione sia ferma sul principio della priorità alla tutela dell'interesse nazionale americano (l'«America first» ripetuto in ogni possibile occasione), e non intenda coinvolgere, più dello stretto necessario, gli Stati Uniti in una strategia di rilancio di un ruolo americano di leadership nel mondo. Sembra quindi difficile immaginare che Trump e la sua amministrazione, più attenti a garantire l'interesse nazionale americano sulla base di precisi «trade offs», e con approccio transazionale, siano propensi a rilanciare l'«anglosfera» come scenario strategico per una ripresa di iniziativa sul piano internazionale.

Propenderei quindi in conclusione per la tesi del declino dell'«anglosfera». Ma con una nota di cautela. Malgrado le difficoltà che sia Trump sia May oggi incontrano per motivi diversi, Stati Uniti e Regno Unito restano due Paesi imprescindibili per svariate ragioni. Il peso delle due economie rispetto al Pil mondiale, la posizione di piazze finanziarie di primario rilievo, le rispettive capacità sul piano militare e il ruolo di potenze nucleari, le performance nel campo dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione, e lo straordinario dinamismo delle due culture, sono tutti motivi che dovrebbero indurci a guar-

dare, con rispetto e attenzione, al ruolo che Stati Uniti e Regno Unito potranno continuare a svolgere nel mondo, anche a prescindere da un ipotetico, e poco probabile, ritorno dell'«anglosfera». Anche se Stati Uniti e Regno Unito, insieme o da soli, sono destinati a pesare meno negli equilibri mondiali, l'Unione europea dovrà comunque continuare a cercare un rapporto costruttivo con gli Stati Uniti, malgrado Trump e le relative difficoltà di dialogo; e avrà tutto l'interesse a definire un assetto delle relazioni con il Regno Unito per il dopo-Brexit quanto più inclusivo possibile.

**Valeria Termini** Il tema del «declino dell'anglosfera», sollevato da Mario Ricciardi sul numero scorso di questa rivista, pone interrogativi cruciali. Sul futuro, sulla possibilità che si delinei uno scenario di ribilanciamento dei poteri nella dinamica economica e politica globale o che l'anglosfera mantenga un ruolo egemone, reso improbabile oggi dalla crisi della Gran Bretagna, di cui Brexit è un segnale, e dall'incertezza di indirizzi generata dall'elezione di Trump, cigno nero nella politica internazionale degli Stati Uniti. E dall'emergere prepotente di nuove forze economiche nella geopolitica mondiale.

Il saggio di Ricciardi si muove sulla base di una lettura politico-istituzionale ricca, che condivido. Da economista e studiosa del petrolio, esprimo tre annotazioni, per evidenziare che qualche attenzione ai profili economici completerebbe la lettura della dinamica dei poteri. In primo luogo l'*excursus* storico riguarda la *traslatio imperii* da Londra a Washington nel secondo dopoguerra. Tra le considerazioni politiche, ritengo, la dimensione economica dovrebbe essere inclusa da protagonista: nel passaggio della staffetta dei poteri tra Gran Bretagna e Stati Uniti si leggono infatti l'influsso formidabile e le conseguenze della scelta e dell'uso della valuta internazionale.

Il peso della *city* e della sterlina negli scambi mondiali esprime il fulcro del dominio britannico tra Ottocento e Novecento. Il potere economico della Gran Bretagna è rispecchiato nel ruolo della sterlina, che diviene valuta centrale negli scambi internazionali in sostituzione dell'oro dalla metà dell'Ottocento, e accompagna l'espansione dell'Impero britannico fino alla crisi del 1931.

In modo analogo, dopo la Seconda guerra mondiale, gli Accordi di Bretton Woods segnano la fine di quel dominio, stabilendo la centralità del dollaro, ancorato all'oro. Il Piano americano di Harry White ha la meglio sulla proposta multipolare britannica di Lord Keynes: il nuovo sistema monetario internazionale vincola al dollaro le valute dei principali Paesi industriali che partecipano agli Accordi con un sistema di cambi fissi. E il dollaro diviene la valuta di riserva negli scambi globali, segnando l'ascesa degli Stati Uniti.

È noto che il sistema monetario internazionale disegnato a Bretton Woods assicurerà al mondo industrializzato trent'anni di stabilità e di crescita. Le conseguenze economiche connesse al ruolo di valuta di riserva sono pure note: nel dominio degli scambi, dove le materie prime sono scambiate in dollari, i Paesi industrializzati si dibattono nelle politiche *stop and go* della crescita, dovute alla necessità di riequilibrare la bilancia dei pagamenti per i vincoli posti dai cambi fissi e dall'entità di riserve valutarie possedute; agli Stati Uniti basta invece stampare dollari per far fronte agli squilibri con l'estero. L'impatto è dirompente per l'evoluzione degli scambi e dei rapporti di potere internazionali.

Di fatto gli Accordi di Bretton Woods sanciscono il passaggio dei poteri nelle mani americane per i trent'anni successivi, un potere economico incontrastato almeno fino all'inconvertibilità del dollaro dichiarata da Nixon nell'agosto del 1971 e alle crisi petrolifere conseguenti (1973, 1979).

Qui entra in gioco il petrolio come elemento economico che evidenzia alcune differenze tra i due Paesi dell'anglosfera nella dinamica degli equilibri politici globali. All'inizio del Novecento, la necessità di controllare le riserve petrolifere in regioni considerate a rischio evidenzia alcune delle differenze tra le due culture, che si aggiungono a quelle cui il saggio di Ricciardi allude assai opportunamente, con riferimento a Churchill. La nuova domanda di petrolio emersa dall'esplosione dell'elettrificazione e dei trasporti di massa (con la scelta di Churchill di convertire la flotta navale britannica dal carbone al petrolio e la diffusione del modello T della Ford nel 1912, l'auto con motore a scoppio, a prezzi abbordabili alle famiglie americane) espone le due potenze al rischio di dipendere dal petrolio di importazione. La diversa strategia nel Golfo Persico della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, tra gli anni Venti e Trenta, è un indicatore significativo delle differenze tra la visione economica britannica e quella statunitense.

Churchill non esitò allora a disegnare con un tratto di penna i confini di nuovi Stati, unificando regioni accomunate solo dalla presenza del petrolio, come le province di Kirkuk, Baghdad e Bassora, e promise un sostegno britannico nella regione in cambio di concessioni petrolifere da parte del nuovo Iraq, che era stato costituito nel 1921. Gli Stati Uniti mandarono invece le grandi imprese, le *majors* del petrolio, in parte frammenti della Standard Oil di Rockefeller, frazionata dall'antitrust nel 1911, ma sostenute dal governo americano nelle retrovie e ben in grado di assicurare il controllo sulle riserve di petrolio attraverso contratti di estrazione nella zona del Golfo – stipulati con l'Arabia Saudita *in primis* – e accompagnate da accordi politici segreti di fatto ancora in vigore. Ne vediamo ancora oggi gli esiti nella recente posizione del

giovane principe Mohammad bin Salman dell'Arabia Saudita, dopo la visita di Trump, nell'alleanza stretta con Bahrein e Kuwait contro il Qatar, oggi il principale concorrente degli Stati Uniti nella nuova strategia di Trump che punta a far crescere le esportazioni di gas liquido estratto negli Stati Uniti dalle imprese americane.

Anche questo tassello mostra bene nel quadro economico globale la difformità di visione dei due domini, a partire dal Protocollo di Kyoto nel 1997 fino al cambiamento impresso da Obama con gli Accordi di Parigi del dicembre 2016, poi sconfessati da Trump. L'impostazione istituzionale britannica (di *institution building* e *top down*) accetta con l'Europa le regole degli Accordi di Kyoto, a fronte di un potere americano che le rifiuta, poiché storicamente sostenitore dell'azione internazionale delle proprie grandi imprese (di mercato in apparenza, grandi oligopoli nella realtà, *bottom up*). Il che non impedisce naturalmente il ripetersi di interventi militari invasivi e cruenti da parte del governo degli Stati Uniti a garanzia del controllo sulle riserve di petrolio.

In terzo luogo è utile il richiamo all'impostazione di *balance of powers* nella strategia anglo-americana (soprattutto americana, direi) di westfaliana memoria, evocata con forza (e rimpianto) da Kissinger nel suo bel libro del 2014 (*Ordine mondiale*, tradotto in italiano da Mondadori). Ma proprio in questa ottica sarebbe necessario inserire oggi il ruolo economico che va assumendo la Cina. Per la sua nuova forza e dimensione economica globale, per il peso della sua valuta e le conseguenti ambizioni istituzionali che trovano il contrasto politico evidente di Trump, la Cina si è inserita col piede del cammello nella porta dell'evoluzione dei poteri dell'anglosfera, insidiandone la leadership economica nel lungo periodo. Al volume di riserve e di titoli del debito statunitense accumulati negli anni si aggiungono oggi le partecipazioni azionarie e i flussi di *oil backed loans* (prestiti con petrolio come collaterale), che dopo la crisi la Cina ha elargito ai grandi produttori di petrolio in tutto il mondo – tra gli altri a Brasile, Venezuela, Nigeria, Russia (Rosneft) – per garantire liquidità a quei Paesi e assicurarsi, in cambio, la copertura di un enorme fabbisogno di petrolio e gas da importazioni. Con questa strategia la Cina ha conquistato un rilevante potere finanziario sui mercati internazionali; è evidente tuttavia anche il rischio di instabilità finanziaria globale insito oggi in questi enormi flussi di credito, stipulati quando, nel 2014, il petrolio aveva raggiunto la quota di 108 dollari il barile (mentre nel 2017 non riesce a risalire sopra la soglia critica dei 50 dollari e sembra destinato a rimanervi, nonostante gli Accordi di Vienna del dicembre scorso tra l'Opec e gli undici grandi produttori esterni all'Opec, guidati da Russia e Arabia Saudita, volti a limitare le quote di produzione per far risalire il prezzo).

La valuta utilizzata per gli scambi di petrolio gioca un ruolo chiave nel ribilanciamento dei poteri; è chiaro a chi ricordi, ad esempio, che la decisione di Saddam Hussein di trasformare in petro-euro i petro-dollari dell'Iraq non fu estranea alla decisione di Bush di porre fine al suo regime, che pure era stato sostenuto dagli Stati Uniti come elemento di stabilizzazione della regione. Ma il ruolo del dollaro di valuta egemone negli scambi internazionali non poteva essere sfidato.

Nel saggio, Ricciardi accenna con un generico riferimento politico alla regione del Pacifico e a Hong Kong. Penso invece che l'economia cinese giochi un ruolo diretto e centrale nel possibile declino dell'anglosfera e nella visione strategica degli Stati Uniti (se ce ne è una!) in particolare.

Da ultimo la Brexit. Il sogno di far tornare la Gran Bretagna ai fasti di una *city* libera, dinamica e sovrana in un'anglosfera aperta al nuovo mondo ha certamente pesato nel miraggio di affrancare l'economia britannica dalle catene di un'Unione europea troppo burocratica e poco reattiva alla crisi. Al risveglio, però, i britannici hanno trovato che la Brexit aveva aggiunto un nuovo tassello economico al possibile declino politico di cui si discute e in cui si inserisce il bel saggio di Mario Ricciardi.

I profili e le strategie economiche aggiungono tasselli di rilievo al quadro geopolitico che si va definendo; oggi la transizione energetica costruisce scenari del tutto nuovi, dove l'abbandono graduale degli idrocarburi giocherà un peso cruciale nella ridefinizione dei poteri regionali. Ma su questo si innestano i rapporti tra Russia e Cina e il futuro dei Paesi del Golfo, che aprono un'altra storia.

.....  
**Ferdinando Nelli Feroci**, diplomatico di carriera dal 1972 al 2013, è presidente dell'Istituto Affari Internazionali e docente alla School of government della Luiss di Roma. **Valeria Termini**, professore ordinario di Economia politica all'Università di Roma Tre, è commissario all'Autorità per l'Energia elettrica, il gas e il sistema idrico e vicepresidente di Mediterranean Energy Regulators. Gli autori intervengono a partire dal saggio di Mario Ricciardi, *Declino dell'anglosfera?*, pubblicato su «il Mulino», n. 4/2017, pp. 533-546.