



**CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**



**SSERVATORIO  
STRATEGICO**

n. 9 - Novembre 2013

<http://www.cemiss.difesa.it/>

# Osservatorio Strategico

Anno XV numero 9 - 2013



L'Osservatorio Strategico raccoglie analisi e reports sviluppati dal Centro Militare di Studi Strategici, realizzati sotto la direzione del Gen. D. Nicola Gelao.

Le informazioni utilizzate per l'elaborazione delle analisi provengono tutte da fonti aperte (pubblicazioni a stampa e siti web) e le fonti, non citate espressamente nei testi, possono essere fornite su richiesta.

Quanto contenuto nelle analisi riflette, pertanto, esclusivamente il pensiero degli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file PDF) nelle pagine CeMISS del Centro Alti Studi per la Difesa: [www.casd.difesa.it](http://www.casd.difesa.it)

## Sommario

### EDITORIALE

Massimo Arigoni

### MONITORAGGIO STRATEGICO

#### Regione - Danubiana - Balcanica - Turchia

*Quali effetti degli accordi di Ginevra sulla postura strategica della Turchia?*

Paolo Quercia

7

#### Medio Oriente - Nord Africa - MENA

*Raggiunto a Ginevra l'accordo tra l'Iran e i Paesi del 5+1*

Nicola Pedde

13

#### Sahel e Africa Subsahariana

*Africa: 54 paesi, una unione*

Marco Massoni

19

#### Russia, Europa Orientale ed Asia Centrale

*I "no" a Vilnius*

Lorena Di Placido

25

#### Cina

*La svolta del Terzo Plenum*

Nunziante Mastrolia

31

#### India Oceano Indiano

*I nuovi equilibri politici dell'Asia del Sud*

Claudia Astarita

37

#### Pacifico (Giappone, Corea, Paesi ASEAN, Australia)

*Il tempio di Preah Vihear e le (nuove?) relazioni fra Thailandia e Cambogia*

Stefano Felician Beccari

43

<b>America Latina</b> <i>La Cina in America Latina: un'espansione impetuosa e fragile</i> Alessandro Politi	<b>49</b>
<b>Iniziative Europee di Difesa</b> <i>Un passo in piu' verso nuove capacita' strategiche europee</i> Claudio Catalano	<b>55</b>
<b>NATO e teatri d'intervento</b> <i>La Casa Bianca, il Congresso e le sanzioni contro l'Iran</i> Lucio Martino	<b>63</b>
<b>Sotto la lente</b> <i>Verso la chiusura di ISAF. Al via il nuovo impegno della NATO in Afghanistan: due ipotesi di impiego.</i> Claudio Bertolotti	<b>68</b>
<b>Recensioni</b> <i>I(n)varianti di scala ( un sistema complesso non e' solo una miriade di parti ) e la Rivoluzione negli Affari Militari.</i> Vinicio Pelino	<b>73</b>

# Osservatorio Strategico

**Vice Direttore Responsabile**  
C.V. Massimo Arigoni

Dipartimento Relazioni Internazionali  
Palazzo Salviati  
Piazza della Rovere, 83 00165 – ROMA  
tel. 06 4691 3204 fax 06 6879779  
e-mail [relintern.cemiss@casd.difesa.it](mailto:relintern.cemiss@casd.difesa.it)

Questo numero è stato chiuso  
30 novembre 2013  
Editing grafico a cura di Massimo Bilotta

### *Realpolitik e domanda di democrazia*

Alla mia prima esperienza nell'introdurre l'Osservatore Strategico, intendo innanzitutto ringraziare il Direttore per la fiducia accordatami, ma anche esprimere il più sincero apprezzamento per il lavoro svolto dal Comandante Valter Conte, al quale ho il privilegio di succedere. Il mio impegno primario sarà quello di proseguire, dando continuità alla linea editoriale, fornendo sostegno al gruppo di ricercatori che partecipano a quest'opera ed a proporre mensilmente opportunità di riflessione su temi di particolare rilevanza nello scenario globale.

L'immateriale solco, generatosi dalla crisi economica e da dislivelli sempre più accentuati tra le economie del vecchio e del nuovo continente, sta spostando progressivamente il baricentro geopolitico dall'area atlantica a quella del Pacifico.

Se la realtà dovesse validare le ipotesi da Realpolitik, proposte di alcuni pensatori occidentali, riguardanti l'avvio della fase di confronto tra vecchi e nuovi attori globali, sarà ancor più auspicabile mantenere in giusta luce i limiti che le potenze emergenti manifestano, a fronte del tradizionale ruolo svolto dagli storici contendenti per il primato geopolitico globale. Questo atteggiamento potrebbe consentire la prevenzione di discontinuità nel passaggio ad una nuova era multipolare, dando tempo alla costruzione di differenti geometrie nelle relazioni internazionali che, plausibilmente, saranno in prevalenza condizionate dal fattore economico.

L'auspicio è quello di trovare l'Europa (EU) più sensibile nello scorgere i segnali provenienti dal contesto globale e consenziente nell'accettarne le sfide, entrando finalmente nell'arena del confronto quale soggetto concreto ed unitario ancorato all'area atlantica.

I trend ideali, sviluppatisi nel nostro continente attraverso le rivoluzioni ed i conflitti dei secoli XIX e XX, hanno plasmato il modello della democrazia di stampo liberale e rappresentano il valore di riferimento per quasi tutti i movimenti di lotta recente contro l'autoritarismo, a partire dalla caduta del *muro di Berlino* fino alle "*Primavere Arabe*".

La tenuta europea nel fornire un sostegno meno volatile ad una potenziale domanda di democrazia, anche se generata per ora con discontinuità dalle fasce più giovani delle popolazioni mondiali, potrà rivelarsi la chiave di lettura per verificare l'esistenza e la misura delle ambizioni di "*status*" della EU come attore globale emergente. Il turno di presidenza del consiglio europeo, vedrà l'Italia ricoprire l'incarico nel secondo semestre 2014, offrendo ad essa l'opportunità di energizzare i processi di *coalition building* o di *governance* all'interno dell'Unione.

Nel contesto globale, attori come la Cina, l'India e la Russia, consolidano anch'essi da tempo le proprie ambizioni di *status*, seguiti da altri minori come Turchia, Iran e Brasile. L'osservazione attenta delle strategie da essi adottate, consentirà quindi di contribuire con efficacia al governo del mutamento globale che si manifesterà certamente sotto gli aspetti economico e politico, ma soprattutto nella sicurezza.

L'incremento del budget per la difesa da parte dei paesi ubicati in aree omogenee, rappresenta uno dei più efficaci indicatori di potenziali problematiche per la sicurezza ed il fenomeno è rilevabile da anni nell'area est-asiatica così come nell'area compresa tra i "*cinque mari*" e quella

---

**EDITORIALE**

dell'Oceano Indiano. Questo tracciato genera una linea di potenziale instabilità che congiunge l'Europa Orientale con il Pacifico e, se non già in atto, potrebbe dare vita a meccanismi di aggregazione, di cui l'Europa dovrebbe certamente fare parte per non perdere definitivamente opportunità storiche difficilmente replicabili.

*Massimo Arigoni*



Paolo Quercia

## Regione Danubiana - Balcanica - Turchia

### Eventi

► **Turchia, Egitto. Il governo di Ankara espelle l'ambasciatore egiziano.** In una escalation politico diplomatica tra Turchia ed Egitto, il governo di Ankara ha dichiarato "persona non grata" l'ambasciatore egiziano in Turchia. La mossa segue l'espulsione da parte del Cairo dell'ambasciatore turco in Egitto, accusato di fomentare attività anti governative. Dal colpo di stato militare del luglio scorso, il governo turco non ha smesso di contestare il nuovo esecutivo egiziano non riconoscendone la legittimità. Il partito islamista turco di governo, l'AKP, che rivendica la propria vicinanza ideologica con il movimento dei Fratelli Mussulmani, ha continuato a sostenere la legittimità del deposto presidente Morsi.

► **Turchia, Russia. Consiglio di Cooperazione russo - turco a San Pietroburgo rilancia le relazioni bilaterali.** Si rafforzano i rapporti economici e culturali tra Turchia e Russia dopo il vertice di San Pietroburgo del Consiglio di Cooperazione Russo - Turco, con cinque accordi di collaborazione firmati in vari campi, ed un impegno di portare l'interscambio bilaterale a 100 miliardi di dollari entro il 2020. La ripresa del rapporto resta legata alla possibile collaborazione nella gestione del dossier siriano, che ha visto negli scorsi due anni divenire molto tesi i rapporti di Ankara con Mosca. Dopo il fallimento della strategia turca di regime change in Siria, la diplomazia di Ankara cerca di ricucire le relazioni con la Russia, che ha invece attivamente sostenuto il regime di Assad. Putin ha archiviato le differenze sul dossier siriano sostenendo che non ci sono motivi per un congelamento dei rapporti bilaterali. In un rinnovato quadro strategico, in cui Assad è divenuto più forte con l'inasprirsi del conflitto e la frammentata opposizione al regime sembra impossibilitata a raggiungere un successo militare, la Turchia punta a riconfigurare la propria azione in Siria. Da uno strumento di sostegno all'abbattimento del regime ad una carta da giocare sul tavolo dei rapporti bilaterali con Mosca (e Teheran) in futuri accordi per la stabilizzazione post-conflict del paese. Agli occhi di Mosca, il ruolo di Ankara può difatti tornare utile per mantenere agganciata una parte dell'opposizione siriana a futuri negoziati di pace che potrebbero essere intavolati solo coinvolgendo una parte del frazionato fronte anti governativo. Tra i temi toccati nel corso del vertice da parte turca vi è anche la questione dell'adesione della Turchia alla Shanghai Cooperation Organisation, di cui Ankara è divenuta lo scorso anno partner di dialogo (il primo livello di avvicinamento all'organizzazione, posto sotto quello di osservatore che consente

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

la partecipazione ad una parte dei lavori dell'organizzazione).

► **Turchia, questione curda. Lo storico incontro a Diyarbakir tra Erdogan e Barzani apre definitivamente il grande dossier curdo regionale.** Erdogan continua a cavalcare la tigre della questione curda, sia sul fronte interno che regionale. In quelle che verranno ricordate come due storiche giornate nel rapporto tra stato turco e minoranza curda, innumerevoli sono gli elementi simbolici e politici di rilievo che hanno fatto da palcoscenico al comizio congiunto del primo ministro turco e del presidente del governo regionale curdo iracheno. In quella che viene considerata come la città simbolo ed il cuore culturale del Kurdistan turco, Erdogan ha costruito una due giorni di eventi politici e culturali (che hanno compreso anche un matrimonio di massa di 300 coppie di giovani a cui i due politici hanno simbolicamente fatto da testimoni) a segnalare la ritrovata fratellanza tra il popolo curdo e quello turco dopo decenni di ostilità, conflitto e guerra civile. Una parte del paese ha sicuramente guardato con sorpresa, e forse timore, il proprio capo di governo offrire questo palcoscenico mediatico senza precedenti, al leader del Kurdistan Regional Government, che si è rivolto in lingua curda, con sottotitoli in turco, a decine di milioni di turchi collegati in diretta tv. Significative anche le parole pronunciate da Erdogan, in quello che molti già ritengono uno dei suoi migliori discorsi politici. "L'intolleranza, la negazione e l'assimilazione dell'altro sono finiti con il nostro governo. Cerchiamo di non dare alcuna possibilità di sabotare il processo di pace. Cerchiamo di essere forti contro le provocazioni e le intimidazioni. Cerchiamo di non consentire il disturbo della pace". Se la pacificazione con i curdi dovesse procedere lungo il percorso tracciato da Erdogan con il "processo di risoluzione", sicuramente l'incontro di Diyarbakir entrerà nella storia come la prima manifestazione di massa di riconciliazione nazionale. Ma al di là del simbolismo volkish dell'evento volutamente ricercato e accuratamente pianificato – che ha compreso anche il ritorno, dopo 40 anni di assenza dalla Turchia, del popolare cantante curdo Sivan Perwer, "la voce del Kurdistan", le cui canzoni giudicate irredentiste sono state a lungo bandite in Turchia, Siria ed Iraq – è innegabile che Erdogan abbia raccolto un enorme successo personale che arricchisce di contenuti politico-simbolici, l'ancora magro paniere di concessioni fatte alle minoranze turche nel pacchetto di riconciliazione nazionale presentato qualche mese fa. Dopo l'incontro di Diyarbakir, il dossier curdo è definitivamente e irrevocabilmente riaperto nella vita politica del paese. La sua complessa caratterizzazione, contraddistinta da articolate appendici geopolitiche e strategiche influenzate dalle dinamiche regionali dei paesi limitrofi, non lascia intravedere con facilità in quale direzione esso potrà evolvere, anche per le connessioni con la guerra civile siriana. Ma sarà difficile che, dopo queste storiche giornate, esso potrà essere nuovamente marginalizzato o relegato solo ad oggetto di attività di repressione. Il dossier curdo è definitivamente fuoriuscito dalla dimensione della sicurezza nazionale turca acquistando piena dignità politica. Sarà molto difficile per qualunque partito succederà in futuro all'AKP, tornare indietro rispetto allo sdoganamento della questione curda, portata avanti da Erdogan e di cui le due giornate del 16 e 17 novembre 2013 di Diyarbakir rappresentano la più folcloristica e plastica manifestazione.



QUALI EFFETTI DEGLI ACCORDI DI GINEVRA SULLA POSTURA STRATEGICA DELLA TURCHIA?

Per la diplomazia turca, gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da pieno ed attivo fermento. Particolarmente intenso si è rivelato il mese di novembre, denso di eventi significativi e di importanti visite bilaterali. Oltre all'incontro di Diyarbakir tra Erdogan e Barzani, si registra la visita del capo della diplomazia turca Davutoglu in Iraq, quindi il viaggio negli USA, poi il vertice di San Pietroburgo per il Consiglio di Cooperazione russo – turco, per terminare con l'incontro bilaterale a Teheran previsto per fine novembre. Diyarbakir, Washington, Baghdad (ed anche Najaf con l'incontro con l'Ayatollah al-Sistani), San Pietroburgo e Teheran. Sei tappe in poche settimane, ben rappresentative del livello delle complessità politiche, etniche e religiose su cui la diplomazia turca sta procedendo all'ennesimo reset e riavvio della propria politica estera.

Significativa del mutato clima internazionale in cui si svolge l'azione esterna di Ankara è stata la visita in Iraq, visto che erano ormai quattro anni che un ministro degli esteri turco non si recava a Baghdad, mentre sempre più consolidati e diretti divenivano i rapporti paralleli con la regione autonoma curda dell'Iraq settentrionale. Numerosi sono i fattori che avevano contribuito a produrre la sospensione delle relazioni politiche ad alto livello tra Ankara e Baghdad, ma essi sono tutti sostanzialmente riconducibili all'aggravarsi dello scontro per l'egemonia regionale tra Iran ed Arabia Saudita, che ha visto la Turchia consolidare il suo ruolo centrale nel fronte sunnita mentre l'Iraq, dopo il ritiro americano, finire progressivamente assorbito nell'orbita sciita. La guerra civile siriana ha ulteriormente aggravato tale distanza, portando

sempre più Ankara su posizioni opposte ed inconciliabili a quelle di Teheran e dei suoi alleati.

E' per questo che l'accordo sul nucleare di Ginevra tra l'Iran ed i paesi del 5+1, se rappresenta un evento di estrema rilevanza per le macro relazioni internazionali, avrà indubbiamente un peso molto importante nell'accelerare l'ulteriore cambio della linea d'azione regionale di Ankara (che secondo noi è già in corso da qualche mese, come scritto sui passati numeri dell'Osservatorio Strategico). L'accordo di Ginevra giunge proprio quando la Turchia si trova impegnata nel bel mezzo di un progressivo disimpegno dal pantano siriano, ove il rafforzamento del regime di Assad con l'aggravarsi del conflitto, l'ascesa dei movimenti qaedisti, e la scarsa affidabilità dei movimenti curdi siriani, avevano suggerito ad Ankara una prudente strategia di riposizionamento; una strategia che prevedeva un'azione di maggiore filtro del confine (che prevede anche la costruzione di un muro di sbarramento di diversi chilometri in alcune aree critiche), ma soprattutto un ritiro dei supporti diretti ed indiretti forniti a molti gruppi di ribelli. Il reinserimento – probabile – dell'Iran nella politica regionale, rende ancora più strategicamente inopportuno per Ankara perseguire le proprie azioni di supporto del fronte sunnita anti Assad in Siria, ove Iran e Turchia hanno, di fatto, combattuto una guerra per proxi per oltre due anni. Ciò anche alla luce della grave rottura che è avvenuta nel fronte degli alleati sunniti di Ankara che sostenevano i ribelli anti – Assad in Siria, con le relazioni tra Turchia ed Arabia Saudita precipitate dopo la caduta del presidente egiziano Morsi. La decisione di Riad di sostenere militarmente ed economicamente il nuovo



## MONITORAGGIO STRATEGICO

governo militare egiziano è chiaramente incompatibile con la linea di sostegno ad oltranza alla Fratellanza Musulmana sostenuta da Ankara (“Morsi è il mio presidente”, continua a ripetere Erdogan). La frattura “egiziana” del blocco sunnita che sosteneva il *regime change* a Damasco (con Turchia, Qatar e Oman a favore degli estromessi Fratelli Mussulmani e Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti schierati con la giunta militare) è un elemento che chiaramente contribuisce a spingere Ankara verso un ritorno ad una politica estera meno avventurista, e maggiormente orientata a giocare un ruolo di ponte tra sunniti e sciiti, tra KRG e governo centrale iracheno, tra arabi e persiani. Pur nella consapevolezza della volatilità degli scenari geopolitici mediorientali e ai repentini cambi di rotta a cui ci ha abituato la politica estera turca, c’è da attendersi legittimamente nei prossimi mesi un rafforzamento delle relazioni della Turchia con Iran e Iraq, ad iniziare proprio dal dossier siriano.

La Turchia spingerà per un coinvolgimento iraniano negli eventuali colloqui di pace di Ginevra sulla Siria, mentre a Mosca e a Teheran ci si aspetta che Ankara sia in grado di coinvolgere una parte dell’opposizione sunnita siriana (almeno quella non direttamente riconducibile all’Arabia Saudita), mentre quella curda potrebbe essere indirettamente controllata anche attraverso il *Kurdistan Regional Government* (KRG) iracheno. Ecco che il piano interno di riconciliazione nazionale con i curdi acquista un valore strategico maggiore, che dovrebbe servire anche da collante per favorire una maggiore legittimità ai rapporti di Ankara con il KRG e al tempo stesso favorire l’attrazione, lungo l’asse Ankara – Diyarbakir – Erbil, anche dei curdo siriani. La caduta di Morsi al Cairo, la temporanea vittoria di Assad in Siria e lo sdoganamento di Teheran a Ginevra rappresentano

dunque tre cambiamenti rilevanti che, sommandosi, lasciano pochi spazi di manovra – e poco tempo – ad Ankara per poter riconfigurare la propria posizione geopolitica in maniera tale da conservare un importante ruolo regionale e non venir marginalizzata dalle trasformazioni politiche che stanno avvenendo nel Medio Oriente. Oltre ad un rilancio delle relazioni con Mosca e alla riapertura delle relazioni congelate con Baghdad, Ankara si troverà con più complessità a dover riconsiderare con grande attenzione la tipologia delle nuove relazioni da costruire con un Iran che potrebbe trasformarsi – proprio nel mentre abbandona il progetto di divenire una potenza nucleare – in una potenza regionale determinante. Se molti sono i dubbi su questo percorso, un *reset* delle relazioni turco – iraniane appare ad ogni modo essere oggi un’alta priorità per Teheran. Tra i due paesi vi sono relazioni storicamente complesse e multidimensionali, caratterizzate spesso da un misto di cooperazione e conflittualità e basate su una solidità di fondo dei rapporti bilaterali (con il confine turco - iraniano rimasto pressoché invariato da quattro secoli, da quando fu tracciato nel 1639 con il trattato di Zuhab), ma sottoposte anche a continue tensioni geopolitiche, dovute ad una pluralità di fattori quali, il mutare dei rapporti di forza tra le potenze regionali, la competizione energetica, le relazioni tra le componenti religiose sunnite e sciite, ma anche ai rapporti esistenti tra occidente ed Iran. Nel lungo periodo, il progressivo riacquisto di una centralità iraniana nello spazio politico mediorientale potrebbe portare ad una riduzione degli spazi di manovra per la Turchia. Forse potrebbe leggersi proprio come un tentativo di costruire una maggiore profondità strategica nei confronti dell’Iran anche la recente richiesta di Ankara di aderire allo spazio della SCO, di cui l’Iran è attualmente paese osservatore e che potrebbe divenire in un prossimo futuro membro

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

a pieno titolo. L'Asia Centrale rappresenta infatti una regione che potrebbe costituire un nuovo scenario di confronto / collaborazione tra Ankara e Teheran, come in parte già avvenuto nel corso degli anni novanta, con Mosca a fare da equilibrio alla presenza delle due potenze islamiche nell'Asia centrale post-sovietica.

Nonostante l'accordo di Ginevra rappresenti solo un primo passo verso il pieno reinserimento di Teheran nella comunità internazionale, l'allentamento delle sanzioni contro l'Iran offre ad Ankara una prima possibilità di accrescere il proprio peso economico verso Teheran, partner commerciale storico della Turchia, accrescendo

di gran lunga le esportazioni di Ankara di prodotti manifatturieri ed incrementando le importazioni di gas e petrolio dall'Iran. Una ripresa economica iraniana spingerebbe l'interscambio commerciale tra i due paesi a crescere ben oltre gli attuali 15 miliardi di dollari. Ma il primo banco di prova delle complesse relazioni tra Turchia ed Iran sarà però rappresentato dallo scenario siriano, ove i punti di contatto sono nella comune preoccupazione per una frantumazione del paese lungo linee settarie e per un radicarsi in Siria e nell'Iraq settentrionale dei movimenti terroristi sunniti filo qaedisti quali l'Islamic State of Iraq and al Sham (ISIS).



## Medio Oriente - Nord Africa - MENA

Nicola Pedde

### Eventi

► **Egitto** – Il primo ministro ad interim Hazem El Beblawi ha annunciato per il prossimo gennaio l'atteso referendum costituzionale, definendo a "buon punto" la bozza della nuova carta costituzionale egiziana. Il referendum si terrà con ogni probabilità nella seconda metà del mese di gennaio del 2014, e gli elettori dovranno pronunciarsi sulla validità degli emendamenti proposti dai 50 membri della commissione chiamata a lavorare sul documento.

Non accenna intanto a diminuire il clima di tensione generale nel paese, e l'esecutivo ha varato una nuova legge atta a limitare le manifestazioni pubbliche, chiaramente mirata a contenere il ruolo delle opposizioni, limitandone in modo crescente non solo la capacità di espressione, ma anche quella di aggregazione.

Si è invece verificata una grave crisi diplomatica tra la Turchia e l'Egitto, con la reciproca espulsione degli ambasciatori e il complessivo raffreddamento delle relazioni politiche ed economiche tra i due paesi. Il Cairo ha apertamente accusato Ankara di sostenere le attività della Fratellanza Musulmana, nell'ambito di una illogica politica che l'Egitto considera contraria alla normale gestione dei rapporti tra Stati, ed individuando in tale processo un tentativo della Turchia di destabilizzare le nuove autorità di governo egiziane.

Il quadro complessivo della politica egiziana si dimostra in tal modo ancora fortemente condizionato dall'evoluzione dei sempre più critici rapporti tra l'ex forza di governo della Fratellanza Musulmana, e l'attuale compagine istituzionale sostenuta dall'unione della gran parte delle forze laiche e di quelle più vicine all'establishment militare. Nel perseguimento di una logica di potere e di gestione delle relazioni "a somma zero", che rischia di compromettere in modo grave e duraturo la stabilità politica ed economica dell'Egitto.

È infatti evidente, in modo sempre più netto e nitido, la volontà dell'esecutivo di non permettere lo sviluppo di alcuna linea negoziale con le forze di opposizione, alimentando tuttavia in modo esponenziale il rischio di un frazionamento sempre più violento ed ideologico, che in una certa misura potrebbe ricalcare l'esperienza del FIS algerino, determinando l'avvio di una fase di confronto armato tra le parti.

► **Siria** – Sembrerebbe aver preso avvio l'operazione, a lungo anticipata delle forze governative, nell'area montagnosa di Qalamoun, al fine di separare il fronte di resistenza delle forze di oppo-

## MONITORAGGIO STRATEGICO

sizione in due distinte aree, limitandone drasticamente in tal modo non solo la capacità operativa, ma anche e soprattutto la logistica dei rifornimenti.

Il controllo della regione di Qalamoun consentirebbe all'esercito regolare siriano di gestire a proprio vantaggio i transiti sull'autostrada M5, garantendo da una parte la regolarità dei rifornimenti governativi da Damasco in direzione nord, e dall'altra la separazione in due distinte aree di combattimento per le forze ribelli. Con grave pregiudizio per la propria logistica dei rifornimenti.

Un intenso fuoco di artiglieria ha martellato dal 16 novembre la città di Qara, vero e proprio centro nevralgico dell'area, su cui appare evidentemente concentrata l'azione delle forze lealiste e dove è al momento presente una consistente presenza di formazioni ribelli.

L'operazione, concordata e coordinata con le forze militari di Hezbollah, si inserisce in un più ampio piano generale d'azione, finalizzato alla definitiva riconquista della città di Aleppo, ancora parzialmente in mano alle forze ribelli, e al consolidamento del controllo di Damasco, i cui quartieri meridionali presentano ancora una elevata pericolosità stante la presenza di numerose cellule dell'opposizione.

Il problema di maggiori dimensioni in seno all'opposizione appare sempre più essere rappresentato dall'ingombrante presenza delle milizie dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante, la formazione di manifesta espressione qaedista che ha progressivamente assunto un ruolo predominante nella conduzione delle attività di combattimento contro le forze governative di Damasco. Per contenerne l'operatività ed il crescente ruolo, la Turchia ha dato avvio ad una mutata politica di controllo della sua frontiera meridionale, di fatto limitando drasticamente il flusso delle armi e delle munizioni verso la Siria, circostanza che ha determinato una rapida carenza soprattutto delle munizioni, costringendo l'Arabia Saudita ad adottare soluzioni alternative per garantire flussi capaci di non compromettere pericolosamente la capacità delle forze da questa sostenute sul campo.

### RAGGIUNTO A GINEVRA L'ACCORDO TRA L'IRAN E I PAESI DEL 5+1

È stato alla fine raggiunto, nella notte tra il 23 ed il 24 novembre, l'accordo preliminare per la gestione del delicato dossier nucleare di Tehran, conseguendo un risultato di eccezionale portata sia per gli Stati Uniti che per l'Iran.

Il negoziato, avviato sotto i migliori auspici nel mese di settembre, ha da subito evidenziato la netta e precisa volontà degli Stati Uniti e dell'Iran di individuare ad ogni costo i termini generali di un accordo, fornendo in tal modo con chiarezza i margini di un rapporto completa-

mente nuovo tra i due paesi.

Per quanto l'Unione Europea (e la Francia in modo particolare) abbia cercato di imporre al negoziato anche i termini di una posizione squisitamente continentale, l'agenda dei lavori è stata dettata con fermezza dagli Stati Uniti e dall'Iran, forti di un sostegno diretto da parte della Russia e della Cina, e con l'avallo della stessa Germania.

Ha invece solo indispettito le parti al tavolo negoziale il recente tentativo della Francia di im-

## MONITORAGGIO STRATEGICO

pedire – o solo ritardare – il conseguimento del risultato, mostrando con chiarezza i limiti di una alquanto improbabile rinnovata politica estera di Parigi nella regione.

L'accordo raggiunto a Ginevra, che nella sostanza delinea il quadro generale di quella che dovrà essere la sostanza degli specifici atti che andranno a regolare tecnicamente ed operativamente il programma, rappresenta un passo epocale non solo in direzione della soluzione del delicato dossier nucleare, ma anche e soprattutto nella possibile progressiva ripresa dei rapporti tra Stati Uniti ed Iran.

Ed è a tal proposito opportuno sottolineare come e quanto sia Washington che Tehran abbiano voluto reciprocamente dimostrare la propria flessibilità nei confronti della controparte, nell'ottica dell'imperativo raggiungimento del risultato negoziale.

L'Iran ha dovuto accettare il non inserimento nel preambolo dell'accordo dell'esplicito riconoscimento del proprio diritto all'arricchimento, dimostrando la volontà di accettare termini sino a pochi mesi fa considerati una condicio *sine qua non* per la definizione di qualsiasi atto negoziale con i paesi del 5+1.

Gli Stati Uniti hanno in tal modo accontentato – sebbene solo marginalmente – le richieste di Israele e dell'Arabia Saudita, che non hanno tuttavia tardato a definire l'accordo come un "colossale errore".

### Cosa prevede l'accordo?

Sono sostanzialmente otto i punti cardine dell'accordo siglato a Ginevra. L'elemento di maggior rilievo è certamente rappresentato dalla disponibilità dell'Iran a sospendere il proprio processo di arricchimento al 20%, ritenuto il punto cardine, stante la facilità con cui è possibile incrementare la soglia di arricchimento una volta raggiunto tale valore, potendo in breve tempo raggiungere il 90%, da cui è possibile

sviluppare ordigni.

L'Iran limiterà la sua capacità quindi al 5%, impegnandosi inoltre a convertire i materiali già arricchiti oltre tale soglia in barre di combustibile, facendo in tal modo venir meno il presupposto della potenziale capacità di utilizzo a scopi bellici.

Tehran si è inoltre impegnata a sospendere ogni attività nella centrale ad acqua pesante di Arak, che sarebbe dovuta entrare in esercizio nei primi mesi del 2014, accettando anche di sospendere ogni attività progettuale e di sviluppo sul programma di ritrattamento, scongiurando in tal modo ogni possibilità di utilizzo del plutonio a fini militari.

Al tempo stesso l'Iran si impegna per una politica di totale trasparenza nei confronti dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (l'AIEA), fornendo i dettagli completi del suo programma nucleare e favorendo ispezioni programmate e a sorpresa.

A fronte di un impegno di tal fatta, i paesi del 5+1 si sono impegnati a revocare le sanzioni sulle esportazioni di petrolio dell'Iran, e sui servizi a queste associati, permettendo a Tehran di tirare un sospiro di sollievo nella gestione delle risorse economiche nazionali, nel momento in cui la crisi economica e le sanzioni sul sistema finanziario locale avevano effettivamente sortito un effetto.

Sarà oltretutto nuovamente concesso ai partner internazionali dell'Iran di commerciare oro e altri metalli preziosi, ampliando in tal modo la possibilità di estendere la gamma dei pagamenti e favorendo soprattutto lo sviluppo di un ricco e potenzialmente prospero commercio di prodotti petroliferi nel continente africano.

L'accordo prevede una limitata possibilità per l'Iran anche nell'export di prodotti non direttamente connessi al comparto *oil*, offrendo quindi al paese la possibilità di una migliore e più capillare integrazione anche e soprattutto sul



## MONITORAGGIO STRATEGICO

piano regionale, dove il surplus della produzione iraniana consente l'avvio di una proficua quanto aggressiva politica commerciale nei paesi di immediata prossimità geografica.

Sono stati altresì rimossi i vincoli imposti dalle sanzioni sul settore automobilistico e del trasporto aereo commerciale, sui quali da tempo l'Iran lamentava l'imposizione stante la scarsa possibilità di ritenerli direttamente connessi con lo sviluppo del programma nucleare, e sui quali il paese ritiene di poter avviare ulteriori importanti sviluppi del proprio sistema industriale nazionale.

Sarà infine definito un sistema finanziario internazionale atto a consentire la fornitura di generi alimentari, di medicinali ed apparecchi sanitari, ed altri beni di primaria necessità, attraverso l'accesso diretto ai proventi derivanti dalla vendita del petrolio iraniano ancora bloccati all'estero in conseguenza dell'incremento delle sanzioni, favorendo in tal modo di fatto lo sblocco di una importante voce economica nelle partite finanziarie internazionali dell'Iran.

### **Cosa accadrà?**

L'Iran e i paesi del 5+1 hanno un anno di tempo per definire i protocolli operativi di funzionamento dell'accordo, regolando i dettagli tecnici e funzionali dello stesso e portando in tal modo ad un livello di piena efficacia il quadro generale sul quale si sono raggiunti gli accordi di Ginevra del 24 novembre.

La portata complessiva dell'evento, tuttavia, ha un respiro ben più ampio del già significativo risultato raggiunto sotto il profilo della gestione tecnica del programma nucleare.

La manifesta volontà di addivenire in tempi rapidi ad un accordo, per quanto ancora generico e non certo privo di incognite in quella che sarà la sua realizzazione, dimostra infatti la chiara volontà di Tehran e Washington di avviare un processo negoziale anche sotto il profilo poli-

tico. Entrambi i paesi sono governati in questo momento da esecutivi animati dalla volontà di risolvere la più che trentennale *impasse* nelle relazioni bilaterali, e non fanno mistero nel ritenere che l'accordo raggiunto a Ginevra costituisca in realtà il primo passo per la costruzione di una politica di fiducia e confidenza finalizzata alla progressiva ripresa dei rapporti tra i due paesi.

In questo senso, la dinamica degli eventi di Ginevra assume una portata di dimensioni epocali, lasciando intravedere i margini di quella che potrebbe evolvere nel corso dei prossimi mesi come la più straordinaria manifestazione della volontà delle parti nell'individuare con concretezza non solo la dimensione degli accordi relativi alla sicurezza, ma anche quelli del riavvicinamento politico e diplomatico.

La palese dimostrazione della sussistenza di un quadro negoziale caratterizzato da elementi di tale natura, è da ravvisarsi soprattutto nella ricerca e nell'adozione della massima capacità di moderazione e della definizione dei rispettivi margini di flessibilità.

Sia Washington che Tehran, hanno dimostrato di aver raggiunto il tavolo negoziale senza alcun reale pregiudizio o linea rossa, accettando al contrario di superare quelle che sino a poco tempo prima erano considerate delle vere e proprie condizioni *sine qua non* per la definizione di qualsivoglia formula negoziale. In particolar modo, è stata dimostrata una straordinaria flessibilità da parte dell'Iran nel rinunciare alle posizioni di principio concernenti il riconoscimento del proprio diritto all'arricchimento, sulle quali in molti temevano che la tradizionale linea di fermezza avrebbe potuto determinare una barriera nel conseguimento dell'accordo.

Ma è stata altrettanto degna di nota la flessibilità dimostrata dagli Stati Uniti nel riconoscere di fatto all'Iran tale diritto, sancendo non solo un

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

limite al processo di arricchimento dell'uranio, ma anche la piena capacità e libertà di utilizzo degli impianti oggi in funzione, e ribadendo il riconoscimento a pieno titolo dell'Iran nel novero degli stati firmatari del Trattato di Non Proliferazione.

Questioni lessicali, per i detrattori della portata degli eventi. Ma al contrario di grande sostanza e contenuto per chi comprende e conosce le storiche diffidenze tra le parti, e soprattutto il travagliato iter negoziale che in questi anni ha caratterizzato l'intero processo negoziale sulla delicata questione del dossier nucleare iraniano.

**Chi è insoddisfatto dell'accordo?**

È palese l'insoddisfazione di alcuni attori regionali – e non solo – sullo sviluppo delle dinamiche che hanno portato agli accordi di Ginevra. Il governo di Benjamin Netanyahu ha apertamente giudicato come un "errore storico" l'apertura nei confronti dell'Iran, e dello stesso avviso sono i sauditi, che vedono soprattutto con crescente preoccupazione il processo di riavvicinamento politico tra Washington e Teheran.

Ogni ipotesi di normalizzazione del rapporto della comunità internazionale con la Repubblica Islamica dell'Iran viene sostanzialmente letto dagli attori regionali come una minaccia per i propri interessi strategici, politici ed economici, favorendo in tal modo l'adozione di posizioni di crescente radicalismo nei confronti di tutto ciò che ruota attorno agli interessi iraniani.

L'opposizione ai processi di riavvicinamento tra i due storici nemici è tuttavia radicata anche all'interno delle stesse amministrazioni statunitensi ed iraniane, dove gruppi di potere e lobby di non indifferenti dimensioni e capacità stanno cercando in ogni modo di impedire il successo conseguito dalle iniziative diplomatiche.

È quindi chiaro che i mesi a venire saranno dominati dall'esigenza di rispettare i termini generali dell'accordo siglato a Ginevra, impedendo in ogni modo ad elementi esogeni al processo di influenzarne negativamente la capacità di concretizzazione e sviluppo. Ed in tal senso, non mancano le preoccupazioni connesse allo stato generale della sicurezza regionale, soprattutto a seguito dei recenti eventi della cronaca libanese e siriana.





Marco Massoni

## Sahel e Africa Subsahariana

### Eventi

► **Benin:** un nuovo giacimento di petrolio off-shore pari ad un centinaio di milioni di barili è stato scoperto nel Golfo di Guinea. In questo modo, Porto Novo potrà tornare ad essere un produttore di greggio dopo esserlo stato per un breve lasso di tempo fino ad una decina di anni fa.

► **Burundi:** in un quadro di rapporti tesi fra Governo ed opposizione monta la polemica contro l'intento del Presidente della Repubblica in carica, Pierre Nkurunziza, di ricandidarsi per un terzo mandato, grazie ad una modifica della Costituzione ai sensi dell'Accordo di Arusha siglato nel 2000 nell'omonima località tanzaniana.

► **Francia:** dal 2 al 7 dicembre si terrà a Parigi il XXVI Vertice Africa-Francia incentrato sui temi di pace e sicurezza, al quale prenderanno parte ben quarantadue delegazioni di Capi di Stato e di Governo africani. Il Summit precedente si svolse nel 2010 a Nizza.

► **Gambia:** il Governo ha unilateralmente rotto le relazioni diplomatiche con Taiwan, strette nel 1995. Non sorprenderebbe che tale mossa di Banjul anticipi a breve un avvicinamento a Pechino, preferendola a Taipei. Dopo tale defezione gli ultimi Stati africani ad intrattenere rapporti ufficiali con Taipei e non con Pechino sono solo tre: Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Swaziland. Il cosiddetto Beijing Consensus, la modalità secondo la quale Pechino intrattiene relazioni diplomatiche con gli Stati africani, prevede l'esclusività con la Cina ai danni di quella con Taiwan.

► **Kenya:** Nairobi e Mogadiscio d'accordo con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), hanno siglato il 10 novembre un "accordo tripartito" per il rimpatrio programmato da realizzarsi nel giro dei prossimi tre anni del milione di rifugiati somali presenti nel territorio keniano, concentrati specialmente a Dadaab, il campo profughi più grande al mondo, a Kakuma e nel sobborgo Eastleigh di Nairobi. La Corte Penale Internazionale (CPI) dell'Aja ha rinviato a febbraio la data di comparizione del Presidente della Repubblica keniano, Uhuru Kenyatta, al processo per crimini contro l'umanità di cui è accusato assieme con il Vice-Presidente, William Ruto. Si tratta del primo processo della storia contro un Capo di Stato in carica, peraltro eletto da pochissimi mesi. In questa fase di braccio di ferro internazionale, Mosca e Pechino si sono schierate a favore dell'Unione Africana (UA), che aveva chiesto al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di sospendere i due processi.

► **Madagascar:** il primo turno delle elezioni presidenziali del 25 ottobre si è svolto nella calma

MONITORAGGIO STRATEGICO

*e senza incidenti, come del resto confermato tanto dalla Missione d'Osservazione Elettorale dell'Unione Europea (EUEOM) quanto dal Mediatore della Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Australe (SADC), Joaquim Chissano, ex Presidente della Repubblica del Mozambico; il ballottaggio tra Jean Louis Robinson, con il 22 per cento dei consensi, e Hery Rajoanarimampianina, con il 16 per cento dei consensi, avrà luogo il 20 dicembre.*

► **Mali: le elezioni legislative si sono svolte il 24 novembre in un clima di generale indifferenza.** Dal momento che nessun partito ha ottenuto la maggioranza relativa, un secondo turno è in calendario il 15 dicembre. Tre movimenti politici arabi e tuareg si sono fusi in un'unica entità politica: il Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azawad (MNLA), il Movimento Arabo dell'Azawad (MAA) e l'Alto Consiglio per l'Unità dell'Azawad (HCUA). Pure escludendo qualsiasi soluzione indipendentista o federalista, il Presidente della Repubblica, Ibrahim Boubacar Keita, ha convocato comunque una prima conferenza dedicata al decentramento per le regioni settentrionali, perlopiù abitate dai tuareg, in maniera tale da disegnare le risposte necessarie alle loro esigenze per troppo tempo disattese. Permane uno stato di grave insicurezza a Kidal, nel nord-est.

► **Mauritania: le elezioni legislative e municipali del 23 novembre, pur avendo visto partecipe l'opposizione moderata dal Coordinamento per l'Alternanza Pacifica (CAP) sono state tuttavia boicottate da un ampio cartello di partiti politici; il Coordinamento dell'Opposizione Democratica (COD), ad eccezione del partito islamico Tewassoul, che per parte sua ha immediatamente denunciato gravi irregolarità a discredito della votazione.**

► **Mozambico: per la Resistenza Nazionale Mozambicana (RENAMO) sono oramai venuti meno gli accordi di pace del 1992. Le elezioni autarchiche, cioè locali, del 20 novembre sono state boicottate dai ranghi della RENAMO per protesta contro la gestione da "partito unico" del Fonte di Liberazione del Mozambico (FRELIMO), al potere ininterrottamente da oltre vent'anni, del quale è leader il Presidente della Repubblica, Armando Guebuza. Preoccupa la rapida evoluzione degli eventi interni al Mozambico, che sembrano portare l'orologio ai tempi della guerra civile. Per quanto da qualche tempo vi fossero segnali di tensione, non era tuttavia prevedibile un così rapido deterioramento. La RENAMO, guidata da Afonso Dhlakama, ebbe una spaccatura interna nel 2009, da cui nacque un secondo partito, il Movimento Democratico del Mozambico (MDM), finalizzato a trovare una terza via al duopolio maggioranza-opposizione di FRELIMO e RENAMO, e costituito in particolar modo da giovani indipendenti figli della "generazione della pace", rispetto alle vecchie dirigenze espressione della "generazione della guerra". La RENAMO ricorre alla violenza, poiché non è stata in grado di fornire una valida alternativa politica. In un Paese con un tasso di crescita annuo del 7 per cento, i proventi dell'economia restano appannaggio della classe al potere, mentre l'opposizione non ne gode affatto. Il Mozambico, grazie alle ricerche dell'ENI, è in procinto di diventare il massimo esportatore di gas naturale dell'Africa Australe, principalmente destinato ai mercati asiatici.**

► **Nigeria: Washington ha iscritto nella lista delle organizzazioni terroristiche i gruppi estremisti nigeriani Boko Haram e l'ala scissionista, l'Avanguardia per l' Aiuto dei Musulmani in Africa Nera (ANSARU), capeggiata da Khalid al Barnawi.**

► **Repubblica Centrafricana (RCA): secondo la Francia il contesto nella sua ex colonia è oramai da "pre-genocidio". La situazione si starebbe "somalizzando", malgrado la firma a Bangui**

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

*il 7 novembre del Patto Repubblicano, un accordo di massima tra il Presidente della Repubblica, Michel Djotodia, il Premier, Nicolas Ntiangaye, ed il Presidente del Consiglio Nazionale di Transizione, Alexandre-Ferdinand Nguendet, favorito dalla mediazione della Comunità di S. Egidio, in un contesto volatile ed aleatorio, dove la popolazione tutta è in grave pericolo. Parigi ha deciso d'intervenire direttamente in maniera robusta nella sua ex colonia, per poi consegnare il testimone ad una missione di peacekeeping dell'ONU, che andrà comunque a coordinarsi con la Forza Multinazionale in Centrafrica (Missione di Consolidamento della Pace in Centrafrica FOMUC-MI-COPAX): la locale missione dell'Organizzazione sub-regionale competente e la Comunità Economia degli Stati dell'Africa Centrale (CEEAC). L'insicurezza diffusa, le tensioni fra comunità diverse, le incursioni di bande armate, facenti ricorso al reclutamento coatto di bambini soldato, ivi compreso il tristemente noto Esercito di Resistenza del Signore (Lord's Resistance Army – LRA), hanno oramai compromesso e delegittimato le deboli istituzioni transitorie.*

► **Repubblica Democratica del Congo (RDC):** *malgrado l'annuncio ufficiale della completa sconfitta per mano delle Forze Armate congolese del Movimento del 23 marzo (M23) dopo venti mesi di conflitto, non è stato tuttavia possibile firmare alcun accordo di pace a Kampala, come invece inizialmente sperato. Vi è ancora grande incertezza circa lo stato delle cose sul terreno, soprattutto perché M23, in coincidenza con la debacle militare, si è scisso in due frange, di cui una recalcitrante ad ogni forma di negoziato vincolante. È quindi ancora presto, per parlare di pacificazione delle regioni del Kivu, anche perché continuano ad imperversarvi decine di altre milizie poco inclini al dialogo.*

► **Somalia:** *un drone americano ha eliminato a Jilib, nel medio Giuba, un importante esponente degli Shebaab somali, Al Shabaab Ibrahim Ali Adbi, noto anche con lo pseudonimo di Anta-Anta. La Governatrice della Banca Centrale, Yussur Abrar, ha rassegnato le dimissioni dopo neanche due mesi dalla nomina, quale effetto delle crescenti divisioni fra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro somali.*

► **Sudan:** *circa la ragione di Abyei, al confine fra i due Sudan, il 31 ottobre sono stati resi noti i risultati di un contestato referendum d'autodeterminazione, che avrebbe decretato l'annessione al Sud Sudan. Avendo però incluso tra gli aventi diritto al voto solo le popolazioni stanziali, ma escluso quelle nomadi della regione, esso si è dimostrato parziale ed iniquo, dunque non riconosciuto dalla comunità internazionale. La corrente riformista del partito al potere, il National Congress Party (NCP), ha dato vita ad una nuova formazione politica, il Reform and Renaissance Party, guidata da Ghazi Salahadeen al-Attabani.*

AFRICA: 54 PAESI, UNA UNIONE

Il 24 ed il 25 ottobre si è svolta a Pechino la quarta ed ultima edizione del ciclo di conferenze dal titolo “Africa: 54 Countries, One Union”, organizzate dalla *Fondazione per la Collaborazione dei Popoli* di Bologna, presieduta da *Romano Prodi*. I precedenti incontri ebbero luogo il primo a *Bologna* nel 2010, il secondo a *Washington* nel 2011 ed il terzo a *Addis Abeba* nel 2012. Hanno collaborato alla realizzazione dell’importante evento l’*Institute of West-Asian and African Studies* dell’*Accademia Cinese delle Scienze Sociali*, la *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies* della *Johns Hopkins University*, il *Wilson Center*, le Nazioni Unite e l’Unione Africana. Alla conferenza hanno partecipato, tra gli altri, importanti stakeholder quali *Erastus Mwencha*, Vice-Presidente della Commissione dell’Unione Africana (AUC), *José Costa Pereira*, Capo della Divisione Africa del Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), *Maud Arnould*, delegata per le questioni panafricane del Commissario Europeo per lo Sviluppo, *Andris Piebalgs* e *Liu Hongwu*, docente dell’Università Normale dello Zhejiang. L’incarico di *Inviato Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per il Sahel*, conferito un anno fa a Romano Prodi – ex Primo Ministro italiano (1996-1998 e 2006-2008) ed ex Presidente della Commissione Europea (1999-2004) – è formalmente scaduto il 7 ottobre. Ciononostante gli è stato chiesto di proseguire nella sua delicata opera di mediazione ancora per qualche mese, affinché i primi del prossimo anno le sue raccomandazioni, contenute nella *Strategia Integrata Regionale per il Sahel dell’ONU* possano

essere implementate con una particolare attenzione rivolta alle questioni trasversali della sicurezza e della stabilità, dei diritti umani e dell’insicurezza alimentare dei Paesi interessati, essenzialmente *Ciad*, *Burkina Faso*, *Mali*, *Mauritania* e *Niger*. Nello specifico Prodi pensa ad un piano innovativo di sviluppo di *energia decentralizzata eolica nel deserto*. Continua evidentemente con una strategia di lungo periodo ed in maniera sempre più approfondita la relazione che lo lega all’Africa. Prodi nel 2009 aveva coordinato per conto dell’ONU un Panel di esperti circa la sostenibilità finanziaria delle operazioni di supporto alla pace (*Peace Support Operations - PSOs*) in Africa. Inoltre nel corso della crisi libica, Gheddafi ancora vivo, più parti in Africa credettero che nominare Prodi mediatore dell’ONU per negoziare col regime, avrebbe impedito una fine così cruenta dello stesso. In ultimo il Presidente *Putin* in occasione della sua visita in Italia gli ha chiesto di organizzare la parte politica dedicata agli impatti economici determinati dalle migrazioni, con un particolare focus sul Mediterraneo, per il Vertice di giugno a Sochi nel più ampio quadro della Presidenza russa del G8 nel 2014. Molto probabilmente Prodi proporrà di rafforzare gli accordi con i Paesi d’origine dei migranti, così da evitare stragi come quella di Lampedusa. Se è vero che molti problemi e conflitti africani sono dovuti perlopiù a *criticità regionali*, è con un approccio altrettanto *regionale* che si devono cercare le soluzioni, anche perché quasi sempre le frontiere africane sono virtuali, a causa della lottizzazione coloniale con cui furono disegnate. L’esempio della crisi del *Mali* nel *Sahel* in que-



## MONITORAGGIO STRATEGICO

st'ottica è emblematico: l'epicentro si è manifestato in Mali, ma le cause ed il rischio della loro replicabilità, si trovano tutte nella fascia saheliana. Infatti la povera economia dei Paesi del Sahel è sempre a rischio, in quanto le precarie condizioni di vita e l'elevato potenziale conflittuale loro intrinseco possono facilmente determinare la distruzione delle poche risorse, far vacillare l'ordine costituzionale di potenziali Stati falliti, dirottare la spesa pubblica verso spese militari anziché concentrarla in attività produttive o comunque generatrici di reddito, riducendo così drasticamente le risorse finanziarie disponibili oltre che lo stesso capitale umano e rendendo di fatto impossibile lo sviluppo. Pertanto non è strano che il qaidismo internazionale abbia fatto di tali ambienti ostili ai più il proprio santuario, spostandolo a piacimento dal Mali settentrionale ieri alla Libia meridionale oggi e probabilmente nell'Africa Centrale domani, dimostrando così la mobilità del terrorismo in un'Africa debole, che *sic stantibus rebus* difficilmente potrà essere ancora a lungo tollerabile per il futuro. Fare ospitare la conferenza conclusiva del ciclo in oggetto proprio a Pechino non è per niente un caso. L'approccio olistico che la Cina riserva all'Africa si basa non sul modello occidentale dell'aiuto allo sviluppo, bensì in quello della *cooperazione fondata sugli investimenti e sul commercio*. Inoltre la Cina è l'unico Paese al mondo in grado di *esportare in Africa allo stesso tempo manodopera, capitali, merci e tecnologia*. Con la convinzione che la Cina sia il principale "Paese non-africano" per il futuro dell'Africa, Prodi sostiene a ragione che Stati Uniti e Cina hanno una responsabilità crescente nei confronti del Continente africano, del suo sviluppo e dei suoi popoli, il quale mai come ora ha urgenza di vedere realizzata in breve tempo una configurazione appropriata delle proprie infrastrutture e del conseguente necessario accesso

all'energia elettrica, ancora di fatto negato ai due terzi degli africani, così da elevare i propri standard di vita e dare vita a quella che è considerata la svolta per lo sviluppo dell'Africa: *l'integrazione dei propri mercati interni, per meglio poi competere con quelli esteri*. In questo senso un singolo mercato africano, o *intra-africano* che dir si voglia, è la preconditione per una sicura crescita continentale quanto soprattutto all'industria manifatturiera, perché attrarrebbe quegli investimenti diretti esteri (IDE), per il momento inadeguati o troppo unilateralmente provenienti dalla sola Cina. *Senza infrastrutture non potrà esserci una seria industrializzazione*: l'inadeguatezza delle infrastrutture africane oggi rischia di compromettere lo sviluppo. Altro passo fondamentale sarà quello di diventare luogo non solo d'esportazione di materie prime e di risorse umane, ma anche realtà produttiva vera e propria, così da avere valore aggiunto e creare occupazione in loco. L'integrazione regionale in un solo vero mercato intra-africano potrebbe dare quella svolta necessaria alla crescita sostenibile, dal momento che virtuosamente innescherebbe quelle *economie di scala*, la cui assenza ancora rende difficile uno sviluppo economico autonomo dell'Africa, nonostante l'enorme crescita registrata da numerose Nazioni africane in quest'ultimo decennio, che da sé, però, non è sufficiente. Ancora una volta i padri delle indipendenze africane, come il panafricanista *Kwame Nkrumah*, avevano ragione nel sostenere che soltanto un'*Africa unita* potrà negoziare a pari livello con gli altri attori internazionali la propria condizione nella globalizzazione.

*Da multilateralista convinto, Prodi, insegnando tanto negli Stati Uniti alla Brown University quanto in Cina presso la China-Europe International Business School, mostra sempre più la*

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

*sua tesi: anticipare i trend con i mezzi della diplomazia multilaterale, così da promuovere la cooperazione triangolare fra Europa, Cina e Stati Uniti, onde evitare uno scontro frontale, altrimenti inevitabile fra Grandi Potenze in Africa nei decenni a venire. È nell'interesse della comunità internazionale nel suo complesso che l'Africa rapidamente si trasformi da luogo della competizione internazionale fra vecchi (Paesi colonialisti) e nuovi attori (Economie Emergenti) in terreno di cooperazione, pena lo sfaldamento degli ancora fragili presupposti di un futuro per il Continente africano, con le significative conseguenze in termini di sicurezza, a partire dai Paesi della sponda sud dell'Europa, Italia in primis. In un quadro continentale nel quale quelle che erano state fino a poco tempo fa le economie dominanti – Nigeria*

*e Sudafrica – annaspano, nuovi player si stanno facendo spazio, come ad esempio l'Angola, il Mozambico, il Rwanda, l'Etiopia, la Tanzania, il Ghana, già intenzionati e quasi perfettamente attrezzati a rimpiazzarle anche in termini di influenza politica regionale e continentale. Se gli equilibri mutano, ciò è possibile soprattutto grazie alla diversificazione dei partenariati che questi "leoni emergenti africani" hanno saputo instaurare, dimostrando così come e quanto la dipendenza da un unico attore esterno di riferimento, il più delle volte un ex Stato colonizzatore, procuri più guai che giovamenti. Elevarsi invece al rango di negoziatori con i maggiorenti comporta quei frutti insperati e che gli afropessimisti, tanto di moda fino a pochissimi anni or sono, mai avrebbero osato immaginare.*



Lorena Di Placido

## Russia, Europa Orientale ed Asia Centrale

### Eventi

► **Russia: esportazioni militari dirette per metà verso oriente.** La Rosoboronexport (compagnia di stato per la vendita delle armi) riferisce che circa la metà delle armi esportate dalla Russia finiscono in paesi del Sud Est Asiatico e del Pacifico, seguendo una strategia di espansione verso nuovi mercati. Nel 2012, la Russia ha venduto equipaggiamenti militari per 15,7 miliardi di dollari, confermandosi tra i principali paesi esportatori al mondo. Le armi russe hanno come mercati consolidati l'India, il Vietnam, Myanmar e diversi stati mediorientali. Se è vero che negli anni più recenti la Russia ha impegnato i maggiori sforzi per qualificarsi pienamente come potenza regionale, è altrettanto innegabile che la strategia di consolidamento nello spazio euroasiatico è giunta a uno stadio di maturazione tale da poter consentire a Mosca un'ulteriore espansione ad est, in contesti geopoliticamente dinamici ed economicamente in espansione. I recenti successi diplomatici sullo scenario siriano e la costante espansione delle vendite di armamenti in diversi paesi africani dimostrano, inoltre, che l'azione di Mosca si mantiene ampia e valida.

► **I volontari in Siria pongono questioni di sicurezza e dottrinali nei paesi di origine.** E' noto che la presenza dei volontari centroasiatici in Siria crea problemi di sicurezza per i paesi di origine, preoccupati che al rientro in patria possano favorire la radicalizzazione delle forme di estremismo già presenti a livello locale. La questione pone, tuttavia, anche problemi di carattere dottrinale tra i religiosi centroasiatici, che tentano di dissuadere i giovani desiderosi di partire per combattere contro il regime di Damasco, contestando la legittimità di un conflitto che pone i fedeli dell'Islam gli uni contro gli altri. Si complica, pertanto, la gestione dell'estremismo religioso che, finora, le leadership centroasiatiche erano riuscite a tenere sotto controllo. Seppure lo scenario di rivoluzioni analoghe a quelle prodotte nel Nord Africa e in Medio Oriente resta lontano, il fenomeno della radicalizzazione dell'Islam prende sempre più forma, quanto meno nei timori di politici e religiosi locali.

► **Il Turkmenistan si prepara all'avvio della costruzione di un nuovo ramo del gasdotto verso la Cina.** Il 7 novembre, il presidente turkmeno, Gurbanguli Berdymuhammedov, ha annunciato la costruzione di un nuovo ramo del gasdotto Turkmenistan-Kazakhstan-Cina (inaugurato a dicembre 2009). I lavori del nuovo tratto, che passerà sotto il fiume Amu Daria, dovrebbero essere completati entro marzo 2015. I rapporti tra i paesi rivieraschi del Mar Caspio, produttori di gas e petrolio, e la Cina si stanno progressivamente consolidando. Nuove direttrici per l'esportazione verso est



---

MONITORAGGIO STRATEGICO

erano state annunciate dal Kazakistan ed ora se ne aggiunge un'altra dal Turkmenistan. Scevra da considerazioni di ordine politico e sociale, la strategia di penetrazione economica di Pechino prosegue inesorabile, a fronte della lentezza nel consolidamento dei progetti infrastrutturali verso occidente.

► **Nuova legge antiterrorismo in Russia.** Il 3 novembre, Il presidente Vladimir Putin ha firmato una nuova legge antiterrorismo che introduce il reato di addestramento all'estero e prevede pene anche per i parenti di quanti verranno ritenuti colpevoli di atti di terrorismo, relativamente ai danni da questi provocati. Inoltre, vengono ora soggette a verifica fonti di provenienza e modalità di acquisizione dei beni posseduti dai familiari dei terroristi. La nuova disciplina, voluta da Putin, trova la propria ragione d'essere nelle misure preventive e punitive necessarie per garantire la sicurezza dei Giochi olimpici invernali di Sochi, che si apriranno il 7 febbraio 2014. Gli attacchi nel Caucaso del Nord non accennano a diminuire e, anzi, hanno cominciato a prendere di mira anche obiettivi civili. Lo stato centrale ha, quindi, deciso di inasprire le misure preventive e punitive, addirittura ricorrendo a modalità simili a quelle che in Unione Sovietica punivano i familiari dei criminali politici.

► **Rakhmon rieletto presidente del Tajikistan.** Alle elezioni presidenziali svoltesi il 6 novembre, Imomali Rakhmon è stato riconfermato nel suo ruolo con l'83,1% di preferenze. Ininterrottamente al potere dal 1992, grazie a una serie di modifiche costituzionali, Rakhmon è al suo ultimo mandato. Alla competizione elettorale hanno partecipato altri 7 personaggi, semiconosciuti, che hanno rappresentato una opposizione debole e, praticamente, di facciata, mentre la candidatura della sola rivale potenzialmente credibile e significativa, l'avvocato per i diritti umani Oinikhob Bobonazarova, del Partito della Rinascita Islamica, non è stata ammessa per mancanza delle firme necessarie per partecipare alla competizione elettorale. Il Partito Social Democratico, anch'esso all'opposizione, ha rinunciato a presentare candidati propri, lamentando carenze nella trasparenza e nel rispetto dei diritti delle forze politiche minoritarie.

► **Nuova partnership strategica tra Russia e Kazakistan.** L'11 novembre, i presidenti di Russia e Kazakistan, Vladimir Putin e Nursultan Nazarbaev, hanno siglato un nuovo accordo di partnership strategica tra i due paesi, del quale non è stato divulgato il contenuto; presumibilmente, una parte dell'accordo riguarda la cooperazione in ambito energetico. Nel 2012, l'interscambio tra i due partner ammontava a 22,4 miliardi di dollari.

► **Giuramento del nuovo presidente della Georgia.** Il 17 novembre, Giorgi Margvelashvili, vincitore con il 62% di preferenze alle elezioni del 27 ottobre, ha giurato quale nuovo presidente della Georgia. Esponente di Sogno Georgiano, dal 2012 ministro dell'Istruzione e della Scienza, filosofo e rettore dell'Istituto di Affari Pubblici, Margvelashvili si è impegnato nel consolidamento del paese nell'avvicinamento alle strutture comunitarie e NATO. Il suo ruolo sarà, tuttavia, meno incisivo che in passato, a causa di una modifica costituzionale che amplia i poteri del primo ministro a scapito di quelli del presidente della Repubblica.

► **Meno patrioti nell'era di Putin.** Sono stati resi noti a metà novembre i risultati di un sondaggio condotto nella seconda metà di ottobre in 45 regioni della Federazione Russa dal Centro Studi indipendente sull'opinione pubblica Levada, che ha rilevato come negli ultimi 13 anni (ossia, da quando Putin è salito al potere) la percentuale di popolazione che si autodefinisce 'patriota' ha subito un calo dell'8% (69% degli intervistati contro il 77% registrato nel 2000). Quello dell'iden-

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

tità è uno dei punti di maggiore attenzione dell'amministrazione di Putin, impegnata nel definire un concetto post-sovietico di nazione, che superi il crescente dissenso politico e l'insoddisfazione dei cittadini per la corruzione dilagante e la perdita di influenza della Russia a livello globale. Nel 2012, il Cremlino ha curato la creazione di un Direttorato per i Progetti Sociali, allo scopo di rafforzare il sentimento patriottico e rafforzare le basi morali e spirituali della società russa.

► **Una condanna per terrorismo ad Atyrau.** Un cittadino kazako residente ad Atyrau è stato condannato a 20 anni di reclusione per tentata costituzione di un gruppo terroristico (19 novembre). Negli ultimi anni, la regione occidentale del paese è oggetto di attenzione da parte delle autorità per via di una crescente attività di stampo estremista, che ha portato alla realizzazione di attentati in alcuni dei principali centri urbani.

► **Sospetto scandalo per malversazione alla Fondazione Skolkovo.** Un sospetto scandalo per malversazione ha coinvolto la Fondazione Skolkovo, il centro di ricerca scientifica creato nei pressi di Mosca durante la presidenza di Medvedev, allo scopo di rivitalizzare un ambito strategico per lo sviluppo complessivo del paese. Le autorità giudiziarie hanno successivamente rimosso le accuse a carico di figure apicali della Fondazione, sospettate di aver distolto dal bilancio una cifra equivalente a 3,9 miliardi di dollari. Un'inchiesta analoga era stata archiviata nel mese di febbraio.

► **Putin dichiara guerra alla corruzione.** Nel corso di un evento pubblico del 15 novembre, il presidente Putin ha dichiarato di voler sradicare la corruzione da partiti politici e istituzioni, per liberare il paese dai freni allo sviluppo. Ha, inoltre, ricordato gli oltre 7500 casi rilevati dagli appositi organismi incaricati di investigare ad ogni livello della vita pubblica.

► **La CSTO a presidio del confine tra Tajikistan e Afghanistan.** Nel corso di un intervento pubblico del 20 novembre, il segretario generale dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, Nikolai Borduzha, ha dichiarato che la CSTO rafforzerà le condizioni di sicurezza del confine tra Tajikistan e Afghanistan entro la fine dell'anno in corso. L'inadeguata copertura da parte delle guardie di frontiera tagike ha comportato negli ultimi 12 mesi un aumento drastico degli sconfinamenti di gruppi criminali, con frequenti scontri a fuoco. L'intervento dell'Organizzazione consisterà nella fornitura di armi ed equipaggiamento militare per le forze tagike (messi a disposizione dalla Russia), unitamente al sostegno per la costruzione di nuovi posti di frontiera. Accordi in tal senso erano già stati conclusi il 23 settembre scorso. Fondata nel 2002, la CSTO comprende Armenia, Bielorussia, Russia, Kazakistan, Kirgizstan e Tajikistan e ha lo scopo di provvedere assistenza militare a ciascun membro in caso di attacco militare o terroristico. Il ministro della Difesa russo, Sergei Shoigu, ha riconosciuto che con l'uscita della coalizione internazionale dall'Afghanistan a fine 2014, la situazione complessiva di sicurezza rischia di peggiorare in tutta la regione centroasiatica, con conseguenze sensibili nelle aree adiacenti e in Russia. Lungo il confine tra Tajikistan e Afghanistan si stanno intensificando anche le operazioni congiunte del servizio antinarcoctici e delle forze di sicurezza nazionali tagike, nel tentativo di arginare i canali di transito della droga.

► **Gulnora Karimova pronta a lasciare l'Uzbekistan?** Si fanno più insistenti le voci secondo le quali Gulnora Karimova starebbe per lasciare il paese, in quanto oggetto di ripetuti attacchi contro i propri interessi economici. La figlia del presidente, considerata da molti un suo possibile successore, ha lamentato nei mesi passati la riduzione delle trasmissioni dei canali televisivi e

## MONITORAGGIO STRATEGICO

radiofonici che controlla e la chiusura imposta a diversi negozi di alta moda che possiede a Tashkent. Inoltre, alcuni suoi collaboratori sono stati arrestati. La situazione resta incerta: mentre l'account twitter della Karimova risulta inattivo da giorni, fonti a lei vicine confermano la sua presenza nel paese.

► **Arrestati a Mosca sospetti membri di Takfir wal-Hijra.** Nel corso di un'operazione speciale condotta a Mosca dalle forze di sicurezza, sono stati arrestati quattordici sospetti appartenenti al gruppo estremista islamico Takfir wal-Hijra, in possesso di armi, ordigni artigianali e una cintura esplosiva (27 novembre). Messo al bando in Russia nel 2010, in quanto ritenuto di stampo terroristico, il gruppo sembrerebbe tornato attivo nel paese, come dimostrato da alcuni arresti compiuti nei mesi più recenti. Costituito presumibilmente in Egitto nel corso del decennio 1970-80, Takfir wal-Hijra opera in numerosi paesi mediorientali, inclusi Siria e Libano.

### I "NO" A VILNIUS

Alla vigilia del vertice europeo del Partenariato orientale, in programma a Vilnius per il 28-29 novembre, l'Ucraina ha dichiarato la propria volontà di rimandare l'adesione ad accordi di libero scambio con l'Unione Europea. In bilico tra l'avvicinamento alle strutture comunitarie e l'ingresso nell'Unione Doganale a guida russa (alla quale partecipano Bielorussia e Kazakistan), Kiev aveva tentato di mantenere aperto il dialogo con entrambi gli interlocutori, rimandando qualunque scelta di campo. Dalle dichiarazioni rilasciate dal primo ministro ucraino, Mykola Azarov, emerge che a determinare la decisione del suo paese avrebbero fortemente contribuito i termini troppo severi richiesti dal Fondo Monetario Internazionale per l'erogazione di un finanziamento necessario per portare a compimento le riforme strutturali ed economiche richieste da Bruxelles per proseguire nei negoziati di adesione. Da parte di Kiev resta la dichiarata volontà di riprendere le trattative con l'UE, parallelamente a quelle per una maggiore cooperazione con l'Unione Doganale, mentre rimane da definire come, alla luce dell'attuale situazione, possa concretiz-

zarsi tale duplice e controversa fedeltà.

Kiev ha escluso la possibilità di procedere sul percorso di adeguamento delle proprie strutture agli standard economici richiesti dalla UE, così come ha scelto di congelare quel salto di qualità delle istituzioni giudiziarie che pure le era stato richiesto. Un altro obiettivo propedeutico alla firma degli accordi di Vilnius sarebbe stato, infatti, quello di consentire a Yulia Tymoshenko, ex presidente ucraina e leader della cosiddetta "rivoluzione arancione" del 2004, di lasciare il carcere nel quale sta scontando una pena di 7 anni per abuso d'ufficio e di recarsi all'estero per cure mediche. Un sostanziale blocco delle attività parlamentari relative al voto sulla sua detenzione ha di fatto impedito di assumere una decisione in merito prima del "no" definitivo di Azarov agli accordi di Vilnius.

Secondo altre fonti ucraine, sarebbero state, invece, le pressioni di Mosca e le minacce di un embargo commerciale su numerosi prodotti nazionali a determinare lo schieramento di Kiev in favore di una maggiore cooperazione con il costituendo blocco euroasiatico. Nell'attuale si-

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

tuazione di crisi, il commercio con Mosca appare irrinunciabile.

Quale che sia la versione più verosimile dei fatti relativa alla rinuncia della firma degli accordi con l'UE (ossia: impossibilità di sostenere le riforme economiche – e giudiziarie - richieste dalla UE vs rinuncia ai commerci con Mosca ed embargo), l'agenda politica ucraina subisce in ogni caso l'influenza determinante delle condizioni economiche del paese, senz'altro non rosee: +0,4% di crescita del PIL prevista per l'anno in corso dal FMI, il 35% della popolazione al di sotto della soglia di povertà, un livello di disoccupazione superiore all'8%. In particolare, la firma degli accordi di Vilnius avrebbe potenzialmente causato ulteriori difficoltà alle regioni orientali del paese, a vocazione prevalentemente industriale e base politica del presidente Viktor Janukovyč, spaventata da una vera e propria tattica dissuasiva attuata nei mesi più recenti dalla Russia nei confronti di quei paesi dell'Europa orientale che avevano manifestato l'intenzione di proseguire nel percorso di avvicinamento a Bruxelles. Gli scenari ritorsivi prospettati consistevano non solo nell'embargo economico, ma anche in segreti progetti politici sottesi a una eventuale decisione di maggiore cooperazione con l'UE. In diverse occasioni, infatti, esponenti politici russi avrebbero prospettato, in caso di firma degli accordi di Vilnius, la rimozione politica di Janukovyč e l'assimilazione della Moldova nella Romania.

A differenza dell'Ucraina, Moldova e Georgia hanno mantenuto ferma l'intenzione di avvicinarsi a Bruxelles, ipotizzando la firma di un ac-

cordo di associazione a settembre 2014. Anche per questi due paesi la scelta non è stata indolore. La Moldova, il più povero paese europeo, rischia pesanti sanzioni commerciali da Mosca, suo principale partner negli scambi, nonché potenziali ripercussioni sulle sorti dei 100 mila moldavi emigrati in Russia per lavoro. Dal canto suo, il nuovo presidente georgiano Giorgi Margvelashvili, si è dichiarato favorevole al dialogo con la Russia riguardo al conflitto in corso sulle regioni indipendentiste di Abkhazia e Ossezia Meridionale, pur con l'auspicio di aderire sia all'Unione Europea che alla NATO. L'Armenia ha, invece, frenato la cooperazione, scegliendo di legarsi all'Unione Doganale a guida russa, della quale dovrebbe diventare membro a febbraio 2014, sancendo un legame con Mosca già stretto in chiave militare, che si completerà con l'apertura di una base aerea russa presso l'aeroporto Erebuni di Erevan, in aggiunta alla base di Gyumri, presso il confine con la Turchia.

*Dato il clima di tensione sociale e politica che si è creato a Kiev dopo il ritiro dagli accordi commerciali di Vilnius, resta da chiarire non solo come l'Ucraina potrà tenere fede alla dichiarata volontà di proseguire nella cooperazione sia con l'UE che con l'Unione Doganale, ma anche in che modo riuscirà a risolvere la crisi economica che ne sta condizionando le scelte di politica estera e se si determinerà mai un aiuto finanziario da parte di un organismo internazionale, dopo il rifiuto alle richieste avanzate da FMI e UE.*





Nunziante Mastrolia

## Cina

### Eventi

► Il 23 novembre il ministero della Difesa ha istituito una vasta Zona difensiva di Identificazione Area, che si estende sino a comprendere lo spazio aereo delle isole Senkaku/Diaoyu. Nel comunicato, dove sono state esplicitate le procedure che i velivoli in transito nell'area devono seguire per l'identificazione, si legge: "China's armed forces will adopt defensive emergency measures to respond to aircraft that do not cooperate in the identification or refuse to follow the instructions". Il Segretario di Stato americano, John Kerry, e il Segretario alla Difesa, Chuck Hagel, si sono detti "profondamente preoccupati".

### LA SVOLTA DEL TERZO PLENUM

Se le riforme prospettate nel documento "Decisione sulle maggiori questioni riguardanti il complessivo approfondimento delle riforme", adottato dal Terzo Plenum che si è chiuso lo scorso 12 novembre, dovessero trovare una reale e puntuale applicazione, ci potremmo trovare di fronte ad un punto di svolta fondamentale nella graduale transizione cinese.

Per poter mettere in evidenza le implicazioni contenute in quel documento, sia concessa una breve premessa.

#### Uno schema interpretativo

In questi anni di Osservatorio Strategico si è tentato di costruire uno schema interpretativo per poter leggere quello che è per alcuni il mag-

gior rompicapo della storia contemporanea e, cioè, lo sviluppo cinese. Uno schema interpretativo, che è stato utilizzato su queste pagine per poter misurare l'evoluzione cinese e poter capire in quale direzione il Paese si stesse muovendo. Questo schema parte dalla constatazione che né nella storia, né sul mappamondo vi è un solo caso di un governo dispotico sotto il quale vi sia (o vi sia stata) una duratura prosperità economica e sociale; e questo perché "senza alcuna limitazione del potere politico assoluto, né il mercato né la proprietà privata possono acquisire rilevanza e autonomia". Al contrario, là dove il potere non è assoluto, ma frazionato tra più attori, e non è dispotico ma sottoposto alla legge, là – come scrive Machiavelli - "veg-

## MONITORAGGIO STRATEGICO

gionsi le ricchezze moltiplicare in maggior numero (...); perché ciascun volentieri moltiplica quella cosa e cerca di acquistare quei beni, che crede, acquistati, potersi godere”; così “se l'ordinamento politico garantisce e protegge la più ampia libertà di intraprendere, l'economia di mercato da cui dipende e la ricchezza dei singoli e la ricchezza delle nazioni, cresce spontaneamente”. Questo schema può anche essere rappresentato come un *continuum* con a un estremo l'ideal-tipo dello stato dispotico (società chiusa) e all'altro l'ideal-tipo dello stato liberale (società aperta).

Il pendolo della storia cinese ha quasi sempre gravitato verso la società chiusa. Nella sua storia contemporanea questo corso ha iniziato ad invertirsi sotto la guida di Deng Xiaoping, che ha aperto il Paese al mercato, agli investimenti internazionali e al diritto occidentale (in prima battuta commerciale). Ma questo è stato solo l'inizio di un processo e non la fondazione di un modello, dove potessero felicemente combinarsi assolutismo politico e libertà economica. Le due cose, infatti, si escludono a vicenda. Un processo, dunque, che superate le prime fasi di modernizzazione economica e tecnologica, impone alla leadership del Paese una scelta.

Scegliere l'assolutismo politico significa rinunciare allo sviluppo economico. Mentre scegliere lo sviluppo economico significa frammentare il potere politico in senso verticale, delegando poteri, funzioni e diritti al mercato e alla società civile, e in senso orizzontale, riconoscendo l'autonomia e l'indipendenza di altri poteri. E, soprattutto, sottoponendo ogni potere a quella norma fondamentale (la Costituzione), che è una garanzia essenziale perché ci sia il governo della legge e non degli uomini.

Questo significa che tutto dipende dalla conformazione istituzionale, dal modo cioè in cui è regolato l'esercizio del potere politico. Per questo motivo, nei precedenti numeri dell'Osservato-

rio, si è sostenuto che in Cina non avrebbero potuto esserci riforme economiche efficaci e durature senza riforme politiche ed istituzionali. In breve: per riformare l'economia bisognava riformare prima le istituzioni politiche.

Quali fossero le necessità del Paese era dunque chiaro: per dirla con Toynbee, bisognava dare libero corso alla legge di “una cosa tira l'altra”, in altre parole far seguire alla modernizzazione economica e tecnologica la modernizzazione politica ed istituzionale. Cosa chiara anche ai riformisti cinesi: basti considerare il rapporto *China 2030*. Tuttavia questo avrebbe significato per il Partito lavorare alacremente da una parte per ridurre il proprio potere e la propria influenza, lasciando sempre più spazi di autonomia al mercato ed alla società civile, dall'altra sottoporsi volontariamente ai precetti costituzionali. In breve: il Partito doveva scientemente auto indebolirsi.

Da questo paradosso nascevano i dubbi sulla reale possibilità di avviare questo processo di riforme. Tuttavia una scelta tra società aperta e società chiusa andava fatta.

### **Separazione dei poteri in senso orizzontale**

Ebbene, a leggere i documenti che sono stati prodotti dal Terzo Plenum, quella scelta sembra sia stata fatta. La leadership politica del Paese ha scelto di avviare un processo attraverso il quale il potere del Partito andrà via via diminuendo.

E' sorprendente il fatto che tra i media internazionali si stia diffondendo una vulgata, secondo la quale, con il Terzo Plenum, nulla sarebbe avvenuto dal punto di vista politico, mentre cose interessanti sarebbero state fatte dal punto di vista economico.

Cheng Li della Brookings Institution sostiene che il Terzo Plenum smentisce le previsioni di quanti sostenevano che senza riforme politiche non ci sarebbero state neanche riforme econo-

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

miche.

Tuttavia se, alla luce delle premesse fatte in precedenza, si va a leggere il documento conclusivo del Plenum, si può notare come le riforme politiche siano numerose ed importanti almeno quanto, se non di più, quelle economiche.

In quel documento, infatti, è indicata con precisione (o in alcuni casi solo prospettata) una vera e propria pioggia di riforme. In questa sede però si prenderanno in considerazione soltanto quelle iniziative utili a dimostrare come con il Terzo Plenum si sia avviata una vera e propria svolta politica.

Vediamo. In un sistema assolutistico, il potere è nella mani di un unico detentore, che non riconosce, al di sopra di sé, nessun altro potere e di conseguenza è, per l'appunto, *legibus solutus*. Al contrario, nelle repubbliche (o nei sistemi liberali) il potere è frazionato e limitato da una carta scritta (la Costituzione) che rappresenta la più alta volontà nello Stato.

In linea di principio, il sistema cinese è caratterizzato dalla fusione (se non sovrapposizione) del Partito comunista allo Stato: non a caso il Segretario generale del Partito è anche presidente della Repubblica e, non a caso, alle Forze Armate (nei frequenti appelli) si chiede di essere fedeli al Partito, non alla Repubblica.

Ora, con il Terzo Plenum, si esprime nero su bianco la volontà di dividere, delegare, frammentare e limitare quel potere, che prima era assoluto e accentrato. A leggere attentamente il documento appare, infatti, evidente come la quinta generazione di leader cinesi abbia avuto il coraggio di prospettare una serie di riforme politiche, che di fatto, limitano il potere del Partito, diluendolo tra più soggetti e rinchiudendolo all'interno di una "gabbia di norme", riattivano quel cammino della Cina verso la società aperta, che sotto la leadership di Hu Jintao sembrava essersi quasi arrestato.

La Costituzione innanzitutto. In più di una oc-

casione Xi Jinping aveva fatto riferimento al primato della carta fondamentale cinese e alla necessità che niente e nessuno potesse ritenersi al di sopra di essa. Ora quelle testuali parole sono riportate puntualmente nel documento conclusivo, adottato in seno al Terzo Plenum. Per inciso: è stato lo stesso Xi Jinping a presiedere la commissione che ha redatto la bozza del documento.

Al punto 30 del documento è dichiarato l'impegno ad una più piena attuazione dei principi e degli istituti contemplati nella Costituzione, nonché a garantire che essa sia sovraordinata rispetto a tutto l'ordinamento giuridico. Nel secondo capoverso del punto 30 si legge, inoltre, che è necessario perfezionare meccanismi utili a sottoporre ad un controllo di legittimità gli atti del governo e le più importanti decisioni politiche. Il testo non va oltre. Ma il combinato disposto dei due paragrafi lascia ipotizzare che qui si stia parlando di rafforzare i poteri di controllo della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti governativi. Vale la pena mettere in evidenza che un tale meccanismo sarebbe, come è avvenuto in Italia con l'istituzione della Corte Costituzionale, uno strumento efficacissimo per dare una reale applicazione ai principi costituzionali.

Il secondo aspetto riguarda gli organi legislativi, in particolare il Congresso Nazionale del Popolo, che l'art. 57 della Costituzione definisce il più alto organo statale. I punti interessanti sono vari, ma in particolare se ne sottolineano tre: al punto 27 del documento si legge della necessità di promuovere un più incisivo controllo da parte degli organi consiliari, sia a livello centrale che locale, sulle finanze pubbliche e sulle tasse (storicamente i parlamenti sono nati per questo); nonché la necessità che gli organi esecutivi, sia a livello centrale che locale, si confrontino con i suddetti organi consiliari prima di adottare provvedimenti importanti; al punto



## MONITORAGGIO STRATEGICO

28 si insiste sul perfezionamento della democrazia consultiva; mentre al punto 29 si insiste sulla necessità di un più forte sviluppo di elezioni democratiche a livello locale. Per inciso: la Costituzione prescrive che il Congresso Nazionale sia eletto democraticamente.

Veniamo ora al terzo potere, quello giudiziario. L'art. 126 della Carta costituzionale stabilisce che: “le corti del popolo esercitano indipendentemente il potere giudiziario (...) senza interferenze da parte di organi amministrativi, di organizzazioni sociali, di individui”. Il precetto costituzionale è rimasto per lungo tempo lettera quasi morta. Ora, il Terzo Plenum è intervenuto su questo punto, avviando un percorso di progressiva separazione tra l'amministrazione pubblica e gli organi preposti all'amministrazione della giustizia (punto 32), così da rendere concreto il principio dell'indipendenza della magistratura e nulla esclude che questo processo possa concludersi con la trasformazione della Corte Suprema del Popolo, in un vero e proprio organo di autogoverno della magistratura.

Oltre all'abolizione dei campi di rieducazione attraverso il lavoro, o laogai, va segnalata anche la decisione di abolire la tortura quale strumento per estorcere confessioni (punto 34). Una decisione che sarebbe stata resa subito operativa, se si considera che il 21 novembre la Corte Suprema del Popolo ha vietato ai tribunali nazionali di prendere in considerazione prove o testimonianze che siano state estorte con la tortura o con altri mezzi illeciti.

Il capitolo X del documento è dedicato al “rafforzamento dei sistemi di controllo e vigilanze sull'operato della pubblica amministrazione”. Qui si esprime la necessità che l'azione della pubblica amministrazione segua procedure chiare, certe e predeterminate. In questo capitolo, tra l'altro si pone l'accento sul principio della trasparenza, quale cardine dell'operato dell'amministrazione pubblica: “la chiave per

rafforzare il sistema – si legge all'inizio del capitolo – è quella di renderlo aperto, facilmente monitorabile dai cittadini e con un complesso di norme che ne regoli il funzionamento”. Al punto 34, inoltre, si parla esplicitamente della necessità di allestire strumenti “scientifici ed effettivi” per limitare il potere della pubblica amministrazione. In sintesi, pare legittimo affermare che, oltre a voler rinchiudere il potere all'interno di una gabbia di regole, qui lo si voglia rinchiudere anche all'interno di una “casa di vetro”, trasparente allo sguardo dei cittadini.

### **La separazione dei poteri in senso verticale**

Sin qui si è detto della separazione dei poteri in senso orizzontale, tra più organi dello Stato. Tuttavia le riforme economiche prospettate (ed in parte già avviate), che sono anche in questo caso all'insegna della deregolamentazione e della devoluzione di poteri, possono essere considerate sotto il segno della separazione dei poteri in senso verticale. Il cuore di questo processo è il riconoscimento del mercato quale strumento decisivo per la produzione della ricchezza.

Uno strumento che può operare al meglio quanto minore è l'interferenza da parte dello Stato. Al punto 15 del documento si legge che il governo centrale intende infatti ridurre le proprie interferenze sui meccanismi di mercato “al livello minimo”, ritirandosi da quelle attività economiche che possono essere gestite meglio da operatori privati. Si noti che l'autonomia del mercato e la libera iniziativa economica sono due principi essenziali per garantire quel pluralismo economico, senza in quale non vi può essere neanche pluralismo politico.

La mano pubblica, dunque, si ritrae, lasciando maggiore spazio ai privati, senza però scomparire. Senza cedere al fondamentalismo di mercato, la leadership cinese afferma da una parte che il mercato può fallire, di qui la necessità di

## MONITORAGGIO STRATEGICO

interventi pubblici, che impediscano al mercato di deragliare; dall'altra si afferma il principio che il mercato “non può tutto”, di qui la necessità, oltre a misure di regolamentazione e di gestione macroeconomica, di mantenere alcuni settori (e funzioni) sotto il controllo pubblico e di aprirne altri, ad oggi controllati totalmente dalle imprese di Stato, alla partecipazione dei capitali privati.

Da questa presa di posizione teorica ne discende una decisione importante: non procedere alla privatizzazione delle imprese di Stato. Ai privati sarà consentito investire in alcune di queste imprese, la loro gestione sarà sempre più razionalizzata e sottratta a dannose interferenze politiche: saranno gestite sempre più come imprese private, come chiarisce il documento, ma non saranno privatizzate. Come ha dichiarato un anonimo alto funzionario al *Financial Times*: a Pechino hanno imparato la lezione russa e tra i tanti problemi da affrontare non vogliono dover avere a che fare anche con dei nuovi oligarchi. Altre misure sono da segnalare: come l'impegno a favorire forme di contrattazione tra “capitale e lavoro”, il che potrebbe implicare il via libera alla costituzione di rappresentanze sindacali e associazioni di categoria (al plurale) libere ed indipendenti; nonché l'impegno a favorire nel Paese lo sviluppo delle ONG.

Tutto ciò considerato, si può dire che il PCC, con il Terzo Plenum, ha fatto oggi ciò che la SPD tedesca fece a Bad Godesberg nel 1959, vale a dire abbandonare il principio della collettivizzazione di tutti i mezzi di produzione e definire un diverso rapporto tra Stato e mercato. Un rapporto che può essere sintetizzato dalla formula: “il mercato quando è possibile, lo stato quando è necessario”.

In questo senso va anche la decisione di concedere maggiori diritti di proprietà sulla terra nelle aree rurali, che potrà essere venduta, affittata, ereditata; nonché l'idea di istituire un “tribu-

nale speciale” per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Il Plenum ha inoltre dato il via alla riforma del *hukou*, così da consentire ai migranti l'accesso ai servizi pubblici nelle aree urbane.

C'è un ultimo punto che va messo in evidenza e riguarda una notizia riportata dal *South China Morning Post*, secondo il quale il Plenum avrebbe adottato la decisione di non assimilare più i presidi universitari e i professori ordinari ai funzionari di Partito. Un provvedimento questo che potrebbe avere conseguenze assai rilevanti, dato che significherebbe lo sganciamento del mondo universitario dalle direttive e dai dogmi del Partito. Tuttavia va detto che nei documenti, che sono stati diffusi alla fine del Plenum, non si è trovato un riscontro a questa notizia.

Prosegue poi la costruzione, avviata sotto Hu Jintao, di un welfare state cinese, con un particolare accento sull'istruzione e la sanità pubblica. A Pechino, infatti, ci si è convinti, a differenza che a Bruxelles o a Washington, che il mercato lasciato a sé stesso produce naturalmente ricchezze ma anche questioni sociali. Senza interventi perequativi da parte dello Stato, infatti, le classi medie si sfaldano e le società si polarizzano, producendo così un malessere che rischia di minare la stabilità sociale.

### Conclusione

Almeno sulla carta, dunque, le linee guida indicate e le riforme prospettate vanno nella giusta direzione e lasciano sperare, con un certo ottimismo, che possano essere in grado di recidere quei nodi politici ed istituzionali che rischiavano di strozzare lo sviluppo cinese.

Resta da chiedersi se la quinta generazione avrà la forza e la determinazione per portarle a compimento. Anche in questo caso ci sono alcuni elementi che inducono all'ottimismo. In primo luogo l'istituzione di una “cabina di regia” per le riforme, il cui compito è quello di dare attua-

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

zione concreta al programma stilato dal Terzo Plenum e che pare debba essere presieduta dal premier Li Keqiang. Il che significa da una parte creare un percorso preferenziale per le riforme, rispetto alla “normale amministrazione”, dall'altra attribuire la massima rilevanza politica all'attuazione di quel programma.

C'è poi un ulteriore aspetto e riguarda l'istituzione di un Comitato per la Sicurezza dello Stato, che pare debba essere modellato sull'esempio del National Security Committee americano e dovrebbe essere presieduto dal presidente Xi Jinping.

Che c'entra questo comitato con le riforme? In passato si è sostenuto che le fazioni conservatrici soffiassero sui focolai di tensione a livello regionale ed interno per mettere in difficoltà la fazione dei riformisti, il cui obiettivo è quello di pacificare gli animi e spianare la strada alla riforme. Accentrare sotto la guida del presidente le questioni che riguardano la sicurezza (sia interna che esterna) di fatto significa impedire ai conservatori, o a quanti si oppongono alle riforme, di utilizzare le tensioni internazionali

come uno strumento di politica interna. Pare infatti che il nuovo Comitato si sostituirà in tutto e per tutto al potentissimo Comitato per gli Affari Politici ed Legali di Zhou Yongkang. Una interpretazione questa, sostenuta anche Richard Harris, sulle pagine del *China Daily*, secondo il quale l'istituzione del nuovo comitato per la sicurezza: “increases the influence of the President, Premier and the reformers, and is a vital element on the path to reform”; Wang Honggang, sempre sul *China Daily*, considera il nuovo comitato “una garanzia necessaria per le riforme”.

In conclusione, le aspettative di cui era stato caricato il Terzo Plenum non sono andate deluse. Quel processo di trasformazione, che ha avuto inizio con Deng, e che consiste nell'attuare quelle riforme politiche ed istituzionali senza le quali i successi del miracolo cinese potrebbero essere compromessi, è stato riattivato. Nel lungo braccio di ferro tra conservatori e riformisti, alla fine, sembra che questi ultimi l'abbiano spuntata. E' una buona notizia per la Cina, ma anche per il resto del mondo.



## India - Oceano Indiano

Claudia Astarita

### Eventi

► **India, primi passi di liberalizzazione finanziaria.** All'inizio di novembre, nel tentativo di tenere sotto controllo l'inflazione (a settembre al 6,46 per cento), la Reserve Bank of India ha aumentato per la seconda volta in due mesi il costo del denaro, portando i tassi di interesse da 7,5 a 7,75 per cento. Una manovra, questa, che ha confermato la determinazione con cui il nuovo governatore Raghuram Rajan, ex capo economista del Fondo monetario internazionale, intende rimodellare la politica monetaria nazionale per fare in modo che, in un contesto di crescita particolarmente debole, le aspettative in termini di inflazione siano il più possibile prevedibili, e i ritorni positivi di eventuali investimenti chiari. La settimana successiva, il governatore è poi riuscito a far approvare nuove regole che permetteranno agli istituti di credito stranieri di ampliare la loro presenza in India. A questi ultimi è stato infatti concesso di aprire filiali proprie a fronte della garanzia di un capitale minimo di 80 milioni di dollari e requisiti di adeguatezza patrimoniale pari al 10%. Infine, la banca centrale indiana ha confermato di aver preso in considerazione l'ipotesi di autorizzare banche e aziende straniere ad acquistare gli istituti di credito locali pur mettendo un tetto massimo del 74 per cento alla loro proprietà.

Il progetto di liberalizzazione che ha intenzione di portare avanti il governatore Rajan, in realtà, è molto più ambizioso, e finalizzato a rilanciare concorrenza, competitività e crescita economica. Resta da vedere se riuscirà a portarlo a termine ed, eventualmente, in quale arco temporale. Da sottolineare il fatto che, dopo i primi passi verso la liberalizzazione compiuti dalla banca centrale, anche il governo ha deciso di fare altrettanto, approvando la vendita di un pacchetto di azioni di due grosse aziende di stato (Indian Oil Corporation – 10%, e Coal India – 5%) con cui spera di incassare, entro la fine dell'anno, 2,3 miliardi di dollari. Anche se non è detto che la vendita andrà a buon fine, sia per motivi di natura burocratica, sia per l'andamento altalenante di questi colossi che potrebbe renderli meno interessanti agli occhi degli investitori stranieri, è significativa la scelta di mettere all'asta azioni di aziende che il paese ha sempre considerato strategiche e, proprio per questo motivo, da proteggere.

► **L'India cancella il contratto di fornitura dei dodici elicotteri Agusta Westland.** E' stata la stampa indiana a dare la notizia, a pochi giorni da una riunione tra la Difesa indiana e i rappresentanti dell'azienda italiana al centro dello scandalo per corruzione relativo alla vendita degli elicotteri AW-101. La cancellazione del contratto da 560 milioni di euro potrebbe rimettere in

## MONITORAGGIO STRATEGICO

gara le aziende concorrenti precedentemente escluse: Sikorsky Aircraft, Eurocopter e Lockheed Martin.

► **2014, elezioni generali. L'ipotesi del terzo fronte.** Nonostante le consultazioni politiche nazionali siano sempre più vicine, sembra che l'ipotesi di vedere scendere in campo un Terzo Fronte sia rimasta un'idea di cui discutono solo i media. Appena dodici mesi fa, maggior parte degli esponenti dei 14 partiti regionali sosteneva di essersi convinta della necessità di creare un'alleanza che avrebbe potuto permettere loro di competere con le due principali forze politiche del paese anche a livello nazionale. Tuttavia, lo scetticismo di chi già allora aveva espresso qualche perplessità sulla capacità di questi partiti di individuare, oltre a un programma comune, anche un candidato Premier in cui potessero riconoscersi tutti, è stato confermato dai fatti. Se, come è probabile, i partiti regionali correranno da soli alle elezioni nazionali del 2014, potranno giocare un ruolo importante nella prossima legislatura solo se il vincitore non otterrà una maggioranza sufficiente per governare senza ricorrere a una coalizione.

► **L'India inaugura la banca delle donne.** Si chiama Bharatiya Mahila Bank, ci lavorano solo donne, e punta ad accettare depositi e concedere prestiti soprattutto a donne. Per ora conta solo sette filiali, tutte a Mumbai, ma entro il 2017 ne verranno aperte almeno 500, in tutto il paese. Alla base di questa iniziativa c'è da un lato il desiderio di garantire nuovi diritti alle donne (cui spesso è impedito di aprire un proprio conto in banca), dall'altro, la volontà di fornire un'educazione finanziaria funzionale a rilanciare i progetti di microcredito femminile nelle aree più povere del paese.

► **L'India deve abbandonare l'inglese.** E' quanto meno curiosa la proposta lanciata dal Partito Socialista Samajwadi Party di sostituire l'inglese con l'Hindi e "tutte le altre lingue regionali". Questo perché "nessun paese avanzato usa una lingua straniera come idioma ufficiale". In realtà, la vera ragione per cui l'inglese è la lingua ufficiale è che è l'unica in cui l'intero paese si riconosce, e che permette di non favorire un idioma a scapito dell'altro. E' molto difficile che una richiesta di questo tipo, troppo costosa da un punto di vista sia finanziario sia sociale, possa essere presa in considerazione dal prossimo governo, anche qualora i socialisti dovessero ritrovarsi a far parte della coalizione di maggioranza.

### I NUOVI EQUILIBRI POLITICI DELL'ASIA DEL SUD

Il 17 novembre si è chiuso a Colombo, la capitale dello Sri Lanka, il 23esimo vertice dei paesi del Commonwealth. Come tanti avevano anticipato, l'incontro è stato formalmente chiuso con la stesura di un documento all'interno del quale non è stato inserito alcun riferimento diretto agli abusi e alle gravi violazioni di diritti umani che il governo dello Sri Lanka è accusato

di aver perpetrato ai danni della minoranza Tamil. Eppure, il comunicato esorta i leader del Commonwealth a continuare a contribuire attivamente alla promozione di "valori chiave" quali democrazia e diritti umani.

Per protestare contro il basso profilo mantenuto dal Commonwealth su questi due temi proprio in occasione di un Summit organizzato in Sri



## MONITORAGGIO STRATEGICO

Lanka, i leader di Canada, Isole Mauritius e India hanno scelto di boicottarlo. Il Primo Ministro inglese, invece, ha preferito esortare in maniera diretta il Presidente dello Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa, affinché si impegni a presentare, entro marzo un resoconto sui crimini commessi durante i quasi trent'anni di guerra civile (1983-2009) a danno delle "Tigri Tamil", nel corso della quale le Nazioni Unite ritengono siano stati massacrati almeno 40mila civili. In caso contrario, il Regno Unito porterà avanti un'inchiesta in collaborazione con la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite per scoprire la verità sui massacri che hanno macchiato 25 lunghissimi anni di guerra civile.

Pur continuando a negare qualsiasi implicazione con atti così gravi, il governo dello Sri Lanka ha messo le mani avanti ribadendo la necessità di concedere tempo a paesi che, come il suo, hanno bisogno di curare le ferite di un lungo conflitto. Indipendentemente dall'impatto, certamente limitato, che il boicottaggio di Canada, India e Mauritius potrà avere sull'iter giudiziario che dovrebbe contribuire a fare maggiore chiarezza su ciò che è successo negli anni della guerra, non è ancora chiaro se la defezione di Manmohan Singh sia legata alla necessità di assecondare l'elettorato di etnia Tamil dell'India o a una reale protesta contro il mancato rispetto dei diritti umani.

Allo stesso tempo, in un momento in cui gli equilibri politici e geopolitici dell'Asia del Sud sono in via di ridefinizione, c'è chi crede che, mantenendo un atteggiamento intransigente nei confronti dello Sri Lanka, l'India possa solo finire col perdere influenza nella regione, lasciando campo libero alla Cina o ad altre potenze.

La dinamica degli equilibri nell'Asia del Sud è oggi in moto per tre motivi: anzitutto, le elezioni politiche nazionali hanno modificato gli assetti di vertice in quasi tutti i paesi che ne

fanno parte. In secondo luogo, le difficoltà interne e l'incertezza politica che oggi caratterizzano l'India non permettono a questo paese di "ricandidarsi" come leader di riferimento dell'area. Infine, alla luce di una serie di difficoltà interne e di un riallineamento delle priorità economiche e strategiche del paese, l'attuale strategia della Cina in Asia del Sud non più è così chiara. Situazione, questa, che crea incertezza sia dal punto di vista dell'India, spingendola, come nel caso dello Sri Lanka, ad assumere un atteggiamento intransigente nella consapevolezza di non rischiare troppo, sia dal punto di vista dei piccoli paesi della regione, che non sanno più fino a che punto possono contare sul sostegno, economico e strategico, di quello che solo fino a ieri era il loro solido alleato cinese.

Ecco perché vale la pena ricapitolare cosa è successo negli ultimi mesi in Pakistan, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka e Maldive, per capire come si sta evolvendo la regione e quali potranno essere gli equilibri economici, geopolitici e strategici che la caratterizzeranno nel prossimo futuro.

Relativamente al Pakistan, va anzitutto ricordato che le presidenziali di maggio hanno segnato un risultato storico per il paese, che è riuscito a far durare un governo per un'intera legislatura e a organizzare libere elezioni per decidere a chi affidare la nazione nei successivi cinque anni. A uscirne vittorioso è stato il leader dell'opposizione Nawaz Sharif, che subito dopo le elezioni ha cambiato radicalmente la politica estera di Islamabad nei confronti di New Delhi nei toni ma anche nei fatti. Del resto, nonostante l'ennesima escalation di tensioni in Kashmir (che solo due mesi fa sembrava aver portato il Subcontinente sull'orlo di una nuova guerra, ed era stata inizialmente interpretata come l'inizio di un nuovo braccio di ferro tra Islamabad e New Delhi) sono sempre di più gli elementi che inducono a pensare che qualcosa sia realmente cambiato. A partire dal Kashmir, dove l'atmo-

## MONITORAGGIO STRATEGICO

sfera generale non è più quella della partizione, quando erano i ribelli nazionalisti a battersi per l'indipendenza, perché dopo tanti anni la popolazione si è abituata allo *status quo*, e non ha alcuna intenzione di attivarsi per modificarlo. E' anche per questo che fino a qualche tempo fa la tregua ha funzionato. Purtroppo, però, i nazionalisti disillusi hanno lasciato spazio a militanti talebani che combattono una loro guerra, nel nome della violenza, e di fronte all'ipotesi che "la questione" del Kashmir venga definitivamente archiviata, la frequenza degli sconfinamenti è progressivamente aumentata, costringendo New Delhi e Islamabad a intervenire con gli eserciti, contro il volere e l'interesse proprio e della popolazione locale. Nonostante questo, i due governi hanno deciso di assumere un atteggiamento più collaborativo, pragmatico e conciliante, si sono scambiati messaggi, fiori, promesse. L'India ha addirittura ammesso di voler concedere il "beneficio del dubbio" al suo torico nemico. Un segnale certamente positivo sia dal punto di vista della stabilità regionale, sia da quello della gestione dei problemi del Kashmir.

Molto diversi i casi di Bangladesh, Sri Lanka, Nepal e Maldive dove, per motivi diversi, le consultazioni elettorali organizzate nelle ultime settimane faticano a far emergere governi stabili. I continui annullamenti delle consultazioni politiche delle Maldive, le violenze pre-elettorali del Bangladesh, i risultati delle prime elezioni in Sri Lanka dopo 25 anni di guerra civile, nella regione settentrionale un tempo controllata dai guerriglieri separatisti, note come Tigri per la Liberazione della Patria Tamil (LTTE), e le incertezze relative ai risultati del Nepal, non fanno altro che aumentare il livello di incertezza regionale. E in un contesto così poco prevedibile, è fondamentale monitorare l'atteggiamento dell'India verso ognuno di questi paesi. L'Asia del Sud sta attraversando una fase di

*grandi trasformazioni che potrebbero modificare gli equilibri politici e geopolitici dell'intera regione. Per capire in che direzione quest'ultima si sta muovendo, gli aspetti da tenere presente sono quattro. Al tradizionale interesse della Cina a consolidare la sua posizione in Asia del Sud per motivi sia economici sia geostrategici, si è aggiunto quello degli Stati Uniti, che da qualche tempo hanno iniziato a proporsi come possibile alternativa sia da un punto di vista economico, vale a dire come sostegno agli investimenti e allo sviluppo di nuove infrastrutture, sia da un punto di vista politico-militare, quindi come alleato strategico. L'interesse americano è stato accolto con entusiasmo dalle nazioni dell'Asia del Sud, interessate a diversificare le proprie alleanze per due motivi. Economici da un lato, quindi per la necessità di assicurare una continuità nel flusso di risorse in entrata e geopolitici dall'altro, perché in un momento in cui l'alleanza con la Cina ha iniziato ad essere percepita come potenzialmente aggressiva,, l'idea di allentare i legami con Pechino per lasciare più spazio a Washington è parsa a tutti un buon compromesso per sentirsi più protetti a fronte di ipotetiche future ingerenze cinesi, senza dover ricorrere all'aiuto di New Delhi. Andrebbe infatti ricordato che le iniziali pressioni volte a favorire la penetrazione cinese nella regione sono state fatte dai paesi dell'Asia del Sud, in quel momento alla ricerca di una protezione per i timori di ingerenza indiana, in una fase in cui coinvolgere il Pakistan da questo punto di vista si sarebbe rivelato controproducente.*

*Oggi, però, la situazione è molto cambiata. La Cina sta attraversando una fase di profonde difficoltà interne e i paesi dell'Asia del Sud temono possa decidere o di ridurre il proprio sostegno politico e finanziario nella regione, oppure assumere al suo interno un atteggiamento più aggressivo. In virtù dell'interesse ad*



---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

*evitare il consolidamento di questi scenari, le nazioni dell'Asia del Sud hanno quindi accolto con favore l'interesse americano ad affiancare, se non a sostituire, la Cina al suo interno, portando l'India a perdere l'opportunità di riconquistare rispetto, prestigio e credibilità in quello che ama da sempre definire il suo "cortile di casa".*

*E' indubbio che sarebbe stato molto utile, oltre che lungimirante, per il governo di Manmohan Singh sfruttare questa congiuntura favorevole quanto meno per riallacciare i legami con Bangladesh, Sri Lanka, Maldive e Nepal. L'India non ha ne' il carisma ne' la forza economica per sostituirsi alla Cina o per competere con gli Stati Uniti, anche in Asia del Sud. Tuttavia, l'atteggiamento passivo e di indifferenza (nei casi di Bangladesh, Nepal e Maldive) o aggressivo (nel caso dello Sri Lanka) è stata poco efficace, per non dire sbagliato, anche considerando le limitate risorse a disposizione.*

*Nel caso del Pakistan, il mantenimento di un basso profilo, la scelta di portare avanti i negoziati in Kashmir nonostante i continui sconfinamenti ponessero i due paesi in una posizione molto difficile l'uno nei confronti dell'altro, e l'assenza di risorse economiche da mettere sul tavolo per rilanciare un qualsiasi progetto di cooperazione economica, non hanno impedito a New Delhi e Islamabad di compiere concreti passi avanti e di mantenere un approccio pragmatico che è riuscito a dare buoni risultati nell'arco di pochissimi mesi. Per quel che riguarda i rapporti con gli altri paesi dell'Asia del Sud, invece, New Delhi ha preferito o non attivarsi, o, quando ci ha provato, ha scelto una strada sbagliata, inimicandosi con l'intransigenza un vicino in cerca di nuove alleanze. Così facendo, però, rischia di bruciare l'ennesima opportunità per recuperare peso nella "sua" regione.*



## Pacifico (Giappone-Corea-Paesi ASEAN-Australia)

Stefano Felician Beccari

### Eventi

► **Indonesia:** il 13 novembre Rheinmetall ha ufficialmente confermato il perfezionamento del contratto con il governo indonesiano per la fornitura di un lotto di carri armati Leopard 2 e di veicoli da combattimento fanteria (VCC) Marder. Questa possibile acquisizione del governo di Jakarta era nell'aria da molto tempo, ed il contratto – secondo fonti Rheinmetall – era stato firmato nel 2012. Nei prossimi anni (si prevede 2014-2016) l'impresa tedesca fornirà all'Indonesia 103 carri armati "Leopard 2 A4", 42 Veicoli da Combattimento Fanteria "Marder 1A3" e 11 mezzi speciali, come i carri recupero, oltre a munizionamento, assistenza tecnica e logistica. L'arrivo dei Leopard 2 innoverà fortemente la componente corazzata del Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI-AD), ovvero l'Esercito, il quale fino ad oggi aveva operato solo con unità blindate leggere quali i FV 101 Scorpion britannici o gli AMX-13 francesi. Con l'arrivo dei Leopard 2, quindi, il TNI-AD potrà creare una vera e propria componente "pesante" capace anche di gestire scontri ad alta intensità. Tuttavia diversi esperti, nonché certe opinioni pubbliche occidentali, temono l'uso di questi mezzi per domare sommovimenti interni, come avvenuto nei paesi arabi. Questo ha spiegato come mai vi siano stati dei ritardi nell'evasione di quest'ordine.

► **Filippine:** la parte meridionale dell'arcipelago filippino è stata colpita da un tifone di notevole violenza. Interi villaggi e città sono praticamente rasi al suolo, i morti sono oltre 2000 e gli sfollati oltre 500.000. La comunità internazionale si è subito mobilitata, ma, secondo alcuni, in modo non proprio disinteressato. Il tifone Haiyan, una delle peggiori catastrofi naturali avvenute nelle Filippine, ha generato una immediata reazione nella comunità internazionale. I primi soccorsi a giungere sul posto sono state le unità della US Navy, guidate dalla portaerei George Washington e supervisionate dallo US Pacific Command. Anche la Gran Bretagna ha deciso di inviare una nave militare nell'area, la HMS Illustrious. Una risposta così immediata e imponente – con le unità della US Navy salpate in tutta fretta – sembra mandare un messaggio neanche troppo indiretto ad altri pretendenti regionali. Con questa azione, infatti, gli Stati Uniti hanno dimostrato di essere l'unica potenza navale capace di rischierare in brevissimo tempo una serie di unità militari di prim'ordine. Inoltre l'assistenza americana ad un alleato storico come le Filippine è destinata a migliorare l'immagine delle unità a stelle e strisce nel paese, che fino agli anni '90 disponevano in loco di basi permanenti. Più incerte, invece, sono le future azioni del governo filippino. I costi di ricostruzione, ingentissimi, obbligheranno Manila a concentrarsi ancora di più

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

sull'agenda politica nazionale, allontanando i tentativi di controllare le mosse di Pechino nelle isole contese e magari frenando ulteriori sviluppi ed investimenti nel comparto navale militare.

► **Myanmar: nel corso della visita dell'Alto Rappresentante Catherine Ashton il governo del Myanmar ha scarcerato 69 detenuti politici.** Come spesso capita prima di una visita o di un importante summit nazionale, il Presidente Thein Sein ha ordinato la liberazione di 69 dissidenti. Questo ennesimo provvedimento di clemenza si aggiunge ai precedenti (dal 2011 gli interventi di questo genere sono stati una decina), e dovrebbe essere uno degli ultimi rilasci: il Presidente Sein, qualche mese fa, aveva annunciato la liberazione di tutti i detenuti politici entro la fine del 2013. Nonostante questo provvedimento, a livello interno permangono ancora le tensioni con la minoranza islamica, e molti cittadini e monaci buddisti stanno criticando la visita in Myanmar di una delegazione della Organization of Islamic Cooperation (OIC) giunta nel paese per investigare sullo stato delle violenze interreligiose. Questo atteggiamento è un chiaro segnale di come sia ancora difficile affrontare con serenità questo tema.

► **Giappone: le Forze di Autodifesa giapponesi (Japan Self Defence Force o JSDF) dal primo al 18 novembre hanno svolto una grande esercitazione interforze ad Okinawa e nelle isole Ryukyu, vicino alle quali si trovano le contese Senkaku/Diaoyu.** Le JSDF durante queste operazioni hanno utilizzato 34.000 uomini, 360 fra aerei ed elicotteri e sei unità di superficie; oltre a questi assetti, sulle isole sono stati rischierati i missili antinave "Type 88". E' fin troppo semplice "leggere" in questa vasta serie di manovre un chiaro messaggio per Pechino ed una conferma della "dottrina Abe" in materia di politica estera e militare: il Giappone non vuole tollerare "intrusioni" cinesi nelle proprie acque territoriali, fatti recentemente verificatesi nei pressi delle Senkaku/Diaoyu. Sebbene il governo nipponico abbia ribadito la natura "esclusivamente difensiva" delle manovre, la reazione di Pechino (chiaramente "leggibile" dai media) è stata nettamente critica; il governo cinese, infatti, considera queste manovre come una provocazione. Sul piano militare, invece, l'esercitazione è servita alle JSDF per migliorare le capacità aeronavali e soprattutto anfibia, anche in aree di operazioni molto distanti dalle principali isole nipponiche.

► **Australia: il rilascio di alcune informazioni classificate sembra dimostrare come l'intelligence australiana monitorasse le conversazioni di diversi politici indonesiani.** Nell'attesa di ulteriori chiarimenti, Jakarta ha richiamato l'ambasciatore per consultazioni. Sull'onda lunga del caso Snowden, alcuni documenti rilasciati sembrano indicare come l'Australian Signals Directorate (ovvero l'agenzia australiana che si occupa di signal intelligence e information security) abbia intercettato le conversazioni del presidente indonesiano, della moglie, del vicepresidente e di alcuni ministri. Mentre il neo-premier australiano Tony Abbot in un dibattito parlamentare si è rifiutato di commentare il tema ("discutere di raccolta di informazioni non è prassi"), la reazione di Jakarta non si è fatta attendere. L'ambasciatore a Canberra è stato richiamato, e il presidente indonesiano ha pubblicamente annunciato che i legami fra i due paesi sono "danneggiati". E' improbabile che a causa di questo scandalo i due paesi cessino le relazioni, ma è ben più possibile che questo incidente raffreddi i rapporti, complicando gli sforzi congiunti anti-immigrazione così centrali nella recente campagna elettorale di Abbot.

IL TEMPIO DI PREAH VIHEAR E LE (NUOVE?) RELAZIONI FRA THAILANDIA E CAMBOGIA

*Negli scorsi giorni la Corte Internazionale di Giustizia (International Court of Justice o ICJ) sembra aver messo fine ad una annosa questione che da oltre cinquant'anni influenza le relazioni fra Thailandia e Cambogia: il tempio di Preah Vihear. La disputa, però, non ha nulla a che vedere con la religione; è piuttosto una contesa di tipo territoriale, una di quelle che punteggiano le cartine geografiche dell'Asia Pacifica, e che spesso è stata utilizzata come "valvola di sfogo" per questioni di politica interna o nei rapporti bilaterali fra i due paesi. La recente pronuncia della Corte, sebbene rafforzi la posizione cambogiana, ha lasciato ancora qualche questione aperta; tuttavia Cambogia e Thailandia ora sembrano meno inclini a ricorrere alla violenza come qualche anno fa. Questo dato è indicativo di come le priorità dei due paesi stiano evolvendo, e di come altri interessi politici siano ormai più importanti di questa annosa e ormai datata questione.*

**Il tempio conteso: una storia complessa**

Una delle eredità più rilevanti della decolonizzazione nel sud est asiatico è la difficoltà nel definire i confini degli stati eredi delle colonie europee. Questi soggetti, infatti, sono spesso sorti con frontiere artificiali, regolati da logiche geopolitiche più che dalle tradizioni, dalla storia o dalla composizione etnica. Il caso del confine di Thailandia e Cambogia è un esempio di come queste incertezze possano agitare ancora oggi una regione fragile e con un contesto di sicurezza instabile. Un elemento centrale nelle relazioni cambogiano-thailandesi è proprio la frontiera fra i due paesi, sia terrestre che marit-

tima. La Guerra fredda ha poi spinto i due stati su versanti geopolitici opposti: la Thailandia è sempre stata filo-statunitense, mentre la Cambogia è stata attratta nell'orbita del Vietnam, e per lunghi anni è stata dominata dal regime comunista dei Khmer Rossi. Come spesso è successo nel mondo, quindi, alle precedenti tensioni territoriali si sono sommati elementi ideologico-politici che travalicano la mera dimensione locale. Il vero e proprio epicentro delle ricorrenti crisi confinarie, nonché l'emblema del confronto fra i due paesi, è l'antico tempio di Preah Vihear (Prasart Phra Viharn in thailandese), situato nel nord della Cambogia, anche se non sono mancati scontri minori in siti analoghi (ma simbolicamente meno importanti) come ad esempio Ta Moan Thom. Preah Vihear, secondo l'UNESCO "un capolavoro", è un vero e proprio *unicum* dell'architettura Khmer. L'antico popolo che dominava queste terre, e si è conservato fino ad oggi. L'attuale impianto del sito risale all'XI secolo dopo Cristo, anche se alcuni rilievi ipotizzano la sua fondazione già intorno al IX secolo d.C. Dedicato al culto induista, il tempio si trova in una posizione geograficamente strategica, sorgendo su un rilievo di circa 500 metri e dominando la pianura cambogiana sottostante. Il tempio, oltre al valore artistico, ha una profonda valenza simbolica per la Cambogia, in quanto rappresenta uno dei migliori esempi del periodo Khmer, impero di cui i cambogiani si sentono eredi. Non è un caso che sulla bandiera nazionale cambogiana sia raffigurato il famoso tempio di Angkor Wat, uno dei massimi esempi dell'architettura Khmer, definito dall'UNESCO "uno dei più importanti siti archeologici dell'Asia del sud est".

## MONITORAGGIO STRATEGICO

L'origine dell'attuale contesa risale ai primi del '900, quando i francesi ed il confinante regno del Siam (poi Thailandia) decisero di definire le proprie frontiere, creando una apposita commissione mista per tracciare il confine. Teoricamente si sarebbe dovuto seguire il criterio dello spartiacque delle vicine montagne di Dânggrêk; tuttavia nella redazione delle mappe, avvenuta fra il 1907 ed il 1908, il tempio di Preah Vihear venne attribuito all'Indocina francese e non al Siam. Quest'ultimo (Thailandia dal 1939) non contestò l'attribuzione del tempio sino alle negoziazioni con la Cambogia nel 1958. L'acquiescenza thailandese si è rivelata fatale per la posizione giuridica di Bangkok, che con il suo silenzio-assenso sulla posizione del tempio ha sancito *de facto* la sovranità francese (e successivamente cambogiana) sull'area contesa. La conferma *de iure* di questa situazione è poi avvenuta nel 1962, con una sentenza della Corte di Giustizia dell'Aja in favore della Cambogia. Il tempio in sé rappresenta poco dal punto di vista geografico, economico e politico; tuttavia è la "punta dell'iceberg" delle relazioni cambogiano-thailandesi. Tenere viva la questione di Preah Vihear gioca a favore del nazionalismo di entrambe le parti, che hanno spesso strumentalizzato il tempio per motivi di politica interna. Nel corso degli anni gli scontri al confine non sono mancati, intensificando la loro frequenza dal 2008, mentre gli ultimi, verificatisi nel 2011, hanno provocato diversi morti fra i militari di entrambi i paesi, nonché decine di migliaia di rifugiati e sfollati.

### I punti di forza dei contendenti

In questo confronto, ciascuno dei due contendenti può vantare un punto di forza: la Thailandia ha un vantaggio di tipo militare, mentre la Cambogia cerca di fare leva con le argomentazioni giuridiche. Sul piano militare la Thailandia per anni ha strumentalizzato il tempio per

finalità di politica interna, ed in particolare per rinfocolare il nazionalismo e giustificare il rilevante ruolo dei militari nel governo. La Cambogia difficilmente potrebbe avere la meglio sull'esercito thailandese, né tantomeno arrischierebbe un'azione offensiva, data la disparità fra i due. Quindi, per i militari thailandesi gli scontri con le unità cambogiane erano un ottimo modo per legittimare il proprio ruolo distraendo l'opinione pubblica e strumentalizzando il nazionalismo. I generali di Bangkok sanno che la Cambogia ha delle opzioni limitate per reagire, ed in effetti gli scontri non sono mai degenerati oltre le scaramucce di confine (tipicamente scambio di salve d'artiglieria e di armi da fuoco). L'interesse thailandese, quindi, non è mai stato finalizzato ad aprire un conflitto con la Cambogia, ma solamente di esercitare pressioni su Phnom Penh sfruttando le proprie forze armate. Se sul piano militare il vantaggio è a favore della Thailandia, sul piano giuridico, invece, la situazione si inverte a favore della Cambogia. La sentenza della ICJ del 1962 ha statuito chiaramente l'appartenenza del tempio a Phnom Penh, senza però pronunciarsi sull'area circostante. La decisione del 1962 costituisce un fondamento giuridico innegabile e, probabilmente, il migliore punto di forza della strategia cambogiana, rafforzata, indirettamente, dal riconoscimento del tempio da parte dell'UNESCO (2008). Questa seconda decisione, fortemente "sponsorizzata" da Phnom Penh, ha avvallato anche sul piano culturale l'importanza del sito ed il suo legame con la cultura Khmer. La pronuncia dell'UNESCO non ha un valore giuridico come quella della corte di Giustizia, ma diplomaticamente è stato un successo cambogiano che i thailandesi hanno mal digerito.



---

MONITORAGGIO STRATEGICO

**La recente pronuncia della Corte di Giustizia: qualcosa è cambiato**

Il potenziale epilogo a questa vicenda sembra essere giunto l'11 novembre del 2013, quando una seconda sentenza della Corte (adottata all'unanimità dal collegio giudicante) ha confermato la sovranità cambogiana sul tempio intimando alle unità thailandesi – fossero esse militari, paramilitari, forze di polizia o altre – di abbandonare l'area; tuttavia la stessa decisione non si è espressa riguardo alle aree circostanti il tempio, altro oggetto di disputa fra le parti. Sebbene secondo alcuni anche questa seconda pronuncia non sia risolutiva, entrambe le parti hanno espresso la propria soddisfazione. La Cambogia vede riconosciuta, nuovamente, la sovranità sul tempio, mentre la Thailandia, dal canto suo, non vede il suo territorio “mutilato” anche delle aree circostanti (circa 4,6 chilometri quadrati). Quello che però stupisce di più è l'atteggiamento che le due parti stanno tenendo, e che fa comprendere come il passaggio di questi due anni abbia effettivamente cambiato, in positivo, le relazioni fra i due paesi. Alcuni esperti in vista della decisione della Corte si aspettavano una reazione forte da parte della Thailandia, data come sfavorita; invece diversi esponenti politici di Bangkok non hanno accolto con astio la notizia, almeno a livello ufficiale. Anzi, lo stesso Ministro degli Esteri, Suraphong Tovichaiachikul, ha dichiarato alla stampa che “entrambe le parti sono soddisfatte”. Dal canto suo la Cambogia ha accolto positivamente la decisione, ma ha deliberatamente rinunciato a qualsiasi provocazione nei confronti del vicino. Le varie dichiarazioni del governo cambogiano sono state *politically correct*, e hanno sottolineato la necessità di cercare la pace fra i contendenti; anzi, lo stesso presidente Hun Sen ha chiesto pubblicamente ai propri militari di stanza al confine di astenersi da azioni avventate o comunque provocatorie. Queste posizioni uf-

ficiali così concilianti rappresentano una vera e propria svolta nei rapporti bilaterali, considerando come solo due anni fa i due paesi si fossero scambiati colpi di arma da fuoco e salve di artiglieria. Naturalmente in Thailandia non tutti sono soddisfatti del verdetto: il gruppo *Thai Patriotic Network*, per esempio, ha organizzato delle manifestazioni per protestare contro la decisione rivendicando la sovranità sul tempio. A livello politico-diplomatico, però, la tensione bilaterale è nettamente diminuita. Ora alle parti tocca mettere in pratica la decisione e cercare di risolvere le restanti questioni che riguardano i terreni circostanti, per mantenere la pace, cercare di evitare ulteriori incidenti nei pressi del tempio e, infine, a livello più generale, cercare di rinforzare i legami bilaterali muovendosi su altri piani, come l'economia, la cooperazione transfrontaliera o il turismo.

**Le ragioni del cambiamento**

A prima vista si potrebbe rimanere stupiti dell'atteggiamento tenuto dalle due parti. Due anni fa vi furono scontri a fuoco, morti (civili e militari) e sfollati: come mai oggi entrambi i *leader* parlano invece di pace, cooperazione e necessità di stabilità, o, addirittura, di “soddisfazione reciproca” per la sentenza della Corte? Le ragioni vanno cercate nei cambiamenti interni di Thailandia e Cambogia, partendo da una considerazione generale: il tempio, in sé, non ha un particolare valore economico, religioso o militare. Anzi, per anni il Siam/Thailandia se ne è completamente disinteressato, ed il caso, che sembrava dormiente dal 1962, è poi riemerso a distanza di cinquant'anni. Quindi è chiaro che Preah Vihear sia stato simbolicamente utilizzato negli scorsi anni per altre finalità, funzionali a questioni di politica interna. Ed è proprio partendo da questo piano che si può comprendere la motivazione per la quale oggi i rapporti sono più distesi. Quando nel 2011 si verificarono gli

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

ultimi scontri, la Thailandia si stava avviando alle elezioni, successivamente vinte da Yingluck Shinawatra. Costei, invece che perseguire la politica più militarista ed intransigente del precedente governo, ha deciso di cercare una soluzione diplomatica sulla questione del tempio, evitando nuovi scontri. La nuova sentenza della ICJ limita ulteriormente i margini di manovra di Bangkok per un'azione militare. Anzi, il dispositivo della sentenza ha chiaramente ordinato alle unità thailandesi, qualunque esse siano, di abbandonare la zona. In questo momento riprendere l'iniziativa con qualche azione armata, magari confidando nella naturale disparità fra le forze armate dei due paesi (ovviamente in favore della Thailandia) avrebbe un effetto disastroso in termini di immagine e potrebbe essere tacciato di violare il dispositivo della sentenza. E' meglio piuttosto accettare il fatto e concentrarsi, con appositi colloqui bilaterali, sui restanti 4,6 kmq che restano in sospeso. L'opposizione thailandese, invece, incalza il *premier* accusandola di interessi economici familiari con gruppi cambogiani o comunque di "svendere" al vicino del "sacro suolo" thailandese, critiche che ovviamente la Shinawatra smentisce. Anche in Cambogia la questione del tempio gioca un importante ruolo nella politica interna. Questa "vittoria" diplomatica sul vicino thailandese permetterà al presidente Hun Sen, recentemente rieletto con un margine molto limitato, di silenziare con questo successo le numerose proteste che da diversi mesi contestano la sua ultima elezione. Sul

piano internazionale, poi, l'accettazione dello *status quo* riguardo a Preah Vihear potrebbe essere il punto di partenza per un rasserenamento dei rapporti bilaterali, cosa che potrebbe poi incentivare ulteriori gesti distensivi e magari permettere di giungere, finalmente, anche alla soluzione della questione dei restanti 4,6 kmq. A conclusione di queste considerazioni, però, va comunque ricordato come questa distensione presenti ancora delle zone d'ombra, a partire dalle negoziazioni per il territorio che circonda Preah Vihear: non è detto che le iniziali e concilianti dichiarazioni precludano ad una rapida e felice soluzione della vicenda. Inoltre ora bisognerà valutare l'impatto delle proteste che avverranno in Thailandia, e che riuniscono sia i nazionalisti che gli oppositori politici del *premier*. I cambogiani, invece, hanno tutto l'interesse a mantenere lo *status quo* più calmo possibile, anche per evitare ulteriori motivi di protesta contro l'attuale governo.

*La recente sentenza della ICJ sembra aver cristallizzato, almeno in parte, la contesa per il tempio di Preah Vihear. Inoltre, a detta degli esponenti politici cambogiani e thailandesi, la questione potrebbe essere un punto di partenza per una futura distensione nei rapporti bilaterali. Per ora la pace e la ricerca del compromesso sembrano una soluzione win-win per entrambi, ma non va dimenticato come futuri cambiamenti a livello di politica interna potrebbero, come già capitato, far ritornare "calda" la questione di Preah Vihear.*



Alessandro Politi

## America Latina

### Eventi

► **Argentina**, 10/11/2013. L'FMI ha riconosciuto al governo di Buenos Aires un netto miglioramento della qualità dei dati economici ufficiali anche se sarà il consiglio del Fondo a pronunciarsi in via definitiva. In febbraio l'FMI aveva apertamente censurato i dati governativi, tacciati da molti economisti indipendenti di sottovalutare un'inflazione che sarebbe intorno al 25% (12% circa, secondo le fonti ufficiali). Se il progresso nell'affidabilità delle cifre non fosse certificato dal consiglio, l'FMI potrebbe imporre sanzioni, escludere l'Argentina dal voto nel Fondo ed impedirne l'accesso a finanziamenti internazionali.

► **Ecuador-Colombia**, 16/11/2013. Lungo la frontiera tra Ecuador e Colombia si è verificata una serie d'attacchi condotti dalle FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo) all'interno del territorio ecuadoregno. Le azioni (imboscate, attentati dinamitardi e posti di blocco illegali) sono state attribuite al fronte 48 della formazione narcoguerrigliera ed hanno posto in stato di massima allerta le autorità militari del paese. Azioni analoghe si verificano anche in territorio colombiano, nonostante i negoziati di pace tra governo e guerriglieri stiano proseguendo in modo positivo.

► **Bolivia-Iran**, 19/11/2013. La Paz, dopo un annuncio non circostanziato da parte del presidente Evo Morales l'ottobre scorso, sta sviluppando secondo i media locali un duplice approccio verso il proprio programma nucleare civile. Da un lato la collaborazione con l'Argentina, già annunciata in maggio, e dall'altro quella con la Francia; questa ultima è una potenza nucleare ben consolidata, mentre l'altra, dopo aver fermato una competizione militare con il Brasile durante la Guerra Fredda, è interessata a questa fonte perché le proprie riserve energetiche stanno diminuendo e quelle rinvenibili negli scisti non sono ancora sfruttate. Gli Stati Uniti sono scettici sul programma, mentre Israele accusa il paese di lavorare su capacità nucleari insieme all'Iran. L'accusa è stata respinta e rischia di essere caduca dopo l'accordo sul dossier nucleare tra i 5+1 e l'Iran il 26/11.

► **Ecuador**, 21/11/2013. Il governo ha lanciato un piano strategico per diventare un punto di riferimento per il turismo cinese, visto che già la cifra annua di visitatori del paese tocca gli 1,3 milioni. Il mercato turistico cinese è quello con maggior potenziale perché ha una base di almeno 90 milioni di persone con un alto potere di spese. L'obiettivo è di passare in Ecuador dai 13.000 annui ai 100.000 cinesi nel giro di un quadriennio. Gli ostacoli maggiori riguardano la mancanza

MONITORAGGIO STRATEGICO

di voli diretti e la burocrazia per i visti di transito per gli USA. Si conta di semplificare bilateralmente le procedure e di attuare collegamenti diretti inizialmente con la formula charter, mentre si cercherà la collaborazione dei paesi vicini Colombia e Perù in modo da combinare le destinazioni per il turismo di breve durata. È evidente che un flusso strutturato di questo genere possa aprire anche opportunità ai traffici delle triadi.

► **Colombia**, 25/11/2013. Il presidente Juan Manuel Santos, ha dichiarato formalmente all'autorità di controllo delle elezioni la sua volontà di ripresentarsi ancora una volta alle elezioni presidenziali del prossimo anno. Il suo mandato è in scadenza il 7/8/2014, mentre il primo turno delle presidenziali sarà a maggio ed il secondo turno a giugno. Sinora solo il presidente Álvaro Uribe ha ottenuto un secondo mandato ed in ogni caso non può presentarsi una terza volta. Lo scopo dell'attuale presidente è di concludere con successo il negoziato con le FARC e probabilmente anche con l'ELN (Ejercito del Liberacion Nacional). A partire dal 25 di gennaio, inizio della campagna, il presidente sarà sottoposto ad una serie di restrizioni legali che riducono la sua libertà d'azione a quella di un grand commis in modo da non falsare a proprio vantaggio la competizione elettorale. Tuttavia, secondo sondaggi pubblici su un largo campione, il presidente gode di un'intenzione di voto tra il 26-28%, tale da assicurargli un successo al primo turno ed in ogni caso una vittoria al secondo, nonostante un 25% d'indecisi. Il suo principale oppositore, sostenuto dall'ex presidente Uribe, sarebbe Oscar Iván Zuluaga che raccoglie intenzioni di voto tra il 10% ed il 12%.

► **Venezuela**, 26/11/2013. Il presidente Nicolás Maduro cumula ulteriori poteri speciali attraverso un'altra legge che verrà calendarizzata prossimamente dal parlamento. Infatti con la Ley Habilitante aveva già ottenuto poteri legislativi speciali in modo da non dovere sottostare al controllo del parlamento e se ne è già servito per promulgare due leggi per la protezione economica del popolo. Una seconda legge trasformerà il proprio piano di governo in un atto che deve essere obbligatoriamente rispettato dai funzionari del paese. Il prossimo test politico saranno le elezioni municipali dell'8 dicembre, ribattezzate "Giorno della lealtà e dell'amore per Hugo Chavez".

LA CINA IN AMERICA LATINA: UN'ESPANSIONE IMPETUOSA E FRAGILE

La relazione tra Pechino ed i paesi latinoamericani è qualificata a livello mediatico e di comunicazione politica come un successo che continua a svilupparsi nonostante la crisi economica globale. In effetti, nel corso di un decennio l'America Latina ha cambiato di segno strategico dal vecchio triangolo con Europa ed USA verso la relazione con i paesi emergenti e di recente affermazione dell'area Asia-Pacifico.

Tuttavia, pur mostrando cifre positive nei ricavi e nel PIL, i rapporti tra Pechino e l'area latinoamericana soffrono di quattro punti deboli, forieri di crisi nel breve-medio termine. Primo, il differenziale del basso costo del lavoro dei paesi latinos è stato in larga parte ridotto dalla crescita di una classe media (solo Messico, Perù, Repubblica Dominicana e Nicaragua restano competitivi). Secondo, il reddito proviene

## MONITORAGGIO STRATEGICO

*da esportazioni di materie prime, ma viene ridotto dallo sbilanciamento commerciale dato dall'importazione di manufatti cinesi. Terzo, i grandi paesi dell'area (Argentina, Brasile, Messico, Venezuela), sui quali in larga parte si concentra l'attenzione cinese, hanno tutti seri problemi macroeconomici con riflessi tangibili sul Mercosur e sugli stessi investimenti cinesi. Quarto, le grandi reti di trattati che stanno emergendo (Transatlantic Trade and Investment Partnership e Trans-Pacific Partnership) rischiano di tagliare completamente fuori il Mercosur e d'includere selettivamente solo 3-4 paesi dell'area.*

### **I precedenti della presenza di Pechino**

Se oggi la presenza cinese in America Latina è un fatto quasi scontato, non sono ovvi né i suoi inizi e nemmeno il suo sviluppo dietro la retorica congiunta delle armoniose relazioni Sud-Sud. Il Brasile, per esempio, è soggetto di una partnership strategica sin dal 1993 che però decolla realmente con l'elezione del presidente brasiliano Luiz Inácio Lula da Silva nel 2004.

Dal punto di vista politico i due paesi avrebbero dovuto trovare una certa convergenza d'interessi nell'ambito della dinamica del gruppo BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa), ma in realtà c'è sempre stata una certa asimmetria tra il sostegno offerto da Brasilia e le scelte di Pechino. Nonostante il paese lusofono abbia sostenuto le posizioni della Cina in materia di diritti civili, questa non si è peritata di restare sulle proprie posizioni di chiusura sulla questione dei seggi permanenti nel Consiglio di Sicurezza (opponendo un diniego al Brasile) oppure difendendo i propri interessi economici in sede di Doha Round nel quadro OMC o ancor più nei fori informali del G-8 o del G-20.

Le relazioni con il Messico risalgono addirittura

al 1972. Nel 2004 il Messico diventa partner strategico e quattro anni dopo è il secondo partner commerciale, il primo sbocco dell'export in America Latina, il terzo paese più importante per investimenti. Anche qui non è tutto oro quel che luce perché la base commerciale e produttiva non è complementare, ma sovrapposta e dunque competitiva in tre ambiti:

- Prodotti (tessile, calzaturiero, giocattoli), con conseguenti barriere doganali e non doganali frapposte dal Messico per proteggere la propria industria, le quali a loro volta hanno generato contrabbando, grazie al sufficiente differenziale di prezzi tra i beni cinesi e quelli locali;

- Mercati, perché il Messico era favorito dalla relazione speciale con il resto del Nord America attraverso il NAFTA (North American Free Trade Agreement, entrato in vigore nel 1994), con l'ingresso della Cina nell'OMC (2001) Pechino è divenuta il terzo partner commerciale con gli USA (dopo Canada e Messico) ed il secondo esportatore negli Stati Uniti, precedendo il Messico;

- Investimenti esteri, diretti dove ancora il Messico mantiene un buon vantaggio per posizione geografica e per qualità dei servizi per gli investimenti.<sup>1</sup>

Il terzo grande paese importante per la Cina è il Venezuela e le relazioni si sono sviluppate con particolare intensità dal 1999 in poi. Tuttavia, nonostante gli investimenti nei settori delle telecomunicazioni mobili, satellitare, ferroviario e militare (con qualche vendita minore di velivoli addestratori a reazione e radar terrestri), il perno della relazione consiste nell'estrazione petrolifera.

A livello dichiaratorio, come reiterati durante l'amministrazione del passato presidente Hugo Rafael Chávez Frías, il Venezuela desidera esportare più petrolio verso la Cina, ma il 60% della produzione va negli USA (Caracas è il 4°



**MONITORAGGIO STRATEGICO**

fornitore, coprendo il 10-15% del fabbisogno statunitense). Sinora solo gli USA hanno raffinerie per processare il greggio pesante venezuelano estratto dalla fascia dell'Orinoco.

In attesa dell'espansione del Canale di Panama, per rendere davvero viabile l'esportazione sono necessarie petroliere con una capacità di trasporto di almeno 2 milioni di barili, ma con margini piuttosto bassi per i cinesi se il prezzo del greggio sale.

L'unico oleodotto interessante unisce Panama con Venezuela, ma soltanto dal 2010 il cambio delle pompe permette d'inviare 800.000 bpd di greggio nella direzione opposta verso i terminal del Pacifico e dell'Atlantico, che possono accogliere petroliere sino alle 300.000 tonnellate di portata lorda. A fine novembre 2013 l'esportazione verso la Cina è arrivata a 640.000 bpd, quella verso l'India a 400.000, ma gli USA restano al primo posto con 906.000 bpd.<sup>2</sup>

**La reale consistenza ed i punti deboli**

Innanzitutto va sfatato il mito riguardante la strisciante presenza militare cinese nella regione: nei rapporti annuali del dipartimento della Difesa al Congresso, l'America Latina non viene citata ed in quello del 2013 compare solo tre volte il Venezuela (due per esercitazioni ed una per il petrolio).<sup>3</sup>

Andando sul dettaglio si possono riscontrare alcune ridotte attività nei seguenti settori:

- Peacekeeping (130 poliziotti antisommossa ad Haiti (2004-2010);
- Scambi tra militari (allievi di Colombia, Cile, Messico, Perù, Uruguay hanno frequentato scuole militari cinesi);
- Vendite d'armamenti entro la soglia dei \$300 milioni;
- Trasferimenti di tecnologia riusciti verso Argentina (elicotteri leggeri), Brasile, Bolivia e Venezuela (satelliti), e falliti nel campo dell'aeronautica civile (ERJ-145 verso il Bra-

sile).<sup>4</sup>

Il punto forte sono ovviamente le relazioni economiche, ma su pochi paesi e con pochissimi prodotti. Il 77% dell'interscambio si concentra su Brasile, Cile ed Argentina ed in genere su 2-3 prodotti per paese, come si vede dalla tabella seguente.

**Interscambio Cina-America Latina**

Countries	Main products SITC Rev. 2-4 digits (Share greater than 5%)	No. of Products	% of Total
Argentina	Soybeans (47.8%), Soy oil (30.9%), Petroleum (5.6%)	3	84.10%
Bolivia	Tin concentrate (89.4%)	1	88.40%
Brazil	Iron concentrate (20.8%), Soybeans (24%), Iron ore agglomerates (6.4%), Soy oil (6.2%)	3	56.80%
Chile	Copper (54.2%), Copper concentrate (24%), Wood pulp (9.3%)	3	85.20%
Peru	Fish flour not for human consumption (32.9%), Copper (26%), Iron concentrate (9.8%), Iron alloys (7.0%), Copper alloys (5.1%)	5	79.90%
Costa Rica	Electronic micro assemblies (92.4%)	1	92.40%
Mexico	Electronic accessories (15.1%), Microcircuits (15.3%), Copper concentrate (6.2%), Iron Fie (5.8%), Other non-ferrous waste and scrap (5.4%)	5	47.80%
Guatemala	Raw Sugar cane (46.6%), Other non-ferrous-waste and scrap (36.2%), Refined sugar (6.5%)	3	89.30%
Cuba	Sugar cane (85.5%), Copper (13.5%)	2	99.00%

Fonte: Relaciones económicas de América Latina con China y Asia Pacífico, Osvaldo Rosales, v. director division de Comercio Internacional, CEPAL, Conferencia Internacional CIEPLAN Santiago, Chile, 29 de marzo 2012.

Questi dati fanno subito emergere una serie di problemi di fondo che consistono nell'esportazione di materie prime contro importazioni di manufatti con scarsi margini di diversificazione e di creazione d'alleanze tecnologiche. Assolutamente rivelatrice è la situazione delle esportazioni latinoamericane d'alta tecnologia nel mondo. Nel periodo 2006-2009 i paesi che esportano sono, in ordine decrescente: Costa Rica e Messico più del 20%, Cuba circa il 20%; Argentina e Brasile meno del 10%; Cile e Venezuela prossimi allo zero.

Altro elemento di criticità, focalizzato soprattutto su Argentina (meno su Brasile) l'importazione cinese di soia.

La ricchezza di risorse idriche in Argentina incoraggia e ne rende conveniente la coltivazione che rende però quasi sterile il terreno nel pe-

riodo immediatamente successivo. Questo meccanismo ha reso non più autosufficiente l'Argentina nel grano e sta riducendo anche le potenzialità dell'allevamento dei bovini, creando le condizioni per un ulteriore impoverimento del Paese.

Gli stessi investimenti sono ridotti e concentrati al 90% su idrocarburi e prodotti minerari, mentre geograficamente privilegiano i paradisi fiscali, come da tabella.<sup>5</sup>

#### Principali destinazioni degli investimenti in AmLat e Caraibi (2007)

Country	Value	%
Cayman Islands	16.810.7	67.8
British Virgin Islands	6.626.5	26.7
Brazil	185.6	0.7
Argentina	157.2	0.6
Mexico	151.4	0.6
Venezuela (Bol. Rep. of)	143.9	0.6
Peru	137.1	0.6
Bermuda	105.8	0.4
Guyana	68.6	0.3
Cuba	66.5	0.3
Suriname	65.3	0.3
Chile	56.8	0.2
Bahamas	56.5	0.2
Panama	55.3	0.2
Ecuador	49.2	0.2
Bolivia	23.0	0.1
St Vincent & the Grenadines	20.8	0.1
Colombia	6.8	0.0
Uruguay	2.1	0.0
Honduras	0.9	0.0
Others	16.7	0.1

Source: Ministry of Commerce of People's Republic of China, 2007 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment

Fonte: Ministero per il Commercio Estero, Cina

In prospettiva ci sono due grandi incognite di segno negativo per la continuazione del ruolo economico di Pechino nel subcontinente: una legata alle singole situazioni nazionali di politica economica ed una connessa alla strutturazione dei prossimi grandi accordi commerciali. I principali motori economici restano per importanza da nord a sud Messico, Venezuela, Brasile ed Argentina, ma tutti questi paesi stanno sperimentando nel novembre 2013 seri rallentamenti economici (Messico in leggera ripresa, Brasile

in frenata) oppure situazioni vicine ad una crisi acuta (Venezuela, Argentina) e questo non può favorire ulteriori investimenti reali da parte cinese, anzi Caracas sta emergendo come un dilemma di disinvestimento rispetto alle precedenti promesse politiche.

Ancor più problematica è la questione dell'inserimento di queste economie nei grandi accordi emergenti sulle due sponde oceaniche. Il TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) è un partenariato esclusivamente UE-USA che taglia fuori completamente tutte le economie latinoamericane.

La TPP (Trans-Pacific Partnership) apre selettivamente solo a Messico, Cile, Perù, ma per il resto ha tutto il potenziale di emarginare ogni raggruppamento economico sudamericano (p.e. il Mercosur) e d'esacerbare la relativa esclusione dai mercati pacifici rappresentata già dalle minori barriere commerciali all'interno della più piccola AFTA (ASEAN Free Trade Area), come si vede dalla tabella.<sup>6</sup>

#### La scarsa penetrazione del commercio latinoamericano nell'area Asia-Pacifico

ipación de la ASEAN y de América Latina y el Caribe en las importaciones totales de China y la India, por categoría de intensidad tecnológica (Promedio 2006-2009, en porcentajes)

		China	La India
Productos primarios	ASEAN	6.8	7.4
	ALC	17.0	5.9
Manufacturas basadas en recursos naturales	ASEAN	13.3	15.3
	ALC	9.2	2.8
Manufacturas de baja tecnología	ASEAN	6.3	7.9
	ALC	1.8	0.9
Manufacturas de tecnología media	ASEAN	6.0	7.9
	ALC	1.1	1.7
Manufacturas de alta tecnología	ASEAN	17.0	11.1
	ALC	1.3	0.6
Otros	ASEAN	4.2	2.6
	ALC	0.1	0.3

Fonte: FonteCEPAL/COMTRADE, op. cit..

Se l'impulso maggiore delle relazioni tra Cina ed America Latina risale all'incirca ad un de-

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

*cennio fa, i primi precedenti sono nettamente più datati e spesso sono stati caratterizzati dal desiderio di qualificare la relazione ad un livello addirittura strategico. La realtà è molto più limitata ed anzi non è mai riuscita a sviluppare quel carattere complessivo e multidimensionale che le relazioni strategiche hanno, soprattutto in campo politico e militare.*

*Quindi, nonostante indubbi benefici da ambo le parti in termini commerciali e di aumento del PIL, la relazione resta complessivamente dis-*

*eguale e con prospettive di crescente fragilità sia da parte dei paesi dell'area che in termini di grandi sistemi commerciali. Quest'incertezza di prospettive, al di là di frequenti visite bilaterali, finisce per riflettersi anche nel rapporto politico: il quadro BRICS è un utile veicolo bilaterale, ma le divisioni tra Brasile e Cina restano nette quando si toccano gli aspetti delle politiche commerciali e valutarie (p.e. le svalutazioni competitive del renminbi indotte dai quantitative easing americani).*

<sup>1</sup> L'effetto combinato della concorrenza cinese ai danni della maquiladoras di confine e della grande crisi globale, iniziata nel 2006, hanno contribuito allo scoppio della guerra di mafia nel paese. Le maquiladoras o maquilas (maquila era originariamente la porzione del macinato dovuta al mugnaio) sono piccole industrie che importano prodotti grezzi o semilavorati e li assemblano in prodotti finiti da riesportare, sfruttando l'effetto gabbia salariale. Nel corso degli anni il contributo all'export da parte delle maquiladoras è passato dal 54% al 45%. Cfr. Sangmeister e Zhang, Die China-Connection: Chinesische Wirtschaftsinteressen in Lateinamerika, Ibero-Analysen, IAI-PK, Berlin, September 2008.

<sup>2</sup> Bpd sta per Barrel Per Day. L'oleodotto era stato costruito originariamente per trasportare il greggio dell'Alaska sino alle raffinerie del Golfo. Le importazioni degli USA hanno comunque subito un calo del 35% dal picco del 1997. Cfr. ; (27/11/2013)

<sup>3</sup> Vedi DoD, Annual report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2013 (27/11/2013); lo stesso si riscontra anche nell'edizione del 2010.

<sup>4</sup> Gli allievi non superano le decine rispetto alle centinaia che ogni anno frequentano le scuole statunitensi. Cfr. Gabriel Marcella, China's Military Activity in Latin America, Americas Quarterly, A publication of the Council of the Americas Volume: 0, Issue: 0 (Winter 2012).

<sup>5</sup> Rispetto agli USA che rappresentano il 17% degli investimenti esteri con circa \$15 miliardi, i Paesi Bassi si collocano al 13% e la Cina solo al 9% (dati 2010). Vedi Relaciones económicas de América Latina con China y Asia Pacifico, op.cit..

<sup>6</sup> Ma lascia fuori al novembre 2013 la Colombia che è il quarto membro dell'Alleanza del Pacifico, un dinamico raggruppamento economico regionale.



## Iniziative Europee di Difesa

Claudio Catalano

### Eventi

► **Il 5 novembre, in Germania, nell'ambito della preparazione del programma di governo della "Grosse Koalition", il gruppo di lavoro "esteri, difesa, cooperazione allo sviluppo e diritti umani" formato da cristianodemocratici e socialdemocratici ha reso noto il suo documento finale.** Il documento fa riferimento all'impegno tedesco di partecipazione alle organizzazioni internazionali (ONU, NATO, OSCE) in sostegno alla pace e alla stabilità internazionale, anche attraverso operazioni in teatro. Tuttavia, a differenza di altri documenti simili pubblicati in ambito UE come il libro bianco francese, non vi è alcun riferimento alle capacità militari richieste, né al sostegno del settore dell'industria aerospazio né alla difesa per l'occupazione o la crescita economica. Il documento segna quindi un ulteriore passo indietro della Germania nelle politiche comuni di difesa.

► **L'11 novembre, si è svolto l'ultimo volo per il ritiro in programma per il contingente spagnolo in Afghanistan.** Sono state ritirate le unità elicotteri ASPUHEL dell'Esercito (dal 2005 dispiegati, 4 AS-532 'Cougar', dal 2007 3 CH-47D 'Chinook' e da aprile 2013, 3 elicotteri d'attacco EC-665 'Tigre') e HELISAF dell'Aeronautica (equipaggiata con HD-21 'Superpuma' per evacuazione medica) che avevano svolto l'ultima missione il 13 ottobre. Sei aerei da trasporto Antonov-124, presi in affitto dalla Spagna hanno trasportato 240 tonnellate di materiali a partire dal mese di giugno, mentre il resto sarà inviato negli Emirati Arabi Uniti per far rientro via mare.

Il 27 settembre, il convoglio "Ultimo fante" ha riportato alla base di appoggio avanzato (FSB) di Herat, le ultime unità ancora presenti nella base 'Ruy González de Clavijo' di Qala-i-Naw nella provincia di Badghis.

Rimangono in Afghanistan, 540 militari spagnoli e 19 gendarmi della "guardia civile" dislocati tra la base di Herat, il HQ di ISAF a Kabul e il Comando Regionale Ovest a Herat. La Spagna manterrà 300 militari fino alle elezioni presidenziali dell'aprile 2014; dopo tale data rimarrà operativa solo parte della componente aerea: il gruppo PASI equipaggiato con 4 UAV Searcher MK III e il MIZAR dotato di un C-130 Hercules.

Per la missione International Training, Advisory and Assistance (ITAAM) e la componente militare NATO "Resolute Support", che partiranno il 1 gennaio 2015, la Spagna ha offerto di mantenere l'ospedale "Role 2" e la gestione dell'aeroporto di Kabul.

► **L'11 novembre, con il montaggio finale della rampa di lancio, è stato completato il ponte di**



## MONITORAGGIO STRATEGICO

**volò della futura portaerei Britannica HMS Queen Elizabeth nel cantiere di BAE Systems a Rosyth in Scozia.** Lo stesso giorno, il ministero della difesa britannico ha ordinato un 4° velivolo Lockheed Martin F-35 B Lightning II, che servirà come velivolo di test e si aggiungerà ai 3 F-35 B britannici dislocati negli Stati Uniti, con cui si addestrano i piloti RAF e della Royal Navy insieme ai colleghi americani dei Marines.

La HMS Queen Elizabeth sarà completata nel 2014, le prime prove in mare sono previste nel 2017 e i test aerei nel 2018. Dal 2018, gli F-35 B imbarcati sulla portaerei o di stanza nella base aerea di Marham, nel Norfolk – dove sostituiranno i Tornado - saranno gestiti congiuntamente da RAF e Royal Navy.

► **Il 20 novembre, il ministero della difesa polacco ha aperto le buste con le offerte per la gara da circa 286 milioni di euro per otto aerei addestratori avanzati. Alenia Aermacchi ha proposto l'offerta più conveniente, rispetto a Bae Systems e Lockheed Martin UK ed è l'unica ad aver presentato un'offerta al di sotto del budget destinato dal ministero polacco alla commessa. La successiva valutazione riguarderà il costo del ciclo di vita del prodotto e le prestazioni. La firma del contratto è prevista per il primo trimestre del 2014. Alenia Aermacchi ha proposto il M-346, BAE systems lo Hawk e Lockheed Martin UK promuove il T-50 della coreana KAI.**

### UN PASSO IN PIU' VERSO NUOVE CAPACITA' STRATEGICHE EUROPEE

L'Unione Europea (UE) prosegue le sue attività in preparazione del Consiglio Europeo del 19-20 dicembre. Si sono svolti a Bruxelles, il 18 e 19 novembre, il consiglio dei ministri degli affari esteri, cui partecipavano anche i ministri della difesa e il 19 novembre il comitato guida (*steering board*) annuale dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) che è stato costituito per l'occasione dai ministri della difesa degli Stati partecipanti.

In queste due riunioni, ma soprattutto nello *steering board* dell'EDA si sono prese importanti decisioni per lo sviluppo delle capacità e della componente industriale della difesa europea.

Lo *steering board* dell'EDA ha deciso di stabilire dei programmi comuni e una *roadmap* su quattro aree di capacità militari ritenute critiche: il rifornimento aereo, i velivoli a pilotaggio re-

moto (UAV), i satelliti da comunicazione a uso governativo e la cyber defence.

Inoltre, i ministri della difesa hanno sottolineato la necessità di sostenere l'industria, incluse le piccole e medie imprese (PMI) incrementando la concentrazione sulla ricerca e innovazione e risolvendo il problema delle certificazioni, soprattutto dell'aeronavigabilità militare.

La crisi e la riduzione costante dei bilanci della difesa spingono gli stati membri a cercare una maggiore cooperazione per fare massa critica e ottenere le capacità militari del futuro, che non sarebbero più in grado di ottenere a livello nazionale, come solo alcuni dei maggiori stati membri, potevano un tempo fare. Un'industria competitiva e un livello tecnologico avanzato sono necessari per conseguire questi obiettivi. Le decisioni assunte dai ministri della difesa costituiscono pertanto la base per la discussione



## MONITORAGGIO STRATEGICO

sulle capacità militari e sulla componente industriale in sede di sessione dedicata alla difesa nel Consiglio Europeo di dicembre.

### Rifornimento aereo

Il rifornimento aereo è una capacità critica per permettere la proiezione della forza e il sostegno logistico al combattimento aereo. Le operazioni in Libia e Mali hanno dimostrato le carenze europee in questa capacità, che erano comunque già note ed erano state identificate da più di 10 anni nella lista delle capacità militari europee e delle relative carenze fatta nei primi anni 2000.

Ad oggi in Europa, ci sono 42 aerocisterne di nove tipi differenti rispetto alle 550 aerocisterne di tre tipi diversi schierati dagli Stati Uniti. L'80% dei rifornimenti in volo nella campagna aerea in Libia nel 2011 sono stati effettuati da aerocisterne americane.

Il rifornimento aereo è inoltre la prima capacità da considerare per il "pooling & sharing" della difesa europea, dato che si può basare su una flotta comune di aerocisterne che vengano utilizzate secondo necessità da un eventuale gruppo di stati membri, aumentando le capacità dei piccoli stati membri che di solito non hanno in servizio tale tipo di capacità, ma hanno comunque caccia e aerei da combattimento che utilizzano in missione (ad esempio Belgio, Paesi Bassi e Portogallo con i loro F-16 o la Danimarca con gli F-18), e che necessitano di rifornimento in volo.

Lo steering committee dell'EDA del 30 novembre 2011 aveva infatti indicato il rifornimento aereo come una delle 11 priorità per il "pooling & sharing".

L'EDA ha ora identificato tre obiettivi: aumentare la capacità totale; ridurre la frammentazione della flotta e ottimizzare le risorse disponibili e sta lavorando su almeno quattro direttrici per colmare questa carenza. La più im-

portante è senz'altro la futura acquisizione di una capacità europea di Multi-Role Tanker Transport (MRTT) dal 2020, che prende spunto da una lettera d'intenti firmata nello *steering board* del novembre 2012 da nove stati membri (Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna e Ungheria) più la Norvegia.

Il Gruppo di Lavoro è guidato dagli olandesi, mentre la Francia offrirà supporto con la sua futura aerocisterna e il programma Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) britannico o "Voyager" costituisce un importante contributo. Le aerocisterne francesi e britanniche dovrebbero essere degli Airbus A330-200, in una versione dell'aereo di linea convertito per il tipo di missione. Gli A330 della RAF sostituiranno le attuali aerocisterne VC10 e Tristar, una tipica configurazione del Voyager dovrebbe permettere il rifornimento in volo di 4 Tornado e il trasporto di 5 tonnellate di materiali o passeggeri. Anche l'Italia potrebbe rendere un importante servizio con i suoi KC767A, versione aerocisterna dell'aereo di linea Boeing 767-200, adottata anche dal Giappone.

Un ostacolo importante alla cooperazione nell'utilizzo di aerocisterne è nelle certificazioni, che sono spesso solo su base bilaterale.

L'Italia ha svolto un ruolo importante, insieme all'EDA e al *Movement Coordination Center Europe* per la prima esercitazione di rifornimento in volo europea con i suoi KC767A.

Tra il 5 e 12 settembre 2013, caccia francesi e svedesi hanno partecipato a questa prima campagna in Italia rifornendosi da KC767 dell'Aeronautica Militare. Una seconda campagna per le autorizzazioni sarà svolta sempre dagli KC767A italiani nel marzo 2014. A queste seguiranno altre campagne con il rifornimento in volo di altri tipi di aerei per ottenere delle certificazioni comuni al fine di aumentare l'interoperabilità e ridurre i costi di gestione.

## MONITORAGGIO STRATEGICO

### Velivoli a pilotaggio remoto (RPAS o UAV)

L'importanza degli UAV nell'ambito delle operazioni militari è stata dimostrata in tutti i teatri in cui è stato utilizzato: dall'Afghanistan alla Libia, al Mali. Il loro utilizzo è importante soprattutto nella ricognizione aerea strategica e nella raccolta di informazioni. Tuttavia, gli UAV possono trovare difficoltà nell'utilizzo in teatri con clima continentale o tropicale, perché sono sensibili al maltempo e alla pioggia e nell'uso su zone abitate in Europa, a causa della necessaria certificazione al volo.

Nello *Steering Board* del 23 aprile 2013 i ministri della difesa avevano suggerito l'avvio di progetti pionieri per tecnologie a doppio uso civile/militare per gli UAV e la cyber defence.

Il progetto pioniere per gli UAV presentato a novembre 2013 include 4 azioni:

1. La certificazione aerea per gli UAV. L'EDA insieme alle autorità nazionali e l'European Aviation Safety Agency sta esplorando le soluzioni per ottenere la certificazione europea comune per gli UAV militari.
2. L'inserimento degli UAV nello spazio aereo (entro il 2016). I ministri della difesa di Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito e Rep Ceca hanno deciso di avviare il programma d'investimento congiunto per l'inserimento degli UAV nello spazio aereo. Il programma includerà progetti di dimostrazione su priorità tecnologiche come i sistemi anticollisione "*sense and avoid*", il rullaggio sulla pista, il decollo e atterraggio autonomi, le interfacce di gestione del traffico aereo, connessione dati (data link) sicura per il comando e controllo (C2) con modalità oltre l'orizzonte (*Beyond Radio Line of Sight*) e l'architettura del sistema decisionale. Il programma EDA MIDair Collision Avoidance System (MIDCAS) avviato nel 2009 con guida svedese e la partecipazione di Francia, Germa-

nia, Italia e Spagna mira alla realizzazione di sistemi anticollisione. L'EDA e l'ESA hanno avviato nel 2012 il progetto DeSIRE (Demonstration of Satellites enabling the Insertion of RPAS in Europe) per la dimostrazione dell'inserimento di UAV nello spazio aereo utilizzando connessioni satellitari (satlink) per il C2, le comunicazioni e il pilotaggio remoto.

3. Programma futuro di UAV da media quota e lunga persistenza (MALE). I ministri della difesa hanno adottato il Common Staff Target per un UAV MALE, come base per tutti gli stati membri che intendano partecipare a un futuro Common Staff Requirement. All'EDA è stato richiesto di preparare uno studio di fattibilità per un progetto di categoria B per la produzione congiunta di uno UAV (MALE) che entri in servizio dopo il 2020 e che possa essere utilizzato per missioni militari o civili.

4. L'istituzione di una "comunità di utenti di un UAV MALE europeo". I ministri della difesa di sette stati membri (Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna) hanno firmato una lettera d'intenti per cooperare nel segmento degli UAV attraverso una "comunità di utenti di un UAV MALE europeo" che partirà entro 5 anni. L'obiettivo della comunità è scambiarsi informazioni e identificare e facilitare la possibile collaborazione tra gli stati membri che attualmente operano o pianificano di acquisire UAV.

La Commissione, invece, mira ad utilizzare UAV per il doppio uso civile/militare. Nel gennaio 2013, la Israel Aerospace Industries (IAI) ha avuto fondi europei di 4,8 milioni di euro per un programma triennale anticrimine "Aeroceptor" per un UAV capace di fermare auto e navi con mezzi non letali.

L'austriaca Diamond Airborne Sensing ha ricevuto da Frontex l'incarico di sviluppare (a partire dal DA-42) un *optionally piloted aircrafts*

## MONITORAGGIO STRATEGICO

(OPA) che possa essere sia unmanned che pilotato da utilizzare per il controllo delle frontiere e il pattugliamento marittimo, incluso il monitoraggio dell'immigrazione. Gli OPA hanno infatti minori limitazioni per l'aeronavigabilità potendo ospitare un pilota a bordo.

Il controllo delle frontiere può aggiungere una nuova missione agli UAV rendendoli più versatili per compiti sia civili che militari.

### Le Comunicazioni satellitari governative

Le Comunicazioni satellitari governative hanno potenzialità per un doppio uso sia civile che militare e sono considerate un elemento critico per la difesa, la sicurezza, la protezione civile e le comunicazioni cifrate diplomatiche. I satelliti permettono di comunicare in maniera sicura sia a lunga distanza, sia dove non siano presenti altri tipi di infrastrutture di comunicazione, due condizioni che si verificano regolarmente nei principali teatri di operazione.

Per l'Italia sono in servizio dal 2001 il "Sistema Italiano di Comunicazioni Riservate ed Allarmi" SICRAL 1A e dal 2009 il SICRAL 1B, mentre nel 2014 il futuro SICRAL 2 rimpiazzerà il SICRAL 1A. Il programma in tre fasi dovrebbe assicurare all'Italia questa capacità satellitare fino al 2025.

Per il 2025, infatti, quando i satelliti di comunicazione ora in servizio o sul punto di essere lanciati saranno prossimi alla fine del ciclo di vita, l'EDA prevede di lanciare la nuova generazione di Comunicazioni satellitari governative (GOVSATCOM).

Il programma GOVSATCOM sarà portato avanti dall'EDA in collaborazione con la Commissione Europea e l'Agenzia Spaziale Europea (ESA).

Il programma prevede di istituire un gruppo di utenti con i cinque stati membri che attualmente adottano tali sistemi: Francia, Germania, Italia,

Regno Unito e Spagna. In seguito si dovrà identificare e redigere i *Common Staff Target* per i requisiti delle future missioni e sulla base di questi effettuare uno studio di analisi delle carenze e aggiornare la *Strategic Research Agenda*.

Fatto ciò, sarà necessario armonizzare i requisiti militari con quelli civili e avviare un progetto di categoria B che coinvolga gli stati membri interessati a sviluppare questa capacità.

Il programma GOVSATCOM mira infatti a consentire anche ai piccoli stati membri di poter usufruire di questa capacità necessaria per l'impiego in teatri lontani, facilitando la loro partecipazione a questo tipo di operazioni militari.

### Cyber difesa

I ministri della difesa hanno anche incaricato l'EDA di sviluppare, in coordinamento con gli stati membri, la Commissione europea e il servizio per l'azione esterna, una *roadmap* onnicomprensiva per rafforzare le capacità di difesa nel dominio cyber.

Sulla base di uno studio annuale presentato nel maggio 2013 e commissionato dall'EDA che riguardava 20 stati membri sono stati individuati gli elementi principali della *roadmap* che saranno: l'addestramento, il miglioramento della cooperazione civile/militare, la protezione degli assetti europei durante le missioni e le operazioni militari e gli aspetti tecnologici.

Si ricorda che è stata pubblicata una "strategia europea sulla sicurezza cyber" pubblicata nel febbraio 2013 e adottata dal Consiglio Europeo nel giugno 2013. L'EDA suggerisce una maggiore cooperazione con le agenzie europee che si occupano di sicurezza delle reti e cyber come il European Network and Information Security Agency (ENISA) di Cipro e il European Cybercrime Centre (EC3) costituito a inizio 2013 dall'Europol a l'Aja, che si occupa di cyber

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

crime. Inoltre, la NATO ha un centro di difesa molto avanzato in Estonia.

**Il sostegno all'industria**

Il settore difesa in Europa nel 2011 ha generato 750.000 posti di lavoro diretti ed indiretti e un fatturato di oltre 170 miliardi di euro. Solo in Italia occupa 150.000 persone con un fatturato di 14,5 miliardi di euro. L'investimento in difesa ha un effetto moltiplicatore del PIL di 1,6 e di 7,6 per l'occupazione, mentre il moltiplicatore degli investimenti nella ricerca e sviluppo è 12 o 20 volte maggiore di settori come la salute, i trasporti e l'educazione. Tra il 2005 e il 2010 la crisi ha ridotto le spese per la difesa del 10% in termini reali.

L'industria dell'aerospazio e difesa in Europa, incluse le PMI è necessaria per sviluppare le capacità del future. La ricerca, l'innovazione e la certificazione forniscono un' importante leva economica.

I ministri della difesa hanno deciso di sostenere la ricerca e l'innovazione del settore difesa attraverso una lista delle priorità europee nelle tecnologie critiche.

Si cerca anche di individuare nuovi strumenti finanziari per l'investimento nelle tecnologie critiche e creare maggiori sinergie con altri tipi di finanziamenti europei. Il riferimento è chiaramente allo Horizon 2020. Si dovrà dare maggiore attenzione alle PMI come parte della catena di fornitura del settore difesa.

Inoltre, la certificazione delle piattaforme e dei sistemi costituisce un ostacolo allo sviluppo di un'industria pienamente europea. L'armonizzazione di requisiti europei di aeronavigabilità militare (*European Military Airworthiness Requirements : EMAR*), così come il mutuo riconoscimento della certificazione tra gli stati membri hanno un ruolo chiave nel ridurre le spese per la difesa oltre a fornire il volano per una industria europea più competitiva.

L'applicazione di EMARS nelle regolamentazioni nazionali potrebbe realizzare risparmi per gli stati membri e l'industria, riducendo i costi di certificazione e di supporto sia per le piattaforme future che quelle già in servizio. Allo stesso tempo la certificazione comune permetterebbe di creare un 'Pooling & Sharing' a livello europeo nel sostegno logistico, aprendo nuove opportunità di mercato, potrebbe migliorare le attività di 'test e valutazione' nella fase di sviluppo di nuove piattaforme e ridurre le duplicazioni tra gli stati membri.

I ministri della difesa hanno firmato una dichiarazione politica sulla certificazione e l'aeronavigabilità per ottenere risultati nel lungo periodo.

All'EDA è stato richiesto di preparare in stretta collaborazione con gli stati membri un quadro europeo per la certificazione degli UAV MALE che volano a quote simili a quelle degli aerei di linea. L'International Civil Aviation Organisation (ICAO) che regola le norme sul traffico aereo afferma di non poter autorizzare il volo di UAV MALE sulle rotte aerei civili a meno di una autorizzazione specifica da parte delle autorità nazionali. EUROCONTROL afferma che gli UAV possono avere corridoi e rotte aeree designate sopra il Mar Mediterraneo, ad esempio per i Global Hawk di stanza a Sigonella, ma non sul continente o sulla terraferma dove ci sono aree densamente popolate. La Commissione europea sta lavorando per ovviare alle limitazioni dell'ICAO e far volare senza restrizioni gli UAV con peso sotto i 150 kg entro il 2028.

*Le iniziative su aerorifornitori, UAV, GOVSAT-COM, Cyber difesa sono un passo ulteriore verso la realizzazione di capacità militari o a doppio uso civile/militare europee. I ministri della difesa degli stati membri, l'EDA e la Commissione ben comprendono il ruolo che ha l'in-*

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

*dustria nello sviluppare le capacità militari future, e così facendo, avanza la frontiera tecnologica europea e la prospettiva di nuovi posti di lavoro. Questi progetti verranno ora sottoposti al Consiglio Europeo del prossimo mese per ricevere una investitura formale. Successi-*

*vamente la questione che si porrà sarà quella di passare dalle parole ai fatti e per questo occorreranno risorse finanziarie superiori a quelle finora stanziare per questo tipo di progetti, in forma occasionale o a macchia di leopardo.*





Lucio Martino

## NATO e teatri d'intervento

### Eventi

► In questi ultimi giorni di novembre, il gruppo dei P5+1 ha raggiunto con l'Iran un accordo che, per quanto limitato nei contenuti e nell'arco temporale, potrebbe rappresentare il primo passo in direzione di una svolta nell'ormai più che decennale difficile rapporto esistente tra l'Iran e la comunità internazionale. L'accordo di Ginevra s'inserisce nell'ambito del quel tentativo di normalizzazione dei rapporti degli Stati Uniti con l'Iran che ha contraddistinto l'amministrazione Obama fin dai primi giorni del suo primo mandato.

### LA CASA BIANCA, IL CONGRESSO E LE SANZIONI CONTRO L'IRAN

Il P5+1 è uno dei tanti acronimi che affollano il sistema delle relazioni internazionali. Indica il gruppo di sei paesi impegnati dal 2006 nel tentativo di trovare una soluzione concordata al problema costituito dal programma nucleare iraniano. Il P5+1 è composto dai cinque paesi membri permanenti del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite più la Germania. Finora, i negoziati con l'Iran sono stati intermittenti e in gran parte improduttivi. Per tre volte nel 2012 e per altre due volte nel 2013, P5+1 non è riuscito a raggiungere quell'accordo volto a risolvere le preoccupazioni sollevate dalla possibilità che l'Iran stia sviluppando una capacità nucleare militare, oppure si stia mettendo nelle condizioni di farlo in futuro in modo ve-

loce e improvviso. La freddezza con la quale è stato accolto l'accordo raggiunto con l'Iran dal P5+1 da parte di molti dei paesi della regione sembra non tenere in considerazione il fatto che gli Stati Uniti, in buona parte i veri artefici dell'accordo, non possono continuare ad alimentare la stabilità dell'intero sistema internazionale senza, almeno di quando in quando, cercare un qualche tipo di dialogo anche con quei paesi di cui non condividono i valori o gli obiettivi. I precedenti non mancano. La storia del bipolarismo non è solo la storia di un acceso confronto multidimensionale tra due blocchi, è anche la storia di una serie d'importanti momenti di distensione e di collaborazione. Nel presente sistema internazionale non ci sono

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

davvero ragioni per credere che gli Stati Uniti debbano o possano rinunciare a perseguire un'alternanza di strategie diverse. In ogni caso, è molto probabile che l'intero P5+1, e in particolare gli Stati Uniti, nei prossimi mesi cercheranno di lenire le preoccupazioni dei loro vecchi e nuovi interlocutori regionali impegnandosi in altre iniziative diplomatiche volte quantomeno a focalizzare l'attenzione sull'intero Medio Oriente.

### L'accordo di Ginevra

A prima vista, il "Joint Plan of Action" firmato a Ginevra si configura come un tipico strumento negoziale volto a disinnescare la tensione prodotta dagli insuccessi delle ultime tornate negoziali e creare le condizioni di reciproca fiducia necessarie per un'effettiva risoluzione del problema. L'accordo copre i prossimi sei mesi durante i quali l'Iran si è impegnato a bloccare al venti per cento i propri processi d'arricchimento di Uranio, a ridurre della metà le proprie riserve di Uranio arricchito al venti per cento, a non aumentare qualitativamente o quantitativamente i propri impianti d'arricchimento e a sospendere lo sviluppo del reattore ad acqua pesante di Arak. Cosa forse ancora più importante, l'Iran ha poi acconsentito a un notevole potenziamento delle attività di monitoraggio dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. In cambio, l'Iran ha ottenuto la sospensione di una nuova serie di sanzioni disegnate al fine di ridurre ulteriormente il volume delle proprie esportazioni di greggio, oltre a un alleggerimento delle sanzioni volte a colpire le esportazioni di metalli rari e preziosi. Inoltre, sempre in quest'occasione, il P5+1 avrebbe poi deliberato una serie di misure, per così dire, umanitarie. Tra queste spiccano la fornitura di componenti tecnologiche in grado d'incrementare la sicurezza del traffico aereo e

l'apertura di nuovi finanziamenti per l'acquisto sui mercati internazionali di generi alimentari, agricoli e farmaceutici. Nell'insieme si dovrebbe trattare di un pacchetto di aiuti dell'ordine dei setti miliardi di dollari.

Attraverso la storia dei negoziati che hanno contrapposto l'Iran al P5+1, è sempre stata forte l'impressione che l'intera vicenda non possa non ripetersi ciclicamente, con tutti i suoi principali protagonisti ossificati sulle stesse posizioni. Tuttavia, quanto successo a Ginevra in questi ultimi giorni di novembre, sembra costituire un qualcosa quasi privo di precedenti. Per quanto la grande attenzione dedicata alla minaccia della proliferazione delle armi nucleari può far sembrare altrimenti, l'incidenza di tale fenomeno sulla scena internazionale si è rivelata come quasi marginale. Dagli anni Settanta, vale a dire da subito dopo la conclusione del Trattato di Non Proliferazione, solo tre paesi hanno sviluppato e testato ordigni nucleari. Ancora più rare sono state le opportunità per affrontare e risolvere diplomaticamente i rischi collegati con la proliferazione nucleare. Il P5+1 e l'Iran sembrano lentamente riuscire in qualcosa d'inedito, per quanto la strada da percorrere rimane lunga. Sotto questo punto di vista, molto dipenderà dalle decisioni che prenderà il Congresso degli Stati Uniti perché per implementare l'accordo appena raggiunto a Ginevra e alleggerire il peso delle sanzioni cui è sottoposto l'Iran, la Casa Bianca dovrà impegnarsi non poco per ottenere l'appoggio del Congresso. L'accordo appena raggiunto indica chiaramente come non solo l'imposizione di nuove sanzioni, in un modo o nell'altro collegate al programma nucleare, ma anche una modifica delle esistenti, costituirebbe una diretta violazione di quel rapporto di fiducia che l'ha reso possibile e, quindi, non potrebbe non finire con il provocarne la decadenza.

---

MONITORAGGIO STRATEGICO

**Sanzioni dirette e sanzioni indirette**

In prospettiva, anche se la costituzione assegna alla Casa Bianca con il compito di negoziare i trattati e di rappresentare gli interessi degli Stati Uniti all'estero, le aperture fatte dal segretario degli Esteri Kerry, e dalla sua squadra di esperti, sembrano fuori sincrono con la volontà del Congresso. Quest'ultimo non solo sembra intenzionato a mantenere nel tempo le sanzioni oggi in vigore, ma sembra addirittura pronto ad approvare dei nuovi dispositivi di legge volti a renderle ancora più dure. La dialettica tra Casa Bianca e Congresso è così destinata ad assumere una rilevanza crescente, poiché solo il Congresso ha il potere di fare le leggi e solo il Congresso ha il potere di abrogarle e di cambiarne il contenuto. Il problema è che molte delle sanzioni economiche più efficaci disposte contro l'Iran sono state emanate per tramite di complessi strumenti legislativi prodotti proprio dal Congresso e non da una serie di ordini esecutivi emanati in piena indipendenza dalla Casa Bianca.

Per comprendere le dinamiche insite nelle misure adottate dagli Stati Uniti contro l'Iran, è importante evidenziare la differenza tra sanzioni economiche dirette e indirette. Le sanzioni dirette escludono singoli individui e aziende dal commercio, dal sistema bancario globale o dalla possibilità di viaggiare all'esterno del proprio paese e, in alcuni casi, possono causare il congelamento di beni bancari privati e pubblici. La maggior parte delle sanzioni dirette sono stabilite e applicate con un ordine esecutivo, e il presidente degli Stati Uniti può intervenire in tutta libertà per alleviare, o potenziare, questo tipo di misure. Tuttavia, non sono queste le sanzioni che stanno presumibilmente paralizzando l'economia iraniana.

Le sanzioni indirette, invece, sono un prodotto del potere legislativo statunitense e non possono

facilmente essere offerte come merce di scambio negoziale dalla Casa Bianca. Queste sanzioni, a volte chiamate sanzioni di scelta commerciale o sanzioni extraterritoriali, sono disegnate per influenzare il sistema economico iraniano nel suo insieme, piuttosto che come nel caso delle sanzioni dirette per punire o fermare le presunte attività di proliferazione nucleare illecite. Le sanzioni indirette sono costruite in modo da far pagare a tutte le entità economiche, statunitensi o internazionali, la scelta dell'intrattenere rapporti d'affari con un qualsiasi attore iraniano con l'esclusione dall'intero sistema economico statunitense e, quando possibile, con l'imposizione di ancora altre misure punitive. Le prime sanzioni indirette contro l'Iran, disposte per legge nel 1996, furono organizzate in modo da danneggiare l'economia iraniana impedendone indirettamente la capacità di vendere petrolio e di utilizzare sistemi bancari internazionali. Grazie al progressivo incidere di questo tipo di sanzioni, l'Iran vende oggi meno di un milione di barili di petrolio al giorno, la metà di quanto riusciva a venderne nel 2011. Inoltre, nel presente clima politico, molte grandi aziende statunitensi e internazionali hanno scelto e scelgono di non fare affari con l'Iran, anche se credono che le loro possibili transazioni potrebbero essere pienamente legali, perché temono che la Casa Bianca possa pensarla in modo diverso e non sono in grado di escludere che il Congresso, in qualsiasi momento, potrebbe decidere di insprire ulteriormente l'odierno regime di sanzioni. Infine, molti e importanti attori economici, sembra poi preferiscano tenersi lontani dall'Iran a causa dei rischi d'immagine che potrebbero derivare dalla loro associazione con questo paese. Almeno a quanto sembra, a convincere gli Iraniani dell'opportunità di raggiungere un accordo per congelare temporaneamente il proprio programma, più

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

che il timore di un qualche attacco militare, pare sia stata l'impossibilità dell'amministrazione Obama di evitare il lancio di una nuova serie di misure destinate a colpire ancora più duramente l'Iran dalla primavera prossima.

**Congresso e Casa Bianca alla vigilia di un altro anno elettorale**

Nonostante la situazione di stallo in cui versa il potere legislativo, maggioranza e opposizione sono riuscite a collaborare quel tanto che basta per emanare ben tre diversi gruppi di sanzioni, comprese le misure destinate a colpire la banca centrale iraniana e che l'Iran, senza dubbio, vuole revocate. La procedura di cancellazione di queste leggi costringe necessariamente la Casa Bianca a passare attraverso un Congresso caratterizzato da un livello di polarizzazione politica particolarmente elevato che si è finora espresso in un'infinita serie di ostacoli procedurali volti a rallentare i lavori e a consumarne le energie. Molti membri del Congresso hanno fino ad oggi professato obiettivi negoziali che si discostano nettamente da quelli della Casa Bianca, tanto da ritenere che non si dovrebbe permettere all'Iran neppure il raggiungimento di una capacità nucleare esclusivamente di tipo civile. Difficile prevedere se, e come, potranno modificare la propria posizione alla vigilia della tornata elettorale prevista per l'autunno del prossimo anno. In queste circostanze non si può escludere la possibilità che il Congresso potrebbe invece cercare di approvare nuovi dispositivi di legge volti a imporre delle condizioni sul futuro dei negoziati e sulla rimozione delle sanzioni vigenti. Proprio in questi giorni, un gruppo trasversale ai due grandi schieramenti politici statunitensi sta spingendo un disegno di legge che imporrebbe automaticamente ancora nuove sanzioni qualora, nell'arco dei prossimi sei mesi, non si riuscisse a raggiungere quell'accordo complessivo emerso proprio dai negoziati

di Ginevra come il prossimo grande obiettivo dei lavori del P5+1. Del resto, non sarebbe certo la prima volta che il Congresso tenta di ridurre i margini di manovra della Casa Bianca anche nel settore della politica estera. Una mossa in tal senso era stata già tentata all'inizio di quest'anno da una parte della rappresentanza repubblicana al Senato che aveva preparato un disegno di legge volto a recidere il legame tra le sanzioni e il programma nucleare iraniano, condizionando qualsiasi ritiro delle stesse al rilascio da parte dell'Iran di tutti i prigionieri politici, alla transizione a un governo libero e democraticamente eletto, alla protezione dei diritti e delle libertà di tutti, donne e minoranze comprese.

Ampie maggioranze bipartitiche hanno finora insistito sul fatto che le sanzioni economiche sono una leva efficace per convincere l'Iran a chiudere il suo programma nucleare e vorrebbero continuare a imporle, aggravandone eventualmente il peso ed evitando qualsiasi compromesso. Tali forti maggioranze bipartitiche hanno sostenuto questa loro convinzione approvando legislazioni sempre più severe e ignorando le molteplici richieste della Casa Bianca di rinunciare almeno momentaneamente all'emanazione di qualsiasi nuova sanzione. Di recente, in una lettera aperta inviata al presidente Obama, sei senatori democratici e quattro senatori repubblicani hanno avvertito la Casa Bianca di come il Senato sia pronto a varare ancora nuove misure punitive per l'economia iraniana, cosa questa che non potrebbe non silurare l'accordo di Ginevra. A complicare ulteriormente la situazione è la prospettiva che il Congresso si riveli in grado di coagulare, proprio su nuove sanzioni indirette, abbastanza voti da ignorare quel potere di veto che da sempre costituisce l'ultima risorsa a disposizione della Casa Bianca per evitare l'entrata in vigore di sgraditi dispositivi di legge. I segnali in questa

---

**MONITORAGGIO STRATEGICO**

direzione non mancano. Alla fine dello scorso luglio, la Camera dei Rappresentanti ha approvato il “Nuclear Iran Prevention Act of 2013” con quattrocento voti favorevoli e solo venti contrari. Più recentemente, il Senato si è pronunciato in favore dell’elaborazione di sanzioni ancora più severe con un voto di ben novantanove a zero.

Due dinamiche sembrano dunque destinate ad alimentare il dibattito sull’evoluzione futura del rapporto della comunità internazionale con l’Iran. La prima gravita intorno a quanto l’Iran riuscirà a dimostrare di esser in grado di “non” fare. Per ottenere l’allentamento della pressione alla quale è sottoposto dalla comunità internazionale, l’Iran dovrà dimostrare che il suo programma nucleare non è destinato a produrre Uranio arricchito al punto da poter esser impiegato per la realizzazione di un ordigno esplosivo, che non è più disposto a sostenere forme terroristiche di confronto asimmetrico, che non intende abusare dei diritti umani e così via. La seconda gravita intorno al fattore tempo. Molto tempo è stato necessario per costruire le coalizioni, internazionali e nazionali, necessarie per applicare una pressione costante sull’Iran, tanto che oggi anche l’Unione Europea ha un suo dispositivo di sanzioni, alcune delle quali sono considerate anche più dure di quelle statuni-

tensi. Allentare la pressione sull’Iran richiede altro tempo, così come richiede ancora altro tempo un eventuale ristabilimento della stessa, dovesse mai la parte iraniana rivelarsi inadempiente.

Per non compromettere i risultati fin qui raggiunti è quindi in particolare necessario che il Congresso riveda un approccio che si può finora agevolmente riassumere nella semplice richiesta di una totale rinuncia iraniana al nucleare. La visione in base alla quale qualsiasi programma di sfruttamento dell’energia nucleare non può non condurre alla produzione di una capacità nucleare militare dovrebbe essere sostituita con un’altra secondo la quale l’Iran può continuare a installare centrifughe su centrifughe, e costruire un reattore ad acqua pesante dopo l’altro, senza per questo entrare necessariamente in possesso dei requisiti scientifici, tecnologici e industriali necessari per dotarsi di un effettivo arsenale nucleare. In altre parole, è solo sul piano politico, e non sul piano tecnico e ancor meno su quello militare, che si sta cercando di risolvere quest’ormai più che annosa questione. Molto, se non tutto, dipenderà dalla direzione che prenderà il dibattito politico interno statunitense alla vigilia delle ormai prossime elezioni di Medio Termine.



SOTTO LALENTE

di Claudio Bertolotti

**Karzai e una soluzione per l'Afghanistan: una contraddizione di termini**

*Procede a singhiozzo il processo negoziale sul Bilateral security Agreement (Bsa) tra Stati Uniti e Afghanistan. Dopo aver preteso e imposto l'arbitrato di una Loya Jirga istituita ad hoc (21-24 novembre), sebbene al di fuori dell'ordinamento costituzionale, il 24 novembre il presidente afgano Hamid Karzai ne ha rigettato il responso (tecnicamente la "raccomandazione finale" che avrebbe autorizzato una presenza "vincolata" di truppe straniere) poiché non in linea con l'indirizzo politico del governo. Un atteggiamento che ha sorpreso, non poco, sia gli osservatori afgani sia gli analisti politici e strategici della Comunità internazionale.*

VERSO LA CHIUSURA DI ISAF. AL VIA IL NUOVO IMPEGNO  
DELLA NATO IN AFGHANISTAN: DUE IPOTESI DI IMPIEGO.

**Lo strategico bluff afgano: un passo avanti, un passo indietro**

Sebbene Karzai abbia convocato e organizzato la *Loya Jirga* nazionale per essere sostenuto nelle sue decisioni politiche, la dichiarazione finale della presidenza afgana ha contestato proprio la decisione, espressa a maggioranza, di questa, affermando che la firma dell'accordo potrà avvenire esclusivamente a seguito di ulteriori passi avanti nel processo negoziale tra i due governi e, in particolare, dopo che il comando della missione Nato-Isaf (leggasi Usa) avrà messo fine ai cosiddetti *raid* notturni all'interno delle abitazioni civili afgane; una questione, quest'ultima, che sembrava già essere stata risolta, o comunque superata, proprio in seno alla *Loya Jirga*.

Inoltre, sempre Karzai, ha esplicitato il proprio intendimento di non procedere alla firma dell'accordo prima delle elezioni presidenziali in calendario per il prossimo aprile. Molto in là, sul piano temporale, troppo in là su quello politico e diplomatico.

Sibghatullah Mujadidi, un alleato di vecchia data di Karzai che ha presieduto la *Loya Jirga*,

ha minacciato di rassegnare le proprie dimissioni e di abbandonare il paese se Karzai dovesse decidere di non firmare l'accordo oggetto di discussione. Una minaccia caduta nel vuoto, tra la frustrazione e l'esasperazione generale – in particolare tra molti dei candidati alle elezioni presidenziali del 2014.

L'*endorsement* della *Loya Jirga* al Bsa, che avrebbe dovuto determinare "formalmente" (benché, come abbiamo detto, al di fuori da qualunque formula di giustificazione costituzionale) l'entità e il mandato delle truppe statunitensi dopo la chiusura della missione "*combat*" prevista per il dicembre 2014, dunque non è stato gradito da un presidente sempre più in balia di indefiniti umori politici e frustrazioni diplomatiche.

Hamid Karzai, a parole, dichiara dunque di non volere temporaneamente procedere alla firma dell'accordo. Ma più concretamente, quali sono gli sviluppi del processo di transizione e nel sostegno allo stato afgano?

James Cunningham, ambasciatore statunitense a Kabul, si limita a prendere atto dell'invito della *Loya Jirga* rivolto a Karzai per una con-

SOTTO LALENTE

clusione dell'accordo ponendo come termine ultimo la fine di dicembre. L'alternativa, paventata sul piano diplomatico, potrebbe essere l'"opzione zero", ossia il ritiro totale delle truppe straniere dal suolo afgano. Un'ipotesi, *de facto*, poco plausibile a cui potrebbe seguire un'ancora più improbabile eventualità, ossia un accordo di pace in tempi brevi con i taliban.

**Dunque, che fare di un Afghanistan che non presenta opzioni di soluzione a portata di mano?**

Almeno sul piano teorico, non è chiaro ciò che potrebbe accadere nei prossimi mesi; ma la *realpolitik* non lascia spazio a dubbi, semmai a preoccupazioni concrete.

Karzai dice di non voler firmare l'accordo, se non dopo le elezioni presidenziali – dunque, essendo lui non candidato, il problema passerebbe al suo successore –, e comunque dopo che gli Stati Uniti (da lui provocatoriamente qualificati come un "male" e responsabili del fallimento elettorale del 2009) e il Pakistan avranno reso possibile un accordo negoziale con i gruppi di opposizione armata, *in primis* i taliban dell'Emirato islamico, e liberato tutti i prigionieri con cittadinanza afgana detenuti presso il carcere *sui generis*, extraterritoriale ed extra-giurisdizionale, di Guantanamo. Ma Karzai, conscio di non poter pretendere la liberazione di alcuno che sia detenuto dagli Stati Uniti, è altresì consapevole di non essere in grado di garantire la stabilità del suo paese, né un minimo livello di sicurezza, né di contenere un'eventuale offensiva insurrezionale senza il contributo militare straniero (al vertice della Nato del maggio 2012, la comunità internazionale si è impegnata a contribuire all'addestramento, all'equipaggiamento e al mantenimento delle forze di sicurezza locali con 4.1 miliardi di dollari fino al 2017; di questi, due miliardi a carico degli Stati Uniti) e, cosa ben più importante, di perdere l'aiuto econo-

mico della Comunità internazionale (16 miliardi di dollari accordati nel luglio 2012 a Tokyo). In breve, Karzai starebbe bluffando, ma consapevole della visione (e della priorità) strategica della controparte statunitense.

Gli Stati Uniti, non hanno alcuna intenzione di lasciare l'Afghanistan – poiché ciò si tradurrebbe in una rinuncia alle basi strategiche operative su suolo afgano –, sebbene minaccino a gran voce di ritirare tutte le truppe attualmente presenti, privando così le forze di sicurezza di Kabul del necessario e fondamentale sostegno alla sicurezza del paese. Anche gli Stati Uniti stanno bluffando.

I gruppi di potere politico ed economico afgani cercano di conservare le proprie prerogative garantendo gli equilibri, ma spingono, direttamente e indirettamente, verso un ancestrale conflitto di faglia che si muove su linee di demarcazione etno-culturale (che per semplificazione possiamo definire "fronte pashtun" *versus* "fronte non-pashtun") e interessi legati al narcotraffico. Nessun bluff, è un dato di fatto.

Infine, i taliban non accettano di sedere al tavolo negoziale con il governo di Kabul poiché lo considerano (almeno sul piano propagandistico) un "governo fantoccio" alle dipendenze degli Stati Uniti. Al contempo, i seguaci del mullah Omar minacciano grandi offensive, attacchi spettacolari e nessuna pietà per tutti i collaborazionisti: con buona probabilità – grande offensiva a parte – questo non è un bluff. Intanto osservano la scena dall'esterno, traendo beneficio dal narcotraffico che la guerra alimenta e sostiene, guadagnando tempo, e raccogliendo i frutti di un successo indiretto ogni giorno che passa e che si avvicina al ritiro del grosso delle truppe straniere dall'Afghanistan.

**Breve analisi conclusiva**

Dunque – *bagarre* politico-diplomatiche a parte – l'Afghanistan del 2014 si avvia, sebbene a ri-

---

SOTTO LALENTE

lento, verso una scontata formalizzazione del Bsa. Un accordo che, nella sostanza prevederà l'inizio di un nuovo impegno militare a partire dal 1° gennaio 2015 sino a tutto il 2024, e oltre, con tacito assenso o con risoluzione dell'accordo da parte di uno dei due soggetti firmatari con almeno due anni di preavviso.

Una presenza militare di supporto e assistenza (limitata), concentrata su attività "advising" e non più prettamente (ma non escluso a priori) "combat".

Un impegno la cui natura ed entità è stata valutata di circa 12.000 uomini/soldati di una forza multinazionale, fino ad un massimo di 15.000. Due le ipotesi al momento al vaglio degli strateghi militari e basata su scelte di opportunità, sulle capacità esprimibili dalle forze di sicurezza afgane e sul ruolo dei gruppi di opposizione armata.

La prima, tecnicamente "Kabul-centric" prevederebbe una concentrazione di truppe nell'area della provincia capitale; un impegno che, in estrema sintesi, si concretizzerebbe in un tentativo di controllo del centro a fronte di un sostanziale abbandono, *de-facto*, delle aree periferiche. Un'ipotesi che potrebbe non escludere un possibile accordo preventivo tra go-

verno afgano, Stati Uniti, Pakistan e gli stessi gruppi di opposizione armata (taliban *in primis*). In questo caso potrebbero essere schierati non più di 8.000 soldati (di questi 2.000/2500 elementi delle forze speciali – due terzi delle quali statunitensi e un terzo della Nato).

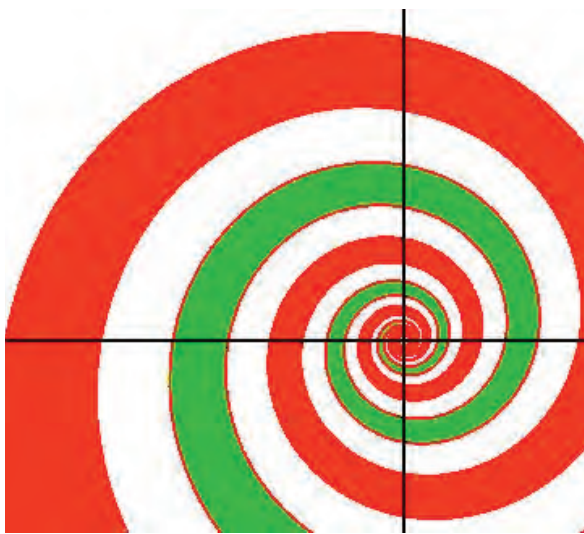
Una seconda ipotesi, più impegnativa e denominata "Regional-Limited" potrebbe prevedere una dislocazione delle truppe presso i principali comandi regionali militari (Kabul, Herat, Kunduz, Kandahar, Helmand) per un totale di circa 12.000 unità complessive ma incrementabili fino a un massimo di 15.000; in questo caso i contingenti sarebbero soggetti a una maggiore pressione da parte dei gruppi di opposizione armata, ma garantirebbero una maggiore capacità di supporto e d'intervento (del totale delle truppe, non più di 3.000 potrebbero essere le forze speciali – anche in questo caso due terzi sarebbero statunitensi e un terzo degli altri paesi dell'*Alleanza atlantica*).

In entrambi gli scenari il rapporto tra forze "convenzionali" e "speciali" sarebbe sbilanciato a favore delle seconde (rispetto all'attuale situazione); ciò lascia intuire la natura degli interventi che le truppe Nato della missione *Resolute Support* sarebbero chiamate ad effettuare.

RECENSIONE

**Titolo:** **I(n)varianti di scala  
(un sistema complesso non e' solo una miriade di parti)  
e la Rivoluzione negli Affari Militari.**

**Autore:** **T. Col. G. A.r.n. Vinicio Pelino**



L'autore, con perfetta tecnica divulgativa, senza equazioni e con il sapiente uso di immagini e schemi chiari ed evocativi conduce il lettore a:

- comprendere in maniera concettuale alcuni fondamentali aspetti della teoria della complessita', con particolare attenzione all'aspetto applicativo in campo militare;
- osservare, ed analizzare nel contesto operativo, i potenziali punti ciechi e gli eventi inaspettati che la R.A.M. (Rivoluzione negli Affari Militari) puo' celare alla luce dei concetti tipici di un sistema complesso.

Particolare cura viene posta nell'illustrare cosa si possa intendere per predicibilita' degli eventi nei casi (sempre piu' pertinenti alla realta' contemporanea) di sistemi caotici (Capitolo 4), e dei fenomeni rari ma di magnitudine rilevantissima noti come Black Swans (Capitolo 6) sino ai Dragon Kings di piu' recente introduzione.

T.Col. Volfango Monaci

**Edizione:** 2012  
**Editore:** Centro Militare di Studi Strategici  
**Prezzo:** Disponibile Gratuitamente all'indirizzo web:  
[http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Invariantidiscala.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Invariantidiscala.aspx) (ultima visita 2013 Dic 16)



*Stampato dalla Tipografia del  
Centro Alti Studi per la Difesa*