

### **La modernizzazione della difesa in Papua Nuova Guinea, fra geopolitica, economia e sfide interne**

*Pur essendo il terzo stato per dimensione ed importanza nell'Oceania, la Papua Nuova Guinea (PNG) stenta ancora a trovare una sua chiara posizione geopolitica nella regione. Situata idealmente al confine fra Asia ed Oceania - anche se per ragioni convenzionali viene ricompresa in quest'ultima - la Papua Nuova Guinea si presenta come una terra ricca di diversità e possibilità, ma scarsa nella sua capacità di incidere a livello geopolitico. Negli anni, diversi fattori hanno pesato a questo riguardo, quali una economia debole e alcuni problemi interni, incluso il separatismo: il paese per quanto ricco di etnie, religioni, lingue, diversità e materie prime (senza contare la posizione) è rimasto per ora ai margini della geopolitica regionale. Come tale, le sue forze armate sono da sempre sotto-finanziate e capaci di esprimere un livello militare alquanto scarso. Anzi, per anni sono state utilizzate come supporto alla polizia, principalmente per ragioni interne e senza alcuna proiezione internazionale: nonostante gli sforzi di alcuni alleati della PNG, quali gli USA, la vicina Australia o la Nuova Zelanda, la Papua New Guinea Defence Force (PNGDF, le forze armate della Papua Nuova Guinea<sup>1</sup>) sono ancora allo stato embrionale. Nel 2016-2017 è iniziato un dibattito interno sulla possibile modernizzazione della PNGDF, e su un aumento di fondi per personale e tecnologie, ma in mancanza di una crescita economica e di una certa stabilità politica, è difficile che questa nuova riforma della difesa abbia un vero effetto sul comparto militare del paese e tantomeno sulla politica estera della Papua Nuova Guinea.*

#### **La Papua Nuova Guinea e il contesto politico interno**

Paese di giovane indipendenza (1975), la Papua Nuova Guinea è stata fin dall'inizio funestata da pesanti disordini interni e veri e propri scontri fra fazioni, prolungatisi negli anni '90 e costati circa 20.000 morti. Il centro di questi scontri è stata l'isola di Bougainville, prima della prima guerra mondiale nota come "Guinea tedesca", insanguinata per anni da scontri armati e, in un prossimo futuro, possibile stato indipendente: al momento gode infatti di uno *status* di autonomia, ma in futuro potrebbe scegliere la via della completa indipendenza dalla PNG. La storia politica del paese è da sempre travagliata: lo stesso sistema politico, nonostante le formali affinità con le democrazie occidentali, presenta una grande frammentazione, pur avendo un parlamento unicamerale composto da 109 eletti. Piccoli partiti, instabilità dei governi e corruzione sono alcuni dei principali problemi che deva affrontare la politica Papua: queste dinamiche, unite alla lunga lotta interna ed alla corruzione, non hanno contribuito al rafforzamento del paese ed alla sua stabilità. Le ultime elezioni legislative, tenutesi nel 2012, hanno portato alla posizione di primo ministro Peter O'Neill, espressione del partito *People's National Congress*. L'elezione di O'Neill, già imprenditore e veterano della politica papua, ha posto fine ad un complicato problema costituzionale (diretta conseguenza della litigiosità interna) emerso nel 2011-2012, quando il vecchio primo ministro, Michael Somare, assente per ragioni di salute e ricoverato a Singapore, venne "sostituito" da O'Neill. Al ritorno di Somare ed alla sua protesta nei confronti di questa operazione, è emersa una pesante diatriba che ha coinvolto i livelli più alti della magistratura papua, e che, fra i vari risultati, ha pure generato un piccolo ammutinamento di una quindicina di militari che arrestarono il capo di stato maggiore della difesa. Il complesso *impasse* politico, giuridico e costituzionale fra i "due primi ministri" ha avuto anche ripercussioni sull'economia, oltre

---

1 <http://www.pngdefence.gov.pg/>

ad aver confermato la tradizionale fragilità della politica papua. Il mandato di O'Neill va a terminare proprio nel 2017, e la data delle prossime elezioni legislative verrà annunciata in primavera; al premier, durante il suo incarico, sono state rivolte accuse di corruzione, alle quali ha risposto facendo sostituire il capo della polizia, e generando ovvie proteste a livello interno<sup>2</sup>. In definitiva, sul piano politico la PNG continua a presentare notevole instabilità, e questo non aiuta l'azione di governo né tantomeno lo sviluppo dell'economia, attualmente in condizioni alquanto precarie. Australia e Nuova Zelanda restano dei partner strategici per il governo papua, anche se questi ultimi sono spesso stati i primi a denunciare scandali e corruzione.

### **Economia e geopolitica**

A prima vista, la PNG potrebbe sembrare un paese ricco di opportunità economiche, potenzialità turistiche ma soprattutto materie prime. Il sottosuolo papua, infatti, è ricco di potenzialità, ma lo sfruttamento è stato difficile a causa della natura molto accidentata del terreno, la mancanza di infrastrutture ed i costi di gestione. La gran parte dell'economia, quindi, si basa su strutture e relazioni informali, e di conseguenza il reddito pro-capite si situa su livelli alquanto bassi (3.500 dollari all'anno circa<sup>3</sup>). La dimensione mineraria del paese è considerevole ("la Papua Nuova Guinea è uno stato di miniere", ricorda la locale Autorità per le Miniere<sup>4</sup>), e fa sì che le esportazioni di materie prime rimangano una delle principali voci dell'export della PNG: minerali vari, inclusi oro e rame, nonché petrolio e gas, sono fonti di introiti importanti per la bilancia commerciale del paese, anche se oleodotti, gasdotti e raffinerie sono impiantati e costruiti da compagnie straniere, in particolare quelle americane. Nonostante alcune aperture (telecomunicazioni, trasporti, turismo) l'economia del paese di presenta ancora fragile e debole, la maggioranza della popolazione vive in zone rurali (circa l'80%<sup>5</sup>) con pochi mezzi di comunicazione e la PNG rimane dipendente dall'Australia anche in materia di aiuti allo sviluppo e supporto economico. La corruzione, l'alto tasso di criminalità e la nota instabilità politica non hanno aiutato lo sviluppo dell'economia nazionale, che per il momento continua a registrare un aumento di export solo a causa della forte richiesta di materie prime da parte degli altri paesi asiatici. Questa domanda, alquanto anelastica, ha permesso al paese di passare relativamente indenne nella crisi economica post - 2008, anche se, come detto, le generali condizioni della Papua Nuova Guinea restano fragili e gli investimenti stranieri molto limitati, nonostante il buon potenziale. Sul piano geopolitico, la PNG si presenta come un attore con modeste capacità, e, come noto, particolarmente vicino all'orbita australiana. Presente con una discreta rete diplomatica soprattutto nei paesi vicini, la PNG per ragione storiche e geografiche mantiene una forte relazione con l'Australia, basata su un importante accordo (*Joint Declaration for a New Papua New Guinea-Australia Partnership*) negoziato fra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90<sup>6</sup>. La relazione con l'Australia è strategica per la PNG, e merita quindi una breve trattazione. Fra i vari settori di cooperazione bilaterale, spiccano economia, sicurezza, sviluppo e immigrazione, ma i contatti su altri *dossier*, a detta degli australiani, "sono regolari". A livello politico, dal 2013 i primi ministri di Australia e PNG hanno stabilito di effettuare incontri bilaterali con cadenza annuale, e vi sono altri *fora* specifici per i vari ministri. L'Australia è un forte investitore in PNG (circa 20 miliardi di dollari australiani), soprattutto nel settore della materie prime, a partire da oro, petrolio e gas naturale. L'Australia è infine presente nel paese con diversi programmi di aiuti allo sviluppo, specialmente concentrati nel settore rurale.

---

2 <http://thediplomat.com/2016/04/corruption-and-chaos-in-papua-new-guinea/>

3 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pp.html>

4 <http://www.mra.gov.pg/>

5 <http://www.bbc.com/news/world-asia-15592917>

6 <http://dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/pages/papua-new-guinea-country-brief.aspx>

Le relazioni *people to people* concludono la robusta intelaiatura di rapporti bilaterali fra Australia e PNG; circa 10.000 australiani vivono nella terra papua, e la “cooperazione fra popoli” è un tema spesso ricorrente negli incontri fra i primi ministri<sup>7</sup>.

### **La modernizzazione della difesa**

Il comparto militare della PNG, noto anche come *Papua New Guinea Defence Force (PNGDF)* è uno dei veri e propri “talloni d’Achille” del paese. Per quanto vi siano oltre sei milioni di abitanti, la PNGDF mantiene in servizio meno di duemila militari, divisi in componente terrestre, navale ed aerea. La spesa in materia militare si aggira sullo 0,54% del PIL, e la consistenza organica delle componenti riflette la sostanziale mancanza di finanziamenti. L’esercito (1.600 uomini circa) opera due battaglioni di fanteria leggera e uno di ingegneri a supporto, senza artiglieria né componenti corazzate; la marina conta circa 200 uomini e qualche pattugliatore, mentre l’aeronautica si deve accontentare di circa 100 uomini e pochi aerei (da trasporto) ed elicotteri. Il comparto difesa, ridotto dopo la crisi del 1999, è stato per anni utilizzato come una sorta di struttura ausiliaria delle forze di polizia, ragione per la quale vi è una notevole sproporzione a favore dell’esercito.

Questo ruolo sostanzialmente poliziesco, la mancanza di esperienza internazionale e il sotto-finanziamento ha creato un insieme di forze armate con limitate capacità e forte scoramento, tanto che sono stati riportati diversi casi di disaffezione ed inefficienza della PNGDF. Rimane importante, anche in questo settore, la cooperazione con le Forze Armate Australiane e quelle neozelandesi e statunitensi, presenti anche nel settore addestrativo. Il cronico sotto-finanziamento della difesa in anni di grande cambiamento è stato oggetto di revisione nel 2013, quando il Ministero della Difesa papua ha pubblicato il “*Papua New Guinea Defence White Paper 2013*”<sup>8</sup> una sorta di *road map* per la futura difesa papua, che contava di arrivare a 5000 uomini in servizio nel 2030 e a 1000 riservisti. Dati i numeri di partenza sembrano obiettivi poco ambiziosi, ma va ricordato che questo incremento è stato definito dal *Military Balance* del 2015 come “ampiamente non realistico” anche perché richiederebbe un incremento della spesa militare dallo 0,54% del PIL al circa 3%.

A livello di ambizioni, il *Defence White Paper* ha provveduto ad elencare le minacce interne ed esterne (a volta con qualche commistione fra i due piani), a tracciare gli scopi principali della PNGDF e a provare a calendarizzare una transizione verso una forza militare più efficiente divisa in tre tappe, 2017, 2020 e 2030. Il *Defence White Paper* si presenta come un documento strategico di un paese con ambizioni limitate, le cui forze armate devono prevedere, nell’ordine a:

- Difesa nazionale;
- Assistenza nelle emergenze civili;
- *Nation building*;
- Impegni internazionali.

Fra le principali minacce identificate per la sicurezza della PNG, il libro bianco riporta anche elementi quali il crimine internazionale, la criminalità informatica, cibo, acqua e pandemie, a fianco di temi più “classici” quali il ribilanciamento degli equilibri fra Stati Uniti e Cina, lo scenario geopolitico dell’Oceania e il terrorismo<sup>9</sup>. Se questo è il punto di partenza, alquanto chiaro anche con sovrapposizioni fra aspetti interni ed esterni, più complesso e nebuloso si preannuncia lo scenario futuro. Una delle poche certezze è la volontà del governo di incrementare sostanzialmente il numero degli effettivi migliorando, al contempo, la capacità addestrativa e tecnica della PNGDF, come indicato sul sito ufficiale delle forze armate<sup>10</sup>.

---

7 <http://auspng.lowyinstitute.org/>

8 <https://www.aspistrategist.org.au/wp-content/uploads/2014/01/131220-PNG-Defence-White-Paper.pdf>

9 <https://www.aspistrategist.org.au/wp-content/uploads/2014/01/131220-PNG-Defence-White-Paper.pdf>, p. 16

10 <http://www.pngdefence.gov.pg/index.php/2016-05-08-15-09-22>

A questo riguardo, nel dicembre 2016 un nuovo documento del capo di stato maggiore della difesa, generale Toropo, ha cercato di rilanciare la modernizzazione della difesa indicando qualche linea di ricerca e sviluppo<sup>11</sup>. Fra i vari ambiti toccati, a parte interessanti riferimenti alle cappellanie militari o al problema degli alloggi, spiccano le parti dedicate alla ristrutturazione del comparto informativo ed *intelligence*, alla valorizzazione dei sottufficiali, alla ristrutturazione logistica, alla maggior propensione alle attività interforze ed all'addestramento, compresa una riflessione sui meccanismi di acquisizione di piattaforme e tecnologie. Sempre a dicembre 2016 il generale Toropo ha annunciato che nel 2018 saranno ottenuti dalla marina australiana quattro pattugliatori<sup>12</sup>, mentre nel 2017 è stata annunciata la messa in linea di sei aerei ad elica, quattro PAC 750 e due PAC CT 4: avranno il compito di iniziare a formare la componente aerea della PNGDF, ma serviranno pure per compiti logistici interni, quali il trasporto medico o di rifornimenti nelle zone disagiate del paese<sup>13</sup>. Nel complesso la riforma della PNGDF, ormai inderogabile, si presenta con un piano ambizioso e, come spesso ricordato dai documenti militari, mirato a fornire uno strumento militare ambizioso al nuovo governo che entrerà in carica dopo le elezioni del 2017.

La cooperazione con i partner storici verrà aumentata, ed il paese sembra aver preso coscienza che l'ambito geopolitico nel quale è inserito stia effettivamente cambiando. Le nuove acquisizioni, per quanto limitate, potrebbero essere l'inizio di una tendenza positiva, anche se molto resta da fare a livello generale di forze armate, e, ancora più importante, a livello politico e politico-strategico.

### **Analisi, previsioni e valutazioni**

Per anni la PNG è stato un paese periferico, povero, e concentrato quasi esclusivamente sui suoi problemi interni, dalla governance difficile alla complicata gestione delle risorse naturali, sfruttate soprattutto da stranieri, alla delicata questione del separatismo con il suo amaro lascito di morti e divisioni. All'interno di questo panorama certamente non roseo, si pone la delicata questione della riforma delle forze armate della Papua Nuova Guinea, un impegno ambizioso che richiederà molti sforzi da parte del paese e dell'economia nazionale. I commenti riguardo ai futuri sviluppi della PNGDF sono molti, ma da più parti si propende per vederli con un certo scetticismo: fino a quando nel paese non si sarà consolidata una cultura di governo più forte, notano diversi esperti, viene difficile vedere la PNGDF attiva in altri settori che non siano l'ordine pubblico o il supporto alla polizia. L'acquisizione di nuove capacità, comunque molto limitate, deve poi fare i conti con le nuove necessità di addestramento e reclutamento, che un domani dovrebbero permettere a limitati contingenti militari di operare anche fuori dai confini nazionali. Infine, la modernizzazione della difesa deve servire agli obiettivi di politica estera del paese, che sono a loro volta limitati dalla modesta capacità economica interna e dalla litigiosità a livello politico. Nel breve periodo la PNG rimarrà un attore con limitate ambizioni a livello regionale, in quanto per poter iniziare a proiettare le proprie ambizioni è necessario prima stabilizzare l'economia, il sistema politico e quello di governo.

---

11 [http://www.pngdefence.gov.pg/images/publications/commanders\\_statement\\_of\\_intent\\_2016.pdf](http://www.pngdefence.gov.pg/images/publications/commanders_statement_of_intent_2016.pdf)

12 <https://asianmilitaryreview.com/2016/12/pngdf-plans-expansion/>

13 <http://www.pngdefence.gov.pg/index.php/29-news/54-new-aircrafts-for-pndf>