

AFFARI ESTERI
RIVISTA TRIMESTRALE
ANNO XLX - INVERNO 2018 - N. 183

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLX - NUMERO SPECIALE

INVERNO 2018 - N.183

Stati Uniti e Russia. Le necessità di un Accordo	Achille Albonetti	5
La politica estera degli Stati Uniti	Rex Tillerson	24
La Libia e la Francia		29
Strategia confusa e contraddittoria	Ferdinando Salleo	40
The Fog of War. Dai Caraibi all'Estremo Oriente	Luigi Guidobono Cavalchini	48
Corea del Nord. Uso razionale dell'irrazionalità strategica	Carlo Jean	63
Il problema nucleare dell'Iran e della Corea del Nord	Edoardo Almagià	74
Arabia Saudita	Giuseppe Cucchi	90
L'Italia e l'Unione Europea	Giovan Battista Verderame	99
Migrazioni. Opinioni pubbliche, Governi e istituzioni internazionali	Adriano Benedetti	109
Europa, dove vai?	Paolo Migliavacca	118
Passi verso la stabilità in Medio Oriente	Mauro Lucentini	128
Trump e l'incoerenza della politica per l'Iran	Marino de Medici	136
La protezione dagli attacchi informatici	Stefano Costalli e Alessandro Fasani	142
L' <i>intelligence</i> statunitense Riflessioni sul regime MTCR	Antonella Colonna Vilasi	158
La Colombia e le FARC. Una pace difficile	Emanuele Pignatelli	166
Le origini storiche dell'indipendentismo catalano	Giovanni Armillotta	184
La guerra dei quattro giorni. Cause e conseguenze	Norair Saradzhian	200
Il Libro Bianco sulla Difesa Il ruolo dell'Italia		204

Direttore Responsabile

ACHILLE ALBONETTI

Direzione, redazione e amministrazione: Via Riccardo Zandonai 11, 00135 Roma - Telefono e fax 06/36306635, Cellulare 335/6873326, e-mail: menchinella@tiscali.it Una copia Euro 11 - Abbonamenti per l'interno Euro 44, abbonamenti per l'estero Euro 50 Versamenti sul c/c bancario Intesa San Paolo, Viale Regina Margherita, 47, 00198 Roma - IBAN IT56K0306905048003082780191.

Stampa: Arti Grafiche San Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel. 06/8553982 Fax 06/8540512 - E-mail: agsm@artigrafichesanmarcello.it

Lettere alla Direzione

Libreria Menchinella, Via Flaminia 253, 00196 Roma, e-mail: menchinella@tiscali.it

Questa Rivista è stata pubblicata nel Gennaio 2018.

La pubblicazione della Rivista “Affari Esteri” è promossa dall’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE).

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE è così composto:

<i>Presidente</i>	VIRGINIO ROGNONI
ACHILLE ALBONETTI	LUIGI GUIDOBONO
GIOVANNI ASCIANO	CAVALCHINI GAROFOLI
MASSIMO D’ALEMA	GIANNI LETTA
LAMBERTO DINI	SERGIO MARCHISIO
GIANFRANCO FINI	GIAN GIACOMO MIGONE
FRANCESCO PAOLO FULCI	FIGIELLO PROVERA
	GIULIO TREMONTI
<i>Segretario</i>	GIOVANNI ASCIANO

I fondatori storici dell’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE) e della Rivista “Affari Esteri” sono: Giuseppe Medici, Attilio Cattani, Michele Cifarelli, Aldo Garosci, Guido Gonella, Attilio Piccioni, Pietro Quaroni, Carlo Russo, Enrico Serra, Giovanni Spadolini e Mario Zagari.

Il Comitato “Amici della Rivista Affari Esteri” è così composto: Edoardo Almagià, Gabriella e Niccolò d’Aquino, Sandro Buzzi, Angiolo Ceroni, Marco Giaconi, Maria Grazia Perna, Giancarlo Pezzano, Domenico Pio Riitano, Mario Sancetta e Guglielmo Spotorno.

L’AISPE ha sede in Via Riccardo Zandonai 11, 00135 Roma.

La Rivista “Affari Esteri” mette a disposizione dei suoi lettori nella rete internet questo numero sul sito del Ministero degli Esteri <http://www.esteri.it/mae/doc/ministero.pdf>

I lettori possono consultare sul sito www.affari-esteri.it, oltre a questo numero:

- i numeri precedenti dall’Estate 2004 all’Ottobre 2017;
- gli indici generali 1969-2017 per volumi e per autori, completi degli indici dei documenti e delle rubriche.

Il sito Internet di “Affari Esteri” è stato creato ed è aggiornato dal professor Giovanni Armillotta. La Direzione della Rivista e il Consiglio Direttivo dell’AISPE gli esprimono la loro gratitudine e desiderano estenderla a Franca Ceroni per la sua collaborazione nella messa a punto redazionale dei testi e nella realizzazione grafica.

“Affari Esteri” ha l’esclusiva per tutti gli articoli che stampa. La loro pubblicazione non implica necessariamente il consenso della Rivista con le opinioni e i giudizi che vi sono espressi.

STATI UNITI E RUSSIA LE NECESSITÀ DI UN ACCORDO

di Achille Albonetti

1. L'8 Novembre 2016 Donald Trump è stato eletto Presidente degli Stati Uniti ed ha sconfitto il candidato del Partito Democratico Hillary Clinton.

Il 20 Gennaio 2017 è entrato in funzione.

2. Al Governo il suo stile non è mutato, se confrontato con quello della campagna elettorale: aggressività, improvvisazione, imprevedibilità, superficialità. Anche volgarità, alle volte.

3. È difficile fare un bilancio del suo primo anno di Presidenza. Scarsi sono i risultati nella politica interna, economica e finanziaria. Soltanto nel Dicembre scorso è riuscito a far approvare dal Congresso una profonda riforma fiscale. Frequenti sono stati i mutamenti degli ambiziosi e rivoluzionari obiettivi annunciati durante la campagna elettorale.

4. Sul suo avvenire incombe il pericolo dell'impeachment o delle dimissioni. Negli scorsi mesi il Procuratore Speciale Mueller, incaricato dell'inchiesta dal Ministro della Giustizia, ha annunciato le prime incriminazioni.

5. Trump, forse, sa che, se si vuol salvare da questo incombente rischio, deve ottenere un risultato spettacolare: un Accordo con la Russia, con cui condivide un importante obiettivo: la distruzione del terrorismo.

6. Anche Putin, che ha appoggiato Trump per l'elezione alla Presidenza degli Stati Uniti, ha necessità di un Accordo, che comporti l'abolizione delle costose sanzioni economiche e finanziarie, faciliti la sua rielezione – la terza – nel Marzo 2018, nonché il rientro nella comunità internazionale.

7. Presuntuosamente avevamo anticipato, fin dall'elezione di Trump un anno fa, che vi sono elementi per tale storico Accordo.

E negli scorsi mesi sembra siano state poste alcune premesse per questo importante evento. In particolare ove è in corso, da più di un decennio, un conflitto militare con la presenza degli Stati Uniti: Afganistan, Iraq, Siria, soprattutto. Ma anche Libia e Ucraina.

8. La nomina senza precedenti di tre famosi Generali – Mattis alla Difesa, McMaster alla Sicurezza Nazionale, Kelly a Capo Gabinetto – e del Presidente della ExxonMobil, insignito della Stella dell'Amicizia da Putin, alla Segreteria di Stato, sembra avvalorare tale azzardata previsione.

Del resto, avevamo chiamato l'ipotesi di una Accordo tra Trump e Putin "esercizio intellettualistico". Ed ancora oggi l'Accordo può saltare, malgrado negli scorsi mesi, come accennato, siano stati fatti alcuni passi verso tale obiettivo.

La lotta contro il terrorismo dell'ISIS, in particolare, ha registrato successi in Iraq, Siria e Libia. In Afganistan Trump ha autorizzato il Ministro della Difesa Generale Mattis ad aumentare il contingente militare, invece di ritirare tutte le truppe, come aveva annunciato durante la campagna elettorale.

9. Anche in Ucraina gli scambi di cannone e mortaio, tra le forze governative e i separatisti, sono diminuiti negli scorsi mesi.

La Russia sembra collaborativa, come scriveremo.

10. Ricordiamo che per la Siria e la Libia esistono due Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, promosse dagli Stati Uniti e la Russia, nel Dicembre 2015. In esse è stabilito un dettagliato programma di sviluppo politico e istituzionale. Le abbiamo pubblicate nel numero 177 di "Affari Esteri" dell'Estate 2016. L'Iraq e l'Afganistan hanno una Costituzione ed un Governo, anche se fragile e bisognoso di appoggio.

11. Manca ora un Accordo onnicomprensivo, senza il quale sarà molto difficile, se non impossibile, per gli Stati Uniti mantenere la stabilità e la pace, essenziale per il loro disimpegno e per lo sviluppo economico e politico di questi martoriati Paesi.

* * *

12. Trump dal 4 al 14 Novembre 2017 ha compiuto una missione in Giappone, Corea del Sud, Cina, Vietnam e Filippine. L'incontro più importante ha avuto luogo in Cina, dove si è intrattenuto per due giorni con il neoletto e potente Presidente Xi Jinping.

13. Sono stati affrontati i due temi più importanti: la politica verso lo sviluppo nucleare militare e missilistico della Corea del Nord e il disavanzo commerciale con la Cina.

Su ambedue gli argomenti, Trump è stato comprensivo e non vi è stato scontro, come nelle settimane e mesi precedenti.

Significativamente, la Corea del Nord non ha lanciato missili balistici, né ha compiuto esperimenti nucleari in quel periodo.

14. Al margine della visita di Trump in Vietnam, il 12 Novembre 2017 è stata pubblicata una importante Dichiarazione congiunta tra la Russia e gli Stati Uniti, preparata in vista dell'incontro formale, previsto e non avvenuto tra Trump e Putin.

15. In essa si afferma che gli Stati Uniti e la Russia debbono continuare gli sforzi per "la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale della Siria", escludendo soluzioni militari.

L'Accordo politico "dovrà essere trovato nel quadro del processo di Ginevra", al quale Stati Uniti e Russia chiedono che tutte le Parti coinvolte nel conflitto siriano aderiscano.

È qui chiaro il riferimento alle riunioni ONU di Ginevra per ora fallite, promosse dall'Inviato speciale dell'ONU de Mistura e ispirate alla Risoluzione presentata dagli Stati Uniti e dalla Russia nel Dicembre 2015, a cui abbiamo accennato.

16. Trump, commentando i rapporti con Mosca, ha dichiarato nello stesso giorno che egli considera necessaria la collaborazione con la Russia, che sarà benefica per gli Stati Uniti e per il mondo per risolvere problemi internazionali quali la Siria e l'Ucraina nell'ambito della lotta al terrorismo. L'accenno all'Ucraina è significativo.

17. Sembra che Putin – dopo il lungo colloquio con Trump il 7 Luglio 2017 in occasione del G.20 di Amburgo – si attendesse di incontrare Trump nuovamente in Vietnam durante la visita del Presidente degli Stati Uniti il 12 Novembre 2017.

L'incontro si è limitato ad una stretta di mano e ad alcuni scambi informali, malgrado Trump, durante il viaggio in aereo, avesse dichiarato che intendeva parlare con Putin di Siria, Ucraina e Corea del Nord.

18. Il Segretario di Stato Tillerson aveva commentato facendo presente che i colloqui preparatori non erano giunti ancora a maturazione.

19. Come notato, tuttavia, in luogo dell'incontro, è stata diramata un'importante Dichiarazione congiunta sulla Siria. Se ne sono viste le conseguenze nei giorni seguenti con l'attivismo di Putin. Ne scriveremo poi.

20. Putin ha necessità che gli Stati Uniti (e l'Europa) sopprimano le pesanti sanzioni economiche e finanziarie decise nel 2014, dopo l'annessione di Mosca della Crimea e l'invasione surrettizia di parte dell'Ucraina dell'Est.

21. Trump, come accennato, ha bisogno dell'appoggio della Russia per la stabilità dell'Afghanistan, dell'Iraq, della Siria e della Libia e per evitare l'impeachment o le dimissioni.

22. Siria. Dopo la conquista di Rakka, capitale del Califfato dell'ISIS, il 16 Ottobre 2017 e di altri centri minori dell'ISIS, quasi tutta la Siria può considerarsi liberata dal terrorismo islamico.

23. Rakka è stata conquistata da una ampia coalizione curda, irachena, americana e di Forze libere siriane, malgrado sia ubicata in Siria.

Tutto ciò è avvenuto nel silenzio del Governo siriano, dell'Iran, degli Hezbollah e, soprattutto, della Russia, presente militarmente in Siria.

24. La collaborazione della Russia è essenziale per l'avvenire, al fine di garantire un atteggiamento costruttivo del Governo siriano, dell'Iran e degli Hezbollah libanesi. La stabilità politica, indispensabile per la ricostruzione del Paese, è vitale.

Tra l'altro, come accennato, Rakka, sede del Califfato ISIS, è stata liberata da una coalizione a guida americana, pur essendo in territorio siriano. Il finanziamento della sua ricostruzione – come noteremo – è stato addirittura promesso dall'Arabia Saudita, dopo un incontro con il Presidente del Governo dell'Iraq a Riad.

25. Ripetiamo che per questo Paese, come per la Libia, esiste una dettagliata Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sponsorizzata ed approvata nel Dicembre 2015 dagli Stati Uniti e dalla Russia. Non a caso, è stato nominato un Inviato speciale dell'ONU per garantire la sua applicazione.

26. Abbiamo accennato alla Dichiarazione congiunta tra Stati Uniti e Russia, diramata il 12 Novembre 2017 in occasione della visita di Trump in Vietnam con la presenza di Putin, che si ispira a tale Risoluzione.

27. *Alla fine di Novembre scorso Putin è stato particolarmente attivo. Il 22 Novembre 2017 ha incontrato il Presidente della Siria Assad a Sochi. Il giorno dopo il Presidente iraniano Rohani e quello turco Erdogan, ugualmente a Sochi.*

Contemporaneamente, con una lunga telefonata, Putin ha informato Trump dei colloqui.

28. *In questa narrativa va menzionato l'attivismo del genero di Trump Jared Kushner in favore della ripresa dei negoziati tra Israele e l'Autorità Palestinese.*

29. *Egli si avvale della sua identità di ebreo praticante e della conoscenza del giovane e potente Principe ereditario saudita Mohammed Bin Salman. La navetta di Kushner tra Israele, Palestina, Arabia Saudita ed anche Egitto, potrebbe avere qualche possibilità di riuscita. Sarebbe un importante successo.*

30. *La decisione di Trump del 6 Dicembre 2017 di trasferire l'Ambasciata degli Stati Uniti da Tel Aviv a Gerusalemme e di riconoscere Gerusalemme capitale di Israele potrebbe, tuttavia, pregiudicare l'iniziativa di Kushner.*

31. *Per l'atteggiamento negativo verso Israele, gli Stati Uniti hanno deciso di ritirarsi dall'UNESCO, assumendo lo status di Osservatore a partire dal Dicembre 2018.*

32. *Il 6 Dicembre 2017, come accennato, il Presidente Trump ha annunciato che gli Stati Uniti riconosceranno Gerusalemme capitale di Israele e vi trasferiranno la loro Ambasciata.*

Il Congresso americano nel 1995 aveva adottato una decisione simile, tuttavia rinviata dai Presidenti Clinton e Obama negli scorsi 22 anni.

33. *Il Segretario di Stato Tillerson ha dichiarato che l'effetto della dichiarazione di Trump non avrà conseguenze immediate. Il reperimento del terreno e la costruzione dell'edificio, che ospiterà l'Ambasciata americana a Gerusalemme, richiederanno almeno due anni.*

34. *L'8 Dicembre 2017 gli Ambasciatore di Francia, Italia, Germania, Gran Bretagna e Svezia hanno letto ai giornalisti a New York una dichiarazione comune, dopo la riunione inconcludente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. "Non siamo d'accordo con la decisione degli Stati Uniti di riconoscere Gerusalemme come capitale d'Israele e di trasferire l'Ambasciata ame-*

ricana da Tel Aviv a Gerusalemme”, hanno affermato.

35. Per alcuni giorni, dopo la decisione di Trump, si sono avuti moti in Israele con centinaia di feriti e alcune vittime. Razzi sono stati lanciati dalla Striscia di Gaza sul territorio israeliano.

La Lega Araba, la Turchia, l'Iran hanno protestato. In Europa, particolarmente accesa è stata la reazione del Presidente francese Macron, che ha ricevuto il Presidente israeliano Netanyahu il 10 Dicembre a Parigi, che si è poi recato a Bruxelles ed ha incontrato il Presidente della Commissione Juncker e i 27 Ambasciatori dell'Unione Europea.

36. Putin, contemporaneamente, è stato particolarmente attivo. Si è recato l'11 Dicembre 2017 in Siria ed ha incontrato il Presidente Assad. Nell'occasione ha dichiarato che ritirerà il contingente militare da quel Paese, pur lasciando un presidio a Latakia e a Tartus.

Si è poi recato in Egitto ed ha incontrato il Presidente Al Sisi. Ha concluso un accordo per basi aeree russe nel Paese e per la costruzione di quattro centrali nucleari. È quindi volato in Turchia per incontrare il Presidente Erdogan.

37. Il Presidente turco ha presieduto a Istanbul un vertice dell'Organizzazione della Cooperazione Islamica (OIC) sunnita per definire una risposta musulmana alla decisione di Trump. Hanno partecipato 57 Capi di Stato e di Governo. La decisione di Trump è stata deplorata ed è stato chiesto il riconoscimento di Gerusalemme Est come capitale del futuro Stato Palestinese.

La Lega Araba si è riunita in Egitto, al Cairo.

38. Putin si è limitato a definire “controproducente” la decisione su Gerusalemme capitale di Trump. Lo ha, inoltre, informato dei suoi contatti internazionali in proposito con una lunga e cordiale telefonata.

39. Iraq. La liberazione dall'ISIS di Mosul, seconda città dell'Iraq, è avvenuta nel Luglio 2017, dopo l'attacco iniziato dal Governo Obama nell'Ottobre 2016.

40. Il 16 Ottobre 2017 le truppe governative irachene hanno rioccupato Kirkuk, dopo il referendum consultivo della Provincia del Kurdistan.

41. Fortunatamente, grazie anche agli appelli americani, l'intervento militare non ha avuto, per ora, gravi conseguenze.

Del resto, Kirkuk e il territorio limitrofo erano stati occupati dalla Provincia curda per liberarli da elementi dell'ISIS.

42. Non si è avuto con l'occasione il temuto intervento dell'Iran, che sembra avere una minore influenza di quanto si temeva sul Governo sciita iracheno. Non è estraneo il freno della Russia.

43. Significativamente, come notato, il 23 Ottobre 2017 il Presidente dell'Iraq, accompagnato da una numerosa delegazione e, addirittura, dal Segretario di Stato americano Tillerson, si è recato in Arabia Saudita. Oggetto della missione è l'avvio di una collaborazione economica e finanziaria per la ricostruzione di Rakka, in Siria, una volta sede del Califfato dell'ISIS.

44. La città, come osservato, pur essendo ubicata in Siria, è stata liberata dall'ISIS, grazie a truppe di una coalizione irachena, dei Peshmerga curdi, di Forze libere siriane, appoggiate da Forze speciali americane.

È probabile che la Russia fosse al corrente della missione irachena a Riad. Il Re dell'Arabia Saudita, infatti, si era recato a Mosca, per la prima volta nella storia ed aveva incontrato Putin alcuni giorni prima. Ne accenneremo più avanti.

45. Si può, oggi, affermare che con la conquista di Mosul – seconda città irachena – e di altri centri minori dall'ISIS, l'Iraq sia ora libero dal terrorismo islamico. Continuano, tuttavia, sanguinosi attentati ad opera di singoli terroristi.

46. Il problema centrale, per la stabilità politica e la ricostruzione economica del Paese, è l'accordo tra le tre componenti religiose ed etniche irachene: gli Sciiti, i Sunniti e i Curdi.

La presenza e l'aiuto militare degli Stati Uniti sono stati decisivi per l'eliminazione dell'ISIS e per mantenere negli scorsi anni la necessaria stabilità politica.

47. Per quanto tempo, tuttavia, la presenza americana potrà essere mantenuta?

Si manifesta anche qui la necessità della collaborazione della Russia, soprattutto per evitare interferenze negative dell'Iran, della Siria e del Libano.

Il precedente dell'Accordo tra Mosca e Washington per la stabilità della Siria, di cui alla Dichiarazione congiunta dell'12 Novembre 2017 in Vietnam durante l'incontro tra Trump e Putin, costituisce un importante precedente anche per l'avvenire dell'Iraq.

L'annuncio di Putin del 10 Dicembre 2017 di ritirare il contingente militare dalla Siria potrebbe essere un contributo alla distensione.

48. Iran e Arabia Saudita. Trump per mesi ha violentemente attaccato l'Accordo nucleare a Sei con l'Iran (Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia, Germania), concluso dal Governo Obama. Ne ha minacciato la denuncia, malgrado gli altri cinque contraenti e l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica delle Nazioni Unite (AIEA) abbiano fino ad ora garantito il rispetto iraniano.

49. La ratifica dell'Accordo da parte del Congresso americano prevede che il Presidente degli Stati Uniti debba certificarne l'osservanza ogni tre mesi.

50. Trump, nello scorso Ottobre 2017, ha rifiutato tale certificazione, comunicando la sua decisione al Congresso, che ha due mesi di tempo per esprimersi. Quasi certamente, il Congresso smentirà Trump, che, probabilmente, ritiene con il suo gesto di aver mantenuto quanto dichiarato nel corso della campagna elettorale nel 2016.

51. L'Iran, tuttavia, ha da qualche mese altri problemi, soprattutto con l'Arabia Saudita, incoraggiata dall'appoggio americano nell'intervento militare contro gli Houthi nello Yemen.

52. A tale appoggio si aggiunge la nomina a nuovo Presidente del Consiglio di Riad, del Principe ereditario Mohammed Bin Salman e le sue iniziative straordinarie.

53. Agli inizi di Novembre 2017, il Principe ereditario saudita – nominato anche Ministro degli Esteri e dell'Economia – ha deciso di porre agli arresti domiciliari più di 200 Sceicchi, compresi alcuni Ministri e Principi della Casa reale. L'accusa è corruzione. Dopo qualche settimana sembra siano stati liberati quasi tutti, dietro la consegna di circa cento miliardi di dollari, frutto di presunte malversazioni.

54. Il 4 Novembre 2017 il Presidente del Consiglio del Libano Hariri è volato in Arabia Saudita, ha dato le dimissioni dal Governo libanese ed ha accusato l'Iran e gli Hezbollah di preparare un attentato per ucciderlo, come fatto con suo padre nel 2005.

55. Dopo un intervento del Presidente della Repubblica francese Macron sul Presidente dell'Arabia Saudita, Hariri è tornato

in Libano il 22 Novembre 2017, passando per Parigi e Il Cairo. Ha, poi, sospeso le sue dimissioni.

56. L'Arabia Saudita è impegnata da alcuni anni in un conflitto militare nello Yemen contro la fazione sciita degli Houthi, accusati di essere appoggiati dall'Iran, ugualmente sciita.

57. Gli Stati Uniti, al tempo del Governo Obama, avevano tentato di opporsi all'iniziativa in Yemen dell'Arabia Saudita ed avevano cercato una mediazione. Trump, invece, ha apertamente appoggiato l'intervento saudita, accusando l'Iran di proteggere, finanziare ed armare gli insorti Houthi, gli Hezbollah libanesi e la Siria.

58. È da notare che il 5 Ottobre 2017, per la prima volta nella storia, il Re dell'Arabia Saudita si era recato con un'ampia delegazione in Russia ed aveva incontrato Putin.

59. Si era allora pensato che l'oggetto dell'incontro riguardasse il prezzo del petrolio e i livelli di produzione di questa preziosa materia prima. Probabilmente si è discusso anche del coinvolgimento della Russia nella polemica con l'Iran, l'unico grande alleato russo, accusato di fomentare e finanziare il terrorismo, di aiutare i ribelli Houthi nello Yemen e gli Hezbollah in Libano.

60. Indubbiamente con Putin a Mosca si è parlato di produzione e prezzo del petrolio. La presenza di una nutrita delegazione guidata dal Re dell'Arabia Saudita, tuttavia, fa pensare che lo scopo della visita sia stato più importante: la richiesta alla Russia di controllare l'Iran e l'informazione che Riad intende denunciare e affrontare la politica iraniana in Siria, Libano, Iraq e Yemen in particolare, e con l'aiuto degli Stati Uniti e di Israele.

61. Il Principe ereditario e Presidente del Consiglio dell'Arabia Saudita Salman il 24 Novembre 2017 ha detto che "l'Ajatollah e Guida suprema dell'Iran Ali Kameney è il nuovo Hitler".

62. Ricordiamo, come accennato, l'intervento politico, economico e finanziario dell'Arabia Saudita per la ricostruzione di Rakka in Siria, intervento promesso – durante un incontro in Arabia Saudita nell'Ottobre 2017 – al Presidente dell'Iraq, accompagnato da una ampia delegazione irachena e dal Ministro degli Esteri americano Tillerson.

63. Il dinamico Principe ereditario saudita Salman nel Novembre scorso ha anche promosso una coalizione islamica milita-

re, politica e finanziaria di 45 Stati sunniti (ad eccezione del Qatar) per distruggere il terrorismo. Il 26 Novembre 2017 Salman ha presieduto a Riad la riunione inaugurale della coalizione alla presenza dei 45 Ministri della Difesa. L'incontro ha avuto luogo dopo due giorni dall'attacco terroristico ad una moschea in Egitto, che ha provocato oltre 311 morti

64. Il 4 Dicembre 2017 l'ex Presidente dello Yemen il sunnita Ali Abdallah Saleh, è stato ucciso a Sanaa dai ribelli sciiti Houthis, suoi ex alleati, che da tre anni controllano il Nord, appoggiati dall'Iran.

Saleh era stato deposto nel 2011, a seguito della Primavera Araba yemenita. Pur essendo sunnita, si era, poi, alleato negli scorsi tre anni ai ribelli Houthi, sciiti.

Alcuni mesi fa si era avvicinato all'Arabia Saudita e si era insediato nella capitale Sanaa, ove è stato ucciso.

65. Il 19 Dicembre 2017 un missile balistico – il secondo – è stato lanciato nelle vicinanze della capitale dell'Arabia Saudita Riad. Si presume fosse iraniano.

66. Afganistan. A seguito dell'annuncio di Trump, il Ministro della Difesa Generale Mattis, ha aumentato nello scorso trimestre il contingente militare americano in Afganistan da 7.000 a circa 12.000 unità.

Gli attentati dei Talebani e dell'ISIS continuano, anche se, probabilmente, nel periodo invernale rallenteranno.

67. La stabilità politica e lo sviluppo economico e finanziario di questo martoriato Paese esige la collaborazione della Russia, come sta accadendo per la Siria ed anche, come noteremo, per la Libia.

Vi sono, del resto, precedenti, allorché negli scorsi anni Mosca consentì l'attraversamento sul suo territorio di aiuti militari degli Stati Uniti destinati all'Afganistan.

L'esplicito aiuto della Russia faciliterebbe l'altalenante collaborazione del Pakistan, che alle volte ospita le milizie talebane. L'atteggiamento positivo di Mosca indurrebbe, inoltre, la collaborazione dell'Iran, importante alleato della Russia, e forse anche della Cina e dell'India.

68. La sconfitta dei Talebani è indispensabile – come la collaborazione della Russia – per il ritiro degli Stati Uniti dall'Afganistan, dopo una presenza che si protrae da oltre sedici anni con

un costo umano di migliaia di vittime americane e di centinaia di miliardi di dollari.

69. Libia. Il 14 Novembre 2017 la Russia, tramite un Gruppo di contatto guidato da Leo Dengov, ha comunicato di aver raggiunto un'intesa tra i Capi tribali e i Sindaci del Sud della Libia e il Primo Ministro Serraj del Governo di Tripoli.

L'Accordo potrebbe accelerare la lotta contro i flussi migratori diretti verso l'Italia e l'Europa, stabilizzando la situazione politica, economica ed umanitaria nel Sud della Libia.

70. Con l'occasione, la Russia, come l'Italia, ha assicurato che fornirà aiuti umanitari, medicine e beni di prima necessità al Fezzan. Tale assistenza contribuirà ulteriormente a portare pace e stabilità al Paese.

71. Dopo la Dichiarazione congiunta tra la Russia e gli Stati Uniti per la stabilità della Siria – diramata il 12 Novembre 2017 in occasione dell'incontro in Vietnam tra Trump e Putin – questa iniziativa della Russia in Libia ha un'importanza ed un significato particolare.

72. La Libia è uno dei principali obiettivi delle crescenti ambizioni russe in Medio Oriente ed Africa. Come con la Siria, Mosca vuole vedersi riconosciuto un ruolo internazionale anche in Libia.

73. La Russia a lungo era sembrata incline ad appoggiare il Generale Haftar, l'uomo forte del Governo antagonista della Libia orientale. Le sue visite a Mosca negli scorsi mesi e sulla nave portaerei russa Ammiraglio Kuznetsov di fronte a Bengasi erano sembrate il suggello di questa alleanza.

74. Il Rappresentante russo Dengov ha smentito con forza queste illazioni ed ha affermato che la Russia non sostiene alcuna parte nel conflitto. Cerca unicamente di garantire la riconciliazione del Paese, come conferma la recente mediazione tra il Governo di Tripoli e le tribù del Fezzan.

75. Tale importante evento potrebbe segnare una svolta nel destino della Libia, in particolare nel drammatico flusso di migranti verso l'Italia e l'Europa.

76. Già il nostro Paese, grazie alle numerose, coraggiose e intelligenti iniziative del Ministro dell'Interno Minniti, era riuscito negli scorsi mesi a stabilire rapporti di collaborazione tra il Go-

verno di Tripoli, l'Unione Europea e l'ONU, tramite i suoi enti specializzati: la United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) e l'International Organization for Immigrants (IOI).

77. Se ne sono visti i risultati.

Nel 2016 i migranti giunti in Italia sono stati 181.436. Nel 2017 sono stati 119.310, con una riduzione del 34 per cento. La diminuzione è stata particolarmente forte nei mesi di Luglio, Agosto, Settembre, Ottobre, Novembre e Dicembre 2017.

78. Il grave problema dei migranti, dell'unificazione della Libia e del suo sviluppo pacifico, economico e politico riceve con l'imprevista posizione della Russia un importante aiuto.

Ricordiamo che, come per la Siria, nel Dicembre 2015 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, su proposta degli Stati Uniti e della Russia, approvò una dettagliata Risoluzione per l'unità, la stabilità e lo sviluppo della Libia. Come notato l'abbiamo pubblicata nel 2016 su "Affari Esteri".

79. Negli scorsi due anni sembrava che la Russia – come l'Egitto e la Francia – l'avessero dimenticata, mentre gli Stati Uniti erano intervenuti, anche militarmente, in appoggio del Governo legittimo di Tripoli.

80. Il grave problema del forte flusso di migranti in Italia era stato ed è ancora oggetto di controversie in seno all'Unione Europea e alle Nazioni Unite, a causa delle iniziative per regolarne il flusso, sia nel Mediterraneo, sia nei centri di raccolta in Libia, ove le condizioni umanitarie sono gravissime.

81. Il 16 Novembre 2017 si è riunito il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per esaminare il problema della Libia ed ha ascoltato una relazione del nuovo Inviato Speciale dell'Onu Salamè, che è stato invitato ad accelerare le iniziative per l'unità del Paese. Egli ha dichiarato che intende preparare le elezioni nel 2018.

82. Il 22 Novembre 2017 il Presidente francese Macron ha chiesto una nuova convocazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per far fronte alle inaccettabili violenze nei centri di raccolta in Libia. Si parla, addirittura, di fenomeni di schiavismo.

83. Pubblichiamo di seguito un importante documento sulla posizione della Francia nei riguardi della Libia, inviatoci dall'Ambasciata francese il 21 Novembre 2017.

Come noteremo più innanzi, il 30 Novembre e l'1 Dicembre 2017 ha avuto luogo ad Abidjan nella Costa d'Avorio il Quinto vertice tra l'Unione Europea e l'Unione Africana. Le decisioni prese durante l'incontro potrebbero avere positive conseguenze sull'avvenire della Libia.

84. Il 9 Dicembre 2017 il Presidente del Governo libico Serraj e il Ministro dell'Interno italiano Minniti si sono incontrati a Tripoli ed hanno "convenuto di creare un centro comune per lottare contro gli scafisti e i trafficanti, composto da rappresentanti della Guardia Costiera, del Dipartimento dell'Immigrazione clandestina, del Procuratore Generale libico, del Servizio di intelligence libico e degli omologhi italiani".

85. L'11 Dicembre 2017 si sono riuniti ad Abu Dhabi gli Ambasciatori del "Gruppo 3+ 3" (Italia, Francia, Gran Bretagna, Egitto, Emirati Arabi, Arabia Saudita) per verificare quali saranno i passi politici in vista della decisione, che dovrebbe prendere il Generale Haftar il 17 Dicembre 2017, giorno in cui vorrebbe rivedere l'Accordo, che ha dato vita al Governo Serraj.

86. Il Generale Haftar si è incontrato a Roma l'11 e 12 Dicembre 2017 con il Presidente Gentiloni, il Ministro della Difesa Pinotti e il Ministro dell'Interno Minniti. Sembra che abbia chiesto, tra l'altro, alcuni sminatori dell'Esercito Italiano per disinnescare gli ordigni rimasti attivi in Cirenaica.

87. Haftar era già stato in Italia dopo un incontro in Libia con Minniti nell'Estate scorsa. È tornato negli scorsi giorni a Roma per un'operazione concordata da Minniti con l'Inviato speciale dell'ONU Salamè e con gli altri Paesi che fanno parte del "Gruppo di contatto 3+ 3" sulla Libia.

88. L'obiettivo sarebbe di scongiurare nuovi scontri armati dopo il 17 Dicembre 2017, la data che secondo alcuni leader politici dovrebbe segnare la fine degli Accordi di Skhirat, che precedettero la Risoluzione del Dicembre 2015 delle Nazioni Unite sull'avvenire della Libia e diedero il via al Governo unitario di Serraj a Tripoli.

89. Non a caso, come accennato, il Ministro Minniti era volato a Tripoli per incontrare Serraj e assicurargli l'appoggio dell'Italia in vista del 17 Dicembre 2017 e per evitare nuovi scontri militari tra Est ed Ovest della Libia.

90. Mentre il Generale Haftar era a Roma l'11 e 12 Dicembre,

Serraj è stato ricevuto al Cairo dal Presidente Al Sisi. L'Egitto è sempre stato un forte sostenitore di Haftar e il suo ruolo in Libia è decisivo.

Contemporaneamente è volato a Mosca Giala, Ministro degli Esteri di Serraj, che è stato ricevuto dal Ministro degli Esteri di Putin Lavrov. Questo conferma che Russia e Egitto sono ora più aperte verso il Governo di Tripoli e questo è il messaggio trasmesso ad Haftar.

91. Dopo essere stato ricevuto dal Re di Giordania Abdullah, il Ministro degli Interni Minniti ha incontrato al Cairo il 17 Dicembre 2017 il Presidente dell'Egitto Al Sisi per cercare una mediazione con l'alleato forte del Generale Haftar. Sembra ci si avvii verso elezioni in Libia nel 2018.

92. Il 13 Dicembre 2017 il Presidente francese Macron ha organizzato un vertice a Parigi con Gentiloni, la Merkel e i Capi di Governo del cosiddetto G5, cioè i Paesi ex colonie francesi – Mali, Niger, Ciad, Mauritania e Burkina Faso – in cui territori sono percorsi da bande di terroristi e criminali, oltre che dei flussi migratori verso l'Italia e l'Europa.

93. Per favorire il controllo del territorio, Macron ha inoltre ottenuto il sostegno politico ed economico dell'Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti, che verseranno 100 e 30 milioni di Euro rispettivamente alla missione.

Lo stesso giorno dell'incontro a Parigi – il 13 Dicembre 2017 – il Presidente Gentiloni ha annunciato una missione militare in Niger. Il contingente italiano nel 2018 arriverà a contare 470 soldati e 150 veicoli. Un Decreto in proposito è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 Dicembre 2017 e sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento nel Gennaio 2018.

94. Corea del Nord. Fra il dittatore della Corea del Nord e il Presidente della Cina vi è stato uno scambio di calorosi messaggi in occasione del Congresso del Partito comunista cinese agli inizi del Novembre scorso. Trump nell'incontro in Cina con Xi Jinping il 10 Novembre 2017 aveva ridotto i suoi attacchi, come abbiamo notato.

95. La forte polemica degli Stati Uniti contro le aspirazioni missilistiche e nucleari della Corea del Nord si era attenuata nelle nel corso del mese di Ottobre e Novembre 2017. La Cina, pro-

tabilmente, era intervenuta con restrizioni alle vitali importazioni della Corea del Nord.

96. La Corea del Sud aveva ugualmente cercato di intervenire su Trump, perché riducesse i suoi accesi attacchi ed aveva avuto la soddisfazione di ottenere dalla Cina l'approvazione per l'installazione delle postazioni di missili antimissili Thaad americani. La diminuzione della tensione era dovuta anche alla circostanza che da metà Settembre 2017 la Corea del Nord non aveva lanciato missili balistici intercontinentali, né aveva condotto esperimenti nucleari.

97. Nuove sanzioni erano state, tuttavia, approvate dal Congresso americano contro la Corea del Nord.

98. Il 28 Novembre 2017 la Corea del Nord ha lanciato un missile intercontinentale.

Si è così ripetuta l'assurda campagna di reprimende dei Paesi militarmente nucleari: Stati Uniti, Russia e Cina, in particolare, gli stessi Paesi che hanno condotto migliaia di esperimenti atomici, in confronto ai sei test della Corea del Nord, e dispongono di migliaia di ordigni nucleari e di missili.

99. È stata immediatamente richiesta dai medesimi Paesi la convocazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che il 24 Dicembre 2017 con il voto anche della Cina e della Russia ha approvato nuove sanzioni contro la Corea del Nord.

100. Il 14 Dicembre 2017 il Ministro degli Esteri americano ha dichiarato di stare tentando, con l'aiuto della Cina e della Corea del Sud, di avviare negoziati con la Corea del Nord senza precondizioni.

101. Cina. Il 24 Ottobre 2017 si è concluso a Pechino il 19° Congresso del Partito Comunista cinese. 2.235 Delegati hanno eletto i 200 membri del Comitato centrale, che, a loro volta, hanno nominato i 25 componenti del cosiddetto Politbureau, che, infine, ha scelto i sette membri del Comitato Permanente, che ha nominato, per altri cinque anni e per la seconda volta, il suo Presidente Xi Jinping e 6 membri.

102. Secondo autorevoli osservatori, Xi Jinping, malgrado la consuetudine contraria, sarà rieletto anche per la terza volta e presiederà il Comitato Permanente per altri cinque anni (dai 69 ai 74 anni di età) fino, cioè, al 2.029.

103. È iniziata così una nuova era e la sfida è diventata più aperta.

A Pechino, si pensa che la Cina sia in ascesa, mentre l'Occidente, ed in particolare gli Stati Uniti, siano in declino, economicamente e politicamente.

104. L'obiettivo della Cina è triplice: ideologico, economico e geopolitico.

Cinque anni fa ci si era illusi. Si riteneva che il nuovo Presidente Xi Jinping – che, tra l'altro, aveva inviato l'unica figlia a studiare negli Stati Uniti insieme ad alcune centinaia di migliaia di cinesi – avrebbe gradualmente aperto alle idee politiche liberali.

La realtà è diversa.

105. Il liberalismo politico occidentale è ora ripudiato apertamente ed è promosso "il modello cinese" di Comunismo.

106. La Cina sta ora limitando le già scarse libertà politiche. Reprime i dissidenti e gli Avvocati dei diritti umani; aumenta il controllo sull'educazione, la Stampa e l'informazione; lancia crescenti campagne contro l'influenza e le idee occidentali. Le imprese americane di Internet, Google, Facebook e Twitter sono bandite, così come numerose e autorevoli pubblicazioni occidentali.

107. La Cina ritiene di poter mantenere uno stretto controllo politico, la restrizione delle libertà di espressione e la mancanza di istituti democratici rappresentativi con una rapida crescita economica e con l'innovazione tecnologica.

108. La sfida, tuttavia, non è soltanto politica ed economica. Nel suo discorso di apertura di tre ore e mezzo al Congresso, Xi Jinping ha parlato di "una nuova era" di espansione in due fasi: una economica dal 2017 al 2025; e una politica, internazionale e militare dal 2025 al 2050.

Tutto nell'ambito di un nuovo autoritarismo, incarnato nel Presidente Xi Jinping, capo politico, ideologico, economico e militare.

Il suo credo è stato inserito nella Costituzione cinese. Soltanto Mao e Deng hanno avuto questo privilegio: ma dopo morti.

109. Con presunzione continuiamo a ritenere che la libertà economica è indissolubilmente legata alla libertà politica e che la libertà è veicolo essenziale della verità e dello sviluppo.

110. L'enorme progresso della Cina degli scorsi trenta anni – basato sul ripudio dell'economia marxista, della pianificazione

economica dall'alto e dei Piani quinquennali comunisti – troverà un ostacolo nella mancanza di libertà politica e di istituzioni di democrazia rappresentativa.

111. Per questo motivo, riteniamo che i Cinesi, dopo aver ottenuto la libertà economica e un certo benessere, chiederanno la libertà politica. Pertanto, pensiamo che lo sviluppo economico cinese abbia i piedi di argilla.

112. La democrazia rappresentativa e la libertà politica non sono in crisi, come spesso si afferma. Sono in gestazione. Sono infanti. Lo sono negli Stati Uniti, malgrado la Rivoluzione del 1776. Lo sono in Europa, nonostante la Rivoluzione francese del 1789, la sconfitta del Nazifascismo e del Comunismo nel XX Secolo. Trump, Le Pen, Farage, Grillo e Salvini, insegnano.

113. Giappone. Il 23 Ottobre 2017 si sono tenute in Giappone elezioni politiche anticipate, a seguito di una iniziativa del Presidente del Consiglio Abe. Il suo Partito di centrodestra ha ottenuto una maggioranza più elevata, che permetterà, probabilmente, una revisione della Costituzione nel settore della difesa, come da lui richiesto.

114. Il Presidente degli Stati Uniti si è recato in visita in Giappone il 5 e 6 Novembre 2017. I colloqui si sono concentrati sul problema della Corea del Nord in un clima di grande collaborazione.

Europa

115. Spagna. Il 1 Ottobre 2017 si è tenuto in Catalogna un referendum per l'indipendenza. Nello stesso giorno, tuttavia, il Presidente della Provincia catalana Puigdemont ha deciso di sospendere l'autonomia della Catalogna per aprire un negoziato con il Governo centrale di Madrid.

116. La risposta del Governo Rajoy è stata drastica e immediata: sospensione dell'autonomia della Catalogna; scioglimento dei Deputati regionali; convocazioni di nuove elezioni il 21 Dicembre 2017; e mandato di cattura per il Presidente del suo Consiglio regionale e dei Consiglieri regionali.

Puigdemont e una mezza dozzina di Consiglieri catalani sono fuggiti a Bruxelles.

117. *Le elezioni del 21 Dicembre 2017 per un nuovo Consiglio regionale della Catalogna hanno dato un risultato ambiguo. La soluzione della grave crisi, perciò, resta tuttora aperta.*

118. *Germania. Dopo le elezioni del Parlamento tedesco il 24 Settembre 2017, la vittoria del Partito CDU e la sconfitta del Partito Socialista, il Cancelliere Merkel ha iniziato i negoziati per la costituzione di un nuovo Governo con il Partito Liberale e il Partito dei Verdi.*

119. *I negoziati sono, tuttavia, falliti. Il Congresso del Partito Socialista tedesco ha autorizzato il Presidente Schulz a tentare la formazione di una nuova coalizione con il Partito Democratico Cristiano della Merkel e ad iniziare colloqui esplorativi.*

Qualsiasi intesa dovrà essere, tuttavia, sottoposta ad un nuovo Congresso nazionale del Partito, che si riunirà il 14 Gennaio 2018 per decidere se aprire o meno trattative formali.

Nel suo intervento Schulz ha dichiarato che proporrà alla Merkel un'iniziativa per gli Stati Uniti d'Europa.

Se tutto andrà bene un nuovo Governo potrebbe formarsi a fine Febbraio 2018 o per Pasqua.

120. *Francia. È l'unico Paese politicamente stabile in Europa, anche se risente delle difficoltà politiche della Germania, dell'Italia, della Spagna e degli altri Paesi europei.*

121. *Il Presidente Macron ha svolto un ruolo, come notato, nella crisi libanese, in quella libica e nei riguardi della decisione di Trump di trasferire l'Ambasciata americana a Gerusalemme, riconoscendola come capitale d'Israele.*

Per il resto, la Francia, come gli altri Paesi europei, è quasi assente dagli altri centri di crisi, ove è in corso un conflitto militare: Afganistan, Siria, Iraq, Libia e Yemen.

122. *Italia. Dopo l'approvazione del Bilancio per il 2018 il 28 Dicembre 2017, si avranno il 4 Marzo 2018 le prossime elezioni.*

Il risultato rischia di aumentare la già notevole frammentazione politica, tenuto conto della nuova legge elettorale proporzionale.

Sarà difficile formare un nuovo Governo. Si parla, addirittura, di nuove elezioni alla fine del 2018 e, nel frattempo, della continuazione del Governo Gentiloni.

123. *Regno Unito. I negoziati per l'uscita della Gran Breta-*

gna dall'Unione Europea, dopo circa sei mesi dal loro inizio, sembra abbiano imboccato una via costruttiva.

124. L'8 Dicembre 2017 ha avuto luogo a Bruxelles un importante incontro tra il Presidente della Commissione Europea Juncker e il Premier britannico May.

L'intesa raggiunta è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea il 14 Dicembre 2017.

125. Può ora considerarsi chiusa la prima fase del negoziato. Tre i punti fondamentali del lungo documento approvato: il costo dell'addio per la Gran Bretagna: 45-50 miliardi di Euro. I diritti dei cittadini britannici residenti nell'Unione europea e dei cittadini europei residenti nel Regno Unito. La questione dell'Irlanda.

126. Unione Europea. Le attività e le prospettive dell'Unione risentono della crisi politica della Germania e della Spagna; del periodo preelettorale dell'Italia; del populismo in Austria, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

127. Sarà difficile per il dinamico Presidente della Repubblica francese Macron far avanzare il suo progetto di rilancio politico, economico e finanziario.

128. Il 13 Novembre 2017 ventitré Paesi dell'Unione Europea hanno firmato a Bruxelles l'impegno a partecipare alla "Pescò", la cosiddetta "Cooperazione permanente per la sicurezza", prevista dal Trattato di Lisbona. È il primo passo verso un sistema integrato di Difesa Comune.

Soltanto cinque Paesi non hanno per ora aderito: la Gran Bretagna, la Danimarca, l'Irlanda, il Portogallo e Malta.

129. Il 30 Novembre e l'1 Dicembre 2017 – come notato - ha avuto luogo ad Abidjan in Costa d'Avorio il Quinto vertice tra l'Unione Europea e l'Unione Africana.

Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile dovrebbe dedicare 44 miliardi di Euro per investimenti fino al 2020 verso i Paesi africani. Per ora, sono stati stanziati 35 milioni di Euro per l'assistenza alla Libia.

Achille Albonetti

Roma, 1 Gennaio 2018

achillealbonettionline

LA POLITICA ESTERA DEGLI STATI UNITI

di Rex Tillerson

WASHINGTON. Negli ultimi anni, gli Stati Uniti hanno affrontato sfide di enorme portata per quanto riguarda i rapporti con Corea del Nord, Cina e Russia, oltre che nell'impegno profuso per sconfiggere il terrorismo internazionale.

Gli americani, però, dovrebbero essere incoraggiati dai progressi che il Dipartimento di Stato e l'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale hanno realizzato sostenendo la pace e la stabilità in tutto il mondo.

Quando il Presidente Trump è entrato in carica, ha individuato nella Corea del Nord la più grande minaccia per la sicurezza degli Stati Uniti.

Di conseguenza ha abbandonato la fallimentare politica della pazienza strategica, che è stata rimpiazzata da una politica di pressione mediante sanzioni diplomatiche ed economiche.

Quest'anno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità tre delle Risoluzioni relative alle sanzioni più pesanti della sua storia, tra cui la messa al bando di un'ampia gamma di merci di esportazione nord-coreane, quali carbone, ferro, frutti di mare e prodotti tessili.

Gli Stati Uniti hanno chiesto agli alleati e ai *partner* commerciali di esercitare una pressione unilaterale contro la Corea del Nord al fine di forzare il regime a cambiare modo di agire.

Pubblichiamo un articolo del Segretario di Stato degli Stati Uniti, Rex Tillerson, apparso il 29 dicembre 2017 sul "New York Times".

Questa è, forse, la più importante sintesi della politica estera americana attuale. Notiamo che si parla di Corea del Nord, Russia, Cina, Arabia Saudita, Iran, Siria, Iraq, Afghanistan, Georgia, Ucraina, Nazioni Unite.

Non una sola parola su Regno Unito, Francia, Germania, Spagna, Italia e Unione Europea. (Traduzione di Giovanni Tucci)

Molti hanno risposto con misure positive come la chiusura degli scambi commerciali, l'inasprimento delle relazioni diplomatiche e l'espulsione di mano d'opera nord-coreana.

La nostra pacifica campagna di pressione ha interrotto circa il 90% degli introiti nord-coreani provenienti dall'esportazione, la maggioranza dei quali viene utilizzato per finanziare lo sviluppo di armi illegali.

La nostra speranza è che questo isolamento internazionale possa condurre il regime a intraprendere seri negoziati sull'abbandono dei suoi programmi nucleari e missilistici.

La porta del dialogo rimane aperta, ma abbiamo chiarito il fatto che il regime deve guadagnarsi il rientro al tavolo dei negoziati.

La pressione continuerà fino all'avvento della denuclearizzazione.

Una componente fondamentale della nostra strategia sulla Corea del Nord è l'azione di persuasione della Cina ad esercitare la propria decisiva influenza economica su Pyongyang.

La Cina ha applicato alcune mense al bando e sanzioni, ma avrebbe potuto e dovuto fare di più.

Noi continueremo a perseguire gli interessi americani in altre aree delle nostre relazioni, tra cui i disequilibri commerciali, il furto di proprietà intellettuale e le preoccupanti attività militari cinesi nel Mar Cinese Meridionale e altrove.

L'ascesa della Cina come potenza economica e militare costringe Washington e Pechino a prendere attentamente in considerazione la gestione delle nostre relazioni per i prossimi 50 anni.

La sconfitta del terrorismo rimane una delle principali priorità del Presidente. L'aggressiva strategia dell'Amministrazione per combattere lo Stato islamico investe di una maggiore autorità i Comandanti delle forze militari americane sul campo di battaglia, garantendo alle nostre forze armate più libertà e rapidità di azione per ciò che sanno fare meglio, in collaborazione con le forze armate locali.

Di conseguenza, la Coalizione globale per sconfiggere l'ISIS ha accelerato le operazioni e ha riconquistato virtualmente tut-

te le zone di Iraq e Siria, che in precedenza si trovavano sotto l'egemonia dello Stato islamico.

Mentre i nostri militari si impegnavano a ripulire Iraq e Siria dalle forze armate dell'ISIS, i nostri diplomatici proseguivano il lavoro con aiuti umanitari e assistenza, come l'opera di smi-namento, il ripristino di acqua ed energia elettrica e il ritorno dei bambini a scuola.

Questo impegno di arrestare il terrorismo e l'estremismo islamico ha inoltre motivato la decisione dell'Amministrazione di adottare una nuova strategia in Asia Meridionale, incentrata sull'Afganistan.

Quel Paese non può diventare un rifugio sicuro per i terroristi, come già accadde nei giorni che precedettero gli attacchi dell'11 Settembre.

Il Pakistan deve contribuire a combattere i gruppi terroristici presenti sul proprio territorio. Siamo pronti a collaborare con il Pakistan per sconfiggere le organizzazioni terroristiche che cercano un rifugio sicuro, ma il Pakistan deve dimostrare la propria volontà di collaborare con noi.

Quanto alla Russia, non ci facciamo illusioni sul regime con cui abbiamo a che fare.

Oggi gli Stati Uniti intrattengono scarse relazioni con una Russia in ripresa, che negli ultimi dieci anni ha invaso i Paesi confinanti della Georgia e dell'Ucraina, e ha indebolito la sovranità di nazioni occidentali intromettendosi nelle elezioni, nostre e di altri Paesi.

La nomina di Kurt Volker, ex Ambasciatore NATO, a rappresentante speciale per l'Ucraina riflette il nostro impegno per il ripristino della sovranità di quella nazione e della sua integrità territoriale.

Senza una risoluzione pacifica della situazione ucraina, che deve cominciare con l'adesione russa agli Accordi di Minsk, non potremo tornare ai normali rapporti con la Russia.

Se da un lato stiamo in guardia contro l'aggressione russa, dall'altro riconosciamo l'esigenza di cooperare con la Russia quando i nostri interessi reciproci si incrociano. Ciò risulta particolarmente evidente in Siria.

Ora che il presidente Putin si è impegnato a perseguire il processo politico di Ginevra sotto l'egida delle Nazioni Unite per garantire un nuovo futuro alla Siria, ci aspettiamo che la Russia dia seguito a questo impegno.

Siamo fiduciosi che la concretizzazione di questi negoziati consentirà alla Siria di liberarsi da Bashar al-Assad e dalla sua famiglia.

Infine, l'imperfetto Trattato nucleare con l'Iran non rappresenta più il punto focale della nostra politica iraniana.

Al momento stiamo facendo fronte alle minacce iraniane nel loro complesso.

Parte di questa strategia comporta la ricostruzione delle alleanze con i nostri *partner* commerciali nel Medio Oriente, mentre a Novembre abbiamo contribuito al ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra Iraq e Arabia Saudita.

Continueremo a collaborare con i nostri alleati e con il Congresso per trovare opzioni per la risoluzione dei molti difetti del Trattato nucleare, implementando al contempo un'operazione condivisa per punire l'Iran per le violazioni degli impegni sui missili balistici e le sua attività di destabilizzazione dell'area geografica.

Sono fiero di ciò che i nostri *team* del Dipartimento di Stato e dell'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale hanno realizzato in tutto il mondo quest'anno, e i nostri progressi continueranno anche nel 2018 e oltre.

A questo scopo, stiamo riorganizzando il Dipartimento di Stato per rafforzare la capacità dei nostri *team* ad eseguire i loro compiti.

La riorganizzazione non comporta solo il semplice spostamento di caselle sull'organigramma.

Le modifiche devono risolvere i problemi di fondo che conducono a inefficienza e frustrazione. Attraverso modifiche quali la razionalizzazione delle risorse umane e dei sistemi informatici, un migliore allineamento del personale e delle risorse alle priorità strategiche degli Stati Uniti e la riforma delle procedure ridondanti, stiamo fornendo ai nostri collaboratori più opportunità per affermarsi professionalmente e dedicare più tem-

po ad affrontare i problemi globali per la risoluzione dei quali hanno votato le rispettive carriere.

Quando mi sveglio ogni mattina, il mio primo pensiero è: “In che modo io e i miei colleghi del Dipartimento di Stato possiamo usare la diplomazia per far sì che la gente in tutto il mondo non venga uccisa, ferita o privata dei propri diritti?”.

Malgrado tutte queste sfide, rimango ottimista sul potere della diplomazia nel risolvere i conflitti e portare avanti gli interessi americani.

La mia fiducia proviene dal sapere che il nostro impegno viene messo in opera quotidianamente da funzionari del Dipartimento di Stato patriottici e scrupolosi, che si sacrificano per adempiere al loro lavoro con pazienza e persistenza e che, promuovendo i valori democratici nel mondo, stanno proteggendo il diritto alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità dei nostri compatrioti.

Rex Tillerson

LA LIBIA E LA FRANCIA

Il Consigliere dell'Ambasciata di Francia Félix Buttin ci scrive in data 23 Novembre 2017:

“Abbiamo notato con sorpresa la presenza di diversi errori fattuali nell'articolo pubblicato sulla Libia nel numero di “Affari Esteri” di Ottobre 2017:

- Data dell'incontro fra il Presidente francese Macron, il Primo ministro libico Serraj ed il Capo dell'Esercito nazionale libico Generale Haftar: l'incontro si è svolto il 25 Luglio 2017 a La Celle Saint-Cloud, vicino a Parigi, alla presenza del sig. Ghassan Salamé, che stava per diventare Rappresentante ONU per la Libia – e non il 5 Luglio 2017 a Parigi come scritto nell'articolo;
- Conferenza degli ambasciatori italiani: era presente alla Farnesina il 24 Luglio 2017 oltre al Ministro degli Esteri francese il Ministro spagnolo – non era presente il Ministro tedesco, come scritto nell'articolo.

Segnalo, inoltre, che in questa occasione il Ministro francese ha incontrato il Ministro degli Esteri italiano Alfano specificamente sul tema della Libia;

- La frase dell'articolo (p. 693) dice che “Fra l'altro, il nostro gesto (di invitare il Ministro francese alla conferenza degli Ambasciatori italiani) – che la diplomazia francese conosceva da molti giorni prima – non aveva impedito a Macron dall'escluderci dall'incontro di Parigi del 5 Luglio” è fattualmente sbagliata e cronologicamente impossibile.

Noto, peraltro, che la critica della posizione francese espressa nell'articolo non ci sembra giustificata.

Per quanto riguarda la posizione francese, invito a leggere l'intervento del nostro Ambasciatore e Rappresentante permanente presso le Nazioni Unite.

Mi permetto, inoltre, di inserire di seguito diversi articoli e fonti”.

Il Ministro Alfano incontra il suo omologo francese

“Il fatto che il titolare del Quai d’Orsay sia in Italia per la terza volta in un mese testimonia l’eccellenza delle nostre relazioni.

Abbiamo approfittato della presenza del Ministro Le Drian a Roma come ospite alla XII Conferenza degli Ambasciatori per approfondire tematiche di comune interesse.

Sul fronte migratorio ho fatto presente al mio interlocutore l’auspicio che la Francia possa continuare a sostenere, sia bilateralmente, sia a Bruxelles, politiche volte a ridurre i flussi migratori, così come stabilito nella Dichiarazione che abbiamo approvato in occasione della Conferenza “A shared responsibility for a common goal: solidarity and security” dello scorso 6 Luglio 2017.

Sul fronte libico, abbiamo discusso dell’appuntamento a Parigi tra il Presidente Serraj e il Generale Haftar e, in proposito, ho manifestato al collega il nostro auspicio di un coordinamento internazionale, che vada in una direzione univoca, che è quella della stabilizzazione della Libia tramite un completo cessate il fuoco nel Paese e il riconoscimento dell’Accordo Politico (LPA) quale base per risolvere le questioni aperte.

Ho, inoltre, fatto presente come per l’Italia sia fondamentale che la comunità internazionale trasmetta un messaggio forte e coeso di sostegno all’Inviato dell’ONU Ghassan Salamé.

Questa è la dichiarazione che il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Angelino Alfano, ha fatto al termine del colloquio avuto alla Farnesina con il ministro degli Esteri francese Jean-Yves Le Drian.

Il titolare della Farnesina, successivamente, ha avuto un incontro con l’omologo spagnolo, Alfonso Maria Dastis Quecedo, dove sono state discusse, oltre alle relazioni bilaterali, la Brexit, la situazione in Libia e la questione migratoria.

Roma, 24 Luglio 2017.

http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/07/incontro-del-ministro-alfano-con_4.html

Déclaration d'Emmanuel Macron - rencontre Libye

Monsieur le Premier Ministre,
Maréchal,
Monsieur le Ministre,
Monsieur le Représentant Spécial des Nations Unies,

Je crois qu'aujourd'hui, la cause de la paix en Libye a fait un grand progrès et je veux vraiment vous remercier pour le travail fait, remercier le Président du Conseil présidentiel, Son Excellence, Monsieur Favez El-Sarraj, et le Commandant de l'Armée nationale libyenne, Son Excellence, le Général Khalifa Haftar, qui ont adopté aujourd'hui la déclaration conjointe qui vient de vous être lue à l'instant et qui trace le chemin, la feuille de route d'une réconciliation nationale en soutien aux efforts du tout prochain Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Libye, Monsieur Ghassan Salamé, dont je salue la présence à nos côtés aujourd'hui.

Je crois profondément que la guerre civile n'a rien d'inéluctable et par le dialogue, la paix peut l'emporter. C'est ce que l'étape d'aujourd'hui tente à démontrer dans les faits et ce dont je souhaite vous remercier.

C'est ce que nous avons contribué, je crois, à faire aujourd'hui pour la population libyenne, pour la stabilité dans la région et pour le succès de la lutte implacable que nous menons contre le terrorisme.

Le 17 Décembre 2015, un Accord historique a été signé à Skhirat sous l'égide de la médiation des Nations Unies et depuis, de nombreux obstacles ont empêché sa pleine mise en œuvre en dépit des efforts déployés par tous les amis de la Libye et par les Libyens de bonne volonté.

Il en est résulté de grandes souffrances pour le peuple libyen, des offensives de plus en plus dangereuses de Daesh en Libye

Dichiarazione pubblicata il 26 Luglio 2017.

<http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-d-emmanuel-macron-contre-libye/>

même et contre la Tunisie, avec le risque que la Libye ne devienne un sanctuaire pour les organisations terroristes.

Et je forme le vœu que ces violences, ces divisions, ces haines puissent désormais appartenir au passé.

Des succès militaires importants ont été remportés sous vos autorités contre les groupes terroristes à Benghazi, grâce à l'armée nationale libyenne, à Syrte grâce à l'action de l'opération Al-Bunyan Al-Marsous et je rends hommage à tous ses combattants.

Et dans le même temps, le Président du Conseil présidentiel, Monsieur El-Sarraj, a tout fait, en se réinstallant à Tripoli, pour engager la construction d'un Etat libyen, doté d'institutions efficaces et respectées, mais les divisions politiques, les rivalités militaires menacent de réduire à néant ces efforts. Et c'est dans ce contexte-là qu'une nouvelle impulsion était nécessaire.

Je veux ici saluer l'action du précédent Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Martin Kobler, qui a œuvré pendant un an à convaincre les uns et les autres de mettre en œuvre l'Accord de Skhirat et je veux ici rendre hommage au travail conduit par l'Union Européenne, tout particulièrement par l'Italie et mon ami Paolo Gentiloni, qui a beaucoup œuvré aussi et avec lequel nous avons beaucoup échangé en préparation de la Déclaration d'aujourd'hui, l'Egypte, l'Algérie, la Tunisie, les Emirats Arabes Unis, le Maroc et l'Union Africaine, qui ont pris de multiples initiatives allant dans la même direction que ce que nous venons d'acter aujourd'hui dans cette Déclaration conjointe, c'est-à-dire celle de la réconciliation et de la paix.

Aujourd'hui, le président El-Sarraj et le Général Haftar peuvent devenir les symboles de l'unité nationale et d'un engagement pour la réconciliation et la paix.

Et je veux vous le dire avec beaucoup de solennité, le courage qui est le vôtre aujourd'hui en étant présents ici et en agréant cette Déclaration conjointe est historique.

C'est celui de prendre le risque, malgré ce qui aurait pu vous opposer, malgré l'action des uns ou des autres, d'œuvrer ensemble dans un processus de réconciliation nationale et de construction d'une paix dans la durée.

Au cours de cette rencontre, vous vous êtes engagés à renoncer à la lutte armée sauf, bien entendu, contre les groupes terroristes.

Et ce qui est acté dans la Déclaration qui vient d'être lue, c'est donc un processus d'abord de cessez-le-feu, essentiel évidemment à toute avancée, l'Accord pour aller vers un processus électoral au printemps, évidemment, dans le cadre actuel de l'Accord de Skhirat, et le travail pour une réconciliation politique inclusive visant à donner une place à l'ensemble des groupes politiques qui auront vocation justement à amender dans la durée ces Accords de Skhirat et à construire le cadre constitutionnel qui pourra découler du processus électoral.

C'est par cette feuille de route que la paix et la réconciliation nationale pourront être construites.

Les enjeux de cette réconciliation, ils sont immenses. Ils sont immenses pour le peuple libyen qui, depuis plusieurs années, vit dans la souffrance, les déstabilisations, le risque terroriste.

Ils sont considérables pour toute la région car, si la Libye échoue, c'est toute la région qui échouera avec elle et en particulier les pays directement voisins.

Et c'est un processus qui est essentiel pour l'Europe toute entière car, si nous ne réussissons pas ce processus, à travers les risques terroristes, à travers les conséquences migratoires qu'un tel échec produirait, les conséquences sur nos pays sont directes.

Ce processus va permettre de construire cette réconciliation et de lutter encore plus efficacement contre le terrorisme et le trafic, car les deux ont partie liée dans toute la région.

Eradiquer le trafic d'armes qui nourrit les groupes terroristes et qui est directement connecté à la situation de déstabilisation que nous vivons au Sahel et que nos soldats ont à combattre avec Barkhane.

Eradiquer le trafic humain qui nourrit les voies de la migration, qui fait qu'aujourd'hui, plusieurs centaines de milliers de migrants sont en Libye, ce qui déstabilise profondément le pays, ce qui déstabilise l'Europe et ce qui nourrit le trafic dont les seuls bénéficiaires aujourd'hui sont les mouvements terroristes eux-mêmes.

Enfin c'est le trafic financier qui sous-tend l'action, on le sait, des terroristes dans toute la région, qu'il s'agisse du financement lié aux activités pétrolières ou de tout autre financement, quelle qu'en soit la forme, qui permet au terrorisme de continuer à s'activer dans la région.

La détermination aujourd'hui qui est la vôtre, c'est celle qui sera et qui est aujourd'hui la nôtre.

Je ferai tout pour accompagner l'effort qui est le vôtre à la fois dans ce processus de réconciliation, mais pour lutter avec efficacité contre tous ces groupements terroristes, qu'ils agissent en amont de la Libye, sur le territoire libyen ou en exploitant justement la situation libyenne vers nos propres pays.

Ce qui se passe aujourd'hui en Libye est en quelque sorte le nœud d'une déstabilisation à multiples visages. Cette déstabilisation, c'est celle qui est produite par les terroristes de Daesh, d'Al-Qaïda et de nombreux autres mouvements qui agissent au Proche, Moyen-Orient ou dans le reste de l'Afrique.

Il convient de les éradiquer du territoire libyen et de vous y aider. Ensuite, ces mouvements visent également à profiter de la déstabilisation politique, de la manne économique et financière qui peut exister en Libye pour prospérer. Là aussi, notre action sera résolue pour stopper ce mouvement.

L'Union Européenne et nos principaux partenaires européens sont pleinement en accord avec la démarche qui est ici conduite et dont nous déclinons sous toutes les formes évidemment les modalités et le plan d'action pour agir aux côtés de la France, en soutien avec votre initiative, et pour accompagner le travail que vous avez décidé aujourd'hui d'engager.

Beaucoup vient d'être accompli, mais beaucoup reste à faire et nous avons longuement discuté en détail du processus politique que vous aurez à conduire, du processus sécuritaire pour stopper ces trafics en amont de la Libye, sur les côtes libyennes et sécuriser l'ensemble du territoire libyen et également du travail de réconciliation économique, qui permettra à votre Gouvernement d'agir efficacement au bénéfice du peuple libyen et non pas en subissant les détournements de tel ou tel groupe d'intérêt.

Il appartient maintenant au prochain Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Libye, Monsieur Ghassan Salamé, dont la présence revêt une grande importance, d'aider au cours des prochains mois l'ensemble des protagonistes afin que l'Accord de Skhirat produise tous ses effets jusqu'à l'adoption d'une Constitution ou l'organisation d'élections.

La France, avec ses partenaires de l'Union Européenne, du Conseil de Sécurité, mais aussi de la région et notamment la Ligue Arabe et l'Union Africaine, restera pleinement mobilisée et engagée au service d'une paix, qui est aussi pour nous un impératif de sécurité nationale, régionale et internationale.

Je dois vous le dire, le peuple libyen mérite cette paix et nous la lui devons et la Méditerranée a besoin de cette paix.

C'est pourquoi je remercie Monsieur le Président Fayeze El-Sarraj, Monsieur le Maréchal Khalifa Haftar de la promesse que vous nous faites aujourd'hui, de l'engagement qui est le vôtre et je veux vous assurer de tout l'engagement qui est aussi le nôtre à vos côtés.

Libia: avanzare sulla via della riconciliazione nazionale

“Vincere in modo duraturo il terrorismo in Libia e rispondere alle sfide delle migrazioni passando attraverso una soluzione politica, che deve permettere la riconciliazione nazionale e il ripristino di uno Stato che controlli l'integralità del suo territorio.”, François Delattre, 16 novembre 2017.

Signor Presidente, Signor Ministro,

Ringrazio il Rappresentante speciale Ghassan Salamé per la sua relazione particolarmente illuminante e voglio rendere omaggio alla prosecuzione dei suoi sforzi nella ricerca di una soluzione politica, che è, bisogna ricordarlo, la sola via possibile in

Consiglio di Sicurezza - Libia - Intervento di François Delattre, Rappresentante Permanente della Francia presso le Nazioni Unite - 16 Novembre 2017.

<https://it.ambafrance.org/Libia-avanzare-sulla-via-della-riconciliazione-nazionale>

Libia. Ringrazio anche il Rappresentante permanente della Svezia per la sua relazione molto utile sui lavori in corso del comitato di sanzioni.

Per la Francia, Signor Presidente, il successo in Libia passa attraverso due esigenze complementari : il mantenimento dell'unità del Consiglio di Sicurezza a sostegno degli sforzi del Rappresentante Speciale Ghassan Salamé per rafforzare la dinamica politica in corso, ma anche la maggiore responsabilizzazione di tutti i protagonisti libici che devono appropriarsi di questo processo politico e riprendere il proprio destino nelle proprie mani.

Signor Presidente,

Sul piano politico, continuiamo a dare il nostro pieno e totale appoggio al Rappresentante Speciale Ghassan Salamé, nel suo difficile compito. E vorrei rendere omaggio al suo impegno esemplare.

Le consultazioni tra le due Camere lanciate a Tunisi in Settembre hanno permesso di giungere ad un consenso su alcuni punti essenziali, in particolare sulla riforma del Consiglio presidenziale. I progressi registrati a Tunisi restano da finalizzare durante le prossime tappe del piano di azione e il nostro sostegno comune a Ghassan Salamé è fondamentale a questo scopo.

La riuscita di questo piano di azione necessita, è un punto essenziale, di una maggiore responsabilizzazione di tutti i protagonisti libici.

Noi incoraggiamo il dialogo tra l'insieme dei protagonisti nell'ambito della mediazione di Salamé, che è l'unica valida.

Ci auguriamo che tutti coloro che, in Libia, pesano sul processo di riconciliazione nazionale, s'impegnino sinceramente e risolutamente presso il Rappresentante speciale per attuare le diverse tappe del suo piano di azione : la revisione dell'accordo di Skhirat da parte del Consiglio di Stato e la Camera dei rappresentanti, lo svolgimento di una conferenza nazionale inclusiva, la preparazione per le elezioni e l'approvazione della Costituzione.

In questo contesto, la Francia deplora le strategie individuali che hanno portato avanti alcuni protagonisti di appropriarsi

del processo di revisione dell'accordo di Skhirat, come il Ministro Le Drian ha avuto occasione di ricordarlo agli interessati. La comunità internazionale deve esercitare tutta la sua influenza presso i responsabili libici, perché s'impegnino nel processo politico in modo responsabile e senza ambiguità.

Ricordiamo a questo proposito che l'accordo di Skhirat rimane il solo quadro valido e legittimo di ogni negoziato, per concludere la transizione, avendo come orizzonte la realizzazione di un quadro costituzionale e l'organizzazione di elezioni.

Bisogna inoltre continuare a ripeterlo : non ci sono soluzioni militari in Libia. Vincere in modo duraturo il terrorismo in questo Paese e rispondere alle sfide delle migrazioni passa attraverso una soluzione politica, che deve permettere la riconciliazione nazionale e il ripristino di uno Stato che controlli l'integralità del suo territorio.

Siamo molto preoccupati dal moltiplicarsi degli atti di violenza e dal deterioramento della situazione della sicurezza in numerose località in Libia, attraverso il Paese, che si tratti dei recenti attacchi a Derna, o della scoperta di una fossa comune a Al Abyar nella regione di Benghazi.

La lotta contro i gruppi terroristici elencati dalle Nazioni Unite è certo una priorità, ma bisogna anche assicurare la protezione delle popolazioni civili.

Solo l'unione di tutte le forze libiche permetterà di lottare efficacemente contro il terrorismo, di rendere sicure le frontiere e di smantellare le reti del traffico di migranti. È la ragione per cui la costruzione di una architettura nazionale di sicurezza unificata sotto l'autorità del potere civile è una priorità assoluta in Libia.

Oltre la dimensione di sicurezza, la questione economica e umanitaria è ugualmente essenziale, come l'ha eloquentemente sottolineato Salamé nella sua presentazione. La situazione dei libici, in particolare delle classi medie libiche, si deteriora rapidamente ; questo non è sostenibile.

Le risorse petrolifere libiche devono rimanere sotto il controllo esclusivo del Governo d'Intesa Nazionale e della compagnia petrolifera nazionale di Tripoli, unica legittima, a vantag-

gio di tutti i libici conformemente alle risoluzioni di questo Consiglio.

Dobbiamo preservare e rafforzare i meccanismi di sanzioni, nell'ambito dell'embargo sulle armi come della lotta contro i flussi illeciti di petrolio, a sostegno del processo politico. Si tratta oggi anche di porre fine all'economia parallela, come ha detto Ghassan Salamé l'economia predatoria, che si nutre delle divisioni politiche e del conflitto.

Ricordiamo che questo Consiglio deve poter prendere tutte le misure necessarie contro gli individui e contro le entità che minacciano la stabilità della Libia. Dobbiamo continuare a incoraggiare il dialogo tra il Consiglio presidenziale e le istituzioni economiche e finanziarie.

Signor Presidente,

Siamo costernati dai trattamenti deplorabili di cui sono vittime i migranti che transitano attraverso la Libia. È una sfida supplementare per le autorità libiche, ma anche per la comunità internazionale.

La Francia fa dunque un appello alle autorità libiche per fare di tutto affinché i migranti siano trattati con dignità e per rafforzare la collaborazione con il HCR e l'OIM.

Le violenze e i maltrattamenti di cui sono vittime i migranti in Libia sono insostenibili. Si tratta di una priorità di primo piano in materia di protezione dei Diritti dell'Uomo e della lotta contro la criminalità organizzata. Il rafforzamento delle istituzioni nazionali e lo sviluppo di alternative economiche ai traffici sono essenziali per riuscirci.

Desideriamo infine insistere sull'importanza per la Libia di adempiere i propri obblighi di collaborare con la Corte Penale Internazionale allo scopo di consegnare le persone con mandato di arresto.

Sarebbe un segnale importante dell'impegno delle parti libiche a favore della lotta contro l'impunità, che è essenziale per preservare la fiducia della popolazione libica nel suo Stato.

I crimini che continuano a succedere in Libia non devono restare impuniti. È una condizione per la giustizia ma anche per la riconciliazione e per la pace.

In conclusione, Signor Presidente, vorrei, a nome della Francia, sottolineare l'urgenza di proseguire la realizzazione del piano di azione di Ghassan Salamé. Tutti i nostri sforzi comuni devono convergere in questo senso.

I libici, come la comunità internazionale, hanno tutto l'interesse di vedere la Libia progredire sulla via della riconciliazione nazionale e del consenso politico.

La nostra unità e il nostro impegno comuni sono più indispensabili che mai per riuscirci per superare le differenti tappe del piano di azione. È importante, in questo contesto, preservare gli strumenti della MANUL, perché possa condurre a termine le sue missioni.

STRATEGIA CONFUSA E CONTRADDITTORIA

di Ferdinando Salleo

Il documento che la legge prescrive al governo americano per presentare ogni anno la politica estera al Congresso e al Paese, il primo per la Casa Bianca di Donald Trump, mette quest'anno a dura prova gli osservatori dello scenario mondiale e soprattutto i Governi amici degli Stati Uniti.

Le linee politiche del documento 2017 della Casa Bianca sulla “National Security Strategy” intendono formulare per ciascuno dei diversi teatri delle relazioni internazionali le direttive concettuali del lungo periodo e quelle operative del breve periodo, a cui l’America ritiene di improntare la propria azione politica, economica e militare nel mondo. Il quadro che si ricava dall’ambizioso testo è ampio e variegato, ma non è privo di interrogativi quanto al realismo degli strumenti che i progetti settoriali presuppongono come necessari all’attuazione del programma, soprattutto per il rapporto tra i fini e i mezzi, perché richiedono uno sforzo militare, diplomatico e soprattutto economico senza precedenti che la Casa Bianca propone alla collettività nel nome dello *slogan* elettorale “Make America Great Again”. La nuova legge fiscale, infatti, ispirata alla screditata “curva di Laffer”, potrebbe, nell’opinione degli esperti, far lievitare ancor più il deficit di bilancio e il pesante indebitamento della finanza pubblica.

Il disegno strategico contenuto nel programma è basato sul presupposto ribadito a ogni passo di un’America in declino in un mondo “straordinariamente pericoloso”, una situazione le cui

FERDINANDO SALLEO ha ricoperto importanti incarichi, tra cui quello di Ambasciatore a Mosca, di Ambasciatore a Washington e di Segretario Generale del Ministero degli Esteri. È autore di libri e di numerose pubblicazioni ed è stato docente nelle Università di Firenze e Roma LUISS.

colpe vengono attribuite esplicitamente ai predecessori degli ultimi vent'anni, soprattutto a Barack Obama. Nonostante la ripresa, maggiore che in Europa, la disoccupazione e il cambio sotto controllo, le borse in grande crescita, Trump fa mostra di raccogliere l'eredità di un Paese in condizioni precarie, sfruttato dagli alleati e menomato dagli accordi multilaterali, ingannato dagli avversari e, peggio, illuso dagli ideologi della politica e dalle detestate *élite*, piagato dalle decisioni sbagliate prese dai predecessori, ma chiamato ora attorno a lui per raccogliere finalmente le forze e ritrovare la passata grandezza.

Il documento è diviso in cinque capitoli (tra cui i quattro "pilastri" della strategia), un'introduzione e una conclusione e spazia su tutti i campi, gli argomenti e le regioni del mondo, un testo redatto in larga misura dagli uffici di analisi e programmazione, ma rivisto dal Presidente e dai suoi più vicini consiglieri. È soprattutto il messaggio agli americani che apre il documento a mostrare chiara l'impronta di Trump, delle ubbie personali e delle stravaganti raffigurazioni della realtà internazionale da cui il Presidente trae oggi conclusioni di *policy* a dir poco opinabili, certo controverse. Si ritrovano, promosse a priorità della politica estera e assortite da prescrizioni operative, le estemporanee pronunce che avevano caratterizzato la sua campagna elettorale riprendendo i temi tradizionali del nazional-populismo come la denuncia del multilateralismo liberale, dell'immigrazione e della concorrenza "sleale" internazionale, le recriminazioni per il passato da cui vuol fare risorgere il Paese. Ancora una volta emergono le soluzioni miracolistiche, il ruolo demiurgico dell'"uomo nuovo al comando" mostrato persino dai sottolineati rapporti personali con i Jinping e Putin i cui governi addita, tuttavia, come pericolosi rivali privi di scrupoli. Dello stesso quadro fanno parte il protezionismo commerciale che consente solo accordi a proprio vantaggio e l'isolazionismo politico-diplomatico collocato al riparo della sovrastante grande potenza economica e militare americana, presentata qui come garanzia della sovranità nazionale e ancoraggio della pace generale.

Sovranità e cooperazione tra le nazioni

Come aveva anticipato all'Assemblea Generale, Trump rivendica per gli Stati Uniti e per tutti gli Stati una sovranità premoderna, quasi Westfaliana, quella che, del resto, si appella alla lettera dell'articolo 2 para. 7 dello stesso Statuto delle Nazioni Unite redatto, però, alla fine della Seconda Guerra Mondiale. È solo in questa prospettiva, eminentemente bilateralista (*transactional*), anziché di cooperazione tra le nazioni, che l'inquilino della Casa Bianca ritiene possa stabilirsi un equilibrio internazionale. Non è casuale, infatti, che Trump riproponga una visione improntata all'equilibrio delle forze di ottocentesca memoria, salvo prefigurare un ruolo speciale per gli Stati Uniti evocando la missione definita nella dottrina del "*manifest destiny*" dell'America.

Gli obiettivi nazionali della politica estera degli Stati Uniti sono contenuti anzitutto nella gelosa difesa della sovranità concepita in una visione ampia che comprende, con la sicurezza del Paese e gli interessi geopolitici e con quelli geoeconomici che sono il presupposto della prosperità, anche l'influenza americana nel mondo: la dottrina dell'*American exceptionalism* riappare sotto altre spoglie.

Facendo mostra di dimenticare che gli Stati Uniti rimangono sempre, malgrado tutto, la maggiore potenza economica, politica e militare del mondo, l'approccio alla sovranità nazionale americana proposto in questo testo è prevalentemente difensivo e, anche qui, l'azione internazionale viene presentata come riacquisto di un bene ereditario dilapidato dai predecessori. La sicurezza del territorio nazionale, la prosperità del Paese, la difesa dell'*American way of life* e la promozione dell'influenza americana nel mondo sono le direttrici della politica estera.

La difesa del territorio nazionale comprende ovviamente la protezione dai pericoli esterni affidata alle forze armate e quella dai rischi delle calamità naturali assicurata dalla prevenzione e dagli investimenti sul territorio nelle infrastrutture piuttosto fatiscenti. Il potenziamento e l'ammodernamento dell'apparato militare, comprese la difesa nucleare e quella antimissile, la proiezione di forza nello scenario globale e l'investimento nell'indu-

stria della difesa e nella relativa tecnologia trovano una collocazione insistita e dettagliata.

Ugualmente, grande risalto è dato, come si attendeva, all'energico contrasto dell'immigrazione clandestina: qui il documento riprende i noti argomenti sui muri ai confini e il rafforzamento della difesa delle frontiere, nonché la fine dell'automatismo dei ricongiungimenti familiari, condizionati invece ai requisiti dei richiedenti. Tra la protezione del territorio e quella della tecnologia - un altro argomento di grande rilievo - si collocano confuse prospettive che riguardano le università, la scienza e la tecnologia e prefigurano filtri e controlli per studenti e tecnici stranieri che vogliano collaborare con gli enti di ricerca americani, ma ritenuti possibile tramite di trasferimenti illegali di tecnologia.

Lo scenario geopolitico

Preservare la pace attraverso la potenza. Una frase antica, rimessa in onore da Ronald Reagan, risuona forte nella visione che Trump ci comunica nell'affrontare lo scenario mondiale. Nello stesso senso, il documento - che esamina le diverse regioni del mondo e le relative prescrizioni - sembra ignorare l'assetto multicentrico che lo scenario mondiale ha assunto dopo la fine del "decennio americano" seguito all'implosione dell'URSS, a meno di vedere sottesa nello schema adombrato da Trump una competizione geopolitica fra tre poli amici-nemici, l'America, la Cina e la Russia che concorrano a determinare tra loro l'equilibrio globale, con gli Stati Uniti in una funzione di regolatore egemonico. L'Europa, tradizionale alleato degli Stati Uniti, ha diritto a una menzione amichevole a condizione che investa di più nella difesa (il famoso 2%, ma l'articolo 5 del Trattato Atlantico è salvaguardato): la sua esclusione da un ruolo nello scenario mondiale che traspare dal documento è dovuta, però, in larga misura alle sue divisioni e disomogeneità interne e all'incapacità di darsi una vera politica estera, una circostanza che richiede specie nelle circostanze presenti l'urgente concertazione tra i suoi membri *like-minded* per una sollecita integrazione politica e di difesa.

Quattro Paesi sono indicati come pericolosi, ambiziosi, o semplicemente perfidi: due maggiori potenze, la Cina e la Russia e, in modo diverso, l'Iran e la Corea del Nord che chiama "rogue States". Trump condanna senza mezzi termini gli Stati che mirano all'egemonia regionale o a costituire sfere esclusive d'influenza e indica nella Cina e nella Russia le principali potenze "revisioniste" che nutrono mire egemoniche anche globali sfidando la potenza americana; la prima perché contrasta le posizioni degli Stati Uniti nel Pacifico e si espande ormai in Asia Centrale e Occidentale fino al Mediterraneo; la seconda perché minaccia l'Europa dividendo gli alleati della NATO dagli USA e tra di loro, non meno che i membri dell'Unione Europea. Dopo aver occupato le terre georgiane e ucraine, scrive il documento, Mosca si sforza di recuperare lo *status* di superpotenza e di ricreare una zona d'influenza ai propri confini.

Accusato di essere il maggiore *sponsor* del terrorismo internazionale - che l'America combatterà senza quartiere - l'Iran è ritenuto a sua volta (non senza fondamento) aspirare a un ruolo egemone nel Vicino e nel Medio Oriente. Per contrastare le mire iraniane, la strategia nella regione è centrata sul rapporto preferenziale con l'Arabia Saudita e l'Egitto. L'altra fonte di pericolo che il documento sottolinea, la Corea del Nord, è imputata di disegni destabilizzanti nella regione Asia-Pacifico dove il *partner* d'elezione è l'India nazionalista di Modi.

Può sembrare paradossale che, dopo aver descritto e deplorato il declino dell'America ed esortato il Paese a reagire energicamente, la ribadita accusa di Trump alla Cina e alla Russia - che definisce "principali concorrenti strategici" - sia proprio quella di revisionismo, un'accusa che dovrebbe presupporre in loro l'obiettivo di sovvertire uno *status quo* ritenuto invece soddisfacente dai compilatori del documento.

In particolare, Mosca è accusata di sovvertire altri Paesi interferendo con i mezzi più moderni nella loro politica interna. Non sorprende che il documento americano non faccia cenno al *Russia-gate* che infiamma Washington e che lo stesso presidente nega sdegnato.

Con entrambe le maggiori potenze, Cina e Russia, Trump si propone comunque di “collaborare in aree dove vi siano interessi comuni”, ma precisa che gli Stati Uniti intendono negoziare da una posizione di forza in tali rapporti grazie al potenziamento e ammodernamento dell’apparato militare e nucleare. Del resto, si osserva nel testo, “tornando ad essere seconda a nessuno dopo anni di cedimenti e trascuratezza”, la potenza americana avrà tali capacità di dissuasione o di annientamento da costituire la vera garanzia della pace.

La visione che emerge dal documento prefigura un’egemonia globale, bizzarra ma benevola, che mal si combina con molti provvedimenti e nomine interne e con il sostanziale isolamento dell’attuale politica estera - di cui è espressione il recente voto alle Nazioni Unite su Gerusalemme - e soprattutto con una malcelata rinuncia alle responsabilità assunte per la stabilità e la pace che avevano mostrato il meglio della tradizione etico-politica della Repubblica stellata.

Il documento strategico sottolinea in ogni occasione che Washington si prefigge la superiorità militare e quella economica ed energetica. Nel primo campo, al rafforzamento e all’ammodernamento dell’apparato militare e nucleare saranno dedicate le migliori energie finanziarie e tecnologiche; quanto al secondo gli accordi commerciali saranno rigorosamente basati sulla reciprocità e la prevalenza dell’interesse nazionale; infine, la “*energetic dominance*” che Trump si prefigge, pur formulata in modo confuso, sarà consolidata dall’incrementato sfruttamento di tutte le fonti energetiche, compresi il carbone e il nucleare, dalla revoca della regolamentazione restrittiva e dall’aumento delle esportazioni con la costruzione di terminali e di strumenti di trasporto per aumentare le esportazioni di carburanti fossili. Un generico accenno al rispetto dell’ambiente completa il quadro.

Tra il dire e il fare. Strategie e realtà

I valori e i principi che sono patrimonio della storia americana sono ribaditi come base dell’influenza degli Stati Uniti nel mondo, esempio di successo per tutti i Paesi, pur concedendo

che *l'American way of life* non può essere imposta con la forza. Il criterio regolatore generale della politica estera di Washington è definito come “realismo dei principi”. La collaborazione internazionale e l'aiuto ai Paesi più deboli sono richiamati con toni positivi, pur se collegati sempre al “*burden sharing*” una condizione che non si limita alla condivisione degli oneri, come nel caso dell'Alleanza Atlantica, ma sembra contenere una connotazione politica. La recente risposta dell'Ambasciatore alle Nazioni Unite Haley alla Risoluzione che si oppone alla dichiarazione di Trump su Gerusalemme potrebbe fornire un esempio della portata di una lettura politica del *burden sharing*.

I nobili principi enunciati nel documento richiamano solennemente, come negli analoghi documenti degli anni precedenti, l'etica pubblica della migliore tradizione americana - trasparenza e onestà, controllo e bilanciamento tra i poteri, la forza della legge, la difesa dei valori democratici e delle libertà civili di associazione e di informazione - che sembrano, però, curiosamente in contrasto con la condotta del Presidente in carica, quando non esita ad attaccare e screditare gli organi dello Stato (tra cui il titolare dell'inchiesta sugli oscuri rapporti con la Russia, Robert Mueller e la stessa *intelligence*) e la grande informazione, o quando tiene in non cale il conflitto d'interessi, o se le sue improvvisate esternazioni sui *social media* feriscono il processo politico o il sistema giudiziario. Meno ancora poi si comprende la vicinanza, anche personale, di Trump con non pochi dittatori e regimi autoritari, da Erdogan a Duterte o ai Saud, senza dover rammentare Xi Jinping e Putin, peraltro, con i quali la diplomazia di vertice ha non pochi utili precedenti.

Tuttavia, nonostante i grandi poteri che la Costituzione assegna all'inquilino della Casa Bianca, il sistema di *checks-and-balances* rappresenta pur sempre la contrassicurazione istituzionale che i Padri Fondatori hanno posto a garanzia della democrazia americana contro eccessi e stramberie. L'agitazione che prevale nel mondo politico e parlamentare di Washington mostra inquietudine e disagio diffusi. L'incertezza domina e si comunica agli operatori e ai governi stranieri, una situazione che non rende certo agevole, inoltre, mettere in opera una politica

estera da parte di un'Amministrazione ritenuta imprevedibile e scarsamente affidabile.

La legge del 1986 impone al Presidente di delineare la strategia che presenta al Paese, non necessariamente di attuarne le varie parti. Come tutti i documenti programmatici, infatti, compresi quelli che i Governi parlamentari presentano alle rispettive Camere, questo testo deve essere letto soprattutto come un complesso di orientamenti e di auspici, di visioni politiche anche astratte, insieme con un elenco di problemi e crisi da affrontare le cui ipotesi di soluzione sono di per sé generiche e spesso premature, e richiedono concreta verifica. Quanto di questo documento possa essere tradotto in azioni concrete è subordinato ovviamente agli sviluppi dello scenario mondiale e, non meno, agli imponderabili della politica interna americana che presenta oggi più incognite che certezze, sia per le prospettive delle elezioni legislative quest'anno che per lo stesso destino di Trump.

I Governi che leggono il documento strategico della Casa Bianca non possono certo trascurarne gli intendimenti e lo spirito che sembra animarlo, ma devono evitare di prenderne alla lettera le esagerazioni retoriche e le invettive umorali. Sarà necessaria, anzitutto per stessa Amministrazione americana e per il Dipartimento di Stato, ma soprattutto per i Governi amici e alleati degli Stati Uniti una profonda riflessione sulle realtà dello scenario internazionale che consenta di rafforzare la realistica concertazione diplomatica, con Washington anzitutto - che "non è solo Trump" - e con gli altri Paesi che condividano l'obiettivo della ricerca della stabilità e dell'equilibrio, disposti alla collaborazione internazionale, ancorché competitiva, per assicurare la pace.

Ferdinando Salleo

THE FOG OF WAR

DAI CARAIBI ALL'ESTREMO ORIENTE

di Luigi Guidobono Cavalchini

Come scriveva Antonio Gramsci in una delle sue lettere dal carcere, viviamo un “interregno” tra un mondo che sta per finire e un mondo che stenta a nascere con la conseguenza, aggiungeva, che entro questa cornice d'incertezze e di precarietà regna spesso un grande caos: un caos - diciamo noi - che può anche assumere i colori del “nucleare”.

Il 20 Novembre scorso Donald Trump annunciava d'aver inserito la Corea del Nord nell'elenco degli Stati che sponsorizzano il terrorismo e una settimana dopo Pyongyang lanciava un missile intercontinentale di un tipo peraltro sperimentato già nel Luglio scorso. Si è rotta così una tregua durata più di due mesi e che, secondo molti commentatori, avrebbe potuto fare sperare!

* * *

La crisi dei missili nordcoreani richiama alla memoria quei drammatici giorni dell'Ottobre del 1962 quando, a seguito delle informazioni fotografiche raccolte dagli U2 americani sulla costruzione di rampe di lancio sovietiche in Cuba, l'umanità intera si trovò esposta al rischio di una terza guerra mondiale.

Per Arthur Schlesinger quella vicenda aveva provocato tra Stati Uniti e Unione Sovietica un livello di tensione elevato mai raggiunto durante tutto il periodo della guerra fredda.

I commenti sulla crisi dei missili cubani fatti dall'allora Segretario alla Difesa, Robert Mc Namara, in un documentario televisivo prodotto nel 2006 e intitolato “The Fog of War” costitui-

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI, Ambasciatore dal 1987, è stato Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ambasciatore a Parigi, Rappresentante Permanente d'Italia presso l'Unione Europea e Presidente di Unicredit Private Banking SpA.

scono un insegnamento prezioso proprio alla luce di quanto sta succedendo nella penisola coreana; anche se tra le due situazioni ci sono differenze e in particolare la circostanza che nel 1962 Kruscev, pur accedendo a una pressante richiesta di Castro, si era ben guardato dal dotare quest'ultimo di una *capability* missilistica e nucleare indipendente e autonoma.

Kennedy, all'epoca, si era astenuto, contrariamente a quanto proponeva insistentemente il Comandante dello *Strategic Air Command*, Curtis Le May, dal contemplare un attacco preventivo su Cuba, proprio perché voleva evitare lo scontro nucleare e l'invasione dell'Europa da parte delle divisioni sovietiche.

Pertanto, aveva accettato la proposta di Kruscev di patteggiare il ritiro dei missili russi di fronte all'impegno a non ripetere il tentativo dell'Aprile del 1961 miserabilmente fallito nella Baia dei Porci d'invadere, ricorrendo all'impiego di esuli cubani addestrati dalla CIA, l'isola caraibica.

Ora, la "lezione" che da quella crisi Robert Mc Namara traeva è che, allora, i tre principali protagonisti Kennedy, Kruscev e Castro avevano dimostrato sì d'essere "*razionali*", ciò che non sempre aiuta, ma, soprattutto, di possedere quella capacità di mettersi nello stato d'animo e nei panni dell'altro, liberandosi nello stesso tempo da un'eccessiva partecipazione emotiva, riassunta nella formula "*to empathise with your enemy*".

L'intesa raggiunta conteneva anche l'impegno di Washington - rimasto allora segreto - a ritirare i missili *Jupiter* schierati in Turchia e in grado di colpire il territorio dell'Unione Sovietica. E Giulio Andreotti, che rivestiva allora l'incarico di Ministro della Difesa, aveva ricevuto a Novembre di quello stesso anno una comunicazione del suo collega americano, che gli annunciava l'imminente ritiro dei missili a medio raggio installati a Gioia del Colle e anch'essi in grado di raggiungere, data la loro gittata, l'Unione Sovietica: ritiro, però, che Mc Namara, aveva motivato con la necessità d'ammodernare un sistema ormai obsoleto!

Mc Namara, che assieme all'Ambasciatore a Mosca Tommy Thompson jr si era battuto per una soluzione "*tollerabile*" della crisi dei missili cubani, era ben lontano dal pensare che l'intesa raggiunta significasse anche la fine della *guerra fredda*. Tuttavia,

era consapevole che dalle lezioni impartite con le sue interviste del 2006, l'ascoltatore avrebbe potuto trarre la logica conseguenza del ripetersi in futuro di situazioni paragonabili a quella cubana: le quali, se non sono superabili come si potrebbe auspicare, è inevitabile sapere gestirle al meglio astenendosi, cioè, dall'assumere a cuor leggero rischi strategici maggiori suscettibili di produrre conseguenze gravi, non soltanto per gli avversari ma anche per gli stessi alleati. Di qui la convinzione espressa dall'allora Segretario alla Difesa secondo cui il capitolo dei missili cubani era *"the best managed foreign policy crisis of the last fifty years"*.

Il messaggio di Mc Namara c'impegna a "non distruggere" soprattutto se, tenuto conto dell'era in cui viviamo e delle circostanze presenti, la distruzione dovesse sfociare in un annientamento reciproco. È preferibile fornire ai propri avversari e con il loro apporto costruttivo una via d'uscita diversa e non "dirompente" della crisi: cioè sapendo gestirla al meglio per evitare il peggio e non pretendendo di risolverla.

Anche per la crisi nordcoreana vale la regola d'oro del sapersi calare nei panni dell'avversario spogliandosi di stati d'animo emotivi.

* * *

Fa da sfondo a questa crisi che dura ormai da anni ed è diventata endemica la divisione della penisola coreana: divisione che risale al 9 Settembre del 1948 quando, a seguito del *veto* dell'Unione Sovietica alla Risoluzione delle Nazioni Unite sulla costituzione, attraverso elezioni generali, di un Governo unitario, Kim Il-Sung, allora a Capo del Partito Popolare dei Lavoratori d'ispirazione marxista e che aveva combattuto a fianco dell'esercito sovietico contro i giapponesi, proclamò la Repubblica Democratica Popolare di Corea.

Da allora le tensioni hanno costituito un dato permanente nelle relazioni tra le due Coree accentuatesi nel Giugno del 1950 a seguito dell'intervento armato contro Seoul e non superate neppure quando, almeno per un momento dopo la morte nel 1994 del "Presidente eterno", si nutrì la speranza dell'imminente riunificazione e della denuclearizzazione.

A proposito della riunificazione della penisola si cita sovente il *Joint Statement* del 1972 nel quale si sosteneva che il relativo processo doveva svolgersi “*internally... with no reliance on external forces or interference*” e giungere a compimento “*peacefully without the use of military forces against the other side*”. Occorreva, altresì, sempre secondo quello *Statement*, che le due parti s’impegnassero a promuovere la “*national unity as a united people over any differences of our ideological and political systems*”.

Nel 1991, poi, i due Stati erano diventati membri delle Nazioni Unite, ciò che aveva loro fornito l’occasione per concludere due accordi di non aggressione, di riconciliazione, di scambi e di cooperazione e per firmare una Dichiarazione sulla denuclearizzazione della penisola. Però, già nel 1992, anno in cui quegli accordi sarebbero dovuti entrare in vigore, era iniziata la controversia sul programma missilistico, che doveva portare per buona parte di quel decennio alla rottura dei contatti tra Seoul e Pyongyang.

Il 15 Giugno del 2000 era stata firmata a Seoul su iniziativa del Presidente sudcoreano Kim Dae-jung (cui fu poi attribuito il Premio Nobel per la Pace) una Dichiarazione nella quale si affermava che la riunificazione doveva essere perseguita “*independently and through the joint efforts of the Korean people, who are the masters of the country*”.

Veniva altresì messo in evidenza come nel concetto di Confederazione promosso da Seoul e in quello di una “*loose form of federation*” prospettato da Pyongyang fossero contenuti elementi di comunanza che consentivano di seguire a negoziare nella direzione auspicata.

Ciò detto, la priorità strategica della riunificazione è stata perseguita da Pyongyang in maniera che può anche apparire poco lineare: cauta nei confronti del ricordato Presidente Kim Dae-jung e del suo immediato successore, Roh Moo-hyun, ai quali si rimproverava una linea di eccessiva prudenza, suggerita - si era detto - dall’opportunità di non irritare la Casa Bianca; mentre a Lee Myung Bak, salito alla suprema carica nel 2008, non si poteva perdonare d’aver posto come condizione

del miglioramento delle relazioni tra le due capitali lo smantellamento dell'apparato missilistico e nucleare di Pyongyang.

Aggiungasi che le strette relazioni con l'Unione Sovietica, che erano state fino alla fine degli anni ottanta un costante punto d'appoggio per ottenere aiuti di prima necessità, avevano consentito a Pyongyang, soprattutto nel 1968, d'imbastire nei confronti di Seoul tentativi di destabilizzazione: ai quali s'erano alternati dopo il 1989 e agli inizi dei novanta, quando cioè Pyongyang poteva fare affidamento soltanto su Pechino, profferte di pace tese a superare il regime armistiziale.

Entro quella cornice si erano collocate la partecipazione di una propria squadra ai Giochi Olimpici di Seoul del 1988 e la fornitura di prodotti alimentari sudcoreani per fare fronte alla carestia.

Il problema che abbiamo ora di fronte non sta nel sapere se uno dei due Stati sarà legittimato prima o poi a governare l'intera penisola. Ben altri, infatti, sono i nodi che occorre sciogliere oggi.

È in gioco l'attendibilità di Washington, che ormai da decenni garantisce quella stabilità dello scacchiere estremo - orientale ritenuta opportuna anche per dissuadere altri *players*, alleati e direttamente interessati come Seoul e Tokyo, dall'assumere "iniziative individuali improvvide"; ci sono i timori di Pechino che, sebbene non si senta a suo agio di fronte alla "*nuclear brinkmanship*" di Pyongyang (e, quindi, abbia sottoscritto la Risoluzione 1718 del Consiglio di Sicurezza che, dopo il *test* nucleare dell'Ottobre 2006, contemplava misure sanzionatorie) vede nell'eventuale collasso del regime nord-coreano una minaccia per la sicurezza interna cinese (come evidenziato dalla forte contrarietà alla recente installazione di ulteriori quattro sistemi di difesa THAAD a 300 chilometri a sud di Seoul) e il rischio di un imponente flusso di profughi in direzione del suo territorio; c'è, infine, l'atteggiamento "altalenante" di Mosca che, se da un lato, ha sottoscritto le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 895 del 1993 (con cui s'invitava Pyongyang a riconsiderare la decisione di ritirarsi dal TNP), 1540 del 2004 (contro la proliferazione di armi di distruzione di massa), 1695 del 15 Luglio del 2006 (che vieta la fornitura, sempre alla Corea del

Nord, di materiali e di tecnologie per missili e armi di distruzione di massa), 1718 del 14 Ottobre del 2006 (di condanna dei *test* balistici e nucleari) e ha sviluppato e intrattenuto, dopo il crollo dell'Unione Sovietica, importanti relazioni soprattutto economiche e commerciali con Seoul, dall'altro, al pari di Pechino, mette in guardia contro l'adozione di misure intimidatorie nei confronti di Pyongyang e mira, nello stesso tempo, a ridurre la presenza militare degli Stati Uniti sulla penisola coreana.

* * *

Dietro le attuali vicende c'è una lunga e tormentata storia d'eventi che la memoria stenta a cancellare: una storia caratterizzata, a cominciare dalla fine del XIX secolo, dal monopolio commerciale del Giappone sull'intera Corea e, in particolare, dopo la guerra cino-giapponese degli anni 1894 -1895, dal tentativo dell'Impero del Sol Levante di rimuovere da tutta la penisola la “*sfera d'influenza confuciana*”.

Durante un breve periodo a cavallo dei due secoli nel quale russi e giapponesi si erano contesi le materie prime e il controllo dei traffici commerciali, la Corea era finita nel 1906, a seguito della guerra russo-giapponese, sotto il protettorato di Tokyo destinato, dopo quattro anni a trasformarsi in colonia: regime, quest'ultimo, che durò fino alla fine della Guerra del Pacifico e che se, da un lato, aveva introdotto tecniche avanzate per lo sviluppo del paesaggio rurale, per lo sfruttamento delle materie prime e per l'adeguamento delle infrastrutture di trasporto, dall'altro, non si era affatto preoccupato, data la sua rudezza, a incoraggiare lo spirito imprenditoriale della popolazione locale.

Dopo l'armistizio del 27 Luglio 1953, frutto di estenuanti negoziati tra Washington e Mosca e mai consolidatosi con la firma di un Trattato di pace, la Corea del Sud si era avviata, dopo la gravissima crisi degli anni 1997 e 1998 e grazie ad una sorprendente ripresa orientata verso l'export, lungo la via del “miracolo sul fiume Han” rappresentato dallo sviluppo su scala mondiale di grandi complessi industriali come Hyundai, Samsung e LG; mentre la ferrea disciplina imposta alla Repubblica Democratica Popolare da Kim Il-Sung ispirata all'idea di “*Juche*” (cioè

d'autosufficienza che fa sì che la società coreana debba essere la sola artefice dello sviluppo della nazione) si era fissata tra i suoi obiettivi prioritari, oltre alla riunificazione della penisola, la ricerca d'indipendenza dalle Superpotenze, l'instaurazione di un robusto e invasivo apparato militare e l'impiego prioritario delle risorse nazionali, in particolare carbone, ferro e tungsteno.

* * *

La crescita dell'economia nord-coreana era stata abbastanza sostenuta negli anni cinquanta e sessanta. Già agli inizi degli anni novanta era stata registrata quell'inversione di tendenza destinata a sfociare quasi subito nella stagnazione, prima, e, nella carestia, poi.

Proprio la paura dell'"accerchiamento", diventata una vera e propria ossessione, non più superata anche dopo i quarantasei anni di *leadership* indisturbata di Kim Il-Sung, aveva sviluppato, accanto al culto della personalità, una politica autarchica e del "fare tutto da soli" anche sul piano della difesa da attacchi esterni: una politica che aveva relegato, e continua a relegare, il Paese in un tragico isolamento.

Un punto deve essere chiaro: cioè che il progressivo rafforzamento dell'apparato militare fino a giungere alla messa in cantiere già nei primi anni ottanta di un programma missilistico è stato motivato dal timore di un' invasione ad opera degli Stati Uniti e dei suoi alleati: con la conseguenza che a Pyongyang si è venuta sempre più sviluppando una "sindrome da fortezza assediata" propedeutica all'acquisizione e allo sviluppo di capabilities militari capaci di dissuadere qualunque avversario, soprattutto se confinante o vicino come il Giappone, dall'azzardare una prova di forza.

Proprio questa sindrome ha reso e rende improbabile *rebus sic stantibus* il dare alla crisi in atto uno sbocco che porti allo smantellamento del sistema missilistico e nucleare della Corea del Nord.

Alla luce di queste preoccupazioni si spiega il progressivo rafforzamento del programma militare, concentrato, durante le *leadership* di Kim Il-Sung e di Kim Jong-il, ma anche, almeno

nei primi anni, di Kim Jong-un sulla costruzione e la sperimentazione di missili balistici a corto e medio raggio, dettate dalla supposizione che un eventuale attacco sarebbe potuto provenire più facilmente da Seoul e da Tokyo che non direttamente dagli Stati Uniti (che, com'è noto, oltre ai sistemi THAAD, hanno schierato sul territorio sud coreano circa ventimila soldati).

Oltre al lancio dei missili, Pyongyang ha compiuto finora cinque *test* nucleari dei quali i primi due nel 2016. La sua conclamata pretesa di saper miniaturizzare testate nucleari per il trasporto su vettori intercontinentali non sembrerebbe avere a tutt'oggi trovato conferma, anche se, secondo gli esperti, una simile evenienza potrebbe verificarsi prima che Trump termini il suo mandato.

Per comprendere le dinamiche interne ed esterne del regime nordcoreano occorre partire dalla premessa che la strategia di Pyongyang, lungi dall'essere discontinua e frammentaria, risponde ormai da anni ad una logica chiara oltre che coerente date le premesse: una logica determinata dalla circostanza ritenuta vitale che, per la sopravvivenza del regime, il "*military first*" sia l'unica garanzia e ciò a dispetto non soltanto degli avversari ma anche degli amici.

A quest'ultimo riguardo, soprattutto più di recente e nonostante l'importanza attribuita a un vicino ritenuto "scomodo" ma che la mette al riparo dall'"americanizzazione" dell'intera penisola, Pechino sembra non potere scartare la prospettiva dell'acuirsi d'una crisi suscettibile di pregiudicare non soltanto la stabilità dell'area, ma anche l'interesse ripetuto da Xi Jinping il 10 Novembre scorso a Da Nang per un nuovo tipo di relazioni internazionali fondate sul reciproco rispetto, sull'equità, sulla giustizia e su una cooperazione vantaggiosa per tutti.

* * *

L'ascesa alla presidenza degli Stati Uniti di George W. Bush aveva coinciso con la seconda crisi missilistica e nucleare del 2002, provocata dall'accusa, rivolta da Washington a Pyongyang di continuare a sviluppare in segreto e in aperta violazione del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, il suo programma militare.

Nell'Agosto del 2003, a seguito dell'uscita - per la seconda volta - della Corea del Nord dal TNP, erano iniziati a Pechino i *Six Party Talks* che avevano riunito, oltre al Paese ospite e alle due Coree, gli Stati Uniti, la Russia e il Giappone e aventi come obiettivo il "congelamento" del programma nucleare nordcoreano.

Un precedente di questi negoziati a Sei era stato l'*Agreed Framework* stipulato da Washington e da Pyongyang nel 1994. Esso contemplava il "freezing" delle attività nucleari nordcoreane e la sospensione della decisione di denunciare il TNP a fronte dell'impegno americano ad assicurare forniture di petrolio e la costruzione di due reattori ad acqua leggera (questi ultimi, com'è noto, difficilmente utilizzabili per finalità militari).

Purtroppo, le accuse reciproche di non rispettare gli impegni presi avevano portato non soltanto al congelamento di quel *Framework*, ma anche, come si è detto, alla denuncia nel Gennaio 2003 da parte di Pyongyang del TNP e, quindi, al ritiro dalla Corea del Nord degli ispettori inviati dall'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica. Da qui il tentativo, auspice Pechino, di favorire il dialogo con Pyongyang allargando la partecipazione ai *Talks* di altri *players* direttamente interessati alla stabilità dell'area estremo-orientale.

Le sei tornate dei negoziati (la prima iniziata nell'Agosto del 2003 e l'ultima interrottasi il 14 Aprile del 2009 a seguito del ritiro della delegazione nord coreana) si erano intrecciate con diverse iniziative e prese di posizione di Pyongyang non in linea con l'obiettivo conclamato dalle altre parti direttamente interessate di voler garantire la stabilità dell'intera area e che la presidenza cinese aveva declinato in termini di "*commitment to work to resolve the nuclear issue through peaceful means and dialogue, pursuing a nuclear-free Korean peninsula while bearing in mind the security of North Korea, and avoiding acts that would aggravate the situation further*".

Queste iniziative e prese di posizione della Corea del Nord erano consistite nella minaccia più volte avanzata d'abbandonare il tavolo dei negoziati; nella dichiarazione del Febbraio del 2005 d'essere in possesso d'ordigni nucleari; nell'accusa agli Stati Uniti d'operare per rovesciare il Governo; nel rifiutare le ispe-

zioni dell'AIEA; nei ripetuti lanci missilistici; nel primo *test* nucleare del 9 Ottobre 2006 e nel tentativo di lancio nell'Agosto del 2008 di un satellite artificiale da un missile balistico (il Taepo Dong-2) caduto mentre sorvolava l'isola giapponese di Hanshu.

A rendere incerti i progressi nell'ambito dei *Six Party Talks* e, quindi, a deteriorarne il clima avevano contribuito nel 2005 le restrizioni commerciali e il congelamento dei depositi nordcoreani presso il Banco Delta Asia di Macao per opera degli Stati Uniti; e il 14 ottobre del 2006, pochi giorni dopo il *test* nucleare, la già ricordata Risoluzione 1718, adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, intimava a Pyongyang d'interrompere i *test* missilistici e nucleari, d'abbandonare i programmi riguardanti i missili e le armi di distruzione di massa “*in a complete, verifiable and irreversible manner*” e di riprendere, senza avanzare precondizioni, i negoziati di Pechino.

In mezzo a tanta confusione, il *Joint Statement* del 19 Settembre del 2005, che faceva seguito ad una dichiarazione con cui Washington riconosceva la Corea del Nord come Stato sovrano e ribadiva l'intenzione di rispettarne l'integrità territoriale, conteneva l'impegno a definire i diversi *steps* volti a realizzare “*the denuclearization of the Korean Peninsula in a phased manner in line with the principle of commitment for commitment, action for action*”.

Nel sottoscrivere tali impegni Pyongyang accettava altresì di adempiere nuovamente agli obblighi derivanti dall'applicazione del TNP con particolare riguardo alle verifiche degli ispettori dell'AIEA.

Entro quella cornice Pyongyang pretendeva che fosse superata, eventualmente attraverso un Patto di Non Aggressione e il ristabilimento delle relazioni diplomatiche, la politica ostile praticata dagli Stati Uniti, dalla Corea del Sud e dal Giappone e si procedesse, oltre che all'abolizione delle sanzioni economiche, a fornire nel campo dell'energia con particolare riguardo al petrolio.

Nel Febbraio del 2007 Pyongyang aveva acconsentito alla richiesta di non impedire agli ispettori internazionali dell'AIEA di entrare nel Paese in cambio di circa quattrocento milioni di dol-

lari in petrolio e d'aiuti. Nei mesi successivi e sempre nel corso dei *Talks* si erano ottenuti dai nordcoreani risultati significativi e, in particolare, la chiusura del reattore nucleare per la fabbricazione di armi di distruzione di massa di Yongbyon, l'annuncio della disattivazione di alcuni impianti atomici e l'impegno a presentare e a sottoporre a verifiche internazionali entro Dicembre del 2007 un resoconto di tutti i programmi in corso.

Le cose erano precipitate il 13 Aprile del 2009 allorché, in risposta allo *Statement* presidenziale con cui George W. Bush condannava il lancio di un satellite, Pyongyang annunciava che si sarebbe ritirata dai *Talks* e che avrebbe ripreso il programma d'arricchimento dell'uranio al fine di rafforzare ulteriormente il suo deterrente nucleare.

Non mancarono negli anni successivi i tentativi di ripresa dei negoziati: dalla richiesta del Dicembre del 2010, appoggiata dalla Cina, dalla Corea del Sud, dal Giappone e dagli Stati Uniti di convocare una "*emergency session*", all'analoga iniziativa, avanzata il 17 Febbraio di quest'anno alla 53ma Conferenza sulla Sicurezza di Monaco, dal Ministro degli Esteri sudcoreano.

In quell'occasione Wang Yi aveva auspicato la ripresa dei negoziati a Sei aggiungendo di sperare che "*all parties concerned will refrain from taking further actions that may lead to escalations of the tensions*".

Riassumendo, dai *Six Party Talks* erano emersi diversi punti di contenzioso: Anzitutto, la Corea del Nord riteneva "ostile" la politica americana accusata di voler rovesciare con la forza il regime. Soprattutto "bruciava" quella parte dell'*Union Address* con cui Bush nel 2002 aveva definito la Corea del Nord "*as part of an axis of evil*".

Pyongyang, poi, non si capacitava del rifiuto di Washington di consentirle l'uso dell'energia nucleare per scopi civili e insisteva per un cambio di rotta dell'Amministrazione americana comportante, tra l'altro, garanzie per la sua sicurezza, che avrebbero dovuto tradursi nella conclusione di un Patto di non Aggressione, il ripristino di normali relazioni diplomatiche e la soppressione delle restrizioni commerciali e delle sanzioni finanziarie (alla cui applicazione, peraltro, anche la Cina aveva aderito).

* * *

Per Pyongyang l'instabilità della penisola coreana e la conseguente impossibilità di creare un solido meccanismo di *peace-keeping* erano state e sono ulteriormente compromesse, anzitutto, dalle mire imperialiste del Giappone riemerse negli anni cinquanta con il ruolo attivo assunto da Tokyo nella Guerra di Corea; in secondo luogo, dalla constatazione che Seoul non è riuscita a liberarsi dal "servilismo" nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone.

Ora, nella tattica utilizzata per stabilire normali relazioni con Washington, Tokyo e Seoul e, quindi, per porre fine alla politica "ostile" di quei tre Stati nei suoi confronti, Pyongyang ha fatto ricorso alcune volte a estenuanti negoziati e altre, invece, ad altisonanti argomentazioni retoriche.

Se in prospettiva la sua strategia rimane quella di spingere Seoul a adottare una linea d'indipendenza nei confronti di Washington e di Tokyo che le consenta di trattare senza che "*outside powers*" interferiscano in alcun modo nel processo di riunificazione della penisola, ciò vuol dire che Kim Jong-un, alla pari dei suoi due predecessori, resta fedele a uno dei dettami della *Juche*, secondo cui accettare lo smantellamento del deterrente nucleare condurrebbe al crollo non soltanto del regime ma anche, in prospettiva, dell'ambizione unitaria.

A confortare questa tesi e, quindi, a proseguire sulla strada intrapresa sta la constatazione che, almeno finora, il pacchetto di sanzioni e di restrizioni adottato sia a livello del Consiglio di Sicurezza che a quello dei singoli Stati non ha prodotto il risultato, che forse si scontava, di condurre alla moderazione i *leaders* succedutisi nel governo della Corea del Nord. O, se vogliamo, l'offerta di normalizzare i rapporti, le promesse di forniture di petrolio, l'impegno ad aiutare e ad assistere la popolazione sono stati ritenuti non soltanto insufficienti, ma anche e soprattutto non proporzionati qualitativamente a fronte del richiesto smantellamento del programma missilistico e nucleare.

In altri termini, vista dall'angolo visuale imposto dalla "*politica dell'autosufficienza*" l'ostilità degli Stati Uniti sarebbe

l'espressione di una politica decisamente imperialista, di una Grande Cospirazione avente come suoi assi tre Stati alleati, i loro eserciti, le sanzioni imposte e la richiesta senza alcun compenso oggettivo, duraturo e verificabile di porre fine a un'autodifesa costruita negli anni e fondata su sicure armi di dissuasione contro attentati alla sovranità territoriale.

* * *

Quali conclusioni trarre da quanto detto sopra?

Anzitutto, entrano in linea di conto le motivazioni che hanno spinto i *leaders* nordcoreani a sviluppare una capacità di difesa autosufficiente basata sulla “*sun'gun'idea*”, sulla convinzione, cioè, di quel primato dell'apparato militare che richiede, per essere mantenuto, il costante ricorso a tecnologie avanzate per la difesa della sovranità.

Certamente per Kim Jong-un sarebbe assolutamente impossibile convincere i suoi Generali a privarsi della deterrenza nucleare senza avere prima annullato il rischio di atti d'aggressione: di qui l'inutilità di servirsi dell'arma negoziale e di farsi abbindolare da incentivi d'ordine economico-commerciale.

Da questa premessa che riflette una costante nella strategia di Pyongyang discendono alcune conseguenze e, *in primis*, l'incapacità finora dimostrata da Washington non tanto di proporre valide soluzioni alla crisi quanto, piuttosto, di sapere gestire quest'ultima in maniera intelligente, evitando, quindi, d'assumere rischi strategici maggiori senza curarsi troppo dei guai che potrebbe provocare una linea di politica estera dai contorni imprevedibili e caratterizzata da volatilità.

Si pensi, ad esempio, all'eventuale deterioramento dei rapporti economici e commerciali tra Washington e Pechino in un momento in cui da parte cinese il tentativo di ottenere il riconoscimento dei propri “*interessi irrinunciabili*” soprattutto nei settori dell'economia e del commercio passa attraverso l'enfaticizzazione delle “*xinxing daguo guanxi*” cioè delle “*relazioni di nuovo tipo tra grandi potenze*”.

Nell'attuale contingenza Trump non ha molte scelte perché se dovesse continuare ad “alzare la voce” astenendosi poi dal

compiere qualcosa di concreto, finirebbe per logorare presso gli alleati la reputazione degli Stati Uniti; ove, invece, scegliesse il ricorso alla forza metterebbe a rischio la vita di milioni di persone.

A detta di molti commentatori, la fine della *Guerra Fredda* e, soprattutto, la scomparsa dell'Unione Sovietica, che alla Corea del Nord forniva garanzie di sicurezza e aiuti d'ogni genere, avrebbero rappresentato per Pyongyang un colpo durissimo: ma è pur vero che l'ideologia affermatasi fin dagli anni cinquanta circa l'autosufficienza del Paese in tutti i campi, compresi quelli economico e commerciale, ha agito da sprone a evitare aperture in direzione di Paesi terzi suscettibili di minare la tenuta e la legittimità del regime al suo interno.

Secondo Putin, Pyongyang, pur di non rinunciare al suo programma missilistico e nucleare, non si farebbe molti scrupoli a far mangiare ai suoi sudditi soltanto erba!.

Quanto alla Cina, l'applicazione della "*Juche*" l'ha indotta a favorire, a scapito di una affinità politica venuta progressivamente a mancare, aspetti eminentemente strategici: aspetti, cioè, legati alla sicurezza alle sue frontiere, al rischio di situazioni caotiche ove il regime dei Kim dovesse bruscamente concludersi oltre che a una politica volta alla conquista di nuovi mercati.

L'ipotesi dell'accorrere in aiuto di Pyongyang potrebbe avere luogo soltanto se - come ha sostenuto il *Global Times*, espressione del Partito Comunista cinese - un attacco americano, giapponese e sudcoreano dovesse indurre conseguenze negative anche sulla sua popolazione.

Pyongyang sta perseguendo ormai da anni una strategia coerente con le premesse della *Juche* e in cui ogni *test*, sia esso missilistico o nucleare, è in linea con il perseguimento di un obiettivo che, oltre a essere tecnico-scientifico e militare, è essenzialmente politico.

In queste condizioni, una trattativa che dovesse investire entro la cornice dei *Six Party Talks* gli Stati Uniti, la Corea del Nord, la Corea del Sud, la Cina, il Giappone e la Russia dovrebbe partire dalla premessa che per Pyongyang l'apparato missilistico e nucleare, approntato alla fine degli anni ottanta e svilup-

pato durante quasi quaranta anni, costituisce parte essenziale e quindi irrinunciabile dell'identità stessa del regime.

Pertanto, una delle vie percorribili potrebbe essere quella del "freezing" dei *test* nordcoreani a fronte della sospensione delle esercitazioni militari condotte dagli Stati Uniti, dalla Corea del Sud e dal Giappone e della fine del regime sanzionatorio.

Se, poi, si volesse inquadrare il tutto entro un processo permanente di sicurezza e di cooperazione analogo a quello contemplato in Europa dall'Atto di Helsinki allora si potrebbe profilare l'ipotesi della riunificazione degli attuali due Stati.

Se questa rimane al momento un'ipotesi che, ove dovesse essere calata nella realtà, rappresenterebbe la soluzione della crisi, l'analisi delle circostanze attuali suggerisce il ricorso - come aveva proposto Mc Namara all'epoca della vicenda cubana - a strumenti volti piuttosto ad una gestione che, oltre a tenere conto di differenze esistenti e non superabili, sappia da esse far discendere una sintesi positiva.

Cinquantacinque anni fa l'intesa raggiunta sui missili cubani non servì certo a apporre la parola fine sulla *Guerra Fredda*, ma evitò che quest'ultima potesse degenerare in una guerra nucleare.

L'insegnamento che oggi dobbiamo trarre da quei giorni dell'Ottobre del 1962 è che la soluzione trovata allora e che era consistita in un *do ut des* era stata resa possibile dalla disponibilità dimostrata da ciascuna delle tre parti a non pretendere di ricevere più di quanto l'avversario era in condizione di poter offrire.

Giungono a noi come un monito le seguenti parole contenute in una lettera che Kennedy aveva ricevuto da Kruscev in quelle terribili circostanze: "*Se i popoli non dimostrano saggezza, si scontreranno come talpe cieche e l'annientamento sarà reciproco*".

Luigi Guidobono Cavalcini

COREA DEL NORD. USO RAZIONALE DELL'IRRAZIONALITÀ STRATEGICA

di Carlo Jean

Fino a poco tempo fa si riteneva che con lo sviluppo di armi nucleari e missilistiche, da parte di Pyongyang, si proponesse soprattutto di ricattare gli altri Paesi per riceverne aiuti economici, specie dopo la terribile carestia della metà degli anni Novanta.

La Corea del Nord non aveva posto in discussione il regime, che esercitava un feroce controllo legittimato non tanto dall'ideologia, ma da controlli sociali e da credenze religiose tradizionali. Ogni dissidente veniva eliminato – e lo è tuttora – senza pietà. La convinzione di una Corea del Nord arretrata e affamata era alla base della logica seguita da Washington. Gli USA, sostenuti dalla Corea del Sud, loro stretto alleato, erano persuasi di poter risolvere il problema con negoziati, che imponessero a Pyongyang il disarmo, con minacce, sanzioni e incentivi.

La posizione ufficiale del Dipartimento di Stato è che il disarmo o, almeno, il congelamento degli sviluppi nucleari e missilistici, entrambi debitamente verificati, debbano costituire precondizione per l'inizio di qualsiasi negoziato diretto.

La Corea del Nord non ha mai accettato tale condizione. Richiede invece che gli USA cessino le minacce, le sanzioni e le grandi esercitazioni annuali svolte con forze sudcoreane e talvolta giapponesi al largo delle coste della Corea del Nord. Si è giovata anche dell'appoggio ambiguo della Russia, pronta sempre a pescare nel torbido.

Sembra che abbia continuato a rifornire di petrolio la Corea del Nord. Il cupo regime di Pyongyang, tanto apprezzato dal se-

natore Razzi, non è affatto folle. Ha un obiettivo ben preciso: quanto meno quello di proteggere la propria sopravvivenza. Segue una strategia che sinora si è rivelata vincente. Ha una chiara valutazione della situazione geopolitica. Ha abilmente giocato la Cina contro gli USA.

Non è ridicola né farsesca, come molti amano credere. Le sue iniziative nucleari e missilistiche destabilizzano la geopolitica del sistema Asia-Pacifico, provocando, con l'erosione dell'affidabilità strategica statunitense, il rischio di una pericolosa proliferazione.

Con l'avvento al potere del terzo esponente della famiglia, Kim Jong-un, e con l'accelerazione degli esperimenti nucleari e missilistici, la situazione si è aggravata. È divenuta anche più complessa. L'opzione militare è divenuta impraticabile o, almeno, molto più pericolosa del passato.

Il problema nordcoreano non è di contro-proliferazione, come quello iraniano, ma di dissuasione. Non è risolvibile in via negoziale, con sanzioni, minacce e incentivi, né con la precondizione da parte di Pyongyang della rinuncia al nucleare.

L'attore determinante per tale soluzione non militare sarebbe stata – e, tuttora, sarebbe secondo Washington – la Cina. Però, anche il Presidente Trump la ritiene sempre meno in misura di mettere in ginocchio la Corea del Nord e d'indurla a disarmare.

Per Kim Jong-un e il suo regime è divenuta una ragione di sopravvivenza. Forse anche di creare le premesse per l'unificazione della penisola sotto Pyongyang, che suo nonno fallì, ma che molti nordcoreani ritengono compito irrinunciabile – quasi divino – del regime. Questo aspetto è spesso trascurato in Occidente. Spiega però come la dittatura nordcoreana possa resistere e mantenere soggetto il suo popolo.

Taluni esperti americani ritengono che Pechino abbia sempre fatto il doppio gioco con la Corea del Nord. Ha certamente approfittato dell'improbabilità di un massiccio attacco preventivo USA, l'unico in grado di risolvere per sempre il problema nordcoreano. Non lo credo.

Oggi Pechino è certamente preoccupata sia della proliferazione regionale, sia di un contrasto con gli USA. Non crede nep-

pure alla praticabilità di un *decapitation strike* degli USA, volto ad eliminare l'intera dirigenza nordcoreana.

Pechino ha comunque tratto vantaggi dall'umiliante *impasse* in cui si è cacciato il presidente Trump, con le sue truculente, quanto vuote minacce. Ha giocato sul sicuro. Sa che esiste una netta opposizione di Seoul ad un attacco preventivo e a tutte le iniziative che possano aumentare il rischio di una nuova guerra di Corea.

Pechino ha interesse a mantenere una certa incertezza e instabilità nella regione, per screditare gli USA e la loro garanzia strategica. Dopo l'esperimento termonucleare di Settembre e il lancio del missile intercontinentale, Hwasong-15, del 29 Novembre, anche la Cina incomincia però a preoccuparsi.

Meno sembra esserlo la Russia, perché l'instabilità geopolitica del sistema Asia-Pacifico riduce il rischio di un temuto accordo sino-americano, che la marginalizzerebbe nel mondo, e perché le consente di essere presente e di "pescare nel torbido", sfruttando le brillanti capacità strategiche di Putin.

Lo ha fatto ultimamente, il 7 Dicembre a Vienna, il suo Ministro degli esteri, Sergei Lavrov, sostenendo, con il Segretario di Stato Rex Tillerson, che gli USA dovrebbero accettare le precondizioni proposte dai nordcoreani ad un negoziato diretto, che dovrebbe essere volto non al disarmo, ma semplicemente alla riduzione del rischio d'incidente e di errore.

Anche tale negoziato dovrebbe essere subordinato al preventivo impegno americano di cessare le grandi esercitazioni in prossimità delle coste nordcoreane, ritenute minacciose da Pyongyang. È un'umiliazione che gli USA non potranno mai accettare.

La proposta di Lavrov è semplicemente funzionale alla propaganda di Mosca, che intende rappresentare la Russia come un attore globale di pace, come ha fatto in Siria.

L'Amministrazione Obama, pur con le sue continue indecisioni, pensava che i negoziati "a sei" – che, oltre alle due Coree, comprendono la Cina, la Russia, gli USA e il Giappone – avrebbero non solo potuto annullare il rischio della proliferazione in Corea del Nord, ma anche permettere la trasformazione dell'ar-

mistizio del 1953 (sul 38° parallelo) in un trattato di pace definitivo. Obama si limitò sostanzialmente a esortazioni e a prediche sui diritti umani, cioè a chiacchiere.

Nessuno comunque riteneva che Pyongyang fosse in grado di costruire armi nucleari e, tanto meno, missili intercontinentali in grado di colpire il territorio statunitense. Il problema nordcoreano fu sottovalutato. Era al margine delle preoccupazioni americane. Oggi è divenuto centrale. Anche in questo caso, Trump deve sbrogliare una matassa lasciatagli in eredità dalle precedenti amministrazioni.

Con l'avvento di Kim Jong-un e con l'accelerazione dei programmi ed esperimenti nucleari e missilistici nordcoreani, si è verificato un brusco risveglio. È divenuto evidente che Pyongyang non si lascia impressionare dalle minacce. Ha lottato per la sua sopravvivenza, interna e esterna.

Per mantenere il suo potere assoluto, il regime nordcoreano ha avuto bisogno di un nemico mortale. Solo così può ottenere un certo consenso dalla sua popolazione. Nessuna dittatura, neppure la più assoluta, ne può fare a meno.

L'unificazione tedesca ha reso evidente alla Corea del Nord il rischio di essere fagocitata da quella di Seoul. Ulteriori preoccupazioni derivarono a Pyongyang dal miglioramento dei rapporti fra la Cina e gli USA, a partire dalla visita di Nixon del 1972 e dalla liberalizzazione dell'economia cinese, voluta da Deng Xiaoping a partire dal 1978. Contemporaneamente, il collasso dell'URSS ha privato Pyongyang del suo protettore più affidabile, il cui sistema dissuasivo la "copriva" durante il confronto bipolare.

I risultati ottenuti dagli scienziati e dai tecnici nordcoreani hanno superato ogni aspettativa. Hanno modificato anche la percezione del Paese, finora ritenuto arretrato. Anche in questo, la percezione mondiale si è rilevata errata.

La Corea del Nord è sempre stata uno Stato tecnologicamente avanzato. Ha introdotto la stampa un secolo prima di Gutenberg. Dispone di scienziati e di tecnici certamente di valore, che gli permettono rapidi progressi, non solo nella costruzione di armi nucleari e di missili intercontinentali, ma anche in quella di

artiglierie e di lanciarazzi multipli a lunga gittata, in condizioni di colpire la capitale sudcoreana. Sta costruendo sottomarini abbastanza silenziosi. Dispone di armi chimiche e biologiche e di una capacità di *infowar* efficace.

Il problema che gli altri Stati devono oggi affrontare è, come accennato, diverso da quello del passato. Non si tratta più di evitare la proliferazione, ma di individuare una strategia che eviti che la Corea del Nord destabilizzi l'intera Asia nordorientale, inducendo altri Stati a procurarsi armi nucleari.

Gli USA non possono accettare di vivere sotto la minaccia nucleare nordcoreana. Devono poi evitare che Pyongyang utilizzi il suo arsenale, non solo per dissuadere una, peraltro improbabile, aggressione, ma anche per obiettivi più ambiziosi, cioè per attaccare la Corea del Sud e per annetterla, come aveva tentato di fare nel 1950.

La destabilizzazione del sistema Asia-Pacifico rappresenta il rischio maggiore. Essa trova origine nella diminuzione dell'affidabilità delle garanzie date dagli USA ai loro alleati, essenziali per bilanciare l'aumento della potenza cinese. Provocherebbe la proliferazione nucleare della Corea del Sud e del Giappone (e probabilmente anche di Taiwan).

Le minacce e le sanzioni si sono rivelate inefficaci. Un negoziato è impraticabile per le inaccettabili precondizioni poste sia da Washington che da Pyongyang. Solo per ragioni di *public diplomacy*, Washington non ha sinora abbandonato formalmente l'assunto di poter denuclearizzare la Corea del Nord con un negoziato, sostenuto sia dal Pentagono che da Dipartimento di Stato. Impone, come precondizione a Pyongyang, il disarmo preventivo, cioè una condizione evidentemente inaccettabile. Anche Pyongyang continua a pretendere preventive umilianti concessioni da parte USA.

Taluni non hanno abbandonato il sogno della capacità cinese di esercitare pressioni decisive nella Corea del Nord. Occorre però incentivare Pechino ad usare tutta la sua forza di pressione. Henry Kissinger ha proposto di "pagare" l'impegno cinese per il disarmo nordcoreano con il ritiro delle forze americane dalla Corea del Sud.

Altri pensano che la Cina si accontenterebbe della cancellazione delle grandi esercitazioni USA e dei loro alleati.

Altri, infine, hanno proposto che, per garantire la sicurezza della Corea del Nord, vi vengano schierate forze cinesi di entità pari a quelle americane stanziato in Corea del Sud.

Non sono soluzioni credibili. Screditerebbero gli USA. La Corea del Nord non si fiderebbe di promesse e impegni non solo di Washington, ma anche di Pechino. Pensa che la “bomba” sia l’unico strumento che possa garantire la sua sopravvivenza.

In questo ha ragione Putin che, con la sua consueta lucidità, ha detto che la Corea del Nord non disarmerebbe neppure se fosse costretta a mangiare solo erba.

Per aumentare la sua resilienza a sanzioni ed embarghi, Pyongyang ha organizzato negli scorsi anni una rete economica e finanziaria illegale, che comprenderebbe anche un paio di centinaio di navi mercantili mascherate sotto le più diverse bandiere. Neppure un completo embargo petrolifero la piegherebbe, anche ammesso, ma non concesso, che Russia e Cina lo rispettino.

La Corea del Nord dispone di grandi riserve di carbone, che hanno consentito alla flotta giapponese di navigare fino al termine del secondo conflitto mondiale. Solo un completo blocco navale e aereo potrebbe forse piegarla e convincerla ad un *freeze* nucleare e missilistico.

Ma si tratterebbe di un atto di guerra, a cui nessuno sa come Pyongyang reagirebbe, per disperazione. Una reazione “alla disperata” è quasi sicura. Kim Jong-un non vuole fare la fine di Saddam Hussein o di Gheddafi. Sembra persuaso che solo la “bomba” possa salvarlo.

Anche il suo assassinio - con quello che viene eufemisticamente definito un *decapitation strike* - sembra da scartare, anche dati i precedenti fallimenti dei tentativi d’eliminazione di Gheddafi e di Saddam Hussein. Non è d’altronde detto che risolverebbe il problema.

Esponenti dell’attuale gruppo dirigente prenderebbero il potere e seguirebbero la stessa politica. Non è però neppure possibile che gli USA rimangano inattivi a guardare le più o meno

spericolate iniziative del dittatore nordcoreano, limitandosi a schierare difese antimissili, che mai potrebbero garantire una copertura del 100% del territorio degli USA e dei loro alleati.

Gli USA non convinceranno mai la Corea del Sud ad adottare l'opzione militare, eccetto forse nel caso che un missile nordcoreano cada per errore su una sua città. Seoul sa che subirebbe terribili perdite e distruzioni. Ha, beninteso, bisogno della garanzia militare americana, ma, nella storia, nessuna alleanza è mai stata tanto stretta da costringere un suo membro recalcitrante ad intervenire in un conflitto deciso dal suo potente alleato.

Senza l'accordo di Seoul e un'offensiva delle sue forze a nord del 38° parallelo, l'unica opzione che rimane a Washington è quella d'incenerire l'intera Corea del Nord con un attacco nucleare preventivo. Materialmente sono in condizioni di farlo. Politicamente, lo potrebbero fare solo se fosse la Corea del Nord ad attaccare per prima.

A proposito di quanto prima affermato, penso che la realtà dei rapporti di Pyongyang con Pechino e Mosca meriti di essere approfondita. Molti ritengono che la Corea del Nord dipenda dalla Cina, intervenuta nell'Ottobre 1950 nella guerra di Corea. Non è così o, almeno, non è stato sempre così. Durante la *guerra fredda*, la Corea del Nord era di fatto protetta dalla dissuasione dell'URSS.

Mosca aveva ottimi rapporti con Pyongyang, a cui forniva aiuti economici, armamenti e assistenza scientifica e tecnologica, anche in campo nucleare.

I primi scienziati nucleari nordcoreani, si erano recati a studiare a Mosca nel 1950. Il "padre della Patria", Kim Il-sung, pensava già allora a un deterrente. L'URSS mantenne la cooperazione nucleare con la Corea del Nord, anche dopo avere interrotto quella con la Cina. L'URSS diede un aiuto determinante alla costruzione del centro nucleare di Yongbyon, definito centro di ricerca, ma di fatto destinato in passato alla produzione di plutonio con il suo impianto di riprocessamento.

Mosca ha fornito a Pyongyang Mig-29 ancora alla fine al 1989. Sembra che oggi la rifornisca di petrolio, violando le sanzioni internazionali.

I rapporti fra la Corea del Nord e la Cina hanno conosciuto invece alti e bassi. Esistono ricordi storici pesanti, quando il regno di Corea si estendeva alla Manciuria e alla Mongolia. All'Università di Pyongyang, la Cina è criticata per il suo tardivo intervento nella guerra di Corea, avvenuto solo per pressione di Mosca e quando le truppe USA avevano raggiunto il confine cinese. Lo avrebbe fatto non per amicizia verso Pyongyang, ma per il proprio interesse.

Negli anni Sessanta, i due Paesi ruppero le relazioni diplomatiche. Il partito filocinese nordcoreano – inclusi uno zio e un fratellastro di Kim Jong-un – è stato sterminato. Un inviato del Presidente Xi Jinping ha dovuto attendere quattro giorni per essere ricevuto. Per i compassati cinesi, si è trattato di un imperdonabile affronto.

In sostanza, i nordcoreani considerano Pechino pericolosa quasi quanto Washington. Per lo meno non se ne fidano. A metà Dicembre il Presidente sudcoreano Moon Jae-in è andato a Pechino da quello cinese Xi Jinping, che non ha mai incontrato quello nordcoreano.

Agli USA restano due opzioni. La prima è quella di distruggere con un attacco nucleare preventivo unilaterale l'arsenale nucleare e missilistico della Corea del Nord, trascurando le prevedibili reazioni cinesi e sudcoreane (quelle degli altri Stati, Russia compresa, non contano).

In alternativa, gli USA dovrebbero rassegnarsi a convivere con una Corea del Nord nucleare, in condizioni di colpire il loro territorio, affrontando in qualche modo la destabilizzazione del sistema Asia-Pacifico e prendendo atto della loro diminuita credibilità in tutta l'area.

Si tratterebbe, in sostanza, di una strategia di dissuasione, simile a quella esistente fra gli USA e l'URSS durante la *guerra fredda*. Essa dovrebbe estendersi anche ad evitare che Pyongyang usi il suo scudo missilistico e nucleare per obiettivi più ambiziosi di quello della semplice sopravvivenza del regime.

La dissuasione dovrebbe, quindi, coprire anche l'eventualità che Pyongyang tenti di unificare con la forza la penisola coreana. Gli USA dovrebbero mantenere le loro truppe nella penisola-

la coreana e rischiare armi nucleari in Corea del Sud e forse anche in Giappone.

L'opzione militare – quella cioè di un devastante attacco preventivo – non è mai stata esclusa da Trump, e neppure dal Segretario di Stato Rex Tillerson e da quello della Difesa, James Mattis. Entrambi, con grande rabbia del Presidente, hanno però detto di preferire ad essa un negoziato.

L'opzione militare consisterebbe in un massiccio attacco preventivo, volto a distruggere le capacità nucleari e missilistiche di Pyongyang e anche la sua possibilità d'infliggere gravi danni a Seul con la sua poderosa artiglieria convenzionale e anche con l'uso di armi chimiche e biologiche.

Kim Yong-un ha affermato che può trasformare la capitale sudcoreana in un “mare di fuoco”. Si tratta di un'esagerazione, anche perché sui suoi cannoni e lanciarazzi, impiegati per massimizzare le perdite civili, si concentrerebbero la controbatteria e il fuoco aereo degli USA e della Corea del Sud.

La minaccia convenzionale non è però trascurabile. Secondo le valutazioni di esperti militari, le migliaia di pezzi nordcoreani d'artiglieria a lunga gittata potrebbero provocare a Seul centinaia di migliaia di morti, prima di essere distrutti.

Molti sudcoreani considerano perciò pericoloso l'atteggiamento troppo bellicoso di Washington. Altri esperti sostengono, però, che la Corea del Nord non concentrerebbe il fuoco delle sue artiglierie sulla capitale sudcoreana. Dovrebbe invece colpire le forze militari sudcoreane e americane, per evitare che esse passino alla controffensiva.

Una strategia solo “anti-risorse” da parte di Pyongyang sarebbe in effetto contraria alla comune logica strategica, secondo cui occorre concentrare all'inizio le proprie forze sulla distruzione di quelle nemiche. Sarebbe però in linea con la logica della dissuasione. Essa gioca sull'irrazionalità propria e sulla razionalità dell'avversario, come avveniva fra la NATO e l'URSS con la MAD nella guerra fredda.

Essa era infatti fondata sulla possibilità di far distruggere ciò che si intendeva difendere, per convincere il Cremlino a rinunciare ad un'aggressione. La stessa strategia dovrebbe, secondo

taluni, essere usata nei confronti della Corea del Nord, accettando il suo stato di potenza nucleare.

A proposito dell'opzione militare, una nota sembra opportuna. Gli osservatori militari ritengono che la prova dell'approssimarsi di un attacco preventivo sia l'afflusso di portaerei USA nel Pacifico nordoccidentale.

Non è così. Un attacco preventivo dovrebbe esser condotto da aerei *stealth* (cioè da una decina di bombardieri B-2 e da una ventina di F-22 *Raptor*), nonché dai circa seicento missili *cruise* lanciati da sommergibili e da cacciatorpediniere della 7^a Flotta e dotati delle nuove testate nucleari B-61, dalla potenza variabile da 0,3 a 100 kiloton, e di cui alcune sono specializzate per la penetrazione profonda. È sul loro schieramento che dovrebbe essere concentrata la previsione dell'immanenza di un attacco.

La seconda opzione è quella di convivere con una Corea del Nord nucleare e dotata di missili in grado di colpire il territorio americano. La creazione di un efficace deterrente missilistico e nucleare è ritenuto dal *leader* nordcoreano Kim Jong-un e da suo "cerchio magico", condizione indispensabile di sopravvivenza.

Il principale interrogativo che Washington e Seoul si pongono è se la Corea del Nord si limiti a tale obiettivo, oppure se intenda sfruttare lo scudo nucleare per perseguire il compito "storico" di unificare la penisola sotto Pyongyang, come nel 1950.

Qualora la Corea del Nord attaccasse, non vi sarebbe alternativa alla sua distruzione. Essa sarebbe più che giustificata. Penso che Kim Jong-un ne sia consapevole. È improbabile che faccia una mossa tanto azzardata.

Resta comunque l'interrogativo se possa essere sufficientemente stabile una dissuasione fra Washington e Pyongyang, oppure se la stessa natura del regime nordcoreano la renda instabile, quindi impraticabile.

Tale interrogativo non ha risposta. Mancano canali di comunicazione affidabili fra i due Paesi, del tipo della "linea rossa" esistente fra la Casa Bianca e il Cremlino dopo la crisi di Cuba. I canali indiretti – tramite la Cina e la Russia – sono inficiati dal dubbio che i due Paesi usino il caso nordcoreano per perseguire propri interessi nei confronti degli USA, di cui contestano l'egemonia.

Insomma, le difficoltà più rilevanti per gli USA per risolvere il caso sono diverse. Le più rilevanti per un'azione di forza sono: il timore di lanciarsi in un'avventura sanguinosa, con il rischio di un'*escalation* almeno nel sistema Asia-Pacifico, ormai allargato all'Oceano Indiano; il rischio di vedere il territorio USA colpito da qualche missile nucleare; l'impatto che l'accettazione della nuclearizzazione della Corea del Nord avrebbe anche sul caso del nucleare iraniano.

Interviene, al riguardo, anche la scarsa credibilità che ha per Trump il sistema americano *d'intelligence*, confermata dall'errata valutazione della situazione in Iraq nel 2003 e dalla sottovalutazione delle capacità nucleari e missilistiche nordcoreane.

Irrilevanti nelle decisioni americane mi sembrano, invece, l'accusa che le minacce di Trump, peraltro alternate da offerte di dialogo, ostacolano l'apertura di qualsiasi negoziato.

Altrettanto indifferente per la Casa Bianca è la riprovazione di molti europei e asiatici, tuttora persuasi di poter convincere la Corea del Nord a denuclearizzarsi e pronti a criticare Trump per qualsiasi sua dichiarazione o iniziativa.

In sostanza Kim Jong-un potrà continuare a sfidare impunemente gli USA, la Cina e l'opinione pubblica mondiale.

L'unica concreta possibilità di scoppio di un conflitto consiste, a parer mio, in un errore tecnico in cui un lancio di missile cada su una città sudcoreana o giapponese provocando un consistente numero di vittime. In tal caso Trump sarebbe obbligato a passare dalla retorica ai fatti.

Carlo Jean

IL PROBLEMA NUCLEARE DELL'IRAN E DELLA COREA DEL NORD

di Edoardo Almagià

È di pochi giorni fa la notizia che il presidente Trump ha rifiutato di certificare il rispetto da parte dell'Iran del Trattato sul nucleare firmato nel 2015 da Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Inghilterra e Germania. Si tratta del cosiddetto 5+ 1, gruppo di lavoro che è stato seguito da vicino anche dall'Unione Europea per essere poi accolto dalle Nazioni Unite sotto forma di Risoluzione.

Il Presidente americano aveva dichiarato di voler stracciare quest'Accordo da lui definito come nocivo, pericoloso ed il peggiore mai sottoscritto dagli Stati Uniti. Non lo ha fatto per via delle pressioni dei suoi Consiglieri militari e del Segretario di Stato Tillerson, che hanno avuto più di un'opportunità di discussioni con europei, russi e cinesi.

Non potendo rinnegarsi del tutto e avvisato che la Casa Bianca non aveva il potere di rompere unilateralmente l'Accordo, Trump ha scelto la via di rifiutarne la certificazione, rinviando così al Congresso la decisione sulle sanzioni. Quest'ultimo ha adesso 60 giorni di tempo per decidere cosa fare.

Che l'Iran stesse rispettando alla lettera quest'Accordo il Presidente americano lo sapeva bene. Si è perciò scagliato contro Tehran dichiarando che non ne seguiva lo spirito. Dal canto suo la comunità internazionale si aspetta che tutti vi aderiscano e più di una volta ha sottolineato come il destino di quest'Accordo non fosse unicamente nelle mani degli Stati Uniti.

I negoziati sul nucleare iraniano sono durati ben 12 anni e quest'Accordo funziona perché curato nei minimi dettagli. An-

che se dal punto di vista giuridico questo può reggere senza il consenso di Washington, oggi non è più possibile riaprirlo o rinegoziarlo: la reputazione degli Stati Uniti ne uscirebbe compromessa in quanto si penserebbe che la loro parola è senza valore e che siano un *partner* inaffidabile. Per questo motivo ritengo improbabile che il Congresso, a maggioranza repubblicana, decida di imporre nuovamente le sanzioni, cosa che segnerebbe la fine dell'Accordo.

Gli iraniani dal canto loro non hanno la minima intenzione di volere uscire dall'Accordo. Tehran farà il possibile perché regga, considerando anche che è stato validato al più alto livello e dalla stessa Guida Suprema, l'ayatollah Alì Khamenei, oggi interessato più alla crescita economica che ai cambiamenti sociali.

Fino ad oggi si sono mostrati in buona fede e quest'Accordo lo stanno rispettando. Il Presidente Rohani vuole utilizzarlo per attrarre maggiori investimenti e continuare il suo programma di apertura al mondo esterno: non è desiderio diffuso tornare a quegli anni precedenti l'Accordo nucleare, che hanno visto le sanzioni occidentali e le scelte populiste di Ahmadinejad portare il Paese alla recessione.

Gli iraniani sono 80 milioni, in gran parte giovani, che hanno scelto di mandare al Governo politici moderati, pragmatici ed inclini alle riforme. L'elezione per due mandati del Presidente Rohani ne è l'esempio.

Al contrario dei conservatori, ideologicamente ostili all'Occidente, i moderati sono aperti al resto del mondo: è con loro che Washington dovrebbe cercare il dialogo, evitando quei comportamenti che andrebbero a esclusivo vantaggio delle forze più radicali.

La partita interna del Presidente Rohani non è certo scevra di complicazioni. Contestargli quest'Accordo, ottenuto non senza difficoltà, rischia di indebolire la sua mano e comprometterne l'azione politica di fronte alle spinte conservatrici.

Per l'irruento Trump, gli esperimenti balistici condotti dall'Iran tradirebbero lo spirito di quest'Accordo che però riguarda il nucleare: Tehran ha perciò tutti i diritti di occuparsi della propria difesa nazionale.

L'impressione è che il Presidente americano cerchi di confondere le acque per poter giustificare l'abbandono di quest'Accordo. Inutile dire come il *premier* israeliano Netanyahu annuisca ad ogni parola ostile proveniente dalla Casa Bianca, dato che anche per lui il problema è da vedersi nel comportamento dell'Iran nella regione.

Sarebbe il caso di sottolineare che già esistono sanzioni contro gli esperimenti missilistici iraniani: erano state imposte dall'Amministrazione Obama e già al momento della firma dell'Accordo si sapeva trattarsi di due questioni diverse.

Prendendo questa decisione, la Casa Bianca non ha fatto che irritare gli alleati, indebolire i moderati in seno al regime e rinforzare la mano degli elementi più estremisti e radicali della politica iraniana.

Se per qualche motivo l'Accordo dovesse saltare, quali sarebbero le conseguenze sul Medio Oriente e gli assetti internazionali?

Dietro a tutto questo vi è anche lo spettro della crisi nucleare con la Corea del Nord: come si può pensare che Pyongyang possa accettare un negoziato vedendo gli Stati Uniti denunciare un Accordo da loro stessi sottoscritto? Pyongyang possiede una ventina di ordigni nucleari, l'Iran non ne ha alcuno e grazie a quest'Accordo le sue ambizioni nucleari sono state frenate per parecchi anni a venire.

Vi sarebbe quasi da pensare che l'atteggiamento di Trump di fronte all'Iran non sia che la conseguenza di voler cancellare il più possibile l'eredità della precedente Amministrazione. Per Obama lo scopo dell'Accordo non era quello di cambiare la natura del regime, ma solo di limitarne la potenziale minaccia nucleare. Egli voleva riequilibrare la politica di Washington nella regione e allontanarsi dall'abituale appoggio a regimi autoritari quali Egitto ed Arabia Saudita.

Facendo leva sul Trattato nucleare egli intendeva trovare una via per aprire all'Iran. La cosa fece infuriare Israele e gettò scompiglio tra le monarchie conservatrici del Golfo, che all'unisono accusarono Washington di tradimento ed abbandono. Con in testa l'Arabia Saudita, esse considerano l'Iran e i suoi alleati sciiti come massima fonte di pericolo e destabilizzazione nella regione.

Le accuse che il Presidente americano sta lanciando all'Iran sono periferiche all'Accordo, che riguarda esclusivamente plutonio, uranio, centrifughe e l'avanzamento del programma nucleare.

A farla breve, il numero delle centrifughe è stato ridotto di due terzi, la questione del plutonio è stata affrontata e le scorte di uranio disponibili tagliate del 98%, con l'intesa che l'arricchimento non potesse superare la soglia del 3,7%. Sono state anche imposte ed accettate ispezioni rigorose e senza precedenti da parte dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA).

La durata dell'accordo è di dieci anni, ma per molti esperti le capacità nucleari dell'Iran sono state imbrigliate fino al 2030. In questo lasso di tempo possono accadere un'infinità di cose: le nuove generazioni iraniane mostrano di volersi aprire al mondo e gradualmente affrancarsi dai rigori dell'estremismo rivoluzionario islamico.

È certo una scommessa, ma chi mai nel 1979 avrebbe potuto pensare che a distanza di 10 anni si sarebbe assistito alla caduta del Muro di Berlino, alla riunificazione delle due Germanie, all'abbandono del marco e alla nascita dell'euro. A distanza di quasi due anni da questi eventi si dissolveva l'Unione Sovietica e un grido di libertà sarebbe riecheggiato in tutto l'oriente europeo, mettendo fine alla divisione del continente e del Patto di Varsavia. Chissà quale altra sorpresa aspettarsi entro i prossimi dieci anni.

Se rispettato, quest'Accordo condurrà l'Iran ad un maggiore sviluppo economico, cosa che renderà inevitabilmente la società più complessa e quindi difficile da gestire. Più una società diventa complessa, più le istituzioni si troveranno costrette a stare al passo e dare delle risposte: lo sviluppo di una crescente classe media potrebbe altrimenti diventare un fattore di destabilizzazione.

Considerate le scarse informazioni che il pubblico riceve da una stampa che di politica estera preferisce parlare il meno possibile e la cattiva abitudine di dilungarsi sugli aspetti secondari delle questioni internazionali, sarebbe il caso di sottolineare alcuni punti essenziali, il primo dei quali è che chi maneggia le armi nucleari sa bene cosa significhi una bomba atomica: chi la usa rischia di scomparire.

Il caso iraniano: Riguardo il nucleare, trovo difficile dare addosso agli iraniani. Tehran aveva firmato il Trattato di non proliferazione nel Luglio del 1968. Questo autorizzava la ricerca per lo sviluppo nucleare in ambito civile e non vietava la tecnologia ad uso duale. Addirittura erano consentite la propulsione nucleare navale e l'uso di esplosioni atomiche in ambito di ingegneria civile: proibita era solo la costruzione di ordigni nucleari. Gli iraniani perciò a tutto questo non avevano motivo di rinunciare.

A fermare l'Iran nel farsi l'atomica vi erano innanzitutto motivi religiosi, in quanto numerosi aspetti del programma nucleare erano incompatibili con i principi enunciati dalla Rivoluzione islamica.

Questi invece i motivi pratici: l'Iran possiede le seconde riserve di gas al mondo ed è al quarto posto per quelle petrolifere. Il Paese è giovane, la popolazione in forte aumento e parte di queste riserve erano da destinare a scopi interni: sarebbero servite a sviluppare l'economia, il resto sarebbe servito all'esportazione, fornendo le entrate necessarie al progresso del paese.

Per quanto ingenti, queste risorse non sarebbero durate in eterno. Si riteneva opportuno diversificarle per evitare quel modello di crescita basato esclusivamente sull'estrazione e la vendita di gas e petrolio. Altre nazioni lo avevano adottato ma sul lungo periodo si sarebbe trattato di un percorso non privo di rischi, se non addirittura negativo.

Era necessario puntare sullo sviluppo di un'economia articolata in più settori, in grado di consentire un modello di crescita superiore e duraturo. Per riuscirci non era possibile prescindere dallo sviluppo di una moderna industria nucleare: ciò avrebbe permesso a queste riserve di durare più a lungo. Le centrali atomiche avrebbero anche ovviato al crescente inquinamento ambientale causato dagli idrocarburi.

Nel 1974, con lo Shah al potere, venne fondata l'Agenzia per l'Energia Atomica. L'iniziativa era stata appoggiata da Stati Uniti, Francia e Germania e l'Iran vi aveva investito capitali ingentissimi.

Per la fornitura di uranio arricchito Tehran aveva anche pagato centinaia di milioni di dollari al consorzio europeo EURO-

DIF, entrandovi in partecipazione per il 10%. Queste quote non furono mai consegnate.

Dopo aver speso tanto, l'Iran non intendeva rinunciare a questi investimenti. A seguito della Rivoluzione, l'impossibilità di acquistare il combustibile necessario alle centrali gli rendeva difficile procedere nei suoi intenti di produrre elettricità e avanzare nella ricerca in campo medico.

Non vedendo alternative, Tehran decise di farsi in casa l'arricchimento dell'uranio necessario per il funzionamento di questi impianti ed in questo progetto la Russia non ebbe certo un ruolo secondario.

Dal punto di vista militare, dotarsi dell'arma atomica avrebbe presentato solo svantaggi. Il Governo iraniano era perfettamente conscio che l'ordigno nucleare serve come deterrente e non può avere impiego bellico. Costruirlo avrebbe avuto l'effetto di innescare un processo di proliferazione in tutta la regione: se Tehran si fosse dotata dell'atomica, Arabia Saudita, Egitto e Turchia avrebbero seguito a ruota e la diplomazia regionale risentito in modo negativo.

Volendo anche ammettere la produzione di qualche ordigno nucleare, nessuno sarebbe stato poi così folle da impiegarlo contro Stati Uniti, Israele o qualche loro alleato nella regione. Cosa avrebbe potuto fare qualche piccola bomba iraniana contro un arsenale americano di circa 6800 testate e quello di Gerusalemme che ne possiede un'ottantina?

La risposta sarebbe stata immediata e devastante e l'Iran non è certo disposto a farsi annientare: si tratta di un attore politico dalla lunga esperienza diplomatica e perfettamente razionale.

Da informazioni che ho ricevuto, il livello di ricerca in Iran non era così avanzato come lo si sospettava. Mancano ancora le capacità per arrivare ad un arricchimento dell'uranio al 90%, soglia necessaria per produrre un ordigno nucleare. Non parliamo poi del plutonio e, da ultimo, del problema della miniaturizzazione della bomba.

Rispetto ai Paesi nuclearmente più avanzati, vi erano ancora lacune e ritardi nel programma di ricerca: l'Iran non era certo quella minaccia che molti ritenevano essere.

Per chiarire meglio le cose, al fine di produrre un ordigno all'uranio arricchito sono necessari 20 kg di uranio al 90%. Riguardo il plutonio, che non si trova in natura e si ottiene dal ri-processamento dell'uranio impiegato nelle centrali nucleari ad uso civile, ne servono 5 kg per realizzare una bomba.

Il Giappone, tanto per fare un esempio, ne detiene qualcosa come 1000 kg e nessuno dice niente. L'attuale Accordo ha comunque risolto il problema per i prossimi dieci/quindici anni.

Per concludere, con tutta probabilità lo scopo dell'Iran non era tanto fabbricare un ordigno nucleare quanto raggiungere lo stato di Paese soglia - la cosiddetta "opzione zero" - cioè arrivare a quel grado di conoscenze per realizzarlo in caso di necessità: all'epoca della Guerra Fredda l'Iran era un Paese di frontiera, oggi si trova nel mezzo di una regione tra le più instabili e turbolente, resa ancora più pericolosa da forti tensioni religiose e nella quale ogni vicino sospetta del prossimo. Non vi è da stupirsi se in un contesto simile molti pensino a dotarsi di un adeguato sistema di difesa.

Benché retto da una teocrazia, l'Iran non è un Paese medievale, tutt'altro: aspira ad essere forte, moderno, all'avanguardia e, soprattutto, rispettato. Nella mente degli iraniani la ricerca e lo sviluppo nucleare vengono associati alla modernità. Siamo in quella che viene definita l'era nucleare: rinunciarvi sarebbe ammissione di arretratezza, quasi come non appartenere al XXI secolo.

Altro motivo è il trauma seguito agli 8 anni di durissima guerra con l'Iraq, che ha visto consumarsi un'intera generazione e causa di immense distruzioni. Il regime ha un forte bisogno di sentirsi protetto e penso che nell'animo del Paese questa ferita ancora bruci e spieghi in parte alcuni dei suoi attuali comportamenti.

Va aggiunto che l'Iran è circondato da nazioni che l'arma atomica la possiedono: Cina, Russia, India, Pakistan e Israele. Gli Stati Uniti, benché geograficamente distanti, hanno basi militari in tutta la regione, una flotta con tanto di portaerei nucleare che pattuglia tra le acque del Golfo e quelle dell'Oceano Indiano. Sono inoltre presenti sia in Iraq che in Afganistan ed

è ovvio che abbiano dietro anche un certo numero di testate atomiche.

Che Tehran possa sentirsi assediata e avere qualche timore non è irragionevole: un certo grado di paranoia accompagna sempre regimi giovani, sorti dai sussulti di una rivoluzione e perciò insicuri sul proprio futuro politico.

A parte la Siria, è certo che i vicini regimi conservatori non vedano di buon occhio l'attuale Repubblica Islamica, che da nazione sciita ha come inconveniente anche quello di esprimere una visione diversa dell'Islam.

Per ultimo e certo non meno importante, vi è una questione di giustizia: con quale faccia i 5 Paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, i soli ad avere il diritto di essere militarmente nucleari e che insieme detengono quasi 15.000 ordigni atomici, possono prendersela con l'Iran, che di bombe non ne possiede nemmeno una? E come può Israele, che non ha mai firmato il Trattato di non proliferazione e di testate ne ha parecchie, permettersi di minacciare l'Iran?

Vi è da aggiungere che nel Dicembre del 2003 la Francia decise di smantellare l'impianto nucleare Besse I. A Tricastin è oggi attivo, con ben 500.000 centrifughe, il nuovo impianto nucleare EURODIF Besse II, nato da un accordo tra Francia, Germania e Gran Bretagna. Produce uranio arricchito con il sistema della centrifugazione, necessario per la separazione isotopica dell'uranio naturale. Come possono questi tre Paesi prendersela con l'Iran per i suoi pochi ed arretrati impianti di arricchimento che il TNP non gli vieta di avere?

Quello che l'Iran sta oggi facendo è semplicemente condurre il più classico dei giochi geopolitici: cercare di estendere la propria influenza nel vicinato. Questa partita, alla quale non intende rinunciare, potrà essergli utile anche in caso di futuri negoziati.

Il vero problema è questo e non lo si potrà certo risolvere limitandosi ad un trattato sul nucleare e penalizzando i tentativi di emancipazione del popolo iraniano. Sarebbe necessario tornare a quella che è la vera funzione della diplomazia e cercare un accordo regionale che possa risolvere le dispute e le rivalità tra le parti coinvolte.

Volgere lo sguardo al passato può essere utile ed in questo caso la Guerra dei Trent'anni potrebbe indicare una via. Un insieme di conflitto civile, dispute territoriali, guerra tra nazioni e crociata religiosa, si è conclusa nel 1648 con il trattato di Vestfalia. La spietatezza, la brutalità, il numero delle vittime e le devastazioni hanno convinto i protagonisti a metter fine alla guerra e ad affrontare i problemi che l'hanno causata: tagliato il nesso tra politica estera e fede religiosa, sono stati così sanciti il principio del non intervento negli affari interni di un Paese e del non sobbillare Governi facendo uso di movimenti radicali e di gruppi manovrati dall'esterno.

Un accordo ispirato da simili princìpi risulterebbe in uno stato legale permanente, restituirebbe stabilità alla regione e gioverebbe all'ordine internazionale. Per chi cerca il conflitto, sia utile la consolazione che la diplomazia è una guerra condotta con altri mezzi.

Se ci si dovesse astrarre dall'attuale confusione, non vi è motivo che tra Stati Uniti, Iran ed Israele vi debbano essere cattivi rapporti. Gli interessi tra di loro sono compatibili, Iran ed Israele non sono nazioni arabe e per Washington non è detto sia un male tenere distante Tehran da Mosca.

Il caso nordcoreano: Un discorso simile merita di essere fatto anche sulla Corea del Nord, che continua a far parlare di sé e preoccupare il mondo. Malgrado tutto il baccano che è stato fatto, si tratta fondamentalmente di una grande sceneggiata.

È importante rendersi conto che non è certo lì che si giocherà la pace nel mondo: come teatro di crisi è perfettamente secondario e la grande partita si svolgerà in quei luoghi nei quali americani e russi combattono tra di loro una guerra silenziosa. La Corea del Nord è dunque assai poco importante e non quel focolaio di tensioni capace di incrinare l'equilibrio internazionale.

Questo non sembra evidente al Presidente Trump che, tra un messaggio su Twitter ed un discorso infiammato, non fa che insistere sull'inutilità delle trattative ed alimentare le tensioni con la minaccia di interventi militari.

Per ora una denuclearizzazione è irrealizzabile: Kim Jong Un non è certo uno sprovveduto e un attore irrazionale: prima

di lui ha avuto due generazioni sulle quali farsi le ossa. Se attaccato, sa bene di poter infliggere danni enormi e che alle sue provocazioni non vi è soluzione militare.

È anche conscio delle rivalità tra Russia, Cina e Stati Uniti e i timori di Seoul e Tokio, cosa che gli consente di giocare con la massima spregiudicatezza.

La Corea del Nord più che una potenza nucleare è soltanto uno Stato dotato di arma atomica, cosa che gli consente comunque di essere visto come una minaccia strategica ed ambientale. Come nel caso dell'Iran, il regime di Pyongyang, se attaccato, ha un arsenale militare sufficientemente sviluppato da non aver bisogno di ricorrere all'arma atomica.

Non tutti lo sanno, ma da un anno a questa parte vi sono state una serie di discussioni informali tra esponenti della Corea del Nord ed esperti americani di provenienza militare e governativa. I rappresentanti di Pyongyang hanno fatto intendere di essere disponibili ad un dialogo al fine di evitare conseguenze peggiori.

Le discussioni avrebbero come obiettivo quello di stabilire un agenda per incontri formali inerenti i timori americani riguardo il programma nucleare e missilistico della Corea del Nord e quelle che dai coreani vengono considerate le minacce politiche, economiche e militari poste dagli Stati Uniti.

Gli emissari nordcoreani hanno lasciato trasparire che non è desiderio del regime creare uno stato nucleare dotato di vasti arsenali. Per Pyongyang sarebbe sufficiente avere quel numero di testate necessarie alla propria difesa.

Questa posizione lascia intendere che non vi potrà essere una denuclearizzazione completa entro breve tempo, cosa che non impedirebbe però di arrivarci attraverso un approccio diplomatico di più lunga durata. Inutile dire che sarà indispensabile creare quel contesto politico adatto e rinunciare a tutte quelle dichiarazioni gravide di minacce, il cui unico risultato è quello di rinforzare gli intenti del regime nordcoreano.

Che la Corea del Nord non sia un pericolo ma soltanto un centro di crisi minore lo capiscono bene sia Mosca che Pechino che non mostrano di avere interesse ad esasperare la situazione.

Malgrado i tuoni e i fulmini di Trump e l'indignazione internazionale, lo scandalo vero è che i 5 Paesi membri permanenti e con diritto di veto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che sono anche gli unici a detenere legalmente un arsenale nucleare, si straccino le vesti per un staterello che collauda dei missili e possiede una manciata di armi atomiche. Tanto per fare un esempio, gli esperimenti nucleari eseguiti da questi paesi sono stati 2400, quelli della Corea del Nord 6.

Senza andare tanto indietro nel tempo, il 3 Settembre 2017 Pyongyang ha annunciato di aver condotto nel sottosuolo il suo sesto esperimento nucleare. Si pensa sia stata fatta esplodere una bomba termonucleare. Passati alcuni giorni, il 14 Settembre, la Corea del Nord ha lanciato un ulteriore missile intercontinentale che è volato sopra l'isola giapponese di Hokkaido per precipitare successivamente nel Pacifico.

È ovvio si sia trattata di una provocazione, dato che l'esperimento nucleare ha coinciso con il Labour Day americano e con l'inizio della conferenza aperta dal presidente Xi Jinping tra Cina, Brasile, Russia, India e Sudafrica.

Il Trattato di non proliferazione, entrato in vigore nel 1976, è stato imposto al resto del mondo con non poche pressioni da parte di Stati Uniti e Russia. Conteneva però un fattore di riequilibrio: se obbligava i contraenti a non dotarsi di armi nucleari, impegnava anche i cinque Stati legalmente nucleari dal punto di vista militare a disfarsi dei loro arsenali.

Sono passati quasi 50 anni e nessuno ancora lo ha fatto. Sono tutt'ora in corso negli altri Stati militarmente nucleari programmi di ammodernamento sia dei rispettivi arsenali che delle capacità missilistiche. Israele, India e Pakistan non hanno mai sottoscritto il Trattato di non proliferazione. La Corea del Nord ne è uscita nel 2003.

Qual'è oggi il gioco della Corea del Nord? Partendo dal presupposto che gli arsenali nucleari hanno un valore prettamente difensivo, è ovvio che il regime pensi a proteggersi da attacchi esterni e consolidarsi all'interno. Pyongyang è perfettamente cosciente che l'arma nucleare ha un valore esclusivamente dissuasivo, infatti non ha mai dichiarato di voler attaccare per prima:

l'arma nucleare serve al regime non tanto per minacciare i vicini quanto per garantirsi la propria sopravvivenza.

Nel 1953, a seguito di quasi quattro anni di guerra, la Corea è stata tagliata in due al 38° parallelo e nessun Trattato di pace è mai stato firmato. Questo regime dittatoriale e paranoico si sente circondato e perennemente sotto assedio. In nessun angolo del mondo vi è un vicinato altrettanto fornito di armi nucleari: a Nord le hanno sia la Cina che la Russia. Vi sono poi sia India che Pakistan e Stati Uniti. In Corea del Sud ed in Giappone sono di stanza truppe americane distribuite in numerose basi.

Pyongyang ha oggi rapporti diplomatici con 164 Paesi ed ambasciate in 47. Ciò che più teme non è tanto il potere degli Stati Uniti quanto il benessere del Sud e l'eventualità di una riunificazione che la lascerebbe sotto il controllo di Seoul. Solo uno stato di simil-guerra perenne può giustificare l'esistenza del regime ed impedire il dissolversi della frontiera con i fratelli confinanti.

Il leader nordcoreano sa bene che per venire presi sul serio in un mondo nucleare è necessario avere la capacità di colpire una seconda volta. Guardandosi intorno, Kim Jong Un ha deciso di non voler far la fine di un Saddam o di Gheddafi. Ai suoi occhi, se questi due despoti avessero avuto ordigni nucleari, nessuno li avrebbe toccati: per questo motivo vuole dimostrare di aver raggiunto la capacità necessaria a costruire un missile in grado di colpire il territorio americano. Si rende anche perfettamente conto che se le possibilità americane sono enormi, in termini politici le cose stanno diversamente.

Questa marcia al nucleare non è priva di vantaggi: esagerare il pericolo conviene a tutti, in particolare agli Stati Uniti e alla stessa Corea del Nord. I primi hanno un ulteriore motivo per giustificare la loro presenza in quell'angolo dell'Asia, la seconda può giocare al ricatto e passare agli occhi dei suoi abitanti come grande potenza in grado di spaventare gli americani e i loro alleati regionali, così anche come condizionare i comportamenti di Cina e Russia.

Il regime di Kim Jong Un non è in grado di competere con

questi Paesi; è però anche difficile che si faccia mettere il guinzaglio da Pechino.

La Cina, dal canto suo, si trova in una posizione ambigua: non apprezza il suo alleato, ma non lo vuole far cadere e perdere quel controllo che ha su di lui.

Se la situazione dovesse precipitare, Pechino teme una riunificazione delle due Coree che finirebbe con l'eliminare quel comodo stato-cuscinetto e portare alla sua frontiera un alleato degli Stati Uniti, che in più ospita sul suo territorio truppe americane. Vi è anche da parte cinese il timore di un'ondata di profughi dalla Corea del Nord.

Lo stato reale dello sforzo nucleare di Pyongyang è secondario: l'arma atomica in questa partita non ha come scopo quello di essere una minaccia, quanto di proiettare un valore dissuasivo e simbolico. Vi sarebbe quasi a pensare che più ci si ingegna a minacciare il regime, più questo insista a procedere nei suoi sforzi missilistici e nucleari.

Trattandosi di una partita che nessuno è in grado di vincere, non esiste altra opzione che rinunciare alla forza e cercare una via per un processo di riconciliazione tra le parti. Come nel caso dell'Iran si tratta di trovare una chiave diplomatica.

Arrivati a questo punto, la domanda da farsi è cosa vuole la Corea del Nord?

Queste le risposte più probabili:

- Un dialogo diretto con Washington che permetta al regime di sottolineare la sua importanza.
- Un Trattato di pace che determini una volta per tutte la frontiera fra le due Coree e rassicuri il regime sul suo diritto di esistere quale Stato indipendente.
- Un riconoscimento internazionale che garantisca l'accettazione della Corea del Nord nell'alveo delle Nazioni.
- Assistenza allo scopo di assicurare crescita economica.

Solo in questo modo si potrebbe forse vedere realizzato il progetto cinese delle due Coree denuclearizzate.

Sia l'Iran che la Corea del Nord servono a dimostrare l'importanza della politica estera e l'utilità di tornare a strategie diplomatiche di lungo termine che non si limitino soltanto ad

enunciare un esagerato ed improbabile pericolo nucleare.

Si tratta di trovare accordi su misura, capaci di condurre ad un miglioramento dei rapporti con questi due Paesi, tenendo conto della loro storia, del loro ruolo, dei loro interessi e anche dei loro timori.

Questo senza rinunciare a tenere in considerazione quelli che sono gli interessi dei loro vicini e cercando di allineare gli obiettivi di tutte le parti: importante è ricordarsi che la diplomazia perde efficacia quando si distacca dalle necessità o dagli interessi delle parti coinvolte.

Costringere l'Iran e la Corea del Nord alla resa totale non è pensabile: o si decide di combatterli, o li si contiene fino a che le cose non cambino oppure si apre la porta a dei negoziati. Meglio rinunciare al passato ed abbracciare un futuro più promettente.

Per la pace e la stabilità dell'ordine internazionale, sarebbe tempo che il Presidente Trump metta da parte le sue provocazioni, i suoi comportamenti istrionici e le sue dichiarazioni irresponsabili: vada a scuola di politica estera e si renda conto di avere di fronte due grandi sfide diplomatiche che il suo Paese è perfettamente in grado di sostenere.

Gli Stati Uniti restano l'unica superpotenza mondiale, il solo Paese capace di intervenire più o meno ovunque e si trovano al vertice di un poderoso sistema di alleanze. Si tratta adesso di elaborare un percorso adatto.

I tempi richiedono prontezza di analisi, duttilità strategica, coraggio, immaginazione e capacità di decidere.

Trump dovrà contenere la sua impulsività, continuare a mettersi un po' da parte in politica estera e farsi guidare dai suoi Generali e dal Segretario di Stato Tillerson, che sanno di che cosa parlano. In questo modo potrà passare alla Storia come un grande Presidente, cosa che non è riuscita ad Obama, persona di ben altro spessore, ma purtroppo incapace di sentire la politica estera.

Le sue marce indietro e i suoi tentennamenti, se non addirittura una mancanza di volontà di agire, hanno condotto ad un peggioramento della situazione in Medio Oriente e aperto le porte all'intervento di Putin in Crimea come in Siria.

Lui stesso se ne è accorto al punto che a sei mesi dalla fine della sua presidenza ha iniziato a cambiare rotta: si è rimangiato molte delle sue precedenti affermazioni e ha iniziato a capire che se non c'è una guida, in politica estera le cose si fanno più confuse, precarie e pericolose. In poche parole, per entrare nella Storia avrebbe avuto bisogno di una vittoria in politica estera: non poteva lasciare la Casa Bianca con alle spalle un disastro in Libia, Siria ed Iraq.

Da qui, l'ordine dato di bombardare Sirte, centrale dell'Isis in Libia e le decisioni prese riguardo il Medio Oriente per farsi perdonare l'intervista sull'*Atlantic Monthly Magazine*.

Per stabilizzare quelli che sono i grandi centri di crisi in Siria, Iraq, Afghanistan e Libia, sarà adesso inevitabile un accordo con Mosca. Il punto di partenza comune già c'è ed è la lotta al terrorismo e tra poco lo Stato Islamico verrà sconfitto.

Vorrei anche ricordare le Risoluzioni sulla Libia e sulla Siria approvate all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel Dicembre 2015.

In politica estera non esistono compartimenti stagni. Tutto è collegato: una volta sistemati questi teatri, è inevitabile che l'accordo tra russi e americani si estenderà anche alle sanzioni sulla Crimea, all'Ucraina e fino forse ad includere il problema degli armamenti nucleari.

Non è detto che le cose andranno a concludersi in questo modo, ma non mi sembra vi siano altre alternative. L'economia russa non tira e Putin l'anno prossimo avrà le elezioni. Trump ha seri problemi in politica interna e per rimettersi in piedi ed evitare possibili guai un grande successo in politica estera gli è indispensabile.

Riguardo alla Corea, il presidente Trump dovrebbe iniziare col tacere e mostrare così di non voler rinunciare all'opportunità di un accordo. Potrà scegliere se iniziare il percorso diplomatico appoggiandosi sulla Cina, che ha bisogno di stabilità per portare avanti i suoi progetti di lungo termine, o trattare direttamente con il regime di Pyongyang. Dal canto loro, né Corea del Sud né Giappone hanno forza e potere sufficienti per ottenere un accordo con Kim.

In conclusione, anche se la cosa non è delle più rilevanti, piuttosto improvvida e gratuita è stata la decisione del nostro Ministro degli Esteri di chiedere l'allontanamento dal Paese dell'inviato diplomatico della Corea del Nord. Si tratta di una mossa priva di senso che lascia vedere quanto poco sia abituata la nostra politica a frequentare le palestre del pensiero.

L'episodio denota scarsa cultura internazionale, sciatteria burocratica, assenza di visione strategica ed incapacità progettuale. Si tratta dell'ennesima prova che in politica estera l'Italia è incapace di un ruolo. Anche l'Europa non sembra purtroppo in grado di fronteggiare la situazione.

Edoardo Almagià

ARABIA SAUDITA

di Giuseppe Cucchi

Si sta rivelando una vera e propria lotta per la sopravvivenza il conflitto che coinvolge attualmente l'intero ecumene islamico, sconvolto da due guerre di cui l'una, quella tra la movenza sunnita e quella sciita della religione, palese e scaglionata su parecchi differenti fronti. L'altra invece, che oppone le une alle altre alcune potenze sunnite in contrasto fra loro per assumere la *leadership* del proprio campo - Turchia, Egitto, Arabia Saudita, Qatar ed altri - viene combattuta con la medesima durezza e decisione, pur non risultando altrettanto palese.

Gli avvenimenti degli ultimi anni hanno infatti evidenziato, soprattutto a partire dalle cosiddette "Primavere arabe", come l'obsoleto ordine che reggeva il Nord Africa ed il Medio Oriente, ed era in sostanza ancora quello fissato dalle vecchie potenze imperiali europee, non fosse più in grado di far fronte ad un mondo completamente mutato ed in cui nulla più corrispondeva ai parametri di base di un tempo.

Come sempre succede nei periodi di cambiamento maggiore e più accelerato, i potenziali principali protagonisti dell'area si sono trovati così a dover affrontare rischi del tutto imprevisi sino a poco tempo prima, ma al medesimo tempo a disporre altresì di possibilità del tutto inaspettate e probabilmente anche insperate.

Un fatto che in alcuni casi si è tradotto in vere e proprie tragedie, considerato come non si possano definire altrimenti il disfacimento della Libia, la guerra civile siriana, la crescita e la successiva sconfitta dell'Isis nei territori occupati di Siria ed Iraq ed infine il conflitto che ancora coinvolge in Yemen due, o più, partiti contrapposti.

Il Generale GIUSEPPE CUCCHI, già Direttore del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza del Ministero della Difesa, è attualmente responsabile dell'Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza di Nomisma.

In altri casi, invece, il caos attuale ha permesso la crescita, per il momento principalmente in campo militare ma con ben precise prospettive di un seguito politico, di forze che non avevano avuto modo di esprimersi pienamente sino ad ora.

È avvenuto con i Curdi, che si sono rivelati il braccio armato più efficace nel contrastare il Califfato e stanno cominciando a ragionare, pur in mezzo ad un nodo gordiano di contrasti internazionali, in termini di creazione di un loro Stato nazionale del tutto autonomo.

È successo con Hezbollah, che da milizia armata si è trasformata in un vero e proprio esercito di combattenti veterani e disciplinati, capace di esercitare un peso molto maggiore di prima nella complessa realtà libanese, e non soltanto in quella.

È accaduto con l'Iran, che con un uso accorto e spregiudicato dei suoi *pasdaran* ha finito col consolidare la propria *leadership* in tutta quella fascia di territorio, il cosiddetto "fagiolo sciita", che va da Herat, in Afganistan, alle sponde del Mediterraneo.

Un caso particolare appare poi in tale contesto quello della Arabia Saudita, impegnata attualmente in un rinnovamento che esamineremo in seguito più dettagliatamente, ma che di sicuro non sarebbe risultato possibile in un contesto generalizzato generale più stabile di quello odierno.

La portata storica di quanto sta succedendo è infatti tale da aver coinvolto non soltanto i protagonisti locali, ma anche tutti coloro che aspirano ad esercitare sulla scena internazionale un ruolo di portata mondiale.

Alcuni di essi hanno interferito agendo, altri astenendosi dall'agire, ma è opportuno ricordarsi a riguardo di come la Chiesa Cattolica precisi, nella sua millenaria saggezza, che si può peccare non soltanto per "pensieri, azioni ed opere" ma anche per "omissioni".

Non è forse astenendosi dal porre il *veto* alla Risoluzione ONU di condanna per il Colonnello Gheddafi che la Cina e la Russia permisero l'intervento armato contro la Libia della "coalition of the willings" costituita *ad hoc* in ambito NATO ?

Per di più se la pressoché totale assenza (o ininfluenza?) delle Nazioni Unite dalla scena del Nord Africa e del Medio Orien-

te costituisce una palese grave violazione dei compiti istituzionali della organizzazione, e quindi non si può fare a meno di biasimare per ciò il Palazzo di vetro, lo stesso non si può dire di una grande potenza come la Cina, molto lontana e pressoché totalmente presa da altri quadranti operativi.

Da rimarcare, invece, come anche l'Unione Europea si sia limitata nella maggior parte dei casi ad esprimere buoni propositi e saggi consigli, riuscendo a dare nel complesso a tutti i diretti interessati una impressione di totale impotenza, destinata certamente a produrre effetti negativi nel prossimo futuro.

Quel poco che è stato fatto, perché qualcosa in effetti è stato fatto, appare da ascrivere a merito esclusivo dell'Italia e della Francia. Spronato dalla crisi innescata dall'onda crescente dei migranti, il nostro Paese, che un primo momento pareva interessato unicamente alla "quarta sponda" libica, ha dovuto infatti constatare come i problemi di tale gravità richiedano cure che li recidano alla radice. Ha, quindi, iniziato a riscoprire quella politica africana, che aveva dimenticato da decenni.

La Francia per contro ha mantenuto il suo abituale attivismo, spesso disinvoltamente militare, nelle aree che - se non altro per motivi storici - Parigi ancora ritiene di proprio interesse. Come la Comunità Francofona Africana o la Grande Siria di un tempo, ovviamente comprensiva di Libano. Addirittura assordante in tale quadro è risultato invece il silenzio, associato in molti casi ad una totale assenza anche dalla scena politica e diplomatica, dei Paesi del centro e del nord europeo.

Essi rimangono, infatti, concentrati unicamente su una opposizione alla Russia ed un timore del suo ritorno offensivo che ormai hanno assunto le caratteristiche di una vera e propria psicosi. Una ossessione che, come tale, esclude qualsiasi possibilità di rendersi conto di quanto sta succedendo in altri luoghi e di come ciò possa arrivare col tempo ad interessare anche l'Europa centro orientale.

Da considerare, poi, che il fatto è almeno in parte comprensibile, allorché si parla delle repubbliche baltiche e di quei Paesi europei che per lungo tempo hanno sperimentato cosa volesse dire far parte del Patto di Varsavia.

Risulta, invece, incomprensibile ed inaccettabile nel caso della Germania, che pure nutre aspirazioni di *leadership* continentale e che in più occasioni, come ad esempio quella del controllo della rotta dei migranti siriani provenienti dalla Turchia, ha dimostrato di essere ben attenta a quanto avviene nell'area mediterranea allorché ritiene che ciò possa toccarla.

In definitiva, i grandi protagonisti esterni che dall'inizio della crisi si sono dimostrati più attivi sono stati, quindi, da un lato la Russia di Putin, e dall'altro gli Stati Uniti di Obama prima, di Trump poi, anche se non si può parlare di una vera e propria continuità nella politica araba dei due Presidenti americani.

Decidendo di intervenire in Siria anche militarmente in quello che era il momento più confuso e più delicato della lotta fra il regime di Assad e le varie milizie sunnite, sostenute a diverso titolo e con differenti modalità da una vasta ed eterogenea coalizione, Putin è riuscito a conseguire più risultati nel medesimo tempo.

L'arrivo delle truppe e dei mezzi russi ha inclinato, infatti, rapidamente dal lato governativo una bilancia che sembrava in permanente condizione di stallo, evidenziando quanto possano contare, in circostanze particolari, la capacità di decidere rapidamente nonché quella di porre in atto altrettanto rapidamente, le proprie decisioni.

Schierandosi in pratica dalla parte degli sciiti nel conflitto che su vari teatri oppone sunniti e sciiti la Russia è inoltre riuscita a guadagnarsi la riconoscenza di tutto il campo guidato dall'Iran, imponendosi nel contempo come uno dei principali protagonisti da cui dipenderà il definitivo assetto dell'area.

La riconoscenza di Assad garantisce inoltre a Mosca una maggiore disponibilità di basi navali, su cui poter contare per la presenza mediterranea delle sue flotte.

In confronto a quella decisa della Russia la politica americana nell'area è apparsa per contro, soprattutto nel saliente siriano, talmente esitante ed ondeggiante da potersi definire in alcuni momenti addirittura come maldestra.

Nella sua continua ed assurda ricerca di combattenti disposti a morire al posto di quei soldati che gli USA non vogliono più

perdere, nonché di “ribelli” che siano nel contempo anche “moderati”, l’America ha finito con lo scegliere più volte e sempre in ritardo cavalli sbagliati, arrivando addirittura all’assurdo di distribuire soldi ed armi a movimenti affiliati sino al giorno prima alla galassia di Al Qaida.

Diverso invece il discorso per quanto riguarda la lotta al Califfato, nella stessa Siria ma soprattutto in Iraq. In questo caso la presenza degli Stati Uniti e della numerosa coalizione che a loro faceva capo ha costituito per la popolazione a maggioranza sunnita delle aree occupate dall’ISIS la garanzia che la riconquista da parte di milizie di religione o di etnia diversa non si sarebbe tradotta in un terribile bagno di sangue, seguito da una nuova oppressione forse ancora più pesante della precedente.

È forse ancora presto per trarre le conclusioni definitive riguardo a questa particolare area, ma alcuni punti, come la ricostituzione della Siria alawita, il rafforzamento dell’Iran ed il corrispondente ridimensionamento delle aspirazioni e delle speranze turche, il consolidamento delle milizie sciite irakene e libanesi, la necessità di fornire una soluzione al problema curdo ed infine la vertiginosa crescita della influenza sovietica in tutta l’area sciita, appaiono ormai incontrovertibili.

Quanto agli Stati Uniti il giudizio invece rimane per il momento sospeso, sia perché la loro politica ha inevitabilmente risentito della discontinuità prodotta dall’avvicendamento di due Presidenti di idee radicalmente diverse, sia perché molto dipenderà nel prossimo futuro dalle sorti di quella Arabia Saudita che Trump ha scelto senza esitazione come il suo campione in area araba.

Si è trattato di una scelta che per molti versi è apparsa come discutibile.

Da un lato, infatti, essa porta gli USA a schierarsi decisamente con il campo sunnita, senza considerare come sia proprio nel campo sunnita ed in particolare nella penisola arabica che hanno origine quasi tutti i movimenti terroristici fondamentalisti. È proprio in quell’area, inoltre, che essi trovano l’indispensabile sostegno costituito dal grande flusso di capitali indispensabile per mantenerli in vita.

Dall'altro poi essa non soltanto schiera gli Stati Uniti in area sunnita, ma li posiziona altresì in una nicchia particolare, suscitando i risentimenti e le gelosie del gruppo sunnita guidato da Turchia e Qatar, che non appare affatto disposto ad accettare una *leadership* Saudita. Per contro però la scelta presenta il *fringe benefit* di riavvicinare, allineati sulla medesima politica, i sauditi e gli israeliani, un fatto che sino a poco fa sarebbe apparso impensabile.

Come già accennato, comunque, molto dipenderà nel futuro dal successo o meno del processo di rinnovamento avviato nel regno Saudita dall'erede al trono, principe Mohamed Bin Salman.

In questo momento egli si sta muovendo in almeno tre direzioni. Sul piano interno, infatti, sta cercando progressivamente di concentrare nelle sue mani un potere che fino a ieri era un potere diffuso, obbligato a tener conto sia delle esigenze di una famiglia reale composta ormai da più di cinquemila membri, sia di quelle di un Paese in cui il tessuto tribale ancora conta moltissimo.

Per di più l'attacco del Principe è ulteriormente complicato in quanto esso riveste anche un aspetto generazionale, oltretutto inserito nell'ambito di una cultura condizionata ancora pesantemente dal rispetto per l'età avanzata.

Inoltre ogni rinnovamento, e quello condotto dal Principe non fa certo eccezione, appare inevitabilmente destinato ad assumere connotazioni che risulteranno sgradite al clero Wahabita, ispirato dalla purezza e durezza dell'Islam delle origini e che con il suo sostegno ha tra l'altro permesso alla dinastia saudita di prevalere sugli hashemiti, i loro predecessori nella custodia dei luoghi sacri.

In campo economico poi Mohamed Bin Salman sta tentando, per quanto sino ad ora se ne può comprendere, di inserire maggiormente il regno nel circuito della grande finanza internazionale, aprendo tra l'altro come prima mossa al capitale straniero l'azionariato dell'Aramco, la società che controlla le risorse petrolifere e custodisce quindi la chiave del forziere del Regno.

Più che sul piano interno e su quello economico, suscettibili di evolvere entrambi in senso contrario alle intenzioni ed ai de-

sideri del Principe ma più sul medio termine che nell'immediato, i veri rischi Mohamed Bin Salman li sta però correndo sulla scena internazionale.

Nell'ultimo periodo, infatti, la tensione fra Rijad e l'Iran si è fortemente acuita. Teheran non sembra per ora intenzionata ad aprire nuovi fronti. Se domani dovesse decidere altrimenti, per disturbare i sauditi le basterebbe comunque attizzare più o meno copertamente il fuoco che cova sia in Bahrein, Paese a maggioranza sciita ma governato da una dinastia sunnita, che nelle province più settentrionali della stessa Arabia, anche esse per la maggior parte sciite ed ove oltretutto si estrae buona parte del petrolio arabo.

Bin Salman dal canto suo ha invece già compiuto una mossa ostile verso il tradizionale avversario, tentando di usare i sunniti del Libano, e primo fra essi il Premier Hariri, per destabilizzare il Paese e ridimensionare, tra l'altro, anche il potere di Hezbollah. Una prospettiva di rinnovata instabilità per una altra parte del Medio Oriente, che sembra però almeno per il momento essere stata ridimensionata dal tempestivo intervento diplomatico francese.

Esso ha permesso ad Hariri, trattenuto forse a Rijad contro la sua volontà, di rientrare a Beirut e di ritirare delle dimissioni dall'incarico presentate probabilmente a seguito di coercizione Saudita.

Nel breve termine, quindi, la partita libanese sembra essersi momentaneamente chiusa con uno scacco principesco. Ancora aperto resta, invece, il contrasto fra l'Arabia Saudita ed il Qatar, che proprio MbS aveva acutizzato varando una serie di misure in cui aveva coinvolto anche gli altri emirati dell'area. Misure che apparivano destinate ad isolare i qatarini colpevoli a suo avviso di condurre una politica troppo indipendente e che includeva anche rapporti l'Iran, nonché di appartenere all'altro campo in gara per la *leadership* sunnita, per intenderci quello che comprende oltre al Qatar, la Turchia, la Fratellanza Islamica e parte dei Paesi magrebini.

Sino ad ora in ogni caso il Qatar, efficacemente sostenuto dai suoi sodali e per alcuni versi anche dall'Iran, ha saputo reagire

con efficacia alle misure saudite. Per ora, quindi, il *match* è nullo, un *round* per uno, ed aspettiamo di vedere cosa succederà nel medio termine.

Più complesso, incerto e sino ad ora aperto ad ogni possibile soluzione appare invece, almeno per il momento, lo scontro in atto in Yemen fra una coalizione sunnita a guida Saudita ed i ribelli Houti, sciiti della movenza zaidita pesantemente appoggiati dall'Iran, almeno a dare retta a Rijad.

Che qualche forma di appoggio esterna esista è sicuro, come dimostra tra l'altro il recente episodio del missile di fabbricazione iraniana lanciato dai ribelli ed intercettato mentre stava per colpire l'aeroporto della capitale Saudita.

È comunque difficile che essa possa risultare rilevante ai fini del risultato del confronto, considerata la distanza da Teheran del teatro operativo e la difficoltà di rifornire i ribelli affrontando un mare dominato dai mezzi della coalizione avversaria.

Da considerare però come, anche in queste condizioni, gli Houti possano risultare estremamente pericolosi. Si tratta infatti dei membri delle stesse tribù della montagna che combattendo in favore dell'ultimo Iman zaidita del Paese, Al Badr, inflissero all'Egitto negli anni sessanta del secolo scorso un sanguinoso stallo, che si tradusse in una guerra di logoramento durata sei anni e conclusasi senza vinti, né vincitori sulla base di un accordo negoziato a tavolino.

Al Cairo la memoria di quella guerra, che gli egiziani considerano come il peggiore errore di Nasser, rimane ancora ben vivo e questo spiega probabilmente perché l'Egitto, pur aderendo alla coalizione Saudita, non abbia voluto inviare truppe di terra in Yemen. Lo hanno fatto invece altri Paesi, come ad esempio il Sudan, mentre molti volontari l'Arabia li ha reclutati in Somalia.

Fino ad ora in ogni caso l'azione della coalizione è stata soprattutto una azione di fuoco, più o meno sul modello delle campagne americane, mentre le truppe schierate sul terreno sono state appena sufficienti a contenere gli Houti, certo non a respingerli.

Del vuoto di potere che si è creato in Yemen ha inoltre immediatamente approfittato Al Qaida, installatasi saldamente nella regione dell'Hadramaut.

Stando così le cose per non perdere completamente la faccia - un peccato imperdonabile in tutto il mondo arabo! - MbS sarà quindi costretto prima o poi ad affrontare l'alternativa fra un ritiro, che significherebbe lasciare campo libero agli sciiti in Yemen, o la decisione di affrontare decisamente la battaglia terrestre contro i guerrieri della montagna. Entrambe le soluzioni presentano contro indicazioni, che potrebbero rivelarsi rovinose per il giovane Principe.

Alla breve scadenza, dunque, è proprio dalla politica estera, ed in particolare dall'impegno yemenita, che potrebbero avere origine le maggiori difficoltà per il giovane erede al trono. Forse non sarebbero sufficienti da sole a sbalzarlo di sella, ma qualora esse si integrassero con quelle dinastiche e religiose di cui si è fatto cenno in precedenza, il Principe potrebbe pagare molto caro il fatto di essersi mosso troppo rapidamente e su troppi scacchieri al medesimo tempo.

Ben poco poi potrebbero servirci, qualora le sue difficoltà divenissero gravi, l'amicizia del Presidente Trump ed il sostegno degli Stati Uniti di recente ribadito con tanta forza. Quanto avvenuto nel mondo arabo dal "Discorso del Cairo" del Presidente Obama in poi dimostra, infatti, come gli Stati Uniti sarebbero pronti a rifugiarsi nella "realpolitik" nel momento in cui un amico privilegiato di ieri dovesse trasformarsi in un *partner* particolarmente scomodo!

Giuseppe Cucchi

L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

di Giovan Battista Verderame

Il processo di integrazione europea attraversa una delicatissima fase di passaggio.

Per la prima volta nella sua storia, la capacità di attrazione dell'Unione Europea è messa in discussione dall'interno. La Brexit costituisce la manifestazione più mediaticamente rilevante di questo fenomeno, ma non è la sola.

Si pensi ai Paesi dell'est europeo, verso i quali dopo la caduta del *muro di Berlino* abbiamo sentito il dovere e la responsabilità storica di integrarli nella nostra comunità di valori, e nei quali oggi quei valori sono messi fortemente in discussione, e dove risorgono preoccupanti tendenze nazionalistiche ad antiliberali.

E si pensi anche a quanti, in questa parte della vecchia Europa, fanno leva sul disagio di molte categorie di cittadini, per taluni aspetti specifici in cui anche l'azione dell'Unione è carente e non riesce a dare risposte soddisfacenti alle loro esigenze per "fare di tutt'erba un fascio" e propagandare improbabili ricette di affrancamento da quello che essi presentano come lo strapotere di Bruxelles e delle Istituzioni comunitarie.

L'Unione oggi soffre di due problemi principali: la crescita dei populismi e l'aumento del tasso di disomogeneità fra i *partner*.

Il populismo non è morto in Europa, come ci eravamo illusi dopo le elezioni olandesi e la vittoria di Macron in Francia. Ce lo hanno da ultimo ricordato le elezioni tedesche, ma prima quelle in Austria e nella Repubblica Ceca. E non sono risolte le ragioni che lo determinano, tra le quali soprattutto l'incapacità dell'Unione di dare risposte ad alcune delle esigenze maggior-

L'Ambasciatore GIOVAN BATTISTA VERDERAME nel corso della sua carriera ha ricoperto importanti incarichi diplomatici in Italia e all'estero. È stato, tra l'altro, Ambasciatore d'Italia in Algeria e in Ungheria, e Direttore Generale per le Risorse e l'Innovazione del Ministero degli Affari Esteri.

mente avvertite dalla gente, e cioè la gestione delle conseguenze della crisi finanziaria ed economica degli ultimi anni e il controllo del fenomeno migratorio.

La disomogeneità tra i Paesi membri rende sempre più difficile avanzare tutti insieme. Le integrazioni differenziate sono un primo, ineludibile strumento per superare l'impasse alla quale questa situazione inevitabilmente conduce. Ma resta l'esigenza di un chiarimento complessivo, che non può non coinvolgere i *partner* più riluttanti, anche considerando che ci sono alcune materie, come ad esempio la risposta al fenomeno migratorio - che resta l'argomento più divisivo e controverso - che per le loro dimensioni e per i costi che comporterebbero le politiche necessarie per farvi fronte con un minimo di garanzia di risultato difficilmente si prestano ad essere affrontate efficacemente nel quadro forzatamente limitato delle *cooperazioni rafforzate*.

Eppure, nell'Europa del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma sembra che qualcosa finalmente cominci a muoversi. La prospettiva dell'uscita dalla Gran Bretagna ha ridisegnato gli equilibri all'interno dell'Unione ed ha facilitato (facilitato, perchè vi hanno concorso anche altri fattori, tra i quali le ambiguità della Amministrazione americana dell'era Trump circa le relazioni con l'Europa) la riapertura del cantiere della difesa comune, alla quale anche l'Italia ha contribuito in maniera significativa insieme a Francia e Germania ed alla Spagna.

Sul piano esterno, i Paesi europei hanno trovato una nuova coesione rispetto alle più discutibili iniziative di politica estera del Presidente americano: è successo con il disimpegno di Trump dall'Accordo nucleare con l'Iran e, proprio in questi giorni, rispetto alla decisione relativa allo *status* di Gerusalemme.

Ma ci sono altri problemi che richiedono di essere affrontati e possibilmente risolti, a cominciare da quelli della gestione e del rafforzamento dei meccanismi dell'Unione Economica e Monetaria, intorno ai quali si gioca in larga misura la grande partita dell'Unione Politica. Ed è su questi problemi che l'Italia incontra inevitabilmente Francia e Germania.

In Francia la piattaforma elettorale e le enunciazioni di Macron appaiono tendere convintamente allo sviluppo di una forte

identità europea. Se dobbiamo prenderlo alla lettera, dal discorso di Macron alla Sorbona emerge la figura di un *leader* sinceramente convinto che la soluzione dei problemi dell'Europa di oggi si trova nell'integrazione europea e nel suo consolidamento.

E ciò non solo per le proposte, tutte peraltro di grande interesse, che egli ha fatto a proposito di quelle che ha definito le "chiavi della sovranità europea", quanto piuttosto per il fatto stesso che egli abbia utilizzato l'espressione "sovranità europea" ed alla sua insistenza sulla necessità che l'Europa sia costruita dal basso, e cioè con la partecipazione dei cittadini.

In questa visione si inquadra la proposta che il prossimo Parlamento Europeo sia eletto almeno per la metà dei suoi membri con liste sovranazionali, e che intanto si segua questo metodo per distribuire, già in questa legislatura, i seggi lasciati liberi dall'uscita della Gran Bretagna. Merita di essere ricordato, per inciso, che quest'ultima idea è stata spesso richiamata e fatta propria anche da esponenti del Governo italiano.

E vi si inquadrano anche quelle di un diverso e più democratico sistema di nomina del Presidente della Commissione e della riduzione a 15 dei membri della Commissione stessa, con la conseguente disponibilità a rinunciare al Commissario francese.

Per realizzare questi ed altri progressi sul cammino dell'integrazione, Macron riconosce, infine, apertamente che la revisione dei Trattati per la Francia non è più un tabù, come lo è stato a partire dallo sfortunato referendum per la ratifica del Trattato Costituzionale.

Tutte queste misure sembrano rivolte al rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni sovranazionali.

Con le liste transnazionali si darebbe un forte impulso al rafforzamento di una coscienza europea. Inoltre, i Parlamentari di un collegio unico europeo si sentirebbero investiti di una legittimazione ancora più forte: e questo potrebbe aprire la strada a nuovi ed ancora più radicali sviluppi.

Un processo ancora più trasparente ed inclusivo di scelta e di designazione del Presidente della Commissione, già oggi collegato alle elezioni di Parlamento Europeo, ne accrescerebbe ulteriormente la rappresentatività, mentre il superamento del prin-

cipio di un Commissario per Paese farebbe risaltare ulteriormente la natura della Commissione come organo deputato a far emergere l'interesse collettivo europeo.

È difficile riconoscere in questi propositi la visione intergovernativa tradizionale dell'approccio francese all'integrazione europea.

Certo anche per Macron, come per tutti i suoi predecessori, il processo di integrazione costituisce anche lo strumento per l'amplificazione delle capacità della Francia di affermare e difendere i propri interessi nazionali. Non dimentichiamo che dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea la Francia rimarrà pur sempre il Paese dell'Unione con maggiori capacità sul piano militare e l'unico dotato di capacità nucleare.

Macron è l'uomo della messa in discussione dei patti con l'Italia sui cantieri navali di Saint Nazaire in nome della difesa degli interessi nazionali, della rigidità sulla questione dei migranti, della fuga in avanti in solitario sulla Libia, della salvaguardia gelosa della supremazia francese nell'Africa francofona, del rinnovato attivismo in Medio Oriente, del tentativo di crearsi un'interlocuzione privilegiata con Trump, proprio nella fase il cui maggiori sono le ambiguità che il Presidente americano esprime nei confronti del rapporto con l'Europa.

Ma è anche quello che alla Sorbona ha detto: "Il solo mezzo per mettere al sicuro il nostro avvenire è la rifondazione di un'Europa sovrana, unita e democratica" e che ha individuato nel nazionalismo e nel suo corollario naturale, e cioè il sovranismo, uno dei principali mali dell'Europa di oggi.

Gli sviluppi futuri ci diranno quale dei due personaggi è il vero Macron. In ogni caso noi abbiamo tutto l'interesse a prenderlo in parola, e a ricordargli i suoi propositi quando dovesse dimenticarsene.

E passiamo alla Germania. Il problema del ruolo della Germania in Europa dipende dalla sua supremazia economica. Come ci ha ricordato Ulrich Beck in un suo noto saggio, i tedeschi non leggono la loro presenza in Europa in termini di potenza, bensì in termini di responsabilità.

Nella loro visione, la Germania non vuole dominare l'Euro-

pa. La richiama piuttosto al senso di responsabilità, in una sorta di esercizio di pedagogia economico-sociale. Ma in fondo, a pensarci bene, una pedagogia assistita da una forza economica preponderante può facilmente trasformarsi in imposizione o essere sentita come tale da coloro sui quali essa si esplica.

E forse Timothy Garton Ash non è molto lontano dal vero quando osserva che il tradizionale dilemma “Germania europea o Europa tedesca” sta per essere composto nella realtà di una Germania europea in una Europa tedesca.

E arriviamo così all'approccio tedesco all'euro ed al completamento dell'Unione Economica e Monetaria.

Nella Germania del rigore, l'insufficienza della domanda interna ha spinto le imprese ad esportare, ed un deficit che nel periodo 2003-2007 si aggirava sul 2,6% del Pil si è via via trasformato in un avanzo sempre più consistente, fino a raggiungere il livello “monstre” di più dell'8% del Pil.

Ma queste risorse non sono state utilizzate in investimenti pubblici o per favorire i consumi. E così la “locomotiva tedesca” che tanto ha contribuito alla crescita delle economie degli altri Paesi europei, ha “tirato” meno di quanto avrebbe potuto.

La “stella polare” dei tedeschi resta la necessità di evitare “l'azzardo morale” e cioè il crearsi di situazioni che distolgano le autorità e gli operatori privati dei Paesi meno virtuosi dall'obiettivo di una finanza sana e sostenibile.

Questo comporta la richiesta di un ulteriore rafforzamento della sorveglianza sulle politiche economiche nazionali, che i paladini tedeschi del rigore vorrebbero sottrarre alla sfera comunitaria, ritenendo l'operato della Commissione in questa materia troppo influenzabile da considerazioni di ordine politico, e trasferire nel quadro intergovernativo del Meccanismo Europeo di Stabilità.

È questo il primo punto del “non paper” che l'allora Ministro delle Finanze tedesco Schauble ha distribuito ai suoi colleghi Ministri dell'Ecofin prendendo commiato da loro per andare ad occupare la poltrona di Presidente del Bundestag e che, più che un “testamento spirituale”, può essere letto come una autorevole indicazione di linea per il futuro governo tedesco.

Nel suo documento Schauble accetta la prospettiva della creazione di una sorta di Fondo Monetario Europeo che possa intervenire anche per prevenire le crisi e non solo, come avviene adesso, quando esse sono ormai scoppiate. Ma propone che questa funzione sia svolta dal Meccanismo Europeo di Stabilità, che è un organo intergovernativo, e che la contropartita di questi interventi sia l'automatico riscadenzamento del debito del Paese che vi fa ricorso e, nei casi più gravi, una vera e propria ristrutturazione del debito stesso.

Ora, non vi è chi non veda come una clausola di questo tipo sarebbe fortemente destabilizzante: potrebbe scatenare attacchi speculativi su un Paese che solo considerasse di accedere all'assistenza del Fondo.

Del resto, uno scenario di questo genere lo abbiamo già vissuto nel 2010, quando la semplice dichiarazione congiunta di Angela Merkel e dell'allora Presidente francese Sarkozy sulla spiaggia di Deauville nell'Ottobre del 2010 sulla necessità di coinvolgere il settore privato nelle perdite indotte dal *default* di un Paese, determinò immediatamente un forte inasprimento del premio di rischio sui titoli greci e per contagio su tutti i titoli della periferia, provocando la crisi dell'*euro* nel 2011-12.

Anche il completamento dell'Unione Bancaria, alla quale mancano tuttora il meccanismo di sostegno comune al Fondo di Risoluzione unico, che interviene nelle crisi bancarie una volta esaurite le risorse reperite attraverso il "bail in", e il sistema europeo di assicurazione dei depositi, resta condizionato a regole più stringenti in materia di riduzione del rischio, sia quello derivante dai crediti deteriorati che quello che, nel caso del verificarsi di una crisi in un determinato Paese, potrebbe essere rappresentato dalla grande quantità di titoli di Stato nazionali detenuti dalle banche di quel Paese.

Questo punto merita di essere approfondito. Uno degli effetti dell'introduzione della moneta unica è stato quello di scaricare sul sistema bancario le tensioni che si producono sul debito sovrano dei Paesi in difficoltà.

Da questo punto di vista, non si può negare che la forte esposizione delle banche nazionali verso il settore pubblico domesti-

co rappresenti un fattore di rischio per la tenuta del sistema bancario in caso di tensioni sul mercato dei titoli sovrani, che è necessario tenere sotto controllo con misure adeguate.

Ma richiedere, come fa una parte rilevante del mondo politico ed economico tedesco, che i titoli di Stato nazionali detenuti da una banca diventino un parametro di valutazione della affidabilità della banca stessa significa penalizzare ulteriormente i titoli del debito pubblico dei Paesi in difficoltà, con effetti potenzialmente molto negativi sul livello degli interessi richiesti dagli investitori per acquistarli e detenerli.

Ovviamente, infine, niente bilancio comune della zona *euro* (almeno per il momento) e conseguentemente niente Ministro delle Finanze europeo, e rifiuto di ogni prospettiva di una capacità autonoma di indebitamento.

Se ci siamo soffermati sul documento di Schauble è perchè la rigidità della sua impostazione corrisponde al sentire di larga parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche tedesche.

Anche la Cancelliera Merkel, che pure finora è sembrata giocare un ruolo di moderazione e di equilibrio rispetto ai falchi del suo stesso schieramento, ha dichiarato più volte che il suo Governo non avrebbe mai consentito alla trasformazione dell'Eu-rozona in un meccanismo di trasferimenti di risorse.

E non si può dire certo che in tutto il periodo in cui i socialdemocratici dell'SPD hanno condiviso la responsabilità del Governo, le loro diverse sensibilità su questi temi abbiano avuto modo di emergere e manifestarsi visibilmente. L'insoddisfatto risultato alle recenti elezioni dipende in gran parte anche da questo.

Ed oggi, dopo il fallimento delle trattative per il nuovo Governo, se anche prevalesse il senso di responsabilità invocato dal Presidente Steinmaier e si tornasse alla Grande Coalizione con l'SPD, l'esigenza per quest'ultimo di "aumentare la posta" della collaborazione per cercare di riguadagnare i consensi perduti si scontrerebbe con quella opposta dei democristiani di non scoprirsi troppo sulla destra, con la conseguenza di lasciare ancora più spazio all'opposizione ed alla critica dei Liberali e dell'AfD.

Torniamo un momento alla Francia. Macron sa bene che

l'economia francese è profondamente squilibrata. Il Pil, dopo aver ristagnato nel 2008-2014, progredisce troppo lentamente, e così la produttività del lavoro; il tasso di disoccupazione è prossimo al 10%; la bilancia dei pagamenti correnti è in deficit strutturale; la pressione tributaria (53% del Pil) è fra le più onerose e distorsive, eppure non copre una spesa abnorme (56% del Pil) della PA ; l'indebitamento netto del bilancio è ai limiti del 3% del Pil, dopo che la faticosa soglia è stata spesso ecceduta in passato, mentre il debito pubblico sfiora ormai il 100% del Pil. Anche la Francia ha bisogno quindi di riforme.

Nel discorso alla Sorbona, pur ponendo l'accento sulla necessità di un coraggioso programma di riforme strutturali, egli ha riproposto con forza la richiesta di un bilancio comune dell'Eurozona, dotato di risorse reperite attraverso tasse federali e di una propria capacità di indebitamento, e di una gestione del futuro Tesoro comune da parte di un Ministro delle Finanze sottoposto ad un "esigente" controllo parlamentare.

Ma ha anche chiarito che la funzione prioritaria di questo bilancio comune non dovrà essere quella di risolvere i problemi di finanza pubblica di ciascun Paese, ma quella di ridurre le diseguglianze, di consentire di assorbire gli eventuali *shock* economici, di favorire gli investimenti produttivi e di realizzare lo sviluppo di politiche veramente comuni.

A volerla riassumere, la differenza di fondo fra la posizione di Macron e quella di Schauble è che il primo sembra guardare al futuro dell'Eurozona ed allo sviluppo di strumenti comuni che lo sostengano, il secondo (e cioè il Governo tedesco) è interessato all'oggi ed alla ragioneria della fiducia, e vuole soprattutto essere certo che i contribuenti tedeschi non pagheranno le conseguenze degli errori altrui, prima di procedere ad ulteriori passi in avanti nella condivisione del rischio.

Entrambi, però, parlano il linguaggio della responsabilità. Per Schauble si tratta di una conferma scontata. Per Macron di un altro degli elementi sui quali sarà valutata la sua coerenza.

Nel discorso alla Sorbona Macron non è sceso nei dettagli, limitandosi a sottolineare l'esigenza di rispettare le regole e impegnarsi per le realizzare le necessarie riforme strutturali.

Schauble per contro è stato molto più preciso e determinato nelle sue richieste di stretta e spesso intrusiva condizionalità.

Forse qualcuna di esse non piacerà a Macron, proprio come non piace a noi. Ma è su questo terreno che si giocherà la vera partita fra Francia e Germania.

Dove si situerà il punto di caduta fra le due impostazioni è difficile dirlo, ma è facile prevedere sin d'ora che per qualsiasi "cedimento" sul fronte degli strumenti comuni per la gestione delle crisi la Germania chiederà in cambio regole più stringenti e sorveglianza più stretta.

E veniamo al nostro Paese. L'Italia ha tutto l'interesse ad inserirsi nel confronto/dialogo tra Francia e Germania in maniera determinata e propositiva per riequilibrare il rapporto franco-tedesco e per orientarlo verso obiettivi maggiormente rispondenti anche ai nostri reali interessi.

Ma per farlo, abbiamo bisogno di proiettare un'immagine di affidabilità e di solidità. Perciò dobbiamo proseguire gli sforzi che non da oggi stiamo compiendo per il risanamento dei conti pubblici e per creare al nostro interno condizioni favorevoli alla crescita.

L'obbiettivo di questa azione può essere riassunto in una parola: equilibrio. Equilibrio fra il necessario rispetto delle regole e le esigenze della crescita; equilibrio nel bilanciamento della riduzione del rischio (che è il mantra dei tedeschi) e la sua condivisione; equilibrio fra l'esigenza di ridurre i rischi di azzardo morale e l'imposizione di condizionalità soffocanti; equilibrio, infine, tra la responsabilità di ciascuno di risolvere da sé i propri problemi strutturali e la predisposizione di meccanismi di stabilizzazione in caso di crisi e per la riduzione delle disegualianze. E forse su questa strada è con la Francia che potremo realizzare le convergenze più significative.

Un'ultima considerazione.

Nell'Eurozona due sono i problemi principali. Il primo è quello di sciogliere il nodo fra riduzione e condivisione del rischio, con la sottostante necessità di creare un clima di vera fiducia fra i Paesi aderenti.

Il secondo, ancora più profondo, è quello di decidere se la

componente economica dell'Unione Economica e Monetaria dovrà continuare ad essere gestita, come oggi, in un quadro nel quale prevale la dimensione intergovernativa o se si dovrà fare finalmente il salto verso l'Unione politica.

Nel memorandum di Schauble troviamo l'accento sulla dimensione intergovernativa e tecnocratica e sulla riduzione del ruolo delle Commissioni. I propositi di democratizzazione e di rafforzamento del legame fra i popoli europei e le Istituzioni sovranazionali espressi nel discorso alla Sorbona sembrerebbero, invece, portare Macron verso la seconda prospettiva.

La gestione della convergenza delle economie, che costituisce il presupposto della solidità della moneta comune, non può essere lasciata ad organismi tecnici o in balia della volontà del più forte. Questo non significa, ovviamente, consentire ai Paesi di violare le regole o non rispettare i patti. Significa solo prendere atto del fatto che non esiste un modello unico al quale collegare l'attivazione automatica di questa o di quella clausola.

Significa, in sostanza, che c'è bisogno di un Governo politico dell'Eurozona, dotato di poteri adeguati e della indispensabile legittimazione democratica, secondo quella aspirazione federale che resta la base del processo di integrazione europea. E questo vale anche per il futuro eventuale Ministro delle Finanze europeo, che non potrà non avere una forte connotazione sovranazionale raccordata all'insieme delle Istituzioni dell'Unione e con esse coerente.

Giovan Battista Verderame

MIGRAZIONI. OPINIONI PUBBLICHE GOVERNI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

di Adriano Benedetti

È possibile che gli storici del futuro considerino il 2015 come un anno di svolta per quanto riguarda l'Europa e le migrazioni.

Quell'anno registrò l'esodo massiccio di profughi (soprattutto siriani), che si incamminarono lungo la rotta balcanica per raggiungere la Germania e i Paesi scandinavi, mentre i Paesi dislocati sulla rotta stessa cercavano in tutta fretta di apprestare ostacoli e difese per arrestare i flussi.

Il risultato fu l'arrivo in Germania di circa un milione di migranti, accolti inizialmente all'insegna dello *slogan* della Cancelliera Merkel "ce la faremo"; la lenta ma progressiva consapevolezza dell'opinione pubblica tedesca dell'aspra complessità dell'accoglienza e della successiva integrazione; lo choc di fine anno dovuto ad una ondata – non si sa se orchestrata o spontanea – di molestie/aggressioni a sfondo sessuale perpetrate da migranti in diverse città tedesche; il condensarsi in tutti i Paesi europei del sentimento che l'Europa non avrebbe potuto continuare a rimanere aperta di fronte al premere di arrivi così cospicui ed incontrollati (per non menzionare la "secessione europea" dei paesi di Visegrad nell'Europa orientale fieramente opposti ad ogni accoglienza).

Tutto quanto precede si svolse e si consolidò nell'arco di poco meno di un anno. Lo scenario europeo dei primi mesi del 2016 apparve del tutto diverso da quello prevalente all'inizio del 2015: la rotta balcanica praticamente sigillata da muri, fili spi-

ADRIANO BENEDETTI, è stato, tra l'altro, *Ambasciatore d'Italia a Caracas negli anni 2000-2003 e Direttore Generale degli Italiani all'Estero e delle Politiche Migratorie al Ministero Affari Esteri dal 2003 al 2008.*

nati, dispiegamenti di forze dell'ordine, la sospensione del sistema Schengen di libera circolazione in Europa e contestualmente la conclusione inattesa, perché preparata sotto traccia da un lavoro diplomatico intenso, a seguito dell'impulso soprattutto della Germania e della Commissione europea, di un'intesa tra l'Unione Europea e la Turchia.

Con tale intesa quest'ultima si impegnava a trattenere nel proprio territorio i flussi potenziali di siriani e di altri profughi a fronte dell'obbligazione europea di versare una somma pari a 6 miliardi di *euro* e alle promesse europee di accondiscendere in qualche modo alle richieste turche in materia soprattutto di libero ingresso dei cittadini turchi in territorio europeo.

Questa stessa intesa ha funzionato egregiamente, talché nel 2017 si è registrato lungo la rotta balcanica un afflusso di poche migliaia di profughi.

Tale cambiamento radicale di prospettive si consumò in Germania sotto il segno contraddittorio della apparente continuità, in quanto la Cancelliera Merkel, lungi dall'intrattenersi nei suoi pronunciamenti pubblici sul "cambio di marcia", affermava invece che la politica tedesca di accoglienza rimaneva sostanzialmente inalterata.

La complessità dell'intesa con la Turchia (che contemplava tra l'altro il rinvio di profughi sulle coste anatoliche e l'accogliimento controllato in Europa di rifugiati tratti dai campi in Turchia) suscitò all'inizio critiche taglienti da alcune ONG, interrogativi preoccupati da parte della Santa Sede e mormorii non benevoli di organizzazioni umanitarie internazionali. Ma dopo alcuni mesi l'indubbia efficacia dell'iniziativa smorzò ogni aperta perplessità.

Nel frattempo, durante tutto il corso del 2016, si andarono intensificando gli sbarchi sulla rotta del Mediterraneo centrale (Libia-Italia) sino a raggiungere alla fine dell'anno il livello record per l'Italia di 181 mila profughi: in questo consolidando una tendenza verso un aumento consistente avviata nel 2014.

I migranti avevano una composizione diversa: in evidente maggioranza quelli provenienti dal Corno d'Africa e dalle regioni del sub-Sahara.

Le autorità italiane, sia per le caratteristiche del percorso in mare (ben più lungo e pericoloso rispetto a quello attraverso il mare Egeo), sia per le sensibilità proprie dell'opinione pubblica italiana, condizionata anche dai variegati equilibri prevalenti nel Paese, non riuscivano apparentemente ad immaginare alcuna altra priorità che non fosse quella del salvataggio della vita in mare.

Era, però, chiaro che, di fronte alla consistenza del numero dei profughi costantemente in arrivo, stavano crescendo l'aprensione e l'ostilità in vasti settori della popolazione.

Quello che non emergeva, invece, apertamente all'esterno erano le inquietudini della Commissione Eueopea e degli altri governi europei per l'atteggiamento difforme proprio delle autorità italiane (1), a motivo sia della "eccezione" italiana che non poteva che evidenziare per contrasto la dura determinazione del resto d'Europa nello scoraggiare gli arrivi dei migranti, sia del pericolo assai concreto che un numero non trascurabile di essi potesse, presto o tardi, travalicare le Alpi al di là di ogni formale divieto discendente dai regolamenti di Dublino e disperdersi nei Paesi del centro e nord Europa, tra l'altro rendendo così sempre più difficile il ripristino del sistema Schengen.

Ad un certo momento, nel periodo Giugno-Luglio scorso, la pressione degli sbarchi in Italia salì a tal punto (in media quasi 800 arrivi giornalieri) che le autorità italiane si trovarono di fronte a scelte di radicale novità.

Il Ministro dell'Interno, Marco Minniti, decise da un lato di portare ordine, mediante l'elaborazione di un codice di condotta, nell'attività talvolta opaca di alcune ONG che operavano i salvataggi in mare (vi erano sospetti di "contatti collusivi" tra talune organizzazioni umanitarie e gli "scafisti", sia pure al fine meritorio di fornire maggiore sicurezza ai migranti in mare) e dall'altro di accelerare drammaticamente gli sforzi in atto da tempo con le più diverse articolazioni di potere in Libia: a cominciare dal Governo internazionalmente riconosciuto di al-Sarraj, la Marina e Guardia costiera libiche, per giungere alle

(1) V. Affari Esteri n. 179 - Inverno 2017, pag. 128-137.

tribù che presidiano i territori di confine del Fezzan con il sub-Sahara, ai Sindaci di alcune località importanti per il passaggio dei migranti e a specifiche fazioni predominanti in alcuni settori costieri della Tripolitania.

Il tutto con l'obiettivo dichiarato di porre un drastico freno alle partenze dei profughi verso l'Italia.

Non si conosce nel dettaglio la natura delle contropartite che l'Italia deve avere offerto agli interlocutori libici, oltre alla nota e formalmente annunciata fornitura di motovedette per la Guardia costiera, ma non si deve essere lontani dal vero se si pensa a prestazioni di ordine economico-finanziario, la cui entità può essere solo oggetto di congetture.

L'inversione di rotta italiana va accreditata soprattutto a merito del Ministro Minniti che, ad avviso di chi scrive, aveva correttamente intravisto la insostenibilità del ritmo degli arrivi dei migranti per gli equilibri politici italiani.

La sua azione creò inizialmente sorpresa e dissenso in seno allo stesso Governo e da parte di alcuni Ministri venne apertamente contestato che fossero in gioco gli equilibri politici del Paese.

La determinazione del Ministro fu coadiuvata certamente dall'atteggiamento della Commissione Europea (e degli Stati membri) che da tempo – come sopra si è notato – auspicava sotterraneamente l'allineamento italiano alle pratiche poste in essere l'anno prima con la Turchia.

Ma sul piano interno chiaramente influente fu una breve dichiarazione di Papa Francesco – non si sa quanto concertata dalla Segreteria di Stato con la stessa Presidenza del Consiglio: non è temerario affacciarne l'ipotesi – con la quale il Pontefice, accanto al principio inderogabile dell'accoglienza, poneva anche quello condizionante della capacità ricettiva del Paese di destinazione.

Questa pronuncia papale, quasi estemporanea, ebbe la forza di stemperare le critiche sull'operato di Minniti che già erano sorte da parte cattolica e per riflesso anche le rimostranze, più tenaci, sollevate negli ambienti della sinistra italiana.

L'iniziativa italiana nei confronti della Libia si presentava con contorni più complicati rispetto a quelli dell'Unione Euro-

pea con la Turchia: perché essenzialmente la prima non offre neppure minime garanzie di rispetto dei diritti umani (la Libia tra l'altro non ha mai aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati) che invece sono assicurate dal pur criticato regime di Erdogan.

Il contenimento dei flussi all'interno della Libia fa sorgere, pertanto, un problema quantomeno di corresponsabilità morale per quanto attiene la sorte dei migranti in transito.

D'altronde questa fu una delle motivazioni principali della sentenza di condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, quando essa venne investita del giudizio sulla liceità dell'Accordo fra il governo di Berlusconi e la Libia di Gheddafi, che contemplava la restituzione alle autorità libiche da parte delle unità della Marina italiana dei migranti salvati in mare.

Certo, la differenza decisiva era che nella suddetta fattispecie l'Italia violava il principio del "non-refoulement" (architrave della normativa sui rifugiati), mentre nelle più recenti vicende l'Italia si limitava a "convincere" le autorità libiche a non far partire i migranti.

L'azione italiana deve aver suscitato non pochi interrogativi negli ambienti dell'Alto Commissario per i Rifugiati a Ginevra, ma alla fine, non rilevandosi rottura formale delle regole internazionali, l'UNHCR ha optato per l'accondiscendenza e per un sentimento positivo di collaborazione con l'Italia.

Ne fa fede, in particolare, una recente intervista pubblicata dal "Corriere della Sera" (il 1° Dicembre 2017) in cui l'Alto Commissario, Filippo Grandi, nell'indirizzare parole di encomio al Ministro Minniti per il sostegno offerto all'UNHCR nel favorire l'accesso dell'Organizzazione ai centri di raccolta per profughi esistenti a Tripoli, esprime implicita soddisfazione per gli sforzi fatti per migliorare il controllo delle coste libiche, che hanno avuto l'effetto di ridurre i flussi verso l'Europa e soprattutto l'Italia.

Era inevitabile che sull'intollerabile trattamento riservato ai migranti in Libia si dovessero accendere i riflettori di altre istituzioni ONU. In effetti, l'Alto Commissario per i Diritti Umani, dopo un sopralluogo di una delegazione in Libia, ha stigmatizza-

to in termini incisivi la totale inaccettabilità della situazione colà prevalente sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei migranti.

L'esito dell'azione italiana è stato ragguardevole. Rispetto ai numeri del 2016 gli sbarchi a partire dal Luglio di quest'anno si sono rallentati di oltre il 60%, mentre a fine 2017, e su base annua, il contenimento degli arrivi dovrebbe superare il 30%, pur collocandosi ad un livello sempre di guardia di oltre 120 mila profughi.

La incompletezza del successo dell'iniziativa italiana – in rapporto in particolare ai risultati dell'accordo con la Turchia – dipende ovviamente dalla polverizzazione del potere in Libia rispetto alla sostanziale centralità e unicità del controllo del territorio da parte di Ankara. E le prospettive per il prossimo anno sono sotto il segno di una ineliminabile incertezza.

* * *

Dalla cronaca ragionata degli ultimi due anni sul fronte dei flussi dei profughi-migranti verso l'Europa si possono formulare alcune conclusioni, per lo meno di carattere provvisorio:

A. L'orientamento dell'opinione pubblica europea (quella italiana compresa) ha subito un accelerato processo di involuzione – introversione nei confronti del fenomeno migratorio. Gli afflussi massicci ed indiscriminati di profughi creano moti di chiusura nella sensibilità europea.

Probabilmente non si tratta ancora di una reazione maggioritaria, ma certamente di sentimenti di una porzione sempre più cospicua della popolazione che ormai riesce, per la sua importanza numerica, a dettare l'agenda della politica nazionale. Germania ed Italia “docent”.

Tale atteggiamento non va confuso necessariamente con le pulsioni di stampo xenofobo e razzistico pur presenti, anche se spesso il confine sia abbastanza evanescente.

È prevalente la convinzione che l'inserimento di stranieri nel tessuto economico-sociale nazionale è inevitabile a ragione delle note insufficienze demografiche e delle esigenze del mercato del lavoro.

Si fa sempre più forte, tuttavia, l'imperativo di tentare di re-

golare in ogni modo gli ingressi. Non si è finora disposti a rinunciare alla concessione motivata dell'asilo, anche a coloro che provengono da Paesi extra-europei, ma si vuole avere la capacità di rimpatriare il più rapidamente possibile coloro che non si qualificano per tale istituto.

Sono significativi a questo riguardo i propositi di applicare "tetti" insuperabili annuali per l'ingresso di migranti; di creare dei "corridoi umanitari" per il convogliamento in sicurezza di coloro che possono beneficiare dello *status* di rifugiato, accertato nei Paesi di transito; di stabilire canali regolari per l'immigrazione di carattere economico.

B. L'Unione Europea ha prescelto per il contenimento dei flussi irregolari l'opzione di affidare tale compito ai Paesi di transito contigui al perimetro europeo, anziché operare essa stessa i respingimenti che sarebbero tendenzialmente contrari alla normativa internazionale.

Si tratta di una scelta accorta, intelligente e necessitata comunque dalla mancanza di alternative praticabili. Non è però una strada esente da prezzi e difficoltà.

Innanzitutto, i Paesi dell'Unione diventano ostaggi delle proensioni e delle decisioni di Paesi terzi che, in determinate circostanze, possono anche imporre all'Unione Europea scelte imbarazzanti se non deleterie.

Vi è inoltre un prezzo cospicuo in termini di contropartite concrete. Ad esempio, i sei miliardi contrattati con la Turchia rappresentano per l'Italia un onere non indifferente di quasi 900 milioni di *euro* racimolati secondo i canali e le modalità della contabilità dell'Unione Europea.

Sfugge totalmente, almeno per il momento, il costo – come sopra accennato – delle iniziative italiane nei confronti della Libia. Sarebbe, comunque, bene che l'Unione cominciasse a definire una sorta di "piano B", qualora l'intesa con la Turchia dovesse crollare.

In sostanza, l'Unione Europea ha seguito in questa problematica l'approccio che adottò negli ultimi due, tre secoli di sopravvivenza l'Impero Romano d'Occidente, quando assegnò ai popoli sul confine dell'Impero, tributari in qualche modo di Ro-

ma, il compito di assorbire le spinte verso occidente delle popolazioni stanziato al di là del "limes".

Tale politica resse per qualche tempo sino al momento in cui l'Impero, colpito anche da tante altre disfunzioni interne, collassò.

Va ascritta a merito dell'Italia e dell'Unione Europea (da essa trascinata) l'intenzione di guardare alle motivazioni profonde dei movimenti migratori provenienti dall'Africa.

Da qui i vari esercizi e le prospettazioni che sono state avviate per predisporre piani ed iniziative per lo sviluppo accelerato dei Paesi di origine (e di transito) dei migranti.

L'ultimo esempio al riguardo è il *summit* Unione Europea-Unione africana svoltosi ad Abidjan, dove è stato lanciato una sorta di "piano Marshall" per l'Africa del valore complessivo di 44 miliardi di *euro* di garanzie, che potrebbero costituire il volano per investimenti privati ulteriori di altre decine di miliardi.

Al di là dell'effetto annuncio e dei tempi lunghi della messa in opera di iniziative molte delle quali nel passato sono rimaste sulla carta, non si può sfuggire alla sensazione che si sia di fronte ad una corsa "impari" tra il dilagare della spinta demografica in Africa e la lentezza pluriannuale di progetti di sviluppo economico volti ad assorbire la massiccia nuova manodopera che si immette sul mercato del lavoro dei Paesi africani.

È valida in ogni caso l'osservazione che anche da questo punto di vista il destino dell'Europa è strettamente intrecciato a quello del continente africano.

C. Pare ormai acquisita l'"acquiescenza" delle organizzazioni umanitarie internazionali al nuovo corso-anti migrazioni (anche se quasi sempre questo in realtà viene presentato dai Paesi del continente europeo come lotta agli "scafisti" e ai trafficanti di esseri umani), corso che era stato preceduto da simili pratiche, applicate in sordina e con basso profilo ancorché generalmente efficaci, dalla Spagna nei confronti in particolare del Marocco.

D'altronde sotto il profilo giuridico, sarebbe stato difficile imputare responsabilità per infrazioni di norme che formalmente non si sono verificate. Al massimo si può parlare di violazione dello spirito e non già della lettera delle norme stesse.

La responsabilità europea, tuttavia, si trasferisce sul piano

morale (in rapporto soprattutto alla Libia) per le condizioni “disumane” in cui vengono tenuti i migranti. Nuovo ampio campo di attività si apre per l’UNHCR al di là del Mediterraneo dove la mediazione e l’impulso segnatamente dell’Italia con le autorità libiche sono particolarmente apprezzate dall’Alto Commissario per i Rifugiati (e dall’OIM).

In definitiva, l’Europa ha preso atto della improponibilità ormai della politica delle porte aperte ed è corsa ai ripari senza infrangere al momento la normativa internazionale.

Nell’attuale stadio di progressivo sfilacciamento dell’ordine mondiale (cui contribuiscono enormemente le iniziative così “eccentriche” dell’Amministrazione Trump), l’Unione Europea ha scelto un percorso intermedio, che denota la ferma volontà di non rompere irreparabilmente quella fitta trama di norme e prassi su cui si erano basati gli equilibri internazionali sino a poco tempo fa: nella convinzione che da essi traevano forza la sicurezza, il benessere e l’identità del continente, e nella speranza (forse infondata) che a tali assetti rassicuranti la comunità internazionale possa tornare assai rapidamente.

D. La situazione interna della Libia – le cui prospettive di stabilizzazione, quanto meno a breve termine, appaiono problematiche – non consente di ritenere che lo sforzo di contenimento dei flussi possa soprattutto in Tripolitania consolidarsi nel 2018 in maniera tale da ridurne la dimensione a proporzioni gestibili senza mettere in allarme la popolazione italiana.

L’urgenza di predisporre un “piano B” per l’Italia è ancora più incalzante che non per l’Unione Europea in relazione alla rotta balcanica.

Che tale linea d’azione alternativa possa concretarsi rispettando la normativa internazionale vigente sembra del tutto improbabile. È per questo che conviene alle autorità italiane non esagerare nella auto-celebrazione dell’attuale formula che coniugherebbe accoglienza con contrazione sostanziale dei flussi dei migranti, dal momento che la dura realtà dei fatti potrebbe dimostrarne la illusorietà nel medio periodo.

Adriano Benedetti

EUROPA. DOVE VAI?

di Paolo Migliavacca

Poiché la distanza tra le due rive dell'Atlantico sembra destinata ad allargarsi - almeno durante la presidenza Trump -, per l'Europa diventa cruciale decidere quale strada sia più conveniente imboccare in merito al suo futuro geo-politico.

La scelta sembra ridursi a due ipotesi alternative, peraltro già da tempo in discussione. Con una terza di riserva, che costituisce una sintesi di emergenza per evitare il fallimento di quanto finora realizzato sul piano dell'unificazione.

La prima strada è quella dell'*autonomia politico-diplomatica*, volta a perfezionare l'integrazione continentale (i mitici "Stati Uniti d'Europa", oggi peraltro assai impopolari presso l'opinione pubblica europea), non specificamente diretta contro gli Stati Uniti d'America, ma il più possibile svincolata da essi.

Tale ipotesi è diventata paradossalmente più semplice e fattibile con la decisione di uscire dall'Unione della Gran Bretagna, condizionata fin dal dopoguerra dalla "special partnership" con Washington e non disposta a sacrificare quote crescenti di sovranità al progetto unitario.

L'autosufficienza strategica del Vecchio Continente sembra essere la linea prescelta dalla rinnovata intesa franco-tedesca tra il neo-presidente francese Emanuel Macron e la Cancelliera tedesca Angela Merkel, confermata al Governo alle recenti elezioni politiche di Settembre malgrado un notevole calo di consensi, ma subito incappata in un grave problema di governabilità, che ha impedito finora alla Germania di formare un nuovo esecutivo, costringendo anzi la *Bundeskanzlerin* a minacciare nuove elezioni a breve, che potrebbero tuttavia accentuare ulteriormente la vistosa sbandata a destra dell'elettorato tedesco.

PAOLO MIGLIAVACCA è stato Caposervizio Esteri a "Mondo Economico", poi a "Il Sole-24 Ore on line" e a "Il Sole-24 Ore". È esperto di questioni strategiche, militari ed energetiche.

Il momento d'intrinseca debolezza politica del Paese-leader d'Europa, infatti, condiziona in modo negativo la scelta franco-tedesca di rianimare il processo d'integrazione continentale.

Questo obiettivo richiede il rafforzamento di un prolungato impegno politico-finanziario (in parte facilitato dalla ripresa economica in via di consolidamento in tutto il continente) e il rilancio delle politiche comuni europee.

Con un corollario, tanto delicato quanto imprescindibile, costituito dalla politica di difesa comune. Essa sembra aver mosso un importante passo in avanti grazie all'adozione della *Cooperazione strutturata permanente* (PeSCo), prevista fin dal Trattato di Lisbona (2007) ma mai attuata concretamente fino al Dicembre 2017, quando 23 Stati (restano fuori soltanto Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda, Malta e Portogallo) hanno deciso di adottare una collaborazione rafforzata in materia.

Due suoi pilastri fondamentali sono la "Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", promossa nel Giugno 2016 dall'Alto rappresentante Ue per gli Affari esteri e della Sicurezza, Federica Mogherini, in cui si accenna per la prima volta alla "autonomia strategica" del continente, e l'"European Defence Action Plan", adottata dalla Commissione Ue nel Novembre successivo.

La "Global Strategy" chiarisce nella sua premessa che l'Unione non ha velleità d'ingaggio a livello mondiale e che il riferimento spaziale di applicazione resta l'Europa e le regioni limitrofe. Verso di esse, infatti, si dirige l'unica vera proiezione di potenza militare europea attualmente in atto (se si esclude la presenza marittima contro la pirateria nell'Oceano Indiano svolta con la missione "Atalanta"), quella condotta dalla Francia in Africa occidentale e in alcuni Paesi mediorientali in funzione anti-terrorismo.

Resta, tuttavia, ancora lontano l'obiettivo di creare, anche nel medio-lungo periodo, uno strumento efficace per parare le minacce che il continente deve affrontare. Esse sono di varia natura: *convenzionali* (in particolare il riarmo russo, se con Mosca non si riuscisse a ristabilire un dialogo politico-strategico in grado di riproporre forme di cooperazione tra *partner* eguali e mu-

tualmente beneficiari che prevedano una *de-escalation* militare reciproca) e *asimmetriche*. In particolare, il *terrorismo* di matrice islamica che, dopo la disfatta dell'Isis, ha spostato i suoi attacchi all'interno dei Paesi europei, sfruttando soprattutto il malcontento delle masse d'immigrati mal integrate per reclutarvi i suoi "martiri".

Ma occorre tener conto anche dei numerosi *conflitti a bassa intensità* che incombono alle porte dell'Unione, dall'Ucraina orientale all'Ossezia, dalla Cecenia al Nagorno-Karabak, senza scordare la Transnistria e il Kosovo, solo formalmente indipendente e pacificato.

Per realizzare un'efficace difesa comune occorre comunque aumentare il livello d'integrazione del settore industriale militare. A questo scopo la Commissione ha deciso di stanziare 500 milioni di euro l'anno (ma solo a partire dal 2020) per potenziare le capacità di sviluppo di nuovi sistemi di arma, favorendo la cooperazione a livello statale e aziendale, e un miliardo l'anno di cofinanziamento per le commesse militari.

Mossa significativa quanto a intento, ma probabilmente ancora insufficiente sotto l'aspetto materiale, poiché occorre pianificare, in tempi brevi, il rinnovo di molti dei maggiori sistemi d'arma europei oggi in uso, che risalgono ai tempi della Guerra Fredda - dai velivoli per superiorità aerea ai carri da battaglia e a molti tipi di navi - e realizzarne di nuovi, come i *droni* di tipo avanzato.

Questo, da un lato, rende necessaria una sempre più stretta integrazione produttiva per contenere i costi (considerati i bilanci cronicamente esigui in campo militare), dall'altro lato aumenta le pressioni d'indole puramente politica per far prevalere un consorzio o un'impresa sugli altri.

Nel settore, infatti, sono in atto scontri senza esclusione di colpi (frutto anche della necessità di ridurre il numero delle aziende per mantenere in attivo sul piano contabile le attività produttive), come dimostra la vicenda della travagliata acquisizione dei cantieri navali STX-France di Saint-Nazaire da parte dell'italiana Fincantieri, a lungo bloccata in spregio agli accordi pattuiti nella fase finale della presidenza Hollande.

Un grande problema da risolvere, specie nel caso auspicabile di una progressiva integrazione europea anche militare, resta inoltre quello dell'*armamento nucleare francese*. La questione risulta in parte semplificata dalla Brexit e dal ritorno alla piena autonomia della forza nucleare britannica, non dovendosi più fondere due tipologie di armamenti eterogenee, due strutture di comando e due filosofie d'impiego assai differenti.

Ma soprattutto non dovendosi più scegliere quale dei due ... indici avrebbe dovuto premere, in caso di bisogno, il fatale bottone atomico (1).

Permangono comunque ostacoli formidabili alla creazione di un arsenale atomico europeo autonomo, anche rispetto alla Nato. Occorrerà infatti far fronte alla forte impennata del potere contrattuale francese su scala continentale, per il fatto di essere ormai il monopolista europeo di questo tipo di armamenti.

Ma soprattutto andrà risolto il problema (politicamente e psicologicamente delicatissimo) del ruolo che la Germania dovrà giocare, diventando di fatto l' "azionista di maggioranza" di un esercito comunitario dotato di armi nucleari. Specie se, cifre alla mano, sarà Berlino a sostenerne la quota principale delle spese, dal momento che Parigi trova crescenti difficoltà a sopportare l'onere simultaneo di una "*force de frappe*" atomica e di un forte esercito convenzionale (2).

È chiaro che la Russia, dinnanzi a questa prospettiva per lei inquietante, non starà a guardare, temendo la riuscita per via "pacifica" di quanto non fu in grado di realizzare la Germania hitleriana.

(1) Questo nonostante Francia e Gran Bretagna avessero già iniziato dal 2010 un processo di progressiva coesione dei rispettivi armamenti nucleari, partendo dalla presenza in mare di un numero minimo di sottomarini nucleari in pattugliamento comune, nel tentativo di contenerne i costi di gestione sempre più elevati.

(2) Molto scalpore, e non soltanto in Francia, hanno suscitato in Luglio le dimissioni di Pierre de Villiers, Capo di Stato Maggiore generale delle Forze armate d'Oltralpe, per protesta contro un ulteriore taglio di 850 milioni di euro al bilancio della difesa annunciato dal neo-presidente Macron.

È stato pure ipotizzato che una concausa di tali dimissioni fosse anche l'opposizione degli ambienti militari francesi a una presunta offerta fatta alla Germania per una rapida condivisione degli arsenali nucleari che ponesse il mondo davanti al fatto compiuto.

In questo caso, non basterebbero certamente assicurazioni formali, per quanto solenni, a calmare Mosca, specie dopo la “scottatura” ancora bruciante dell’allargamento della Nato nel suo vecchio “spazio vitale” (processo ufficialmente non ancora terminato) (3), malgrado le formali promesse verbali (quindi facilmente svanite nel nulla), formulate da George Bush senior a Mikhail Gorbaciov, che l’Alleanza non sarebbe stata allargata ai Paesi ex sovietici, soprattutto agli ex appartenenti all’Urss.

Ma pure a Washington la prospettiva di un diretto coinvolgimento tedesco in una forza atomica europea non sarebbe certo ben vista, anche nell’ottica degli squilibri che provocherebbe all’interno della Nato: oltre Atlantico vige sempre la “formula aurea” annunciata nel 1952 dal primo Segretario dell’Alleanza, il britannico lord Hastings Lionel Ismay, al momento della sua nomina: «La Russia fuori, l’America dentro e la Germania sotto» (4).

Il tema dei rapporti tra un’Europa che vuol essere in grado difendersi da sé e la Nato resta quindi irrisolto, specie perché oltre Atlantico non si nasconde la palese irritazione per quelle che sono viste come iniziative velleitarie e comunque dispersive di risorse politiche e materiali non certo abbondanti (5).

La seconda strada che ha dinnanzi l’Europa, se la prima non risultasse percorribile, è la continuazione della politica del “traccheggio” seguita nell’ultimo ventennio, con i maggiori Paesi (che oggi, ci piaccia o meno, sono sempre e soltanto Francia e Germania, benché alquanto indeboliti rispetto al recente passato per le ragioni sopra accennate) impegnati nella strenua difesa dei loro interessi interni all’Unione, senza spazio per la messa a fattor comune delle risorse ma anche dei grandi problemi continentali della sicurezza irrisolti (da quello della difesa a quello, ritenuto oggi ancor più impellente dall’opinione pubblica, della gestione della grande massa di emigranti che preme per entrare

(3) Dopo il fresco arrivo del Montenegro, i prossimi ingressi saranno quelli di Macedonia e Bosnia, mentre Georgia e Ucraina, che bussano anch’esse da tempo all’uscio di Bruxelles, dovranno probabilmente attendere di più, costituendo un altro forte “casus belli” per la Russia.

(4) Geoffrey Wheatcroft, “Who needs NATO?”; *The New York Times*, June 15, 2011.

(5) “NATO Doesn’t Need a European Rival”; *Bloomberg Editors*, 30/11/2017.

nel Vecchio Continente dal fronte Sud). Mentre l'eurocrazia dell'Unione resterebbe preda di estenuanti mediazioni di corto respiro, privilegiando nei fatti l'azione nazionale e cavalcando il metodo intergovernativo, piuttosto che muovere più speditamente verso una maggiore integrazione. E con i Paesi più piccoli arroccati nella difesa di modesti privilegi e nella tutela delle briciole ottenute dai bilanci comunitari.

All'esterno prevarrebbe la ricerca di mediazioni e protettori "ad hoc", in base alle regioni e alle zone d'ascendente. In sostanza, risulterebbe ancora largamente dominante l'influenza degli Stati Uniti, soprattutto all'Est. È la cambiale che da oltre un decennio vari Paesi della regione, riconoscenti, pagano per l'aiuto ricevuto per sottrarsi all'influenza sovietica passando sotto l'ombrello politico-economica occidentale.

Polonia *in primis*, ma anche Romania, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Paesi Baltici sono, nei fatti, più leali a Washington che a Bruxelles (6). Con un po' d'influenza russa in subordine e, per chi vorrà essere originale, un pizzico di Cina, oggi così prodiga d'investimenti nell'ambito della colossale iniziativa "One road, one belt".

Si tratta di una via difficile da percorrere, anche perché ha mostrato di essere molto incerta, poco pagante e probabilmente deleteria anche sotto il profilo strettamente economico.

Ma, di fatto, molti settori dell'eurocrazia comunitaria e dei singoli Paesi sembrano privilegiare questa opzione che, nell'ottica perversa del "*quieta non movere*", ha l'obiettivo di auto-perpetuare il potere di una casta ormai enorme (una stima prudente del 2013 valutava in 55mila i funzionari di Bruxelles e quelli che per suo conto operano a livello nazionale), che tende a mas-

(6) Una riprova eccellente è la visita trionfale effettuata dal Presidente americano Donald Trump (per formazione laico e poco sensibile al pensiero "teo-con") all'inizio del Luglio scorso a Varsavia, quando a centinaia di polacchi osannanti ha ricordato che non è la democrazia il valore fondante e il modello che l'America offre al mondo: «Noi poniamo la fede e la famiglia, non il governo o la burocrazia, al centro delle nostre vite ... Noi vogliamo Dio!».

Musica per le orecchie di un popolo che oggi si trova in perfetta sintonia con le idee vetero-populiste e xenofobe dell'elettorato trumpiano, ma lontanissimo dalla visione che da mezzo secolo anima la costruzione europea.

simizzare la propria utilità individuale a spese del benessere collettivo e sociale.

Di fronte a questo rischio, la “scorciatoia” che nei Paesi più forti e integrati si potrebbe profilare è quella di un’Europa a più velocità. Fino all’elezione di Macron, era parsa la soluzione preferita dalla Germania. «Abbiamo imparato dalla storia degli ultimi anni - sosteneva ancora nel Febbraio 2017 la Cancelliera tedesca - che ci potrebbe essere un’Europa a differenti velocità e che non tutti parteciperanno ai vari passi dell’integrazione europea» (7).

La constatazione nasce dal fatto che, specie dopo la Brexit, tutti i Paesi membri non potranno procedere alla stessa andatura. Del resto, questo è già un elemento acquisito. Non tutti i 27 hanno adottato l’*euro* (e chi è fuori si guarda bene dall’entrarvi, malgrado l’obbligo legale di farlo, prima o poi); non tutti partecipano all’area di Schengen, oggi peraltro in crisi profonda; non tutti hanno gli stessi obiettivi in materia fiscale, ad esempio sulla tassazione delle transazioni finanziarie o dei profitti delle grandi multinazionali statunitensi dell’informazione e dell’intrattenimento.

Passare da un dato di fatto a una presa d’atto formale costituirebbe però una svolta epocale, di cui è difficile prevedere gli effetti di lungo periodo nei rapporti tra i *partner* dell’Unione. Si tratterebbe di un atto di pragmatismo per rispondere alle spinte centrifughe in atto, per attribuire a ogni Paese la possibilità di continuare a essere parte della UE, dando nel contempo risposte nazionali ai propri cittadini sempre più scontenti.

L’idea presenta ovviamente dei rischi: una volta aperta la porta alle diverse velocità, cioè sancito che ognuno può scegliere un grado d’integrazione “à la carte”, è possibile che prevalga la frammentazione, che ognuno si senta legittimato a fare scelte solo in base all’interesse nazionale, senza più vincoli comuni. Del resto, l’Europa unita non può essere un obbligo: funziona soltanto se è una scelta meditata e voluta.

(7) Danilo Taino, «La UE è morta, dice la Merkel», *Corriere della Sera*, 4 Febbraio 2017.

Questi ipotetici sviluppi restano ovviamente legati agli equilibri politici che si creeranno a breve nel continente. Perché, se il 2017 è risultato abbastanza positivo per chi temeva che, con le loro prove elettorali, Olanda, Francia e Germania potessero cadere preda di governi anti-europeisti (ma Berlino, come si è accennato, è uscita comunque indebolita dalle sue elezioni), il 2018 sarà pressoché decisivo, poiché si terranno elezioni politiche o presidenziali in ben 11 dei Paesi membri: Belgio, Repubblica Ceca, Cipro, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia, Svezia, Ungheria. Ma soprattutto in Italia.

La sorte dell'Unione appare infatti legata all'avanzata o meno dei partiti populistici ed euroscettici: pur sostanzialmente sconfitti nei tre grandi Paesi citati, la loro possibile conquista del potere "a macchia di leopardo" metterebbe a rischio il futuro dell'integrazione continentale.

Le ricette semplicistiche del populismo per risolvere i problemi più pressanti del Vecchio Continente, vellicando gli istinti più bassi delle opinioni pubbliche europee, hanno già messo in difficoltà vari Governi nazionali.

Sui temi della sicurezza, i partiti più radicali hanno proposto misure limitative delle libertà personali, dalla formazione di milizie volontarie per il controllo dell'ordine pubblico e dei flussi migratori alla costruzione di muri che evocano altri e più tragici periodi storici.

L'immigrazione, non a caso, è stata la questione centrale della campagna pro-Brexit. Ma essa è un tema di primo piano per tutti i movimenti populistici di destra, dai *True Finns* finnici al *Front National* francese, dai Partiti della Libertà austriaco e olandese alla Lega Nord e Casa Pound italiani.

In campo economico, chiedono l'uscita dei propri Paesi dall'Unione monetaria, il fallimento *tout court* delle banche in crisi e la cancellazione (*in toto* o *in parte*) del debito pubblico, di fatto incuranti dei drammatici effetti che tali misure potrebbero causare.

Mentre *l'establishment* propone soluzioni lunghe e complesse alla crisi politico-istituzionale, nel difficile tentativo di evitare contraccolpi ed effetti collaterali negativi, i movimenti anti-si-

stema offrono soluzioni in apparenza rapide e “facili”, ma con ripercussioni potenzialmente deleterie per le nostre democrazie.

Si è inoltre interrotto il percorso di avvicinamento tra Europa Occidentale e Orientale e, ciò che è peggio, si è creata una polarizzazione molto marcata tra Paesi del Nord e del Sud Europa, invertendo un *trend* storico di convergenza verso le società più avanzate.

Occorre però ammettere che, se oggi i partiti populistici hanno successo, è anche perché l'attuale assetto europeo è in crisi. L'Unione non è più propriamente confederale, ma non è neppure del tutto federale: è un ibrido che sembra assommare molti difetti e pochi pregi delle due formule.

Ha una sola moneta, ma bilanci statali; frontiere comuni, ma doganieri nazionali; una sorveglianza creditizia unica, ma garanzie nazionali sui depositi bancari; ha creato un mercato comune, ma conserva sistemi e politiche fiscali nazionali; punta a una difesa comune, ma resta sottomessa a una Nato sempre più legata a interessi americani.

L'Unione europea non riesce a offrire soluzioni efficienti e convincenti perché le misure proposte a livello continentale, di fatto, continuano a essere la somma d'interventi nazionali, piuttosto che frutto di una sola azione comunitaria.

La strategia non è più in sintonia con gli ultimi sviluppi istituzionali dell'Unione. Non solo si è rivelata inadeguata, dando l'impressione di avvantaggiare i Paesi più solidi e penalizzare quelli più fragili; ma, proprio perché inadeguata, contribuisce a un sentimento di frustrazione e di delusione che si proietta su tutta la costruzione europea.

L'immagine dell'Unione risulta talmente compromessa agli occhi delle opinioni pubbliche che l'*establishment* politico sempre più spesso è tentato di prendere le distanze dal processo di unificazione.

Due fenomeni segnalano in modo tangibile il successo dei Partiti populistici: da un lato la simmetrica, profonda crisi dei Partiti della sinistra democratica, che negli ultimi anni hanno registrato in tutta Europa forti cali di consenso (gli ultimi dei quali, i più eloquenti, alle recenti elezioni in Francia e in Germa-

nia) e soltanto in Italia e in Grecia risultano ancora (ma per quanto?) al Governo.

Dall'altro lato il successo dei movimenti secessionisti, in verità non sempre contrari alla permanenza in Europa e all'intensificazione del processo unitario (come in Scozia e, in parte, in Catalogna), ma in cui il populismo, come nelle Fiandre, s'insinua con messaggi semplificativi accattivanti che portano a guardare all'Unione con ostilità, come fosse soltanto un "mostro burocratico" oppressivo.

Dulcis in fundo, l'Europa ha dovuto affrontare questo cumulo di difficoltà contando su una Commissione europea molto debole. Fin dai primi mesi del suo mandato, iniziato alla fine del 2014, il disegno di Jean-Claude Juncker di guidare un esecutivo comunitario fortemente connotato sul piano politico non è piaciuto a molti Governi, che si sono sentiti esautorati nei fatti.

Alcune coraggiose proposte legislative hanno provocato critiche anche aspre tra i 28 Paesi membri: dal ricollocamento obbligatorio in tutta l'Unione dei rifugiati arrivati in Italia e in Grecia alla formazione di un corpo europeo di guardie di frontiera autorizzato a entrare nel territorio di uno Stato membro senza l'autorizzazione del Governo locale.

La visione troppo federalista di Juncker ha generato irritazioni e freddezze, tanto più che è stata associata a un'applicazione eccessivamente discrezionale, o almeno ritenuta tale, delle regole di bilancio del Patto di stabilità e crescita.

Il rapporto di fiducia che dovrebbe legare l'esecutivo comunitario ai Governi nazionali sembra essersi incrinato. Ormai molti Governi, invertendo un processo faticosamente avviato da un paio di decenni, sostengono esplicitamente la preminenza del Consiglio europeo sulla Commissione e del metodo intergovernativo su quello comunitario.

Paolo Migliavacca

PASSI VERSO LA STABILITÀ IN MEDIO ORIENTE

di Mauro Lucentini

Si ha l'impressione a Washington che contrariamente alle apparenze, e su un filo sottilissimo di speranze che potrebbe spezzarsi ad ogni momento, il problema della pace in Medio Oriente stia procedendo molto lentamente verso una soluzione e con essa verso la più importante premessa di stabilità e pace internazionale. Da questa soluzione potrebbe, d'altra parte, dipendere anche il futuro dell'Amministrazione Trump e della coesione occidentale.

Gli analisti più ottimistici vedono possibile nella parte iniziale dell'anno 2018 una schiarita decisiva, tale da trascinare dietro di sé un seguito di sviluppi positivi.

Forse la spinta maggiore di questo faticoso progresso è la cognizione, innegabile, che l'alternativa ad un persuasivo miglioramento sarebbe una situazione di pericolosità resa realmente apocalittica dalla proliferazione nucleare.

Un'evoluzione importante, che ha dato il via alle speranze attuali si è verificata nell'Autunno scorso, quando gli sforzi della comunità cristiana in Egitto, assecondati dal Governo dittatoriale del Generale Abdel Fattah el Sisi, hanno finalmente indotto i due spezzoni avversari della dirigenza politica palestinese ad un accordo, ancora incompleto ma sufficiente per annullare i pretesti della fazione messianica israeliana, che si è finora servita del conflitto intestino palestinese per sottrarsi alla possibilità di una trattativa.

Questo primo passo ha d'altra parte coinciso con una serie di fattori favorevoli, tra cui il decisivo progresso verso una compo-

MAURO LUCENTINI, già corrispondente de "Il Giornale" di Montanelli dagli Stati Uniti, è autore di diversi libri, di cui i due ultimi, Rome e Il Genio familiare, sono usciti rispettivamente a Londra e a Cava de' Tirreni.

sizione della guerra civile siriana; la rivoluzione di palazzo avvenuta nella parte più retriva e più potente dello schieramento islamico, l'Arabia Saudita; l'indebolimento interno verificatosi nella situazione politica israeliana ossia il riemergere delle leggendarie "due anime" d'Israele; infine, il progressivo consolidamento di due fronti opposti nella secolare controversia religiosa islamica, fronti che si sperano sufficientemente stabili da impedire che la controversia assuma una fisionomia pacifica e comunque finisca di esorbitare dal mondo islamico.

Sul momento il nuovo passo da compiere nel progresso in corso consiste nel compimento da parte dell'Autorità palestinese di un gesto che le è stato chiesto a dimostrazione di una rinuncia alla strategia estremistica richiesta dalla fazione moderata israeliana, consistente nell'abolizione della promessa di aiuto economico alle famiglie dei palestinesi che muoiono nel compimento di azioni terroristiche contro la popolazione israeliana.

Questo soccorso potrebbe essere sostituito da un programma più generale di aiuti alle famiglie indigenti. Una Risoluzione del Congresso americano che richiede all'Autorità palestinese questa rinuncia è già depositata presso la Commissione affari esteri della Camera.

Il legame tra la pace mediorientale e l'amministrazione Trump si esprime chiaramente nell'attività finora in gran parte segreta svolta dall'emissario del Presidente americano, il suo genero Jared Kushner, ebreo ortodosso, che ha compiuto finora diverse missioni di studio della situazione, rivolte alla ripresa del negoziato israeliano-palestinese.

Del gruppo presieduto da Kushner fanno parte il negoziatore del Consiglio di sicurezza americano Jason Greenblatt, l'Ambasciatore americano in Israele, David Friedman – anche questi due ebrei – e la Vice Direttrice del Consiglio Nazionale di Sicurezza Dina Powell, cristiana copta di origine egiziana.

Il potenziale della missione di Kushner si è accresciuto quando esso ha coinciso con un quasi colpo di stato in Arabia Saudita, sboccato nella concentrazione del potere nel Principe ereditario Mohammed bin el Salman, nipote del Re saudita incapacitato, quest'ultimo, da deterioramento senile.

Nelle mani di due uomini tutti e due sulla trentina, Kushner, un ebreo praticante ma a cui vengono attribuite posizioni moderate e anti-dogmatiche nel perseguimento di un accordo d'importanza vitale, e bin el Salman, mussulmano della parte sunnita e della corrente conservatrice wahabita (come tutta la famiglia saudita), ma cui viene ugualmente attribuito uno spirito pragmatico e di critica dell'assolutismo religioso con cui si identifica la sua dinastia.

Il progresso messo in moto dal Governo egiziano d'intesa evidentemente con il Presidente Trump ha assunto da un momento all'altro una notevole forza, tanto da indurre un inviato dall'Autorità palestinese a Washington, Husam Zomlot, a dichiarare in un'intervista con il *New York Times*: "Noi crediamo che sia in atto un'opportunità storica, e non risparmieremo sforzo per sostenere l'investimento del Presidente Trump in un futuro migliore".

È ormai famosa la "notte bianca" che i due giovanotti, Kushner e bin Salman, hanno trascorso per promuovere una strategia di pace all'interno della stessa Arabia Saudita dove la situazione è tuttora fluida per lo scontro tra l'Arabia Saudita e lo Yemen, la fazione terroristica sostenuta dall'Iran; infine per un accordo tra Israele e i Palestinesi sembra indicativa di una volontà di compromesso.

Un giudizio non negativo su quello che sta avvenendo è provenuto dalla più inaspettata delle fonti, il Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu, che, per la prima volta, nel definire la ripresa di una trattativa con i Palestinesi, si è astenuto dalle consuete pregiudiziali negative affermando: "Stanno cercando di arrivare a una visione *out of the box*", cioè quella visione priva di partiti presi che gli israeliani hanno finora sempre citato come premessa irrinunciabile verso un accordo.

L'ammorbidente di Netanyahu può essere connesso all'indebolimento politico derivato dall'istruttoria giudiziaria in corso contro di lui per l'accusa di corruzione. Ciononostante indica per la prima volta l'apertura di uno spazio in cui dibattere il vitale problema del rapporto tra Israele e la popolazione palestinese.

In questo senso la posizione personale del *premier* palestinese trova riscontro in quella di Trump, per il quale il raggiungi-

mento di quello che ha a suo tempo definito “*the ultimate deal*”, cioè l'accordo, più difficile ma di importanza vitale mai tentato da un Governo degli Stati Uniti che avrebbe un peso straordinario ai fini di redimere la sua presidenza dalle deficienze di ogni genere che finora le sono state addebitate.

Se toccasse a Trump di conseguire quella soluzione diplomatica di un conflitto che il Presidente Clinton, quando era in carica, definì “la causa di almeno il cinquanta per cento” delle convulsioni in atto da quasi vent'anni in una delle regioni più vulnerabili del globo, tutte le gravi pecche che finora gli sono state rinfacciate assumerebbero il peso di peccati veniali e anche la situazione interna americana ne riceverebbe sicuramente un poderoso impulso verso la normalità.

Quanto alla stabilizzazione auspicabile in seguito alla conclusione della guerra civile siriana, essa potrebbe avere la forma di un compromesso tra le due nazioni che capeggiano le opposte fazioni religiose islamiche.

Da un lato l'Iran che, con l'appoggio russo, vuole creare una fascia territoriale con sbocco sul Mediterraneo retta dalla fazione sciita, che si estende all'Irak (anch'esso di maggioranza sciita) e al Libano dove le varie fedi sono abituate al compromesso, e si appoggia verso est anche all'Afganistan e al Pakistan. Dal lato opposto, cioè sunnita nelle sue varie correnti, l'Arabia Saudita con l'appoggio dell'Egitto e degli Stati Uniti.

Di fronte a questo schieramento, ma non necessariamente in opposizione allo stesso una volta che la sua situazione interna degli arabi si fosse effettivamente cristallizzata in maniera non violenta, si trova Israele, con dietro le spalle gli Stati Uniti e l'Occidente. Non è detto che uno schieramento di questo genere non potrebbe conferire alla regione una stabilità a lunga scadenza.

Anche il velenoso, viscerale antagonismo tra le due sette religiose islamiche che si raggruppano nella confessione sunnita e in quella sciita ne riceverebbe un ammorbidimento e una spinta forse analoga a quella formula di pacifica coesistenza che nel mondo cristiano è in atto da quattro o cinque secoli, dopo decenni di sanguinosi conflitti generati dalla riforma protestante.

Parole incoraggianti in questa direzione sono state attribuite mesi fa al Presidente iraniano Hassan Rouhani, uomo di pace garantita da posizioni di forza, le cui tendenze trovano un riscontro in quelle del moderno Principe saudita.

In questo quadro potrebbe anche trovare fine l'assurdo disaccordo tra le due principali potenze del mondo devote alla libertà religiosa, cioè gli Stati Uniti e la Russia, un ravvicinamento verso cui Trump ha sempre cercato di lavorare e che recentemente ha espresso in modo sintetico con queste parole: "L'accordo tra gli Stati Uniti e la Russia non è, come dicono, una cosa cattiva. È una cosa buona, anzi molto buona".

Con il suo valore anche ai fini di una ripresa, da lungo tempo agognata, della trattativa per un disarmo atomico, il ristabilimento dell'intesa tra Stati Uniti e Russia, la cui enorme importanza è stata dimostrata nei fatti anche da quel tanto di collaborazione prodottosi nell'offensiva contro l'ISIS e per la composizione della guerra civile siriana, sarebbe apprezzato sul piano interno americano e sul piano mondiale, al punto da rialzare definitivamente le azioni della presidenza americana.

Il grave grattacapo, che in parallelo con gli sviluppi nel Medio Oriente affligge la oberata Amministrazione Trump, è quello generato dalla strategia di sfida intrapresa sul piano nucleare contro gli Stati Uniti dalla Corea del Nord.

Questa controversia sembra del tutto indipendente dall'intrico di problemi che viene riassunto nella definizione "stabilità nel Medio Oriente", ma in realtà non lo è, perchè il nesso con gli altri impedimenti alla pace sul piano mondiale, espresso nella maniera più terrificante dai confronti sul piano nucleare non manca mai, anche se negli Stati Uniti si fa di tutto per nascondere, e per nascondere al tempo stesso e come sempre l'enorme peso che alla superpotenza americana deriva dal suo impegno di protezione d'Israele. Cito in proposito solo una recente dimostrazione.

Nell'apparire nel Settembre scorso davanti al consesso delle nazioni radunato come ogni anno in occasione dell'apertura dell'Assemblea generale dell'ONU, il Ministro degli esteri nordcoreano Ri Yong Ho ha concluso il suo discorso con queste parole:

“L’ingiusto, spregevole comportamento di quanti chiudono gli occhi davanti alle atroci azioni del Governo d’Israele, mentre condannano poi in ogni maniera soltanto quelle del Governo siriano, che combatte per proteggere la sovranità nazionale e la sicurezza non può essere più oltre tollerato. Il Governo della Repubblica democratica e popolare coreana difenderà certamente la pace e la sicurezza con la sua potente deterrenza nucleare, contribuendo al tempo stesso alla salvaguardia della pace e della sicurezza mondiali.”

Nessun giornale o altro medium americano ha riportato questa frase conclusiva, che è invece molto saliente per illustrare il “link”, il rapporto che sempre esiste nel contesto mondiale tra le controversie più brucianti come quella israelo-palestinese, anche quando distano sul piano geografico decine di meridiani e di parallele, ma quando sullo sfondo abbiano una componente nucleare, come quella che esiste, ad esempio, tra l’arsenale nucleare che Israele ha per primo introdotto nel Medio Oriente e l’Iran, che non ha abbandonato il suo intento di dotarsi dell’arma atomica.

Antagonismi come questo, e come quello esistente da decenni tra Pakistan e India, alimentano d’altra parte la proliferazione atomica nel mondo e allontanano *ad infinitum* la possibilità di un progresso verso il disarmo nucleare.

Sembra assurdo sollevare questo aspetto apparentemente secondario della conflittualità mondiale, quando ne esistono altri molto più acuti e attivi, ma il rischio insito in armi capaci di immensa distruzione e capaci di spazzare ogni vita umana non solo da intere città, ma a da intere regioni, esiste sempre, mentre i teoremi della proliferazione e della guerra nucleare non sono sufficientemente studiati.

Per esempio, non si affronta il fatto che anche le grandi potenze nucleari, come quelle che compongono il supremo organo delle Nazioni Unite, non possono procedere al disarmo che è loro imposto per legge dagli accordi di non proliferazione, fino a quando l’arma nucleare continuerà ad essere usata come ultima istanza difensiva da piccole nazioni come la Corea del Nord, il Pakistan o Israele.

Da questa considerazione ne segue un'altra, riguardante la possibilità che dalle piccole nazioni l'arma finisca nelle mani di gruppi non governativi, possibilità che rimane come un richiamo sempre presente alla necessità di raggiungere ad ogni costo accordi di stabilità, come quello perseguito attualmente per un accordo tra il mondo islamico e Israele e per una rappacificazione tra il mondo islamico e quello giudaico-cristiano.

In questo senso, il conflitto in atto tra gli Stati Uniti e una piccola nazione, per di più corrotta e instabile come la Corea del Nord, sembra un momento di passaggio in direzione del giorno in cui un'arma atomica potrebbe cadere in mani non governative.

Quando in America si discute del problema del terrorismo – attualizzato ormai quasi ogni giorno dall'eruzione di un atto terroristico commesso in una qualsiasi regione del mondo con vasti effetti mortali, in un'epoca che sembra poter essere definita dalle dimensioni mitiche ormai assurte nella coscienza nazionale dal cosiddetto “nine eleven”, cioè da quell'undici Settembre del 2001 in cui una squadra di aerei di linea andò a spezzarsi contro i grattacieli di New York e la cittadella del Pentagono – accanto alle deplorazioni viene qualche volta sollevato l'argomento che per fortuna, da sedici anni a questa parte nessuna azione terroristica su quella scala è stata mai più compiuta.

Questo tipo di consolazione contribuisce a rinviare i sacrifici necessari per affrontare il problema del disarmo nucleare, ma è una consolazione indebita e errata, perchè ogni giorno sussiste la possibilità che distruzioni su una scala ben più gigantesca, una scala veramente apocalittica, possano essere scatenate con intenti terroristici da gruppi e perfino individui a cui riesca di munirsi di ordigni nucleari.

La fabbricazione di un ordigno terroristico non è più di una complessità tale da non poter essere conseguita su un piano privato; nè in Paesi come la Corea del Nord o il Pakistan (a uno scienziato di questa seconda nazione è già dovuto il progresso dell'Iran verso un armamento atomico) è inconcepibile che armi atomiche passino dagli arsenali governativi a gruppi privati.

Se l'ISIS, per esempio, è in via di disgregazione, non è da escludere che gruppi o individui che ne facevano parte riescano

a impadronirsi di questo tipo di armi. O si pensi al Taliban, che attualmente governa vaste regioni in Afganistan, e che è già munito di un modernissimo armamentario. Per non parlare di regioni in cui regna l'anarchia, come la Somalia e la Libia.

Prima che l'eventualità di armi atomiche in mani non identificabili e non suscettibili di dissuasione o *deterrence* reciproca si realizzi, è sperabile che si ottenga veramente quell'incentivo a raggiungere "out of the box", come ha detto Netanyahu, la soluzione di quei conflitti apparentemente insanabili, da cui potrebbe provenire la scintilla di distruzioni di una vastità finora solo debolmente intuita.

Mauro Lucentini

TRUMP E L'INCOERENZA DELLA POLITICA PER L'IRAN

di Marino de Medici

Tra i tanti busillis che aggravano il conflitto tra l'America di Donald Trump e la conturbante realtà dell'Iran contemporaneo quello che più sconcerta le diplomazie dei Paesi alleati e amici degli Stati Uniti è l'incapacità del Presidente americano di prendere in considerazione il pericolo che la bellicosità della sua retorica contro l'Iran possa aprire la scatola di Pandora della proliferazione nucleare nel Medio Oriente.

Considerando che le minacce di Trump di rescindere l'intesa JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) non hanno alcun effetto sulla *leadership* dell'Iran, e meno ancora sulla possibilità di una rinegoziazione dell'Accordo controfirmato dagli alleati europei, quel che nuovamente emerge è il pericolo di un'azione preventiva in Iran da parte di Israele.

Non vi è dubbio che il comportamento del Presidente Trump sorregge disegni distruttivi del *premier* israeliano Netanyahu tali da ricreare la pesante atmosfera degli anni in cui Israele minacciava di agire autonomamente contro la minaccia nucleare iraniana, sulla falsariga del "colpo chirurgico" di Menahem Begin contro il reattore iracheno di Osirak nel Giugno del 1981.

Rispetto all'Operazione Opera di quell'anno, la prospettiva di una nuova operazione bellica è profondamente diversa, dal momento che è impossibile confrontare il successo operativo di un attacco contro un singolo sito con una vasta ondata di attacchi contro decine di presidi ben protetti a distanza di migliaia di chilometri. Un'operazione di stile comando contro un solo presidio è oggi inconcepibile.

MARINO DE MEDICI è stato per molti anni corrispondente dagli Stati Uniti del quotidiano "Il Tempo". Attualmente, collabora con pubblicazioni italiane e straniere.

Un attacco preventivo costituirebbe di per se una effettiva dichiarazione di guerra all'Irak. La storia militare insegna che le aspettative di un conflitto di breve durata e di costo contenuto non sono realistiche mentre una guerra scatenata da attacchi aerei – senza il ricorso a ordigni nucleari – non mancherebbe di trascinarsi per anni, senza chiari risultati strategici. Basti ricordare a tale proposito il *blitzkrieg* del 1980 lanciato da Saddam Hussein contro l'Iran, giudicato un avversario debole e senza appoggi internazionali, che scatenò una guerra di otto anni.

Gli analisti internazionali non hanno dubbi: un attacco israeliano contro l'Iran, quale che sia la caratteristica distruttiva, condurrebbe inevitabilmente alla situazione che Israele intende prevenire, una decisione iraniana di abbandonare l'intesa nucleare ed il Trattato di non proliferazione e di abbracciare l'opzione di produrre armi nucleari.

Di fatto, tutto quello che gli Stati Uniti e i cinque *partner* avevano faticosamente realizzato, scongiurando l'accesso dell'Iran ad armi nucleari, svanirebbe di colpo.

Israele, che di quell'Accordo era in fondo il maggior beneficiario, si troverebbe ad affrontare una realtà nuova e ben più minacciosa con l'incombente pericolo di una corsa regionale alle armi nucleari.

Gli Stati Uniti sarebbero i veri perdenti in quanto impegnati a preservare e rafforzare il regime di non proliferazione. In questa veste, non possono essere coinvolti in un attacco lanciato da una potenza nucleare, né tollerare che un tale Paese non sottoposto ai vincoli del trattato NPT, quale è Israele, attacchi l'Iran che è firmataria dello NPT e sottoposta al più rigido ed invasivo regime di ispezioni nella storia.

A giudizio della IAEA e degli stessi organi di *intelligence* americani, l'Iran osserva gli obblighi imposti dall'intesa nucleare e non agisce con alcun intento di produrre ordigni nucleari. Su questa base, non può essere accusata di aver “violato l'intesa”.

Il Presidente Trump non ha formalmente ventilato una tale accusa, ma ci è andato molto vicino. Il 13 Ottobre 2017, si è rifiutato di certificare che l'intesa nucleare rispettata ed ha in pratica scaricato sul Congresso la decisione se imporre nuova-

mente sanzioni a carico dell'Iran, un passo che inevitabilmente porterebbe alla cancellazione dell'intesa.

Trump ha elencato tre condizioni per l'imposizione di nuove sanzioni: primo, lo sviluppo di un missile balistico intercontinentale; secondo, il rifiuto dell'Iran di negoziare un'estensione dei vincoli posti alle sue attività nucleari; e terzo, l'esistenza di prove della volontà dell'Iran di produrre un'arma atomica in meno di dodici mesi.

In uno qualsiasi di questi tre casi, gli Stati Uniti si riservano di denunciare l'accordo.

La reazione iraniana non si è fatta attendere. Il Presidente Hassan Rouhani ha fatto sapere che l'Iran non prenderà in considerazione alcun emendamento dell'intesa. Quanto agli altri firmatari, i Governi inglese, francese e tedesco hanno prontamente esortato il Presidente Trump a rispettare il Trattato.

Quel che più preoccupa le diplomazie alleate è l'evidente indisponibilità del Presidente americano a considerare le "*certifications*" come strumenti di controllo che esulano da altri contenziosi. La spiegazione della pervicacia di Trump a tale proposito è generalmente connessa all'incessante opera del Presidente volta a smantellare e denigrare tutti gli Accordi negoziati e sottoscritti dal suo predecessore Barack Obama.

I consiglieri presidenziali, in pratica il nucleo dei militari, lavorano da tempo ad un compromesso che permetta di modificare certi aspetti non vincolanti dell'intesa nucleare, ma senza condurre ad un abbandono americano dell'Accordo stesso. Per contro, è più che evidente che i *partner* europei non accettano alcuna scappatoia del genere.

Di fatto, in termini cauti ma espliciti, hanno comunicato a Washington che reagirebbero con un "*push back*", qualora gli Stati Uniti dovessero annunciare misure punitive, sotto forma di sanzioni secondarie, per quella aziende europee che dovessero mantenere rapporti commerciali con l'Iran.

Per tornare ai busillis cui si accennava in apertura, quello a lungo raggio che lascia più perplessi gli alleati è la ricaduta di una scelta strategica americana a favore di un "*understanding*" tra l'Arabia Saudita e Israele, nemici giurati dell'Iran.

Entrambi fanno affidamento sugli armamenti che ricevono dall'America, i sauditi dietro versamento di miliardi di dollari e gli israeliani gratuitamente.

Una strategia americana ispirata alle necessità della pace regionale dovrebbe avallare una parità economica piuttosto che quella militare, favorendo un dialogo inteso a ridurre il pericolo di un confronto saudita-iraniano.

La comunità internazionale sarebbe più che disposta a favorire questo processo, fornendo sostegno politico ed assistenza tecnica. Quest'ultima, in fin dei conti, potrebbe fortemente incentivare la stabilità economica dell'Arabia Saudita che l'emergente *leadership* di Riyadh, nella persona del Principe ereditario Mohammad bin Salman, intende conseguire attraverso i piani di riforma di Vision 2030.

La speranza dell'*establishment* di Washington è che il Congresso, chiamato da Trump a decidere il da farsi, decida di non far niente. I senatori hanno sessanta giorni dopo la cosiddetta "*decertification*" per imporre nuovamente le sanzioni ai danni dell'Iran che erano state sospese ai termini dell'accordo JCPOA (con soli cinquanta voti a favore).

Una nuova tornata di sanzioni richiede ora sessanta voti; i Repubblicani sono a favore, i democratici contrari. I Repubblicani hanno fatto dell'opposizione all'Accordo un cavallo di battaglia nelle elezioni primarie del 2016, assecondati dalla potente *lobby* ebraica AIPAC. L'Accordo era stato bollato dal *premier* Netanyahu e dall'AIPAC come "un errore storico", ancor prima che venissero comunicate le sue clausole.

Queste prevedono la rinuncia iraniana a tutto il suo uranio altamente arricchito ed al 97 per cento dell'uranio con basso arricchimento. Le centrifughe sono ridotte da 19.000 a 6.000, mentre l'impianto di arricchimento è convertito in un centro di ricerca e sviluppo.

Queste ed altre misure escludono che l'Iran possa realizzare alcun avanzamento nucleare per almeno 15 anni.

Il fatto centrale segnalato a Washington è che la comunità di *intelligence*, lo stesso Pentagono ed i funzionari preposti alla sicurezza nazionale hanno pubblicamente testimoniato che l'Iran

osserva i termini dello JCPOA.

Sul piano nazionale, otto rilevamenti demoscopici hanno accertato che oltre il 50 per cento degli americani approva l'esecuzione dell'Accordo. Questo giudizio appare anzi rafforzato dalle più recenti inchieste. La CNN ha registrato il 67 per cento a favore.

Non è difficile ravvisare il fondamentale motivo dell'opposizione saudita all'evolversi della situazione iraniana. Diversamente dalla spietata opposizione del Governo Netanyahu in materia nucleare, quel che assilla i governanti sauditi è la misura in cui l'Iran sta occupando il vuoto strategico che si è venuto a creare a seguito dei conflitti regionali, ma soprattutto della sostanziale eliminazione, dopo Saddam Hussein, dei Talibani, ad opera degli Stati Uniti.

Ma la vera partita è quella che si gioca sul futuro, a cominciare dall'Iran dove una nuova generazione, più laica e più evoluta, appare decisa a porre fine all'isolamento internazionale dell'Iran.

Il fattore che portò l'Iran al tavolo di negoziato fu la prospettiva di sanzioni globali, cui partecipavano i Paesi asiatici.

Al momento attuale, nessuno può affermare che l'intesa con l'Iran sia perfetta, ma come avverte Jessica Mathews, l'Accordo in questione "a malapena rassomiglia all'intesa che gli oppositori denunciano". I suoi termini non forniscono alcuna "copertura" per un programma sotterraneo di sviluppo nucleare.

Se l'Accordo dovesse crollare, le ispezioni invasive non fornirebbero più alcuna assicurazione che l'Iran non sia impegnata a sviluppare armi nucleari.

La Mathews si chiede quindi in base a quale logica perversa agisca l'Amministrazione Trump, che si dice preoccupata da quel che potrebbe accadere tra un decennio, nel proporre l'eliminazione dei vincoli esistenti, permettendo in tal modo l'avvio di programmi di sviluppo nucleare in Iran?

In conclusione, la finestra di sessanta giorni che si è aperta al Congresso sul futuro dell'accordo JCPOA determinerà gli sviluppi non soltanto a Washington, dove le discussioni di politica estera sono stravolte dalla crisi parlamentare repubblicana, ma

a Teheran, dove il Presidente Hassan Rouhani fatica a prevalere sullo zoccolo duro della Guardia Rivoluzionaria Islamica.

Se il dibattito circa l'Iran tra l'Amministrazione Trump e gli alleati europei dovesse aggravarsi, il vincitore sarebbe il terzo incomodo, la Russia di Putin.

Ed ancora, se la politica belligerante di Trump dovesse effettivamente innescare l'avvio di un programma nucleare in Iran, gli Stati Uniti si troverebbero in una situazione in cui dovrebbero scegliere se accettare uno Stato con armi nucleari ovvero attaccarlo di conserva con Israele, ben sapendo che l'Iran costituirebbe un avversario formidabile.

La realtà è che gli americani ne hanno avuto abbastanza delle guerre mediorientali all'insegna del cambiamento di regime. Un altro esiziale conflitto nel Medio Oriente non è nell'interesse degli Stati Uniti.

C'è solo da augurarsi che le deficienze politiche e strategiche di Donald Trump risultino in un accomodamento come quello che prevale a Cuba, dove Trump ha avversato la riconciliazione intrapresa da Obama, ma ha lasciato le cose pressapoco come erano.

Analogamente, gli Stati Uniti non cesseranno di condannare l'Iran, ma l'Accordo resterà in piedi per il semplice fatto che rappresenta l'unica garanzia che l'Iran non divenga uno Stato nucleare.

Il giorno in cui Washington accetterà il coinvolgimento internazionale dell'Iran incoraggiandone lo sviluppo economico è certamente lontano, ma la via non mancherà di aprirsi ad un Presidente consapevole dei reali interessi dell'America.

Marino de Medici

LA PROTEZIONE DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE DAGLI ATTACCHI INFORMATICI E L'IMPORTANZA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

di Stefano Costalli e Alessandro Fasani

Il cyberspazio è un ambiente con caratteristiche uniche, che lo distinguono dai classici spazi comuni globali (o “global commons”), ossia gli oceani, i cieli, lo spazio profondo e l’Antartide.

Prima di tutto, non è un ambiente naturale, ma creato dall’uomo e composto da macchine, cavi e sistemi di comunicazione.

La sua essenza è costituita da pacchetti di dati scambiati attraverso sistemi di comunicazione e dalle apparecchiature fisiche, come i *computer* o i *server*, che servono a modificarli e a immagazzinarli, oltre che dai programmi usati per far funzionare tali apparecchiature.

Contrariamente a quanto spesso si pensa, *internet* non esaurisce il cyberspazio, ma ne è soltanto la porzione dedicata allo scambio di dati virtuali visibile e navigabile dall’utente contemporaneo (Hook e Norman, 2004).

STEFANO COSTALLI è ricercatore in Scienza Politica presso l’Università degli Studi di Firenze e Research Fellow presso il Michael Nicholson Centre for Conflict and Cooperation dell’Università di Essex. I suoi studi sono apparsi su riviste italiane e internazionali, fra cui *British Journal of Political Science*, *International Security*, *Journal of Peace Research*, *Political Geography*.

ALESSANDRO FASANI sta completando un dottorato di ricerca presso l’Università degli Studi di Milano, dove studia le modalità di *retaliation ed escalation* all’interno di conflitti informatici tra Stati. I suoi interessi vertono sulla cybersecurity nazionale e sulle modalità di impiego delle armi informatiche da parte degli Stati. È autore di capitoli pubblicati da Springer, Aracne Editrice e Vita & Pensiero.

Un'altra peculiarità del cyberspazio consiste nel fatto che individui e organizzazioni sono proprietari di tutte le infrastrutture che lo costituiscono ed esse sono collocate in luoghi soggetti alla sovranità di uno Stato (Posen 2003), con l'eccezione delle trasmissioni satellitari e dei cavi sottomarini.

Inoltre, la maggior parte delle strutture materiali che compongono il cyberspazio sono di proprietà privata. Il settore privato ha sempre avuto un ruolo predominante nella creazione di tecnologia per il cyberspazio, lo sviluppo delle politiche relative a *internet* e la difesa contro le intrusioni nei *network*.

Emerge dunque un interessante contrasto: la parte virtuale del cyberspazio è per definizione senza confini, ma la sua parte fisica è strettamente limitata da confini e legislazioni nazionali.

Seguendo gli insegnamenti di Mahan e Douhet, si può sostenere che il controllo di uno spazio comune globale, e quindi delle rotte che lo attraversano, distingue le grandi potenze dagli altri Stati. Da questo punto di vista, il cyberspazio non è diverso dagli altri spazi comuni globali: gli Stati vi si combattono e cercano di controllarlo.

La domanda è se un singolo attore possa davvero dominare sugli altri nel cyberspazio. Nell'interpretazione prevalente, gli Stati Uniti dominano aria, mare e spazio, ma quale è la situazione nel cyberspazio?

In estrema sintesi, gli USA possiedono il più grande apparato tecnologico del mondo e l'episodio Stuxnet ha provato che sono capaci di attaccare infrastrutture in altri Paesi, oltre a poter influenzare i maggiori attori privati che agiscono in questo ambiente, come *Apple, Microsoft, Google, Facebook* e *Twitter* (1).

Tuttavia, la supremazia indiscussa degli USA è terminata nel 2015. Nello stesso anno, infatti, la Russia ha dimostrato di poter attaccare delle reti elettriche e di poter influenzare elezioni in Paesi stranieri, mentre attori privati sono stati capaci di rubare armi informatiche alla NSA e di usarle per creare ca-

(1) Sia la responsabilità degli USA per l'attacco Stuxnet che quella russa per le iniziative menzionate sotto non sono sostenute da prove certe, ma la letteratura è pressoché unanime in proposito.

os in alcuni ospedali inglesi e in altre infrastrutture nel mondo (Brandom 2017).

La crescente conflittualità presente oggi nel cyberspazio fa della protezione delle infrastrutture critiche degli Stati un tema di massima rilevanza per la sicurezza nazionale e internazionale.

Aumentare la sicurezza del cyberspazio è però molto complesso, a causa di un problema strutturale originario: il cyberspazio, o meglio le tecnologie create per sfruttarlo, come ad esempio *internet*, non erano state pensate per essere esposte a un ambiente aperto e privo di regolamentazione come quello attuale. Esso era nato come un progetto militare statunitense ed era stato originariamente concepito per essere usato soltanto da personale governativo e da ricercatori di alcune università americane.

Il cyberspazio, dunque, non è nato per essere uno spazio comune globale, né per essere sicuro, poiché la sua sicurezza era garantita dall'affidabilità del personale destinato a usarlo.

A fronte di questo problema strutturale, la sicurezza informatica è ormai una priorità per la sicurezza nazionale di molti Paesi, ma se si vuole che il cyberspazio mantenga la sua funzione di ambiente in espansione attraverso cui passano flussi di comunicazione sempre più ingenti, l'unica via percorribile passa per la cooperazione internazionale e la cooperazione fra Governi e attori privati.

Protezione dell'accesso e aumento della conflittualità

La maggior parte della popolazione terrestre ha accesso al cyberspazio in questo preciso istante. *Computer* portatili o fissi, *smartphones*, *tablet*, fino ai terminali per la gestione di infrastrutture critiche sono tutti punti di ingresso al cyberspazio.

La sicurezza dell'accesso però non è garantita. Notizie recenti mostrano che i Governi possono bloccare l'accesso al cyberspazio da parte dei propri cittadini o accedere a informazioni private degli utenti di *internet*.

Un'altra caratteristica centrale del cyberspazio è quella di essere diventato una sorta di spazio comune fra gli spazi comuni globali (MNE 2013). Il cyberspazio influenza l'accesso a tutti

gli altri spazi comuni globali, accelerando e ampliando i flussi di informazioni fra loro.

Oggi le comunicazioni mondiali dipendono fortemente dall'interazione fra il cyberspazio e lo spazio extra-atmosferico. I satelliti permettono i collegamenti fra ambienti informatici diversi ovunque nel mondo, ma allo stesso tempo i sistemi spaziali dipendono dal cyberspazio per la sicurezza dei flussi di comunicazione.

Si potrebbe anche dire che i satelliti stessi fanno parte del cyberspazio. Per fare degli esempi, il traffico aereo, i sistemi di controllo dei droni e la navigazione GPS sono influenzati dal cyberspazio. Si tratta dunque di una dinamica in cui il cyberspazio espande le possibilità di vari settori – sia civili che militari – in vari ambiti, ma allo stesso tempo l'accelerazione nella diffusione della tecnologia amplia i confini sia fisici che virtuali del cyberspazio stesso.

Possiamo dunque sostenere che il cyberspazio esiste come ambiente a sé, ma che esiste anche una sovrapposizione fra esso e gli altri spazi comuni globali. Di conseguenza, è importante tenere presente che le vulnerabilità del cyberspazio risulteranno in una serie di vulnerabilità a catena, che coinvolgeranno gli altri ambienti, rendendo possibile, ad esempio, sabotare con strumenti informatici droni o aerei (Humphreys 2012; Schneier 2015).

Per queste ragioni è essenziale ottenere un livello di sicurezza globale nel cyberspazio. Anche se adesso è un ambiente in espansione, è molto probabile che diventerà congestionato come ogni altro spazio comune.

Questo succederà a causa del fatto che, come stiamo già vedendo, il numero degli attori che iniziano a popolare il cyberspazio – anche con posture aggressive – è sempre maggiore e presto si renderanno necessarie nuove regole.

Dato che la necessità di nuovi meccanismi regolativi è già percepita, includere il cyberspazio nella cornice degli spazi comuni globali dovrebbe aiutare a raggiungere la stabilità globale sul fronte della sicurezza informatica (Mather 2013).

La definizione di un quadro normativo globale resta, inoltre, di importanza capitale per regolare il comportamento degli Sta-

ti nell'arena del cyberspazio, così come il possesso e l'uso delle armi informatiche.

La stabilità del cyberspazio è un argomento difficile e delicato. Il cyberspazio è esteso a tutto il globo ed è allo stesso tempo complesso e a maglie larghe, così che inevitabilmente presenta delle imperfezioni.

Difetti sconosciuti nei sistemi informatici possono essere sfruttati e perfino venduti. Ciò è di particolare importanza perché, come vedremo meglio in seguito, in questo ambito l'attaccante gode di un vantaggio strutturale. Inoltre, l'attribuzione di un attacco non è sempre possibile e quindi la resilienza e la deterrenza, che si basano sulla certezza dell'attribuzione, sono obiettivi molto difficoltosi da ottenere.

Con l'aumento dei punti d'accesso al cyberspazio, dovuto alla crescente interconnessione per scopi personali, commerciali e militari, il cyberspazio necessita di un innalzamento nel livello di protezione. Gli ultimi anni sono stati infatti caratterizzati da una crescita degli attacchi informatici contro le infrastrutture critiche degli Stati, gli uffici governativi e le istituzioni economiche.

Questi attacchi sono stati sia di tipo diretto, mirati al controllo delle infrastrutture, che indiretti, ossia volti allo spionaggio e al furto di informazioni sensibili. Gli attacchi informatici, infatti, non si limitano più ad azioni su scala ridotta e i possibili obiettivi hanno natura sempre più critica.

Allo stesso modo, sta aumentando il potenziale delle conseguenze dannose che questi attacchi possono provocare sulle società.

Gli attacchi informatici costituiscono strumenti a basso costo (se confrontati con sistemi di armamento come missili e aerei) capaci di sfruttare i punti deboli delle reti informatiche che governano le infrastrutture critiche, come le centrali di produzione energetica, le cosiddette *smart grids*, ossia i sistemi di distribuzione di informazioni ed energia elettrica di ultima generazione, i sistemi bancari, le industrie che forniscono beni essenziali alle società e fanno funzionare l'economia globale.

Le implicazioni strategiche di questo fenomeno non vanno sottovalutate. Sia gli attacchi diretti che quelli indiretti sono or-

mai questioni di capitale importanza per le infrastrutture critiche odierne.

Anche se le minacce più gravi sono rappresentate dagli attacchi di matrice statale, il proliferare di attori diversi e, soprattutto, la molteplicità di vettori attivi oggi nel cyberspazio costituiscono difficoltà cruciali della protezione delle infrastrutture critiche da attacchi informatici.

Gli attori vanno dai singoli *hacker* isolati ai gruppi organizzati e guidati da un obiettivo comune come *Anonymous* o i ben più pericolosi *Shadow Brokers*, ai gruppi che organizzano frodi online, fino alle organizzazioni criminali che vendono droga e materiale pornografico su *internet*, o organizzazioni private che si dedicano allo spionaggio, ai terroristi informatici e, chiaramente, gli Stati.

I metodi variano fortemente in base agli attori e ai loro obiettivi. Il cyberspazio è un ambiente che favorisce l'asimmetria fra gli attori e avvantaggia l'attaccante; per questo anche i singoli *hacker* possono causare problemi alle infrastrutture governative.

Se è vero che finora gli attacchi informatici non hanno causato danni comparabili con le azioni di una guerra convenzionale (Lindsay 2013), i rischi non vanno sottovalutati e si avverte sempre più la necessità di normative nazionali e internazionali capaci di evitare che i rischi si trasformino in realtà.

Per quanto riguarda il rischio di attacchi diretti, un'attenzione particolare va riservata ai cavi sottomarini e ai satelliti. Le connessioni satellitari sono ancora molto care e così la maggior parte della connettività fra Europa e Nord America è garantita da cavi a fibra ottica posati sul fondo dell'Oceano Atlantico.

Un attacco ai loro punti di arrivo sulla terraferma costituisce uno scenario non irrealistico e causerebbe il blocco del traffico dati transatlantico (Lacroix et al. 2002).

Un attacco diretto contro i satelliti è al momento irrealistico, ma questi cruciali mezzi di telecomunicazione sono collocati contemporaneamente in due ambienti e serve dunque uno sforzo internazionale per proteggere efficacemente, anche in futuro, queste strutture che sostengono il funzionamento delle società contemporanee.

Le nuove minacce

Definire una specifica minaccia nel cyberspazio è un compito complesso. Nondimeno, possiamo considerare cyber-attacchi sia un'azione ostile che usi il cyberspazio come mezzo, sia un attacco mirato a danneggiare le infrastrutture fisiche che costituiscono la parte materiale del cyberspazio.

Vale la pena sottolineare che non esiste una chiara distinzione fra i due tipi di attacco. Si possono presentare sia attacchi mirati unicamente a compromettere la disponibilità, integrità e riservatezza dei dati, sia attacchi in cui si sfruttano le vulnerabilità dei dati per gestire l'*hardware*, con l'obiettivo di causare danni fisici alle infrastrutture.

Si pensa che il primo caso di attacco informatico possa essere avvenuto addirittura nel 1982, quando una presunta operazione della CIA avrebbe rilasciato una cosiddetta bomba logica (2) nel sistema di controllo del gasdotto Urengoy-Surgut-Chelyabinsk (in Siberia), causando un malfunzionamento che produsse una delle più grandi esplosioni degli ultimi 30 anni (Reed 2005).

Anche se la storia può non essere completamente vera, serve come prefigurazione di eventi attuali e mette in luce due punti principali.

In primo luogo, la manomissione dei sistemi dedicati al controllo e alla supervisione di acquisizione dati (SCADA) di infrastrutture critiche è un *modus operandi* riscontrato anche nel 2010 nell'attacco *Stuxnet* contro l'impianto per l'arricchimento dell'uranio di Natanz in Iran e, più recentemente, (Dicembre 2015) nell'attacco informatico contro la rete elettrica ucraina, che si presume sia stato effettuato dalla Russia.

Stuxnet ha rappresentato il punto di svolta negli attacchi informatici, perché è stato il primo caso in cui sono stati documentati danni a strutture fisiche.

Era, tuttavia, presumibile che non rimanesse un caso isolato, e infatti oggi sappiamo dell'esistenza dei virus "*CrashOverride*"

(2) Un particolare tipo di *malware* che si attiva solo a determinate condizioni. Può colpire sia *software* installato su sui *computer* che il *software* preinstallato su determinati *hardware*.

e “*Black Energy*”, realizzati appositamente per chiudere reti elettriche (Greenberg 2017).

In secondo luogo, si ritiene che in alcune occasioni gli USA abbiano fornito all’Unione Sovietica tecnologie difettose (Weiss 1996) e indipendentemente dalla plausibilità della notizia specifica, questo rimane tuttora uno dei principali punti di vulnerabilità per i sistemi di controllo delle infrastrutture critiche.

Questo tipo di vulnerabilità è anche più grave oggi, a causa della globalizzazione delle catene di produzione, in cui i prodotti informatici sono progettati, costruiti e assemblati in parti diverse del mondo, esponendoli alla possibile alterazione dei *microchip* e all’installazione di bombe logiche.

Dagli inizi del ventunesimo secolo è stato chiaro che il cyberspazio poteva diventare una nuova zona di guerra. È emerso così un dibattito, principalmente nel campo accademico delle relazioni internazionali, sull’esistenza o meno di una *cyber war*, una guerra informatica tra grandi potenze.

Tra i principali esponenti del dibattito possiamo trovare Thomas Rid, Timothy Junio, Erik Gartzke e Lucas Kello, ovvero alcuni tra i precursori degli studi sull’influenza della militarizzazione del cyberspazio sui concetti di pace e guerra.

Senza entrare nei dettagli, il dibattito ruota attorno alla definizione di “guerra”, declinata, come ad esempio nel caso di Rid, in modo clausewitziano.

Definire se il conflitto nel cyberspazio costituisca una “guerra” oppure no è sicuramente importante, ma è altrettanto importante tenere sempre conto che l’essenza stessa dell’ambiente informatico, in quanto non naturale, influisce fortemente sul modo di condurre un conflitto.

Gli attacchi in Estonia e Georgia, il virus *Stuxnet*, gli attacchi denominati *Flame*, *Duqu*, *Shamoon*, *Red October* e molte altre azioni a fini di spionaggio sono chiari esempi di una crescente conflittualità.

È altresì sempre più evidente che gli autori di questi attacchi non sono i ragazzini appassionati di *computer* dell’immaginario collettivo, ma organizzazioni dipendenti da Stati.

La prova è rappresentata dal fatto che la realizzazione di vi-

rus come *Stuxnet* richiedono programmi di ricerca dedicati e quantità di finanziamenti normalmente non disponibili agli altri attori del cyberspazio (Falliere, Murchu and Chien 2011).

Questa tendenza persiste e si sta anzi rafforzando con nuovi tipi di azioni, come i già citati attacchi contro le reti elettriche, i tentativi di influenzare importanti elezioni tramite il rilascio di comunicazioni e dati personali, la pratica degli attacchi con riscatto (attacchi che negano l'accesso a dati salvati in un *computer* e offrono la chiave per sbloccare le macchine previo pagamento di una somma di denaro, mirati a specifiche nazioni, come ad esempio gli attacchi (*Not*)*Petya* (Suiche 2017).

In generale, più uno Stato è interconnesso, più è vulnerabile ad attacchi informatici e ciò ha condotto gli Stati a considerare il cyberspazio come un ambiente da controllare, sviluppando misure sia offensive sia difensive.

Protezione delle infrastrutture critiche e cooperazione internazionale

La sua natura entropica, insieme alla possibilità di accesso globale non pianificato, alle tecnologie porose e alla debole *governance* fanno del cyberspazio un ambiente particolarmente vulnerabile (Lewis 2010).

Alla luce delle sue peculiarità, come ad esempio il fatto che le strutture che ne costituiscono la parte “reale” sono di proprietà di privati o governi, si pone anche la questione se sia effettivamente possibile controllare e “dominare” il cyberspazio, eccetto la porzione di infrastrutture già appartenenti a uno Stato.

È molto difficile, quindi, pensare a una soluzione unica per proteggere tutte le infrastrutture critiche, ma il coordinamento a livello internazionale è essenziale.

Una possibilità che è stata avanzata consisterebbe nel “dividere” il cyberspazio fra le attuali maggiori potenze informatiche, uno scenario che sarebbe basato su regole e accordi multilaterali (Silvestri 2012).

Il problema è che, come abbiamo accennato in precedenza, il cyberspazio è un ambiente che si sovrappone ad altri. Oggior-

no la tecnologia entra praticamente in tutte le attività umane delle società più avanzate ed essa sfrutta, e concorre a formare, il cyberspazio.

L'opzione menzionata non è irrealistica e in effetti la realtà odierna si sta muovendo verso quella direzione, ma non è detto che si tratti di uno sviluppo positivo. In effetti, stiamo assistendo alla cosiddetta "balcanizzazione" del cyberspazio.

In altre parole, a causa dell'assenza di un quadro normativo condiviso a livello internazionale e del numero crescente di Stati che utilizzano il cyberspazio per fini militari e di *intelligence*, molti Governi stanno progettando di porre in atto misure protettive, come ad esempio sviluppare sistemi operativi "nazionali" (che rompano il duopolio *Microsoft Windows – Apple OSX*) o nazionalizzare le catene di produzione.

Anche se i Governi sono i principali responsabili della salvaguardia delle società, il ruolo del settore privato nel cyberspazio è molto rilevante e gli Stati stanno facendo fatica a definire regole per il corretto comportamento in questo spazio comune globale.

Le infrastrutture critiche sono considerate nodi vitali sui cui sono basate le società odierne. Queste strutture forniscono energia elettrica, gestiscono lo smaltimento dei rifiuti e la sicurezza dell'acqua potabile.

Infrastrutture critiche sono poi i laboratori chimici e biologici, gli ospedali, i sistemi di trasporto pubblico e le strutture governative, incluse quelle deputate alla difesa dello Stato. È dunque essenziale proteggere queste strutture, per proteggere gli Stati stessi.

Il processo che conduce alla protezione e soprattutto alla resilienza di un'infrastruttura non è semplice e include due componenti: quella umana e quella tecnologica.

Per quanto riguarda la componente umana, è essenziale che tutti, dai massimi dirigenti – sui quali ricadono le maggiori responsabilità legate alle infrastrutture – al singolo utilizzatore finale, siano consapevoli delle importanti implicazioni che comportamenti errati o intenzionalmente dannosi possono avere non solo per l'infrastruttura, ma per tutto il Paese.

Le infrastrutture moderne hanno sistemi di controllo e sicurezza all'avanguardia, ma nei casi di centrali energetiche e reti elettriche costruite decenni fa, si è ricorso a un innesto di tecnologie moderne su impianti datati.

L'aggiornamento dei *software* gestionali, degli antivirus o la proibizione per gli utenti di collegare apparecchi privati ai sistemi informatici delle infrastrutture sono misure importanti e costituiscono le basi della cosiddetta "igiene informatica"; ma la protezione delle infrastrutture critiche di uno Stato richiede ben altro, ossia un approccio sistemico e coordinato.

Per quanto riguarda la sicurezza delle infrastrutture critiche, la soluzione migliore consiste nell'adozione di un approccio doppiamente olistico.

Un approccio cioè che, da un lato, coinvolga tutta la catena gerarchica interna all'infrastruttura, partendo dalla dirigenza, che dev'essere consapevole dei rischi reali corsi dall'infrastruttura e comunicare questa consapevolezza a tutti i dipendenti, i quali si dovranno attenere a norme di sicurezza che possono rivelarsi anche complesse.

Dall'altro lato, un approccio di questo tipo individua nella *partnership* pubblico-privato un suo punto di forza, dove lo Stato, responsabile della sicurezza del cittadino, impone degli standard e fa sì che le infrastrutture designate come critiche li rispettino.

In cambio, l'infrastruttura critica comunica allo Stato le proprie esigenze operative, in modo da ottenere una comunicazione costante, che porti alla formulazione di leggi strutturate *ad hoc* per le infrastrutture critiche nazionali.

Anche senza scivolare in approcci totalmente nazionali, rimane comunque indubbio che spetti agli Stati stabilire le norme necessarie, affinché le infrastrutture critiche si dotino di misure di sicurezza in grado di garantire un alto livello di protezione su scala nazionale e internazionale.

Molte infrastrutture critiche, infatti, sono vincolate fra loro e un attacco a una di esse può causare effetti *spillover* su altre infrastrutture collocate in altri Paesi.

A questo proposito, è interessante notare come, da un lato, il cyberspazio sia regolato a livello tecnico da uno standard accet-

tato a livello mondiale (il protocollo TCP/IP), ma, dall'altro lato, le norme legali variano da Paese a Paese.

Un accordo su base multilaterale riguardante le norme di comportamento nel cyberspazio aiuterebbe a evitare il proliferare di *standard* e regole differenziate.

Ma non è la situazione che stiamo vivendo attualmente, poiché esiste solo un esempio – molto recente, e che sarà approfondito successivamente – di regolamentazione comune, ed è a livello europeo. Poiché gli Stati hanno diversi livelli di capacità informatica, in base al loro livello di sviluppo tecnologico, attualmente molti tendono a regolare il cyberspazio internamente.

Nonostante ciò, molti sforzi sono compiuti a livello internazionale, sia con iniziative unilaterali che multilaterali, per dotare il cyberspazio di un quadro normativo simile a quello degli altri spazi comuni globali.

Si tratta di una sfida politico-diplomatica molto impegnativa, perché Stati come la Russia e la Cina non condannano gli attacchi informatici e anzi si ritiene che ne abbiano fatto e ne facciano tuttora largo uso.

Ciò è dimostrato dalla lunga serie di incursioni a fini spionistici da parte cinese svoltasi fin dal 2003 con l'operazione *Titan Rain*, che colpì i sistemi statunitensi alla ricerca di informazioni riservate, e dagli attacchi da parte della Russia contro Estonia, Georgia e, più recentemente, Stati Uniti (Oppermann, 2016).

Un'altra questione che differenzia la maggioranza della comunità internazionale dalla Russia e la Cina è costituita dal fatto che queste due grandi potenze ritengono che l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU) sia l'organismo più adatto a garantire l'accesso e la sicurezza del cyberspazio, mentre l'Unione Europea e gli USA sono più inclini ad affidare questo compito all'ICANN, un'organizzazione privata con sede in California.

Questo è anche un ottimo esempio di quanto possa divenire politicamente rilevante la tensione fra pubblico e privato nel cyberspazio, con ripercussioni nei rapporti fra le grandi potenze.

Da un lato, la Cina, dopo aver negato per anni di aver compiuto attacchi informatici contro gli USA, nel 2016 ha firmato

un accordo con l'Amministrazione Obama, in cui entrambi gli Stati si impegnano a cercare di bloccare ogni tipo di attacco informatico volto a fini commerciali.

I frutti di questo accordo devono ancora maturare, ma al momento sembra che le incursioni cinesi nel cyberspazio americano si stiano riducendo.

Rimane da vedere se si tratti di una scelta strategica, atta a distogliere l'attenzione dall'utilizzo del cyberspazio a scopo spionistico da parte della Cina, o ci sia un vero intento di collaborazione, che possa fungere da base per futuri accordi più vincolanti (Kumar et al. 2016).

Su un altro fronte, dando seguito a quanto deciso nel *summit* di Lisbona del 2010, il Consiglio Atlantico nel 2011 ha sviluppato una Politica di Difesa Informatica della NATO. Il punto centrale di questa politica è la protezione dei sistemi di comunicazione.

In base a quanto scritto nel documento, la NATO svilupperà requisiti comuni per tutte le infrastrutture nazionali ritenute critiche per il funzionamento e i compiti dell'Organizzazione, impegnandosi ad aiutare gli Stati membri a raggiungere un livello minimo comune di difesa informatica.

La NATO sta inoltre sviluppando programmi di formazione che consentano di mettere a riparo il tallone d'Achille della sicurezza informatica, ossia il fattore umano delle infrastrutture critiche.

Per quanto riguarda l'ambito più strettamente europeo, nel 2008 l'Unione Europea ha emanato la Direttiva 2008/114/CE per l'identificazione delle infrastrutture critiche nazionali e la valutazione delle loro necessità di miglioramento della sicurezza.

Dal 2005 è inoltre attiva l'Agenzia per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), che ha promosso varie importanti iniziative volte ad accrescere la resilienza delle infrastrutture critiche, come ad esempio la Partnership Europea per la resilienza (EP3R), gestita insieme alla Commissione Europea a partire dal 2013.

Sempre nel 2013, l'UE ha lanciato il Centro Europeo contro i Crimini Informatici (EC3) e un piano per la sicurezza informatica, l'accesso a *internet* e la libertà informatica (UE 2013).

Questo approccio proattivo alla protezione delle infrastrutture critiche e alla sicurezza informatica in generale si è rafforzato nel 2015, con la Direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informatici, la cosiddetta Direttiva NIS.

La Direttiva mira a definire uno standard comune di capacità informatiche fra tutti i membri dell'Unione e promuove un aumento della cooperazione e dello scambio di informazioni.

La normativa è entrata in vigore nell'Agosto 2016 e prevede che gli Stati membri la recepiscano nei rispettivi ordinamenti entro ventuno mesi, con sei mesi aggiuntivi per identificare gli operatori chiave nelle arene informatiche nazionali.

La Direttiva NIS rappresenta un importante e necessario rafforzamento sia del livello di sicurezza informatica europea, sia della cooperazione internazionale richiesta per affrontare i problemi della sicurezza informatica di questi anni, rappresentati dall'incremento degli attacchi a fini criminali (furti patrimoniali e di dati sensibili e riservati) contro Governi, aziende e imprese europee, ma anche dalla minaccia sempre più concreta di attacchi in grado di paralizzare infrastrutture critiche, quali ospedali e reti elettriche, come dimostrato dal *malware BlackEnergy/CrashOverride* e dal *ransomware (Not)Petya*, usati, rispettivamente, contro la rete elettrica e diverse organizzazioni ucraine nel 2016.

Un recente sviluppo in tema di sicurezza collettiva si trova nel comunicato del G7 del Maggio 2017. Durante l'incontro tenutosi a Taormina, le sette grandi potenze si sono unite nel definire il cyberspazio un bene pubblico, che necessita tutela e sicurezza, sottolineando l'importanza della protezione delle infrastrutture critiche legate alla finanza, alle telecomunicazioni e alla distribuzione energetica.

A tal proposito, uno degli obiettivi principali è la definizione di metodologie comuni per determinare il livello di sicurezza di tali infrastrutture e migliorarlo. In più, i Sette hanno evidenziato come sia fondamentale il supporto di organizzazioni non governative e del settore privato per migliorare la *cyber security globale* (Colombo, 2017).

Infatti, come già accennato, la maggiore necessità rimane una più forte cooperazione fra Governi e settore privato. Gli Stati

dovrebbero migliorare le norme sulla protezione delle infrastrutture critiche, ma soprattutto vigilare che tali strutture rispettino le normative previste.

La mancanza di comunicazione e coordinamento fra pubblico e privato sta rallentando la ricerca di normative efficaci, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale. Ciò è anche dovuto al fatto che le responsabilità maggiori in tema di misure difensive ricadono sui proprietari delle infrastrutture, che in definitiva stabiliscono un determinato livello di sicurezza informatica.

In molti casi, gli incidenti non sono neppure segnalati per timore che le notizie possano divenire di dominio pubblico, generando una perdita di fiducia da parte degli azionisti o dell'opinione pubblica in generale, che per le imprese private si può facilmente tradurre in perdite economiche.

Data l'importanza rivestita dal settore privato, è giusto segnalare che al suo interno si distinguono due campi: a favore e contro una maggiore regolamentazione.

Chi sostiene la prima posizione afferma che solo i Governi abbiano il potere di imporre regole al settore privato, creando e definendo così un livello comune di sicurezza informatica. Il settore privato, infatti, ha ormai dimostrato di non riuscire a farlo autonomamente.

Chi, invece, si oppone all'introduzione di nuove regolamentazioni lo fa con due argomentazioni opposte: da un lato, c'è chi ritiene che l'introduzione di norme fisse finisca per limitare la capacità del settore privato di migliorare le risposte agli attacchi e le misure di sicurezza informatica; dall'altro, chi semplicemente considera la sicurezza informatica troppo costosa e, dunque, non conveniente per le imprese private (Clarke 2005).

Al livello delle infrastrutture, la creazione di reparti ICT ben preparati, di un CERT o di un più specialistico ICS-CERT sarebbero di grande aiuto per aumentare le capacità di resilienza.

Si tratta di organizzazioni, solitamente finanziate dai Governi, dalle università, o tramite accordi fra questi enti, che raccolgono informazioni su incidenti informatici, producono rapporti di vulnerabilità, forniscono assistenza tecnica, programmi di formazione e producono ricerca applicata.

Occorre creare una consapevolezza mondiale delle enormi opportunità, ma anche dei seri rischi che il cyberspazio porta con sé. Per renderlo un ambiente sicuro, i Governi dovranno impegnarsi a tenere il passo della sua rapida espansione ed evoluzione. Ciò potrà accadere soltanto con una solida cooperazione internazionale.

Stefano Costalli e Alessandro Fasani

L'INTELLIGENCE STATUNITENSE

di Antonella Colonna Vilasi

Quando parliamo di *Intelligence* bisogna prendere in considerazione le estrinsecazioni istituzionali delle attività di *intelligence*, come i servizi di sicurezza, i servizi segreti e i servizi speciali.

Quegli apparati dello Stato che svolgono, in uffici governativi o in istituti a sé stanti a tal fine destinati, attività informativa ed operativa con mezzi non convenzionali, e non comuni ad altre Amministrazioni. La legittimazione di queste azioni viene per lo più in ragione del loro fine, ovvero la sicurezza dello Stato. La qual cosa si distacca nettamente dalla normali prassi per cui le comuni Amministrazioni, in uno Stato di Diritto, debbono rispondere al principio della legalità. Nel mondo dell'*intelligence* invece la "legittimità dei fini" viene a prevalere sulla "legalità dei mezzi".

Naturalmente è ben evidente questa netta dicotomia tra "legittimità dei fini" e "legittimità dei mezzi". Risulta necessario però, in difesa dei più alti interessi dello Stato, poter agire anche in evidente contrasto con la legalità formale.

Si pensi infatti che alle agenzie di *intelligence* è dato il compito di proteggere gli interessi vitali dello Stato da una serie di minacce che per loro stessa origine sono clandestine ed occulte. L'attività di contrasto deve quindi poter essere parimenti occultata, se necessario. Spesso per fare ciò si valica il confine delle

Pioniera degli studi di *intelligence* in Italia e studiosa di *intelligence* da oltre 20 anni, ha pubblicato più di 70 libri sulla materia. Tra cui: *The Intelligence cycle, The History of MI6, The History of the CIA, The History of the Italian Secret Services, The History of the Entite, The History of Mossad, and the History of the STASI*. - Pioneer in Intelligence Studies in Italy, during the last 20 years the author's research interests focused on Intelligence, the relation with the Political Science and the Intelligence cycle. With more than 70 books published on the topic; among them: *The Intelligence cycle, The History of MI6, The History of the CIA, The History of the Italian Secret Services, The History of the Entite, The History of Mossad, and the History of the STASI*.

legalità. Si pensi ad esempio alla raccolta clandestina di informazioni, che è considerata violazione del Diritto internazionale.

Per questo motivo è regola generale, non scritta per i Servizi di *intelligence* di quasi tutti gli Stati Occidentali, l'essere rigidamente separati dagli organismi di Polizia, sottostando direttamente alla guida dell'Esecutivo.

Per capirne il funzionamento bisogna entrare più nello specifico, nell'organizzazione dei Servizi di *intelligence* dei principali Paesi occidentali.

Bisogna accennare ad una prima grossa suddivisione in base al metodo organizzativo tra i Paesi dell'Alleanza Atlantica, ad eccezione di Spagna e Italia, ma valido per Australia, Nuova Zelanda e Svizzera, e quelli dell'ex Patto di Varsavia. Il primo metodo in oggetto, utilizzato dai Paesi atlantici, è il cosiddetto "binario", che dà preferenza alla divisione degli organismi competenti a svolgere attività di *intelligence* in due gruppi: quelli che operano all'estero e quelli che operano all'interno, generalmente per azioni di controspionaggio e di *security*.

Secondo questo sistema binario, è presente un unico servizio competente per l'estero – come la CIA negli Stati Uniti, il MI-6 nel Regno Unito, il BND in Germania, la francese DGSE, solo per fornire qualche esempio - e un servizio responsabile per le azioni utili agli interni. Un esempio classico è l'FBI negli Stati Uniti o il britannico MI-5.

Contrapposto al modello "*binario*" è il cosiddetto "*unitario*" che prevede un unico servizio di informazione e sicurezza competente sia negli affari esteri che negli affari interni, come era il celebre KGB. È generalmente il sistema preferito dai Paesi dell'ex Unione Sovietica e di quelli facenti parte dell'ex Patto di Varsavia.

Tuttavia anche i Paesi dell'ex blocco sovietico stanno via via adottando il sistema "*binario*", abbandonando quindi quello unitario.

L'intelligence statunitense

Nell'entrare nello specifico dell'organizzazione della comunità d'*intelligence* statunitense, è doveroso sottolineare che è tra le più

sviluppate e tecnologicamente avanzate del mondo, oltre che una delle più famose per i tanti meriti e per gli altrettanti demeriti.

Quello statunitense è un vero colosso nell'ambito dell'*intelligence* mondiale, con una comunità comprendente un centinaio di enti, dipartimenti e uffici che si occupano istituzionalmente di *intelligence*.

I tristi eventi dell'11 Settembre 2001 hanno però rivelato al mondo che per quanto possa essere grande la struttura di *intelligence*, è sufficiente una crepa nel sistema, anche la più piccola, per farlo crollare rumorosamente. È tuttavia innegabile che la *Intelligence Community* americana sia quanto di più completo nello scenario mondiale.

Essa è l'insieme delle agenzie federali, degli uffici e delle organizzazioni facenti capo all'Esecutivo e che conducono attività informativa e contro-informativa specifica in tutti i settori dell'*intelligence* nazionale, cooperando tra loro secondo le modalità e gli obiettivi fissati dall'*Executive Order* 123331-2, e riunendo di fatto l'insieme delle agenzie federali e abbracciando in questo modo l'intero arco dell'impegno nazionale statunitense nel settore *intelligence*.

Ufficialmente la comunità comprende 17 organizzazioni tra Agenzie, Dipartimenti e Uffici.

Otto di queste sono dipendenti direttamente dal Ministero della Difesa (DOD), e sono la DIA, per l'*intelligence* della Difesa, l'NSA, per la Sicurezza Nazionale, il NIMA, o Agenzia Nazionale per *Imaging* e *Mapping*, l'NRO, l'Ufficio Nazionale per la Ricognizione, l'*Air Force Intelligence*, il *Navy Intelligence*, e l'*Army Intelligence*, rispettivamente per forze aeree, navali e terrestri, oltre all'USMCI, l'*intelligence* del corpo dei *Marines*. A queste si affiancano le cinque non DOD, ovvero facenti capo a Dipartimenti diversi da quello della Difesa, come il Dipartimento di Stato, il Dipartimento dell'Energia, il Dipartimento del Tesoro, l'Ufficio Federale di Investigazione e il Dipartimento per la Sicurezza Interna. Staccata dalle altre e completamente indipendente, la *Central Intelligence Agency*, o CIA.

Quest'ultima è certamente la più legata, se non la più importante, all'interno della *Community Intelligence*. Basti pensare

che il Direttore della CIA è allo stesso tempo il direttore della *Intelligence Community*. Ed è costantemente informato da tutti gli altri membri della comunità.

Inoltre solo la CIA, la DIA, l'NSA, la NRO e la NIMA sono considerate a pieno titolo parte della comunità di *intelligence*, in quanto l'*intelligence* è il loro interesse primario. Le altre organizzazioni invece hanno solo un settore riservato all'*intelligence*. Ed è quello specifico settore a far parte della *Intelligence Community*. La *US Navy* ad esempio ha un Ufficio di *intelligence* navale membro della *Community*, il resto della Marina militare invece supporta il Dipartimento della Difesa in altre tipologie di missione.

Storicamente, la comunità d'*intelligence* statunitense è stata inizialmente condizionata, nel confrontarsi con il nuovo mondo multipolare, dalla precedente esperienza bipolare, con una sfida continua con il rivale sovietico, incentrata soprattutto sul confronto politico militare.

Il 1989 con il rapido e radicale cambio di scenario mondiale, ha determinato una completa ri-scrittura della funzioni dei Servizi americani, che si videro costretti ad una radicale riconversione di tutto l'apparato tecnologico e umano.

In particolare la CIA e la NSA, hanno orientato la loro presente struttura verso lo spionaggio economico, settore in cui gli Stati Uniti stessi erano divenuti soggetto passivo delle attività di ricerca offensiva di Francia, Germania, Giappone, Corea del Sud, Cina e di Israele.

Tale cambiamento fu caldamente sollecitato dalla stessa Amministrazione statunitense, specie durante la presidenza Clinton. Il nuovo *trend* imposto dalla Casa Bianca era di sostenere l'attività dell'industria americana. L'Ufficio Scienza e Tecnologia dichiarava, infatti, in uno studio preparato appositamente per il Presidente, che la stima del danno provocato dallo spionaggio tecnologico ed industriale condotto contro gli Stati Uniti, ammontasse quasi a cento miliardi di dollari.

Per altro, in verità, già nel 1971, un Memorandum del Presidente Nixon, in piena "presidenza imperiale", aveva stabilito l'ingresso nella "Intelligence Community" del Ministero del Te-

soro, al fine di coordinare gli sforzi informativi con le necessità della politica economica e finanziaria statunitense.

Bisogna rammentare la particolare situazione storica del momento, il dollaro in difficoltà, la sua svalutazione e quindi l'abbandono della parità aurea, proprio per la necessità di liberare gli Stati Uniti da quel grosso fardello (che li avrebbe perseguitati sino alla Presidenza Reagan) del debito pubblico e delle difficoltà nelle esportazioni.

Fin dal 1992, comunque, la CIA ha provveduto, per adempiere in maniera ottimale ai nuovi compiti, ad istituire una divisione specificatamente assegnata al settore: lo *Strategic and Business Group*, il cui scopo era di sostenere informativamente la politica estera voluta dall'Amministrazione, controllare i settori tecnologici d'interesse per la sicurezza nazionale ed esercitare, in collaborazione con l'FBI, il controspionaggio economico, oltre a tutelare le aziende dall'infiltrazione avversaria.

L'attività si traduce all'estero nel controllo dei funzionari delle aziende appaltanti lavori per il Governo federale, per evitare eventuali rischi di corruzione.

Quindi oltre all'attività della CIA, dell'FBI e della NSA, attiva con le operazioni di spionaggio elettronico di cui il sistema *Echelon* è parte integrante, opera l'*Office of Intelligence Support* del Ministero del Tesoro, deputato alla produzione di situazioni informative per i vertici del sistema economico e finanziario federale.

Ad affiancarsi all'attività istituzionale, vi sono le agenzie private di *intelligence* che costituiscono il complesso delle unità informative volute dalle stesse grandi imprese, per contrastare le rivali americane ed estere fin dagli anni '50.

Dal punto di vista culturale, tuttavia, l'*establishment* statunitense è diffidente nei confronti del supporto alle aziende private da parte dell'*intelligence* economica. Infatti vi è un'ostilità di fondo nei confronti dell'intervento pubblico e federale nell'economia, specie per quanto attiene il settore privato.

D'altro canto la tendenza politica americana è di ridurre al minimo le possibilità di un intervento pubblico sul privato. È decisamente più facile il contrario. Non sono impossibili le pres-

sioni sull'Amministrazione federale da parte di *lobby* molto potenti, capaci di indirizzare l'attività informativa ufficiale a favore delle varie componenti del singolo gruppo interessato.

Questo fatto risulta decisivo per individuare la relativa efficienza del sistema informativo economico, in quanto, per la paupologia di mezzi, tecnologie e stanziamenti, gli Stati Uniti dovrebbero essere all'avanguardia nel settore, invece, tuttavia, l'efficienza complessiva risulta inferiore, e di molto, a quanto Paesi come il Giappone e la Francia sono in grado di ottenere, avendo a disposizione strutture collaudate da anni e ben integrate nella vita economica. Questo è uno degli elementi fondamentali che possono ripartire nel multipolarismo le sfere di potenza (piuttosto che nell'unipolarismo).

Per quanto attiene, invece, alle rimanenti problematiche del multipolarismo, gli Stati Uniti, per la copertura globale delle sue agenzie d'*intelligence* e la possibilità d'intervento planetario, sono al passo nell'affrontare sfide come le guerre informatiche, scontri etnici, neoterrorismo o la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Essendo gli USA stessi un obiettivo "pagante", tutta la struttura di sicurezza nazionale è stata orientata alla difesa degli interessi nazionali, con specifiche capacità, da parte dell'FBI, nel settore batteriologico, e del Ministero dell'Energia, con la squadra d'intervento per emergenze nucleari (NEST – Nuclear Emergency Security Team).

Antonella Colonna Vilasi

Bibliografia

Alberts David S. e Papp Daniel S., *The Information Age: An Anthology on Its Impact and Consequences*, Washington Dc, National Defense University, 1997, da www.ndu.edu.

Bedin Tino, *Servizi segreti italiani con "licenza di reato"*, Gruppo Parlamentare della Margherita-L'Ulivo, intervento al Senato del 06 maggio 2003, da www.parlamento.it.

Commission on the Role and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: an Appraisal of U.S. Intelligence, Washington, 1 marzo 1996, da www.gpoaccess.gov/int/index.html.

Hill Eleanor, *Joint Inquiring Staff, The Intelligence Community's Knowledge of the September 11 Hijackers Prior to September 11/2002*, 20 settembre 2002, da www.fas.org/irp/congress/2002_hr/092002hill.html.

Samuel P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà ed il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 1997.

Infection diseases & more links, *Il controllo dell'infezione da Hiv-Aids nei Paesi a risorse limitate*, 9 ottobre 2003, da www.malinf.com/africa-aids.htm.

National Archives Federal Register, *The Provisions of Executive Order 12333*, 16 maggio 2003, da www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html.

National Intelligence Council, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, dicembre 2000, da <http://infowar.net/cia/publications/globaltrends2015>.

Parlamento della Repubblica italiana, Atti del Senato, Ddl n. 1513, *Modifiche ed integrazioni alla legge 24 ottobre 1977, n. 801, recante istituzione ed ordinamento dei Servizi per l'informazione e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*, 7 maggio 2003, da www.parlamento.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/17783.htm.

Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence, Congressional Reports: *Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11/2001*, 24 luglio 2003, da www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html.

Steele David R., *Information Peacekeeping: the Purest Form of War*, 11 marzo 1998, da www.fas.org/irp/eprint/cyberwar-chapter.htm.

Subcommittee on Terrorism And Homeland Security, *Counterterrorism Intelligence Capabilities and Performance Prior to 9-11*, Washington Dc, 17 luglio 2002, da www.fas.org/irp/congress/2002_rpt/hpsci_ths0702.html.

United States Intelligence Community, *Who We Are*, Department of State: Bureau of Intelligence and Research, 09 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, Members of Intelligence Community, 10 settembre 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, Defense Intelligence Agency, 9 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, Department of Energy: Office of Intelligence, 09 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, Department of Treasury: Office of Intelligence Support, 09 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, Federal Bureau of Intelligence: National Security Division, 09 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, National Reconnaissance Office, 10 settembre 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, National Security Agency, 9 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, The Department of Homeland Security (DHS), 17 luglio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, The National Imagery and Mapping Agency, 22 giugno 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, US Air Force Intelligence, 22 giugno 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, US Army Intelligence, 29 agosto 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, US Marine Corps Intelligence, 09 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

United States Intelligence Community, Who We Are, US Navy Intelligence, 9 maggio 2003, da www.intelligence.gov.

Us Army, Field Manual 100-6: Information Operations, Working Draft, 8 luglio 1995, da cryptome.org/jya/index.html.

LA COLOMBIA E LE FARC

Una pace difficile

di Emanuele Pignatelli

Il recente viaggio di Papa Francesco in Colombia ha riportato di attualità il dramma di questo Paese, che in oltre cinquanta anni di violenze ha registrato più di 220 mila morti ed almeno 8 milioni di vittime a vario titolo, la maggior parte contadini e abitanti di villaggi e città presi volta a volta in ostaggio dalle forze dell'insurrezione o della reazione governativa. Proprio le persone in nome delle quali i ribelli dicevano di battersi per assicurare loro una maggiore giustizia sociale e civile.

Quello vissuto dalla Colombia non è stato un semplice conflitto tra Governo e guerriglia contadina, ma una vera e propria guerra civile, combattuta sulla base di un profondo odio di classe che in America latina è ancora vivo e che ha largo spazio in sistemi economici che in alcuni Paesi vedono abissali differenze di ricchezza tra città e campagne, tra grandi latifondi e situazioni di povertà estrema che inchiodano soprattutto le etnie indigene.

La Colombia è fra i Paesi dove più evidenti sono le differenze di classe e più difficili le occasioni di crescita economica e sociale per i *campesinos* e per lo sterminato proletariato suburbano.

Nelle città, i casi di povertà estrema colpiscono il 7% della popolazione, ma la percentuale sale al 29% nelle campagne, colpendo almeno un terzo di quanti dipendono dal lavoro della terra. Oltre il 60% della popolazione rurale riesce a mala pena a concludere la scuola elementare e circa la stessa percentuale deve accontentarsi di un salario inferiore al minimo.

Una tale situazione sociale è legata alla polarizzazione per

L'Ambasciatore EMANUELE PIGNATELLI ha ricoperto nel corso della sua carriera diplomatica importanti incarichi. Di rilievo quelli svolti presso l'Ambasciata d'Italia a Città del Messico, presso l'Ambasciata d'Italia a Parigi e presso la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles. È stato Ambasciatore ad Asmara ed a Quito.

decenni della vita politica colombiana ed alla presenza di due partiti che hanno controllato per anni la vita del Paese, i Conservatori ed i Liberali, ambedue dominati dai poteri forti, agricoli, finanziari ed industriali del Paese.

La competizione tra questi due soggetti politici ha solo di poco influito sulle sorti delle classi più emarginate.

Le aggregazioni e le rivolte spontanee, spesso male organizzate e peggio dirette dei *campesinos* non hanno mai avuto seguiti apprezzabili e su di loro si è sistematicamente abbattuta la reazione delle classi dominanti sostenute dal governo.

Le FARC

Costituite formalmente nel 1964 sotto la guida ferrea ma lucida di un capo guerrigliero come Manuel Marulanda, le FARC avevano già vissuto una lunga incubazione storica risalente agli anni 30, come reazione ai Governi di estrema destra che hanno a lungo governato il Paese.

La storia dell'Organizzazione è piuttosto travagliata ed anche se questa ha sempre mantenuto la sua impostazione politica marxista-leninista, ha alternato periodi di duri scontri sul terreno, a tentativi di trattativa con i suoi avversari politici, adottando tattiche spesso molto diverse tra di loro.

In un primo periodo e forti dell'appoggio dei contadini, le FARC hanno condotto una logorante guerra di guerriglia, cercando sistematicamente di sottrarsi agli scontri in campo aperto.

Questa prima fase si è conclusa agli inizi degli anni 80 con il clamoroso fallimento di un Accordo appena concluso con il neo eletto Presidente Pastrana per mettere fine alle ostilità, compromesso dalla discesa in campo della reazione della destra, che scatenò contro i ribelli le forze regolari dell'Esercito e quelle dei paramilitari finanziati dai grandi latifondisti con l'obiettivo di stroncarne ogni resistenza.

Sopravvissute a questa campagna a tappeto grazie all'appoggio popolare ed alla perfetta conoscenza della selva equatoriale, le FARC di Marulanda cambiarono strategia, trasformandosi in una forza regolare, attentamente addestrata e disciplinata, sot-

toposta ad una linea di comando fortemente centralizzata, unica ed inflessibile.

Nella stessa occasione si è anche avviata la stagione dei rapimenti di personalità politiche e dell'economia per chiederne il riscatto (tra il 1995 ed il 2001 si contarono almeno 15.000 sequestri di persone, tra i quali quello di Ingrid Betancourt, all'epoca candidata presidenziale, trattenuta in ostaggio per oltre 6 anni) e di coinvolgimento nella produzione e commercio della droga verso gli Stati Uniti (1).

La nuova strategia permise agli uomini di Marulanda di tenere testa alla reazione scatenata dal Presidente conservatore Alvaro Uribe, eletto nel 2002 ed addirittura di conquistarsi le simpatie e l'appoggio di Capi di Stato stranieri come Castro e Chavez.

Sostenute dall'accettazione popolare, le FARC sono riuscite a resistere imbattute ed imbattibili per lunghi anni ed a sopravvivere alla caduta del muro di Berlino ed alla sconfitta ideologica mondiale del comunismo.

Le FARC non sono peraltro la sola forza combattente in Colombia: ad esse si sono affiancati negli ultimi dieci anni i guerriglieri di estrema sinistra aderenti all'*Esercito di Liberazione Nazionale* - ELN - di ispirazione guevarista e forti di oltre 1.500 combattenti nelle selve del sud-est colombiano.

Le capacità di resistenza sul terreno e le grandi ricchezze accumulate grazie ai rapimenti ed alla droga non sono state sufficienti tuttavia a mascherare la perdita di carica rivoluzionaria dell'organismo.

Costretto a confrontarsi con la morte per infarto di Manuel Marulanda nel 2008 ed a quella di Chavez nel 2013, i capi successivi Alfonso Cano e Rodrigo Londono, detto "Timoshenko" hanno risentito dell'isolamento internazionale legato al coinvolgimento nel commercio della droga ed alla stanchezza dei contadini per una guerra in cui erano le vittime perfette della guerriglia e del Governo e di cui non vedevano alcun profitto.

(1) Il vertiginoso aumento della droga proveniente dai cartelli colombiani in quegli anni indusse Washington nel 2002 a dichiarare le FARC "organizzazione terroristica" ed a dare vita al "*Plan Colombia*" che prevedeva un coinvolgimento di soldati americani nel Paese a fianco di quelli colombiani per lottare contro i narco-trafficienti.

Consapevole di questo assottigliarsi delle prospettive politiche, la segreteria politica dell'organizzazione ha accettato fin dal 2012 la mediazione di Raùl Castro per avviare una nuova trattativa di pace con il Governo del nuovo Presidente Juan Manuel Santos.

Nel sedersi al tavolo delle trattative, le FARC hanno riposto la loro fiducia nelle capacità di Santos di tenere sotto controllo le reazioni dei latifondisti e dei militari, forte della sua appartenenza ad una delle più influenti e ricche famiglie del Paese e del suo precedente incarico di Ministro della Difesa nel Governo Uribe.

Alvaro Uribe e Juan Manuel Santos

Malgrado le differenze personali e di formazione politica, gli ultimi due Presidenti della Colombia hanno condiviso lo stesso obiettivo (sebbene con mezzi diversi) di venire a capo del conflitto con le FARC.

Uribe, un liberale di Medellin eletto nel 2002, cui i guerriglieri avevano ucciso il padre in un'imboscata, sperava di raggiungere lo scopo con la forza, scatenando una guerra a tutto campo contro i ribelli, puntando sulla reazione contro di loro che ne sarebbe nata da parte dei contadini locali.

La tattica ha registrato alcuni importanti successi seguiti alla morte di Marulanda, portando all'uccisione in combattimento del suo successore Alfonso Cano e di altri comandanti guerriglieri, come Raùl Reyes, ucciso pochi mesi dopo in un attacco aereo scatenato sul suo accampamento in Ecuador (2) e di Victor Rodriguez, detto "*Mono Jojo*" nel 2010.

Braccio operativo di Uribe in queste operazioni è stato dal 2008 al 2010 lo stesso Juan Manuel Santos, suo successore dal 2012 alla Presidenza della Repubblica, all'epoca Ministro della Difesa.

Santos è il discendente di una delle più ricche e potenti fami-

(2) Il bombardamento in territorio ecuatoriano dell'accampamento dove era rifugiato Reyes suscitò all'epoca le indignate proteste di Quito, costringendo Uribe a scusarsi formalmente con il Presidente Correa.

glie della Colombia, con solide amicizie nell'ambiente dei media e degli alti ranghi militari. Deciso anche lui ad approfittare dell'evidente indebolimento delle FARC per il diminuito appoggio *campesino*, ha scelto una tattica più morbida del suo predecessore, riuscendo a tenere a bada le riserve dei militari e dei conservatori e le incertezze dei guerriglieri.

L'Accordo del 26 Settembre 2016

L'accordo è stato firmato a Cartagena delle Indie il 26 Settembre da Santos e da Rodrigo Londogno (*Timoshenko*), alla presenza del Segretario Generale delle Nazioni Unite, di Raúl Castro, del Segretario di Stato americano, Kerry e del Presidente venezuelano, Maduro.

Erano anche presenti una quindicina fra Capi di Stato e di Governo ed alti funzionari internazionali, tra i quali il Segretario di Stato del Vaticano, Mons. Parolin ed i rappresentanti delle principali Organizzazioni regionali latinoamericane.

Tutte le parti si son trovate d'accordo sulla proposta del Presidente Santos di sottomettere l'intesa all'approvazione di un referendum popolare.

In attesa del referendum, la firma ha suggellato quattro anni di discreti, ma spesso tumultuosi colloqui tenuti all'Avana sotto gli auspici dei fratelli Castro (interessati a celebrare con un clamoroso gesto di pace il ritorno dell'Isola nel consesso internazionale dopo gli accordi raggiunti con gli Stati Uniti), della diplomazia vaticana, del Venezuela e della Norvegia.

Il testo dell'Accordo, lungo ben 396 pagine, contiene un dettagliato e puntiglioso elenco degli impegni che Governo e FARC si assumono reciprocamente per mettere fine alla più lunga lotta armata nella storia dell'America Latina e per un ritorno alla convivenza pacifica degli oltre 8 mila combattenti in armi. Diviso in 4 capitoli, esso prevede fra l'altro:

– l'impegno a procedere ad una profonda riforma agraria per limitare le enormi sperequazioni terriere che avvantaggiano alcune grandi famiglie e dare una speranza di migliori condizioni economiche ai contadini;

– Il disarmo dei guerriglieri. Sono state individuate ventisei zone (i ribelli ne avrebbero volute almeno una settantina) dove i guerriglieri potranno risiedere dopo aver depositato le armi sotto il controllo delle Nazioni Unite.

Sono stati previsti adeguati lassi di tempo per il completamento dell'operazione, basato solo sull'instaurazione di un clima di fiducia reciproca tra guerriglieri e forze dell'ordine;

– l'assicurazione governativa che i guerriglieri non saranno sanzionati secondo la giustizia ordinaria (che li considera alla stregua di delinquenti comuni), ma sulla base di apposite, nuove norme di "benevolenza" in considerazione del carattere politico del loro impegno guerrigliero.

In pratica, quanti saranno riconosciuti combattenti delle FARC potranno beneficiare di una sanatoria generalizzata o di pene fortemente ridotte, tranne coloro i quali saranno riconosciuti responsabili di crimini contro l'umanità o di crimini di guerra;

– la trasformazione delle colture di droga controllate dalle FARC in colture normali, con l'assegnazione dei titoli di proprietà ai contadini e l'accesso ai necessari crediti d'esercizio;

– la trasformazione delle FARC in partito politico e la riserva di dieci seggi alla Camera bassa e di tre al Senato.

– La consegna dei beni posseduti dalle FARC ad un fondo speciale destinato a compensare le vittime delle violenze subite o degli allontanamenti obbligati dalle loro terre.

Delle clausole concordate, almeno tre sono molto sensibili e dalla loro applicazione dipenderà il futuro dell'Accordo e dei rapporti tra guerriglieri e Governo:

1. l'effettiva volontà dei guerriglieri di recarsi nelle 26 aree indicate dal Governo per farsi disarmare e le capacità del governo e delle Nazioni Unite di controllare un tale disarmo e di trovare per loro dignotose collocazioni di lavoro nella vita civile.

2. l'applicazione delle procedure giudiziarie da applicarsi ai guerriglieri per individuare quelli da rilasciare subito, liberi da qualsiasi incriminazione, quelli da condannare alle pene lievi politicamente individuate nell'Accordo, e quelli da punire con severità perché riconosciuti colpevoli di crimini contro l'umanità o di guerra.

La clausola è molto sensibile sia per i guerriglieri, che per le autorità centrali. I primi non si sentono del tutto sicuri dell'effettiva volontà governativa di chiudere in modo indolore la partita e le seconde dovranno agire con cautela per non suscitare le opposizioni di quanti, soprattutto tra le vittime dei soprusi delle FARC, non ritengono giusto riconoscere loro alcuna attenuante.

Nei guerriglieri è ancora viva la diffidenza nei confronti della destra colombiana, che ha più volte armato milizie paramilitari che si sono rese responsabili di gravi efferatezze ai danni di quanti venivano catturati o si arrendevano.

Nel corso dei negoziati le FARC avevano chiesto che anche i paramilitari fossero sottoposti a processo e solo con difficoltà hanno alla fine accettato che gli unici a pagare siano unicamente i loro aderenti.

3. L'elettorato medio colombiano, generalmente moderato, ha anche più volte manifestato serie preoccupazioni per il futuro ingresso in Parlamento degli attuali *leader* delle FARC, portatori di un temuto credo marxista-leninista.

Gli eventuali futuri candidati sono visti come persone profondamente radicate sul terreno ed ancora pericolosamente capaci di catturare il voto delle fasce più povere e numerose del Paese su tesi estremiste, atte a riproporre a livello politico un duro scontro di classe.

A fronte di tutte queste preoccupazioni vi è, tuttavia, un elemento specifico nell'intesa che ha contribuito a creare nei guerriglieri delle FARC una certa fiducia nelle intenzioni del Governo ed è costituito dalla circostanza, del tutto assente nei negoziati degli anni 80, della presenza attorno al tavolo negoziale dei rappresentanti delle Forze Armate, a garanzia della loro accettazione delle clausole concordate.

Il significato politico dell'Accordo

L'intesa non ha rappresentato solo la resa delle FARC al capitalismo, ma la stessa fine della Guerra Fredda anche in America Latina.

Come avvenuto nel Corno d’Africa, dove la fine dell’appoggio sovietico all’Etiopia di Menghistù aveva permesso nel 1991 la fine della guerra di indipendenza della minuscola Eritrea contro il colosso etiopico ed il ritorno a forme democratiche ad Addis Abeba, così 25 anni dopo, abbandonate da una Russia costretta a concentrarsi sulla propria sicurezza interna e dai suoi epigoni regionali come Castro e Chavez, le FARC si sono trovate isolate ed in posizione di debolezza in territori che non le appoggiavano più e, inoltre, in difficoltà a portare avanti una utopica lotta contro logiche di mercato in un mondo sempre più globalizzato.

Il riconoscimento da parte delle FARC dell’ordine istituzionale colombiano rappresenta la fine di una lunga stagione di violenze staliniste, che ha sconvolto l’America Latina e che in molti Paesi (specie dell’America Centrale) aveva scatenato negli anni 80 la reazione delle destre e dei gruppi para militari.

Se l’Accordo riuscirà a dare i suoi frutti, vi è da sperare che la presenza dei militari al tavolo delle trattative e la loro accettazione degli inevitabili compromessi proposti costituiscano una garanzia supplementare che l’estremismo di destra non riporti a nuove stagioni di violenze e di provocazioni.

Il Referendum popolare del 2 Ottobre 2016

Una delle incertezze emerse durante i colloqui di pace era se l’accordo dovesse essere sottoposto ad un referendum popolare, od alla valutazione di una vera e propria Assemblea Costituente.

La prima scelta era sostenuta dal Governo, sicuro di poter battere con una rapida campagna promozionale ogni ostacolo all’approvazione del testo.

L’altra soluzione era, invece, sostenuta dalle FARC, interessate a presentarsi in tempi brevi all’opinione pubblica nelle nuove vesti di rappresentanti di un’ideologia politica a confrontarsi con il resto del paese.

Alla fine, è stata accettata la soluzione di un referendum popolare il 2 ottobre 2016, i cui risultati, però, malgrado l’impegno

personale del Presidente Santos, sono stati una doppia delusione per i promotori.

- La partecipazione al voto è stata bassissima, dato che solo il 33% degli aventi diritto si è presentato alle urne, complici anche le difficoltà create dall'uragano *Matthew*, che proprio negli stessi giorni spazzava le coste sul Pacifico del Paese (le più toccate dai 52 anni di guerra civile) rendendo impossibile l'arrivo ai seggi di molti votanti che probabilmente avrebbero dato forza al "Sì".

Malgrado questi fattori contingenti, ha destato viva sorpresa l'alto livello di indifferenza, dimostrato dalla gente di fronte ad un evento che ha coinvolto per decenni oltre il 10% della popolazione con morti, feriti, trasferimenti forzosi di un numero enorme di *campesinos* e la distruzione di interi villaggi.

L'esito negativo del referendum è stato comunque solo di stretta misura, con uno scarto di appena 54 mila voti (50,2% a 49,8%). A far pendere la bilancia a favore del "No" sono state in primo luogo le concessioni giudicate troppo generose nei confronti delle FARC ed i dubbi sulle capacità governative di riuscire realmente a controllare il disarmo e l'inserimento nella vita civile di uomini e donne che nella loro vita hanno solo conosciuto la legge delle armi e della violenza fisica.

Il voto popolare ha preso di contropiede governo e FARC ed i rispettivi *leader*, pienamente consapevoli dell'alta posta in gioco.

- Santos ha visto messa in discussione la sua credibilità politica e le possibilità di successo del proprio Partito alle elezioni presidenziali del 2018.

- I capi della guerriglia hanno visto risvegliarsi i fantasmi di una temuta ripresa della caccia all'uomo da parte dei gruppi paramilitari, proprio in un momento in cui l'Organizzazione dava segni di diffusa stanchezza per una lotta durata già troppo a lungo e per le difficoltà di controllare la minoranza più violenta di quanti al suo interno erano contrari a qualsiasi compromesso con il mondo liberale.

- L'unico soddisfatto per l'esito negativo del voto popolare è stato l'ex Presidente Alvaro Uribe, tradizionale sostenitore di una linea dura nei confronti dei combattenti e fautore della re-

pressione militare, anche se neanche lui ha potuto sottovalutare i rischi di ripresa di una nuova corsa alle armi.

Per Uribe il mantenimento di un atteggiamento rigido nei confronti dei ribelli è ormai diventata una componente essenziale della campagna presidenziale del 2018, alla quale è candidato.

- Convinto a sua volta della necessità di non perdere il momento storico dell'intesa, lo stesso capo guerrigliero *Timoshenko* si è dichiarato disponibile ad un nuovo dialogo ed a chiarire che le FARC non mettono comunque in discussione la loro decisione di sospendere le ostilità.

La flessibilità dei capi del movimento guerrigliero ha tenuto conto della prospettiva che essi si sono dati di trasformare le FARC in Partito politico in tempo utile per partecipare alle elezioni legislative e presidenziali del 2018.

A dar man forte a questi auspici, è giunta cinque giorni dopo il referendum, del tutto inattesa e insperata, la notizia del conferimento del Nobel della Pace 2016 al Presidente Santos.

Per i sostenitori dell'Accordo si è trattato di una boccata d'ossigeno e lo stesso Comitato Nobel ha tenuto a precisare che *“Il fatto che la maggioranza dei votanti abbia detto “no” all'Accordo non significa necessariamente che il processo di pace sia morto”*.

La scelta di conferire il premio al solo Presidente Santos e non anche alle FARC è stata a lungo meditata a Stoccolma ed Oslo ed ha tenuto conto delle sensibilità di quanti non si sentono ancora disponibili a dimenticare le sofferenze e le violenze dei 50 anni di guerra imposte dai ribelli a tanti innocenti.

Premiare anche i guerriglieri sarebbe stato avvertito come un inutile cedimento alle loro pretese, rischiando di polarizzare ancora di più le posizioni dei contrari all'accordo.

Sulla base di queste premesse e della prudenza dimostrata dallo stesso ex Presidente Uribe (che si è felicitato con il suo successore per il prestigioso riconoscimento), rappresentanti governativi e della guerriglia si sono incontrati all'Avana pochi giorni dopo la notizia del Nobel per ribadire la reciproca volontà di mantenere il cessate il fuoco generale entrato in vigore il 29 Agosto, dichiarandosi *“pronti a prendere nota delle inquietudini di*

diversi settori della società colombiana al fine di definire rapidamente una via d'uscita alla crisi".

Il dialogo tra favorevoli e contrari agli Accordi di pace

Condizionato da queste considerazioni, il Presidente Santos ha lanciato già all'indomani del referendum del 2 ottobre un "Dialogo Nazionale" con i sostenitori del "NO" per esaminare le circa 500 obiezioni e proposte di emendamento avanzate dalla Destra dura e pura e dalle Chiese Evangelica e Cattolica, riunendole in 57 *Temì fondamentali*.

Per lui e per la guerriglia, in definitiva, il voto negativo del referendum e l'alto tasso di astensione non hanno significato il rifiuto della pace da parte della popolazione, ma il rifiuto di "quella" pace. I votanti avrebbero cioè espresso la loro disapprovazione per un'intesa che concedeva troppo alle FARC, di fatto sconfitte dalla storia e che chiedevano un'intesa più equilibrata ed equa.

Nel corso del Dialogo Nazionale, le due parti hanno innanzitutto curato di approfondire le principali ragioni di scontento popolare e di ridurre le concessioni giudicate meno equilibrate del testo firmato.

È stato in particolare ribadito il mantenimento del diritto di proprietà fondiaria, le cui prospettive di soppressione avevano spaventato i proprietari terrieri; sono scomparsi dal nuovo testo i riferimenti alle comunità lesbiche, gay e transessuali, che avevano sollevato l'aperta ostilità delle Chiese Evangelica e Cattolica.

È stata però mantenuta l'istituzione di un *Tribunale Speciale per la Pace* (voluta dalle FARC), competente a giudicare i capi guerriglieri accusati di gravi crimini e di autorizzare la loro eventuale presentazione di candidati al Parlamento.

È stata, infine, respinta la richiesta delle FARC di considerare l'Accordo come parte della Costituzione e quindi modificabile solo con le più complesse procedure costituzionali, allo scopo di sottrarlo alle variabili politiche dei Governi.

La nuova tornata negoziale si è conclusa con la firma il 12 Novembre 2016 all'Avana di una seconda bozza di Accordo, sul-

la quale si è successivamente pronunciato in modo definitivo ed affermativo il Parlamento di Bogotá.

Superati gli scogli dell'approvazione formale dell'Accordo, la preoccupazione maggiore per il Governo è diventata quella di formalizzare urgentemente i risultati negoziali, prima che qualche incidente maggiore mettesse a repentaglio il cessate il fuoco e prima che l'intera materia diventasse ostaggio della campagna presidenziale del 2018.

L'urgenza di "blindare" in qualche modo l'intera intesa era anche legata all'esigenza di riportare (o di restaurare) la presenza dello Stato nelle regioni finora controllate dalla guerriglia per evitarne la caduta nelle mani della criminalità organizzata o delle organizzazioni dedite al traffico della droga o del commercio illegale del legname e delle risorse minerarie.

Il disarmo dei guerriglieri

Le speranze di successo dell'intero negoziato hanno a lungo riposato sulla capacità e sulla volontà di Governo e guerriglieri di ottemperare ai rispettivi obblighi assunti nel lungo e puntiglioso capitolato di pace.

Un successo inequivocabile è stato raggiunto il 27 Giugno 2017 con la chiusura a Mesetas, una località della foresta tropicale colombiana, un tempo feudo incontrastato delle FARC, dell'ultimo *container* delle Nazioni Unite riempito con le armi depositate dai guerriglieri.

Avvenuta alla presenza del Capo dello Stato e dell'ex *leader* ribelle *Timoschenko*, la cerimonia ha permesso a Santos di affermare che in quel giorno "*le armi cedevano finalmente il posto alle parole*" ed al *leader* guerrigliero di confermare che le FARC "*non scompariranno*" ma che intendono trasformarsi in un Partito politico, grazie al loro primo Congresso fissato nel Settembre 2017.

Le migliaia di armi raccolte sono destinate ad essere trasformate in tre monumenti di cui, uno destinato ad essere esposto davanti alla sede delle Nazioni Unite a New York, a monito dei 53 anni di conflitto e degli 8 milioni di vittime delle due parti, uno all'Avana, sede dei quattro anni di negoziati ed uno in Colombia.

Anche se sono rimasti ancora da ispezionare circa 900 nascondigli segnalati dalle FARC ed anche se, come a suo tempo concordato, un certo numero di armi rimarrà in mano ai guerriglieri per difesa personale in alcune zone dove più alto è il rischio di colpi di coda dei paramilitari contrari all'Accordo, l'intera operazione è stata comunque un successo per le Nazioni Unite e per il coordinatore speciale, il francese Jean Arnault.

Il successo di questo capitolo degli Accordi di pace non ha chiuso il confronto tra Governo e ribelli, dato che, come ha ricordato *Timoschenko*, “*se le FARC hanno mantenuto i più importanti dei loro impegni (disarmo e concentrazione dei guerriglieri), esse attendono ora che il Governo mantenga i propri*”.

La situazione a questo riguardo è ancora fluida, dato che i quasi 7 mila guerriglieri radunati nelle 26 zone rurali individuate di comune intesa tra Governo e capi guerriglieri vivono ancora in campi di fortuna, senza alcuna preparazione per il ritorno alla vita civile e con scarse prospettive di inserimento nel mondo del lavoro.

Allo stesso modo, i ribelli, a suo tempo catturati e tenuti in prigione, attendono l'approvazione di una amnistia che tarda a venire per l'opposizione parlamentare delle destre, riunite dietro il rifiuto dell'ex Presidente Uribe di fare concessioni alla guerriglia.

La trasformazione delle FARC in Partito politico

Che l'organizzazione ribelle potesse trasformarsi in Partito politico al termine della fase di smobilitazione e di consegna delle armi era stato espressamente previsto negli Accordi del 2016, che riconoscono ai ribelli 10 seggi nella Camera Bassa e tre al Senato per i prossimi due mandati.

Il processo di trasformazione è cominciato alla fine di Agosto 2017 con un'animata riunione nel Centro Congressi di Bogotà alla quale hanno partecipato 1.200 aderenti all'organizzazione (3).

(3) V. *Le Monde* del 31.8.2017, Articolo a firma Marie Delcas: “In Colombia le FARC si trasformano in partito politico”.

Fin dal primo momento è risultato confermato l'orientamento di sinistra del futuro Partito e l'attenzione alle istanze sociali delle classi più povere, ma il Congresso ha smussato alcune formule più estremiste per non pregiudicare eventuali alleanze con altre forze politiche.

Il programma approvato non esclude la proprietà privata, prevede forme miste di economia ed assicura il rispetto della democrazia. I lavori congressuali hanno anche confermato che un rappresentante dell'organizzazione si presenti alle presidenziali del 2018.

Ampi dibattiti hanno accompagnato la scelta del nome del nuovo Partito.

Mentre una minoranza di delegati avrebbe preferito abbandonare la sigla storica di FARC per non suscitare l'ostilità degli avversari degli Accordi, la maggioranza ha invece ottenuto la conferma dell'acronimo, ma con alcune determinanti modifiche lessicali, che tendono a mettere da parte il suo passato militare: FARC designerà ormai il Partito delle "*Fuerza Alternativa Revolucionaria del Comùn*" e non più le "*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*".

A parte questi aspetti semantici, il nuovo Partito dovrà sciogliere diversi nodi legati alla sua transizione verso la vita civile.

Il primo e più importante è quello di conquistarsi una base elettorale sufficientemente ampia in un Paese dove molti elettori non perdonano alle FARC i decenni di violenze e di prevaricazioni e sono apertamente contrari ai benefici che hanno strapato con gli Accordi di pace.

Un secondo punto, forse ancora più controverso, riguarda il rispetto, che le FARC si sono assunte, di dichiarare i beni posseduti che, secondo gli Accordi di pace, dovranno essere utilizzati per compensare le vittime del lungo periodo di lotte.

Una prima lista presentata alla Procura Generale è stata considerata "*inutile ed irricevibile*" perché non faceva cenno di eventuali fondi posseduti all'estero e comprendeva invece elenchi di terre utilizzate di fatto dalla guerriglia senza alcun titolo di proprietà, piste costruite nella foresta e le armi consegnate al Governo.

Il fronte della violenza non è ancora concluso

Mentre l'accordo con le FARC continua, sia pur con i suoi lenti ritmi, la sua strada verso l'applicazione completa, la Colombia non conosce ancora la pace e la volontà comune di riconciliazione, come gli incontri del Papa con gli abitanti nelle regioni più colpite dalla guerriglia hanno confermato,

La violenza continua nelle zone prima occupate dalle FARC, a motivo sia dell'arrivo di nuove bande armate decise ad appropriarsi degli antichi canali di produzione e vendita della droga e degli sfruttamenti illegali minerari prima gestiti dalle stesse FARC.

Le nuove bande, rapidamente moltiplicatesi man mano che i guerriglieri delle FARC andavano abbandonando i loro accampamenti per riunirsi nelle zone di raccolta, si presentano alle comunità contadine come "*Brigate di Protezione*" contro altre bande e contro il temuto arrivo di gruppi paramilitari controllati dalle Forze armate, ma in realtà sono decise ad impadronirsi del commercio della droga.

Sparito il sistema più o meno lubrificato di protezioni e di esazioni organizzato dalle FARC, la partenza dei ribelli ha lasciato campo aperto al disordine ed alle prepotenze di altri ribelli, con scarso o nessun beneficio per le popolazioni locali dal processo di pace in corso.

La sopravvivenza della lotta dell'Ejército de Liberación Nacional

Un'ulteriore fonte di violenza rimasta nelle regioni amazzoniche è costituita dalla prosecuzione delle attività dell'altro storico gruppo ribelle, l'*Esercito di Liberazione Nazionale* (ELN), tradizionalmente basate non solo sulle attività di guerriglia, ma anche sui rapimenti di personalità politiche e sulla pratica di terrorizzare le popolazioni attaccandole frontalmente ed in modo brutale.

Le truppe dell'ELN non sono d'altra parte organizzate militarmente come le FARC e non vi è alcuna certezza che even-

tuali impegni presi dai rappresentanti ufficiali siano rispettati dalla base.

Malgrado queste debolezze, il Governo del Presidente Santos non ha mai smesso dal 2014 di mantenere contatti riservati con i ribelli, giungendo per la prima volta nel Novembre 2016 a convenire un calendario di incontri pubblici basato sulla disponibilità dei capi ribelli di liberare un deputato nazionale sequestrato due anni prima, in cambio della messa in libertà di due esponenti ELN detenuti in carcere.

Soddisfatte queste precondizioni, è stato possibile tenere a Quito due incontri nel Febbraio e nel Maggio 2017 con la partecipazione di alcuni capi militari dei gruppi più violenti, che si rifanno all'ELN, in cui sono state affrontate le prime questioni relative a:

- sospensione di nuovi attacchi della guerriglia,
- verifica da parte della guerriglia della volontà e della reale capacità del Governo di tenere sotto controllo le brigate paramilitari attive nelle regioni di azione dell'ELN.

A quest'ultimo riguardo, il *leader* militare dell'ELN, Nicolas Rodriguez, alias *Gambino*, si è dimostrato pessimista, affermando di non vedere una tale disponibilità nell'attuale regime e che “*sarà impossibile raggiungere un accordo di pace con questo Governo*”.

Nell'Agosto 2017 si è in ogni caso raggiunto un primo accordo di cessate il fuoco valido per cento giorni rinnovabili, a partire dal primo Ottobre.

L'auspicio è ora che il prossimo Capo dello Stato ed il prossimo Parlamento che usciranno dalle elezioni del 2018 siano in grado di mantenere aperto il dialogo con i ribelli e che sia possibile giungere anche con loro ad una conclusione del conflitto armato.

Una speranza in tale direzione è legata all'intesa raggiunta tra le parti di invitare ai prossimi incontri alcuni Paesi terzi, come Norvegia, Cuba e Cile, per dare vita ad un comitato internazionale di sostegno e di collaborazione al complesso ed incerto dialogo negoziale.

L'attuazione dell'Accordo un anno dopo

Nel novembre del 2017, ad un anno esatto dalla firma degli Accordi, la situazione in Colombia desta sempre preoccupazione.

Per il governo, i dividendi della pace sono evidenti, dato che dal 2012 (anno di inizio dei negoziati di pace) ed il 2017 (anno della firma delle intese), il numero dei morti e delle persone sfolate a causa delle operazioni militari condotte dalle due parti p sceso da 250.000 a 30.000 e quello delle persone morte per le mine anti uomo, da 800 a 90 (4).

Malgrado questi risultati, i commenti degli ex dirigenti della lotta armata sono molto prudenti e ricordano come le FARC abbiano ottemperato con lealtà ai loro impegni, visto che il disarmo si è concluso regolarmente e che una grandissima parte degli ex guerriglieri ha accettato di rimanere nelle 26 località concordate per la loro istruzione e sistemazione in vista di un lavoro futuro.

Secondo gli stessi commenti, il Governo non avrebbe mantenuto invece i propri impegni, dato che ad un anno di distanza delle 27 leggi previste per dare piena esecuzione alle intese ne sono state approvate solo 8. Essi lamentano soprattutto che non sia stata mai approvata la legge per la depenalizzazione dei crimini commessi dai guerriglieri, necessaria per permettere loro di tornare a pieno titolo nella società civile.

Le responsabilità dei ritardi legislativi sono specialmente legate alle resistenze dei partiti di destra, fin dall'inizio contrari ad un perdono generalizzato degli ex combattenti e decisi a sabotare gli Accordi, con la prospettiva di indebolire il partito del Presidente Santos e di tornare al potere in occasione del ricambio parlamentare e presidenziale del 2018.

Nel frattempo nelle campagne, dove non è stata ancora attuata alcuna riforma agraria a favore dei *campesinos*, le bande armate della criminalità organizzata operano quasi indisturbate nello sfruttamento di non poche colture di coca prima gestite

(4) Dati della *Missione di Pace in Colombia* delle Nazioni Unite, guidata dal francese Jean Arnault.

dalle FARC, nell'estrazione dell'oro e nell'abbattimento di intere porzioni di foresta per venderne il pregiato legno di cui la regione amazzonica è particolarmente ricca. Nelle stesse provincie prosegue ancora la guerriglia dei circa 2.000 uomini della piccola organizzazione ribelle dell'ELN, poco disposti ad accettare gli impegni di cessate il fuoco concordati dai loro capi con le Autorità della Capitale.

Allarmati dalle dilazioni governative e secondo quanto riportato da un rapporto delle Nazioni Unite, circa 4.000 ex guerriglieri avrebbero ripreso le armi per tornare a battersi per il proprio interesse nelle stesse località dove avevano vissuto per anni sotto le bandiere delle FARC.

Convinta della irreversibilità del processo di pace e guidata dalle formalità della politica, l'ex organizzazione guerrigliera, trasformatasi ormai in partito politico, si prepara alle elezioni del 2018 per conquistare i 5 seggi alla Camera dei Deputati ed i 5 al Senato concordati negli Accordi di pace. Lo stesso *Timoshenko*, ex capo supremo delle FARC ed ora Presidente del partito FARC, concorrerà anche lui per la Presidenza della Repubblica, verosimilmente sostenuto dai partiti dell'estrema sinistra.

Emanuele Pignatelli

LE ORIGINI STORICHE DELL'INDIPENDENTISMO CATALANO

di Giovanni Armillotta

1. Introduzione

L'aspirazione della Catalogna all'indipendenza è iniziata a svilupparsi, nei tempi moderni, nella seconda metà del sec. XIX in termini aggregativi: per l'autonomia e la separazione; in modo rivoluzionario e liberale; borghese e proletario, nelle strutture di separazione delle classi sociali.

La Catalogna sin dal sec. X già manifestava elementi distintivi rispetto alle regioni a nord e sud-ovest: un'amministrazione; una lingua determinata – che oggi rientra fra quelle dei quindici Popoli europei senza Stato proprio (1) –; una letteratura di assoluto valore mondiale (*infra*); la prima giurisprudenza feudale d'Europa; e tradizioni popolari specifiche, compresa la più antica bandiera al mondo.

L'apparato statale invece, in quel tempo s'andò a distinguersi in aree limitrofe: *Comtat de Barcelona (Principat de Catalunya)*, *Comtat de Rosselló*, *Comtat de Cerdanya*, *Comtat de Pal-*

(1) Bretagna (Francia), Catalogna (Spagna), Cornovaglia (Gran Bretagna), Fær Øer (Danimarca), Frisia (Paesi Bassi), Friuli (Italia), Galles (Gran Bretagna), Lapponia (Paesi Scandinavi del Circolo Polare Artico e Russia), Isola di Man (Gran Bretagna), Occitania (Francia), Paesi Baschi (Spagna), Paesi Ladini (Italia e Svizzera), Sardegna (Italia), Scozia (Gran Bretagna) ed i Sòrabi della Lusazia (Germania). Zone geografiche e geopolitiche che raccolgono epoche di grande storia e lotta contro un potere accentratore. O memorie di quando alcuni di questi Popoli a loro volta racchiudevano Stati solidi e di remote tradizioni.

GIOVANNI ARMILLOTTA è direttore esecutivo e responsabile di «Africana, rivista di Classe A per l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario, fra i soli quattordici periodici italiani consultati dall'«Index Islamicus» dell'Università di Cambridge»; è direttore esecutivo e responsabile di «Metodo», rivista scientifica di Area 14-ANVUR. Collabora con le più importanti riviste italiane di geopolitica fra numeri cartacei e siti web. È giornalista (Ordine della Toscana) e cultore di Storia e istituzioni dei Paesi afroasiatici, *Equilibri geopolitici di Asia e Africa*, *Dinamiche geopolitiche del continente americano e Società, politica e religione nell'Islam*, all'Università di Pisa.

lars Sobirà, Comtat d'Urgell, Comtat d'Empúries, Regne de Mallorca, Regne de València, Regne d'Aragó, ecc.

Essi erano retti dalla dinastia dei Conti di Barcellona e dalla forza politica ed economica del Principato di Catalogna, che davano vita alla Corona d'Aragona. Spenta la dinastia barcellonese con Martino I (1356-96-1410, II di Sicilia), il regno passò alla famiglia castigliana dei Trastámara, con Ferdinando I (1380-1412-16).

Sessantasette anni dopo Ferdinando II il Cattolico (1452-79-1516), che aveva sposato segretamente Isabella I di Castiglia (1451-74-1504) nel 1469, riunificò i due rami della famiglia e le due corone di Castiglia e Aragona, dando vita alla formazione dello Stato attuale (Compromesso di Caspe).

A quel punto, l'espansione ad est (Italia) e nell'oltremare occidentale (Indie, oggi Americhe) degli "spagnoli" – termine etnicamente inesistente e mutuato dalla lingua latina – ribalteranno a favore dell'elemento castigliano gli equilibri di potere sino ai nostri giorni.

Le indistruttibili peculiarità dell'etnia catalana – che quasi due secoli fa cominciò a destarsi dal torpore in cui l'avevano prostrata i gelosi ed ostili governanti castigliani – saranno anche posti in luce sui fattori linguistici. La Catalogna oppone alla Castiglia racchiusa fra Sierra e Meseta, la propria lieta atmosfera mediterranea, e la propria romanità che sembra prolungare quella provenzale.

Ed il fatto che su una rivista come la nostra, si parli di letteratura è indicativo come l'espressione di un popolo nelle sue manifestazioni col mondo esterno – e nelle proprie assunzioni di dignità – non possa prescindere dai presupposti di lingua e culturali, al contrario di alcune ridanciane manifestazioni d'indipendentismo in alcuni Paesi europei.

Compito dell'articolo è ripercorrere in breve i punti salienti della storia catalana attraverso le epoche storiche.

2. *Lo svolgersi storico*

Il territorio di lingua catalana si estende dal francese *Canton*

des Pyrénées catalanes ad ovest, sino a Santa Pola a Guardamar (Valencia). Inoltre comprende le isole Baleari, le Pitiuse e la città di Alghero in Sardegna (2) per un totale di 38.358,86 kmq, pari poco meno alla superficie della Svizzera.

La regione catalana è stata solcata da genti e popoli diversi. Sin dalla preistoria iniziarono gli scambi fra nord e sud. Successivamente s'insediarono i Cartaginesi, i Romani e i Goti. La regione è il "corridoio" che formò la *Marca Hispánica* (3), che in seguito diventerà la Catalogna storica. In principio del sec. VIII, l'Iberia visigota fu invasa dai Saraceni.

Col tempo i territori furono privati della presenza islamica. Sorsero i primi nuclei comitali, il cui governo fu affidato, durante il Concilio di Troyes dell'878, dal re dei Franchi a Goffredo I *il Villosa* (ca. 840-878-897), che possedeva già i conti della Cerdanya-Berga e di Urgell. È il momento in cui comincia a sorgere un centro politico, che produrrà la sua propria legislazione.

I rapporti fra i conti cristiani ed i re delle vicine *tâ'ifa* musulmane, venivano stretti tramite patti di mutuo aiuto e di protezione armata. Ben prestò, però, questi trattati furono sostituiti da un regolare pagamento di tributi (*paries*) che i regoli musulmani versavano in oro. Il conte Borrell II (ca. 920/30-947-92 †97) di Barcellona rifiutandosi, dal 987, di rinnovare il vassallaggio nei confronti di Ugo Capeto di Francia (ca. 940-87-96), ottenne di fatto l'indipendenza.

Il Paese si organizzò in base ad un'oligarchia feudale che s'invigorì economicamente grazie al declino del Califfato di Cordova (929-1031) e a causa delle spedizioni armate nei territori occupati dai Saraceni o al mercenarismo pattuito con i capi delle *tâ'ifa*. Il contato di Barcellona, per la posizione ed il potere,

(2) L'espansione aragonese in Italia introdusse il catalano, però solo nelle sfere politiche, in Sicilia (fine sec. XIII) ed a Napoli (sec. XV).

(3) Territorio del Sacro Romano Impero confinante con la Spagna, comprendente: diocesi di Elna (contee di Rossiglione, Conflent, Vallespir), Gerona (Besalú, Empurias, Gerona), Ausona (Manresa, Ausona), Urgel (Urgel, Cerdagna), Barcellona (Barcellona) (*Enciclopedia Ilustrada Europeo Americana*, Madrid, 1958, XXXII, alla voce: *Marca Hispánica*, p. 1307).

divenne il centro più importante del Paese (sec. XI), economicamente e politicamente.

I patti conchiusi con gli altri conti e l'introduzione del vassallaggio, permisero al casato di Barcellona di prevalere nettamente. La Catalogna raggiungerà il culmine dopo Raimondo Berengario IV (1114-31-62), nonostante le difficoltà e gli ostacoli affrontati rispetto al matrimonio con Petronilla (1137) figlia ed erede al trono di Ramiro II d'Aragona (1080-1134-37 †57). Così nacque la "confederazione" catalano-aragonesa, definizione moderna che ci offre la realtà del nuovo Stato (*Corona d'Aragó*).

Alla fine del sec. XIV sopravvenne la crisi che si aggravò il 31 maggio 1410 con la morte del summenzionato Martino I, che non lasciò discendenti maschi. Con lui si estinse la dinastia barcello-nese che aveva presieduto ai destini catalani per più di cinque secoli.

Di conseguenza la grandezza e la fioritura culturale ed economica catalane si legarono alla casa di Aragona, ma al pari di tante altre nazionalità europee (Bretagna, Friuli, Galles, Sardegna, Scozia, ecc.), la Catalogna non seppe resistere all'emergere delle monarchie assolute e – come abbiamo visto – entrò nell'orbita della Castiglia (1479), futuro nucleo dello Stato d'oggi, pur conservando il proprio diritto.

Nel sec. XVII la Spagna, dotata di strutture istituzionali fragili, e indebolita da continue guerre, andò incontro ai primi segni di decadenza militare, impoverimento economico e instabilità finanziaria, tutt'uno col declino dello Stato burocratico concepito da Filippo II (1527-56-98).

I grandi signori feudali e le consorterie legate ai favoriti del re (in specie al tempo di Filippo III [1578-98-1621]), vennero assumendo un ruolo centrale, mentre le immani spese belliche finirono con l'esaurire le risorse della monarchia, taglieggiata dai prestiti delle banche straniere.

La rivolta catalana – non soppressa dopo la prima guerra civile del 1476-72 – esprimeva istanze autonomistiche non sopite, sull'onda di un diffuso malessere sociale aggravato dalla crisi d'identità della Corona, ormai avviata verso un contrastato tramonto.

I Catalani si avvalevano storicamente di istituzioni proprie: le *Corts*. Nel loro seno nasceva la *Deputació del General* o semplicemente il *General*; commissione delegata dalle *Corts*, che nella seconda metà del sec. XIV divennero un organismo prevalente nelle quali erano rappresentati ognuno dei tre *braços*: ecclesiastico, militare, popolare.

Con residenza a Barcellona; tesoro proprio; funzioni giuridiche, politiche, finanziarie e militari, nella storia della Catalogna hanno rivestito grande importanza sotto il nome di *Generalitat* nei periodi di dissidii tra il re ed il Paese, di cui erano il rappresentante supremo.

Un tentativo di attenuazione delle autonomie da parte di Filippo II fu accolto da una decisa protesta, mentre uno autoritario più forte, di Gaspar Guzmán, conte d'Olivares (1587-1645), provocò un'aperta rivolta (1639).

Per affrancarsi della dominazione spagnola, la Catalogna – nell'ultimo decennio della guerra dei Trent'Anni (1618-48) – insorse nel 1640 contro Filippo IV (1605-21-65) e passò a Luigi XIII (1601-10-43), conducendo una guerra separatista fino al 1652: seconda guerra civile (rivolta dei *segadors* [mietitori]).

La Spagna si era ritratta dai negoziati di pace del 1648 che ponevano fine al conflitto trentennale, e continuò per altri undici anni la guerra con Parigi – che con il trattato dei Pirenei (1652), aveva già acquistato la provincia catalana del Rossiglione (oggi *Département des Pyrénées-Orientales*).

I Francesi furono di nuovo accolti a braccia aperte dal 1694 al 1697 durante la guerra della Lega d'Augusta, ma la regione ritornò nell'orbita di Madrid dopo la pace di Rijswijk (20 settembre 1697).

La guerra di successione spagnola (1700-1714) vide la Catalogna parteggiare per l'arciduca Carlo d'Austria (poi Carlo VI d'Asburgo [1685-1711-40]). Però il principe straniero rinunciò alle pretese sul trono di Spagna, disinteressandosi dei suoi generosi alleati catalani (terza guerra civile), e questi caddero sotto le crudeli rappresaglie castigliane (resa di Barcellona, 13 settembre 1714).

Conseguenza della lotta col Borbone fu l'annullamento di

tutte le istituzioni nazionali (meno il diritto civile) mediante il *Decret de Nova Planta* (11 settembre 1714, promulgato nel gennaio 1716).

Per il tenace attaccamento alle proprie rivendicazioni i Catalani, furono l'unica gente iberica ad accettare il regime napoleonico: nel 1812, con re Giuseppe Bonaparte (1768-1808-3 †44), la Catalogna si organizzò in dipartimenti, facenti parte integrante del territorio nazionale francese.

Centro del liberalismo, nel 1823 resisté a lungo alla restaurazione di Ferdinando VII (n. 1784, 1808-08, 1813-33); poi la *guerra dels set anys* (1835-42), collegata alla prima guerra carlista (1834-39). Questa travalicò il primitivo aspetto giuridico-conservatore della successione al trono per assumere i caratteri dello scontro liberal-massone – Isabella II (1830-33-68 – e tradizionalista-cattolico – dello zio Don Carlos María Isidro Benito de Borbón y Borbón-Parma (1788-1855).

Nella seconda metà del sec. XIX si consolidò sempre più – con la *Renaixença* (*infra*) – l'aspirazione all'autonomia, che poi ottenne un primo successo nel 1914 con l'istituzione della *Mancomunitat de Catalunya*: si redasse un progetto di statuto che, sottoposto a referendum, fu approvato dal 99,9% dei votanti. I maggiori partiti di allora erano: il monarchico-carlista *Lliga Regionalista* ed il repubblicano *Acció Catalana*. Abolita questa durante la dittatura del gen. Miguel Primo de Rivera y Orbaneja (1923-1930), il nazionalismo pervenne ad una nuova vittoria all'avvento della Seconda Repubblica (1931) (4).

Il 14 aprile – prima che giungesse a Barcellona la notizia dell'abdicazione di Alfonso XIII (1886-86-1931, †41) – fu proclamata l'indipendenza. Però, oltre alle energiche pressioni del governo centrale provvisorio, gli attributi *República Catalana* ed *Estat català* parvero eccessivi anche alla maggioranza degli stessi cittadini, i quali accettarono di elaborare, in accordo con Madrid, lo Statuto d'autonomia approvato dalle *Cortes* il 1° settembre 1932. Si acconsentì di mutare le suddette denominazioni in

(4) La Prima Repubblica si ebbe dall'11 febbraio 1873 al 29 dicembre 1874.

Generalitat de Catalunya: autonomia abbastanza ampia, con una salda struttura amministrativa e poliziesca. Presieduta prima dal col. Francesc Macià i Llussà (n. 1859), e dopo la sua morte (25 dicembre 1933) dal capo dell'*Esquerra Republicana de Catalunya*, Lluís Companys i Jover (n. 1882), appoggiato dai sindacalisti anarchici. Il 6 ottobre 1934 Companys dichiarò l'indipendenza all'interno della costituenda Federazione Iberica, ma il tentativo fallì; dopo due giorni il presidente fu arrestato (condannato a trent'anni nel giugno 1935), il Parlamento sciolto e lo Statuto sospeso. Le precedenti elezioni del 1933 avevano segnato la vittoria dei partiti confessionali, conservatori e di estrema destra.

La vittoria del Fronte Popolare (dalla sinistra borghese agli anarchici) nelle consultazioni politiche del 14 febbraio 1936, ripristinò la *Generalitat* (inno ufficiale: *Els Segadors*). Scarcerato Companys, riassunse la presidenza e nel luglio 1936 soffocò con l'aiuto delle forze popolari l'insurrezione militare. Mentre il generale nazionalista Manuel Goded Llopis (n. 1882) veniva arrestato e fucilato, il *pronunciamento*, invece, prendeva piede in altre regioni spagnole.

Nel corso della guerra civile (quarta catalana) si venne operando in Catalogna una rivoluzione sociale a tendenza anarcosindacalista; e più volte le divergenze esistenti fra le varie correnti di sinistra (socialisti, comunisti, trotzkisti, anarchici, ecc.) provocarono conflitti fra gli stessi partiti di governo, e tra questi e le autorità centrali.

La spietata e feroce repressione del terzo tentativo d'indipendenza anarco-trotzkista, da parte dei comunisti di Madrid, dimostrò ancora una volta che qualunque fosse il suo colore politico, la Castiglia non tollerava un'entità politica catalana ben definita.

Il 27 marzo 1938, vinta la battaglia d'Aragona, i nazionalisti iniziarono a conquistare i territori; il 6 aprile un decreto del gen. Francisco Franco y Bahamonde (1892-1939-75) abolì lo Statuto, e il 15 la regione fu tagliata fuori dal resto della Spagna repubblicana.

Seguì nell'estate l'ultima offensiva dell'esercito catalano (bat-

taglia dell'Ebro), ed infine la battaglia di Catalogna, che in meno di tre mesi condusse Franco alla presa di Barcellona, caduta il 26 gennaio 1939 (sede dell'esecutivo repubblicano spagnolo dal 19 novembre 1937 al 20 gennaio 1939). Il 14 febbraio l'intero territorio era occupato ed incorporato; nel novembre Companys preso e giustiziato nel 1940.

Nel dopoguerra le opposizioni politiche e sindacali si manifestarono più esplicitamente che altrove, inducendo il governo a non trascurare un'identità nazionale sempre vivace e combattiva. Le misure esecutive furono severe: l'autonomia fu abrogata.

La Catalogna divenne semplice regione amministrativa; chiusi tutti i giornali e le riviste che si pubblicavano in catalano, tolti i nomi alle vie, proibite le rappresentazioni teatrali in lingua. «*Habla la lengua del Imperio!*» ammonivano i cartelli governativi. Dopo la repressione, dagli anni Cinquanta riprese vigore il nazionalismo catalano.

Accanto a dimostrazioni di massa pacifiche non mancarono anche azioni dimostrative da parte di gruppi come il *Front d'Alliberament Català* o *Terra Lliure*. Durante il periodo franchista i gruppi più attivi furono principalmente l'*Unió Democràtica de Catalunya* (f. 1931), democristiana, il *Front Nacional de Catalunya*, indipendentista ed il *Partit socialista unificat de Catalunya* (che nel 1979 negoziò con il governo centrale lo statuto di indipendenza).

Solo dopo la morte del *Generalísimo* (1975) e la Costituzione del 29 dicembre 1978, con l'*Estatut d'Autonomia* (18 dicembre 1979) alla Catalogna – e le altre nazionalità e Regioni – fu nuovamente riconosciuta la lingua, l'autonomia, l'Assemblea Legislativa, una polizia, organi d'informazione non controllati dal centro, ed il «Diari de la Generalitat» (gazzetta ufficiale).

Oggi la Catalogna è un Paese a fortissimo sviluppo industriale e turistico: è considerata con il Baden-Württemberg (Germania), la Lombardia e il Rodano-Alpi (Francia) uno dei quattro motori d'Europa (5).

(5) Cfr. <http://4motors.eu/>

La bandiera nazionale (*senyera*, vessillo) è originalmente catalana, e risale al 1112. Diventò l'emblema della "confederazione" dopo il suddetto matrimonio fra Petronilla e Raimondo Berengario IV, attraverso il quale i conti di Barcellona divennero re d'Aragona (1137), e più tardi di Valencia (1238), Maiorca (1262), Sicilia (1282) e Sardegna (1323).

Attualmente il giallo e il rosso sono anche i colori di: *Comunidad Autónoma de Aragón*, *Comunitat Valenciana*, *Consell Insular de Mallorca*, *Consell Insular de Menorca*, *Consell Insular de Eivissa* (Ibiza) *i Formentera*, *Municipi de l'Alguer* (Alghero, Sassari) e Comune di Palermo.

Si può affermare che la bandiera catalana sia la più antica del mondo, in quanto la Croce di Sant'Andrea scozzese la leggenda vuole sia stata issata nel IX sec. nel corso di una battaglia (mentre da documenti nel 1286), l'occitanica Croce di Tolosa nel sec. XII (da documenti: 1241); seguono l'austriaca nel 1191, la danese nel 1219, l'inglese nel 1249, ecc.

3. *La lingua*

La posizione peculiare del catalano (gruppo occidentale delle lingue neolatine, mentre l'italiano è del gruppo orientale) – che per molti tratti si accosta al provenzale, allontanandosi dal castigliano (6) (impropriamente detto spagnolo)– si spiega col fatto che al tempo della formazione degli idiomi neolatini, la suddetta *Marca* era tributaria dei re di Francia. I nomi *Catalunya* e *català* – d'incerta etimologia – apparvero per la prima volta in alcuni documenti del 1112.

I primi documenti in volgare catalano risalgono al sec. X: sono testi religiosi, in quanto alcuni concili in terra francese avevano raccomandato ai vescovi catalani la predicazione «*secun-*

(6) I seguenti contributi – Amado Alonso, *La subagrupación romanica del catalán*, in «Revista de filología española», XIII (1926), pp. 1-37 e Wilhelm Meyer-Lübke, *Das Katalanische: seine Stellung zum Spanischen und Provenzalen sprachwissenschaftlich und historisch dargestellt*, Carl Winter Universitätsverlag, Heidelberg, 1925 – rappresentarono i vertici della polemica se il catalano rientrasse nell'ibero-romanzo o dovesse essere considerato idioma gallo-romanzo.

dum proprietatem linguæ» e la traduzione delle omelie in «*rusticam romanam linguam*».

Di quel tempo restano le *Homilies d'Organyà*, dalla chiesa dove furono scoperte. Al contempo si sprigionò la poesia popolare, eroica ed epica, di cui il trovatore Ot de Montcada (sec. IX-X) fu il primo esponente.

Il catalano si espresse anche a livello storiografico con il *Llibre dels fets* – o *Crònica de Jaume I* – che è la prima (1229-76) de *Les quatre grans Cròniques* (7).

La lingua catalana è adottata abitualmente da quasi undici milioni di persone, ampiamente tutelata e diffusa nell'uso pubblico-amministrativo. È singolare constatare che l'unico Paese indipendente, ad usare il catalano come lingua ufficiale, sia il minuscolo Principato di Andorra – no di certo un referente statale per la grande nazione mediterranea, erede dei fasti imperiali della Corona d'Aragona. Mentre nella catalana Vall d'Aran si parla un idioma occitano.

4. *La letteratura*

Il sentimento nazionale catalano ebbe la sua base principale specie nella letteratura sul finire del sec. XIII.

Esso raggiunse il suo assoluto splendore, per l'opera del palmesano *Doctor Illuminatus* Ramon Llull (Raimundo Lullo; 1235-1316): una delle più grandi figure di tutto il Medioevo, il quale fu il primo a concepire l'aspirazione di andare a predicare fra Ebrei e Saraceni. Per dieci anni (1275-85) viaggiò in tutte le regioni, superando ogni disagio e pericolo, discutendo con rabbini e con filosofi musulmani intorno alla fede di Cristo. Egli fu beatificato nel 1850 da Pio IX.

Non essendo questa la sede per affrontare la disamina dell'*opus magnum* di Llull, vanno affermate due questioni. La prima, negativa, è che Llull «distrusse tutti i versi profani composti secondo la moda dei trovatori; perciò noi possediamo soltan-

(7) Le altre sono: *Crònica de Bernat Desclot* (1288), *Crònica de Ramon Muntaner* (1325-28), *Crònica de Pere el Cerimoniós* (1319-79).

to poesie religiose, varie nelle forme e nei metri, a movenza lirica o epica, talora a contenuto didascalico, con le quali il “bell catalanesc” fa solenne ingresso nel regno delle Muse» (8).

La seconda, fondamentale, è che se Llull è il patriarca della letteratura catalana, è anche il primo in Europa a servirsi della lingua nazionale volgare per trattare di filosofia e teologia.

«[A]nzi egli attrae soprattutto come prosatore, tanto più che qua e là riappare il lirico, entusiasta della natura che egli sente e penetra con francescana comprensione, mentre altrove primeggia il pensatore sottile, lo scolastico sdegnoso del latino, sollecito di farsi capire anche dai poco dotti» (9).

Iniziò la sua produzione enciclopedica nel 1272, quando seguendo il consiglio di Ramon de Penyafort (1180-1275) tornò a Palma di Maiorca, presso la famiglia, e si diede a una vita di preghiera e di studio. Per il figlio scrisse la *Doctrina pueril*, forse il più antico catechismo in volgare – ulteriore primato del catalano.

In serie compatta durante gli anni 1274-1278, compose quattro opere che attestano la vita alacre e molteplice del suo spirito: il trattato mistico *Llibre de contemplació en Déu*; il singolare tentativo di ridurre tutte le scienze a unità, intitolato *Art general* (apprezzato da Leibniz, 1646-1716); il *Llibre de l'orde de cavalleria*; *Llibre del gentil i dels tres savis* (tradotto in latino, francese, arabo ed ebraico), *Romanç d'Evast e Blaquerna*, *Llibre de Santa Maria*, *Llibre de meravelles*, *Desconhort*, *Arbre de ciència*, *Arbre de filosofia d'amor*, *Cant de Ramon* o *Llibre de les bèsties*, ecc. Assieme a Llull anche il frate Arnau de Vilanova (Arnaldo da Villanova, 1238/40-1311) compose in catalano le sue opere scientifiche.

L'attività letteraria in lingua catalana continuò senza interruzione sino a tutto il sec. XV, in seguito si produsse una veloce decadenza funzionale alla fine dell'indipendenza aragonese.

Dal 1162 al 1410, la dinastia barcellonese dette una lunga se-

(8) Giacomo Prampolini, *Storia universale della letteratura*, UTET, Torino, Vol. III, 1949, p. 514.

(9) Ivi, p. 516.

rie, quasi ininterrotta, di principi letterati: poeti, cronisti, oratori. Alfonso II *il Trovatore* (1157-64-96) era stato mecenate di trovatori e poeta egli stesso; Giacomo I *il Conquistatore* (1208-13-76) e Pietro III *il Grande* (1239-76-85) nel sec. XIII favorirono in ogni modo lingua, letteratura e cultura nazionale.

Giacomo II *il Giusto* (1267-91-1327) coltivò l'eloquenza politica e morale; a questa si consacrò, negli ultimi decenni del Trecento con Pietro IV *il Cerimonioso* (1319-36-87), mentre suo figlio Giovanni I *il Cacciatore* (1350-87-96) fu un ulteriore seguace delle Muse.

Nei centocinquanta anni dal 1350 a sin il 1500, la Catalogna fu in Europa un'entità culturale di primo ordine e di importanza veramente internazionale, le cui propaggini giungevano in Francia, Sicilia e Napoli e in tutte le corti del Continente. Fra gli autori considerevoli Bernat Metge (1340/46-1413), anche traduttore del Petrarca (1304-74); ed in questo periodo si ebbe anche l'apogeo della pittura catalana, liberatasi da influssi fiorentini e fiamminghi.

Operano Francesc Eiximenis (1330-1409), Antoni Canals (1352-1419), Antelm Turmeda (1355-1423), Lluís Borrassà (ca. 1360-ca. 1425), Felip de Malla (1380-1431), Lluís Dalmau (?-1460?), Ausiàs March (1400-59), Jaume Huguet (1412-92), Bernat Hug de Rocabertí i d'Erill (ca. 1415/1420-1485) Miquel Carbonell i Soler (1434-1517),

Joanot Martorell (ca. 1410-65), scrisse *Tirant lo Blanc* (1497) «monumento veramente insigne dell'arte narrativa» (10); per il suo marcato realismo – privo di avventure favolose o consimili – è considerato il predecessore del romanzo moderno.

Nonostante la sua ampiezza, *Tirant lo Blanc* godé grande e duraturo successo; nell'anno 1500 Isabella d'Este lo leggeva nell'originale catalano e nel 1501 dopo lo faceva tradurre da Niccolò II da Correggio-Visconti (1450-1508), figura insigne di condottiero e letterato.

Nel 1538 appariva a Venezia la versione di Lelio Manfredi (?-

(10) Ivi, Vol. IV, p. 19.

1528) – *Tirante* – dieci anni dopo la morte del predetto, mentre una anonima castigliana era già riuscita a Valladolid nel 1511.

Della traduzione francese del Conte de Caylus (1692-1765) si fecero due edizioni nel corso del sec. XVIII. Lo conobbero e lo apprezzarono, Boiardo (1441-94), Ariosto (1474-1533), Cervantes (1547-1616); il Reggiano mutuò l'episodio di Ariodante e Ginevra (*Orlando Furioso*, 1532, Canto V) dall'inganno, ai danni di Tirant, della vedova Reposada.

Già da questi anni è chiaro come la letteratura catalana si sia formata su e con elementi eccentrici, antitetici a quelli del mondo castigliano. Ha pertanto una fisionomia propria, la quale tende a cancellare ogni appartenenza al mondo iberico, salvo quella geografica.

Fra il finire del Cinquecento e il principìo del Seicento la letteratura viva in lingua catalana prese a inaridirsi. Il Settecento segnò la rovina totale della Catalogna per le ragioni predette: una serie di disposizioni regie e la ristrutturazione amministrativa privò il catalano di dignità di lingua ufficiale, ciò provocò la polimerizzazione vernacolare ancor più imbarbarita da termini castigliani.

Col tempo, i movimenti migratori interni allo Stato spagnolo e una larga scolarizzazione, specie nei centri urbani, introdussero a livello di massa il castigliano, sino ad allora patrimonio dell'aristocrazia borbonica e della burocrazia borghese.

Durante la Grande Rivoluzione e l'invasione napoleonica, alcuni catalani ormai deculturalizzati furono in parte usati dai castigliani quali carne da cannone antifrancese.

Però nel 1810 il decreto del generale napoleonico Charles Pierre François Augereau (1757-1816) restaurò il catalano come lingua ufficiale nel *Principat*, e cinque anni dopo seguì la *Gramàtica y apología de la llengua cathalana* di Josep Pau Ballot i Torres (1747-1821).

La *Renaixença* si propagò a partire dal 1833 con la pubblicazione sul N. 68 di sabato 24 agosto del settimanale di Barcellona in lingua castigliana «El Vapor», dell'ode in catalano *La Pàtria* di Buenaventura Carlos Aribau (1798-1862).

Trascorsi sei anni di silenzio nel 1839 si levò la penna di Joa-

quim Rubió i Ors (1818-1889) che nel *Gayter del Llobregat* (11) cantò temi trovadoreschi secondo il gusto dell'archeoromanticismo: gesta di guerra, rovine di castelli, fanciulle appassionate.

Il suo esempio stimolò in seguito ulteriori protagonisti: Josep Robrenyo i Tort (1780-1838), Lluís Rigalt i Farriols (1814-94, pittore), Claudi Lorenzale i Sugrañes (1816-89, pittore), Manuel Milà i Fontanals (1818-84), Antoni de Bofarull i de Brocà (1821-1892), Víctor Balaguer i Cirera (1824-1901), Marià Aguiló i Fuster (1825-97), Adolf Blanch i Cortada (1832-1887), Teodor Llorente Falcó (1836-1911), Frederic Soler i Hubert (1839-95), Àngel Guimerà i Jorge (1845-1924), Jacint Verdaguer i Santaló (1845-1902), Narcís Oller i Moragas (1846-1930), Joan Salvat Papasseit (1894-1924).

Oltre la corrente architettonica del modernismo catalano con a capo Antoni Gaudí i Cornet (1852-1926); i grandi artisti Joan Miró i Ferrà (1893-1983) e Salvador Dalí i Domènech (1904-89).

Sino agli autori dei nostri giorni: Josep Vicenç Foix i Mas (1893-1987), Josep Pla i Casadevall (1897-1981), Mercè Rodoreda (1909-83), Pere Calders (1912-94), Salvador Espriu i Castelló (1913-85), Miquel Bauçà Rosselló (1940-2005), Isabel-Clara Simó i Monllor (n. 1943), Carme Riera Guilera (n. 1948), Enric Casasses (n. 1951), Quim Monzó (n. 1952), Pep Coll (n. 1959), Imma Monsó i Fornell (n. 1959), Jordi Cussà i Balaguer (n. 1961), Manuel Baixauli Mateu (n. 1963), Albert Sánchez Piñol (n. 1965), Jordi Puntí i Garriga (n. 1967), ecc.

5. *La giurisprudenza catalana feudale, la prima in Europa*

Da un punto di vista giuridico è fondamentale sottolineare come il precedente diritto visigoto fosse caduto definitivamente in disuso fra i secc. XII e XIII. Così lo dimostra il testo promulgativo degli *Usatges de Barcelona*, conosciuto come il primo codice feudale europeo, stilato più di un secolo prima della *Magna Charta libertatum* (1215).

(11) Il cornamusaro del fiume Llobregat.

Secondo recenti studi, sembra che si tratti di una raccolta di testi giuridici realizzata da diverse personalità della curia comitale e iniziata nel periodo tra il 1064, all'epoca di Raimondo Berengario I (1023-35-76), ed il 1150, durante il contato di Raimondo Berengario IV, anche se in seguito vi furono aggiunti i precetti di Alfonso II d'Aragona (1157-64-96), Pietro II d'Aragona (1174-96-1213) e Giacomo I.

Gli *Usatges* erano composti di diverse parti, di varia provenienza, contenenti disposizioni di diritto pubblico e privato, alcune delle quali vigenti ancor oggi. E, comunque, restano una delle tante eccellenze di storia e Terra catalane.

Giovanni Armillotta

Bibliografia

AA.VV., *Cataluña*, in *Historia de los Pueblos de España*, Barcelona, 1984, II vol., pp. 199-373; Manuel D. Benavides, *Guerra y revolución en Cataluña*, Tenochtitlán, Ciudad de México, 1946; Elena M. Brandolini, *Catalunya-España. Il difficile incastro*, Ediesse, Roma, 2013 Michele De Cesare, *Catalunya, més que mai. Contributo allo studio della questione catalana*, Edizioni del Paguro, Mercato San Severino (Sa), 1997; Ramón Grabolosa, *Carlins i liberals. La darrera guerra carlina a Catalunya*, Aedos, Barcelona, 1972; Felipe Maíllo Salgado, *Crónica anónima de los reyes de taifas*, Akal, Madrid, 1991; Josep M. Mas i Solench, *Il diritto civile catalano*, Generalitat de Catalunya-Departament de Justícia, Barcelona, 1990; Raffaele Melis (a cura di...), *L'autonomia della Catalogna. Cenni storici, statuto, leggi organiche*, Nuovissime edizioni Guerriero, Genova-Roma, 1998; Joan Sariol Badía, *La IV Guerra Civil*, Dopesa, Barcelona, 1978; Gianni Sartori, *Catalogna. Storia di una nazione senza stato*, Scantabauchi, Camposampiero (Pd), 2009 Carlos Semprún Maura, *Libertad! Rivoluzione e controrivoluzione in Catalogna*, Elèuthera, Milano, 1996; Fernando Valls i Taberner, Manuel J Peláez, Enrique Guerra, *Los Usatges de Barcelona*.

Estudios, comentarios y edición bilingüe del texto, Universidad de Málaga-Departamento de historia del derecho, 1984; **per lingua e letteratura**: Giuseppe Grilli, *La letteratura catalana. La diversità culturale nella Spagna moderna*, Napoli, Guida, 1979; Antonio V.P. Mattone, Pietro G. Sanna (a cura di...), *Alghero, la Catalogna, il Mediterraneo. Storia di una città e di una minoranza catalana in Italia (XIV-XX secolo)*, Gallizzi, Sassari, 1994 Giacomo Prampolini, *Storia universale della letteratura*, UTET, Torino, Vol. III, 1949; Vol. IV, 1950; Vol. 5, 1951.

LA GUERRA DEI QUATTRO GIORNI

CAUSE E CONSEGUENZE

di Norair Saradzhian

Il 2 Aprile 2016 nel montuoso Karabakh, al confine con l'Azerbaijan, è stato violato il cessate il fuoco, come succede di norma ogni giorno. Ma in quei giorni la situazione è peggiorata. Lo scambio di fuoco reciproco si è trasformato in un conflitto armato di 4 giorni.

Come sempre, nessuno sa chi ha aperto il fuoco. L'Azerbaijan in questo conflitto è riuscito a riappropriarsi solo di un'altura, il cui nome è Lele Tepe. A seguito del conflitto, secondo le Nazioni Unite, circa 33 persone sono morte e 200 sono rimaste ferite. Oggi sappiamo chi vuole che il conflitto continui.

L'Esercito dell'Azerbaijan ha dispiegato le sue forze su due fronti: nord-est e sud-est. Questa era la manovra diversiva. Il colpo principale doveva essere sferrato al centro, ma il Comando supremo del Nagorno Karabakh lo aveva previsto e ha comandato di colpire subito in quell'area.

La guerra lampo dell'Azerbaijan è fallita. Dopo battaglie cruente, che si sono protratte quattro giorni, è stata proclamata la tregua bilaterale.

Dopo la guerra di Aprile l'Armenia ha avanzato la richiesta di un monitoraggio internazionale sulla linea di contatto tra i due Paesi. L'Azerbaijan in un primo momento ha accettato, ma poco dopo si è tirato indietro, di fatto abbandonando questa pista (1).

(1) L'introduzione di un monitoraggio priverà l'Azerbaijan dalla possibilità di risolvere il problema di Karabakh militarmente.

NORAIR SARADZHIAN è uno studente della laurea magistrale della facoltà di relazioni internazionali dell'Università statale di San Pietroburgo. Ha partecipato al concorso di nome Primakov sulla problematica mediorientale. È uno degli autori della raccolta "100 ° anniversario del genocidio armeno nell'impero Ottomano: lezioni di storia".

In seguito a ciò, gli incontri tra i *leader* dei Paesi sono diventati sempre più rari.

Erevan ha tutte le carte in regola per ignorare i requisiti dell'Azerbaigian sulle cessioni. Dopo l'aggressione scatenata da Baku, la comunità internazionale non può più esercitare pressioni sull'Armenia in materia di restituzione delle sette zone di sicurezza; l'unica condizione per farlo richiederebbe l'imposizione di un monitoraggio internazionale sulla linea di contatto tra i due Paesi. I negoziati tra l'Armenia e l'Azerbaigian sono giunti a un punto morto.

Il conflitto del Nagorno Karabakh dura da circa 100 anni, ma ad oggi ha acquisito un significato diverso dopo la guerra del Nagorno Karabakh del 1992-1994, quando le forze armate armenie sono riuscite ad esercitare il controllo sulla regione e proclamare la Repubblica indipendente di Nagorno Karabakh.

Dal momento del cessate il fuoco, il problema resta senza soluzione. L'Armenia richiede il riconoscimento del diritto della nazione del Nagorno Karabakh all'autodeterminazione, ma l'Azerbaigian esige la liberazione del suo territorio e che non venga violata l'integrità territoriale.

Dopo il cessate il fuoco, per tanti anni il Gruppo di Minsk (2) ha tentato di risolvere il problema del Nagorno Karabakh. C'erano molte proposte, ma non corrispondevano all'interesse dei Paesi in conflitto.

Nel 2006 i copresidenti del Gruppo (3) hanno finalmente tastero il terreno per le trattative. Si è puntato sui prossimi obiettivi: la demilitarizzazione dei territori circostanti il Nagorno Karabakh e la consegna di queste regioni all'Azerbaigian (4); il regime speciale nelle regioni di Lachin e Kelbajar per la creazione di un corridoio tra l'Armenia e il Nagorno Karabakh; la realizzazione di un referendum per la definizione dello status del territorio contestato.

(2) Gruppo di Minsk – il gruppo dei Paesi-membri dell'OSCE, che capeggia la ricerca della soluzione pacifica del conflitto del Nagorno Karabakh. I membri: la Bielorussia, la Germania, l'Italia, la Svezia, la Finlandia, la Turchia, l'Armenia, l'Azerbaigian.

(3) La Francia, la Russia e gli Stati Uniti sono i copresidenti del Gruppo di Minsk.

(4) In questo contesto Nagorno Karabakh è inteso senza le sette zone della sicurezza.

Il documento è stato trasmesso ai Paesi del conflitto alla capitale spagnola nel Novembre 2007 e successivamente è stato denominato I Principi di Madrid.

Il 2 Novembre 2008 è stata firmata la Dichiarazione di Mairdorf, nella quale i Presidenti hanno confermato l'importanza dei Principi di Madrid.

Due anni dopo le parti contraenti hanno approvato la versione aggiornata dei Principi. Si vuole evidenziare, che I principi di Madrid siano le uniche decisioni giustificate. Federica Mogherini anche ha confermato che il conflitto del Nagorno Karabakh deve decidersi in base ai Principi di Madrid.

Nella settantesima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il Presidente dell'Armenia Serž Sargsyan ha dichiarato che l'Azerbaigian non è disposto a risolvere il conflitto in modo pacifico.

Il Presidente ha rammentato che ogni volta in cui l'Azerbaigian viola il cessate il fuoco, al confine soffrono i civili.

Il Ministro degli Affari esteri dell'Azerbaigian il giorno dopo ha reso pubblico il numero dei profughi del Nagorno Karabakh, ai quali è stato garantito un sostegno e ha dichiarato che i territori dell'Azerbaigian devono essere liberati.

Come ha scritto G.V. Staravoitova: «Dal punto di vista del diritto internazionale, questo conflitto è l'esempio delle contraddizioni tra due principi fondamentali: da un lato ci sono i diritti delle nazioni all'autodeterminazione, ma, dall'altro lato, c'è il principio dell'integrità territoriale, secondo cui è possibile solo la variazione pacifica dei confini».

Da tanti anni in Armenia il Partito Repubblicano è al potere. Prevalentemente, grazie ai suoi membri l'Armenia ha vinto nella guerra. Per i civili i Repubblicani sono gli unici, che possono decidere il problema del Nagorno Karabakh, perché si occupano solo del territorio contestato.

Nel Paese non si fa nessun genere di riforme per il miglioramento della vita. L'Armenia è in decadenza economica, perché si trova in una situazione di blocco commerciale.

I confini con la Turchia sono chiusi. Con la Georgia sono aperti, ma i poster di Kartlos non hanno rapporti di amicizia

con la Russia, con la quale l'Armenia non ha frontiere.

Anche i confini con l'Iran sono aperti, ma come con la Georgia non c'è ferrovia e per costruirla ci vogliono molti soldi.

Quindi, l'unico collegamento con la Russia è l'autostrada che attraversa la Georgia, però le tariffe sono molto alte. A questo si aggiunge la corruzione.

La situazione economica dell'Azerbaigian è migliore, ma il Paese dipende dal petrolio. Il Partito del Nuovo Azerbaigian è al potere da tanto quanto il Partito repubblicano dell'Armenia.

Nelle caratteristiche politiche l'Azerbaigian somiglia all'Armenia: nel Paese ci sono i ministri corrotti, inamovibilità del potere, assenza di riforme.

Certo, l'economia, dell'Azerbaigian è migliore dell'economia dell'Armenia, ma dipende dalla variazione dei prezzi del petrolio. L'Azerbaigian oggi si trova in decadenza economica. Nel «Paese dei fuochi» domina la precarizzazione, per questo la gente è scontenta e il prestigio del Governo diminuisce.

In conclusione si può dire che fra l'Armenia e l'Azerbaigian non c'è una grande differenza in economia e in politica, ma c'è nella mentalità.

Il popolo armeno, benché non sia contento del Governo, ha però il senso della fierezza per la vittoria nella guerra.

Nell'Azerbaigian è il contrario. Da venti anni i poteri del Paese allevano una generazione di pseudopatrioti, che sprezza e odia gli armeni. Ma gli azerbaigiani giovani molto rapidamente hanno capito che il problema del Nagorno Karabakh non si decide a favore dell'Azerbaigian e hanno rivolto l'attenzione e la collera verso il Governo di Aliev, che ogni anno aumenta soltanto le spese per gli armamenti, mentre il Paese è in crisi economica.

Quindi è chiaro che, per dimostrare la necessità del loro ruolo, Aliev deve riavere il Nagorno Karabakh e Sargsyan deve conservarlo.

Il Presidente dell'Armenia ha fatto bene il suo compito; Aliev ha grandi problemi, per questo il Presidente dell'Azerbaigian ha presentato la presa di Lele Tepe come un'avvenimento importante, ma è poco possibile che l'altura cambi la distribuzione delle forze.

Norair Saradzhan

IL LIBRO BIANCO SULLA DIFESA

Prefazione del Ministro della Difesa
Senatrice Roberta Pinotti

L'Italia è entrata nel nuovo millennio in ritardo, su molti fronti. Nell'ambito della sicurezza internazionale e della difesa, tre sono le aree che destano maggiori preoccupazioni: la partecipazione politico-istituzionale al dibattito sulla difesa, la struttura e il funzionamento dell'amministrazione e il rapporto cittadini-difesa.

Un Paese non attento ai temi della difesa rende difficile intervenire sullo strumento militare per migliorarlo. Un sistema politico lontano da questi problemi ostacola la costruzione di un forte rapporto fra cittadini e Forze armate, che sappia rafforzare il loro senso di appartenenza alla comunità e la loro fiducia nelle Istituzioni.

Queste debolezze hanno, sinora, impedito al nostro Paese di affrontare con tempestività la modernizzazione del sistema della difesa e con efficacia le sfide con cui già da tempo ci dobbiamo misurare.

L'esigenza di uno Stato più capace di tutelare gli interessi nazionali deriva dai mutamenti che osserviamo in un mondo sempre più complesso.

Il nuovo millennio, infatti, si caratterizza soprattutto per due cambiamenti epocali: la globalizzazione e la rivoluzione digitale, che alimentano una sempre più forte interconnessione e interdipendenza fra le diverse aree geografiche, Paesi, settori economici, mercati e culture.

Una lungimirante e pragmatica politica di sicurezza internazionale e di difesa è essenziale per dotare il nostro Paese di uno

Pubblichiamo i primi tre Capitoli del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, pubblicato dal Ministero della Difesa nel Luglio 2017, dopo un lungo periodo di studi e discussioni.

strumento idoneo a tutelare la più importante delle conquiste che con grandi sacrifici abbiamo ottenuto: la nostra libertà.

Ci può, inoltre, proteggere dai rischi e da eventuali minacce e ci consente di far fronte alle nostre responsabilità all'interno della comunità internazionale.

Negli ultimi anni questi ruoli hanno acquisito una sempre maggiore rilevanza di fronte ad uno scenario internazionale in cui le aree di crisi si sono ampliate, sono diventate più complesse e lambiscono ormai i confini europei.

Nuove minacce adombrano le nostre libertà, prima tra tutte quella terroristica, i cui attacchi sono ormai portati anche all'interno del nostro continente.

Il Mediterraneo, nel cui bacino il nostro Paese è storicamente, politicamente ed economicamente collocato, è tornato a richiamare su di sé l'attenzione internazionale per le crisi e i conflitti che vi si concentrano e che non sembrano né facilmente né rapidamente risolvibili.

Il mondo è profondamente mutato e molte delle condizioni di sicurezza che erano date per garantite non appaiono più tali.

Nell'ambito delle istituzioni internazionali cui l'Italia fa riferimento, ONU, NATO e Unione Europea, queste sfide richiedono una risposta coordinata di tutte le capacità del nostro Paese e l'esigenza di avere efficaci strumenti d'azione, non ultimo un sistema della difesa moderno e capace.

Dobbiamo essere tutti consapevoli che il Ministero della Difesa e le Forze Armate rappresentano una parte importante dell'Italia e dell'Amministrazione pubblica. Lo sono soprattutto per il loro ruolo di garante delle nostre libertà e di baluardo della nostra indipendenza nazionale.

Aggiornare le capacità alle esigenze attuali, migliorare l'efficacia d'azione e l'efficienza di funzionamento, garantire l'economicità complessiva del sistema, sono gli obiettivi primari che la riforma del Ministero della Difesa e delle Forze armate devono conseguire, nel quadro del processo riformatore degli organismi dello Stato che, fin dal suo esordio, il Governo si è dato come obiettivo.

In tale ottica, il Libro Bianco presentato dal Governo alle al-

tre Istituzioni e all'opinione pubblica nazionale e internazionale vuole indicare gli obiettivi che dovranno essere perseguiti, i criteri e le linee d'azione da sviluppare nel breve e medio periodo per assicurare al nostro Paese un'aggiornata capacità di difesa che sia in grado di concorrere con tutti gli altri strumenti alla tutela dei nostri interessi nazionali.

È tuttavia un fatto che al crescente livello d'insicurezza ha corrisposto, nelle democrazie occidentali, una riduzione degli investimenti per la difesa, dovuta alle difficoltà economiche e finanziarie che si sono dovute fronteggiare e a una minore sensibilità verso i temi della difesa nel confronto con altri problemi di natura economica e sociale.

Anche l'Italia ha registrato questa tendenza che impone una riflessione e un adeguamento delle nostre Forze armate.

Le Forze armate sono un patrimonio di grande valore e una realtà capace ed efficace che va custodita nel tempo e approntata per tempo.

Proprio per preservare questa ricchezza ho ritenuto, fin dall'inizio del mio mandato, che fosse indispensabile predisporre un Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa che servisse quale guida per l'adeguamento delle Forze armate alle nuove esigenze e per coinvolgere il Paese in modo da far crescere in tutti la consapevolezza che sicurezza e difesa sono un patrimonio comune e una condizione indispensabile per lo sviluppo della nostra società.

Anche per questo ho voluto che la realizzazione del Libro Bianco fosse aperta al contributo di tutte le componenti interessate al nostro sistema della difesa e all'opinione pubblica.

Negli ultimi quindici anni sono già stati introdotti molti cambiamenti che hanno trasformato le Forze armate, adottando un modello professionale agile, con piena parità di genere e sempre più integrato a livello internazionale, evolvendo verso quella struttura organizzativa in senso interforze prevista dalla riforma della Difesa avviata dal Ministro Andreatta.

L'intenzione del Governo è quella di completare il processo di riforma della Difesa, eliminando le sovrastrutture burocratiche non necessarie, le duplicazioni improduttive e modificando

ogni soluzione organizzativa o gestionale che non qualifichi adeguatamente la spesa effettuata.

Va, peraltro, ricordato come la Difesa abbia già fatto negli ultimi anni molto in termini di riduzioni e razionalizzazioni.

Basti citare come sia stata il Ministero “primo contributore” nella riduzione della spesa corrente, come abbia già introdotto numerose semplificazioni organizzative e, infine, come di sua iniziativa abbia avviato, con la legge n. 244 del 2012, una riduzione degli organici di circa il 25% della sua consistenza, per passare da 190.000 militari e 30.000 civili a 150.000 militari e 20.000 civili.

Il processo di trasformazione, tuttavia, non può dirsi concluso, poiché la Difesa del futuro richiede che le Forze armate pensino e agiscano come uno strumento unitario, nel quale le loro tradizioni, peculiarità e differenti capacità siano elemento di forza nell’unione, e non condizione di debolezza nella separazione.

In sintesi, dobbiamo passare dalla “visione interforze” a una piena “realtà interforze” per utilizzare e integrare le nuove tecnologie, per rendere i nostri processi decisionali ed esecutivi, così efficaci ed efficienti nelle missioni internazionali, altrettanto efficaci ed efficienti in tutto lo spettro delle nostre attività e settori d’intervento, dalle acquisizioni alle infrastrutture, dalla dottrina al reclutamento, dalla logistica alla formazione.

Questo nuovo e più efficiente strumento dovrà essere impiegato con grande attenzione sulla base delle nostre priorità strategiche.

L’Italia è un Paese con una storia particolarmente ricca di esperienze e possiede grandi capacità che gli hanno consentito di operare molto e bene sul piano internazionale.

La nostra posizione geopolitica, centrale nel bacino Mediterraneo, inoltre, ci offre opportunità, ma anche ineludibili obblighi.

L’Italia è capace e desiderosa di esercitare un ruolo riconosciuto di responsabilità nella sua area di riferimento agendo, secondo le sue possibilità e in armonia con la Comunità internazionale, per contribuire alla pace e allo sviluppo regionale.

In tale ottica, la Difesa metterà al servizio del Paese le sue multiformi capacità di capire, prevenire, affrontare e risolvere

le situazioni di crisi e di sviluppare un tessuto di relazioni in grado di favorire la stabilizzazione dell'area mediterranea.

Quale patrimonio del Paese, inoltre, le Forze armate sono e saranno sempre al servizio della comunità sia nel loro compito istituzionale, sia in quello di concorso per fronteggiare qualsiasi emergenza.

Accanto alle prioritarie direttrici d'azione illustrate, occorre prevedere nuove politiche per l'innovazione e la ricerca scientifica e tecnologica. Un'efficace politica di difesa e sicurezza, infatti, non può prescindere dal mantenimento di adeguate capacità tecnologiche e industriali in grado di soddisfare almeno parte delle esigenze.

Verso tale obiettivo, una stretta cooperazione tra la Difesa e l'industria che coinvolga anche le Università e i centri di ricerca sarà la chiave di volta dell'azione futura, anche nell'auspicata prospettiva del processo d'integrazione europea.

La creazione di un rapporto virtuoso tra la traduzione dell'esigenza militare in specifiche tecnologie e prodotti e l'utilizzatore finale, rafforzerà le capacità competitive del "sistema paese", garantendo occupazione, innovazione tecnologica e sviluppo industriale a beneficio dell'intera comunità.

Le Forze armate del futuro dovranno, quindi, essere giovani, ben addestrate, motivate, adeguatamente retribuite.

I nostri militari, professionisti della difesa, garantiranno al Paese la migliore cornice di sicurezza possibile, svolgendo i loro compiti con mezzi moderni e in strutture essenziali e funzionali e operando con efficacia e spirito di sacrificio.

Quali cittadini che, sacrificando affetti e diritti, affrontano una vita difficile per tener fede al loro giuramento, saranno sostenuti nel loro impegno non facendo mancare, anche alle loro famiglie, il rispetto, il supporto e un equo trattamento sociale.

In tale ottica e con tale prospettiva si colloca l'iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale di questo Libro Bianco.

Gli elementi d'indirizzo strategico qui presentati costituiscono pertanto le direttive politiche necessarie per lo sviluppo delle soluzioni attuative.

In particolare, poiché nessuna strategia è di alcun valore sen-

za gli strumenti per attuarla, a questo Libro Bianco seguiranno concrete proposte normative e regolamentari e una revisione strategica della Difesa che delinea come le Forze armate del futuro saranno composte ed equipaggiate per affrontare efficacemente i possibili rischi e le minacce odierne e di medio termine.

Desidero, infine, ringraziare gli esperti militari e civili che, con grande impegno, hanno collaborato con me per più di un anno al fine di impostare e realizzare questo Libro Bianco.

Mi auguro che ora, questo documento possa consentire una rinnovata attenzione per la Difesa e il necessario sostegno all'ambizioso progetto di rinnovamento che è qui delineato.

Il Ministro della Difesa
Senatrice Roberta Pinotti

* * *

Capitolo 1 - Perché un Libro Bianco?

1. Il contesto globale nel quale viviamo è oggi divenuto straordinariamente complesso, difficile da interpretare e incerto nel suo divenire. Gli anni ottanta del secolo scorso si erano chiusi con la fine del periodo storico della “contrapposizione bipolare” e con la speranza dell'avvio di un processo globale di convivenza pacifica, nel quale le crisi internazionali si sarebbero potute risolvere con l'uso sapiente della diplomazia, dell'economia e degli organismi sovranazionali.

2. Gli eventi successivi, tuttavia, hanno dimostrato che tale previsione era stata ottimistica: aree del mondo che erano stabili sono divenute in breve tempo sede di orrende atrocità e di crimini contro l'umanità che si ritenevano sepolti per sempre. Nello stesso tempo, situazioni di crisi preesistenti alla “Guerra Fredda” si sono riaccese e acuite, generando effetti nelle aree contigue.

L'avvio del processo di globalizzazione ha portato ricchezza e sviluppo in molte aree, ma ha creato anche forti disparità so-

ciali e trasferimenti di ricchezze e di strumenti produttivi.

L'aspirazione a modelli sociali democratici e partecipativi ha plasmato una nuova generazione di persone, che sono così divenute consapevoli delle proprie tradizioni, diritti e valori, ma ha anche dato il via alla rinascita dei nazionalismi e a contrapposizioni basate sull'intolleranza, a lotte settarie e alla competizione per le risorse primarie.

La rivoluzione avviata dall'informatica e dalle nuove tecnologie, che sembrava offrire all'uomo la possibilità di ottenere di più dal pianeta, si è dovuta confrontare con la crescente consapevolezza della difficile sostenibilità di taluni modelli che prevedono lo sfruttamento intensivo delle risorse, per il cui controllo sorgono nuove situazioni di crisi e di conflitto.

3. Con questi presupposti, non è certo possibile prevedere quali effetti provocheranno in futuro tali orientamenti, ma la tendenza ad una diffusa instabilità appare certamente destinata a permanere quanto meno nel futuro prossimo.

Le dinamiche che la caratterizzano, al contrario, sembrano divenire sempre più violente e sempre meno confinate nei luoghi ove esse si generano.

Fenomeni quali quelli del Califfato e di destabilizzazione di regioni importanti del nostro vicinato per motivi sociali, economici, sanitari, fideistici o di più tradizionale politica di potenza, ci impongono di guardare a tali eventi con preoccupazione.

Preoccupazione che nasce dalla consapevolezza di dover assicurare nel lungo termine e con i nostri alleati quella condizione di sufficiente deterrenza, che è funzionale a prevenire futuri conflitti nelle regioni euro-atlantica ed euro-mediterranea e dalla responsabilità di dover anticipare, impedire ed eventualmente gestire eventi che dalle situazioni d'instabilità si possono generare in termini di minacce e attacchi alla nostra integrità nazionale, alla nostra sovranità ed ai nostri interessi vitali, non escludendo anche i rischi generati da migrazioni di massa, pandemie, terrorismo e criminalità.

4. In tale prospettiva, la "funzione Difesa" e il suo strumento operativo rappresentato dallo Strumento militare, costituiscono un elemento imprescindibile del sistema nazionale posto a

tutela e garanzia delle nostre libertà. Libertà conquistata col sacrificio delle generazioni passate e che è la condizione prima per la salvaguardia delle libere istituzioni e dei diritti dei cittadini.

5. Di fronte ad una situazione di crescente instabilità e insicurezza internazionale, quindi, vi è oggi per l'Italia un grande bisogno di affrontare con razionalità, metodo e lungimiranza il problema della sicurezza e della difesa del Paese, non limitandosi alla pur doverosa gestione degli eventi improvvisi, ma sviluppando una strategia più ampia e omnicomprensiva che coinvolga anche tutte le capacità esprimibili dalla nostra società.

La difesa dello Stato, infatti, non può e non deve limitarsi esclusivamente all'azione, comunque indispensabile, svolta dalle Forze armate nel proprio ambito di competenza.

Deve costituire un *unicum* ove ogni segmento della società, in funzione delle proprie attitudini e capacità, concorre alla creazione di quella ampia e coordinata cornice di sicurezza che è reale garanzia di libertà per il nostro Paese.

6. Questa sfida richiede che il Governo e il Parlamento s'interrogino sui grandi temi della sicurezza e della difesa del Paese, al fine di giungere alla definizione di una strutturata Strategia di Sicurezza Nazionale che sia in grado di affrontare e gestire in modo coordinato e sinergico i problemi che attendono l'Italia nel futuro.

7. Inoltre, l'intensa attività condotta dalla Difesa nei teatri d'intervento richiede di dedicare una rinnovata attenzione al tema del "comando delle Forze armate", in particolare nel corso delle operazioni militari, anche alla luce delle numerose missioni condotte a sostegno della stabilità internazionale negli ultimi decenni.

Ferme restando le attribuzioni degli organi costituzionali appare utile una riflessione sull'adeguatezza degli organi decisionali e le connesse strutture di supporto, costituiti negli anni per far fronte a situazioni di crisi o di emergenza.

Il loro funzionamento, infatti, risente fortemente sia del limitato scopo a essi conferito all'atto della loro costituzione, sia dell'assenza di una specifica normativa di livello primario che ne definisca attribuzioni e configurazione.

È, quindi, opportuno studiare nuove soluzioni al fine di assicurare la giusta collocazione al delicato processo decisionale relativo all'esercizio della forza militare, nel rispetto degli inderogabili principi costituzionali e delle ineludibili esigenze di tempestività ed efficacia.

8. In tale ottica e con tale prospettiva si colloca l'iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale di questo Libro Bianco, che ha il triplice scopo di:

- indicare, con una prospettiva di medio termine, quale strumento militare meglio possa affrontare le sfide e le opportunità che sono di pertinenza del dicastero della Difesa in tema di sicurezza internazionale e di difesa;
- individuare quale modello di governance e di conseguente organizzazione meglio possa garantire al Dicastero la sua rispondenza a moderni criteri di efficacia, efficienza ed economicità, per consentire alla Difesa di affrontare con successo le sfide odierne e future;
- sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di contribuire in modo organico allo sforzo del Paese per sviluppare l'indispensabile cornice di sicurezza cui si faceva prima riferimento.

9. Gli elementi contenuti nel presente Libro Bianco costituiscono la base per lo sviluppo delle soluzioni attuative che dovranno essere affinate e realizzate in tempi rapidi, secondo le indicazioni delineate nel capitolo finale.

Quale Strumento militare per la sicurezza internazionale e la difesa

10. Gli italiani della nostra generazione hanno vissuto un lungo periodo nel quale è stato possibile usufruire di una cornice di sicurezza ampia e nella quale la partecipazione agli sforzi della comunità internazionale per la pace e la stabilità internazionale poteva essere il risultato di una "scelta".

La situazione odierna non consente di sottovalutare che il coinvolgimento diretto in talune delle crisi in atto o potenziali potrebbe diventare un impegno inevitabile.

È, dunque, necessario prevenire l'insorgere di tali situazioni e intervenire opportunamente, in caso d'insuccesso, per contenerle prima che le stesse divengano troppo grandi perché siano affrontate con limitati sacrifici.

11. La crisi economico-finanziaria e la necessità di contenere il debito pubblico, tuttavia, non consentono al Paese di fornire, nel breve termine, tutte le risorse che sarebbero necessarie per affrontare queste sfide con tutti gli strumenti auspicabili e in tutte le situazioni.

Mediante una sapiente scelta e uso degli strumenti che sarà possibile rendere disponibili, occorre individuare le corrette priorità d'azione e i più opportuni modi d'intervento per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici che s'intendono comunque conseguire.

12. In secondo luogo, occorre compendiare la duplice esigenza di predisporre quanto necessario per fronteggiare nell'immediatezza le situazioni di crisi in cui il Paese è coinvolto e di preservare, in una prospettiva più ampia e di lungo termine, la capacità di affrontare situazioni di conflittualità di natura tradizionale.

Quest'ultima evenienza, oggi percepita come meno probabile, non può essere trascurata poiché è in grado di compromettere più di ogni altra circostanza gli interessi vitali nazionali, inclusa la sopravvivenza stessa dello Stato.

13. Infine, occorre comprendere come e quanto le differenti Organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce concorrano alla sicurezza internazionale e alla difesa del Paese.

L'adesione all'Alleanza Atlantica è vitale per la sua funzione strategica e utile anche per ridurre l'impatto complessivo della funzione Difesa sul bilancio nazionale.

In quest'ottica va valutato come tale partecipazione richieda di dover far fronte a una giusta suddivisione delle responsabilità, che sia proporzionale alle potenzialità complessive del Paese.

La partecipazione al processo di integrazione europea nel campo della difesa, d'altra parte, richiede di interrogarsi su quali strumenti politici e normativi vadano sviluppati per renderlo produttore di maggiore sicurezza. Da ultimo, la necessità di con-

tribuire alle iniziative di pace delle Nazioni Unite, rende necessario predisporre tutte quelle attività che possono rendere credibile il ruolo del Paese nell'Organizzazione.

La riforma interna del Dicastero della Difesa

14. Il dicastero della Difesa sta affrontando un momento storico complesso e caratterizzato da pressanti esigenze, le quali richiedono di agire rapidamente ed efficacemente al fine di preservare, e in una prospettiva di più lungo termine rafforzare, la funzione fondamentale che esprime.

Allo stesso tempo, il Governo sta puntando a un'ampia riforma della Pubblica Amministrazione, al fine di dotare lo Stato di strumenti moderni per lo sviluppo delle attività cui è preposto.

Pur nella tutela delle peculiarità connesse alle funzioni da svolgere, quindi, è interesse del Paese che anche la Difesa s'inserisca in tale momento riformatore.

15. Inoltre, occorre evidenziare come lo Strumento militare sia stato oggetto negli ultimi venti anni di diversi adeguamenti per rispondere a molteplici esigenze contingenti.

La recente legge n. 244 del 2012, peraltro, ha disposto una rilevante contrazione numerica delle Forze armate, per un volume pari a circa il 25% della sua consistenza, e introdotto nuove modifiche organizzative.

Appare quindi evidente l'esigenza di procedere a una più organica e completa revisione della governance della Difesa, la quale, riprendendo lo spirito della riforma Andreatta del 1997 e attuandola pienamente, possa portare a una struttura realmente integrata e distinta da maggiore efficacia, efficienza e, soprattutto, economicità di funzionamento.

16. Il tema del personale rappresenta una delle criticità più rilevanti per la Difesa che negli ultimi due decenni ha visto importanti riforme, quali la sospensione della leva e l'introduzione del "modello professionale" e del servizio militare femminile.

Oggi, dopo un sufficiente periodo di esperienze di funzionamento e di parziali adattamenti di legge, emerge chiara l'esigenza di rivedere in modo sistematico, rinnovandolo, armonizzan-

dolo e rendendolo più semplice, sia il corpo normativo che regola il processo di arruolamento e di progressione di carriera, sia i provvedimenti che definiscono il quadro giuridico generale di riferimento per il personale.

17. La necessità di una guida più coordinata e trasparente, infine, richiede che siano modificati anche alcuni processi decisionali e di funzionamento interno, per garantire una più efficace direzione politica del dicastero e una sua migliore interconnessione con gli altri Ministeri, nell'ambito di un'azione unitaria di governo del Paese condotta da parte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per quanto attiene alla cooperazione tra le Istituzioni, inoltre, appare necessario anche indagare su come migliorare i necessari rapporti con il sistema degli enti regionali e locali.

La proiezione delle funzioni della Difesa verso azioni e interventi non esclusivamente militari, ad esempio per le attività concorsuali in caso di gravi calamità, richiede, infatti, una riflessione sulle esigenze di integrazione e di coordinamento con i poteri locali e le funzioni pubbliche dislocate nel sistema delle autonomie, che andrà sviluppata.

La Difesa e lo Stato

18. La funzione svolta dalla Difesa è prevista costituzionalmente ed è fondamentale per lo Stato poiché ne preserva l'esistenza stessa e crea quella cornice di sicurezza che è condizione indispensabile per lo sviluppo del Paese.

In periodi di crisi e transizioni, come quello che stiamo vivendo, appare tuttavia indispensabile rinsaldare ulteriormente la connessione forte e vitale che dovrebbe sempre esistere tra la Difesa e gli altri Dicasteri, tra le Forze armate e gli altri strumenti d'azione del Paese e tra i militari e il resto dei cittadini, per realizzare quella compenetrazione tra le diverse parti del medesimo organismo che è funzionale alla vita stessa della nostra comunità.

19. È esigenza primaria del nostro Paese far meglio comprendere i compiti, le funzioni e le peculiarità della Difesa e dei "cit-

tadini in divisa” che la servono, al fine di assicurare una piena conoscenza dei fatti, delle esigenze, dei vantaggi e dei possibili rischi correlati.

Su questa base i cittadini e i loro rappresentanti eletti potranno giungere a decisioni razionali e pienamente informate e a una piena assunzione di responsabilità in un settore critico come quello della difesa.

In tale processo, essenziale rimane l’opera di confronto e raccordo tra il Governo e il Parlamento, per la quale dovranno essere sviluppate nuove modalità di informazione e relazione, nel rispetto delle rispettive competenze costituzionali.

20. Affrontare in chiave moderna il problema della sicurezza e difesa del Paese richiede un approccio omnicomprensivo e multi-disciplinare.

Occorre interrogarsi su come vada sviluppato l’insieme delle differenti capacità che consentono al Paese di essere più sicuro e se sia ipotizzabile un’evoluzione dello stesso concetto di “difesa” per renderlo più allargato e inclusivo anche delle diverse prospettive e capacità che lo animano.

Tale concetto, peraltro, ben si integra con quanto previsto dalle innovazioni avviate dal Governo nell’ambito della riforma del cosiddetto “terzo settore”, in particolare in merito al ruolo e alle funzioni del Servizio Civile Nazionale. In questo sforzo, l’elemento di raccordo che dovrebbe sottintendere tal evoluzione è costituito dai valori condivisi che permeano l’esistenza stessa del nostro Paese.

21. Una reale condivisione del medesimo quadro di valori tra i cittadini e le loro Forze armate richiede una costante comunicazione e un’assidua interazione tra le parti, la quale faccia della trasparenza, della pubblica utilità e della critica costruttiva, le basi del rapporto di fiducia che deve sempre esistere tra Istituzioni e cittadini.

22. Con l’intento di contribuire allo sforzo compiuto dall’intera comunità nazionale, il presente lavoro intende dare un preciso e deciso impulso alla trasformazione dello Strumento militare in chiave di maggiore efficienza, efficacia ed economicità di gestione.

Costituisce il punto di partenza per una complessa opera di riforma e adeguamento delle nostre Forze armate, oltre che la base per l'avvio di un'ampia e matura riflessione in merito ai temi della sicurezza internazionale e della difesa.

Il periodo storico che viviamo lo richiede, i cittadini che giornalmente osservano i gravi avvenimenti internazionali lo chiedono ed è nostro dovere quale Governo fare ogni sforzo possibile per affrontare con determinazione questi problemi e dare le migliori risposte possibili nell'interesse del Paese.

Capitolo 2 - Il quadro strategico

L'evoluzione dello scenario strategico

23. Il sistema delle relazioni internazionali presenta un elevato grado di complessità dovuta all'interconnessione di numerosi fattori e attori.

Ciò costituisce al tempo stesso un elemento di dinamicità e di forza dell'intero sistema, ma anche di vulnerabilità perché le perturbazioni e le crisi si propagano facilmente e rapidamente.

L'Italia è profondamente inserita nel sistema internazionale, sotto ogni punto di vista. Trae vantaggi e beneficia di questa forte interconnessione e la alimenta in maniera non trascurabile. Oltre a quella tecnologica e commerciale, anche la dimensione delle conoscenze e della cultura fanno del nostro Paese un attore non marginale.

24. L'Italia, peraltro, presenta alcune sensibilità generate dalla sempre crescente interazione e interdipendenza con il resto del mondo, a causa della sua posizione geografica e della dipendenza dall'estero in termini di approvvigionamento di risorse.

Come conseguenza, producono effetti sull'Italia quasi tutti i fenomeni sociali, culturali, economici o politici che in varia misura alterano gli equilibri esistenti sia a livello globale, sia regionale.

25. La politica generale dell'Italia, e la politica di difesa in particolare, non possono, quindi, prescindere da una visione

ampia e diversa dei problemi e delle dinamiche in atto, proiettate su scala globale e capaci di abbracciare contemporaneamente molteplici dimensioni.

L'opzione rappresentata da una politica di difesa focalizzata totalmente su alcune specifiche aree geografiche oppure su alcuni definiti fattori di rischio non appare coerente con le esigenze strategiche di un Paese così profondamente inserito nelle dinamiche globali.

D'altra parte, stante le effettive dimensioni del Paese e dei suoi interessi complessivi, questa esigenza impone l'adozione di un rigoroso realismo nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti d'intervento.

Ogni differente scelta che facesse deflettere verso un approccio "non realista" ai problemi della sicurezza internazionale si tramuterebbe in un forte dispendio di risorse e in una tutela degli interessi nazionali molto meno che ottimale.

26. Il presente Libro Bianco, pertanto, non poteva che svilupparsi da una preliminare individuazione dei fattori più rilevanti che caratterizzano l'attuale ambiente internazionale e delle principali tendenze che ne condizionano l'evoluzione.

Tale sforzo si è reso necessario non tanto per proporre un modello predittivo e deterministico delle future minacce o rischi alla sicurezza nazionale, quanto invece per ridurre il livello d'indeterminazione e d'incertezza che caratterizza l'analisi, individuando un più preciso ambiente di riferimento all'interno del quale operare le differenti scelte.

27. Nell'ambito delle Linee Guida a questo documento si è affermato che l'attuale periodo è contraddistinto da due fenomeni geopolitici concorrenti e concomitanti: una progressiva globalizzazione dei fenomeni e delle problematiche, che tende a trasformare il mondo in un "villaggio globale" ad alto livello d'interconnessione e, almeno per una parte del mondo, ad alta interdipendenza, e un parallelo processo di frammentazione, che genera indebolimento strutturale e destabilizzazione specialmente delle identità statali meno forti o di nuova costituzione.

28. L'attuale situazione internazionale è caratterizzata da una diffusa e frequente instabilità, foriera di conflitti non sem-

pre limitati e catalizzata da fattori politici, sociali, economici, ambientali o fideistici.

Questo appare più probabile nelle aree con problemi economicosociali o che il processo di trasformazione globale post guerra fredda ha privato di riferimenti tradizionali di guida e stabilità.

Diversi fattori interagiscono nell'influenzare il futuro scenario di sicurezza internazionale e nel favorire la tendenza a creare nuove situazioni d'instabilità in aggiunta a quelle irrisolte del secolo scorso. Fra essi se ne possono indicare i più rilevanti.

29. *Mutamento degli equilibri di potere a livello globale.* Il processo di progressiva affermazione di un nuovo equilibrio a livello mondiale su base policentrica o, secondo alcuni, su base acentrica e regionale, derivante dall'affermazione di nuove potenze emergenti, potrebbe portare, già nel medio termine, a nuove sfide politiche, economiche o militari.

Di qui il possibile insorgere di nuove situazioni di conflitto, magari localizzate, ma potenzialmente di rilevante impatto per il Paese, per l'Europa e per l'Alleanza Atlantica.

A livello globale, guerre tradizionali tra Stati per il controllo delle risorse o per il riaccendersi di situazioni irrisolte nel tempo, potrebbero provocare un effetto domino con un allargamento delle situazioni di crisi.

A livello regionale, mutamenti degli equilibri di potere, quali quelli prodotti da situazioni di conflitto nella regione euroatlantica, dall'indebolimento o dall'inefficacia della azione dell'Alleanza Atlantica e dagli squilibri tra le risorse per la Difesa e le sfide alla sicurezza da affrontare, potrebbero rendere meno improbabili nuove situazioni di conflitto.

30. *Cambiamenti delle strutture politiche.* Sembra rallentare il processo, caratterizzante il decennio trascorso, di progressiva transizione di regimi autocratici o illiberali verso forme di maggiore democrazia.

Sebbene per molte popolazioni sia ormai acquisita la coscienza di potervi aspirare, la reale possibilità di giungere a un compiuto sistema democratico non è sempre garantita in un numero crescente di casi.

Tale situazione, acuita da crisi economiche e sociali, può portare a fenomeni di instabilità interna e a guerre civili anche in Paesi che oggi appaiono stabili.

31. *Maggiore influenza e pervasività delle tecnologie.* L'attuale velocità dei cicli di ricerca e sfruttamento delle tecnologie, unitamente al processo d'innovazione derivante dall'uso integrato di quelle esistenti o emergenti, porterà a una maggiore accelerazione al cambiamento.

Parimenti, il tradizionale margine di superiorità tecnologica detenuto dalle capacità per uso militare si è eroso a vantaggio delle tecnologie di uso civile, dove sovente quest'ultime sono disponibili anche a costi inferiori, determinando una più ampia possibilità di accesso alle tecnologie, comprese quelle più sofisticate.

Questo amplierà le possibilità del loro uso da parte di attori non statali per offendere eventuali nemici o oppositori, significativamente diminuendo la capacità di prevenzione e controllo degli organi statali preposti.

32. *Centralità delle reti informatiche.* Il mondo sta divenendo sempre più connesso e integrato e tale situazione porta alla possibilità di avere accesso universale alle conoscenze e all'informazione.

La particolare dipendenza dell'Occidente da un sistema di reti informatiche che sia funzionante, sicuro e resiliente comporta l'affermazione di un nuovo dominio operativo, quello cibernetico, che dovrà essere presidiato e difeso.

Gli effetti di attacchi cibernetici alle reti o ai servizi informatici possono essere particolarmente distruttivi per i Paesi occidentali e, se di successo, comportare effetti sulla società paragonabili a quelli di un conflitto combattuto con armi convenzionali.

33. *Cambiamenti demografici.* L'evoluzione demografica produrrà numerosi effetti sulla nostra società in termini di dinamiche economiche, sociali e di sicurezza. Per quanto attiene agli aspetti connessi con la sicurezza internazionale e la difesa, la diffusa povertà, gli elevati tassi di disoccupazione e la relativamente bassa scolarizzazione produrranno in molti Paesi tensioni sociali e spinte migratorie che potrebbero generare difficoltà anche nei Paesi oggetto di tali esodi.

In Europa, limitati tassi di natalità e l'invecchiamento della popolazione potrebbero portare a tensioni intergenerazionali oltre che ad un impatto sulla disponibilità di personale giovane e qualificato per le strutture di sicurezza e difesa.

34. *Urbanizzazione.* Si stima che nel 2040 il 65% della popolazione mondiale vivrà in grandi agglomerati di città e che il 95% di questo incremento della popolazione urbana avverrà nelle mega-città dei Paesi in via di sviluppo.

Tale processo avrà un rilevante impatto sulle dinamiche di gestione della sicurezza in tali Stati, sia incrementando i possibili conflitti nelle aree urbane per l'incapacità di assicurare i bisogni primari di tali realtà, sia esasperando le difficoltà di eventuali interventi militari o di polizia, per la difficoltà di discriminare tra elementi combattenti e popolazione inerme.

35. *Scarsità di risorse naturali.* Le nazioni in via di sviluppo hanno bisogno di crescenti livelli di energia e di materie prime per sostenere la loro crescita.

La competizione per tali risorse potrebbe produrre un più elevato livello di tensione internazionale con conseguenti possibili conflitti.

Più grave è la crescente scarsità di risorse vitali, quali l'acqua e il cibo, generata dalla crescita demografica, dai mutamenti climatici e da un utilizzo irrazionale dei territori. Essa è alla base di fenomeni di migrazione e potrebbe portare a una forte competizione, anche armata, per il possesso di tali risorse.

36. *Mutamenti climatici.* I cambiamenti del clima a livello globale hanno un crescente impatto sulle nostre società sempre più urbanizzate e dipendenti da territori ove l'intervento dell'uomo ha profondamente modificato l'equilibrio naturale esistente.

In tale situazione, gli effetti dei fenomeni naturali diventeranno più pronunciati, trasformandosi più frequentemente in disastri naturali con effetti devastanti. Oltre che indebolire le capacità di resilienza complessiva delle nostre società, i disastri di larga portata potrebbero consentire ad attori opportunisti di conseguire vantaggi nello scenario internazionale in termini politici, finanziari ed economici.

37. *Globalizzazione delle risorse finanziarie.* I sistemi finanziari che gestiscono le risorse più importanti del pianeta tendono a essere sempre più interconnessi e non correlati a precise identità statali.

Ciò provoca in alcuni casi una diminuzione della reale sovranità di molti Paesi, la difficoltà di gestire le situazioni di crisi a livello nazionale con gli strumenti tradizionali e l'aumento degli attori in ogni specifica situazione di crisi.

38. *Identitarismo localista.* La progressiva affermazione di realtà locali su base identitaria provoca un crescente indebolimento e frammentazione degli esistenti Stati, con l'incapacità di gestire a livello centrale i fenomeni complessi che caratterizzano il XXI secolo.

In taluni casi, tale debolezza apre la via all'affermazione di realtà non-statali transnazionali su base confessionale o criminale, la cui violenza e velocità di diffusione hanno rilevanti impatti sulle condizioni di sicurezza regionale o globale.

Gli effetti di tali situazioni di conflitto, infatti, potrebbero portare ad attacchi a infrastrutture critiche, a mutamenti con la forza di equilibri politici e alla compromissione dei flussi commerciali ed energetici.

Di particolare gravità potrebbero essere le conseguenze derivanti dal possesso da parte di queste realtà di strumenti di offesa di natura chimica, batteriologica, radiologica o nucleare, la cui sola minaccia di utilizzo potrebbe avere gravi conseguenze politiche, sociali ed economiche.

39. *Diminuzione degli investimenti per la difesa.* Tale fenomeno è pronunciato nel mondo occidentale e si accompagna a una tendenza inversa nel resto del mondo, in particolare nelle potenze regionali.

Per i Paesi occidentali, la contrazione delle spese militari è correlata a una diffusa minore sensibilità verso i temi della difesa nel confronto con altri problemi di natura economica e sociale.

Protratta nel tempo, tale tendenza diminuirà la capacità di prevenzione e deterrenza dei Paesi occidentali, aumenterà il livello di possibili rischi e minacce alla sicurezza e comprometterà le capacità complessive di difesa sia degli interessi vi-

tali e strategici, sia dei valori fondanti delle nostre strutture democratiche.

La sicurezza della regione euro-atlantica

40. La regione euro-atlantica non è definibile esclusivamente in termini di perimetro geografico, quanto piuttosto dalla comunanza dei valori e dal comune credo democratico che sono espressi dalla comunità di Stati che ne fanno parte.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale il rapporto costruito tra gli Stati europei e quelli nord americani ha rappresentato uno dei più saldi e duraturi pilastri dell'equilibrio mondiale. Esso ha assunto anche le vesti di un'alleanza militare – il Patto Atlantico – ma rappresenta in realtà, fin dalle origini, un legame molto più vasto e profondo.

41. È un legame di valori condivisi, seppure vissuti con accenti diversi sulle due sponde dell'Atlantico. È il frutto di una compenetrazione fra le rispettive economie che non ha eguali in nessun'altra sfera di rapporti fra nazioni.

È stato uno dei fattori propulsivi del cammino verso l'integrazione europea e capace di coagulare un gruppo di nazioni in grado di lasciarsi alle spalle le divisioni del passato e di ricercare insieme la realizzazione dei valori fondanti dell'Occidente: libertà, pace, benessere e sviluppo.

Anche da un punto di vista economico lo spazio euro-atlantico rappresenta un'area vitale per l'Italia: in tale zona, infatti, si sviluppano il 68% dell'import e il 75% dell'export commerciale nazionale, senza menzionare l'elevata compenetrazione industriale esistente e la struttura della filiera strategica delle attività comuni di ricerca tecnologica e di formazione professionale.

42. Appare dunque evidente come la regione euro-atlantica rappresenta il fulcro degli interessi nazionali e, in quanto tale, la sua sicurezza costituisce la priorità assoluta del Paese.

Il dettato costituzionale di difesa della Patria come sacro dovere di ogni cittadino, dunque, si rende operativo anche mediante la più ampia difesa della pace e della stabilità nella regione euro-atlantica.

Nell'ambito di tale architettura, la piena e convinta adesione nazionale all'Alleanza Atlantica e lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione delle difese dei Paesi dell'Unione Europea, rappresentano le chiavi di volta per la tutela, anche per il futuro, della sicurezza e difesa nazionale e comportano non solo vantaggi ma anche precisi obblighi e oneri.

La sicurezza della regione euro-mediterranea

43. La posizione geografica, i flussi economico-commerciali e l'interconnessione storico-culturale, collocano il nostro Paese al centro di un'ampia zona geopolitica, con caratteristiche proprie e chiaramente definibili, denominata area euro-mediterranea.

Essa rappresenta uno spazio complesso e molto diverso in termini di sistemi politici, sociali, economici, culturali e religiosi, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del mare Mediterraneo.

44. Tale gravitazione congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, del Mar Nero, quella mediterranea del Medioriente e il Maghreb.

In alcune di queste, profondi sconvolgimenti economici, politici e sociali hanno generato nuovi e violenti fenomeni criminali, sanguinose guerre civili e il radicamento del terrorismo e dell'insurrezione transnazionale, che vede nell'immigrazione clandestina e nel proselitismo militante potenziali strumenti di diffusione anche in Europa.

Queste criticità e la dipendenza energetica da taluni di questi Paesi, rendono la stabilità della regione euro-mediterranea un vitale interesse nazionale.

45. Proprio nella regione euro-mediterranea si assiste all'indebolimento delle strutture statali tradizionali e al perseguimento di modelli sociali e culturali alternativi a quello democratico.

In tempi recenti, questo fenomeno si è acuito per l'affermarsi di gruppi in grado di prendere il controllo d'interi aree sulle quali esercitare un potere civile, militare, economico e giudiziario.

La globalizzazione dell'informazione, peraltro, permette a questi gruppi di esportare con successo il proprio modello, con il risultato di diffondere rapidamente il loro credo e di replicarsi anche a grande distanza geografica.

46. È particolarmente allarmante l'evoluzione del terrorismo da una configurazione tesa esclusivamente a minare la solidità delle istituzioni esistenti a una che prevede la loro piena e ufficiale sostituzione.

Il terrorismo, infatti, potendo contare su basi d'appoggio di tipo statale, sia pure non riconosciute dalla comunità internazionale, evolve dalla condizione in cui necessitava comunque di occultarsi e nascondersi ad una in cui sfida apertamente le Istituzioni e gli equilibri locali, regionali e globali.

47. La minaccia rappresentata da attori capaci di coniugare con successo azioni di tipo terroristico transnazionale, criminale, militare e mediatico, porta ad un superamento dei tradizionali concetti di "sicurezza" e "difesa" ed a una progressiva evoluzione degli strumenti necessari per affrontare i problemi di sicurezza interna e difesa esterna.

Tale mutazione evoca la necessità di una più ampia capacità di risposta integrata intergovernativa, nella quale il contributo dello Strumento militare rappresenta comunque un elemento essenziale.

48. La complessità delle situazioni e la diversità degli attori che agiscono in tale area rendono al momento non ipotizzabile un sistema di sicurezza regionale che sia stabile ed efficace.

Nel medesimo tempo, la prossimità geografica e la diretta influenza sull'Italia degli eventi che in tale zona si sviluppano, non consentono di ignorare l'evoluzione di varie situazioni di crisi e di stato di conflitto presenti nell'area.

Queste situazioni, se non adeguatamente affrontate e composte, potrebbero ulteriormente compromettere la già fragile situazione di sicurezza regionale.

49. In tale ottica, vi è dunque un vitale interesse nazionale a operare affinché la regione euro-mediterranea possa evolvere verso una situazione di maggiore stabilità, progresso economico e rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, nel cui ambito il

processo di competizione democratica possa sostituire quello della contrapposizione conflittuale.

L'attuale situazione, tuttavia, evidenzia come lo stato delle cose sia ancora lontano dalla condizione desiderata e come sia necessario per il Paese assumere responsabilità maggiori e un ruolo di partecipante attivo allo sforzo della comunità internazionale per risolvere tali situazioni di crisi.

50. In definitiva, per l'Italia non è possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale.

Mentre nel contesto euro-atlantico la partecipazione a consolidati meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva (Alleanza Atlantica e Unione Europea) assicura al Paese un'adeguata condizione di sicurezza, la possibilità di creare analoghe condizioni nella regione euro-mediterranea richiede che la stessa divenga l'ambito di azione prioritario degli interventi nazionali.

51. La regione euro-mediterranea, tuttavia, non rappresenta un sistema chiuso o non influenzato dalle dinamiche che avvengono in altre zone, in particolare in quelle a essa direttamente adiacenti.

Non è possibile, infatti, affrontare talune situazioni di crisi che si sviluppano nelle aree di più diretto interesse senza un'ampia comprensione delle dinamiche complesse che le hanno generate e un coinvolgimento nelle iniziative tese alla loro risoluzione.

Per la tutela degli interessi nazionali e per il consolidamento della cornice di sicurezza e difesa, pertanto, particolare interesse rivestono le aree del Mashreq, del Sahel, del Corno d'Africa e dei Paesi del Golfo Persico:

a. Il Mashreq

Con il termine Mashreq, inteso quale sinonimo di "non-Maghreb", si individua generalmente l'insieme dei paesi arabi che si trovano a est rispetto al Cairo.

Si tratta quindi della macroregione orientale del mondo arabo-musulmano, la cui instabilità si è amplificata nel corso degli ultimi vent'anni a causa di una diffusa conflittualità sia interna

ad alcuni Stati, sia transnazionale, generata da fattori di natura economica, politico-sociale e religiosa.

La possibilità che alcuni rilevanti fenomeni di natura terroristica possano destabilizzare regioni a noi più prossime se non, addirittura, colpire lo stesso territorio nazionale, rappresenta un chiaro segnale della necessità di partecipare attivamente agli sforzi della comunità internazionale volti a conseguire, mediante l'uso sapiente di tutti gli strumenti a disposizione e nel rispetto delle volontà dei legittimi governi dei Paesi dell'area, migliori condizioni di pace e stabilità regionali.

b. Il Sahel

Il Sahel è una fascia di territorio dell'Africa sub-sahariana che si estende tra il deserto del Sahara a nord e la savana del Sudan a sud, e tra l'oceano Atlantico a ovest e il Mar Rosso a est.

Essa costituisce una zona di limitato sviluppo economico ove permangono aree di estrema povertà percorse anche da una continua conflittualità di natura religiosa e tribale.

La mancanza di strutture statali in grado di tutelare adeguatamente le condizioni di sicurezza interna di questi Paesi rende possibile che da essi si proiettino fattori d'instabilità verso l'area mediterranea, specialmente in termini di migrazioni di massa, di traffici illeciti e di penetrazione di affiliati al terrorismo internazionale.

Preoccupano anche le condizioni che favoriscono lo sviluppo e la diffusione di pandemie, sebbene i sistemi di prevenzione e controllo nazionali in atto si siano dimostrati efficaci.

L'intervento della comunità internazionale potrebbe vedere, anche in questo caso, il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.

c. Il Corno d'Africa

Il Corno d'Africa costituisce un'area di tradizionale presenza nazionale, facilitata e stimolata da una vicinanza culturale delle popolazioni locali al nostro Paese e dalla posizione strategica di crocevia dei flussi commerciali marittimi da e verso l'area mediterranea.

La stabilità politica e sociale dell'area e la creazione di migliori condizioni di vita per le popolazioni, hanno una significativa rilevanza, sia pure indiretta, per la sicurezza della regione mediterranea, prevenendo la recrudescenza di fenomeni quali quello della pirateria, riducendo l'emigrazione verso l'Europa e impedendo che nell'area possa trovare terreno fertile l'espansione di gruppi terroristici di matrice religiosa estremista.

Come per il Sahel, si tratta di un'area che potrebbe vedere il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.

d. La regione del Golfo Persico

La regione dei Paesi che si affacciano sul Golfo Persico riveste una particolare importanza strategica, poiché in tale area ancora gravita una quota rilevante della produzione e commercio mondiale di prodotti petroliferi.

Alcuni Paesi, inoltre, sono attori attivi e importanti nelle dinamiche che possono influenzare la stabilità dell'area mediterranea e sono partner di rilievo del nostro Paese. Per tali ragioni esiste un interesse nazionale e della comunità internazionale alla stabilità dell'area e a preservare la libertà dei flussi commerciali che ivi si sviluppano.

La sicurezza globale

52. Come membro importante della comunità internazionale con prospettive economiche e interessi politici globali, l'Italia è sia capace, sia desiderosa di esercitare un ruolo di responsabilità a livello internazionale, agendo secondo le sue possibilità per contribuire a garantire la pace e lo sviluppo.

In questo sforzo, l'Italia attribuisce fondamentale importanza al ruolo della più vasta comunità internazionale, la quale trova nelle Nazioni Unite l'organizzazione globale di riferimento e nel suo ambito la possibilità di sviluppare azioni congiunte con le organizzazioni multinazionali esistenti.

L'Italia è pienamente consapevole che solo un'azione condivisa e partecipata con altre nazioni può realisticamente condur-

re agli obiettivi auspicati.

Quale conseguenza, l'Italia ha nel tempo sviluppato una profonda interconnessione e, in alcuni casi, interdipendenza con molti Paesi, mantenendo un'estesa rete di relazioni economiche, politico-culturali e militari, anche al di fuori della nostra area regionale.

53. La più ampia sicurezza degli interessi nazionali, dunque, richiede che l'Italia condivida attivamente la responsabilità del processo che è stato avviato dalla comunità internazionale e che è teso a creare migliori condizioni di vita, pace e sviluppo per tutte le popolazioni del mondo.

Nell'ambito di un approccio multidimensionale e in accordo alle possibilità e alle priorità, il Paese opererà, quindi, non solo per la salvaguardia degli interessi nazionali, ma anche per la protezione e la tutela delle popolazioni nelle aree di crisi e per lo sviluppo e la promozione di livelli crescenti di sicurezza e stabilità globale.

Capitolo 3 - La politica di sicurezza internazionale e difesa

Interessi e obiettivi nazionali

54. Il fine ultimo della politica nazionale di sicurezza internazionale e difesa è la protezione degli interessi vitali e strategici dell'Italia.

Tale obiettivo richiede che sia assicurata la difesa dello Stato e della sua sovranità, che sia perseguita la costruzione di una stabile cornice di sicurezza regionale e che si operi per facilitare la creazione di un ambiente internazionale favorevole.

Sebbene multiformi strumenti d'azione intergovernativa potranno essere impiegati dal Governo per il raggiungimento di tali obiettivi, la capacità delle Forze armate di difendere l'Italia e i suoi interessi rimangono centrali.

55. Negli ultimi venti anni, infatti, la partecipazione della Difesa alle operazioni militari multinazionali ha rafforzato il ruolo internazionale dell'Italia, permesso di consolidare le nostre relazioni nell'ambito delle alleanze e di svilupparne di nuove,

anche con gli attori emergenti.

Un impegno notevole in termini di risorse umane e materiali, pagato anche con un elevato tributo di sangue, in cui le Forze armate hanno dimostrato di poter operare con successo anche in condizioni ambientali difficili.

In piena armonia con l'azione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'azione delle Forze armate ha quindi consentito di rafforzare, a vantaggio del "Sistema Paese", il ruolo della Difesa quale attore primario nell'ambito della sicurezza internazionale.

56. Come enunciato nelle Linee Guida a questo documento, il ruolo dell'Italia nel mondo è determinato dai nostri interessi vitali e strategici come Nazione e come membro di rilievo della comunità internazionale.

In realtà, tali due fattori sono intimamente legati, poiché gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale.

Questi ruoli e interessi, inoltre, devono essere visti in relazione al fatto che il Paese è parte integrante del sistema globale nella sua duplice accezione di contributore e di recettore dei limiti e vincoli che il sistema stesso pone.

57. L'Italia è uno dei principali e più rilevanti Paesi europei e un membro fondatore dell'Unione Europea.

Il nostro futuro sociale, politico ed economico è senz'altro ancorato all'Europa e al suo divenire.

I nostri interessi di sicurezza coincidono in larga misura con quelli di altri *partner* europei ed è pertanto vitale per l'Italia preservare la sicurezza e la stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, obiettivo che è perseguibile garantendo l'efficacia dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica quali strumenti collettivi, politici e militari, in grado di tutelare tale interesse.

58. L'Italia ritiene strategico il rafforzamento della Politica Comune di Sicurezza e Difesa e per questo promuove attivamente un'evoluzione del ruolo dell'Europa secondo dinamiche che prevedano una crescente integrazione di risorse e capacità tra i Paesi membri.

In tale ottica, ad esempio, si pone l'azione del Governo per l'ulteriore sviluppo di incentivi e approcci innovativi nella cooperazione di difesa, anche studiando misure fiscali che non provochino distorsioni di mercato e che comprendano una riflessione sull'esclusione di alcuni investimenti della Difesa dalle soglie del Patto di crescita e stabilità.

Il legame transatlantico potrà trovare nuova energia da una più stretta intesa tra la dimensione europea della Difesa e la NATO, superando le suggestioni che portano ancora a preferire le relazioni bilaterali su quelle multilaterali.

59. Gli interessi nazionali, tuttavia, non sono confinati all'interno dell'Europa: quale economia principalmente di trasformazione, gran parte delle possibilità di sviluppo nazionale dipendono dalla capacità di attirare investimenti stranieri e dal commercio internazionale, cui siamo tributari di numerose risorse primarie senza le quali le possibilità di sostentamento nazionale e di sviluppo economico sarebbero severamente compromesse.

60. I nostri interessi economici, la nostra storia particolarmente ricca e complessa e la nostra posizione geopolitica ci affidano anche altre responsabilità e opportunità.

L'Italia è membro di numerose organizzazioni internazionali ed ha sviluppato plurimi e rilevanti legami di amicizia e cooperazione con molte nazioni. Quale società aperta, infine, l'Italia influenza ed è influenzata dagli eventi e dalle tendenze globali.

61. Non trascurando la difesa del territorio nazionale, degli spazi marittimi e aerei sovrani, la nostra libertà, la sicurezza dei nostri cittadini e il futuro benessere del nostro Paese, sono dunque dipendenti da una diffusa stabilità mondiale, dall'esistenza di un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone e dallo sviluppo economico globale.

Tali condizioni non possono essere disgiunte dalla volontà e dalla capacità nazionale di sapersi collocare all'interno di tale sistema con credibilità e autorevolezza, e dalla partecipazione attiva alla sua preservazione e rafforzamento.

La rete di relazioni internazionali, politiche, economiche, tecnologiche e culturali, costituisce, infine, un patrimonio del

Paese che non può essere dato come acquisito definitivamente, ma che deve essere costantemente alimentato con scelte lungimiranti e coerenti nel tempo.

62. La nostra capacità e volontà di investire nella sicurezza internazionale, tuttavia, devono tenere conto delle reali possibilità complessive del Paese, delle circostanze economiche e finanziarie e della necessità di avere uno Strumento militare adeguato a soddisfare le prioritarie esigenze di difesa del Paese.

Chiare priorità devono quindi guidare le nostre scelte in termini di allocazione delle risorse per l'acquisizione, predisposizione, prontezza e impiego delle forze.

63. Tradizionalmente, il Paese ha gestito la condizione d'incertezza geopolitica predisponendo uno strumento militare equilibrato e caratterizzato da una pluralità di capacità di particolare pregio.

È evidente che le risorse finanziarie sono oggi un ineludibile vincolo a procedere su tale via e che l'Italia non sarà in grado di dare risposta autonoma a tutte le future esigenze di sicurezza e difesa.

64. Il presente Libro Bianco delinea nuovi e realistici obiettivi per la sicurezza internazionale e la difesa che orienteranno in modo innovativo l'azione del Dicastero e favoriranno l'integrazione delle risorse potenzialmente esprimibili da tutti gli attori istituzionali. Come anticipato nelle Linee Guida a questo documento, la nuova struttura di sicurezza e difesa nazionale poggerà su tre pilastri:

L'integrazione europea. La compenetrazione della Difesa nazionale con quella di altri Paesi sarà ricercata in primis con i partner dell'Unione Europea.

Pur comportando una progressiva e accentuata interdipendenza e una condivisione di sovranità, rappresentano una scelta razionale e una priorità politica sia la maggiore integrazione nel settore della sicurezza e difesa, sia lo sviluppo di cooperazioni più strutturate e profonde, sebbene non esclusive, con i Paesi a noi più vicini per interessi, legami storico-culturali e valori di riferimento.

La coesione transatlantica. La comunità transatlantica costituisce il secondo e più ampio cerchio di garanzia della difesa

del Paese; la NATO, che ha garantito la pace nella regione euro-atlantica per quasi sessanta anni, rimane l'organizzazione di riferimento per questa comunità.

Nel tempo la NATO è evoluta, assumendo un ruolo più ampio e diverso, ma è nella dimensione della difesa collettiva che essa trova la sua perdurante centralità.

Ad oggi, solo l'Alleanza fra nord americani e europei è in grado di esercitare la dissuasione, la deterrenza e la difesa militare contro qualunque genere di minaccia.

Le relazioni globali. L'Italia, è parte attiva della comunità internazionale e partecipa alle dinamiche d'interrelazione che in tale ambito si sviluppano sia a livello bilaterale sia multilaterale. Riconosce nell'ONU il riferimento principale e ineludibile di legittimazione, in particolare per ciò che attiene alle questioni di sicurezza internazionale.

65. In questa prospettiva e nell'ambito dei domini d'azione illustrati, nei paragrafi successivi saranno esplicitati puntuali elementi di guida per la definizione dei ruoli, delle modalità operative e delle dimensioni quantitative e qualitative mediante le quali il Paese intende attuare le politiche di sicurezza internazionale e difesa.

Come sarà meglio illustrato nel corso del documento, tale definizione avverrà nell'ambito di una "Revisione Strategica" propedeutica all'avvio di un nuovo ciclo di pianificazione da parte degli organismi tecnico-operativi che porterà a un documento programmatico di pianificazione generale quindicennale.

Una nazione più sicura

66. Il prioritario obiettivo per la tutela degli interessi vitali dell'Italia rimane la difesa contro un attacco armato diretto al territorio nazionale, alla sua popolazione e ai suoi beni, includendo potenziali attacchi di natura ibrida e quelli attuabili da attori nonstatali che possiedono sostanziali capacità di offesa, comprese quelle rappresentate dalle armi di distruzione di massa.

67. Tale possibilità sarà prevenuta agendo lungo due direttrici d'azione.

La prima, sviluppando a livello d'azione intergovernativa la capacità di impiegare tutti gli strumenti disponibili per creare una situazione internazionale che prevenga questo rischio.

La seconda, preservando una multiforme capacità di deterrenza convenzionale, proporzionata all'entità della reale minaccia e in grado di scoraggiare potenziali entità ostili.

Quest'ultima capacità sarà sviluppata nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO e nel contesto della politica comune di sicurezza e di difesa europea.

Le carenze capacitive per la difesa collettiva individuate dall'Unione Europea e dalla NATO, pertanto, rappresenteranno priorità nazionali, così come la disponibilità di una certa capacità per interventi autonomi di prima risposta e per assicurare la difesa e l'integrità del territorio nazionale, degli spazi di accesso marittimo al territorio e di difesa aerea.

68. Accanto a tali capacità più tradizionali, la Difesa svilupperà, in piena armonia con la strategia nazionale sulla protezione informatica, le possibilità di difesa contro attacchi di natura cibernetica che dovessero eccedere le capacità predisposte dalle agenzie civili. Analogamente, concorrerà in modo più efficace alla tutela della libertà di accesso allo spazio e alle profondità marine.

Una regione euro-atlantica più sicura

69. La dimensione della sicurezza euro-atlantica è vitale per la difesa del Paese e la tutela degli interessi nazionali.

Solo l'Alleanza Atlantica può assicurare una sufficiente capacità di deterrenza e difesa del territorio euro-atlantico da un'eventuale minaccia di tipo militare convenzionale che, sebbene non sia al momento giudicata probabile, non è neppure escludibile.

L'unica strategia in grado di massimizzare la cornice di sicurezza e di mitigare i rischi relativi è quella di un'attiva partecipazione alla NATO.

70. In quest'ambito, l'Italia si deve proporre quale contributore netto di sicurezza, massimizzando l'output operativo delle capacità che sarà in grado di rendere disponibili e concentrando il suo sforzo verso un contributo di alta qualità professiona-

le con mezzi e materiali adeguati, qualificando e rendendo più efficiente, quindi, la propria partecipazione alle forze di risposta e reazione dell'Alleanza, nel quadro della revisione delle forze NATO in atto.

Una regione euro-mediterranea più sicura

71. La zona euro-mediterranea rappresenta la principale area d'intervento nazionale. Raggiungere un elevato grado di stabilità e di sviluppo democratico nei Paesi che incidono sul Mediterraneo costituisce quindi un obiettivo prioritario per il nostro Paese.

La Difesa concorrerà allo sviluppo delle politiche del Governo tese a garantire quest'obiettivo con un'azione mirata di cooperazione militare con tutti i Paesi dell'area, ricercando ulteriori e più profonde collaborazioni per costruire un contesto di sicurezza più ampio e stabile nel tempo.

Qualora specifiche circostanze lo richiedano, la Difesa deve essere pronta ad assumersi dirette responsabilità in risposta a situazioni di crisi ed essere preparata ad interventi di pacificazione e stabilizzazione deliberati dalla comunità internazionale.

In taluni casi, l'Italia potrà anche assumere l'onere di guidare, in qualità di Nazione *leader*, tali operazioni, in particolare in quelle aree ove la conoscenza diretta delle situazioni è maggiore per vicinanza storica, sociale o culturale.

72. Nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea, così come nelle attività correlate al "Dialogo Mediterraneo" perseguito dalla NATO, la Difesa agirà per lo sviluppo di politiche più attente alla dimensione della sicurezza euro-mediterranea, proponendosi, in armonia di obiettivi col MAECI, quale attore di riferimento per le iniziative che saranno intraprese e proseguendo quelle già in corso nell'area mitteleuropea e balcanica.

Un sistema globale più stabile e sicuro

73. Come più volte evidenziato, l'Italia ha un'economia rile-

vante con prospettive e interessi globali, ha multiformi interessi in tutti i continenti ed è partner importante del “sistema internazionale”.

Aderire a tale sistema in modo compiuto è una scelta irrinunciabile per l'Italia, la quale comporta necessariamente una “adesione attiva”, cioè di concreta partecipazione.

74. Al di fuori delle regioni di prioritario intervento, il contributo della Difesa alla costruzione di un sistema internazionale più stabile e sicuro sarà garantito agendo lungo due linee d'azione, concorrenti e coordinate con gli sforzi degli altri dicasteri.

La prima, prevede di sviluppare l'insieme delle capacità di consultazione e cooperazione militare esistenti, al fine di incrementarle e favorire i processi d'interrelazione verso quei Paesi con i quali esistono interessi condivisi.

La seconda, prevede la possibilità di selezionare e impiegare capacità, tra quelle disponibili, per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità al fine di concorrere – con gli altri Paesi della Comunità mondiale – alla tutela della sicurezza internazionale.

La strategia di sicurezza internazionale e difesa e le capacità necessarie

75. Gli obiettivi delineati e le priorità individuate tracciano, in termini sintetici, gli elementi principali necessari per definire la strategia di medio termine di sicurezza internazionale e difesa dell'Italia:

Condivisione della sicurezza e della difesa. La multidisciplinarietà e complessità delle sfide del mondo odierno e la dimensione delle stesse, notevolmente superiore alle possibilità di una singola nazione, richiedono che l'Italia ricerchi le migliori condizioni di sicurezza e difesa nell'ambito di un'architettura multinazionale condivisa.

Tale architettura si svilupperà sia all'interno del Paese, attraverso un rafforzamento dell'approccio globale intergovernativo ai problemi, sia in ambito internazionale, mediante la

cooperazione militare e l'integrazione con le strutture di difesa collettiva;

Partecipazione attiva alla sicurezza e difesa. La strategia di condivisione della sicurezza e difesa richiede che il Paese sia, nell'ambito delle sue possibilità, soggetto attivo e contributore netto.

Questo presuppone il coinvolgimento del Paese sia nella definizione e implementazione delle capacità - militari e non - per la prevenzione, la deterrenza e l'eliminazione di eventuali minacce alla stabilità e la sicurezza, sia nel contributo allo sforzo internazionale per garantire migliori condizioni di pace e di sviluppo;

Molteplicità dei campi di azione. La creazione di una solida e duratura cornice di sicurezza internazionale e difesa richiede un approccio diversificato e pluridisciplinare con diverse gradazioni di sforzo in funzione della gravità degli interessi nazionali a rischio e con l'impiego di tutti gli strumenti dello Stato a disposizione, tra i quali quello militare.

76. Allo scopo, la Difesa perseguirà la realizzazione di uno strumento militare integrato e moderno, in grado di acquisire, sviluppare e sostenere nel tempo le capacità più idonee per:

- *capire* le cause della moderna conflittualità e le esigenze derivanti dalla evoluzione degli scenari internazionali;
- *prevenire* l'insorgere ed il consolidamento di situazioni di rischio o di minaccia per il Paese;
- *intervenire* tempestivamente, precisamente ed efficacemente per la gestione delle situazioni di crisi e per l'eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi del Paese.

Le tre principali dimensioni dello Strumento militare da considerare sono: quantitativa, qualitativa e capacitiva.

77. La dimensione quantitativa dello Strumento militare rimarrà sostanzialmente invariata rispetto ai livelli previsti dalla vigente normativa.

La Difesa, infatti, con la legge n. 244 del 2012, ha già provveduto ad avviare una riduzione quantitativa per passare da un organico di 190.000 militari e 30.000 civili a uno di 150.000 militari e 20.000 civili.

La Difesa, tuttavia, perseguirà l'obiettivo di una struttura del personale più giovane, snella e flessibile, con criteri di arruolamento e progressioni di carriera più moderni e supportati da un corpo normativo più vicino alle esigenze derivanti da un Modello di difesa di tipo professionale.

Inoltre, per mitigare i possibili rischi derivanti da una struttura delle forze ridotta, sarà studiata la creazione di una forza di riserva in grado di contribuire alle esigenze complessive di sicurezza e difesa nazionale.

78. La dimensione qualitativa sarà privilegiata, in particolare nelle varie scelte che dovranno essere fatte per gli aspetti formativi e addestrativi, con specifica attenzione per le componenti dello strumento a più alto livello di prontezza operativa.

Un più corretto equilibrio tra qualità e costo sarà invece ricercato per assicurarsi che le esigenze quantitative non siano sacrificate in modo eccessivo.

79. La dimensione capacitiva dello strumento sarà valorizzata da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative e da una nuova struttura di governance, che consentirà una più efficace direzione politica delle grandi scelte e la possibilità per le Forze armate di agire armonicamente come uno strumento unico e sinergico.

L'obiettivo è di raggiungere una struttura più snella, senza duplicazioni o ridondanze, con minori livelli di gestione e complessivamente più efficiente, economica e che privilegi l'efficacia operativa.

Compiti e missioni delle Forze armate

80. I compiti assegnati alle Forze armate discendono dalla nostra Costituzione, che sancisce la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino (Art. 52), e sono esplicitati ed attualizzati nell'articolo 89 del decreto legislativo n. 66 del 2010 ("Codice dell'ordinamento militare - COM").

In esso è configurata, quale priorità, la difesa dello Stato, ma anche, con riferimento all'articolo 11 della Costituzione, il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicu-

rezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.

È previsto, inoltre, il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubbliche calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. Infine, nell'ambito dell'articolo 92 dello stesso COM, le Forze armate, oltre ai compiti istituzionali propri, forniscono, a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale.

81. In perfetta armonia con i compiti generali individuati dal portato normativo, questo Libro Bianco individua precise e specifiche missioni per le Forze armate le quali costituiranno, nella loro priorità, elementi di guida per le successive attività di revisione dello Strumento militare e di sviluppo delle attività di pianificazione generale.

PRIMA MISSIONE: *La difesa dello Stato.* Consiste nella difesa dello Stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare:

- l'integrità del territorio nazionale;
- gli interessi vitali del Paese;
- la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero;
- la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese.

SECONDA MISSIONE: *La difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei.* Consiste nel contributo alla Difesa collettiva dell'Alleanza Atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese.

TERZA MISSIONE: *Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali.* Consiste nella partecipazione, nell'ambito della gestione delle crisi internazionali, a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento, al fine di garantire la pace, la sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei

diritti fondamentali dell'uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite.

QUARTA MISSIONE: *Concorsi e compiti specifici.* Consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.