



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA

CENTRE FOR ADVANCED
DEFENCE STUDIES



CENTRO MILITARE DI
STUDI STRATEGICI

MILITARY CENTRE FOR
STRATEGIC STUDIES

OSSERVATORIO STRATEGICO 2016 N. 1

Osservatorio Strategico

Anno XVIII numero I - 2016



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .PDF) e nel formato E-Book (file . epub) al seguente link: http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMISS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2016

Questo volume è stato curato
dal **Centro Militare di Studi Strategici**

Direttore
Amm. Div. Mario Caruso

Vice Direttore
Capo Dipartimento Relazioni Internazionali
C.V. Vincenzo Paratore

Progetto grafico
Massimo Bilotta - Roberto Bagnato

Autori
**Claudia Astarita, Claudio Bertolotti, Claudio Catalano, Lorena Di Placido,
Stefano Felician Beccari, Lucio Martino, Marco Massoni, Nunziante Mastrolia,
Nicola Pedde, Alessandro Politi, Paolo Quercia**

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

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

Chiuso a dicembre 2015 - Stampato a febbraio 2016

ISBN 978-88-99468-15-6

Osservatorio Strategico

Year XVIII issue I - 2016



DISCLAIMER

The opinions expressed in this volume are of the Authors; they do not reflect the official opinion of the Italian Ministry of Defence or of the Organizations to which the Authors belong.

NOTES

The articles are written using open source informations.

The “Osservatorio Strategico” is available also in electronic format (file pdf and ebook) at the following link: http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2016

This book has been edited
by **Military Centre for Strategic Studies**

Director
Rear-Admiral Mario Caruso

Deputy Director
Chief International Relations Department
Captain(Navy) Vincenzo Paratore

Graphic and layout
Massimo Bilotta - Roberto Bagnato

Authors
**Claudia Astarita, Claudio Bertolotti, Claudio Catalano, Lorena Di Placido
Stefano Felician Beccari, Lucio Martino, Marco Massoni, Nunziante Mastroli,
Nicola Pedde, Alessandro Politi, Paolo Quercia**

Printed by **Typography of the Centre for Advanced Defence Studies**

Military Centre for Strategic Studies
International Relations Department
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – ROME - ITALY
tel. 00 39 06 4691 3204 fax 00 39 06 6879779
e-mail relintern.cemiss@casd.difesa.it

Closed in december 2015 - Printed in february 2016

ISBN 978-88-99468-15-6

Index - Indice

South Eastern Europe and Turkey	11
Conflicts, borders and South Eastern Europe. Turkey and the Balkans: challenges to stability in 2016	
Regione Danubiana - Balcanica e Turchia	13
Confini, conflitti e l'Europa Sud Orientale: le sfide alla stabilità di Balcani e Turchia per il 2016 <i>Paolo Quercia</i>	
Middle East & North Africa	23
The agreement for a Libyan national unity government has been reached in Rome	
Medio Oriente e Nord Africa (MENA)	25
Definito a Roma l'accordo sul governo di unità nazionale libico <i>Nicola Pedde</i>	
Sub-Saharan Africa	29
The Sahel is under attack	
Africa Subsahariana	31
Il Sahel sotto attacco <i>Marco Massoni</i>	
Russia, Eastern Europe and Central Asia	39
The role of Russia in the Syrian crisis	
Russia, Europa Orientale ed Asia Centrale	41
La Russia nella crisi siriana <i>Lorena Di Placido</i>	
China	47
The fifth plenum	
Cina	49
Il quinto plenum <i>Nunziante Mastrolia</i>	
India and the Indian Ocean	55
India and Pakistan, the (im)possible rapprochement?	
India ed Oceano Indiano	57
India-Pakistan, riavvicinamento (im)possibile? <i>Claudia Astarita</i>	

Asia - Pacific	63
Myanmar and the internal challenges after the elections	
Pacifico	
(Giappone, Corea, Paesi ASEAN, Australia)	65
Le sfide del Myanmar dopo le elezioni	
<i>Stefano Felician Beccari</i>	
Latin America	73
The Venezuelan trio: government, opposition and organized crime	
America Latina	75
Il trio del Venezuela: governo, opposizione e crimine organizzato	
<i>Alessandro Politi</i>	
European Defence Initiatives	81
UK's economic and national security: NSS, SDSR & Brexit	
Iniziativa Europea di Difesa	83
La sicurezza economica e sicurezza nazionale del Regno Unito: NSS, SDSR e Brexit	
<i>Claudio Catalano</i>	
Transatlantic Relations and NATO	93
Searching for a great strategy	
NATO e Relazioni Transatlantiche	95
In ricerca di una grande strategia	
<i>Lucio Martino</i>	

Sotto la lente - Focus

Afghan theatre	101
'New' combat role for foreign troops in Afghanistan	
Teatro Afghano	103
'Nuovo' ruolo di combattimento per le truppe straniere in Afghanistan	
<i>Claudio Bertolotti</i>	
New strategic balances	109
Transnational and asymmetric threats	
Nuovi equilibri strategici	115
Minaccia transnazionale e asimmetrica	
<i>Nicola Pedde</i>	
New strategic balances	121
Russia - Pakistan. Is this a dangerous rapprochement?	
Nuovi equilibri strategici	125
Russia e Pakistan: un riavvicinamento pericoloso?	
<i>Claudia Astarita</i>	
New strategic balances	129
The National Military Strategy 2015	
Nuovi equilibri strategici	131
La National Military Strategy 2015	
<i>Lucio Martino</i>	
Global economy	137
The growth equation	
Economia globale	139
L'equazione dello sviluppo economico	
<i>Nunziante Mastrolia</i>	
Lista degli acronimi	149

South Eastern Europe and Turkey

Paolo Quercia

Conflicts, borders and South Eastern Europe. Turkey and the Balkans: challenges to stability in 2016

EXECUTIVE SUMMARY

South Eastern Europe is the only region of Europe where the borders of the Euro Atlantic political space are expanding. But the region is other than stabilised and integrated, possible a security risk for the West. The area, although adjacent and partially integrated with the rich European Union, remains substantially poor, overpopulated by a large number of States (15), fragmented by many, newly established, borders. None of the countries of South Eastern Europe has today the same neighbours of 25 years ago. Last year, while Europe widely commemorated the tragedy of the beginning of the First World War, Serb politicians in Belgrade and Sarajevo celebrated Gavrilo Princip as a national hero, reminding us that the history of XIX century is still a divisive one and that the lessons learned can be very different.

At the same time, the inter-ethnic incidents in Macedonia and the emergence in the heart of the Balkans of a new version of radical Islam, that is rushing under the black flags of ISIS jihad, do remind us that the concerns are not only a matter of historical interpretations and that the radicalization of the national and religious identities, that brought to an end the Yugoslavian State, are still a threat to regional security. Moreover, new conflicts have exploded around the region, in Syria and Ukraine. The first one, with half a million deaths, will leave a deep mark on the future of Turkey and its geopolitical identity; the second one brings the risk of a return of a new Cold War between the West and Russia, a scenario that may directly affect security in the Balkans.

Today's problem is not that geopolitics re-took its course after we believed that the paradigm of global governance could have extended forever Europe's holiday from the history. The main problem is that the Balkans are still culturally unprepared and geo-politically unfinished to deal with such a return. And, what it may be even more worrying, is that even Western Europe seems to be culturally and militarily unprepared to take the diplomatic and negotiating initiative to address the many trouble spots that encircle her geopolitical space. Only a new reconfiguration of the European political project will offer a new model of development, integration and security to the region of South Eastern Europe. But this will hardly happen earlier than at least a five-year period. And it is also linked to numerous factors of uncertainty and several structural crisis that are undermining the same European main construction.

The same Balkan refugee crisis and the foreign fighters corridor from Europe to Syria, demonstrates how the region is a main security weak point at European Southern flank.

The next five years, a time frame were further Euro-Atlantic enlargement is excluded, will test EU political cohesion, regional security architecture and, above all, crisis management capacity vis à vis the complexities of South Eastern Europe.

Regione Danubiana - Balcanica e Turchia

Paolo Quercia

Confini, conflitti e l'Europa Sud Orientale: le sfide alla stabilità di Balcani e Turchia per il 2016

Il ritorno della geopolitica e le trasformazioni degli spazi d'integrazione euro-atlantici ad un secolo da Sarajevo e 20 anni da Dayton

L'eredità di un biennio difficile. Il biennio 2014 – 2015 è stato ricco di eventi, sviluppi e accadimenti per l'intera regione dell'Europa Sud Orientale (SEE), un'area strategica per l'Italia e per la stessa Europa ma il cui futuro geopolitico non accenna a semplificarsi, e non si intravedono *game changer* capaci di ripristinare la tela di una struttura d'integrazione regionale sempre incerta e frammentata. Anche il 2016 sarà un anno che vedrà il continuo sovrapporsi dei problemi irrisolti ormai storicizzati (quelli ereditati dal conflitto jugoslavo e quelli da un'incompleta transizione dal comunismo) con nuove criticità frutto dei conflitti più recenti esplosi al margine della regione, in Ucraina e in Siria. Il biennio 2014 - 2015, oltre ad essere stato caratterizzato da importanti sviluppi geopolitici con effetto diretto o indiretto sulla regione¹ ha rappresentato l'occasione per due importanti bilanci storici in concomitanza di due ricorrenze che hanno avuto un significato particolare per la regione: il centenario dello scoppio della prima guerra mondiale e la stipula degli accordi di Dayton che ha posto fine alla prima fase della guerra di secessione jugoslava². Prima d'identificare quali siano stati i principali accadimenti e con essi i maggiori processi in corso che rimarranno rilevanti anche nel 2016, è però opportuno ricordare quale sia l'estensione ed il significato geopolitico di questa sub-regione, che chiude il fianco Sud dell'Europa ma che, per le sue particolarità storico-politiche, al tempo stesso la condivide con due ampi ed importanti spazi strategici extraeuropei: quello euro-asiatico e quello medio-orientale.

¹ Tra i più importanti si ricordano la crisi della Crimea, il probabile abbandono russo del progetto di South Stream, le sanzioni e le contro-sanzioni tra Europa e Russia, l'instabilità e lo stallo politico in Turchia e la riattivazione del conflitto con il PKK e l'emergere di una nuova guerriglia urbana indipendentista, l'evoluzione del conflitto siriano favorevole alle forze curde e governative, la crisi della sicurezza migratoria nei Balcani occidentali e nel Mediterraneo Orientale, l'ingresso Montenegro nella NATO, il collasso finanziario e socio-economico della Grecia, gli attentati terroristici in Europa riconducibili all'ISIS e la dimensione balcanica di tale minaccia, con particolare riferimento al fenomeno dei flussi di *foreign fighter*.

² La seconda fase si compirà nel 1998 con l'intervento militare per il Kosovo e l'avvio del percorso di indipendenza che sarà raggiunto nel 2008.

Estensione e significato geopolitico della Sub-regione dell'Europa Sud-Orientale. L'Europa Sud Orientale non deve essere intesa solamente come il termine meridionale dell'Europa ma come un vero e proprio spazio intermedio tra Europa, Asia e Medio Oriente. Il suo cuore centrale è rappresentato dalle due penisole montuose e contermini dei Balcani e dell'Anatolia, ed il suo confine occidentale percorre la lunga frontiera marittima che va dal Golfo di Fiume al Golfo di Alessandretta, attraversando Adriatico, Egeo e Mediterraneo Orientale.

Il



concetto geopolitico dell'Europa Sud Orientale

Difficoltà a delimitare il limite orientale dell'Europa Sud-Orientale.

Più difficile è, invece, individuare il confine orientale dell'Europa meridionale. Teoricamente esso corre lungo il fiume Danubio ma, immettendosi, quest'ultimo, nel Mar Nero, ossia in una regione marittima "chiusa", il *limes* si disperde e si diffonde nell'elemento marittimo che ha più i caratteri di un lago che non separa i paesi del bacino³.

³ Nella parte danubiana, il confine tra Europa Sud Orientale rispetto all'Europa Centro Orientale è più facilmente identificabile, anche se da alcuni anni esso ha perso buona parte della sua rilevanza geopolitica in quanto interno allo spazio euro-atlantico e, dunque, in buona parte il suo significato era stato attenuato. Anche se l'attuale crisi migratoria sta avendo, come effetto, quello di riesumarlo, creando non pochi problemi non solo nello spazio Schengen ma anche in quello atlantico.

È proprio in questo arco più meridionale del confine esterno dell'Europa Sud Orientale che le appartenenze si fanno più "politiche" e meno "identitarie", mentre le esclusioni divengono più ambigue. Comunemente si ritiene che, nell'Europa Sud Orientale, sia inclusa quantomeno la Romania, ortodossa ma latina – e probabilmente la confinante Moldavia, ma su questo non vi è un generalizzato consenso. Con uguale certezza non è inseribile nella SEE la vicina Ucraina, anch'essa ortodossa ma slava-orientale e parzialmente russofona.

La difficoltà di trovare un minimo denominatore comune culturale, politico, geografico ed economico, su cui agganciare il concetto geopolitico di Europa Sud Orientale, è ancora più evidente ai confini più orientali della SEE. Confini che, solitamente, vengono fatti coincidere con le frontiere della Turchia mussulmana, mentre restano escluse le cristiane Armenia e Georgia, o il turcofono Azerbaijan. Ovviamente, una tale visione a macchia di leopardo del confine Sud Orientale rende estremamente problematico tentare una definizione culturale dell'Europa Sud Orientale, facendo prevalere sulle identità ed affinità geografiche e culturali i vincoli politici internazionali, sia europei che extraeuropei. Questa "delimitazione vincolata" della regione, che assomiglia ad uno *slalom* tra paletti geopolitici posti disordinatamente, ha rappresentato fino ad oggi, una delle caratteristiche determinanti nei tentativi di costruzione geopolitica dell'Europa Sud Orientale, che ha assunto la configurazione dell'appendice estrema dell'Occidente *vis à vis* un mondo esterno non integrabile, per una serie diversificata di ragioni e motivi.

Motivi che, in un modo o nell'altro, sono riconducibili all'esistenza, ad Oriente dell'Europa, di un grande baricentro alternativo e non integrabile di potenza, quello russo. Baricentro che diffonde e proietta potenza anche oltre i confini territoriali della Russia, raggiungendo anche quei paesi che Mosca ritiene rientrino nel proprio estero vicino (*blizhneye zarubezhye*).

È il caso dell'Ucraina, della Moldavia, dell'Armenia, dell'Azerbaijan e della Georgia, che pur avendo ciascuno più motivi geografici, storico o culturali per essere agganciati al concetto di Europa Sud Orientale, restano difatto esclusi dall'appartenza alla regione, o quantomeno ad una sua visione «allargata».

Ad oggi dunque, dobbiamo ritenere che l'Europa Sud-Orientale a venticinque anni dalla fine della guerra fredda, continua ad essere caratterizzata da allineamenti prodotti nel secolo scorso, così come evoluti e cristallizzati nei primi anni del post guerra fredda. Questo quarto di secolo dalla caduta del muro di Berlino non ha, sostanzialmente, modificato il vecchio approccio da cortina di ferro secondo cui "l'Europa finisce dove inizia la Russia".

Ancora oggi il principio chiave d'inclusione/esclusione geopolitica dei paesi compresi nello spazio tra Europa e Russia continua ad essere basato

sull'allineamento/disallineamento con Mosca e sul conseguente livello di dipendenza politico-strategico.

In altre parole, il processo di definizione dei confini Sud Orientali dell'Europa è, tutt'ora, imperniato, per una parte rilevante dalla logica geopolitica della guerra fredda, ad un quarto di secolo dal suo, apparente, superamento.

La sopravvivenza dell'influenza russa sulla regione dell'Europa Sud Orientale si è fatta manifesta a partire dal 2008, anno in cui gli Stati Uniti d'America e buona parte dei paesi europei hanno voluto ed avvallato l'indipendenza *unilaterale* del Kosovo, interpretando la sostanza del diritto internazionale ma soprattutto il patto tacito tra grandi potenze di non modificare con la forza le frontiere interne degli Stati. Sempre dal 2008, anche la Turchia si è avviata verso un percorso di rottura rispetto alla sua precedente postura geopolitica, spostando dall'Europa verso il Medio Oriente il suo baricentro e ponendosi, dunque, come polo d'influenza alternativo non solo verso l'Islam balcanico ma anche verso l'Islam europeo. Dal 2008, l'Europa Sud Orientale ha visto affievolirsi l'opzione geopolitica unica dell'integrazione euro-atlantica (opzione che, per un decennio, era stata di fatto l'unica possibile) ritornando ad una più complessa situazione di tre poli differenti: Bruxelles, Mosca, Ankara.

L'Europa Sud Orientale. Tra limes e macro-limes.

Uno dei motivi con cui spiegare la sopravvivenza di una parte, non trascurabile, della grammatica della guerra fredda nel post guerra fredda è rappresentato da alcuni caratteri geografici e demografici peculiari dello spazio comunemente inteso come Europa Sud Orientale, che lo caratterizzano a prescindere dai sistemi di alleanze internazionali e, forse, contribuiscono addirittura a determinarli.

Uno di tali caratteri è rappresentato da quello che potremmo definire come l'ispessimento dei confini in questa sub regione d'Europa. Al suo interno e ai suoi confini esterni il passaggio tra spazi geopolitici differenti non è demarcato da semplici e chiari *limes*, ossia "confini-linea" di carattere geografico o culturale facilmente identificabili, ma piuttosto da "confini-area", rappresentati da ampie fasce di territorio e popolazione che vanno a costituire unità geopolitiche intermedie, ossia un macro-limes, tra due o più aree geopolitiche differenti.

Queste aree-confine non sempre assumono la forma di uno Stato cuscinetto (la Georgia), ma possono assumere la forma di un confine regionale all'interno di uno Stato (la Transnistria), o di uno stato multietnico o multireligioso, ove il *limes* è infra-statuale, ossia percorre le divisioni identitarie interne (la Bosnia

Erzegovina). Possiamo dire che l'Europa Sud Orientale del 2016 conosce ancora due tipi di tali macro-limes: uno esterno, rappresentato da quella fascia di paesi compresi tra lo spazio di integrazione euro-atlantico e la Russia, ed uno interno, rappresentato dall'énclave dei Balcani Occidentali.

I macro-limes dell'Europa Sud Orientale, non dividono in modo così netto come una frontiera lineare, in quanto essi sono spazi di transizione che, spesso, ancorché ampi, distinguono ma non separano, perché le identità etniche, linguistiche, religiose e nazionali che essi contengono sono, in molti casi, identità statuali deboli, frutto di percorsi storici incompleti e contraddittori in cui, spesso, debole è la differenziazione tra ciò che è interno e ciò che è esterno. Ciò non vuol dire che non vi siano forti e caratterizzanti identità nazionali, religiose, linguistiche o etniche in questa regione. Anzi, essa ne è ricolma ben oltre il livello fisiologico a cui l'Europa Occidentale è abituata, e quasi tutte rivendicano, con forza definitoria, la propria soggettività geopolitica.

Spesso, tale vigore di creare una propria identità specifica, in realtà cela radici comuni, strette parentele e affini tratti culturali tra le nazioni che si vogliono differenziare. Non potrebbe essere altrimenti in quanto la maggioranza degli stati nazionali dell'Europa Sud Orientale odierna sono emersi tardi nella storia d'Europa, solo in vari momenti del novecento, e quasi tutti affondano le proprie radici nel crollo dei tre imperi austro-ungarico, zarista ed ottomano, al termine del primo conflitto mondiale. Questa origine ha fatto sì che le nazioni della regione sono emerse dalle contraddizioni della mescolanza di secoli di governo di spazi imperiali, ove le dinastie governavano su popoli e non su nazioni, ed avevano costruito il proprio potere in buona parte sul disconoscimento del valore politico del concetto nazionale, o addirittura della sua strumentalizzazione in maniera funzionale alla logica del "*divide et impera*". Non bisogna dimenticare che l'Europa Sud Orientale è, dunque, in primo luogo, uno spazio post-imperiale, da cui, con motivi e caratteri diversi, sono emerse, in maniera traumatica ed incompleta, prima le nazioni, spesso imperfette, e poi gli stati, spesso deboli.

Conseguenze sull'identità geopolitica dell'Europa Sud Orientale.

Queste considerazioni non sono, ovviamente, volte a sostenere che l'Europa Sud Orientale non esista come concetto geopolitico, ma mirano piuttosto a ricordare la fragilità delle basi identitarie e politiche degli Stati della regione e, quindi, della regione stessa. Ciò è importante per capire la continua gravitazione della regione verso alternativi poli d'attrazione.

Nell'ultimo ventennio, essa è stata caratterizzata da un processo di gravitazione verso un peculiarissimo (esistente?) baricentro euro-atlantico, che ha cercato

di mettere insieme frammenti geopolitici provenienti da mosaici diversi e ridisponendoli all'interno di un disegno sovranazionale di sicurezza e di integrazione economica.

Questo processo è stato condotto con un grande slancio ed entusiasmo, nel ventennio 1989 – 2008. Uno slancio parzialmente ampliato dalla percezione della debolezza politico militare della Russia e da una narrativa dominante di globalizzazione progressiva destinata a condurre il sistema mondo verso uno scenario di “fine della storia” o quantomeno di suo ammorbidimento.

Corollario di questa visione era la possibilità di debalcanizzare l'Europa Sud Orientale e di democratizzare la Turchia preservandone la sua identità secolare e mantenendo la sua postura pro-occidentale.

La convinzione di un carattere eminentemente post-statuale e post-sovrano di questi scenari ha fatto sottovalutare, a buona parte della leadership euro-atlantica e ai loro principali consiglieri strategici, le difficoltà di questi processi, la perdurante forza dei nazionalismi e la resilienza delle piccole patrie etniche, nonché l'uso anti-occidentale che l'islamismo politico turco avrebbe fatto dei maggiori spazi di libertà ritrovati.

Chi si è sorpreso di questi sviluppi ha commesso l'errore di pensare che, questa appendice dell'Europa, poteva essere facilmente inglobata o integrata in progetti geopolitici univoci ed esogeni, ignorando il carattere multi-vettoriale e pluri-identitario della regione e mettendo sotto pressione le identità nazionali, religiose, etniche e locali. Difatti, è proprio la fragilità di tali identità che, spesso, è stata una delle cause alimentatrici di nazionalismi, radicalismi, etno-nazionalismi, portati a combattersi ben oltre ogni interesse concreto, spesso diretti verso un'irrazionale esasperazione delle minime differenze e delle lievi difformità, non di rado perseguendo impossibili sogni imperiali mono-nazionali o aspirando alla costruzione di stati nazionali pur in assenza di una base socio-economica per renderli sostenibili.

Non bisogna dimenticare che, in un passato tutto sommato recente, questa stessa regione ha visto emergere, con la caduta degli imperi dopo la prima guerra mondiale, numerose *Megáli Idéa* (Μεγάλη Ιδέα), irrealizzabili progetti geopolitici simili alla *Megali Hellas*, il sogno della Grande Grecia dell'irredentismo tardo ottocentesco di Atene mirante a ricattare Costantinopoli e a ridar vita all'Impero Bizantino. Dalla Grande Grecia, alla Grande Serbia (*Velika Srbija*), alla Grande Croazia fino alla Drina (*Velika Hrvatska*), alla Grande Albania (*Shqipëria etnike*), alla Grande Romania (*Romania Mare*), alla Grande Ungheria (*Nagy-Magyarország*), molti popoli della regione hanno sognato, in un periodo o l'altro della propria storia, di creare uno spazio etnico – puro entro cui sviluppare la propria nazionalità, separandola forzatamente da quelle limitrofe. Anche la Jugoslavia, in ultima

analisi, può essere considerata l'ultima delle Megáli Idéa balcaniche, basata sul più inclusivo, ma comunque artificiale, concetto panslavista.

Come tale, anche essa ha subito il trauma, con la fine del regime autoritario jugoslavo, della frammentazione geopolitica, in maniera non dissimile da come – nello stesso spazio geopolitico – era avvenuto agli imperi che l'hanno preceduta.

In un certo qual modo, nella categoria delle Megáli Idéa si può far rientrare anche l'ambizioso e confuso disegno geopolitico soprannominato neo-ottomano, perseguito dalla Turchia a partire dal 2011 e mirante a costruire una profondità strategica ed una capacità di proiezione del *soft-power* turco in una vasta area europea e medio orientale, caratterizzata da statualità deboli, per via della dissoluzione di Stati (ex Jugoslavia) o per il crollo di regimi autoritari (Iraq, Siria, Libia, Egitto).

Tradizionalmente, l'Europa Sud Orientale ha visto concentrarsi, in una regione piuttosto piccola, un numero elevatissimo di nazionalismi etnici, spesso deboli, in quanto nati dalle ceneri di progetti geopolitici transnazionali, sproporzionati, rispetto alle risorse della regione e scarsamente legittimi quanto a sostegno popolare diretto. Questo particolare carattere di regione-laboratorio di progetti geopolitici, spesso incompiuti o insostenibili nel medio termine, si riflette, ovviamente, sulla difficoltà di identificare stabilmente i confini esterni dell'Europa Sud Orientale, anch'essi mutevoli in funzione d'intermittenti ed incostanti pressioni geopolitiche. Negli ultimi vent'anni, il processo d'espansione ad Est, dell'Europa e della NATO, ha prodotto una nuova dimensione per le frontiere Sud Orientali dell'Europa, contribuendo ulteriormente ad elaborare il processo di loro definizione, dandogli sostanza politica e facendole, di fatto, coincidere con lo spazio geopolitico dell'allargamento euro-atlantico.

La necessità di mantenere i due allargamenti, europeo ed atlantico, collegati nel definire la massima estensione verso Est del continente è stata, in buona parte, stata il frutto dell'incapacità dell'Europa di costruire una propria autonomia politica estera e di sicurezza ed in particolare nel prevenire o agire per risolvere il grave conflitto jugoslavo. Dopo Srebrenica e dopo Dayton, era evidente che l'Europa ad Est non poteva crescere, né definirsi solo come uno spazio economico privo di una dimensione di sicurezza, e pertanto il confine Sud Orientale dell'Unione veniva a coincidere con il minimo comune denominatore tra i due allargamenti occidentali, quello dell'Unione Europea e quello della NATO.

La mancata autonomia europea, nel costruire verso Est il proprio spazio geopolitico, ha prodotto due importanti corollari di cui oggi appaiono evidenti le conseguenze: da un lato ha inserito la Turchia all'interno di quello spazio e

dall'altro ne ha escluso la Russia, o quei paesi che svolgono, nei suoi confronti, la funzione di Stati cuscinetto verso l'Europa.

Questa scelta pone il problema del rapporto dell'Europa con l'Eurasia, visto che, sia la Russia sia la Turchia, rappresentano due potenziali, e forse alternative, porte d'accesso tra il continente europeo e quello asiatico.

Il principale attore della trasformazione dell'Europa Sud Orientale, dopo il 1989, è dunque rappresentato dal peculiare vettore euroatlantico. Questo duplice vettore politico-militare e politico-economico dell'Occidente ha rappresentato, per tutto il ventennio, sia il principale motore che il principale limite del suo allargamento. Ciò ha fatto sì che lo spazio geopolitico dell'Europa Sud Orientale sia restato, in questi quattro lustri, uno spazio anch'esso tuttora incompleto e debole. Evidente è l'incompletezza per quel che riguarda l'énclave dei Balcani Occidentali, così come evidenti sono le intrinseche debolezze e contraddizioni di quest'area.

Ad iniziare dalla crisi economica della Grecia – il primo Stato della regione ad accedere alla UE, quello che smentiva la teoria di un “determinismo geografico” che vedeva i Balcani necessariamente contrapposti al concetto di Europa dello sviluppo e della democrazia. Ugualmente problematico è stato, su un altro piano, il percorso di mediorientizzazione e la “deriva” neo-ottomana seguita dalla Turchia, che ha visto l'apogeo della crisi con la crescente internalizzazione del conflitto siriano. Un conflitto forse più dirompente del pur grave conflitto russo – ucraino e dell'annessione della Crimea. Siria e Ucraina, due tragiche guerre civili alle porte della SEE che, a venti anni dalla fine della guerra jugoslava, dimostrano, ancora oggi, la crisi e la debolezza della politica estera e di sicurezza comune, dell'intera Europa, e le minacce che incombono sui confini settentrionali e meridionali della regione.

Una regione che, nella sua estensione massima conosciuta – quella che include la Turchia e che con essa separa l'Europa da Asia e da Medio Oriente – comprende ben 15 Stati, una popolazione altrettanto elevata di oltre 160 milioni di abitanti ma un Prodotto Interno Lordo complessivo che è inferiore a quello delle sola Italia (2.081 miliardi \$ il PIL cumulativo dei paesi dell'Europa Sud Orientale, contro 2.144 del PIL italiano). Kosovo, Albania, Macedonia e Bosnia Erzegovina sono i paesi più poveri della regione, raggiungendo a stento i 5.000 dollari pro capite l'anno di PIL. Anche la Turchia, che rappresenta l'economia più forte del gruppo e che contribuisce a circa un terzo del PIL regionale, è sostanzialmente un paese emergente, con un PIL per abitante di poco superiore ai 10.000 \$.

Questa regione, sostanzialmente povera, ma adiacente ed integrata alla ricca Europa, è popolata da un numero elevatissimo di Stati, segnati dai molti confini

di recente formazione. Nessuno dei paesi dell'Europa Sud Orientale ha, oggi, gli stessi vicini che aveva 25 anni fa.

Per essi, il biennio 2014 – 2015 ha visto un concentrarsi di ricorrenze e di eventi davvero significativo. Se i serbi che, a Belgrado e a Sarajevo, hanno celebrato l'attentatore Gavrilo Princip, come eroe nazionale, ci hanno ricordato che non tutti hanno appreso allo stesso modo le lezioni della storia di un secolo fa, gli incidenti inter-etnici in Macedonia e l'emersione, nel cuore dei Balcani, di un nuovo Islam radicale che accorre sotto le bandiere nere della jihad siriana, testimoniano che la radicalizzazione dei sentimenti nazionali e religiosi che hanno fatto implodere lo Stato jugoslavo, sono ancora una realtà. Ai residui della Storia di 100 e 25 anni fa si aggiunge oggi il peso del presente, con il mezzo milione di morti caduti nella guerra civile siriana, conflitto che lascerà un segno profondo sul futuro della Turchia e sulla sua identità geopolitica.

Il rischio di un ritorno di una nuova guerra fredda, tra una parte dell'Occidente e la Russia, trova i Balcani impreparati e geo-politicamente incompiuti.

Ma, quel che è ancora più grave, trova un'Europa culturalmente e militarmente impreparata a prendere l'iniziativa diplomatica e negoziale per dirimere i molti focolai di crisi che le ruotano attorno. Solo una nuova riconfigurazione del progetto politico europeo potrà offrire un nuovo modello di sviluppo, integrazione e sicurezza alla regione dell'Europa Sud Orientale. Ma ciò non potrà avvenire prima di un quinquennio ed è legato ai numerosi fattori di incertezza e di crisi che stanno minando la stessa costruzione Europea "madre". Aver posposto la messa in sicurezza della regione, alla sua integrabilità nelle istituzioni euro atlantiche, si manifesta oggi come un punto di vulnerabilità della sicurezza regionale. I prossimi cinque anni, durante i quali sono da escludersi nuovi allargamenti della UE e della NATO, metteranno a dura prova la debole coesione politica, l'architettura di sicurezza della regione e, soprattutto, le capacità europee di *crisis management*.

Middle East & North Africa

Nicola Pedde

The agreement for a Libyan national unity government has been reached in Rome

EXECUTIVE SUMMARY

On December 13th, a conference on Libya has been held in Rome, eventually ending with the signature of a joint agreement among 17 countries and 4 international organizations. An immediate ceasefire has thus imposed by the international community to the Libyan factions and, in particular, to the institutional entities of Tripoli and Tobruk, binding both for the constitution of a national unity government.

The agreement signed in Rome has been then followed, on December 17th, by the signature of both government's representative in Skhirat, Morocco, ending the negotiation process and opening the new political phase in Libya.

The general enthusiasm over the agreement of Rome and Skhirat, however, should be measured within a wider and more careful analysis, effectively considering the multiple complexity of the variables on the table, without exceeding in enthusiasm.

The decision to organize a decisive conference on Libya in Rome, strongly sponsored by the United States and Italy, is primarily focusing on the need to build a central unitarian political entity, needed by the international community to open a dialogue and, above all, with whom coordinate the needs for a military intervention.

In a nutshell, thus, the Rome agreement is primarily functional to the organization of a military mission in Libya aimed at annihilating the assets of all those factions and militias who are not intending to cooperate with the new central government in Tripoli. With the multiple goal to annihilate jihadist's organizations (and among them, in particular, those who have proclaimed to be part of Isis), and also those active in illegally controlling the territory, in smuggling and human trafficking.

Two of the most evident goals for the international community, in addition to the political stability, are that of fighting the human traffickers along the coast, and to restore onshore oil and gas production.

It is thus evident a dangerous difference between the text of the agreement reached in Rome and Skhirat and the concrete goals of the document, with the evident risk, once again, to under evaluate the nature of the Libyan crisis and the difficulty to homogeneously linking the requests and the ambitions of the different local political groups.

Rome's agreement specify that both parties must compose their contrasts a national unity government in order to create, to be transformed into the recipient of the aids delivered by the international community.

The same government, however, should issue a formal request to the international community in order to set the legal basis for a military intervention, needed to restore order and legality on the ground.

Under the provisions of the agreement, an executive government will be composed by nine delegates, appointed by the Parliament. The new Parliament will be formed joining the two existing entities in Tripoli and Tobruk, and the parliamentarian's mandate will be extended for one year, with the possibility of a following yearly extension.

The former Parliament of Tobruk will be transformed into the new joint Chamber, while the former Parliament of Tripoli will become a sort of second consultive chamber. The entire process of transformation will be granted and protected by a UN Resolution.

Despite the optimism expressed by the international community, however, it cannot be ignored that the representatives of the two governments that signed the agreements in Rome and Skhirat had been also accused by some local forces not to represent the will of the majority in both contexts.

As always happens in Libya, the future institutions have been disputed by one or both parties, within a constant fight for supremacy among tribal groups, family groups and militias, since 2011 fighting for the control of the ashes of Libya.

It should not be ignored, in addition, that the Libyan crisis has been already transformed into a war among proxies, being the Libyan forces often only the terminal element of wider and well rooted external interests. In particular, the Libyan crisis is dividing the Arab world in the attempt to impose conflicting political models, within a clash on the role of the Islamist's forces already flaming the entire Middle East.

Medio Oriente e Nord Africa (MENA)

Nicola Pedde

Definito a Roma l'accordo sul governo di unità nazionale libico

Il 13 dicembre si è tenuta a Roma la conferenza internazionale sulla Libia, conclusasi con la firma di un documento congiunto firmato da 17 paesi e 4 organizzazioni internazionali. La comunità internazionale ha, in tal modo, imposto alle fazioni libiche, e soprattutto alle due entità istituzionali di Tripoli e Tobruk, di favorire un cessate il fuoco immediato e sottoscrivere un impegno per la costituzione di un governo di unità nazionale.

L'accordo raggiunto a Roma è stato quindi seguito, il successivo giovedì 17, in Marocco, a Skhirat, dalla firma tra i rappresentanti dei due governi, sancendo in tal modo il successo dell'iniziativa e l'avvio di una nuova fase politica in Libia.

L'entusiasmo complessivo per il successo ottenuto a Roma e in Marocco deve tuttavia essere misurato nell'ambito di una più ponderata analisi, che tenga effettivamente conto della molteplicità e della complessità delle variabili presenti, senza cedere troppo frettolosamente ad un entusiasmo in larga parte del tutto ingiustificato.

Cosa prevede l'accordo, e a cosa serve

La decisione di organizzare una conferenza risolutiva sulla Libia a Roma, fortemente voluta soprattutto dagli Stati Uniti e dall'Italia, ha come finalità principale quella di costituire un'entità governativa centrale con cui poter dialogare e, soprattutto, con la quale poter concordare le modalità di un eventuale intervento militare.

Senza particolari parafrasi, quindi, l'accordo di Roma è funzionale alla gestione sul terreno di una missione militare atta a colpire sul terreno gli interessi di tutte le formazioni e le milizie non intenzionate a cooperare con la nuova autorità politica centrale, con il molteplice fine di annientare le formazioni *jihadiste* (tra cui quelle autoproclamate parti dello Stato Islamico), ma anche e soprattutto quelle attive nel controllo del territorio e dei traffici illeciti, cui è direttamente ascrivibile, da una parte, il problema degli ingenti flussi migratori e, dall'altra, l'impossibilità di far tornare in produzione gli impianti *onshore* dell'industria petrolifera e gasiera libica.

È quindi evidente una pericolosa discrasia tra il testo degli accordi raggiunti a Roma e Skhirat e le finalità concrete dell'accordo, con l'evidente rischio, ancora una volta, di sottovalutare la portata complessiva della crisi libica e la difficoltà del raccordare, in modo omogeneo e duraturo, le aspettative e le

ambizioni delle numerose formazioni politiche e militari che si contendono il terreno.

L'accordo di Roma prevede la necessità, per le parti libiche, di comporre i loro contrasti entro quaranta giorni, dando quindi vita ad un governo di unità nazionale entro i primi di febbraio, verso cui convogliare gli aiuti della comunità internazionale e, soprattutto, da cui ricevere un invito ad intervenire sul terreno per ristabilire la sicurezza. L'accordo prevede la costituzione di un esecutivo composto da nove delegati, espressi da un parlamento che sarà, di fatto, composto dalla sommatoria dei due attualmente esistenti. È infatti prevista l'estensione di un anno del mandato parlamentare dei deputati libici, con possibilità di estensione per un ulteriore anno qualora dovesse risultare necessario ad assicurare la stabilità politica della nuova entità di governo comune. Il parlamento di Tobruk svolgerà, di fatto, il suo ruolo come parlamento ufficiale della Libia, mentre quello di Tripoli diventerà una sorta di seconda camera consultativa. L'intero processo sarà riconosciuto e ratificato da una risoluzione dell'ONU.

L'accordo raggiunto a Skhirat la settimana successiva, quindi, ha visto ratificare, dalle rappresentanze dei due governi libici, il testo d'accordo raggiunto a Roma con la comunità internazionale permettendo, all'inviato dell'ONU Martin Kobler di esultare al termine dell'intensa giornata di lavori. Ciononostante, non può essere sottaciuto che i rappresentanti dei due governi presenti in Marocco non godano del pieno appoggio dei rispettivi contesti istituzionali, registrandosi al contrario una pluralità di discordanze di diversa entità e misura.

Sono oggetto di discordia – come sempre in Libia – in primo luogo i nomi dei candidati proposti per la guida delle future istituzioni, nella costante lotta per una supremazia di gruppi tribali, familiari e politici che, da anni, si contendono il controllo del territorio.

Non deve essere trascurato, tuttavia, come la crisi libica sia ormai diventata, in realtà, una guerra tra *proxie*, rappresentando, le forze libiche, in tal modo, solo l'elemento terminale di interessi esterni e ben più radicati. In particolar modo, la crisi libica ha contrapposto il mondo arabo nel tentativo di imporre modelli politici contrastanti tra loro, in una diatriba sul ruolo delle formazioni islamiste che infiamma ormai buona parte del Medio Oriente.

Uno scontro di difficile soluzione che vede sul terreno contrapporsi modelli politici e soprattutto interpretazioni del ruolo politico dell'Islam apparentemente inconciliabili tra loro. Una dinamica di conflitto, inoltre, all'interno della quale si è inserita prepotentemente la variabile *jihadista*, determinando un pericoloso e del tutto nuovo sistema di equilibri e di interessi sul terreno.

Risolvere la crisi libica, quindi, significa oggi non solo favorire l'accordo delle parti in lotta sul terreno ma anche – e soprattutto – tra i molti attori esterni che in questo conflitto hanno evidenti e dichiarati interessi politici ed economici. Un complesso di fattori e variabili, quindi, ben più ampio di quello meramente trattato dalla comunità internazionale negli incontri di Roma e Skhirat, che rappresenta, in tutta la sua complessità, l'insieme delle grandi dinamiche di conflitto che interessano, oggi, il Medio Oriente.

Per quanto, quindi, non possano essere trascurati gli entusiasmi degli attori che hanno reso possibile il risultato dell'ultima negoziazione, deve essere tuttavia tenuta in debita considerazione l'assoluta fragilità del sistema nel suo insieme, senza quindi incedere in modo eccessivo in ottimismo che potrebbero ben presto essere frustrati dalla costante contrapposizione tra i gruppi locali.

Resta, infine, da risolvere la variabile del Generale Khalifa Haftar, punto di riferimento per il governo di Tobruk. Sebbene la sua carica ufficiale sia quella di capo delle forze armate, il suo ruolo è ben più ampio e pervasivo all'interno delle istituzioni riconosciute dalla comunità internazionale, svolgendo di fatto mansioni equiparabili a quelle di un Capo di Stato.

Il generale Haftar si è sempre, di fatto, opposto a qualsiasi forma di negoziato con le controparti tripoline.

Non è chiaro quale possa essere il futuro politico del Generale Haftar il quale potrebbe essere intenzionato a negoziare una "adeguata" uscita di scena.

Ipotesi di scenario

È difficile esprimere, in questa fase del negoziato, eccessivo entusiasmo.

La realtà degli equilibri politici e militari sul terreno è estremamente complessa e ben lontana dall'essere interessata dalla portata – del tutto teorica – degli accordi raggiunti in Italia e in Marocco.

L'obiettivo politico raggiunto non permette quindi di definire come avviato quel processo di stabilità istituzionale e sociale di cui la Libia ha enorme ed urgente bisogno, lasciando sul tavolo tutte le possibili variabili di crisi e tutte le possibili opzioni di fallimento.

Il territorio libico è altamente frammentato in termini di controllo, con equilibri disomogenei sul terreno e con la presenza – soprattutto – di attori in alcun modo o solo scarsamente rappresentati dalle parti che hanno siglato gli accordi internazionali.

Alle formazioni *jihadiste* che si contendono il territorio lungo la costa – e soprattutto in prossimità delle installazioni per la produzione di petrolio e gas naturale – devono essere assommate le milizie nella loro complessità.

Queste, espressione di posizioni politiche riconducibili ai due schieramenti istituzionali di Tripoli e Tobruk, ma anche spesso del tutto indipendenti, non

hanno alcun interesse all'integrazione in un sistema di unità nazionale, il cui risultato comporterebbe, per loro ed i loro vertici militari, la perdita di controllo del proprio territorio e degli enormi affari economici a questo connessi.

L'insieme delle milizie è paragonabile, di fatto, ad un complesso di regni medievali la cui capacità di generare prosperità può essere garantita solo attraverso la difesa dell'anarchia generale, senza quindi potersi ravvisare grande interesse all'assimilazione all'interno di una più ampia e certamente più dispersiva forma di aggregazione politica.

Se l'obiettivo della comunità internazionale è, quindi, quello della stabilità nazionale, questo sembra essere al momento alquanto improbabile nei termini pratici di una coesione locale, mentre se, al contrario, l'obiettivo è quello della mera creazione di una entità centrale internazionalmente riconosciuta, al fine di legittimare la richiesta di intervento militare, la strategia deve tenere necessariamente conto dell'estrema volatilità delle alleanze locali e della pericolosità di un insieme di controparti che considererà qualsiasi contingente militare quale forza di occupazione e nemico diretto dei propri interessi politici, economici e sociali.

Sub-Saharan Africa

Marco Massoni

The Sahel in under attack

EXECUTIVE SUMMARY

The major factors affecting both instability and uncertainty in this period regard Central Africa with the Burundi crisis and the Central African Republic (CAR) on the one side and West Africa and the Sahel in particular, on the other. At present, across the Sahara-Sahel band there is an ongoing confrontation between affiliates of Al Qaeda against the advance of those belonging to or ready to approach the Daesh. This explains a lot the higher frequency of the terrorist attacks perpetrated by the Al Qaeda Associated Movements (AQAM), such as the two attacks one in Mali (November 20 at the hotel Radisson Blu in Bamako, claimed by the Macina Liberation Front - FLM) and the other in Burkina Faso (January 15 in Ouagadougou, claimed by Al Mourabitoun). The French-led military operations in the Sahel – Serval before and Barkhane at present – along with the UN Mission (MINUSMA) underway in northern Mali have helped to disperse the terrorists throughout the area, letting them inevitably cross-board neighbouring countries, more precisely in northern Niger, southern Libya and in some inaccessible areas of Mali itself, such as in the Adrar des Ifoghas. While maintaining its leadership only to Algerians and fewer Mauritians, Al Qaeda recruits more and more southwards alienated individuals of those ethnic groups so far not yet included in this process, such as the Fula people, the Songhai, the Mossi and the Bambara, all settled in southern Mali, Niger, northern Nigeria and Burkina Faso. The fast spreading of these south of the Sahel branches right in the tropical savannah is a new and alarming fact that corresponds to a globalization of the African Jihadism, although still maintaining a local nature purposes according to most analysts. Boko Haram, in March of 2015 having joined the ISIS – the first African terrorist group in all Sub-Saharan Africa to have done so – since last fall has moved hundreds of his militiamen in Libya, with the aim of contributing to creating a Jihadist army for the control of Libya, before any international stabilization intervention. One of the major concerns is that a new distinct front will take form along the arc of instability of the Sahelian-Saharan fault line, able to boost its polarization and consequently to elevate the level of threat, if the Libyan ISIS binds to Boko Haram, with the theoretical goal of creating a territorial continuity between the North-East of Nigeria and the Southern part of Libya, run by Jihadist so far Non-State Actors (NSA), willing to soon turn into a State though, along the lines of what has already happened in the Middle East between Syria and Iraq because of the Daesh.

Africa Subsahariana

Marco Massoni

Il Sahel sotto attacco

I maggiori fattori d'incertezza e d'instabilità riguardano, in questo periodo, sia l'Africa Centrale, con le crisi del Burundi e della Repubblica Centrafricana (RCA), sia l'*Africa Occidentale* ed in particolare il Sahel, dove è in corso il confronto tra gli affiliati di *Al Qaida* contro l'avanzata del *Daesh*. Ciò spiega la maggiore frequenza degli attacchi, da parte dei *Movimenti Associati ad Al Qaida (MAAQ)*, quali i due attentati perpetrati in Mali (il 20 novembre 2015 all'hotel Radisson Blu di Bamako, rivendicato dal *Fronte di Liberazione di Macina – FLM*) e in Burkina Faso (il 15 gennaio 2016 a Ouagadougou, rivendicato da *Al Mourabitoun*). Ancorché associabile a questioni di politica interna, lo scorso dicembre il Presidente del Niger, *Mahmadou Issoufou*, ha affermato di aver evitato un tentativo di colpo di stato, a dimostrazione della crescente tensione registrabile in tutto lo scacchiere in questi mesi. “*Dopo aver ripreso il proprio destino in mano, i burkinabé hanno confermato il loro attaccamento ai valori democratici universali*”, secondo quanto testualmente riportato dalla dichiarazione preliminare della missione di osservazione elettorale dell'Unione Europea all'indomani delle prime elezioni libere e trasparenti della storia del *Burkina Faso*, occorse il 29 novembre 2015.

Le elezioni presidenziali e legislative si sono svolte nella calma e nella serenità e gli elettori hanno potuto esercitare liberamente il proprio voto, portando allo scranno presidenziale un uomo di consenso e di grandi relazioni, *Roch Marc Christian Kaboré*, il quale ha conseguito al primo turno il 54 per cento dei consensi rispetto al maggiore avversario politico, *Zephirin Diabré*, con il 30 per cento delle preferenze.

Il partito di Kaboré – il Movimento del Popolo per il Progresso (MPP) – non ha però ottenuto la maggioranza assoluta in parlamento quanto ai risultati delle legislative per soli nove seggi. Il 6 gennaio il neo-Presidente ha nominato Primo Ministro *Paul Kaba Thiéba*, con il difficile incarico di guidare il Paese dopo la transizione e sotto gli attacchi del terrorismo islamico.

Per questa ragione è importante notare il crescente impegno dell'Unione Europea nell'area, la quale ha nominato, lo scorso dicembre, il diplomatico spagnolo *Angel Losada Fernandez* nuovo *Rappresentante Speciale dell'UE per il Sahel (RSUE)*, in sostituzione del francese *Michel Dominique Reveyrand De Menthon*, in carica dal 2013. Tra il 2014 ed il 2015 Losada Fernandez era stato Ambasciatore per il Sahel ed Inviato Speciale per la Libia di Madrid ed in precedenza in Nigeria.

Potendosi avvalere di quasi due milioni di Euro, tra i suoi compiti istituzionali si annoverano l'implementazione della Strategia dell'UE per la Sicurezza e lo Sviluppo del Sahel, il relativo Piano d'Azione Regionale (RAP) nonché il raccordo di crescente rilevanza con gli Stati del Bacino del Lago Ciad e con gli attori regionali concernenti il Golfo di Guinea e dell'Africa Occidentale più in generale. Le operazioni militari della Francia (*Serval* prima e *Barkhane* ora) e di stabilizzazione, grazie alla Missione delle Nazioni Unite (MINUSMA), in corso nel Mali settentrionale hanno contribuito a disperdere i terroristi nel Niger settentrionale, nella Libia meridionale ed in alcune zone impervie dello stesso Mali, nel Massiccio dell'Iforas. Pur mantenendo ai propri vertici solo algerini e mauritani, Al Qaida recluta sempre più a sud presso etnie prima non incluse nel processo, quali *Peul*, *Songha*¹, *Mossi*² e *Bambara*³ ovvero gruppi umani abitanti il Mali meridionale, il Niger, la Nigeria settentrionale ed il Burkina Faso. La diffusione a macchia d'olio di queste filiali a sud del Sahel nella savana tropicale, un fatto nuovo ed allarmante, corrisponderebbe ad una globalizzazione del jihadismo africano, che però mantiene fermi i propri scopi di tipo locale secondo la maggior parte degli analisti.

Distribuzione dei principali Movimenti Associati ad Al Qaida (MAAQ)⁴ ed al Daesh nel Sahel:

Al-Mourabitun (Le Sentinelle)

Al-Mourabitun è una sigla terroristica di circa duecento uomini, guidata da Abu Bakr al-Masri e dal terrorista algerino *Mokhtar Belmokhtar*, ex leader di AQMI, risultato della fusione, nel 2013, tra MUJAO e la "*Brigata dei Firmatari col Sangue*" (*Katiba al Mulathamini*), che si prefigge l'obiettivo di unire tutti i musulmani dall'Atlantico al Nilo. Attualmente il proprio santuario si trova nel nord-est del Mali al confine con il Niger. Agli inizi del 2015 ha avuto luogo uno scossone interno davvero singolare, poiché l'ala scissionista guidata da *Adnan Abou Walid Al Sahrawi*, attiva nella regione di Menaka nel grande nord maliano, ha sancito un'alleanza con lo Stato Islamico (IS), mentre quella principale di Belmokhtar ha mantenuto fede ad Al Qaida.

1. I *Songhai* sono un insieme di popolazioni parlanti una lingua comune e stanziate fra il Mali ed il Niger lungo il corso dell'omonimo fiume.

2. I *Mossi* sono la popolazione maggioritaria del Burkina Faso di lingua voltaica dedita all'agricoltura e prima all'allevamento equino.

3. I *Bambara* sono una popolazione di lingua mande, stanziata nelle regioni dell'alta valle del fiume Niger ed islamizzata a partire dal XIX secolo.

4. MAAQ è una sigla ombrello dei gruppi affiliati ad Al Qaida, operanti nel Sahara-Sahel.

La tendenza in atto fra i differenti gruppi terroristici attivi nel Sahel, sulla falsariga di quanto starebbe accadendo in Nigeria per Boko Haram, è quella di ripartire le alleanze con il terrorismo transnazionale secondo una geometria variabile, unendosi quando con il Daesh quando con Al Qaida, a dimostrazione che il qaidismo stia cercando di non soccombere di fronte alla maggiore attrazione esercitata da parte dello Stato Islamico nei confronti del crescente multipolarismo dell'internazionale terrorista di matrice islamista in Africa come altrove.

Al Qaida nel Maghreb Islamico (AQMI)

Al Qaida nel Maghreb Islamico (AQMI) nasce come emanazione del *Gruppo Salafita per la Predicazione e il Combattimento (GSPC)* algerino, allorché, tra la fine del 2006 ed il 2007, l'emiro Abdelmalek Droukdel proclamò che avrebbe inteso estendere il campo d'azione all'intero Maghreb, creando così le condizioni necessarie a minacciare l'Europa e i suoi interessi. Lo scopo ultimo di Al Qaida nelle terre del Maghreb Islamico è instaurare un califfato islamico dall'Oceano Atlantico al Mar Rosso, approfittando della liminarietà del Sahel e dell'ospitalità del Sahara. *Al Qaeda in West Africa (AQWA)* è un'etichetta alternativa con cui talora AQMI si fa chiamare a sud del Maghreb. L'attuale leadership, con circa duecento effettivi, è esercitata dall'Emiro del Grande Sahara, *Yahya Abu al-Hammam*.

Ansar (al) Dine (“I Difensori della Fede”) o Ansar Eddine

Ansardine è un gruppo radicale tuareg, con circa cinquecento miliziani, diffusa a macchia di leopardo in tutto il Mali, ma con una maggiore concentrazione nella regione di Kidal. Nasce agli inizi del 2012 ed è guidato da *Iyad Ag Ghali*, storico leader tuareg radicalizzatosi. Gode del sostegno della potente tribù degli *Iforas*. Fu abile negoziatore per il Governo maliano anche per il rilascio di stranieri sequestrati da AQMI. Nel 2007 era stato nominato console a Jeddah, da dove cominciò a tessere legami con alcune frange pakistane, incontrando Al-Zahawiri. Ag Ghali, dopo aver boicottato l'accordo di pace di Algeri del giugno 2015 fra la piattaforma dei gruppi filogovernativi maliani ed i tuareg del Coordinamento dei Movimenti dell'Azawad (CMA) per il difficile processo di pacificazione del Mali, ha chiamato alla guerra contro la Francia. Secondo la visione strategica di Ag Ghali occorre pervenire alla suddivisione del Mali centro - settentrionale in tre aree territorialmente ed etnicamente distinte e cioè: *Kidal* ai tuareg, *Timbuctù* agli arabi, *Mopti-Sevaré* ai peul.

Avanguardia per l’Aiuto dei Musulmani in Africa Nera (ANSARU)

ANSARU è un’ala scissionista di Boko Haram, in quanto filoqaidista, particolarmente attiva in Camerun.

Boko Haram

In *Nigeria*, sebbene la nuova amministrazione Buhari avesse più volte sostenuto che avrebbe “tecnicamente” sconfitto i terroristi di *Boko Haram* entro la fine del 2015 costoro, mediante un più largo riposizionamento in Camerun, proseguono le proprie scorribande ed attacchi suicidi senza aver subito danni di rilievo. Alcuni sostengono che ora siano sulla difensiva, in analogia a quanto sarebbe accaduto agli *Shebaab* somali; sta di fatto che in entrambi i casi è prematuro parlare di sconfitta, ma forse solo di marginale e temporaneo arginamento. *Boko Haram* è una setta islamista di circa settemila effettivi, fondata da *Ustaz Mohammed Yusuf* nel 2002 a Maiduguri, capitale dello Stato di Borno nel Nord-Est della Nigeria al confine con Camerun, Ciad e Niger. Dopo aver condotto azioni terroristiche in affiliazione con gli AQAM, da marzo 2015 si è affiliato con il Daesh, divenendone il primo rappresentante ufficiale in Africa Sub-Sahariana sotto forma di sedicente Stato Islamico dell’Africa Occidentale. Il nome di Boko Haram in arabo è “*Jamà atu Ahlis Sunna Lidda’ awati wal-Jihad*” (gente dedita alla propagazione degli insegnamenti del Profeta e al Jihad), ma in lingua Hausa “boko” significa non-islamico, mentre “haram” in arabo vuol dire vietato. Pertanto la locuzione Boko Haram è convenzionalmente tradotta come “l’educazione occidentale è peccato”.

Scopo della setta è “bandire il sistema educativo occidentale”, per favorire il radicamento del fondamentalismo islamico, creando le condizioni necessarie agli scopi di Al Qaida, prima, come dimostrato dalla presenza di una cellula operativa di Boko Haram a fianco dei secessionisti dell’*Azawad*, e del Daesh, ora, con presenza in Libia accanto all’ISIL. Infatti Boko Haram, nel marzo del 2015 avendo aderito (*bay’a*) all’ISIS, prima formazione terroristica dell’Africa Sub-Sahariana ad aver fatto ciò, dallo scorso autunno ha mosso centinaia di suoi miliziani in territorio libico, allo scopo di contribuire alla creazione di un’armata jahdistica per il controllo della Libia, prima di un qualsivoglia intervento internazionale di stabilizzazione. Una delle preoccupazioni maggiori pertanto è che prenda forma un nuovo fronte unico lungo l’arco dell’instabilità della faglia sahelo-sahariana, in grado di potenziarne la polarizzazione e di conseguenza di elevarne il livello della minaccia, nel momento in cui l’ISIS libico, legandosi a *Boko Haram*, pervenga a creare una continuità territoriale fra il Nord-Est nigeriano ed il Sud libico, sulla falsariga di quanto già accaduto in Medio Oriente tra Siria ed Iraq per mano del Daesh.

Fronte di Liberazione di Macina (FLM)

Il *Fronte di Liberazione di Macina* è un gruppo salafista-jihadista affiliato ad Al Qaida. Ne è capo il predicatore *Hammadoun Kouffa*, un marabutto che ha aderito alla *Dawa*, una setta rigorista d'origine pakistana, instauratasi in Mali per mezzo dell'arrivo di alcune ONG finanziate dai Paesi del Golfo.

Lo FLM si è palesato agli inizi del 2015, strutturandosi in movimento terrorista, a causa della radicalizzazione di alcune milizie di autodifesa dei Peul (Fulbe o Fulani), etnia di pastori nomadi dell'Africa Occidentale, allo scopo di riscattarsi dal presunto predominio di altre etnie maliane, che li avrebbero emarginati, dietro il velleitario intento di ristabilire l'Impero teocratico Peul di Macina, noto con il nome di "Dina" (fede nell'Islam), che era sorto nel XIX Secolo in Mali. I principali centri furono oltre Hamdallaye, la capitale, Timbuctù, Mopti, Djabali, Djenné e Segou. Fondato sulla sharia, la legge islamica, l'impero di Macina fu un vero Stato islamico *ante litteram* nello scacchiere.

Il FLM, che agisce in una zona franca tra le regioni settentrionali e l'attuale capitale del Mali, Bamako, intende estendere l'insurrezione jihadista nelle regioni meridionali del Mali, stringendo alleanze con gruppi di fulani radicalizzatisi, specialmente in Burkina Faso, in virtù della prossimità di scopi con la *Katiba Khalid Ibn Walid*, conosciuta anche con il nome di *Ansar Eddine Sud*, capeggiata da *Suleiman Keita* dell'etnia dei *malinke*. La maggior parte dei componenti del FLM (circa duecento) proviene dalle fila del MUJAO, mentre altri da Ansar Eddine di *Ag Ghaly*.

Movimento per l'Unicità e il Jihad in Africa Occidentale (MUJAO)

Il *Movimento per l'Unicità e il Jihad in Africa Occidentale* ovvero *Movimento Monoteista per il Jihad in Africa Occidentale* – *Jamat Tawhid Wal Jihad Fi Garbi Afriqqiya* – è una costola dissidente di AQMI, nato nell'autunno 2011 e guidato dal mauritano Mohammed Ould Kheirou. È composto anche da ciadiani, tuareg e nigerini. Per il sequestro di Rossella Urru, la cooperante italiana rapita presso i campi sahwari di *Tindouf* in Algeria, avrebbe chiesto un riscatto di vari milioni di euro.

Stato Islamico in Libia

È una formazione capeggiata da *Abu al-Mughirah al-Qahtani*, che dispone di circa cinquemila uomini.

Per il rafforzamento del coordinamento regionale il 20 novembre nella capitale ciadiana, *N'Djamena*, i Capi di Stato del *G5 – Sahel* (Burkina Faso, Niger, Mauritania, Mali e Ciad) hanno annunciato la creazione di una *Forza Regionale Congiunta*; i dettagli della notizia riguardano la realizzazione di una

scuola regionale di guerra in Mauritania che sarà operativa già quest'anno, il lancio di una compagnia aerea regionale, la costruzione di una ferrovia regionale e la soppressione dei visti tra i cinque Stati, aggiungendovi di fatto il Ciad, dato che gli altri già ne giovano, in quanto membri della Comunità degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO-ECOWAS). Evidentemente tutti questi sono i prodromi di una nuova organizzazione sub-regionale africana, che colmi i vuoti di potere nel Sahel.

Per quanto riguarda l'*Africa Centrale*, Pierre Nkurunziza, il Presidente del Burundi, dove sono state intanto scoperte le prime fosse comuni, ha esortato la popolazione a rivoltarsi contro la ventilata ipotesi dell'invio di truppe dell'UA di peacekeeping, per porre fine alle violenze in corso, additando la forza d'invasione e di occupazione, sostenendo che la comunità internazionale debba rispettare l'indipendenza del Burundi e le sue frontiere. Egli ha inoltre aggiunto che, l'invio di una missione di pace, si giustifica solamente quando vi sono due forze belligeranti che si accordano su una d'interposizione, ma che questo non sarebbe il caso, dal momento che in Burundi esisterebbe soltanto un problema di sicurezza e che non sarebbe una questione politica, in quanto questa si sarebbe risolta con le elezioni di luglio. A causa del veto di Russia e Cina, a novembre scorso al Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite non era stato possibile l'invio di caschi blu nel Paese. Pur in assenza del nulla osta del CdS, l'Unione Africana aveva, comunque, votato a metà dicembre il dispiegamento della *Missione Africana di Prevenzione e di Protezione in Burundi (MAPROBU)* con una forza di cinquemila uomini, con il mandato di: prevenire il deterioramento della sicurezza, monitorarne l'evoluzione e dare conto degli sviluppi sul terreno; contribuire alla protezione della popolazione civile minacciata; creare le condizioni, per facilitare il dialogo inter-burundese in ottemperanza degli *Accordi di Arusha per la Pace e la Riconciliazione in Burundi*, i quali erano riusciti a consentire la condivisione del potere politico fra *Hutu* e *Tutsi* a seguito della guerra civile che ebbe luogo tra il 1993 ed il 2006, con trecentomila vittime e un milione di profughi; favorire il disarmo delle milizie e degli altri gruppi illegali ed assicurare la protezione delle personalità politiche sotto minaccia.

Nel contempo un ex ufficiale dell'Esercito burundese, il Colonnello *Nshimirimana*, ha diffuso la notizia della sua volontà di rovesciare con la forza il regime di Nkurunziza avendo costituito, a tal proposito, una sua milizia dal nome *Forze Repubblicane del Burundi (FRB)*, che raggrupperebbe molti oppositori del Presidente. A pochi giorni dall'inizio dell'anno giubilare, dal 25 al 30 novembre 2015, il Papa si è recato per la prima volta in Africa, visitando *Kenya*, *Uganda* e *Repubblica Centrafricana (RCA)*.

Il 29 novembre ha aperto la Porta Santa della misericordia nella Cattedrale di *Bangui*, la capitale centroafricana, per poi incontrare la comunità islamica locale nella moschea centrale, donando un significato profondo al messaggio di pace esplicitato da *Bergoglio* attraverso questo viaggio apostolico in un continente che conta circa duecento milioni di cattolici.

Inoltre il 14 febbraio *Faustin Archange Touadéra* ha vinto al secondo turno le elezioni presidenziali nella *RCA*, con l'obiettivo di riportare alla normalità il martoriato Paese, che era stato retto da istituzioni transitorie a seguito della guerra civile esplosa nel 2013. Prosegue non senza difficoltà nel contempo il delicato processo di disarmo, smobilitazione e reintegro (*Disarmament, Demobilization and Reintegration - DDR*) delle numerose milizie che hanno messo a ferro e fuoco l'ex colonia francese. Per di più prosegue l'operato del mediatore internazionale, il Presidente della *Comunità Economica degli Stati dell'Africa Centrale (CEEAC-ECCAS)*, mentre la locale missione ONU – la *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)* – agisce in sempre maggiore sinergia con la *EU's Military Advisory Mission in the Central African Republic (EUMAM RCA)*, per il ripristino delle *Forze Armate Centro Africane (FACA)*. Relativamente all'*Africa Orientale*, il *Sudan* e la *Somalia* hanno seguito l'*Arabia Saudita*, interrompendo le relazioni diplomatiche con l'*Iran*, a dimostrazione dell'influenza dei finanziamenti delle petromonarchie, sul Corno d'Africa e della Turchia, in Somalia. Ricordiamo che poche settimane prima della crisi fra Iran e Arabia Saudita, quest'ultima aveva lanciato la *Grande Alleanza Sunnita* contro il Daesh, che per la parte africana comprende i seguenti Paesi: Marocco, Mauritania, Tunisia, Libia, Egitto (Nordafrica); Senegal, Guinea, Costa d'Avorio, Sierra Leone, Togo, Benin, Mali, Niger, Nigeria, Ciad, Sudan, Gibuti, Gabon, Comore, Somalia (Africa Sub-Sahariana). Il 20 ottobre 2015 l'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Federica Mogherini*, si è recata presso la sede dell'Unione Africana (UA) ad Addis Abeba, in Etiopia, occasione in cui ha incontrato la Presidente della Commissione dell'UA (AUC), *Nkosazane Dhlamini Zuma*. Si noti che mai prima di lei un Alto Rappresentante aveva visitato l'AUC, prova della crescente attenzione rivolta all'Africa Sub-Sahariana dalla comunità internazionale e dalle istituzioni europee.

Costretti a riparare dalla Siria e dall'Iraq in Libia, alcuni importanti comandanti in capo del Daesh stanno lasciando l'Asia per l'Africa; in pari tempo un cospicuo quanto eterogeneo numero di Foreign Fighters sta seguendo la medesima direttrice libica, creando così le condizioni affinché, sempre più combattenti africani, possano più facilmente convergere nel Sahara

e nel Sahel, dove è in procinto di configurarsi la più importante linea del fronte pan-islamista.

Lungo l'arco d'instabilità saheliano è oramai acclarata la possibilità di un conflitto maggiore contro l'intervento occidentale per la stabilizzazione della Libia. La posta in gioco è alta e ne sono consapevoli sia la corrente filoqaidista sia quella pro-ISIL: la prima facendo leva sulle rivendicazioni locali quindi con un approccio tattico, laddove la seconda sulla globalizzazione del jihadismo dunque di tipo strategico. Quale prevarrà?

Russia, Eastern Europe and Central Asia

Lorena Di Placido

The role of Russia in the Syrian crisis

EXECUTIVE SUMMARY

After the beginning of the Russian air campaign in Syria (30th September 2015), the interests of Moscow have further clarified and consolidated. Several signs show that the Russian support to Bashar al-Assad regime is accompanied by the desire to gain international credibility and strategic spaces in the Middle East, in order to remain in the region beyond the time horizon- whatever it will be - of the current crisis. Russia has decided, therefore, to overcome its condition of isolation -due to the sanctions imposed by the European Union, the United States and their Western allies for the annexation of Crimea and the support to the separatist regions of eastern Ukrainian (Donetsk and Luhansk) -by exploiting its good relations with Damascus, in order to obtain strategic advantages. Briefly, Moscow expects to accrue its international role, so that it could be recognized as a global power and play on other tables with renewed credibility. Anyway, the shooting down of a Russian SU24 by Turkish aviation broke the partnership between Ankara and Moscow and made even more complex the alliances framework on the ground in Syria.

The deep economic crisis affecting Russia represents on one hand a limit to military intervention in Syria, on the other, an incentive to seek elements which could be beneficial, in order to support the recovery. In this overall picture, there are also the Russian operations led in Syria, which highlight the difficult sustainability in the medium term (unless major cuts in State spending), even though, in the long term, they could lead to advantages in pipelines route, from the strategic positions gained in Syrian Kurdistan. Initially, the Russian intervention in Syria could be considered as the positive input to reconsider the effectiveness of multinational military efforts (at least in coordination with Moscow, if not in partnership), but the cooling in relations with Ankara moves away this goal and makes the times for the solution of the crisis unpredictable, while the long-term goals of Russian intervention are clarified.

Russia, Europa Orientale ed Asia Centrale

Lorena Di Placido

La Russia nella crisi siriana

Il quadro dell'intervento russo.

Dall'inizio della campagna aerea russa in Siria (30 settembre 2015), gli interessi di Mosca si sono ulteriormente consolidati. Da diversi segnali si evince con ancora maggiore chiarezza che, all'appoggio netto al regime di Bashar al-Assad, si accompagna la volontà di guadagnare spazi strategici nel quadrante mediorientale, per una permanenza che vada oltre l'orizzonte temporale della crisi in atto (qualsiasi esso sia) e consenta di guadagnare una credibilità internazionale.

La Russia ha ritenuto, quindi, di poter superare la condizione di isolamento in cui si è trovata con le sanzioni imposte da Unione Europea, Stati Uniti e altri alleati occidentali per l'annessione della Crimea e il sostegno ai separatisti delle regioni ucraine orientali di Donetsk e Lugansk, capitalizzando su pregresse posizioni di vantaggio, ovverosia le buone relazioni con Damasco, per ottenere posizioni strategiche di lungo termine. Inoltre, Mosca ritiene di poter maturare un ruolo internazionale che le permetta di giocare anche su altri tavoli con una rinnovata credibilità da potenza globale.

La cornice entro la quale si è delineato da un punto di vista pattizio, l'intervento russo in Siria, trova come precedenti storici il Trattato di Amicizia tra l'Unione Sovietica e la Repubblica Araba di Siria (8 ottobre 1980) e gli Accordi tra quest'ultima e il ministero della Difesa della Federazione Russa, entrambi a fondamento ideale dell'Accordo di Damasco del 26 agosto 2015.

È quest'ultimo a regolare i termini - tenuti segreti, tuttavia, fino al mese di gennaio 2016 - che disciplinano l'attuale presenza russa in Siria. L'accordo ha durata illimitata, ma ciascuna delle parti può recedere unilateralmente, presentando una notifica scritta, a partire dalla data di presentazione della quale, la parte ha un anno di tempo per lasciare le strutture occupate e rimpatriare uomini e dotazioni. L'Accordo stabilisce: l'inviolabilità delle basi concesse in utilizzo a Mosca, alle quali le autorità siriane hanno accesso solo dietro espresso consenso delle controparti russe; l'immunità civile per il personale delle forze russe e per i danni causati nelle operazioni; per eventuali danni a terzi, sarà la Repubblica Araba di Siria ad assumersi ogni responsabilità. In virtù di tale Accordo, che consente un raggio di manovra decisamente esteso, la Russia ha avviato le circa 6 mila incursioni aeree (calcolate alla fine di gennaio) a supporto delle operazioni di terra condotte dalle forze armate del presidente Bashar al-Assad contro le milizie di

opposizione al suo regime, utilizzando come base aerea quella di Hmeimin (situata nella provincia occidentale di Latakia).

La crisi con la Turchia e il riposizionamento delle basi

L'abbattimento di un SU24, da parte dell'aviazione di Ankara, ha determinato una ulteriore complicazione del quadro delle alleanze nel teatro siriano.

Dopo diverse segnalazioni turche di sconfinamenti russi nello spazio aereo nazionale e altrettanti avvertimenti di una possibile reazione da parte di Ankara, il 24 novembre 2015 un velivolo russo, con a bordo due piloti, è stato abbattuto in prossimità del confine siriano. Le autorità turche hanno parlato della annunciata reazione al culmine di una serie di intollerabili violazioni dello spazio aereo, mentre per Mosca si è trattato di una ingiustificata "pugnalata alla schiena" da parte di un partner certamente non più affidabile.

La prima reazione da parte russa è stata quella di interrompere ogni rapporto diplomatico e commerciale con Ankara, introducendo sanzioni economiche che sono andate a colpire un volume di scambio annuale di 31-34 miliardi di dollari, investimenti reciproci di circa 10 miliardi di dollari, oltre al ritorno al regime dei visti e alla sospensione dei voli diretti (di primaria importanza per il flusso di 4,4 milioni di turisti russi che annualmente si recano in Turchia e per gli 8 mila russi proprietari di beni immobili in Turchia). Su tutto, ha dominato, infine, la decisione di sospendere il progetto Turkish Stream, il gasdotto che avrebbe sostituito, con la sua direttrice anatolica, l'analogo South Stream, abbandonato nel 2014 per l'incompatibilità con le politiche energetiche dell'Unione Europea, accresciuto a seguito del ruolo assunto dalla Russia nella crisi ucraina.

Avendo rinunciato a una direttrice sud-europea per i transiti di gas, Mosca si è concentrata su percorsi alternativi, in particolare, quello del gasdotto North Stream (in costruzione, collegherà Viborg, al confine russo-finlandese, con Greifswald, città tedesca sul Mar Baltico, in virtù di accordi preliminari che risalgono al 2006) e, in prospettiva, la regione curda del nord-est siriano, dove sarebbe in predicato per la collocazione di una nuova base aerea.

Benché smentita dal ministero della Difesa russo, quest'ultima informazione è stata riportata da diverse e numerose fonti internazionali (anche turche), che descrivono un rafforzamento della presenza russa in quell'area, a maggioranza curda e assira, a cui dovrebbe fare seguito, a breve, l'apertura di una nuova base. Qualora confermata, una simile eventualità determinerebbe il coronamento di un doppio successo per Mosca, che guadagnerebbe una postazione importante, per ragioni sia militari sia energetiche, poiché si trova lungo una consolidata direttrice di transito per le *pipeline*.

Un ulteriore rafforzamento dell'alleanza tra Russia e curdi non fa che aggravare la dicotomia con Ankara, dati i pessimi rapporti tra questa e i curdi.

Oltre che un colpo importante alle politiche di Ankara, il rafforzamento strategico della Russia, nell'area curda della Siria, costituisce anche un ulteriore elemento a favore di Assad (anch'egli alleato dei curdi), il tutto a detrimento del proposito originario di promuovere un'azione condivisa contro il comune nemico del jihadismo internazionale, concretizzato nello Stato Islamico.

Ne deriva una esasperazione ulteriore delle diverse aspirazioni e interessi delle forze antijihadiste operative sul teatro siriano, a detrimento di un possibile tavolo negoziale sulla crisi.

Gli attacchi alla Russia

Nonostante la crisi con la Turchia abbia mostrato che gli interessi strategici e di politica energetica prevalgono, per la Russia, rispetto allo scopo originario di promuovere una coalizione antijihadismo, gli attacchi eclatanti dei quali è rimasta vittima successivamente all'avvio della campagna aerea in Siria dimostrano che la lotta all'estremismo resta, comunque, obiettivo non certo di secondo piano. La minaccia posta dagli estremisti nord caucasici, infatti, risulta ancora del tutto attuale e persino più articolata rispetto al passato.

Il 31 ottobre 2015, i 224 passeggeri di un aereo in volo dal Mar Rosso verso San Pietroburgo sono rimasti vittima dell'esplosione del velivolo per un ordigno improvvisato. L'esito delle perizie sull'esplosivo e le dinamiche dei fatti sono giunti in concomitanza con gli attacchi di Parigi del 13 novembre, a sottolineare una comunanza tra le minacce alla sicurezza di Russia ed Europa occidentale.

Il 30 dicembre 2015 un gruppo di militanti ha attaccato il sito turistico della fortezza di Naryn-Kala, a Derbent, nel Daghestan, uccidendo una persona e ferendone altre dieci, tra personale di sicurezza e turisti. Si è trattato di un obiettivo diverso rispetto ai soliti presi di mira dai militanti del Caucaso del Nord, solitamente concentrati su forze di sicurezza, sedi istituzionali e imam moderati. In questi ultimi casi, il terrore si è calato sul contesto turistico, sul suolo russo e all'estero, con un facile richiamo ai fatti di Tunisia del 2015.

D'altro canto, anche da un punto di vista numerico, la minaccia jihadista resta del tutto presente. Nel mese di gennaio 2016, le autorità russe hanno reso noto che, complessivamente, sarebbero 2900 i cittadini russi partiti per la Siria per unirsi allo Stato Islamico o alle milizie affiliate ad Al-Qaeda; di questi, 889 sarebbero rientrati in patria, 198 uccisi, mentre altri 1600 sospetti affiliati dello Stato Islamico sarebbero sotto indagine.

La sostenibilità economica dell'intervento russo

La crisi economica che sta interessando la Russia rappresenta, da un lato, un limite all'intervento militare in Siria e, dall'altro, un incentivo a ricercare spazi di vantaggio per sostenere la ripresa e mantenere elevata la spesa militare.

Nel 2015 il PIL ha registrato un valore decisamente negativo, -4%, e sempre su valori negativi dovrebbe attestarsi anche nel 2016 (-1%); una modesta ripresa dovrebbe palesarsi nel 2017, con un +1% ipotizzato dagli analisti del Fondo Monetario Internazionale. Nel 2015, il deficit di bilancio è stato del 2,6%, ma il dato risulta costituire in realtà una approssimazione per difetto, se si considera che è stato calcolato con un prezzo medio del petrolio stimato a 50 dollari al barile, mentre il prezzo nell'anno è stato di circa 20 dollari inferiore. Perché si realizzi il pareggio di bilancio, occorrerebbe un rialzo a 80 dollari al barile. A dicembre 2015 le riserve in valuta estera e oro ammontavano a 319,39 miliardi di dollari, mentre a gennaio dello stesso anno erano di 327,431 miliardi dollari. Inoltre, la crisi economica ha fatto sì che, a differenza degli anni precedenti, la Russia sperimentasse un accresciuto fenomeno migratorio, con circa 400 mila unità in uscita dal Paese, a fronte delle 30-40 mila degli anni precedenti. Le spese militari hanno raggiunto, nel 2015 in Russia, i 50 miliardi di dollari e su tali volumi dovrebbero, tuttavia, rimanere nei prossimi anni.

Le operazioni russe in Siria si inseriscono in tale quadro di insieme, evidenziandone la difficile sostenibilità già nel medio periodo, a meno di importanti tagli alla spesa dello Stato.

Secondo i dati diffusi dalla società di intelligence IHS, le sortite aeree russe (all'incirca 6 mila dall'inizio della campagna fino a gennaio 2016) costerebbero circa 710 mila dollari al giorno in spese per gli aerei (12 mila dollari ciascun volo), per gli elicotteri (3 mila dollari a volo), per le munizioni (750 mila dollari) e per il personale (1500-2000 uomini, 440 mila dollari), ai quali si aggiungono 200 mila dollari per il supporto navale, 250 mila per quello logistico e per le comunicazioni.

Analisi, valutazioni e previsioni

Alla fine di gennaio, l'Istitute for the Study of War rileva che l'intervento russo ha significativamente cambiato la situazione sul terreno, consentendo ad Assad importanti vittorie nelle aree di Aleppo, Latakia, Dera'a e facendogli guadagnare una posizione negoziale migliore dopo aver sofferto, nella prima metà del 2015, numerose perdite a Idlib e a Homs, rispettivamente a causa delle forze dell'opposizione e dello Stato Islamico. Gli obiettivi, secondo la stessa fonte, sarebbero stati in larga parte civili (soprattutto a Raqqa), piuttosto

che postazioni strategico-militari, avvalorando, quindi, che scopo principale dell'intervento sia stato e rimanga il sostegno all'alleato siriano piuttosto che la condivisione della comune lotta al jihadismo transnazionale dello Stato Islamico.

Ora, con la verosimile occupazione di una nuova base aerea in un'area a maggioranza curda al confine con la Turchia, tale ipotesi risulta avvalorata, e rende ancora più complesso il quadro delle fazioni e delle alleanze sul terreno, rendendo conseguentemente più difficile la costituzione di un tavolo negoziale per il superamento crisi.

Se all'intervento russo in Siria si poteva attribuire il positivo input a riconsiderare l'efficacia degli sforzi militari, almeno in coordinamento con Mosca se non in partnership, con la rottura dei rapporti con Ankara l'obiettivo di un'azione multinazionale efficace si allontana ancora di più, rendendo imprevedibili i tempi di soluzione della crisi. In tale quadro, si chiariscono, piuttosto, gli obiettivi di lungo periodo della Russia, che torna a collocarsi nello spazio mediorientale per rimanervi al di là delle mere necessità legate all'intervento militare pro-Assad.

Eventi

• **Nuova Strategia di Sicurezza per la Federazione Russa.** Il 31 dicembre 2015, il presidente russo Vladimir Putin ha firmato la nuova Strategia di Sicurezza, che sostituisce la precedente che risale al 2009. Il testo riflette le posizioni maturate da Mosca a partire dalla crisi ucraina ed evidenzia come le politiche di Stati Uniti ed Alleanza Atlantica vengano percepite quali principali minacce alla sicurezza nazionale. Ciononostante, Mosca si dichiara ancora interessata a sviluppare dialogo e buone relazioni con i due principali interlocutori occidentali, a condizione che vengano rafforzati accordi per: il controllo degli armamenti; misure di fiducia reciproca; non proliferazione delle armi di distruzione di massa; cooperazione nella lotta al terrorismo; risoluzione dei conflitti regionali. La preconditione resta, soprattutto, che ogni rapporto maturi in condizioni di assoluta parità e con il riconoscimento alla Russia del ruolo di potenza globale.

• **Perenne crisi sui pagamenti del gas tra Russia e Ucraina.** Benché le relazioni commerciali con la Russia siano di fatto azzerate, l'Ucraina cerchi vie di approvvigionamento energetico alternative a quelle russe e Mosca abbia in costruzione attraverso il Mar Baltico gasdotti che escludono i transiti attraverso l'Europa orientale, permangono ancora spazi di diatriba con Kiev relativi al pagamento delle forniture di gas del 2015.

Il 19 gennaio, Gazprom ha chiesto all'Ucraina il pagamento di 2,5 miliardi di dollari per il saldo del 2015, da effettuare entro la fine di gennaio, per non rischiare di essere citata in giudizio presso una corte londinese.

• **Nuovo primo ministro in Moldavia.** Dopo mesi di proteste di piazza e falliti tentativi di insediare un nuovo esecutivo, il 20 gennaio Pavel Filip, membro del filo europeista Partito Democratico, ha assunto l'incarico di primo ministro. Le proteste contro la corruzione della classe di governo sono tuttavia proseguite nei giorni successivi, per chiedere nuove elezioni.

• **Grave quadro economico in Ucraina.** Il 28 gennaio, la Banca Centrale Ucraina ha più che dimezzato le previsioni di crescita per il 2016, dovute a varie cause, tra le quali spiccano il calo dei prezzi delle materie prime e un nuovo embargo sui prodotti alimentari ucraini imposto dalla Russia a partire dal primo gennaio 2016, seguito all'approvazione da parte di Kiev di un patto di associazione politica e libero scambio con l'Unione Europea. Pertanto, anziché un valore del 2,4%, ipotizzato a novembre 2015, gli analisti prevedono un aumento del PIL dell'1,1%.

China

Nunziante Mastrolia

The fifth plenum

EXECUTIVE SUMMARY

In this paper the author argues that the Fifth Plenum may be considered a chapter of the reform plan outlined by the Third Plenum, which can be considered the real political manifesto of Xi Jinping. Indeed, with the Fifth Plenum China has officially scrapped the one-child policy, and will allow every couple in China to have two children. Moreover, China will build a true welfare state system, necessary, on the one side, to treat the social question plaguing the country and on the other side to promote the economic transition, from an export and investment-driven growth to a consumption- and innovation-driven growth.

Consequently, in order to boost internal consumption, Chinese authorities have to decrease the high household savings rate. Indeed, Chinese people are worried about costs of health care, education and old-age pensions and because they are “unsure about how much these costs might change over time, they respond by saving more”. This is the reason why “Beijing has spent billions of dollars improving health care, expanding a pension program, building schools, and hiring teachers in rural China”. Chinese authorities believes that a comprehensive Welfare State system will make Chinese people less worried about the future and may persuade them to spend more and save less. In this perspective, the Fifth Plenum decided to “extend old-age insurance to its full population. (...) State-owned capital will be used to augment the existing social security fund. (...) Nearly 200 million Chinese are yet to be included in the country's old-age insurance scheme”. Moreover, the communique vowed that “China will implement the critical illness insurance system in full scale”, suggesting that this insurance will also be rolled out to the entire population.

However, this social policy and the Welfare state system are a useful tool to increase the CCP consensus, on the contrary the economic and institutional reform enumerated by the Third Plenum reform plan might decrease the CCP ability to control the Country. Indeed, the wider will be the space and the role of the private sector, the more narrow will be the role and the power of the State-owned enterprises (SOE), that is to say that the ability of the political power to control the economic sphere and the civil society will be eroded.

This is the reason why, after two years, the Third Plenum reform plan is not going forward. According to Houze Song “reform is happening very slowly, if at all, in the real economy.

Month after month, China's state-owned enterprises (SOEs) are accumulating more debt while making less profit. Yet the recent SOE reform document gives no clear indication of an overhaul comparable to the SOE reform in the late 1990s. On the contrary, bolstering SOEs and strengthening the Party's control over SOEs are now the top goals". Moreover, Arthur R. Kroeber sustains that "pace of reform this year was inconsistent".

Hence, it is impossible to disagree with Ian Johnson when he writes that "The only area where the government has shown real creativity has been in coming up with new ways of legitimizing its rule—diversions from the real issues facing the country. (...) Rather than significant innovation, Xi's overriding goal seems to be preserving the ossified system he inherited when he came to power in 2012. Fundamentally this means state control over most of the economy and society".

In conclusion, it is possible to argue that the main goal of Xi Jinping reforms is to strengthen his grip on the Party's structure, and the Party's power inside China's society, letting aside those economic, political and social reforms that might erode the leadership of the CCP.

Cina

Nunziante Mastrolia

Il quinto plenum

Con il Terzo Plenum nel 2013 Xi Jinping aveva messo nero su bianco quello che appariva come il manifesto politico della sua presidenza, vale a dire una serie di riforme in senso liberale, che, da una parte avrebbero dovuto dare una reale e concreta applicazione ai principi e agli istituti previsti dalla Costituzione cinese - e questo può essere considerato l'aspetto più istituzionale del programma di riforme; dall'altra si prospettavano una serie di riforme che avrebbero dovuto dare maggiore spazio al mercato ed alla società civile, per trasformare completamente la struttura dell'economia cinese.

In questa prospettiva, il Quarto Plenum, che si è tenuto nel 2014, può essere considerato un approfondimento di un aspetto particolare, rispetto ai temi posti nel corso del Terzo Plenum, vale a dire l'aspetto istituzionale ed in particolare la questione del governo della legge, della separazione dei poteri, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura.

Ora, il Quinto Plenum, che ha il compito di tracciare le linee guida per il tredicesimo piano quinquennale, viene a soffermarsi sull'altro grande macro settore individuato nel 2013, vale a dire le questioni economiche e sociali, la maggiore autonomia del mercato rispetto agli interventi del potere politico e un maggiore protagonismo della società civile, al fine di garantire un continua crescita assicurata dalle innovazioni in campo scientifico e tecnologico.

Il welfare state cinese

Quanto deciso dalla leadership cinese nel corso del Quinto Plenum va inserito nel più ampio quadro della nuova politica economica cinese. L'idea di fondo è quella di far cambiare pelle all'economia cinese, mutando radicalmente il suo modello di sviluppo, passando da una crescita trainata dalle esportazioni e dagli investimenti pubblici (soprattutto in infrastrutture) ad un modello trainato dai consumi interni e dall'innovazione tecnologica, che può garantire la produzione di beni e servizi nuovi e, almeno in teoria, posti di lavoro ad "alto valore aggiunto" e quindi a salari crescenti.

Andando più nello specifico, sono essenzialmente due le leve utili a far aumentare i consumi interni, la prima è quella di ridurre il tasso di risparmio delle famiglie, la seconda è quella di aumentare i salari. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il trend è in continua crescita: i salari in Cina sono cresciuti in media del 12% l'anno a partire dal 2001. Più complessa la questione per quanto riguarda il tasso di risparmio.

In media, infatti, le famiglie cinesi risparmiano il 40% del proprio reddito. Sono svariati i fattori che spingono le famiglie a risparmiare così tanto, tuttavia è possibile porre l'accento su alcuni elementi.

In sintesi, i cittadini cinesi risparmiano per la pensione, per potersi pagare le cure mediche, per garantire una buona istruzione ai propri figli e, per chi ha dei figli maschi, vista la disparità di genere che vi è nel paese (130 uomini per 100 donne), garantire loro una dotazione finanziaria utile per poter vincere la competizione per sposarsi, come sostengono nei loro studi Shang-Jin Wei e Xiaobo Zhang¹.

Se così stanno le cose è chiaro che, un modo per far ridurre la propensione al risparmio, delle famiglie cinesi, ed incrementare i loro consumi è quello di fornire con fondi pubblici ciò che essi sono ora costretti a pagarsi privatamente, vale a dire sanità, pensioni ed istruzione.

Ed in questo senso, negli ultimi anni, sono andate le iniziative in campo sociale della leadership cinese, aumentando gli investimenti per la costruzione di un servizio sanitario nazionale, i fondi per l'istruzione e gli interventi in ambito pensionistico.

In questo ambito il Quinto Plenum ha preso importanti decisioni, sia sul fronte delle pensioni di anzianità che su quello sanitario. Per quanto riguarda la riforma pensionistica, come si legge in una nota dell'agenzia stampa Xinhua, "China will extend old-age insurance to its full population. (...) State-owned capital will be used to augment the existing social security fund. (...) Nearly 200 million Chinese are yet to be included in the country's old-age insurance scheme". Circa la questione delle politiche sanitarie, come si legge nel comunicato finale che è stato diffuso dopo la chiusura dei lavori del Quinto Plenum, "China will implement the critical illness insurance system in full scale". A fine settembre 2014 erano 650 milioni i cittadini cinesi che potevano far ricorso ad una assicurazione medica in caso di malattie gravi. L'obiettivo delle autorità è tuttavia quello di assicurare una tale copertura sanitaria a tutta la popolazione. Sono iniziative importanti, anche se la sostenibilità finanziaria di tali provvedimenti potrebbe essere a rischio nel lungo periodo visto il calo demografico e il rallentamento della macchina economica cinese. Importanti perché, come si è detto, sono un punto essenziale del processo di transizione economica; perché rappresentano la fine di quel paradigma economico di stampo neoliberista che dagli anni di Deng Xiapoing ha imperversato in Cina, producendo sì uno spettacolare sviluppo economico ma anche polarizzazioni economiche, sociali e regionali (tra aree rurali ed urbane).

1. A tale proposito si veda Shang-Jin Wei, "Why Do The Chinese Save So Much?", Forbes, 2 febbraio 2010.

L'idea di Deng era che l'arricchimento di pochi avrebbe trainato l'arricchimento di tutti, che, cioè, per usare la terminologia cara ai neoliberisti, la ricchezza prima o poi sarebbe sgocciolata verso il basso.

Tuttavia, tali aspettative si sono realizzate solo in parte, il che ha prodotto una vera e propria questione sociale che preoccupa la leadership del Partito.

A tale riguardo, i provvedimenti adottati, che vanno nel senso della creazione di un vero e proprio stato sociale cinese, rappresentano la cura più efficace nei confronti di quella questione sociale che, in Cina, rischiava di intaccare seriamente le basi sociali del consenso del PCC nel paese. Va infatti sottolineato che i disagi sociali, cui qui si è fatto riferimento, sono in cima, insieme alla questione ambientale, alle preoccupazioni dei cittadini (73,3% contro 73,7%), come risulta da un sondaggio condotto da Xinhua.

Ciò significa che l'espansione ed il consolidamento del Welfare State cinese potrebbe andare di pari passo con l'espansione ed il consolidamento del consenso del PCC.

Mercato ed innovazione

Diametralmente opposta la questione per quanto riguarda la maggiore autonomia del mercato e la crescita trainata dall'innovazione. Anche in occasione del Quinto Plenum, infatti, la leadership del PCC ha insistito sulla necessità di fare dell'innovazione tecnologia (prodotto della libera ricerca scientifica) il motore della crescita economica cinese. Le autorità, inoltre, si sono assunte il compito di coltivare l'innovazione e lo spirito imprenditoriale. A tal fine il PCC si impegna, come si legge nel comunicato finale, a garantire una migliore “allocation of resources including labor, capital, land, technology, and management”.

Il che, poi, significa ridurre le ingerenze, *via* imprese di Stato, della mano pubblica nella allocazione dei fattori della produzione, al fine di promuovere un raddoppio del prodotto interno lordo, entro il 2020, rispetto ai livelli del 2010. Il che vuol dire mantenere un tasso di sviluppo del 6,5% l'anno.

Quest'ultimo è, infatti, uno degli obiettivi che il PCC si è posto per poter fare della Cina, entro il 2021, anno del centenario della fondazione del Partito comunista, una società “moderatamente prospera”, per usare le parole della stampa ufficiale.

Tuttavia, è improbabile che tale obiettivo possa essere raggiunto visto il continuo rallentamento della crescita economica. Rallentamento che è dovuto essenzialmente al fatto che la leadership cinese, che pur nel corso di questi anni ha individuato correttamente le riforme di cui il paese ha bisogno, sta nel concreto incontrando grandi difficoltà nel dare piena applicazione a quelle

riforme anche a causa di ostruzioni che provengono dall'interno stesso del Partito.”

In questo senso si può dire che le riforme istituzionali prospettate in occasione del Terzo e del Quarto Plenum non hanno ancora visto la luce.

L'idea che i principi e gli istituti previsti nella Costituzione cinese, in particolare la separazione dei poteri e la centralità del Congresso del popolo, possano acquisire una maggiore autonomia rispetto al Partito comunista, sembra totalmente tramontata. Allo stesso modo sembra essere sparita dall'agenda politica l'idea di istituire un organo per il controllo della legittimità costituzionale, una vera e propria corte costituzionale che avrebbe significato la creazione di un meccanismo automatico per la reale applicazione dei principi liberali presenti nella Costituzione.

Ancora, nonostante qualche intervento sul fronte di una maggiore liberalizzazione del settore finanziario, rischiano di rimanere di fatto lettera morta le riforme prospettate in ambito economico. Mentre, il forte interventismo che le autorità politiche hanno mostrato per frenare il terremoto borsistico dell'estate 2015 ha creato sfiducia tra gli investitori internazionali. Allo stesso modo, l'imperativo di alimentare lo spirito imprenditoriale, una vivace società civile ed un mercato creativo, appare in contrasto la magnitudo della campagna anti-corrruzione lanciata da Xi Jinping che, se da un lato sta rafforzando l'immagine del Partito presso l'opinione pubblica cinese, dall'altra sta provocando incertezze e timori all'interno del mercato e della società civile.”

In questo senso, la campagna anticorrruzione avrebbe il fine di contrastare coloro che potrebbero costituirsi quale contro-potere intermedio, autonomo ed indipendente, rispetto alla leadership del Partito. Va sottolineato che l'eliminazione dei poteri intermedi potrebbe anche portare alla restaurazione di un potere assoluto da parte della leadership del Partito e del suo attuale vertice Xi Jinping, che, dopo aver posto fine ad una gestione collegiale della cosa pubblica e del Partito, pare aver consolidato nelle proprie mani un potere senza precedenti.

Tuttavia proprio questa possibile tendenza assolutistica sarebbe in totale contrapposizione rispetto a ciò di cui il paese ha realmente bisogno. Non solo, la forza sempre maggiore assunta dall'attuale leadership, l'assenza di poteri intermedi in grado di frenare l'assolutismo politico e il restringersi degli spazi di autonomia della società civile e del mercato potrebbero compromettere il raggiungimento di quegli obiettivi che pure la leadership politica ha posto.

In altre parole, più il potere del PCC si fa assoluto più irraggiungibili diventerebbero quelle mete di una economia innovativa e di una società civile in grado di produrre quella creatività che dovrebbe trainare la crescita del paese.

In altri termini il PCC sembra agire, almeno in particolari ambiti, in maniera opposta rispetto agli obiettivi che esso stesso ha posto.

Analisi, valutazioni e previsioni

Con il dispiegarsi dell'azione politica di Xi Jinping si fa sempre più chiara e marcata una contraddizione che sembra contraddistinguere la linea della sua amministrazione, vale a dire l'enfasi con cui si pongono degli obiettivi politici che appaiono in contraddizione con la struttura istituzionale che, di fatto, governa il paese, e cioè l'autocrazia del PCC.

Promuovere il primato degli organi costituzionali, non può che significare una *diminutio* del potere del PCC; porre l'obiettivo di una maggiore autonomia del mercato e di un allargamento della sfera di indipendenza della società civile, non può che tradursi in una riduzione del perimetro di libertà d'azione del PCC. Ed è proprio questo che spiega perchè, tutto un insieme di riforme, come quelle che si sono definite in precedenza di tipo istituzionale e quelle di tipo economico, segnano il passo. Quelle riforme, infatti, data la struttura politica del paese, non possono essere realizzate, senza un presumibile indebolimento dell'autocrazia del PCC.

Al contrario, quelle riforme che possono aumentare il consenso del PCC, come la riforma pensionistica e quella sanitaria, procedono speditamente e fanno registrare significativi successi.

Tuttavia i vantaggi di queste riforme sociali, sebbene importanti, potrebbero rivelarsi limitati nel tempo, se la crescita economica continuerà a rallentare e i problemi demografici non dovessero essere risolti.

In quel caso semplicemente non ci sarebbero né le risorse umane né quelle finanziarie per mantenere in vita lo Stato sociale cinese.

Diventa allora necessario, a questo punto, porsi la domanda: come è possibile che l'attuale leadership politica ponga degli obiettivi che sono l'uno l'antitesi dell'altro, come può convivere il rafforzamento di poteri del PCC con la necessità di dare maggiore autonomia alla società civile?

Alla luce della storia cinese, la risposta potrebbe essere la seguente: Xi Jinping è l'ultimo esponente, in ordine di tempo, del movimento dell'Autorafforzamento, quell'esperimento erodiano (per usare la terminologia di Toynbee) che ha come obiettivo il rafforzamento della struttura istituzionale di tipo autocratico cinese con l'innesto di elementi tecnologici, economici e culturali che sono stati prodotti, nei secoli, da una struttura istituzionale di tipo liberal - democratico.

Nella visione di Xi Jinping, l'idea di combattere nelle università cinesi la diffusione dei valori occidentali è compatibile con l'idea di dare maggiore autonomia al mercato; l'idea di aumentare i controlli sulla stampa per impedire

il diffondersi di critiche al Partito è compatibile con l'idea di una comunità scientifica che produca innovazione tecnologica.

E' l'idea, cioè, che una società possa essere suddivisa a compartimenti stagni e che non vi sia nessuna connessione tra le libertà politiche (in parte negate) e le libertà economiche (in parte concesse). Eppure, così facendo, si voltano le spalle a secoli di riflessioni che hanno dimostrato (in particolare Luigi Einaudi) come è il pluralismo politico che garantisce il pluralismo economico così come senza pluralismo economico non vi può essere pluralismo politico.

Per concludere, non si può che concordare con Ian Johnson quando scrive che “L'unica area in cui il governo ha mostrato una certa creatività è stata quella di rafforzare gli strumenti necessari alla sua legittimazione, il che è cosa del tutto diversa dal fronteggiare i problemi del paese. (...) Piuttosto che introdurre innovazioni significative, il principale obiettivo di Xi Jinping sembra quello di preservare il sistema ereditato quando è arrivato al potere nel 2012. Il che vuol dire il persistere del controllo statale sulla economia e sulla società”.

India ed Oceano Indiano

Claudia Astarita

India and Pakistan, the (im)possible rapprochement?

EXECUTIVE SUMMARY

While the rest of the world is busy talking about Isis and how to find a better strategy to stop terrorism, India and Pakistan Ministers of Foreign Affairs have (unexpectedly) decided to meet in Islamabad to discuss about peace and security.

The Indian Minister Sushma Swaraj and her Pakistani counterpart Sartaj Aziz met, in early December, in the first official visit of an Indian Minister in Pakistan of the last three years. Many analysts commented this meeting with scepticism, assuming that nothing much would have changed after that.

However, this paper claims that the fact that the Minister of Foreign Affairs was “ chosen ” to relaunch a constructive dialogue with Pakistan confirms Modi’s interest in re-engaging the country. That being said, since the last 12 months of bilateral relations have been characterized by an unprecedented rise in tensions and distrust, this meeting seems to have been arranged to prepare the ground for Modi’s very first visit to the country, which has already been scheduled for July 2016, on the edge of the next SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) gathering.

Four issues can be identified as the ones that are most negatively influencing Indo-Pakistan relations. Afghanistan, where both India and Pakistan are trying to strengthen their own relations, with New Delhi accusing Islamabad of fomenting terrorist groups and intervening in the whole country just to make it even more unstable. Kashmir, a contended region on which both countries claim sovereignty. In this case, while Pakistan sets as a precondition to any dialogue with India the fact that Kashmir does not even appear on the agenda, India seems more inclined to accept the current status quo as a compromise.

Unfortunately, this solution is less transparent than it appears, as it remains ambiguous on Indian real intentions on Chinese claimed portions of Kashmir. The third issue is the trial of the seven terrorists accused of involvement in the Mumbai attacks of 2008, a trial that Pakistan has been delaying for years. Finally, the role of the army in Pakistan is also a problem for India, as so far this can be claimed as the group who mostly contributed to preventing both countries from making any step-forward in their relations.

This paper argues that the latest meeting between the two Ministers of Foreign Affairs has the potential to stop the impasse at least in some of these areas. They actually agreed to resume high-level peace talks which stalled in 2012.

However, while India remained very cautious asking Pakistan “only” to allow greater commercial interaction, liberalise visa regimes, grant transit rights to traders between Delhi and Kabul, and stamp out militant groups which it believes Pakistan has fostered to destabilise Kashmir and Afghanistan, Islamabad decided to put much more at stake. The country not only assured the Indian side that it would have taken steps to expedite the early conclusion of trials of those accused of involvement in the Mumbai attacks, but it also encouraged more solid discussion about Kashmir.

It remains to be seen what will happen next, that is how often the two leaders will meet and what will they put on their agenda. However, we are still months away from the July 2016 meeting, and both countries have plenty of time to prove they are committed to ease bilateral and regional tensions. In case they will succeed, they will actually offer Narendra Modi and Nawaz Sharif the chance to officially re-launch Indo-Pakistani relations.

India ed Oceano Indiano

Claudia Astarita

India-Pakistan, riavvicinamento (im)possibile?

Mentre il mondo discute di terrorismo e di come mettere a punto una strategia più efficace per contrastare l'avanzata dell'Isis, India e Pakistan annunciano, a cavallo tra novembre e dicembre, in maniera piuttosto improvvisa, l'intenzione di organizzare un incontro al vertice di alto livello.

Detto fatto: con la "scusa" di partecipare alla quinta edizione della conferenza "Heart of Asia", un simposio dedicato alla discussione delle sfide in materia di sicurezza su cui è chiamata a confrontarsi l'intera regione, organizzata proprio a Islamabad, il Ministro degli Esteri indiano Sushma Swaraj è volata nella capitale pakistana, incontrando a margine della conferenza, il suo omologo Sartaj Aziz. Quest'ultimo ha successivamente annunciato che il ministro indiano approfitterà della sua permanenza in Pakistan per incontrare anche il Premier Nawaz Sharif. Da notare che si tratta della prima visita di un Ministro degli Esteri indiano in Pakistan in tre anni.

Non solo, a pochi giorni di distanza da questo incontro, rappresentanti dei due paesi si sono confrontati a Bangkok proprio per "parlare in maniera franca e costruttiva di terrorismo, pace, sicurezza, distensione e soprattutto Kashmir", o almeno questo è ciò che è stato enfatizzato dai comunicati diramati dopo il colloquio del 6 dicembre scorso.

Per quanto tanti analisti abbiano manifestato la propria sfiducia relativamente ai possibili esiti di questo incontro, convinti che il destino dei rapporti tra India e Pakistan non verrà stravolto da un colloquio a porte chiuse tra i Ministri degli Esteri dei due paesi, ci sono tanti validi motivi che inducono a pensare che si tratti di qualcosa di molto diverso da un semplice incontro di cortesia.

Anzitutto, il fatto che sia stata Sushma Swaraj a recarsi in Pakistan, e non Narendra Modi, è importante. Sushma Swaraj è il Ministro degli Esteri indiano e, in quanto tale, ha tutti i titoli per intavolare un eventuale negoziato di pace con Islamabad. Tuttavia, da quando è stato eletto, nel 2014, il Primo Ministro Modi l'ha "sostituita" in moltissime occasioni.

Questa volta, invece, ha preferito farsi da parte. Facile intuire perché: dopo aver teso la mano al Pakistan invitando il Primo Ministro Nawaz Sharif alla sua stessa cerimonia di insediamento a maggio 2014, dimostrando l'interesse indiano a un dialogo trasparente e costruttivo con tutti i leader della regione, l'ennesima rottura totale delle comunicazioni tra le due nazioni l'ha probabilmente indotto oggi ad agire con maggiore cautela, ovvero ad entrare in scena (se escludiamo un veloce incontro tra i due leader in occasione della

Conferenza di Parigi sul clima di inizio dicembre) solo quando il Pakistan avrà dimostrato di essere davvero intenzionato a risolvere alcuni dei contenziosi aperti con l'India.

Anche la rapidità con cui l'incontro è stato organizzato nasconde un velato ottimismo. E' indubbio che, nonostante il congelamento dei rapporti ufficiali, le diplomazie dei due paesi non abbiano mai smesso di sforzarsi per mantenere almeno un canale di comunicazione aperto. Allo stesso tempo, è realistico immaginare che siano stati proprio gli ultimi attacchi messi a segno in Europa dagli uomini dell'ISIS a creare nuovi spazi per rilanciare un dialogo costruttivo tra New Delhi e Islamabad, visto che il terrorismo islamico rappresenta una minaccia concreta per entrambi i paesi.

Prima di parlare di quello che sta succedendo, e anche per capire meglio la portata degli interessi legati a questa improvvisa e inattesa apertura, è importante ripercorrere le tappe più importanti delle vicende che, negli ultimi mesi, hanno permesso quell'escalation di tensioni che ha bloccato ogni tentativo di cooperazione.

Dopo vari tentativi di riavvicinamento (che, tuttavia, non sono mai sfociati in alcuna iniziativa concreta), ad aprile 2015 la scelta di Islamabad di liberare, su cauzione, Zakiur Rehman Lakhvi, il terrorista accusato di essere la mente degli attentati di Mumbai del 2008, ha infastidito non poco l'India, spingendola a condannare la scelta come irrispettosa per New Delhi e per la memoria delle vittime del massacro di sette anni fa.

Quando Modi è salito al potere, pur avendo sottolineato che questi due paesi non potranno continuare all'infinito ad alimentare una spirale di ostilità e violenza che, in fin dei conti, danneggia entrambi, ha autorizzato l'esercito indiano a non piegarsi più a quello pakistano, invitandolo quindi a smettere di chiudere anche più di un occhio di fronte alle loro incursioni non autorizzate nel Subcontinente. Eppure, pochi mesi dopo "l'affronto Lakhvi", il Primo Ministro indiano è tornato su posizioni più concilianti accettando, all'inizio di luglio, l'invito del suo omologo pakistano a recarsi a Islamabad, l'anno successivo, in occasione di un summit regionale della Saarc, l'Associazione dell'Asia del Sud per la Cooperazione Regionale. Da notare che, se Modi manterrà la parola data, quella di luglio 2016 sarà la prima visita ufficiale del Premier in Pakistan. Se oggi questo incontro resta possibile, fino a qualche tempo fa le probabilità che venisse effettivamente organizzato erano state di fatto annullate. Questo perché Islamabad, dopo essersi espressa in favore del dialogo, aveva posto due condizioni inaccettabili per rilanciarlo: la necessità di raccogliere più prove per riaprire il processo contro i sospettati degli attacchi di Mumbai 2008 e l'eliminazione della questione Kashmir dall'agenda dei

lavori, per questo e per qualsiasi altro incontro tra rappresentanti indiani e pakistani.

Uno sgarbo interpretato dall'India come tentativo di far passare l'idea che il problema Kashmir non potesse che avere una "soluzione pakistana"¹.

Dopo l'apertura di luglio, e sempre per responsabilità del Pakistan, i due paesi hanno fatto un nuovo passo indietro ad agosto, quando un incontro tra i consiglieri della sicurezza è stato cancellato con pochissimi giorni di preavviso proprio per evitare che venisse affrontato il problema Kashmir. Ad ottobre, altri meeting sono stati annullati dopo che il Pakistan ha accusato l'India di una serie di sconfinamenti lungo la Linea di Controllo che separa il Kashmir pakistano (circa un terzo del territorio) da quello indiano.

Da quel momento in poi non c'è più stata nessuna comunicazione ufficiale tra le due capitali, fino a quando questo pericoloso silenzio è stato sciolto dall'annuncio del viaggio della Ministra Sushma Swaraj a Islamabad.

In questo intricatissimo scenario, i nodi da risolvere con urgenza sono almeno quattro.

1) Afghanistan.

I rapporti che entrambi i paesi hanno, nel tempo, costruito con Kabul rappresentano un problema a livello di relazioni bilaterali. Da un lato perché gli stessi afgani accusano Islamabad di favorire e sostenere, direttamente e indirettamente, le infiltrazioni di gruppi di talebani sul loro territorio. Dall'altro perché il Pakistan ha, in più di un'occasione, accusato l'India di essersi immischiata nella questione "Afghanistan" senza avere il diritto di farlo, dal momento che il primo tende a considerare il paese come una sorta di proprio cortile di casa. E' evidente come, per New Delhi, sia fuori discussione l'essere esclusa dalla gestione dell'Afghanistan (paese verso cui, tra l'altro, ha orientato numerosi investimenti proprio per costruire un rapporto di fiducia, volto a garantire la stabilità in un'area così problematica), sia il rimanere impassibile di fronte alla minaccia terrorista che arriva dal Pakistan, di cui a sua volta continua ad essere vittima.

¹ India e Pakistan si sono scontrati militarmente per ben tre volte negli ultimi sessant'anni, e due di queste guerre sono state combattute in e per il Kashmir. Nella regione (su cui entrambi i paesi reclamano la sovranità ma che di fatto è stata divisa in due parti amministrative dall'uno e dall'altro paese) vige un accordo di cessate il fuoco che risale al 2003 e che è stato violato più volte da entrambe le parti. L'India accusa da anni il Pakistan di sostenere gruppi di ribelli separatisti musulmani che operano nella porzione indiana del Kashmir, e pur avendo prove sufficienti per sostenere questa accusa il Pakistan continua a negare ogni forma di coinvolgimento e ad accusare l'India di aver in più occasioni cercato di fomentare piccole rivolte nel Kashmir pakistano.

2) Kashmir.

Il Pakistan da sempre esclude categoricamente la possibilità di portare avanti un dialogo costruttivo con l'India, visto che quest'ultima pretende l'inserimento in agenda della questione "Kashmir", un problema in merito al quale Islamabad non vuole confrontarsi. Sulla questione Kashmir, infatti, New Delhi si è sempre mostrata più conciliante di Islamabad.

Se la prima sembra disposta ad accettare l'attuale *status quo*, per il Pakistan anche una minima cessione di un territorio che ritiene gli appartenga di diritto è fuori discussione. Tuttavia, nel tentativo di fornire un quadro più obiettivo degli equilibri del Kashmir, i toni concilianti di New Delhi non vanno travisati. Lo "*status quo*" che l'India è disponibile a preservare include, infatti, anche i territori del Kashmir al momento controllati dalla Cina: le montagne del Karakorum (che Islamabad ha volontariamente ceduto a Pechino nel 1963) e l'Aksai Chin, territorio la cui sovranità Cina e India si contendono da anni. Quindi, se per il Pakistan ottenere il controllo del Kashmir significa anche aiutare la Repubblica popolare a risolvere uno dei tanti contenziosi territoriali che non ha ancora chiuso, per l'India mantenere lo *status quo* implicherebbe ottenere il riconoscimento ufficiale della propria sovranità su una porzione di territorio più ampia di quella attuale.

3) Processo Mumbai 2008.

Sono sette i presunti responsabili degli attentati di Mumbai del 2008 che attendono di essere giudicati in Pakistan. Se per l'India è inaccettabile che il loro processo stia durando così a lungo, il Pakistan ha sempre trovato ottime scuse, come l'assenza di prove sufficienti per giudicare gli imputati, per evitare di chiuderlo.

4) Il potere dei militari in Pakistan.

A prescindere dalla genuinità dei tentativi di dialogo iniziati da Islamabad, è certamente vero che la maggior parte delle stroncature non sia arrivata da New Delhi quanto dallo stesso esercito pakistano. Quella dei militari è ancora una classe molto forte nel paese, e per dimostrarlo basta citare un paio di prese di posizioni che, da sole, sono sufficienti a far saltare qualsiasi tipo di compromesso. Ad esempio, non mancano gli ufficiali pakistani che sostengono che il paese "non possa fare a meno di sostenere i gruppi talebani in Afghanistan, in quando ha bisogno del loro appoggio per contrastare la crescita dell'influenza cinese nel paese", o quelli che difendono il nuovo programma di ammodernamento delle capacità nucleari nella nazione, programma duramente condannato anche dagli Stati Uniti, definendolo "necessario a controbilanciare l'ascesa dell'India in Asia del Sud".

Analisi, valutazioni e previsioni

Dopo l'annuncio del vertice di inizio dicembre, è stato il Ministro degli Esteri pakistano, Sartaj Aziz, il primo a sottolineare alla stampa quanto l'incontro tra i due Ministri a Islamabad rappresentasse "un nuovo inizio", reso possibile "dall'eliminazione di ciò che aveva reso improponibile il dialogo per mesi". Un approccio positivo subito condiviso anche dalla Ministra indiana, che già in aeroporto ha sottolineato di essere volata a Islamabad per portare un messaggio di pace, "che aiutasse i due paesi a rafforzare i propri legami e a fare qualche passo avanti".

Anche le dichiarazioni rilasciate a conclusione dell'incontro possono essere valutate con lo stesso ottimismo. India e Pakistan si sono, infatti, trovati d'accordo a rilanciare colloqui di pace di altissimo livello, rimasti congelati per ben tre anni. Troppo poco, commentano alcuni analisti, ma anche l'unica mossa possibile, se si vuole mantenere un approccio pragmatico nell'analisi delle relazioni bilaterali tra i due paesi.

I due ministri, vedendosi, non solo hanno interrotto un ciclo di non-comunicazione che durava ormai da più di un anno, ma di fatto hanno gettato le basi per iniziare ad organizzare l'incontro tra i rispettivi primi ministri già in calendario per l'estate del 2016. Se il vertice di dicembre si fosse concluso in un nulla di fatto, le probabilità di vedere partecipare i massimi rappresentanti di India e Pakistan al prossimo meeting SAARC sarebbero state minime, e questo avrebbe avuto ripercussioni negative non solo sugli equilibri di pace in Asia del Sud, ma anche sul contributo di queste due nazioni alla campagna globale anti-terrorismo.

Allo stesso tempo, se sbloccare l'*impasse* era considerato l'unico reale risultato che avrebbe potuto essere raggiunto, va riconosciuto che i due Ministri degli Esteri non si sono accontentati di questo. Anche se l'agenda dei futuri incontri che li vedrà coinvolti non è ancora stata definita, i due rappresentanti si sono scambiati promesse importanti, ed è stato soprattutto il Pakistan a dimostrare di essere pronto a impostare questa nuova collaborazione su basi più solide. L'India si è "limitata" a fare richieste generiche, evitando quindi di avanzare pretese formali sulle quattro questioni chiave su cui i due governi si contrappongono, pur chiamandole in causa, indirettamente, tutte. New Delhi ha, quindi, puntato sul potenziamento delle transazioni commerciali transfrontaliere, sulla liberalizzazione dell'attuale regime dei visti, ha chiesto che le venga garantito il diritto di transito sulla tratta New Delhi-Kabul, e ha spinto per una lotta più serrata ai gruppi di militanti che si sono formati in Pakistan e che, fino ad oggi, sono stati coinvolti in azioni di destabilizzazione sia in Kashmir che in Afghanistan.

Il Pakistan, probabilmente per dimostrare la propria serietà, si è sbilanciato molto di più.

Non solo ha evitato di formulare richieste esplicite, ma ha anche dato la sua parola sul fatto che il processo per i sette terroristi accusati di aver organizzato gli attentati di Mumbai arriverà presto a una conclusione e ha ribadito che, la questione Kashmir, sarà al centro dei futuri colloqui di pace.

E' troppo presto per provare anche solo a immaginare quando i due Ministri si incontreranno la prossima volta, con che frequenza si parleranno e quali saranno le prime questioni ad essere messe in agenda. Tuttavia, è indicativo il fatto che se inizialmente l'idea che tra questo incontro e quello tra i due Premier sarebbero trascorsi circa sei mesi, quindi un periodo di tempo più che sufficiente per permettere sia a New Delhi sia a Islamabad di dimostrare la rispettiva serietà, affidabilità, e volontà di trovare soluzioni concrete ai loro problemi, il fatto che a fine dicembre Narendra Modi abbia deciso di fare un "visita a sorpresa" a Nawaz Sharif per il compleanno di quest'ultimo che, a sua volta, lo avrebbe accolto non negli uffici della capitale ma nella sua abitazione di Lahore, confermano non solo che nel corso degli ultimi incontri la volontà di far fare un salto di qualità alle relazioni tra i due paesi fosse diventata una priorità per entrambe le parti, ma anche che il prossimo futuro potrebbe riservarci ben altre sorprese, e tutte positive.

Nonostante il destino dei rapporti tra India e Pakistan sia ancora pieno di incognite, è impossibile negare che sia stato fatto un grande passo avanti rispetto al silenzio intriso di tensione e violenze cui ci avevano abituati.

Asia - Pacific

Stefano Felician Beccari

Myanmar and the internal challenges after the elections

EXECUTIVE SUMMARY

On the 8th of November an historical election took place in Myanmar. After nearly 20 years of manipulated elections and tight military rule, the National League for Democracy (NLD) – a Burmese opposition party led by Aung San Suu Kyi – won the last polls with an impressive amount of votes. Surprisingly, the current president Thein Sein acknowledged defeat and congratulated the NLD leader. Aung San Suu Kyi, born 70 years ago and Nobel prize winner in 1991, is the icon of Burmese struggle for democracy. Daughter of one of the founders of modern Burma, general Aung San, she has been imprisoned for many years, especially after the elections of 1990, decisively won by the NLD. After that result, the ruling military elite refused to hand over the power, and put Aung San Suu Kyi under house arrest. During the last 25 years Aung San Suu Kyi basically spent her life far from the open political arena, run by the military authorities and the (then) ruling pro-military party, the Union Solidarity and Development Party (USDP). These years of forced exile transformed the leader in a political refugee in her own country, reinforcing her stance as a steadfast advocate for human rights, in Myanmar and abroad: for many sectors of the Burmese society (and for the international opinion) she is an icon of the struggle against the military regime. The recent openings in Burmese politics and the last elections of November 2015 provided a perfect occasion for the NLD and its leader: the results were astonishing. The NLD secured nearly the 80% of the votes, gaining a solid majority and crushing both the USDP and many local and ethnic small political parties. Is it the beginning of democracy in Myanmar? It is too early to forecast the result of the current Burmese political transition: many questions need to be answered and many issues need to be solved before affirming that Myanmar is firmly pointing towards "democracy". The main open issues in Myanmar today can be roughly divided in two fields, the "neutral" and the "critical" ones. The "neutral" issues can be identified in three main factors: the current parliamentary transition, the role of ethnic minorities/groups and the economy. The victory of the NLD has been impressive, but the newly elected members of the parliament do not have such a strong political or administrative background; on the other side the challenges that Myanmar is facing are huge, so the NLD should be very careful in managing the transition. The ethnic diversity of the country is another element that should not be forgotten, even if the ethnic political parties did not score well in the elections.

Finally, economy, after many years of stagnation, is slowly moving, even if many stakeholders are now dubious of the future intentions of the NLD. The "critical" issues are the role of Aung San Suu Kyi as leader of the NLD, the difficult situation of the Rohingya (a Muslim minority severely oppressed) and the role of the military in the current government. Some of these questions do not have an easy solution.

How the NLD will deal the (numerous) ethnic issues open in Myanmar? Is the NLD leadership ready to rule the country? Who is going to be the next president of Myanmar (Aung San Suu Kyi is barred from this position)? Is the military ready to pass the baton to the newly elected civilian authorities? The current situation is still uncertain.

Pacifico (Giappone, Corea, Paesi ASEAN, Australia)

Stefano Felician Beccari

Le sfide del Myanmar dopo le elezioni

L'8 novembre la popolazione birmana si è recata alle urne fra paure e speranze, con l'ambizione – esplosa poi in gioia popolare dopo i risultati – di “voltare pagina” nella storia del paese, abbandonando gli oltre cinquant'anni di dittatura militare in favore di una vera e propria democrazia. La vittoria della National League for Democracy (NLD) guidata dalla paladina della democrazia birmana, Aung San Suu Kyi, ha sbaragliato sia il partito di governo uscente, il Union Solidarity and Development Party o USDP (ma in realtà controllato dai militari) sia molti altri partiti più piccoli di dimensioni locali o rappresentanti di gruppi etnici. Sembrerebbe, quindi, che il Myanmar si possa avviare lentamente verso la democrazia: in realtà, però, sono molte le ombre interne che ancora aleggiano sul futuro della nuova Birmania.

L'8 novembre 2015 le elezioni politiche in Myanmar (noto anche come Birmania) hanno costituito uno dei principali eventi nella storia del paese: dopo anni di elezioni strumentalizzate e asservite all'élite militare, per decenni al potere, ora i cittadini del Myanmar hanno avuto la possibilità di gestire in maniera più trasparente ed aperta il loro processo elettorale nazionale.

Nonostante le paure, le predizioni negative ed i possibili timori di brogli, violenze o tensioni, il processo elettorale è stato ordinato e pacifico, e ha consegnato alla *National League for Democracy* di Aung San Suu Kyi una schiacciante vittoria, ovvero oltre l'80% dei voti. E' l'inizio della democrazia in Myanmar? Nonostante l'entusiasmo popolare ed il comprensibile apprezzamento della comunità internazionale, la strada da percorrere per l'antica Birmania è ancora lunga e, come spesso capita nella Storia, non è detto che una schiacciante vittoria di un partito guidato da un *leader* carismatico – proprio come Aung San Suu Kyi – sia capace di cambiare anni ed anni di dittatura, né tantomeno sanare pericolosi conflitti interni, come alcuni ancora aperti nel paese.

Le elezioni di novembre 2015: verso un nuovo assetto politico?

La Birmania, antica colonia britannica, uscì dalla Seconda Guerra Mondiale in condizioni molto difficili: fu teatro di grandi scontri fra alleati e giapponesi, e guadagnò l'indipendenza dalla Gran Bretagna, precedente potenza colonizzatrice, nel 1948; a titolo di cronaca, uno degli artefici dell'indipendenza birmana, il generale Aung San, è il padre della famosa *leader* dell'opposizione, Aung San Suu Kyi.

I primi anni di vita della Birmania indipendente (quello allora era il nome ufficiale del paese) vennero però bruscamente interrotti da un colpo di stato militare avvenuto nel 1962, ad opera del generale Ne Win. Costui impose a tutto il paese una dittatura militare di stampo comunista, perseguendo la “via birmana al socialismo”. L'impoverimento generale portò alla fine delle caratteristiche più marcatamente “comunistiche” nel 1988, mentre le prime libere elezioni si tennero nel 1990, e vennero vinte dalla NLD di Aung San Suu Kyi. Il successo di costei, però, fu effimero, nonostante la grande quantità di voti che la dissidente riuscì a conseguire (circa l'80%). La Giunta militare rifiutò il risultato e riprese il potere, mantenendolo, sostanzialmente, fino ad oggi.

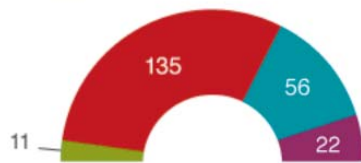
Dal 2008, alcune caute aperture nel dibattito interno hanno permesso al NLD ed alla sua *leader* di riappropriarsi di spazi di comunicazione e di agibilità politica, portando quindi al risultato conseguito nelle elezioni del 2015.

Le ultime elezioni, nel 2010, vennero vinte “a tavolino” dal *Union Solidarity and Development Party* (USDP), il partito dell'uscente presidente Then Sein e la sostanziale “faccia” del regime. Non è quindi un caso che in questa tornata elettorale, ben più “aperta” delle precedenti, l'USDP sia precipitato sotto il 10%; la sua immagine, infatti, è troppo compromessa con l'*ancien regime* birmano per essere considerato una opzione elettoralmente valida. *Al contrario*, ben diverso è stato il successo della NLD: dopo essersi volontariamente sottratta alle elezioni del 2010 (accusandone i brogli), nel 2015 il partito di opposizione ha raggiunto una maggioranza schiacciante, garantendosi oltre l'80% dei seggi disponibili. Il sistema politico birmano assegna comunque una certa percentuale di posti ai militari (25%, una sorta di “quota riservata”) che hanno tradizionalmente fatto sponda con il partito di governo USDP; eppure, nemmeno la sommatoria di questi due blocchi è oggi capace di intaccare la solida maggioranza di cui gode il NLD. Le elezioni di novembre 2015 sono state commentate con toni trionfalistici ed entusiasti, spaziando dalle dichiarazioni dei birmani in coda ai seggi ai commenti delle più blasonate cancellerie mondiali; eppure, al di là dei sicuramente brillanti risultati elettorali del NLD, la situazione del Myanmar resta ancora fluida e ben poco rosea, senza contare l'*impasse* istituzionale di Aung San Suu Kyi che, secondo la legge birmana non può ricoprire l'incarico di presidente del Myanmar. La transizione politica in Myanmar, se c'è, è quindi appena iniziata.

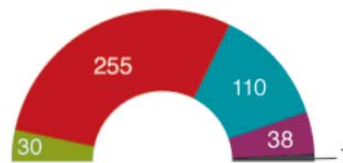
Myanmar election results 2015

■ USDP ■ NLD ■ Army ■ Others ■ Cancelled seats

Upper House
224 seats



Lower House
440 seats



Source: Myanmar election commission

BBC

Le questioni aperte: aspetti politico-parlamentari, etnie, economia

Appena svolte le elezioni, la NLD si trova di fronte ad una serie di complesse questioni. Prima di scendere nei particolari, ovvero cercare di capire come si formerà il governo, occorre comprendere in quale situazione viva il Myanmar e quali siano le principali questioni attualmente “aperte”. Sotto l'apparente e schiacciante vittoria della NLD si cela una situazione nazionale ben più complessa, che la compattezza del risultato sembra aver fatto dimenticare ai più. Sul piano politico-parlamentare, la situazione si preannuncia di assoluta novità nello scenario birmano: le aspettative nei confronti dei rappresentanti della NLD sono moltissime, e provengono sia dalla comunità internazionale che dagli elettori nazionali, principalmente i ceti medi ed urbani (nelle aree rurali sono prevalsi i voti per lo USDP o partiti minori). L'inesperienza dei nuovi parlamentari del NLD – soprattutto se paragonata alla *seniority* dei militari, ancora potenti e con un numero di seggi automaticamente garantito - è sicuramente un elemento a sfavore del nuovo partito, così come lo è la limitata agibilità politica di Aung San Suu Kyi, a cui è vietata la posizione di presidente. Le aspettative della popolazione e dei mercati, poi, hanno creato una notevole carica di aspettative, che potrebbero però trasformarsi velocemente in frustrazione, nel caso in cui le varie promesse elettorali non fossero rispettate. Infine, resta da chiedersi quali siano le priorità del NLD riguardo all'agenda politica del Myanmar: questioni aperte come le minoranze etniche o l'economia, ad esempio, ora richiederanno una gestione attenta e lontana dalla retorica elettorale.

Prima di parlare di “primavera birmana”, quindi, occorrerà valutare i primi passi del nuovo partito nell'arena politica del Myanmar e, soprattutto, quanto peserà Aung San Suu Kyi, la quale ha spesso dichiarato di voler essere <<sopra al presidente>> (eletto) qualunque cosa succeda.

Sul piano interno il Myanmar resta un paese fortemente frazionato in moltissimi gruppi etnici differenti, almeno un centinaio; i birmani assommano a nemmeno il 70% della popolazione, mentre il restante è diviso in alcune rilevanti minoranze (Shan 9%, Karen 7%, Rakhine 4%, Cinesi 3%, Indiani 2% e altre) alcune fortemente concentrate in piccole zone del paese.

La frammentazione etnica va di pari passo con quella linguistica; più omogeneo, invece, è il piano religioso, all'interno del quale prevale il Buddismo (89% della popolazione circa) che, pur non essendo religione di stato, continua ad avere un forte peso nelle dinamiche interne del Myanmar. La vittoria della NLD ha così oscurato la presenza di quasi 90 partiti e partitini locali ed etnici, comunque presenti e comunque simbolo di una certa disomogeneità della società birmana, nonostante gli anni di dittatura militare e la repressione selettiva di alcune minoranze. I vari partiti minori hanno cercato di federarsi o coordinarsi in qualche modo, ma il loro settarismo e la loro parcellizzazione, unita alla mancanza di candidati nazionali ed alla forza, anche simbolica, di Aung San Suu Kyi, li ha confinati in spazi politicamente angusti e non particolarmente premianti in termini elettorali. Il (temporaneo?) successo della NLD, quindi, ha momentaneamente “oscurato”, o quantomeno fatto passare in secondo piano, la questione etnica birmana, che rimane una variabile fondamentale per lo sviluppo e addirittura la tenuta del paese. All'interno di questo ambito va, però, trattata la complessa questione della minoranza Rohingya, da vedersi, piuttosto che come una “questione” aperta, come un vero e proprio “problema” per il consolidamento della società birmana e, addirittura, per certi equilibri regionali.

Sul piano economico, la liberalizzazione degli ultimi anni, insieme alla fine delle sanzioni, hanno fatto registrare una buona crescita (+8% del PIL nel 2013 e nel 2014), mentre le vaste risorse naturali del paese possono garantire ulteriori margini per lo sviluppo dell'economia. Tuttavia, anni di isolamento, stagnazione e sanzioni hanno avuto un pesante effetto su tutto il Myanmar, che sconta difficoltà pregresse quali corruzione, infrastrutture deboli, squilibri sociali e un controllo dello stato nell'economia nazionale; a quest'ultimo riguardo occorre sottolineare come gli stessi militari, tramite società private, controllino indirettamente diversi settori dell'economia nazionale e, per questo, molte delle loro imprese sono state colpite da sanzioni della comunità internazionale. La aggressiva retorica della NLD contro le scelte economiche dell'uscente presidente Thein Sein, però, ha subito una battuta di arresto subito dopo le elezioni: anzi, importanti figure della NLD hanno immediatamente specificato che, le riforme economiche, devono proseguire e che non si procederà ad un immediato “capovolgimento” della burocrazia, per quanto quest'ultima sia strettamente associata con gli avversari del partito vincitore.

Il messaggio che la NLD cerca di far passare in campo economico è piuttosto un segnale di continuità e di stabilità, indispensabile per attrarre nel paese capitali stranieri – più che necessari, date le povere condizioni interne – e rassicurare gli investitori. Altrettanta attenzione va prestata al settore agricolo, che ancora oggi occupa circa il 37% della popolazione. Le prime mosse economiche della NLD, quindi, si preannunciano in sostanziale continuità con le precedenti. Un rallentamento dell'economia, a poca distanza dalle elezioni, sarebbe un colpo molto duro per la credibilità della NLD, che comunque si troverà a gestire una situazione economica difficile, complessa e con pochi margini di intervento (come detto, infatti, i militari controllano indirettamente una parte dell'economia nazionale).

Le incertezze: il ruolo di Aung San Suu Kyi, i Rohingya e la posizione dei militari

Il cammino del Myanmar verso il consolidamento democratico, però, presenta almeno tre tipi di serie incertezze che si sommano alle precedenti condizioni elencate: quale sarà il ruolo di Aung San Suu Kyi, come il nuovo governo intenderà gestire la drammatica situazione della popolazione Rohingya ed infine quale ruolo avranno i militari nei futuri equilibri politici del paese.

Il ruolo di Aung San Suu Kyi è il primo serio “scoglio” che il NLD deve affrontare: fin da prima delle elezioni, infatti, era noto che la *pasionaria* birmana non potesse ricoprire l'incarico di presidente poiché ha dei familiari stranieri (inglesi, per la precisione: si tratta dell'ormai deceduto marito e dei figli).

La Costituzione del Myanmar, infatti, contiene una esplicita previsione che impedisce alla *leader* di ambire a questo ruolo: secondo alcuni si tratta di una norma “fatta su misura” per escludere Aung San Suu Kyi dalla carica suprema. Per il NLD, quindi, occorre trovare un candidato che sia altrettanto spendibile per quella posizione e, naturalmente, tenere conto delle ambizioni degli altri partiti, anche se, con i numeri disponibili, il NLD potrebbe facilmente aggiudicarsi la posizione. Le elezioni del Presidente comunque non andranno ad inficiare il potere ed il carisma della *leader* che, a più riprese, ha dichiarato che sarà “sopra” il presidente, chiunque esso o essa sia.

La seconda domanda “aperta” per il futuro del Myanmar è l'annosa questione dei Rohingya, principalmente concentrati nella regione (*rectius*, stato) birmano del Rakhine, nella parte ovest del paese.

I Rohingya sono un gruppo etnico presente in molti altri stati (come il vicino Bangladesh, con cui lo stato di Rakhine confina, o la Thailandia), e si caratterizzano principalmente per la loro fede musulmana; per questo sono stati oggetto di pesanti discriminazioni in Myanmar, preesistenti alle ultime elezioni.

Nel corso degli ultimi anni, la situazione è peggiorata, anche per il radicalizzarsi di alcuni gruppi buddisti particolarmente integralisti: dal 2012 ad oggi sono stati innumerevoli gli scontri – anche sanguinosi, con morti e feriti – che si sono succeduti nel paese, nel silenzio delle autorità o, secondo alcuni, addirittura con la loro compiacenza.

La situazione, lungi dal calmarsi, si è complicata nel 2015, con l'aumento dell'emigrazione dei Rohingya via mare, con modalità che ricordano il doloroso esodo dei *boat people*. Sul piano interno, la comunità Rohingya è da anni marginalizzata ed isolata; la NLD, ad esempio, non aveva candidati musulmani, e da più parti la stessa Aung San Suu Kyi è stata criticata per il suo silenzio nei confronti di questa vicenda, per anni, d'altronde, “coperta” dai ben più gravi abusi perpetrati dalla giunta militare birmana. Ora, con la presenza dei *boat people* e lo svolgimento delle elezioni, la questione etnica in Myanmar (ed in particolare il futuro dei Rohingya) si pone come uno dei problemi più scottanti dell'agenda politica interna, e non è la sola; molti, infatti, sono i problemi “aperti” fra il governo centrale e le numerose minoranze etniche che punteggiano il paese e che, per anni, sono state represses, marginalizzate o ridotte al silenzio. La questione dei Rohingya è così scottante che diversi analisti ritengono essere un vero e proprio *test* per la transizione politica del nuovo governo, senza contare che il flusso di migranti ha già compromesso le relazioni con i paesi vicini, a partire dal Bangladesh.

La delicata questione della minoranza musulmana, poi, ha pure un riflesso in Medio Oriente: non è un caso che all'atto della proclamazione dell'*Islamic State* (noto come ISIS) lo stesso *leader* Al-Baghdadi abbia citato pure il Myanmar come possibile “ambito di operazioni” del sedicente “Stato islamico”.

I militari, infine, rimangono un'ulteriore incognita, per la transizione del Myanmar, e un blocco politico sociale ed economico con cui il NLD, volente o nolente, dovrà necessariamente scendere a patti. Il futuro comportamento dei militari ha, inoltre, una emanazione diretta nella politica birmana, dati i seggi che, costoro, controllano nelle sedi parlamentari. Contrariamente alle elezioni degli anni '90, i militari fino ad ora hanno tenuto un atteggiamento composto e non hanno sovvertito il risultato elettorale; nulla però esclude che un domani, magari in seguito al riesplodere delle contrapposizioni etniche, i militari non decidano di “riprendere” il potere. Un serio interrogativo sul futuro costituzionale del Myanmar passa proprio dalle scelte delle forze armate, di quale ruolo queste decidano di avere nella transizione birmana.

In definitiva, questi tre “problemi aperti”, se gestiti in modo incauto, rischiano di avere serie ripercussioni sulla appena iniziata transizione birmana.

Analisi, valutazioni e previsioni

Le dinamiche interne del Myanmar si presentano come un insieme intricato di piani diversi che si sovrappongono in modo spesso non chiaramente identificabile; molte altre variabili, poi (i militari, le minoranze, il ruolo del NLD) rendono ancora molto incerta la transizione birmana. In questa fase storica occorre quindi evitare facili trionfalismi (improbabili richiami ad una “primavera birmana”) o idolatrie per la figura, comunque prestigiosa, di Aung San Suu Kyi; comunque vadano le cose, la sfida di governo intaccherà, in qualche modo, la NLD, che ancora non dispone della pienezza dei poteri, data la forza del precedente apparato di potere. I militari costituiranno una importante “spada di Damocle” sul futuro del Myanmar, e non è detto che la transizione vada necessariamente ad evolversi per il meglio.

La vicina Thailandia, ad esempio, da quasi due anni è ripiombata nell'autoritarismo militare, per quanto ovattato. Le ultime elezioni birmane, quindi, sono il punto di partenza di una transizione politica dai contorni ancora nebulosi e dal futuro incerto, al quale gli analisti devono avvicinarsi con cautela e rifuggendo facili entusiasmi.

Latin America

Alessandro Politi

The Venezuelan trio: government, opposition and organized crime

EXECUTIVE SUMMARY

The structure of organized Venezuelan crime consists of several interacting layers, facilitated by a widespread corruption. The five layers are:

- 1. The circuit involving common crime and prisons;*
- 2. The criminal gangs that have become “mega-gangs”;*
- 3. The “military cartels”;*
- 4. The armed popular collectives;*
- 5. The paramilitary infiltrations.*

The first circuit, widely known in other countries, is here particularly perverse. For decades, local crime, unlike the Colombian criminals who were structured around two big cartels had been fragmented into several bands. During the past two years emerged 10-12 criminal aggregations called mega-gangs, characterized by a very large core (50 people), often armed with military weapons, sometimes located inside the prisons themselves.

Their main criminal activities are: kidnappings, extortion, robberies against banks and jewellers, contract murders.

The causes of this common and organized crime emergency in Venezuela are several, but the effects of widespread corruption are definitely a synergic factor together with the objective weakening of the Bolivarian government after the death of Chavez.

Interestingly, as happened in other countries, the weakness of political power and civil society control has favoured smuggling and drug trafficking networks. In the past months several fractures within the ruling elite emerged, culminating in political crimes that still have not being solved; the upcoming elections are an important test for the cohesion of the executive and of the Bolivarian revolution. The importance of the security forces for the government is such that, while privately acknowledging the need to clean up the sectors involved in the underworld and organized crime, the final choice is to avoid thorough investigations on controversial cases and to open embarrassing trials.

Meanwhile, to calm a public opinion that is increasingly dissatisfied with the overall management of economy, welfare and public safety, the government launches spectacular police operations in order to gain points in the polls by touting the dismantlement of 100 bands in 90 days.

The experience of half a century of anti-mafia struggle shows that the benefits of such systems are only tactical and fleeting. In fact the local experience with peace zones, created in 2013 to rehabilitate ordinary criminal gangs, is anything but encouraging.

The future evolution of organized crime in the country depends in part from the outcome of the general election. However, if the government wins and will maintain the current structure of public sector corruption and budget mismanagement, there will be little incentive to seriously tackle organized crime; if the opposition wins, it will have to wait for the electoral defeat of the current president in 2018, while managing a difficult political cohabitation.

Only then it will be realistic to expect the dismantling of some criminal sector. In the meantime, one or more mega-gangs may assume the function of multi-service criminal agency, with a role similar to the one that had the first generation Magliana gang (Italy, Rome, 1976-1993). A major problem that could emerge in the short-medium term is an increase of the criminality at a critical level

America Latina

Alessandro Politi

Il trio del Venezuela: governo, opposizione e crimine organizzato

Una disputa frontiera rivelatrice

Nell'agosto del 2015 il presidente venezuelano Nicolas Maduro, quasi in contemporanea con i suoi colleghi d'oltreatlantico in Europa Centrale e Sudorientale, ha ordinato la chiusura della frontiera con la Colombia dopo l'uccisione di tre soldati venezuelani in un'imboscata nello stato di Táchira. Secondo dichiarazioni ufficiali, i soldati erano impegnati in un'operazione anticontrabbando e sarebbero stati ammazzati da elementi paramilitari colombiani. Da quando il calo dei prezzi del petrolio ha ridotto drasticamente il bilancio dello stato, alla fine del 2014, la penuria di generi alimentari nelle città si è aggravata ed il contrabbando, insieme alla borsa nera, si sono diffusi ancora di più.

Non era la prima volta che le frontiere tra i due stati venivano chiuse su iniziativa di Caracas, ma generalmente ciò durava alcune ore e senza che venisse espulso un migliaio di colombiani (1.482) seguiti da altri 19.952 che hanno abbandonato il paese per paura di persecuzioni (dati ONU). Al 20 ottobre 2015 sono ormai due mesi che la frontiera è interdetta e, mentre prima solo uno stato era coinvolto nel blocco, dopo il 26 settembre lo sono tutti quelli confinanti con la Colombia (da nord a sud: Zulia, Táchira, Apure, Amazonas). Ovviamente l'opposizione nota come l'estensione dello stato d'eccezione sia un comodo mezzo per limitare l'attività politica in vista di future elezioni specialmente negli stati adiacenti alle frontiere, i quali hanno votato nelle presidenziali del 2013 a favore del candidato dell'opposizione Henrique Capriles Radonski (Zulia, Táchira).

Tuttavia, questa crisi è stata soltanto la manifestazione interstatale di un serio problema che attanaglia il popolo venezuelano e che sta costringendo le autorità governative a dare delle risposte: una crescente ondata delittuosa dietro la quale vi è anche il consolidamento e l'ascesa del nuovo e del vecchio crimine organizzato. Infatti, poco prima che il governo bolivariano chiudesse le frontiere per arrestare la circolazione di presunti paramilitari colombiani, il 13 luglio lanciava l'operazione OLP (Operación Liberación y Protección del Pueblo) contro le grandi bande criminali nel paese, con un considerevole dispiegamento di polizia, guardia nazionale e forze armate in rastrellamenti di zone e quartieri difficili.

La sofisticata tesi degli ambienti governativi è che tali bande facciano parte d'una più vasta operazione di guerra ibrida contro la rivoluzione bolivariana

la quale, fallite le opzioni della rivoluzione colorata, dei disordini cittadini e della via elettorale, tenta la via della destabilizzazione criminale. Lo stesso ministro di Interni, Giustizia e Pace, Gustavo González López, faceva notare che, l'espansione delle bande locali, era in realtà un trasferimento delle esperienze colombiane delle BACRIM (Bandas Criminales) attraverso interessi transnazionali neoliberali in modo da creare *“nel locale crimine organizzato una struttura di potere incisiva che va dai sindacati, passa per l'intermediazione contrabbando-traffici di beni di prima necessità-dollari paralleli, raccoglie quote di protezione mafiosa, maneggia reti estorsive, muove la droga, rivoluziona l'armamento, gestisce gli assassini ed i sequestri e comincia ad 'occuparsi della sicurezza'. Un lavoro territoriale integrale”*. Questo insieme d'attività e bande dovrebbe creare un fascio di corridoi operativi in modo da poter lanciare assalti destabilizzanti contro la popolazione della capitale.

Una realtà più radicata e complessa

Il contrabbando è una realtà molto precedente alla rivoluzione bolivariana e si basava sui traffici di alcolici, smeraldi colombiani, tabacco e schiavi neri, aggiungendo quello di carburanti, che segue le stesse strade, ma con destinazione Colombia. Dopo la seconda guerra mondiale si stabilirono membri di famiglie appartenenti a Cosa Nostra, riconosciuti dalle famiglie mafiose italo-americane negli USA e capaci di mantenere reti di distribuzione d'eroina, prima, e cocaina poi, per mezzo secolo. La cocaina fu il mercato criminale che permise al Venezuela di diventare un importante punto di transito fra il cartello colombiano di Cali e le 'ndrine calabresi.

A partire dagli anni '80, cominciarono a svilupparsi due fenomeni: da un lato i contatti con i cartelli si moltiplicarono perché i mafiosi colombiani si rifugiavano oltre frontiera, ogni volta che la pressione poliziesca diventava troppo forte, e perché la crisi economica di quel periodo facilitava i reclutamenti in Venezuela. In quel decennio apparvero i primi casi di corruzione tra militari, poliziotti, preti e parlamentari, seguiti da una più sistematica penetrazione dei colombiani nell'élite politica e di sicurezza del paese. Nonostante la firma d'accordi con gli Stati Uniti per la lotta antidroga, nel 1987, la corruzione continuò ad estendersi e la cooperazione antinarcofici tra i due paesi ad indebolirsi.

L'arrivo del presidente Hugo Rafael Chávez Frías portò alla rottura formale dei contatti con la DEA (Drug Enforcement Administration) nel 2005 e ad un considerevole raffreddamento dei rapporti con la Colombia. Mentre Bogotá, sotto il presidente Álvaro Uribe Vélez, conduceva uno scontro militare senza

quartiere contro le narcoguerriglie della FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) e dell'ELN (Ejército de Liberación Nacional), Caracas, per scelta politica ed ideologica, chiudeva gli occhi sulle infiltrazioni e sconfinamenti dei guerriglieri che sfuggivano ai rastrellamenti colombiani, così come sulle attività di narcotraffico sui due lati della frontiera.

Se la sensibilità politica di Chávez sull'essenza del problema colombiano fu lungimirante rispetto alle trattative intavolate, dal novembre 2012, fra governo e FARC, durante la presidenza Santos, la tolleranza verso i traffici illegali si è rivelata un errore gravido di conseguenze.

Il quadro criminale

A prima vista, il crimine organizzato si presenta come un affastellarsi di delitti e statistiche: uno dei paesi più insicuri al mondo; con un tasso di omicidi tra i più alti nel globo; flussi di traffico a scopo sessuale o di lavoro servile in transito, entrata ed uscita; importanti quantità di droga ed armi smerciate; sequestri di persona in aumento. Nonostante le forti spaccature sociali già presenti durante le ultime presidenze, solo con Chávez i sequestri decollano e gli omicidi raggiungono nuove vette. Un ulteriore salto di qualità è avvenuto nel 2015, con l'uso frequente di granate a mano in diversi attacchi (cinque nel giro di tre giorni durante settembre; 27 dall'inizio dell'anno 2015).

Per comprendere appieno questo fenomeno, basti pensare che è dai tempi dell'EVIS e del bandito Salvatore Giuliano che, in Italia, non si usano regolarmente bombe a mano negli scontri armati tra forze dell'ordine e criminali (1950).

La struttura del crimine organizzato venezuelano è composta da diversi strati interagenti e spesso sinergici tra loro attraverso la corruzione:

1. Il circuito tra crimine comune e carceri;
2. Le bande criminali che sono diventate megabande;
3. I "cartelli militari";
4. I collettivi armati;
5. Le infiltrazioni paramilitari.

Il primo circuito, ampiamente conosciuto anche in altri paesi, è particolarmente perverso in quanto, in numerose carceri venezuelane, non esiste alcun serio controllo di polizia.

All'interno di un perimetro più o meno sorvegliato, esiste l'autorità piena ed assoluta dei pranes (boss) che sembrano amministrare il penitenziario, in combutta, più o meno esplicita, con le autorità carcerarie. Mentre in altri paesi esiste un'autorità criminale clandestina e parallela, in queste prigioni sembrerebbe esibita e prevalente di fatto.

Per decenni la criminalità locale, a differenza di quella colombiana che si era strutturata intorno ai due grandi cartelli di Medellin e di Cali, era rimasta suddivisa in molte bande. Negli ultimi due anni sono emerse 10-12 aggregazioni criminali chiamate megabande, caratterizzate da un nucleo molto numeroso (50 persone), spesso dotato di armi da guerra, talvolta dislocate all'interno delle prigioni stesse. I crimini che principalmente si perpetrano sono i sequestri di persona, le estorsioni, gli assalti a banche e gioiellerie, gli assassini su commissione.

La corruzione, che aveva già cominciato a toccare gli ambienti militari, si è ulteriormente sviluppata. Poiché dal punto di vista giudiziario esistono solo una serie di affari criminali irrisolti e alcuni nomi di prominenti ufficiali militari e di politici inclusi in liste di sanzioni finanziarie, la denominazione indica un sodalizio criminale tra l'associazione per delinquere ed un gruppo criminale organizzato.

Gli analisti locali e statunitensi pensano che il famoso Cartel de los Soles (dal nome della stelletta a forma di sole che designa gli ufficiali superiori e generali) consista in una rete criminosa dedita al contrabbando su grande scala di beni strategici, benzina, armi e riciclaggio di denaro, ma priva di una gerarchia compatta. Altri "cartelli" meno noti sono quelli della Guardia Nacional e quello Bolivariano, che raggrupparebbe cordate d'ufficiali che parteciparono al fallito golpe del 1992.

I collettivi armati vengono rivitalizzati dal presidente Chávez nel 2002 e sono concepiti come una milizia popolare al servizio del governo e della rivoluzione bolivariana. Il problema è che, questi gruppi, non solo hanno creato spazi di potere in zone urbane che sembrerebbero sottratte all'autorità statale, ma hanno anche sviluppato attività criminose come il traffico di armi e di auto rubate, di droga e l'esecuzione d'omicidi su commissione. I più forti e noti si trovano nella capitale a pochi chilometri dalla sede del governo e sono considerati i guardiani della rivoluzione: La Piedrita, Montaraz, Simón Bolívar, Los Tupamaros, Alexis Vive.

I paramilitari colombiani, a parte l'uso strumentale che ne può fare il governo nella comunicazione politica, sono un problema persistente sui due lati della frontiera.

Ufficialmente, le formazioni paramilitari di destra, incoraggiate dai passati governi nel costituirsi come unità locali di controguerriglia, si sono sciolte nel 2006, in seguito ad accordi politici ed in gran parte i loro componenti sono tornati alla vita ordinaria. Tuttavia, come succede spesso nei conflitti civili, vi è stata una quota minoritaria di persone che hanno continuato a vivere di violenza, mutandosi in bande criminali.

Le regioni di confine della Colombia sono ancora colpite da un certo numero di azioni tanto di guerriglia quanto di banditismo (soprattutto il municipio di Cúcuta: 70% degli attacchi).

In termini assoluti le cifre medie per anno sono basse (15 attacchi annui sul quinquennio, poco più di uno al mese, è il picco esprimibile da grandi formazioni di guerriglia), ma l'insicurezza resta notevole.

Analisi, valutazione e previsioni

Le cause dell'emergenza criminale comune e di quella organizzata in Venezuela sono ovviamente molteplici, ma gli effetti della corruzione diffusa sono sicuramente un fattore sinergico insieme all'obiettivo indebolimento del governo bolivariano, dopo la morte di Chávez. Il presidente Maduro sembrerebbe non avere il carisma né la capacità politica del defunto presidente per monopolizzare il controllo sugli apparati di sicurezza e ciò crea due problemi: il controllo sulle diverse articolazioni di sicurezza (ufficiali ed ufficiose) è diventato più lasco e la penetrazione dei narcogruppi è diventata più profonda, nel paese e nello stato.

È interessante notare che, come già successo in altri paesi, la debolezza del potere politico e del controllo della società civile abbiano favorito la creazione di una "struttura parallela" militare che affianca altre reti di corruzione, contrabbando e narcotraffico. Nei passati mesi si sono riscontrate diverse fratture all'interno dell'élite al potere, culminate in assassini politici mai chiariti a sufficienza. L'importanza delle forze di sicurezza per il governo è tale che, pur riconoscendo privatamente la necessità di bonificare settori coinvolti nel malaffare e nel crimine organizzato, si preferisce non investigare a fondo sui casi controversi ed evitare che approdino in tribunale.

Nel frattempo, per calmare un'opinione pubblica sempre più insoddisfatta della gestione generale dell'economia, del welfare e della sicurezza, il governo punta ad operazioni spettacolari che permettano di risalire i sondaggi, propagandando lo smantellamento di 100 bande in 90 giorni.

L'esperienza consolidata di mezzo secolo di lotta alle mafie fa prevedere che i benefici di tali sistemi non possano che essere tattici e fugaci e la locale esperienza delle zone di pace (create nel 2013 per reinserire le bande criminali ordinarie) è tutt'altro che rosea.

Il futuro dell'evoluzione del crimine organizzato nel paese dipende solo in parte dall'esito delle elezioni politiche.

Tuttavia, se vince il governo e verrà mantenuta l'attuale struttura di corruzione nel settore pubblico e di mala gestione della spesa, vi saranno scarse motivazioni a combattere seriamente il crimine organizzato; se vincerà

l'opposizione, essa dovrà aspettare la sconfitta elettorale dell'attuale presidente nel 2018, in una difficile coabitazione per cominciare a smantellare alcune delle componenti criminogene.

Nel frattempo, una o più megabande potrebbero assumere la funzione di agenzie criminali multiservizi, con un ruolo simile a quello che ebbe la banda della Magliana di prima generazione (Roma, 1976-1993). Uno dei problemi maggiori che potrebbe rivelarsi, a breve-medio termine.

European Defence Initiatives

Claudio Catalano

UK's economic and national security: NSS, SDSR & Brexit

EXECUTIVE SUMMARY

Six months after the May 2015 general elections, the new Cameron government's defence policy starts to take shape. Prime Minister, David Cameron, won a majority in the UK parliament that allowed him to form the first full conservative government since 1997. The cohabitation with the LibDem party forced a few compromises on the European policy and on defence policy.

Soon after the general elections, Cameron announced a referendum on British participation (Brexit) to the European Union (EU) to take place before 2017. On 10 November 2015, Mr Cameron sent a letter to the president of the EU, thus setting the red lines on 4 areas for negotiation for the UK on the EU (Economic governance and the eurozone; competitiveness; Sovereignty and subsidiarity; immigration). Mr Cameron asked EU and its member states to negotiate with the UK a protocol to the EU treaties or another juridical agreement to serve as a basis for the state members who take part to the EU, but not to the Euro zone or to the free movement of citizens or other specific EU policies that are subject to renegotiation for the UK. Anyway the UK will make a referendum on Brexit during 2016.

The latest polls see a majority for the British exit from the EU. At the December 2015 European Council, Mr Cameron negotiated with EU and state members leaders on the 4 areas of interest, but he only obtained this negotiation to be formally discussed at the following European Council.

The UK found a partner in Italy. The two countries have totally different views on the EU: the UK is in favour of the EU as a single market, but not of a "ever closer Union"; while Italy has a strong European federalist tradition and would support a more integrated Euro zone.

In December 2015, Italy's and the UK Foreign Ministers, respectively Paolo Gentiloni and Philip Hammond, wrote a letter to Italian newspaper "La Repubblica" asking for a "two speed" Europe to create a closer Euro zone, and a second circle of a more flexible and loosely regulated Union of up to 30 member states.

In the 2010 SDSR, the LibDem strongly opposed the Continuous at Sea Nuclear Deterrent "Successor" programme and they were not keen on buying all the 138 F-35B (JSF) ordered.

Free from coalition allies interference, the Conservatives decided to get both – all 4 submarines for the Nuclear Deterrent "Successor" and all 138 F-35B

– in the new NSS and SDSR 2015 which were published in a single document in November 2015.

The Conservative NSS & SDSR call for a Joint Force 2015 which consists of a Maritime Task Group with Queen Elizabeth-class Carrier (a second carrier to follow soon) with 19 frigates and destroyers (though the Type 26 will be reduced from 13 to 8 units); the Continuous at Sea Deterrent with 4 Successor-class submarines; an Air group with two F-35B squadrons (one on board of the Carrier); 7 Eurofighter Typhoon squadrons – the Eurofighters will be updated and remain in service until 2040s -, air transports and specialized aircraft, such as nine P8 maritime patrol aircraft; a war-fighting land division, which includes 3 strike brigades; a group of special forces.

There will be no cuts on the regular forces, but civilian employees will be cut by 30%.

What is more important, both the Brexit and the NSS/SDSR 2015 state the new principle of the Conservative government that the economic security and the national security go together. An economically prosperous UK, in the EU or outside of it, is the backbone of national security and viceversa. The British armed forces shall assure the security of sea routes and the arteries of global commerce to assure that UK economy remains strong.

Iniziative Europee di Difesa

Claudio Catalano

La sicurezza economica e sicurezza nazionale del Regno Unito: NSS, SDSR e Brexit

Dopo le elezioni politiche nel Regno Unito (7 maggio 2015) inizia a configurarsi la politica del nuovo governo conservatore del primo ministro David Cameron.

Se le elezioni del 2010 avevano obbligato i conservatori ad una difficile coabitazione nel governo di coalizione con i LibDem, la maggioranza raggiunta a maggio – 330 seggi sufficienti per formare una maggioranza parlamentare - permette al primo ministro Cameron di decidere liberamente senza condizionamenti di eventuali alleati di governo.

Il nuovo governo Cameron è, quindi, il primo vero governo conservatore dal 1997, libero da interferenze e pienamente padrone delle proprie scelte di fronte ai suoi elettori.

Per dimostrarlo, appena riconfermato, il primo ministro Cameron ha annunciato entro il 2017 il referendum sulla partecipazione britannica all'UE (Brexit) e ha inviato, il 10 novembre, una lettera al presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, stabilendo le sue condizioni su 4 aree (governance economica e Euro zona; Competitività; Sovranità e sussidiarietà; Immigrazione).

Cameron ha richiesto un accordo formale, con carattere vincolante per la UE e gli stati membri, o un protocollo da aggiungere ai trattati europei, per garantire le sue richieste. Il Regno Unito terrà comunque il referendum.

Sebbene il Consiglio Europeo di dicembre 2015 abbia messo ufficialmente in agenda il negoziato per febbraio, è più realistico pensare che il negoziato finale si terrà nei Consigli Europei di marzo o giugno 2016.

Nella politica di difesa, i conservatori sono finalmente liberi di poter sostenere la necessità della continuazione del programma di deterrenza nucleare "Successore", tema che è sempre stato il "convitato di pietra" con i LibDem contrari all'uso militare del nucleare. Per questo motivo, la SDSR del 2010 non aveva stabilito una decisione chiara a riguardo.

Il concetto che i conservatori esprimono, sia nella Brexit che nella NSS e SDSR, è che la sicurezza economica equivale alla sicurezza nazionale per il Regno Unito. Come ha affermato il primo ministro Cameron al discorso sulla partecipazione britannica all'UE, a Chatham House, il 10 novembre 2015, le minacce alla sicurezza britannica ed europea includono sia la crisi ucraina, l'ISIL, la crisi in Siria e l'emergenza immigrazione ma anche la competizione globale con Cina e India.

“Perché sappiamo che un’economia forte è il fondamento della nostra sicurezza” per questo, nonostante le pressioni fiscali, il Regno Unito ha garantito il 2% del PIL per le spese militari, deciso di acquisire due portaerei, raddoppiare la flotta di droni, acquistare nuovi caccia e sottomarini e investire nelle forze speciali.

“Stiamo facendo tutto ciò per proteggere i nostri interessi economici e nazionali. Questo è il prisma attraverso cui trattare la nostra adesione all’Unione europea.

Prendendo le decisioni più dure, affrontando le discussioni difficili, rivolgendosi ai temi di cui nessuno vuole parlare e proteggendo e facendo progredire la nostra sicurezza economica e sicurezza nazionale.”¹

In questo senso, NSS, SDSR e Brexit sono una risposta alla richiesta di sicurezza economica e sicurezza nazionale.

NSS E SDSR

Nel 2010, il governo di coalizione guidato da Cameron pubblicò, per la prima volta, una NSS britannica sulla falsariga della NSS statunitense. La NSS 2010 serviva per fornire le linee guida alla SDSR 2010, che doveva declinare l’applicazione alle forze armate della politica di sicurezza.

Il 23 novembre 2015, il governo conservatore ha pubblicato la nuova NSS con la SDSR. La pubblicazione contemporanea dei due documenti strategici non è casuale e non è motivata dalla necessità di risparmio di tempo o di costi di stampa, ma dalla priorità che i conservatori intendono dare alla sicurezza economica, piuttosto che alla sicurezza e difesa tradizionale, ovvero alle forze armate.

Cameron afferma nella prefazione al documento:

“la nostra sicurezza nazionale dipende dalla sicurezza economica e viceversa. Così, il primo passo della nostra Strategia di Sicurezza Nazionale è assicurare che la nostra economia sia e rimanga forte.... Nel garantire la nostra sicurezza nazionale, proteggeremo anche la nostra sicurezza economica.

*Come nazione commerciale con la 5° economia del mondo, dipendiamo dalla sicurezza e la stabilità mondiale... abbiamo bisogno che le rotte marittime siano aperte e che i flussi delle arterie del commercio mondiale rimangano libere”.*²

1. David Cameron “The Future of Britain's Relationship with the EU” transcript of the speech at Chatham House, 10 Novembre 2015

2. “Foreword by the Prime Minister” in National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, CM9161, 23 novembre 2015, p.5 <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

La sicurezza è un concetto economico, assumono importanza agenzie importanti per la sicurezza ma non prettamente militari, come agenzie di intelligence, il corpo diplomatico e corpi di polizia. La prosperità economica, la ricerca di una leadership nella scienza, innovazione, medicina, energia e le industrie creative, il *soft power*, anche attraverso i media e le arti, sono il vero potere del Regno Unito.

Infatti, sui 7 capitoli del documento solo parte del cap.4 è dedicato alle forze armate, che conservano il loro carattere di sicurezza esterna. Secondo il classico approccio geopolitico anglosassone marittimo, la componente navale ed aeronavale sono necessarie per mantenere la sicurezza delle rotte commerciali e delle vie di comunicazione.³

Per cui sarà formata una squadra navale incentrata sulla portaerei Queen Elizabeth in servizio dal 2018 e sarà costruita la seconda portaerei Prince of Wales, saranno costruiti anche 4 sottomarini nucleari classe Successore per deterrenza nucleare navale (Continuos at Sea Nuclear Deterrent) posticipati però dal 2030 in poi, infine saranno acquistati 9 nuovi aerei Boeing P8 per la sorveglianza marittima, per la protezione della squadra aeronavale e dei sottomarini nucleari. A fronte di ciò, il numero delle fregate Type 26 sarà ridotto da 13 a 8 pur mantenendo la flotta con 19 unità tra fregate e cacciatorpediniere. Dopo le esitazioni della SDSR 2010, la SDSR 2015 definisce finalmente la linea di volo dei caccia. Sulla portaerei sarà imbarcato, dal 2023, uno stormo di Lockheed Martin F-35B, mentre lo stormo di cacciabombardieri F-35B alla base RAF Marham, (617 stormo RAF “Dambusters”) sarà operativo già dal 2018.⁴ Saranno ordinati in totale tutti i 138 velivoli F-35 previsti fin dall’inizio del programma.

In aggiunta entreranno in servizio due stormi di Eurofighter Typhoon, per un totale di 7 stormi di caccia Eurofighter, e i velivoli già in servizio saranno aggiornati, con capacità per attacco al suolo e il nuovo radar AESA, per mantenere in servizio una flotta di Eurofighter fino al 2040.

3. Cfr Alfred Thayer Mahan “Influenza del potere marittimo sulla storia” Marina Militare Ufficio Storico, 1994 (Or.: The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1805, pubblicato per la prima volta nel 1890)

4. Ben Farmer “Dambusters to get new F-35 Lightning II fighter” The Daily Telegraph, 18 luglio 2013 <http://www.telegraph.co.uk/journalists/ben-farmer/10186131/Dambusters-to-get-new-F-35-Lightning-II-fighter.html> “Sempre meno Tornado nella RAF” Analisi Difesa, 27 aprile 2014 <http://www.analisedifesa.it/2014/04/sempre-meno-tornado-nella-raf/> ; Final Salute for Historic RAF Squadrons, RAF website, 28 marzo 2014 <http://www.raf.mod.uk/news/archive/final-salute-for-historic-raf-squadrons-28032014>

La squadra aeronavale, il deterrente nucleare e la squadra aerea con caccia, aerei da trasporto e ricognizione, andranno a formare la Joint Force 2025 che sostituisce il progetto di Future Force 2020 della SDSR 2010.

L'organico dell'Esercito sarà fissato a 82mila persone, di cui 50mila soldati, ovvero tre brigate mobili che formano la "Strike force" per il contributo terrestre alla Joint Force 2025.

Infine, completa la Joint Force 2025 un gruppo di forze speciali.

Riguardo l'organico e le risorse, sarà rispettato l'aumento del 1% annuo in termini reali fino al 2020 per le spese per acquisizioni – con un totale di 178 miliardi di sterline - cercando di centrare l'obiettivo del 2% del PIL e saranno evitati nuovi tagli alle forze regolari, ma sarà ridotto del 30%, a 41mila persone, il personale civile.

Per la collaborazione con l'industria, si vogliono sostenere le idee e i progetti più innovativi e le tecnologie emergenti, per cui si fa una Defence Innovation Initiative – simile a quella iniziata negli Stati Uniti - un aggiornamento della strategia industriale e tecnologica del 2012 e si attendono una 'legge navale' britannica per il 2016 e una National space policy nel prossimo futuro.

In ogni caso, la tecnologia e l'industria britannica devono sostenere il progetto illustrato nel cap.6 di "promozione della prosperità" ribadendo il fatto che la sicurezza economica coincide con la sicurezza nazionale.

Brexit

Il partito conservatore ha sempre avuto un rapporto conflittuale con l'integrazione europea. Nonostante Winston Churchill sia stato – da privato cittadino e non per incarico politico – tra i promotori della conferenza dei federalisti europei dell'Aia del 1948 e il governo conservatore sia stato promotore dell'adesione britannica alla Comunità Europea nel 1973, dalla Thatcher in poi, i Conservatori sono diventati l'emblema dell'euroscetticismo e i principali critici alle politiche europee. Il culmine è stato raggiunto con la richiesta, nel 1984, del primo ministro Margaret Thatcher sul rimborso (rebate) del contributo britannico al bilancio comunitario e nel celebre discorso di Bruges, del 1988, in cui criticava le regole europee.

Nel gennaio 2013, il primo ministro Cameron aveva promesso di regolare la questione della partecipazione britannica alla UE.

La coabitazione nel governo di coalizione con i LibDem, l'unico partito britannico con una tradizione europeista (Nick Clegg è tra i pochissimi politici britannici ad essere stato allievo del Collegio d'Europa di Bruges, dove aveva trovato moglie) aveva costretto Cameron a rinunciare al proposito.

Negli ultimi tempi, la percezione dell'UE nel Regno Unito è ulteriormente peggiorata, tanto da mettere in discussione la partecipazione persino al mercato

unico che, invece, anche da parte dei Conservatori, era sempre stata considerata come una conquista o, come affermava Blair a fine anni '90 e inizio secolo, la risposta dell'Europa alla globalizzazione. Di fronte all'idea di un accordo transatlantico sul commercio e servizi (TTIP), il mercato unico Europeo perde di attrattiva.

La crisi dell'Euro zona ha evidenziato come il Regno Unito sia una realtà economica del tutto distinta dall'Europa continentale. Il Regno Unito è uscito da tempo dalla crisi finanziaria ed economica mentre l'Euro zona stenta a tornare ai livelli pre-crisi. La differenza di approccio è evidente nelle critiche britanniche alla maniera in cui viene gestita la questione greca. Londra è una piazza finanziaria distinta da Francoforte, non solo dalla valuta di riferimento, ma dalla vocazione mondiale e la capacità di attrarre investimenti da tutto il mondo, soprattutto Medio Oriente e Asia.

Cameron chiede all'UE l'accettazione formale di un "modello britannico di stato membro" per il Regno Unito e tutti gli stati membri che non aderiscono all'Eurozona, che stabilisca che l'UE ha più di una valuta e che questo non porti a discriminazioni o svantaggi per gli stati membri non parte dell'Eurozona e per i loro cittadini/contribuenti.

Il fenomeno della migrazione, sia quella legale dai nuovi Stati membri dell'Europa orientale, che mette in pericolo i posti di lavoro, sia quella illegale dal Mediterraneo o i Balcani, che aggiunge problemi di sicurezza, costituiscono un ulteriore problema per il Regno Unito.

Il Regno Unito intende regolare non solo l'immigrazione clandestina o proveniente dagli stati terzi, ma anche quella proveniente dagli altri stati membri. Con un tasso di immigrati di 300mila l'anno, il Regno Unito raggiungerà i 70 milioni di abitanti nel 2020 e sarà lo stato più popolato della UE nel 2050.

L'opinione pubblica teme anche che, la somministrazione dei sussidi e dei servizi di base ai cittadini europei - non solo dell'Europa orientale, ma anche cittadini francesi, italiani e spagnoli - possa diminuire i servizi per gli autoctoni, o peggiorare lo stato del bilancio. È stata appena introdotta dal governo Conservatore la limitazione alla Universal Credit per i cittadini europei in cerca di occupazione nel Regno Unito, che possono essere espulsi se non trovano lavoro entro 6 mesi.

Si vorrebbe introdurre anche la clausola che i cittadini europei devono avere almeno 4 anni di contributi nel Regno Unito prima di poter usufruire di aiuti sociali, alloggi o sussidi di disoccupazione.

Si pensa anche a un divieto, o almeno una limitazione, per gli acquisti di case o di fissazione della residenza, per i cittadini comunitari, considerato che servono solo a tenere cari i prezzi degli appartamenti di piccola e media

grandezza a Londra, mentre i veri investimenti immobiliari arrivano dai milionari dei BRICS.

La “cool Britannia” di inizio secolo di Blair, terra di opportunità e di attrazione per i migliori talenti d’Europa, nonostante la crisi sia passata da ormai quasi sette anni, sta ormai lasciando il terreno ad una nazione sempre più attenta al futuro e a difendere i propri diritti acquisiti da interferenze esterne.

Persino le sentenze della Corte Europea dei diritti dell’Uomo di Strasburgo sono viste come una interferenza nella sovranità e nel sistema giuridico britannico, già sufficientemente avanzato per garantire i diritti civili.

Da queste considerazioni sorgono le 4 condizioni di Cameron sulle 4 aree della UE per le quali il Regno Unito chiede una riforma, pena l’uscita dall’UE, che Cameron ha dichiarato nel suo discorso a Chatham House il 10 novembre 2015:

Obiettivo 1 (governance economica e Euro zona):

proteggere il mercato unico per il Regno Unito e gli altri stati membri non parte dalla Eurozona, stabilendo principi equi tra le due categorie di stati membri.

Obiettivo 2 (Competitività):

iscrivere la competitività nel DNA della UE, tagliando i “lacci e laccioli” che limitano le attività economiche.

Obiettivo 3 (Sovranità e sussidiarietà):

esonerare il Regno Unito dalla “unione sempre più stretta” e rafforzare i parlamenti nazionali, attraverso accordi e norme giuridiche vincolanti.

Obiettivo 4 (immigrazione):

contrastare gli abusi del diritto alla libera circolazione e permettere di controllare la migrazione dei cittadini europei all’interno della UE.

La Brexit per la sicurezza economica e sicurezza nazionale britannica

La Brexit potrebbe alterare non solo il ruolo globale e l’identità britannica, ma anche quello della Ue nel mondo e della sua capacità di sicurezza e difesa.

A sua volta, ciò influenza il modo in cui il Regno Unito formula e persegue i suoi interessi di politica estera.

Le élite britanniche dovrebbero affiancare ai dibattiti “emozionali” sull’Europa, una discussione pragmatica su come sarà il futuro della politica estera e di difesa e sicurezza britannica sia all’interno che fuori dalla UE.⁵

5. Oliver Daddow “*Strategising European policy: David Cameron’s referendum gamble*” in RUSI Journal, October/November 2015, Vol.160, no.5 p.5 <https://rusi.org/publication/rusi-journal/strategising-european-policy-david-cameron%E2%80%99s-referendum-gamble>

Nel discorso a Chatham House, Cameron ha affrontato sia la questione della sicurezza economica che della sicurezza nazionale.

Per il contributo della UE alla sicurezza economica, secondo alcuni sarebbe sufficiente mantenere con l'UE una partnership per il mercato unico, come la Svizzera o la Norvegia (e il Regno Unito prima del 1973) e fare accordi multilaterali per il commercio mondiale.

Secondo Cameron, una posizione come Svizzera o Norvegia aumenterebbe il livello di interferenza dell'UE, perché questi stati devono negoziare con la UE settore per settore, come la Svizzera, o applicare le direttive senza potere di decisione, come la Norvegia. Come affermava già Blair, il Regno Unito ha più influenza all'interno del mercato unico che al di fuori.

Per il commercio mondiale, l'appartenenza all'UE garantisce una protezione e un'influenza maggiore, rispetto a se il Regno Unito fosse da solo. Se il Regno Unito si separasse, dovrebbe anche rinegoziare tutti gli accordi commerciali.

Secondo uno studio condotto da Lord Rose, promotore dell'associazione filo-europea "Britain Stronger in Europe", se nel commercio con gli stati membri UE, invece delle norme dei trattati europei al Regno Unito si applicasse la sola "clausola delle nazioni più favorite", in base alle regole del WTO, ci sarebbero costi addizionali per tariffe doganali per 11 miliardi di sterline, pari a un costo di £ 176 pro-capite per ogni britannico (calcolando il valore totale delle importazioni dalla UE a 220 miliardi di sterline).⁶

L'appartenenza all'UE è una questione di sicurezza nazionale oltre che di sicurezza economica, con crisi nel vicinato europeo in Ucraina e Siria, questa ultima ha anche creato una emergenza di immigrazione clandestina per tutta Europa. Per il Regno Unito, il non aderire al patto di Schengen e il fatto di essere un'isola – in base a accordi con la Francia la frontiera britannica è controllata a Calais e non a Dover –, riduce in parte l'impatto dell'immigrazione clandestina rispetto agli stati membri dell'Europa continentale.

L'UE, come la NATO e l'ONU, sono strumenti che il primo ministro britannico utilizza per perseguire gli obiettivi nel mondo e proteggere il paese. Le sanzioni alla Russia e all'Iran sono state ottenute dal Regno Unito utilizzando la UE.

Se il Regno Unito uscisse dalla UE non potrebbe più partecipare ai Consigli Europei e perderebbe uno strumento per perseguire gli obiettivi di politica estera. Per Cameron "la questione è se avremmo più successo dentro che fuori? Se essere nell'Unione europea aumenta la nostra sicurezza economica o la riduce? È una questione di valutazione."

6. Patrick Wintour "Brexit will set UK back £11bn in EU trade costs, research finds" The Guardian, 16 dicembre 2015 <http://www.theguardian.com/politics/2015/dec/16/brexit-uk-11bn-extra-costs-eu-trade-research>

La risposta è che “oggi, mentre siamo davanti a nuove minacce e pericoli per il nostro paese non ho dubbi che, per il Regno Unito, la questione europea non è solo una questione di sicurezza economica, ma anche di sicurezza nazionale. Non è solo una questione di posti di lavoro e di commercio, ma sia sicurezza per i cittadini che sicurezza in senso militare per la nostra nazione”⁷

Analisi, valutazioni e previsioni

La Brexit acquista sempre più sostenitori nei sondaggi, mentre a giugno-luglio 2015 la maggioranza dei britannici erano per la permanenza nell’UE, un sondaggio effettuato per “The Independent” il 14 novembre 2015 ha segnato una netta inversione di tendenza con il 52% degli intervistati per la Brexit e il 48% contrari. Probabilmente ha influito il fatto che il sondaggio è stato effettuato il giorno dopo i fatti di Parigi. Tuttavia, un sondaggio successivo pubblicato dal “The Daily Telegraph” il 17 dicembre 2015, primo giorno del Consiglio Europeo di dicembre, conferma una maggioranza del 47% favorevoli alla Brexit, 38% contrari e 14% indecisi⁸. Nel Consiglio Europeo di dicembre 2015, il primo ministro Cameron ha illustrato le proprie ragioni di fronte ad i capi di Stato e di governo degli stati membri, senza però ricevere alcuna rassicurazione sulle sue richieste, se non l’impegno formale, inserito nel documento delle conclusioni a lavorare nel Consiglio di febbraio su tutte e quattro le richieste.

La libera circolazione dei cittadini europei è l’argomento forse più spinoso, perché la ridiscussione da parte del Regno Unito – come l’imposizione dell’obbligo di 4 anni di residenza per accedere ai servizi sociali - potrebbe aprire il vaso di pandora e tutti gli stati membri potrebbero fare richieste difficili, non solo sui cittadini europei ma sull’ondata di immigrazione illegale. Il cancelliere Angela Merkel ha preferito aprire a modifiche dei Trattati, ma in futuro, magari nell’ambito di una futura revisione o aggiornamento dei trattati in vigore.

I Paesi del gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia) sono a favore di maggiore competitività e un ruolo più forte dei parlamenti nazionali, ma di non discriminare principi come la libertà di movimento. Anche il presidente francese, François Hollande, non è disposto a rivedere i principi fondamentali dell’UE.

⁷ Discorso Cameron a Chatham House *cit.*

⁸ Kate McCann, Matthew Holehouse, Christopher Hope “Brexit now backed by 47 per cent of British voters, new poll reveals” The Telegraph, 17 dicembre 2015
<http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/12054924/More-Britons-want-to-leave-the-EU-than-stay.html>

L'Italia è, al momento, forse uno dei partner più stretti del Regno Unito in Europa. Intervenendo a Roma ad una conferenza dell'Istituto Affari Istituzionali (IAI) il 25 novembre 2015, il ministro degli esteri britannico Philip Hammond ha affermato:

“La Gran Bretagna riuscirà a proporre efficacemente una riforma dell'Unione europea solo se sarà capace di convincere gli altri Stati membri che una revisione strutturale è interesse comune. E per questo obiettivo, l'Italia è un partner cruciale. “Better Europe, not more Europe”: lo disse anche Matteo Renzi quando venne a Londra”.

Italia e Regno Unito dovrebbero lavorare insieme sulle proposte presentate dalla Commissione Juncker, per migliorare la competitività economica: ridurre le tariffe del roaming telefonico, costruire il mercato unico digitale, unire i mercati dei capitali, semplificare e razionalizzare la normativa sul commercio, così da rilanciare concorrenza e produzione.

In seguito, i due paesi dovrebbero rinsaldare la governance dell'unione monetaria. “Pur non facendone parte, il nostro Paese ha un interesse nella crescita dell'Eurozona, che è la destinazione principale delle nostre esportazioni”, secondo Hammond. “A nostro avviso, gli Stati che hanno adottato l'euro devono integrarsi maggiormente, soprattutto a livello politico. Nulla di nuovo: l'ineludibilità di un'unione politica successiva a quella monetaria è la principale ragione per cui, in passato, la Gran Bretagna ha preferito non partecipare al progetto dell'euro”.

In terzo luogo, Roma e Londra possono lavorare per ridurre la distanza tra cittadini e istituzioni europee, rinforzando i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Infine, il tema più scottante: l'immigrazione massiccia che, da alcuni Stati membri, in particolare Italia e Paesi dell'est, si dirige verso Gran Bretagna: “Non proporremo quote o soglie massime per l'afflusso di cittadini europei: abbiamo sempre sostenuto la mobilità interna dei lavoratori”, chiarisce subito Hammond. “Tuttavia la popolazione britannica è in crescita, anche senza considerare l'ondata migratoria.

Il nostro generoso sistema di welfare state, in particolare il regime di detrazioni fiscali intese a proteggere dalla disoccupazione i lavoratori meno qualificati, risente di questa dinamica.

È importante convincere i cittadini britannici della sostenibilità del sistema di welfare di cui essi godono”.

Secondo il ministro, risolvere i dubbi dei sudditi di Sua Maestà è interesse dell'Unione intera: “Dopotutto, mantenere costanti il tenore di vita e il livello di protezione sociale è una preoccupazione comune.

Il referendum decreterà senza dubbio la permanenza della Gran Bretagna nell'Unione se – e solo se – l'Unione stessa sarà riformata secondo le linee indicate da Cameron".⁹

Il 15 dicembre 2015, i ministri degli Esteri di Italia, Paolo Gentiloni e Regno Unito, Hammond, hanno scritto una lettera congiunta a "la Repubblica" prospettando un'Europa a due velocità – secondo un approccio mercatista per il Regno Unito e federalista per l'Italia - dove il percorso federalista per un rafforzamento dell'Eurozona può essere affiancato dalla costruzione più ampia e flessibile di un'UE, come mercato unico, ma senza moneta unica e regole più flessibili per abbracciare più di 30 stati membri.

Partendo da due visioni contrapposte dell'Europa è necessaria trovare la sintesi per una "Ue migliore per governare con lungimiranza il fenomeno migratorio, per portare stabilità e sicurezza ai nostri confini, per concludere un Ttip ambizioso, per ricostruire un rapporto di fiducia tra le istituzioni e i cittadini europei".

Secondo Gentiloni e Hammond, il referendum britannico rappresenterebbe non un rischio ma un'utile opportunità per creare questo "nuovo modello di funzionamento della Ue che ruoti attorno al principio di flessibilità" e, viene da aggiungere, marci a una doppia velocità.¹⁰

La sicurezza economica e nazionale passa anche per gli accordi con gli stati alleati su dossier specifici, come chiarisce il Cap.5 della NSS/SDSR, in cui è citata l'Italia come primo partner europeo (dopo Francia e Germania che hanno un paragrafo dedicato) con cui c'è una lunga tradizione di procurement comune e di cooperazione operativa (para 5.39).

9. "Vi spiego perché Londra vuole cambiare l'Europa. Parla Hammond" Formiche, 25 novembre 2015 <http://formiche.net/2015/11/25/philip-hammond-uk/>

10. Gentiloni e Hammond: "Roma e Londra assieme per migliorare l'Unione" (la Repubblica) 15 dicembre 2015 http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/interviste/gentiloni-e-hammond-roma-e-londra.html

Transatlantic Relations and NATO

Lucio Martino

Searching for great strategy

EXECUTIVE SUMMARY

The perception that relations between the United States and the United Kingdom have lost relevance, due to a change in US foreign policy priorities, is widespread. In addition, officials of the current Administration have expressed growing concerns about the cuts made in UK defense spending and their potential effect on bilateral cooperation in the sector. Given this scenario, it is understandable that the British government's publication of a new strategic document would excite attention both inside and outside the United Kingdom. British defense planning documents have rarely been issued in the past.

They have usually been in almost direct response to events such as dramatic strategic changes in international relations or national finance cutbacks.

A few years ago, inspired by the US Quadrennial Defence Review, this approach was abandoned in favor of a regular reports at five-year intervals.

At best, such a document provides a coherent narrative that justifies national choices in the security and defense fields, taking into account resources and foreign policy. At worst, they are in the end nothing more than rhetorical devices designed to distract from large reductions in military capabilities.

The National Security Strategy and Strategic Security and Defence Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom (SDSR 2015), is relatively long document. The nearly one hundred pages aim to provide an effective and complete synthesis of security and defense strategy. The importance the British government attaches to the document is revealed in the Prime Minister Cameron's decision to present it personally to Parliament, rather than leaving that burden to the Secretary of Defense Fallon. The SDSR 2015 has therefore, since the moment of its public début, not been presented as a "normal" document in "normal" times. It is the product of a situation both strategically and economically unusual.

The SDSR 2015 is an attempt by Prime Minister Cameroon's Conservative government to respond positively to those who wonder if the United Kingdom will remain a permanent member of the United Nations Security Council for much longer, to others who wonder if the United Kingdom will always be able to protect what remains of the British sphere of influence across the planet, and to those who wonder if the United Kingdom will continue to control the system of commercial traffic channels of which it has always been the epicenter. Among the points raised, the one of major interest is the intensity with which

the SDSR 2015 blurs the increasingly tenuous boundaries that separate security and defense, justifying unprecedented budget reductions in the name of a higher general level of efficiency. This is undeniably clear in the decision to merge issues of security and defense with those defining the national strategic vision in a single document.

Three main considerations seem possible after a reading of the SDSR 2015. The first is that strategy, the support of coherence between political visions, ambitions, resources and capabilities, continues to be something very elusive these days. The second is that politicians and the public do not appear disposed to use military means. Taken together, these two considerations indicate that the SDSR 2015 is not the product of a government lacking in determination or of an undecided group, but of that more rigorous scrutiny on security and defense that seems to increasingly characterize the entire transatlantic community. Finally, the relations between the United States and the United Kingdom seem destined to remain very close for at least the foreseeable future. The scope of the relationship between these two countries is deep and lasting, going beyond the oscillations in the characteristics of the political leadership of the time. Despite this, some revision in the "special relationship" between the two countries seems inevitable.

The United States no longer sees the United Kingdom as indispensably relevant in all their priority issues. This is notwithstanding the efforts of the United Kingdom to redefine relations with emerging powers, to maintain overall intervention inspite of limited resources and to maximize the benefits offered by their location within the Atlantic Alliance, the European Union and the United Nations. The international influence of the Kingdom seems in any case to depend on the success and dynamism of the British economy and, therefore, the possibility that the latter will be able to sustain strong economic growth while continuing to pursue an ambitious policy of fiscal consolidation.

A future on the edge of an increasingly integrated euro zone may not necessarily mean disaster for the United Kingdom, as both positive and negative aspects of a possible exit from the European Union are difficult to predict. In this context, little or nothing is certain, except the US concern for the inevitability of a weaker European Union in the aftermath of an exit by the United Kingdom.

NATO e rapporti transatlantici

Lucio Martino

In ricerca di una grande strategia

Negli ultimi anni si è diffusa la percezione che le relazioni tra Stati Uniti e Regno Unito stanno perdendo rilevanza a causa di un cambio di priorità nella politica estera statunitense. Inoltre, funzionari della presente amministrazione hanno, a volte, espresso la propria preoccupazione per i tagli effettuati nel settore della difesa dal Regno Unito e per il loro potenziale effetto sulla cooperazione bilaterale. In tali circostanze, la pubblicazione, da parte del governo britannico, di un nuovo documento d'impostazione strategica, non poteva non essere accolta con grande attenzione dall'intera comunità transatlantica.

In passato, i documenti d'impostazione della difesa britannica sono sempre stati poco frequenti. Di solito erano strettamente correlati a eventi quali drammatici cambiamenti strategici nelle relazioni internazionali, oppure un cattivo stato delle finanze nazionali. Pochi anni fa, prendendo spunto dal Quadrennial Defense Review statunitense, quest'approccio è stato abbandonato a favore di una regolare periodicità quinquennale. Nella migliore delle ipotesi, un simile documento prevede una narrazione coerente che giustifichi le scelte nazionali in materia di sicurezza e difesa, abbinando risorse e politica estera. Nel peggiore dei casi, si tratta di opere che finiscono con il non essere altro che artifici retorici creati per coprire forti riduzioni nelle capacità militari.

La National Security Strategy and Strategic Security and Defence Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom (SDSR 2015), è documento relativamente lungo. Con l'obiettivo di offrire un'efficace sintesi tra strategia, sicurezza e difesa, nel suo insieme, sfiora le cento pagine. Un segnale della importanza attribuita, dal governo britannico, a questo documento l'ha dato il primo ministro Cameron scegliendo di presentarlo personalmente al Parlamento invece che di lasciare tale onere al segretario della Difesa Fallon. Fin dal suo debutto, la SDSR 2015 non si presenta, dunque, come un documento "normale" prodotto in tempi "normali". La SDSR 2015 è il prodotto di una situazione tanto strategicamente quanto economicamente inconsueta.

Con la SDSR 2015 il governo conservatore guidato dal primo ministro Cameron cerca di rispondere positivamente a quanti si chiedono se il Regno Unito resterà ancora a lungo nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con l'incarico di membro permanente; a quanti si chiedono se il Regno Unito sarà sempre in grado di proteggere quanto resta della sfera d'influenza britannica.

A quanti si chiedono se il Regno Unito potrà controllare le vie di comunicazione dalle quali dipende un sistema di traffici commerciali di cui è sempre stato l'epicentro.

Tra i tanti, l'aspetto di maggior rilievo della SDSR 2015 è, comunque, la intensità con la quale sfuma i sempre labili confini che dividono sicurezza e difesa, giustificando inedite riduzioni di bilancio in nome di un maggior livello generale d'efficienza. Cosa, questa, più che evidente nella decisione di fondere in un unico documento le questioni attinenti alla sicurezza e alla difesa con quelle che definiscono la visione strategica nazionale.

Un equilibrio sempre molto delicato

Il Regno Unito spende circa trentacinque miliardi di sterline all'anno d'interessi sul debito, quasi quanto spende per la Difesa. In questa situazione, la SDSR 2015 sembra un tentativo di tracciare le condizioni per stabilire quel delicato equilibrio necessario per bilanciare le esigenze di sicurezza e difesa con la determinazione di risanare le finanze pubbliche, pareggiando il bilancio in tempi relativamente brevi, possibilmente nel giro di soli cinque anni. In altre parole, la SDSR 2015 risponde alla non rara ambizione di cercare di fare sempre più, spendendo sempre meno. I grandi cambiamenti strategici con cui si confronta la SDSR 2015 non sono certo una novità: l'urbanizzazione, la migrazione, il terrorismo, l'aumento potenziale del disordine sociale, il cambiamento climatico, la crescente importanza delle riserve di acqua dolce e l'effetto dirompente della tecnologia sull'occupazione. In questo quadro, quattro ragioni sono alla base di una percezione di crescente vulnerabilità dello strumento militare evidente nella SDSR 2015. La prima è dovuta alla sempre più pesante necessità di rivedere e tagliare la spesa pubblica, aggravata poi dalla decisione del presente governo di chiudere il più presto possibile il disavanzo fiscale. Forse è questo l'unico grande disegno strategico britannico. La seconda è la convinzione che, qualsiasi vera e classica minaccia esistenziale alla sopravvivenza del Regno Unito, per il prevedibile futuro, è davvero improbabile. La terza sono le perplessità riservate all'interno del sistema politico britannico all'effettiva rilevanza del potere militare nel mondo contemporaneo. La quarta, un'esperienza afghana che costringe un veramente alto livello di cautela anche solo nel prospettare l'uso dello strumento militare. Il Regno Unito di oggi è ancora un paese molto influente sulla scena internazionale: è la quinta economia mondiale, una delle grandi potenze nucleari e uno dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Eppure, e nonostante gli sforzi dell'attuale governo, non sembra riuscire a elaborare una visione effettivamente strategica, in grado di stabilire precise

priorità in nome delle quali impegnare e indirizzare le risorse del paese, come del resto avviene in buona parte del mondo occidentale. In ogni caso, la SDSR 2015 conferma l'adesione britannica alla linea guida del 2% del prodotto interno lordo, a più riprese confermata dall'Alleanza Atlantica.

Tuttavia, le ambiguità non sono né poche, né trascurabili. Guardando in prospettiva alla spesa britannica per la difesa, è davvero difficile stabilire quanto questa non sarà il prodotto della convergenza di capitoli di spesa diversi, quali quelli oggi destinati ad alimentare l'Intelligence, l'antiterrorismo e il contrasto alla guerra ibrida. Questo perché il modello ora adottato dal governo britannico include, per la prima volta, sia il costo del deterrente nucleare, sia altre voci di spesa, principalmente non militari, che però rientrano in quelle così definite dall'Alleanza Atlantica.

L'aspetto forse più interessante della SDSR 2015 è stato, per lo più, identificato nel modo con il quale questa tende a sotto finanziare la macchina diplomatica britannica, nella convinzione che anche la politica estera può, a questo punto, essere ridotta a un semplice esercizio mercantilistico. Del resto, il governo Cameron ha già ridotto visibilmente, per numero e dimensioni, anche molte delle tradizionalmente più importanti rappresentanze diplomatiche britanniche.

Nelle presenti condizioni d'austerità, il Regno Unito sembra intenzionato a creare una piccola, ma ragionevolmente bilanciata, forza militare, dalle elevate caratteristiche e capacità, in grado di soppiantare un grande dispositivo militare. La SDSR 2015 prende atto di come siano ormai passati per sempre i tempi in cui si poteva organizzare e alimentare un sistema militare in cui fossero presenti, anche se a un livello numericamente ridotto, quando non minimo, tutte le principali specialità militari. Il destino del dispositivo militare britannico è, quindi, di trasformarsi in una forza dalle elevate caratteristiche, intorno alla quale coagulare velocemente le capacità militari di paesi alleati e partner, più che di rappresentare una forza in grado d'intervenire in piena autonomia su tutto lo spettro delle operazioni militari.

Con la SDSR 2015 il Regno Unito sembra abbandonare, per il momento, ogni speranza di poter contare su delle forze armate numericamente importanti.

Le forze britanniche non potranno, quindi, svolgere altro che un ruolo di deterrenza strategica, specializzandosi nelle operazioni di antiterrorismo di fascia alta e, attraverso l'impiego delle nuove unità navali porta aeromobili, in fase di realizzazione, garantire un limitato livello di proiezione di potenza. Ogni capacità contro-insurrezionale sembra scomparsa, tanto che è possibile dedurre che, a meno di un'improbabile inversione di tendenza, il Regno Unito non dovrebbe più esser in grado di svolgere quel ruolo preminente, tipico delle più recenti operazioni di stabilizzazione.

Tale cambiamento di strategia di difesa è più che evidente nel profilo assegnato dalla SDSR 2015 alla Royal Navy. Da sempre, quest'ultima ha cercato di esercitare, contemporaneamente, una duplice missione, abbinando una forte presenza a un'ancora più importante opera di controllo delle principali vie di comunicazione marittime. Con la flotta di superficie ormai ridotta a sole diciannove Unità Navali d'Alta un'effettiva ed efficace presenza navale britannica non sembra più credibile.

La SDSR 2015 lascia intendere che, in futuro, la consistenza totale della Royal Navy potrebbe tradursi in sole due grandi unità porta aeromobili, una nave d'assalto anfibia, otto nuove fregate e cinque cacciatorpediniere.

Il British Army sarà riorganizzato in due brigate, dell'ordine di cinquemila uomini, in grado d'intervenire velocemente anche a grandi distanze, con le rimanenti unità sostanzialmente riconfigurate per sostenere operativamente queste due brigate. In questo, l'unica novità è il nuovo veicolo blindato progettato per migliorare le capacità di manovra della fanteria sul campo di battaglia. Resta del tutto da spiegare in che cosa potrà mai risolversi l'enfasi posta su un'ancora maggiore sviluppo delle Forze Speciali, posto che sembra oggettivamente difficile sviluppare ingenti forze di qualità, partendo da un esercito di così ristrette dimensioni. Di fatto, la SDSR 2015 implica l'abbandono di quel progetto di ristrutturazione del British Army in tre brigate conosciuto come Army 2020.

La Royal Air Force, che ha un disperato bisogno di modernizzazione, sembra leggermente avvantaggiata rispetto alla Royal Navy e alla British Army.

Oltre al mantenimento in linea di due reparti di caccia intercettori Typhoon, la SDSR 2015 prevede un'accelerazione nella consegna degli F-35 in modo che le prime quarantadue unità di questi velivoli siano a disposizione tanto della Royal Air Force quanto della Fleet Air Arm entro il 2023. Non del tutto chiaro è, però, quanti dei centotrentotto F-35 di cui il governo britannico prevede l'acquisto entro i prossimi vent'anni andranno alla Royal Air Force e quanti invece alla Fleet Air Arm. Infine, la Royal Air Force andrà incontro a un incremento delle proprie capacità di trasporto aereo che sembrano, comunque, insufficienti per rispondere alle esigenze operative previste per le nuove brigate della British Army.

La SDSR 2015 è anche il prodotto di un riesame delle capacità e della natura degli obiettivi del potenziale nucleare britannico. La SDSR 2015 conferma come la flotta sottomarina britannica continuerà ad assicurare, al più possibile basso livello, una credibile capacità dissuasiva strategica, tanto da confermare il rinnovo del sistema missilistico Trident e del programma di sostituzione della flotta sottomarina.

Un altro aspetto di rilievo della SDSR 2015 è la decisione con la quale rompe i legami stretti da sempre tra il sistema militare britannico e l'industria nazionale.

La decisione di sostituire i Nimrod con gli Orion evidenzia tale determinazione in modo più che significativo, confermando l'opinione secondo la quale il sistema europeo di collaborazione industriale per la produzione di sistemi d'arma, a partire dall'Agenzia Europea per la Difesa, ha finito con il rendere ancora più profonda e accesa la concorrenza tra le diverse industrie europee piuttosto che ridurla.

Di conseguenza, il Regno Unito si ritrova ostaggio dei giganti della difesa statunitensi, non esistendo una vera alternativa europea ed essendo eccessivamente costosa ogni alternativa nazionale.

Dalla SDSR 2015 si ricava, inoltre, l'impressione che quella che prima era Future Force 2020 è ormai, a tutti gli effetti, diventata Future Force 2025, mentre il costo del deterrente nucleare strategico continua a condizionare pesantemente tutto il resto. La SDSR 2015 non sembra, quindi, superare la carente visione strategica della SDSR 2010, per quanto il Regno Unito stia effettivamente cercando di creare un deterrente nucleare strategico e una forza di attacco convenzionale di portata globale su di un bilancio che può, probabilmente, permettersi l'una o l'altra ma non tutte e due queste capacità. Eppure, la SDSR 2015 sembra fare del Regno Unito un paese marginalmente più forte.

Nonostante le sue mancanze e per tutte le sue debolezze, la SDSR 2015 è forse il documento che meglio di qualsiasi altro cerca di ridurre il divario che, da sempre, separa la strategia dalle capacità.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il Regno Unito è intenzionato a rimanere il più importante, capace e affidabile alleato degli Stati Uniti, perché continua a riconoscere quanto grandi e importanti siano i benefici garantiti da tale rapporto. Posto che l'analisi britannica, della natura e del tipo delle minacce future, coincida da vicino con quella degli Stati Uniti, proprio per via di una serie di reciprocamente condivise prospettive e priorità, non deve sorprendere se il documento britannico è stato redatto con l'intenzione di avvantaggiarsi di una qualche cooperazione con il dipartimento della Difesa statunitense. Al tempo stesso, forte è anche l'intenzione di mantenere delle capacità, per quanto limitate, per operare indipendentemente dall'alleato americano.

I contenuti della SDSR 2015 sembrano rendere possibili tre considerazioni finali.

La prima è che strategia continua a significare sostenere la coerenza tra visione politica, ambizioni, risorse e capacità. La seconda è la bassa predisposizione, dei politici e dell'opinione pubblica, in merito all'uso dello strumento militare. Da queste prime due considerazioni deriva che la SDSR 2015 non è il prodotto di un governo privo di determinazione oppure di una società indecisa, ma di quel sempre più rigoroso scrutinio, in materia di sicurezza e difesa, che sembra sempre più caratterizzare l'intera comunità transatlantica. La terza, infine, è che le relazioni tra Stati Uniti e Regno Unito sembrano destinate a rimanere molto strette, almeno per quanto riguarda il prevedibile futuro. La portata del rapporto tra questi due paesi è profonda e duratura e supera le oscillazioni inerenti alle caratteristiche delle leadership politiche del momento.

Tuttavia, una qualche revisione nella "relazione speciale" tra questi due paesi sembra comunque inevitabile.

Il Regno Unito non è più un qualcosa di assolutamente rilevante in tutte le questioni prioritarie per gli Stati Uniti, e questo nonostante gli sforzi fatti per ridefinire i rapporti con le potenze emergenti, per mantenere una capacità d'intervento globale, a fronte di risorse limitate, e per massimizzare i vantaggi offerti dalla propria posizione all'interno dell'Alleanza Atlantica, dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite. In ogni caso, molto dell'influenza internazionale del Regno Unito sembra dipendere dal successo e dal dinamismo dell'economia britannica e, quindi, dalla possibilità che quest'ultimo riesca effettivamente a sostenere una forte crescita economica, pur continuando a perseguire un ambizioso consolidamento fiscale. Con tutta probabilità, un futuro ai margini di un'Eurozona ancora più integrata non dovrebbe costituire un qualcosa di disastroso per il Regno Unito, per quanto tanto gli aspetti positivi quanto quelli negativi di un'eventuale uscita dall'Unione Europea sono difficili da prevedere. In questo quadro, di certo, c'è poco o nulla, a parte la preoccupazione statunitense per un'Unione Europea inevitabilmente più debole all'indomani di un'eventuale uscita del Regno Unito.

Focus - Afghan theatre

Claudio Bertolotti

‘New’ combat role for foreign troops in Afghanistan

EXECUTIVE SUMMARY

One year has passed since the beginning of US combat Operation ‘Freedom’s Sentinel’ and NATO-led ‘Resolute Support’ (RS) mission, focused on contrasting to ‘terrorism’ and enhancing the Afghan institutional capacity with a view to stability and security.

From a military point of view, US troops in Afghanistan will partially shift their role after the end of main combat operations. This partial switch in the Afghan strategy was decided by President Obama – whom mandate as President is at the end – in September but implemented in December. While with the previous plans, which were limited to training, assisting and advising the Afghan troops and tackling the remnants of Al-Qaeda, the US military will now be allowed to conduct fight operations if Armed Opposition Groups (included the Taliban) directly threaten the United States and NATO Coalition forces (‘Resolute Support’ mission) or provide direct support to Al-Qaeda or other groups (with implicit reference to the so-called ‘Islamic state’ - IS/Daesh).

On the political front, and according to the report titled ‘Enhancing Security and Stability in Afghanistan’ submitted by the Defense Department to the US Congress, the relationship between Afghanistan and Pakistan remains a critical factor for enhancing security and stability in Afghanistan. The document reports that representatives from both Afghanistan and Pakistan have made efforts to improve relations regarding mutual security but there was modest improvement in the relationship, while tensions have increased over the last semester, due of increasing violence in Afghanistan (especially in urban areas, in particular Kabul) and cross-border skirmishing between Afghan and Pakistan Security Forces.

The Taliban insurgency continues to haunt the country

On the one hand the territorial expansion of the Taliban, exposed the inefficiency of the Afghanistan security forces. On the other, proved insurgency’s capacity to expand beyond the rural strongholds.

The conquest of the provincial capital of Kunduz at the end of last September was the first Taliban success since US invasion of Afghanistan in 2001.

In general terms, the recent Taliban military offensive could be interpreted as an attempt demonstrating the superiority of the new leader, mullah Akhtar Mansour, over other Taliban factions who separated following the mullah

Omar's death; dynamics which are signal of an internal growing struggle for power. Following the end of the ISAF mission and the consequent decreasing in foreign military presence and efforts in Afghanistan, on the one hand, seems to be drifting towards chaos. On the other, the Afghan military has been modelled into a defensive force unable to react and conduct offensive operations unless US military support.

Furthermore, the security situation resulting from the expansion of the Taliban is now exacerbated by the emergence of IS/Daesh. A combination of factors, both internal and external, which are defining a new dynamic scenario where, in the north and south, the Taliban are conducting large-scale operational attacks, bringing urban areas and entire districts under their control, while in the east (Nangarhar province), IS/Daesh is gaining momentum launching efficacious attacks on the Afghan forces.

Taliban expansion and IS/Daesh growing activities underline the difficulty of the Afghan forces on the battlefield; a further threat, according to a recent UN report, is represented by the fact that IS/Daesh has recruited new members in 25 of Afghanistan's 34 provinces and is continuing to grow in the war torn-country. As a possible consequence, the violent confrontation between the Taliban and IS/Daesh may hold back the latter from repeating its breakthroughs of Syraq in Afghanistan.

The internal struggle for power within the Taliban groups could be a possible factor of weakness which the IS/Daesh could exploit to gain strategic advantages.

Sotto la lente - Teatro afghano

Claudio Bertolotti

'Nuovo' ruolo di combattimento per le truppe straniere in Afghanistan

Quali dinamiche hanno investito la leadership dei taliban, il principale gruppo di opposizione armata operativo in Afghanistan? E quali sono gli sviluppi del fronte insurrezionale e della presenza militare straniera?

La morte del mullah Mohammad Omar, leader storico dei taliban afgani – avvenuta verosimilmente nell'aprile del 2013 – ha lasciato un vuoto al momento non ancora colmato, poiché la lotta per il potere e il non consolidamento della nuova leadership del mullah Akhtar Mohammad Mansour (dal mese di luglio 2015 e solo in parte riconosciuta dai componenti della galassia taliban) ha portato a una situazione altamente instabile del fronte insurrezionale, caratterizzata da lotte intestine e confronti diretti tra le varie fazioni.

Nello specifico, è nota la notizia circolata sulla morte del mullah Mansour a seguito di un ipotetico scontro con una fazione scissionista. Una notizia la cui attendibilità non è valutabile e che, sebbene smentita dai fatti – nello specifico un file audio, risultato autentico, in cui lo stesso Mansour conferma di essere ancora in vita – contribuisce a definire uno scenario tutt'altro che chiaro.

E se, da un lato, gli stessi taliban hanno smentito la morte di Mansour fin da subito – ma è bene ricordare che sono gli stessi taliban che hanno negato la morte del mullah Omar per ben due anni – dall'altro lato è interessante notare come, la stessa notizia, sia stata sostenuta e ampiamente diffusa dalla fazione secessionista – vicina allo Stato islamico (IS/Daesh) in Afghanistan – del mullah Mansour Dadullah (che a sua volta risulterebbe essere stato ucciso su ordine della nuova leadership taliban).

Questo sul piano politico. Sul piano militare, invece, dopo la vittoriosa conquista di Kunduz da parte dei taliban a fine settembre scorso, e le difficoltà delle forze di sicurezza afgane, sostenute dalla NATO, nel successivo tentativo di riconquista della città (difesa dagli insorti per due settimane), nonché l'ampliamento del numero dei distretti sotto diretto controllo dei taliban, è l'attacco contro l'aeroporto di Kandahar del 9 dicembre a segnare l'avvio della stagione invernale dei combattimenti, caratterizzata da intense attività offensive da parte del fronte insurrezionale; un fronte influenzato, al suo interno, da lotte per il potere e la ricerca, da parte di una leadership ancora debole, del più ampio consenso possibile e, sul piano esterno, dalla capacità del nascente IS/Daesh in Afghanistan di influire sulle dinamiche politiche e di sicurezza dell'intera area regionale, dell'Af-Pak e di tutto il subcontinente indiano.

Nuove dinamiche, dunque, influiscono sugli sviluppi afghani e sull'impiego delle truppe straniere – tra queste le unità italiane portate da 750 a circa 1.000 – in virtù delle crescenti minacce e dei limiti oggettivi delle forze di sicurezza afghane, attualmente non in grado di operare efficacemente per un contenimento dell'offensiva insurrezionale.

Una 'nuova' fase combat per le truppe straniere in afghanistan

Fallisce, nella sostanza, il processo di disimpegno delle truppe combattenti annunciato da Obama, nel 2013, e formalmente concluso nel 2014; ciò ha imposto una revisione della strategia statunitense per l'Afghanistan e il riavvio del ruolo di combattimento delle truppe straniere (*Usa in primis*), archiviando così la precedente opzione, basata sulla cessazione delle attività di combattimento offensivo in favore di una policy di *train, advise e assist* (i pilastri dell'attuale missione della Nato – la *Resolute Support* – di cui l'Italia è uno degli attori principali).

Dunque, dal 2016, le truppe statunitensi saranno impiegate nuovamente in azioni di combattimento contro i taliban – gli stessi taliban con i quali Washington e Kabul sono impegnati nel tentativo di raggiungere un accordo negoziale – intensificando il ruolo militare, dopo la conclusione formale delle precedenti operazioni di combattimento.

La linea strategica proposta dal Pentagono, e approvata dall'amministrazione del presidente Obama, prevede, inoltre, un maggiore supporto aereo per le forze di sicurezza afghane. Dunque, non più solamente addestramento a favore degli afghani e azioni *combat* limitate a obiettivi riconducibili ad al-Qa'ida e suoi affiliati, bensì azioni offensive dirette anche contro quei gruppi di opposizione armata che dovessero rappresentare una minaccia diretta per le forze statunitensi (e per gli alleati della Coalizione) o che dovessero supportare al-Qa'ida (e gli altri attori inseriti nella *black-list* dei gruppi terroristici, tra i quali anche IS/Daesh).

Un cambio di impiego significativo, al di là dei numeri schierati sul terreno, che comunque dovrebbero attestarsi per tutto il corso del 2016 su cifra 15.000 (di questi circa 5.000 truppe Nato); del totale, 5.500 truppe Usa saranno schierate nelle basi di Kabul, Bagram, Nangarhar, e Kandahar. Nel complesso si tratta di una forza probabilmente insufficiente per contrastare la capacità e la volontà offensiva del fronte insurrezionale.

La natura del fenomeno insurrezionale: capillare e incontrastata

I taliban avrebbero il pieno controllo di almeno 39 distretti provinciali (su 398 totali) e competono per il controllo in altri 39; una capacità di controllo

conseguente all'espansione territoriale registrata negli ultimi due mesi e che avrebbe consentito di ottenere, complessivamente, 15 distretti nelle aree nord (area di responsabilità tedesca), ovest (area di responsabilità italiana) e sud (area di responsabilità statunitense). Un'evoluzione geografica, registrata in un periodo di tempo estremamente breve, che è seguita al confronto, sul campo di battaglia, con le forze di sicurezza afgane, non in grado di operare in maniera adeguata al fine di contrastare un fenomeno insurrezionale dalle accresciute capacità e volontà.

A conferma di ciò, basta citare l'episodio (il più recente), registrato il 20 dicembre scorso, in cui hanno perso la vita almeno 90 soldati dell'esercito afgano, durante scontri a fuoco con i taliban nei distretti di Gereskh e Sangin, provincia dell'Helmand, lasciando nelle mani degli insorti una vasta area ormai fuori controllo. Qui i taliban hanno conquistato e preso possesso di infrastrutture militari (basi), posti di polizia ed edifici governativi.

Questo episodio segue quello registrato pochi giorni prima nel distretto di Khan-e-Sheen, sempre nella provincia dell'Helmand, tenuto per più giorni fuori dal controllo del governo afgano, attraverso una serie di attacchi coordinati e continuati nel tempo.

Gereskh e Sangin, da sempre obiettivo primario dei taliban nel fronte sud, rientrano nella strategica offensiva, condotta dal movimento dei taliban, finalizzata al controllo dell'ampia provincia dell'Helmand dove il fenomeno insurrezionale, perso terreno nel periodo 2009-2011, in conseguenza del *surge* militare statunitense, ha ricominciato ad agire in maniera pressoché indisturbata; un approccio che ha portato al controllo sostanziale di almeno 3 distretti, sui 13 che compongono la provincia dell'Helmand, mentre gli altri dieci sarebbero oggetto di contesa (di questi almeno tre - Garmsir, Washir e Nawa-i-Barak a rischio caduta nelle mani dei taliban).

E, dal campo di battaglia propriamente detto, il confronto tra le parti in conflitto si sposta su quello mediatico-comunicativo. Se da un lato il governo afgano pone all'attenzione dei media la riconquista e la cacciata dei taliban dal distretto di Khanashin della provincia dell'Helmand, parimenti operano i taliban rispondendo con l'annuncio della conquista del distretto di Marawara, provincia nord-orientale di Kunar.

Nel complesso i taliban oggi controllano, dunque, sul piano sostanziale, 39 distretti, altrettanti sono a rischio di collasso, ma il numero di questi sarebbe, in realtà, molto più alto se come parametro si prendesse non la capacità dei taliban di avere sotto controllo un'area, bensì la capacità delle istituzioni afgane di governare e garantire la sicurezza all'interno della stessa area.

Quel che è certa è la capacità operativa e di controllo dei taliban che sarebbero in effetti in grado di controllare, nel complesso, almeno un quinto dell'intero

paese ma capaci di avere un'influenza diretta in almeno la metà, in particolare i distretti delle provincie del sud e dell'est.

La sostanza è che i gruppi di opposizione armata, e dunque non solo i taliban, stanno riconquistando, combattendo, quanto dovettero abbandonare all'epoca del *surge* statunitense (2009-2011); un processo in fase di sviluppo che è seguito all'archiviazione della strategia contro-insurrezionale (e al suo mancato successo), al conseguente progressivo disimpegno militare della Comunità internazionale e alla riduzione della componente militare straniera di tipo 'combat'.

Le conseguenze politiche dell'offensiva taliban

La drammatica situazione della sicurezza in Afghanistan, in progressivo deterioramento, ha portato Rahmatullah Nabil, responsabile dei servizi segreti afgani, a rassegnare, il 10 dicembre scorso, le proprie dimissioni per 'disaccordi sulla politica del governo' del presidente Ashraf Ghani. Rahmatullah Nabil ha, in particolare, criticato la recente visita del presidente Ghani in Pakistan, finalizzata a riaprire i negoziati di pace con il movimento taliban.

È la seconda volta che un capo della sicurezza del governo afghano si dimette in contrasto con la strategia politica del presidente. La prima volta accadde nel giugno del 2010, quando il ministro dell'Interno, Mohammed Hanif Atmar, e il capo della Direzione nazionale della sicurezza, Amrullah Saleh, si dimisero a causa della forte divergenza con la linea pro-pakistana sposata da Hamid Karzai – allora presidente al suo secondo mandato; allora il pretesto fu l'elevato numero di azioni offensive condotte, dai taliban, a danno di obiettivi istituzionali, in particolare durante lo svolgimento dell'importante Loya Jirga, l'assemblea informale dei notabili afgani. Oggi, analoghe dinamiche si ripetono, con le dimissioni di Nabil, contrario alla decisione, di Ashraf Ghani, di concedere un ruolo, considerato 'eccessivo' e 'pericoloso', a Islamabad nel processo negoziale con il fronte insurrezionale afghano. Questo è un chiaro indicatore dell'*empasse* politica che ha portato la diarchia Ghani-Abdullah all'attuale incapacità di governo sostanziale.

E proprio i rapporti afgano-pakistani sarebbero il fattore maggiormente critico per la sicurezza in Afghanistan, così come indicato nel report statunitense '*Enhancing Security and Stability in Afghanistan*' e pubblicato a un anno dall'avvio delle operazioni militari '*Freedom's Sentinel*' (operazione *combat* a guida statunitense) e la '*Resolute Support*' (RS) a guida Nato.

Tale report pone in evidenza come, a fronte di un tentativo formale di riavvicinamento tra Kabul e Islamabad, i rapporti tra i due paesi si sarebbero però raffreddati, a causa di una serie di eventi considerati sfavorevoli e i risultati ottenuti di modesta rilevanza.

In particolare, limitandosi all’arco temporale del secondo semestre 2015, si citano quali fattori dinamizzanti, delle relazioni tra i due attori, la serie di attacchi di alto profilo condotti in Afghanistan (in particolare Kabul) e gli scontri violenti avvenuti nelle aree di confine tra le forze di sicurezza afgane e l’esercito pakistano, oltre al ruolo destabilizzante giocato dalla politica aggressiva del gruppo Tehrik-e-Taliban Pakistan, nei confronti di Islamabad. Quanto accade si inserisce in un ampio processo politico che vede, da un lato, il presidente Ghani sempre più in difficoltà e sempre più propenso ad accettare una soluzione politica di compromesso con i taliban, anche svantaggiosa, pur di pacificare un paese in guerra da quarant’anni e incapace di risollevarsi; dall’altro lato, si impongono relazioni politico-diplomatiche con il Pakistan e le possibili opportunità economiche e di sicurezza che potrebbero coinvolgere il governo afgano e gli stessi taliban nella spartizione dei vantaggi derivanti dal transito di risorse energetiche naturali attraverso l’Afghanistan, con specifico riferimento al progetto della *pipeline* TAPI (Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan, India).

Analisi, valutazioni e previsioni

La situazione evolve verso un sempre più complesso mosaico di conflittualità. A fronte di un processo di frantumazione interna al movimento taliban, si prospetta la possibilità di accordo negoziale con il governo afgano, anche attraverso un ruolo di primo piano del Pakistan che, però, potrebbe alimentare ulteriori conflittualità intra-insurrezionali, maggiormente dinamizzate dal crescente ruolo di IS/Daesh in Afghanistan.

La permanenza di un significativo contingente militare, benché non adeguato a contrastare il livello di minaccia, garantirà il possesso e il controllo delle importanti basi strategiche funzionali alla capacità di manovra dello strumento militare statunitense e della Nato.

L’instabilità politica e sociale sarà aggravata da una crisi economica, accentuata dal ritiro dei contingenti militari, non risolvibile né arginabile nel breve-medio periodo. Infine, un potenziale vantaggio potrebbe essere dato dalla possibilità di condivisione, con i taliban, dei vantaggi economici derivanti dall’avvio del progetto TAPI, e dal ruolo di ‘garanti’ che potrebbe essere attribuito a questi attraverso una delega alla sicurezza dell’infrastruttura transitante per le aree afgane sotto il loro controllo.

Focus - New strategic balances

Nicola Pedde

Transnational and asymmetric threats

The roots of the transnational and asymmetrical threat

The evolution of the threat, at a tactical and strategical level, has been dramatically altered with the end of the Cold War and the subsequent disappearance of border equilibria determined by bipolarity.

With the dissolution of the Soviet Union and the departure of Moscow from the world stage for more than a decade, the United States assumed a unipolar role which, from the outset, showed clear limitations both from an operating capacity point of view as well as an economic sustainability one. This resulted in the need for a selective process of the United States' strategic interests, with the subsequent repositioning of its assets and a general rationalization of expenditure.

Vast geographical areas - formerly a strategically crucial aspect of the logic of bipolar confrontation - have, in a short period of time, become less relevant, simultaneously seeing the disappearance of not only the presence, but above all, the economic commitment of the two superpowers that, for over forty years, fought for global economic and military supremacy.

The economy of the Cold War presented itself as a highly destabilizing external element in the peripheral geographical areas of the bipolar confrontation, turning young and equally fragile political systems that had just emerged from colonialism, into authoritarian, often military, states. Dominated by the fictitious economy of the race to arms backed by Washington and Moscow, most of these countries failed miserably in their growth process and diversification of their economic resources and infrastructure, thereby giving stimulus, on the one hand, to an uncontrolled population growth, and on the other, to the progressive impoverishment of public finances by resorting to the mere economic and military support policy serving the interests of the Cold War.

The consequence of such a rapid and radical transformation was the swift economic and social decline of a wide geographical area which, from Africa as far as Central Asia, basically affected much of what the authors of traditional geopolitical thinking defined as "outer ring", and then the territorial arch affecting the southern borders of Europe - and its offshoots in the Sahel - the eastern Mediterranean and all the countries in the Arabian Peninsula and Central Asia.

The local presence of some of the most important areas of energy production in the world has also led to the selective choice of focusing a greater concentration of economic and military interests in this direction.

This exacerbated the gap between the production areas and those uninterested in the development of hydrocarbon, resulting in an uneven distribution of resources, the verticalisation of power systems and the consolidation of authoritarianism as the most efficient solution to the political and social stability.

The equilibria established in such a way, combined with the sharp increase in population and the simultaneous start-up of large migration flows within and outside the region, were not slow to generate social unrest, progressively exacerbated by the increasing inability of state authorities to meet society's needs which were continually and abruptly changing.

Demographic masses characterized by pyramidal equilibria dominated by strong juvenile components, exponential levels of unemployment, inflationary phenomena that were out of control and the endemic scourge of corruption were what finally generated growing feelings of dissent and a worsening of relations between institutions and society that resulted in exponential violencegrowing .

It is at this stage that the role of mass ideologies and religious movements regain their strength, especially the Islamist movements turning into real catalyst structures for the societies in the region which, therefore, find the key to overcoming the political rigidity expressed by the traditional state systems in the supranational element of the political and spiritual link.

The "Western world", generically referring to the industrialized and politically relevant countries of Europe and North America, historically linked to economic and political interests with the majority of areas affected by the emergence of political Islamism, thus takes on the role of accomplice - if not actual "Dominus" - of regional authoritarianism in the eyes of the Arab and Persian masses, ending up being identified as a key player in the failure of social development in the region.

The key element in the transformation process within the Islamist formations, with the development of radicalized cells, coincides with the inability of these formations to politically express themselves, on several occasions denied the possibility to participate and later penalized with election results or quite simply banned from the outset from the possibility of accessing the political system. The rise of radicalized and openly jihadist inspired units is thus transformed into a regional reality from the first half of the nineties of the last century, with active cells in a large part of the region and ramifications that

guarantee them economic support as well as training synergies and illegal trafficking of weapons, equipment and explosives.

Although sporadic actions were "outside the box" of jihadist cells in the nineties, targeting specific objectives linked to the United States of America and - more rarely – French ones, two regional crises aided the emergence and consolidation of certain unitary and transnational organizations. In particular, the two Chechen wars of 1991-1996 and 1999-2009 on the one hand, and the continuing crisis in Afghanistan after the departure of the Soviets in 1989 on the other, catalyzed the interest and intervention of Islamist fighters throughout the region, giving impetus to the formation of the Jihadist transnational system on which the Al Qaeda network, headed by the Saudi Arabian, Osama Bin Laden, would come to light between the late eighties and early nineties.

The consolidation of the Jihadist organisations, however, is also the result of specific political choices made by Western countries and some regional authoritarianisms, resulting in the transformation, in less than a decade, of the support for formations which opposed initially the Soviet, then Russian role in Central Asia, in a genuine military instrument that would not waste time in changing its objectives when the Soviet Union pulled out of Afghanistan, followed by the victory of Russia in Chechnya.

If, on the one hand, the United States and Britain have not been able to handle the delicate phase of "demobilization" of Afghan forces endorsed in an anti-Soviet tune, other actors, on the contrary, perceived the potential threat and tried to make the group of Jihadist organisations, that was going to divide the spoils of a "liberated" Afghanistan, especially those who returned to their country of origin, firmly radicalized, work in their favour, though their main aim was to protect themselves.

The creation of a modern transnational and asymmetric threat, therefore, appears at this stage, between the mid-eighties and early nineties, with the development of a new and more profound synergy within the group of forces which, demobilized by the Afghan war need, comes back together through a network structure and changes its goal from regional to global in pursuit of complex objectives and, for the first time, with the ambition to challenge the large-scale political and military system of Western nations.

The conceptualization of the asymmetric and transnational threat and its evolution

The United States, Russia and most of the world's industrialized nations have perceived and managed their security strategy over the last half of the twentieth century with a purely conventional approach, imposed by the logic of the Cold

War and structured around a battle of wills, with the opponent on the one hand and ability for deterrence on the other.

The only forms of unconventional threat that affected the Western countries during 40 years of the Cold War, was terrorism of an ideological nature and irredentist phenomena, though it was limited only to national level in the individual countries and never on a scale that created a real fear of a genuine capacity to destabilize.

In this way, the threat emanating from the modern phenomenon of terrorism and, on a wider scale, from the unconventional threat on a transnational level, has caught, even the most modern and sophisticated global military apparatus, totally unprepared.

The action of individuals or small cells that are highly motivated and ready for the ultimate sacrifice in order to strike at the enemy, had already claimed a large number of victims in the Middle East, Africa and Central Asia at the turn of the late Eighties and early Nineties, without, however, seeing a simultaneous improvement in the capacity for reaction from the international community, which had, in fact, continued for the best part of the Nineties to conceptualize the importance of the traditional military machine, thereby supporting the channelling of military budgets towards transport and equipment dedicated to this purpose.

Vast humanitarian and military operations - like the example of Somalia in the early Nineties with the collapse of the Siad Barre regime - saw their objectives fail as a result of the inability to manage the new phenomena of crises through the deployment of forces still essentially equipped to face a traditional style threat, with the consequence of a real operational and political image debacle.

The event, however, that positioned itself as a real "game changer" in the approach dynamics to security was the well-known attack on 11 September 2001 on the United States, led by Al Qaeda through four small suicide units that easily penetrated the area and just as easily made the most of obvious flaws in the security control system in the United States and Europe.

The global war declared by Al Qaeda, followed by the attacks in London and Madrid, did not, however, find the international community ready to correctly and rapidly re-conceptualize the risk posed by the new capacity of terrorism, with the result that the United States and most of its Western allies were pushed into two disastrous military operations, firstly in Afghanistan and then in Iraq. Both conflicts turned into force multipliers for Jihadism, freeing up dormant and equally latent energies which in turn fuelled a flywheel of activities to the point that the effect was hugely amplified.

The dismantling of the Iraqi armed forces, the inability to re-establish a credible political and administrative structure in Iraq and Afghanistan, the lack of a suitable financial instrument to re-design and implement an effective economic structure within which to channel the younger generations, but, above all, a lack of even the most basic understanding of the social fabric in the countries concerned and the complexity of forces that governed their stability, encouraged the rapid and extensive spread of sectarianism, tribalism and any force opposing the common vision of state entities which were, in fact, as much artificial as they were nonexistent.

The asymmetrical threat that, therefore, came about, imposed a conceptualization effort which is still in place today and which has continuously evolved over the last fifteen years and is certainly still not entirely adequate in defining the correct containment and contrast parameters.

To date, no one has devised a universally accepted definition of asymmetrical threat, not even within organizations that are more or less permanently active in the pursuit of common defence interests.

In general terms, the unconventional threat refers to the will of public players and - above all - non-public players to affect individuals and the material interests of the countries held responsible for the material and moral degradation of certain areas in the world, especially in the Middle East.

This threat is designed to maximize the combination of physical damage and psychological distress by attacking the enemy as much as possible, on its own territory in order to generate a mixture of fear and growing perception of insecurity within the population.

A large number of the authors and experts who have ventured into producing research and analysis on unconventional threats, agree on the need for the figure behind the threat to adopt methods of action and behaviour designed to be perceived as totally contrary to the ethical and methodological principles of their "own side". In this sense, therefore, the behaviour of the player is seen as being much more dangerous as the injured party cannot replicate it in form and substance (for example, think of the case of decapitation or use of chemical weapons or a suicide bomber), generating a feeling of helplessness and vulnerability.

A further element of the unconventional threat is the perception of its imminent capacity for expansion and the contextual ability to spread the destabilizing effects of the action, generating, in the society, the need for immediate, though often messy and inconclusive, action.

Today, the evolution of the Jihadist phenomenon requires us to consider a number of factors of increasing magnitude, envisaging the battle ground as no

longer being the original one of threat but, increasingly more clearly, the home grown one of traditional players.

The presence of large foreign communities within Western societies and the overt presence of active Jihadist cells within these communities, has certainly yielded a new and far more ominous risk connotation, throwing suspicion over entire communities that are almost fully integrated, and, therefore, encouraging the amplification of the effects of terrorist attacks like the one in November 2015 in Paris and March 2016 in Bruxelles.

Another connotation of the asymmetric threat is undoubtedly the spectacular nature, through the use of terrorist actions carried out against the civilian population by using unconventional techniques and methodologies, as was the case with the aircraft on September 11, the bombs in stations in London and Madrid, the suicide bombers in Paris and executions of foreign prisoners at the hands of ISIS forces in Syria and Iraq.

The consequence of this, however, for terrorist cells, is the need to further increase the media potential of their work, bringing the threat within the sphere of the most personal part of the life of a citizen. With this in mind, the biological and chemical attacks represent the most dangerous Jihadist frontier; together with cyber attacks, thanks to their ability to systemically damage civil and military infrastructures.

The combination of intelligence activities and the contextual and operational capacity of special units is, therefore, today undoubtedly the best arm in opposing Jihadist action and its sleeper cells in target countries; while the overall solution to this problem can only lead back to the development of an effective and credible political action aimed at promoting economic and institutional development in the regions where terrorist recruitment springs up and breeds, eroding the foundations of its ability to spread the phenomenon through concrete economic development policies capable of offering real prospects for more and more disillusioned hordes of local youth.

Sotto la lente - Nuovi equilibri strategici

Nicola Pedde

Minaccia transnazionale e asimmetrica

Le radici della minaccia transnazionale e asimmetrica

L'evoluzione della minaccia, sul piano tattico e strategico, ha subito una profonda modificazione con la fine della Guerra Fredda ed il conseguente venir meno degli equilibri di frontiera determinati dal bipolarismo.

Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e l'uscita di scena, per oltre un decennio, del ruolo di Mosca sul piano globale, gli Stati Uniti hanno assunto una postura unipolare che ha da subito presentato evidenti limiti, sia sotto il profilo della capacità operativa che di quello della sostenibilità economica. Questo ha comportato la necessità di una procedura selettiva degli interessi strategici degli Stati Uniti, con il conseguente riposizionamento dei propri assetti ed una razionalizzazione generale della spesa.

Ampie aree geografiche – un tempo strategicamente rilevanti nella logica del confronto bipolare – hanno in tal modo perso, in breve tempo, di interesse, vedendo contestualmente venir meno non solo la presenza ma anche e soprattutto l'impegno economico delle due superpotenze che, per oltre quarant'anni, si contesero il primato economico e militare del pianeta.

L'economia della Guerra Fredda si era posta come elemento esogeno altamente destabilizzante nelle aree geografiche periferiche del confronto bipolare, trasformando giovani, quanto fragili, sistemi politici appena emersi dal colonialismo in stati autoritari spesso a guida militare. Dominati dall'economia fittizia della corsa agli armamenti sostenuta da Washington e Mosca, la gran parte di questi paesi fallì miseramente nel processo di crescita e diversificazione delle proprie risorse economiche ed infrastrutturali, dando impulso, in tal modo, da un lato ad un incontrollato incremento demografico e dall'altro al progressivo impoverimento delle finanze pubbliche, attraverso il ricorso alla mera politica del sostegno economico e militare, funzionale agli interessi della Guerra Fredda.

La conseguenza di una trasformazione così repentina e radicale è stata quella di un rapido declino economico e sociale di un'ampia fascia geografica che, dal continente africano sino all'Asia centrale, ha interessato, di fatto, buona parte di quello che gli autori tradizionali della scuola geopolitica definiva come "outer ring", e quindi l'arco territoriale che interessa i confini meridionali dell'Europa – e le sue propaggini nel Sahel – il Levante Mediterraneo e l'insieme dei paesi della penisola arabica e dell'Asia Centrale.

La presenza in loco di alcune delle più importanti aree di produzione energetica del pianeta ha comportato, inoltre, la selettiva scelta nel favorire una maggiore concentrazione di interessi economici e militari in tale direzione, acuendo in tal modo il divario tra le aree di produzione e quelle non interessate dallo sviluppo dell'industria degli idrocarburi, con il risultato di una disomogenea distribuzione delle risorse, la verticalizzazione dei sistemi di potere e il consolidamento dell'autoritarismo quale più efficace soluzione per il controllo politico e della stabilità sociale.

Gli equilibri in tal modo determinatisi, in combinazione con il forte incremento demografico ed il contestuale avvio di ingenti flussi migratori intra ed extra-regionali, non tardarono a generare frizioni sociali progressivamente acuite dalla crescente incapacità, delle autorità statuali, di sopperire alle esigenze di società in continuo e repentino cambiamento.

Masse demografiche caratterizzate da equilibri piramidali, dominati da forti componenti giovanili, valori esponenziali della disoccupazione, fenomeni inflattivi senza controllo e l'endemica piaga della corruzione hanno infine generato crescenti sentimenti di dissenso e inasprimenti nella relazione tra istituzioni e società, con il risultato di una crescita esponenziale della violenza. È in questa fase che riprende vigore il ruolo delle ideologie di massa e dei movimenti confessionali, trasformando soprattutto i movimenti islamisti in vere e proprie strutture catalizzanti per le società della regione, che ritrovano quindi, nell'elemento sopranazionale del legame politico e spirituale, la chiave per il superamento delle rigidità politiche espresse dai sistemi statuali tradizionali.

Il "mondo occidentale", come genericamente viene a prendere forma l'insieme dei paesi industrializzati politicamente rilevanti del continente europeo e nord americano, storicamente legati da interessi economici e politici con la gran parte delle aree interessate dall'emergere dell'islamismo politico, assume in tal modo, agli occhi delle masse arabe e persiane, il ruolo di complice – se non di vero e proprio "dominus" – degli autoritarismi regionali, finendo per essere identificato come obiettivo primario delle ragioni del mancato sviluppo sociale della regione.

L'elemento determinante del processo di trasformazione all'interno delle formazioni islamiste, con lo sviluppo di cellule radicalizzate, coincide invece con la mancata capacità di espressione politica delle formazioni stesse, in più occasioni escluse dalla possibilità di partecipazione, penalizzate successivamente agli esiti elettorali o più semplicemente bandite *ab origine* dalla possibilità di accesso al sistema politico. La gemmazione di unità radicalizzate e di ispirazione dichiaratamente jihadista viene, in tal modo, a trasformarsi in una realtà regionale a partire dalla prima metà degli anni

Novanta del secolo scorso, con cellule attive in larga parte della regione e ramificazioni che ne consentono il sostegno economico, le sinergie addestrative e i traffici illeciti di armi, equipaggiamenti e materiali esplosivi.

Sebbene sporadiche siano state le azioni “fuori area” delle cellule jihadiste nel corso degli anni Novanta, colpendo soprattutto obiettivi connessi agli Stati Uniti d’America e – più raramente – francesi, due crisi regionali favorirono la nascita e il consolidamento di alcune organizzazioni unitarie e transnazionali. In particolar modo, le due guerre cecene del 1991-1996 e del 1999-2009, da una parte, e il perdurare della crisi afgana, dopo l’uscita di scena dei sovietici nel 1989, dall’altra, catalizzarono l’interesse e l’interventismo dei combattenti islamisti di tutta la regione, dando impulso alla creazione di quel sistema transnazionale del *jihadismo* su cui sorgerà, tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio dei Novanta, la rete di Al Qaeda presieduta dal saudita Osama Bin Laden.

Il consolidamento delle organizzazioni jihadiste, tuttavia, è anche il risultato di precise scelte politiche operate dai paesi occidentali e da alcuni autoritarismi regionali, con il risultato di trasformare, in meno di un decennio, il sostegno alle formazioni che si opponevano al ruolo sovietico prima e russo poi in Asia Centrale, in un vero e proprio strumento militare che non tarderà a mutare i suoi obiettivi al momento dell’uscita di scena dell’Unione Sovietica dall’Afghanistan, prima, e alla vittoria della Russia in Cecenia, poi.

Se da una parte, quindi, Stati Uniti e Gran Bretagna non hanno saputo gestire la delicata fase della “smobilitazione” delle forze afgane, sostenute in chiave anti-sovietica, altri attori sembrano averne, al contrario, percepito il potenziale di minaccia e hanno cercato di rendere funzionali ai propri interessi – ma soprattutto a loro tutela – l’insieme delle organizzazioni *jihadiste* che andava a dividersi le spoglie dell’Afghanistan “liberato”, e soprattutto di quelle che rientravano, fortemente radicalizzate, nell’ambito dei propri paesi d’origine.

La nascita della moderna minaccia transnazionale e asimmetrica sorge, quindi, in questa fase, a cavallo tra la metà degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta, con lo sviluppo di una nuova e più profonda sinergia all’interno di quell’insieme di forze che, smobilitate dall’esigenza bellica afgana, si ricompatta attraverso una struttura reticolare e muta il suo obiettivo da regionale a globale, nel perseguimento di obiettivi complessi e con l’ambizione, per la prima volta, di sfidare su larga scala il sistema politico e militare dei paesi occidentali.

La concettualizzazione della minaccia asimmetrica e transnazionale e la sua evoluzione

Gli Stati Uniti, la Russia e la gran parte dei paesi industrializzati del pianeta hanno concepito e gestito la propria strategia di sicurezza, dell'ultima metà del secolo XX, attraverso un approccio squisitamente convenzionale, imposto dalle logiche della Guerra Fredda e strutturato sul rapporto di forze con l'avversario, da un lato, e sulla capacità di deterrenza, dall'altro.

Le uniche forme di minaccia non convenzionale che hanno interessato i paesi occidentali, nel corso dei circa 40 anni di Guerra Fredda, sono state quelle del terrorismo di matrice ideologica e i fenomeni irredentisti, limitati, tuttavia, al solo ambito nazionale dei singoli Stati e mai di portata tale da destare seriamente il timore di una effettiva capacità di destabilizzazione.

In tal modo, la minaccia scaturita dal moderno fenomeno del terrorismo e, più ad ampio spettro, dalla minaccia non convenzionale su scala transnazionale, ha colto del tutto impreparati anche i più moderni e sofisticati apparati militari globali.

L'azione di singoli individui, o di piccole cellule fortemente motivate e pronte all'estremo sacrificio, nell'intento di colpire il proprio nemico, aveva già mietuto un consistente numero di vittime in Medio Oriente, in Africa e in Asia Centrale, a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, senza tuttavia assistere ad un contestuale incremento della capacità di reazione da parte della comunità internazionale, che aveva anzi continuato, per buona parte degli anni Novanta, a concettualizzare la rilevanza dello strumento militare tradizionale, favorendo, in tal modo, la canalizzazione dei bilanci militari in direzione di mezzi ed equipaggiamenti a tal fine dedicati.

Grandi operazioni umanitarie e militari – come quella ad esempio in Somalia, nei primi anni Novanta, al crollo del regime di Siad Barre – avevano visto fallire i propri obiettivi proprio in conseguenza dell'incapacità di gestire i nuovi fenomeni di crisi attraverso il dispiegamento di forze ancora essenzialmente atte a fronteggiare una minaccia di tipo tradizionale, con la conseguenza di una vera e propria *débâcle* operativa e di immagine politica.

L'elemento che si è, tuttavia, collocato come vero e proprio "*game changer*" delle dinamiche di approccio alla sicurezza, è stato il ben noto attacco dell'11 settembre 2001 agli Stati Uniti, condotto da Al Qaeda attraverso quattro piccole unità suicide facilmente penetrate sul territorio e altrettanto facilmente agevolatesi delle evidenti falle nel sistema di controllo della sicurezza negli Stati Uniti e in Europa.

La guerra globale dichiarata da Al Qaeda, seguita poi dagli attentati di Londra e Madrid, non ha trovato, tuttavia, la comunità internazionale pronta a

riconcettualizzare in modo corretto e puntuale l'*alea* di rischio posta dalla nuova capacità del terrorismo, con il risultato di spingere gli Stati Uniti, e buona parte degli alleati occidentali, in due rovinose operazioni militari in Afghanistan, prima, e in Iraq, poi.

Entrambi i conflitti si sono trasformati in moltiplicatori di forza per il *jihadismo*, liberando energie sopite ed altrimenti latenti, che hanno invece alimentato a loro volta un volano di attività tale da amplificare su vastissima scala l'effetto.

La dissoluzione delle forze armate irachene, l'incapacità di ristabilire, in Iraq e in Afghanistan, una credibile struttura politica ed amministrativa, la mancanza di un adeguato strumento finanziario per riprogettare ed attuare un efficace tessuto economico nell'ambito del quale canalizzare le più giovani generazioni, ma, soprattutto, la più elementare conoscenza del tessuto sociale dei paesi interessati e della complessità di forze che ne regola gli equilibri, ha favorito il rapido e capillare diffondersi del settarismo, del tribalismo e di ogni forza contraria alla visione comune di entità statuali, di fatto artificiali quanto inesistenti.

La minaccia asimmetrica venutasi, in tal modo, a determinare ha imposto uno sforzo di concettualizzazione di fatto tuttora in atto, evoluto nel corso degli ultimi quindici anni in modo continuativo e certamente non ancora del tutto idoneo nel definire i corretti parametri di contenimento e contrasto.

Non esiste, ad oggi, una definizione di minaccia asimmetrica universalmente accettata, nemmeno in seno ad organizzazioni più o meno stabilmente attive nel perseguimento di interessi difensivi comuni.

In termini generali, la minaccia non convenzionale si riferisce alla volontà di attori statuali e – soprattutto – non-statali di colpire gli individui e gli interessi materiali dei paesi ritenuti responsabili del degrado materiale e morale di alcune aree del pianeta, ed in particolare del Medio Oriente.

Tale minaccia, poi, è diretta a massimizzare la combinazione del danno fisico e dell'effetto psicologico della paura, colpendo il nemico quanto più possibile all'interno del proprio territorio, al fine di ingenerare nella popolazione una miscela di paura e crescente percezione dell'insicurezza.

Buona parte degli autori e degli esperti che si sono cimentati nella produzione di studi ed analisi sulla minaccia non convenzionale, convengono sull'esigenza per l'attore della minaccia, di adottare metodologie d'azione e comportamenti tali da essere percepiti come del tutto contrari ai principi etici e metodologici della "loro parte". In tal senso, quindi, il comportamento dell'attore è visto tanto più pericoloso in quanto non replicabile nella forma e nella sostanza da parte dell'entità lesa (si pensi, ed esempio, al caso della decapitazione, delle

armi chimiche o dell'impiego di un kamikaze), ingenerando, in tal modo, la sensazione di impotenza e debolezza.

Ulteriore elemento della minaccia non convenzionale è la percezione della sua imminente capacità di espansione e della contestuale capacità di propagazione degli effetti destabilizzanti dell'azione, ingenerando, nella società, l'esigenza di un'azione immediata, spesso tuttavia disordinata e inconcludente.

L'evoluzione del fenomeno *jihadista* impone, oggi, di dover considerare un numero di fattori di crescente grandezza, considerando il terreno d'azione non più quello originario della minaccia quanto, in modo sempre più evidente, quello domestico degli attori tradizionali.

La presenza di ingenti comunità straniere in seno alle società occidentali e la conclamata presenza di cellule attive del *jihadismo*, all'interno di queste comunità, ha certamente sortito un nuovo e ben più minaccioso connotato di rischio, alimentando il sospetto su intere comunità, ormai quasi del tutto inserite ed integrate, e favorendo, in tal modo, l'amplificazione degli effetti di attacchi terroristici come quello del novembre 2015 a Parigi e marzo 2016 a Bruxelles.

Altro connotato della minaccia asimmetrica è, senza dubbio, quello della spettacolarità, attraverso il ricorso ad azioni terroristiche condotte contro la popolazione civile, mediante l'utilizzo di tecniche e metodologie non convenzionali, come lo furono gli aerei dell'11 settembre, le bombe nelle stazioni di Londra e Madrid, i kamikaze di Parigi e Bruxelles e le esecuzioni dei prigionieri stranieri in mano alle forze dell'ISIS, in Siria e in Iraq.

Questo comporta, tuttavia, per le cellule terroristiche, l'esigenza di incrementare sempre più il potenziale mediatico del loro operato, portando, quindi, la minaccia nella sfera della più intima dimensione della vita del cittadino. In tale ottica sono, quindi, gli attacchi batteriologici e chimici a rappresentare la più pericolosa frontiera del *jihadismo*, unitamente a quelli cibernetici grazie alla loro capacità di creare danni sistemici nelle infrastrutture civili e militari.

La combinazione delle attività di *intelligence* e della contestuale capacità operativa delle unità speciali, rappresenta in tal modo, ad oggi, certamente lo strumento più idoneo per il contrasto all'azione del *jihadismo* e delle sue cellule dormienti sul territorio dei paesi-obiettivo, mentre la soluzione complessiva del problema non può che ricondursi allo sviluppo di una efficace e credibile azione politica, atta a favorire lo sviluppo economico e istituzionale delle regioni in cui sorge e prolifera l'adesione al terrorismo, erodendo alla base la capacità di propagazione del fenomeno, attraverso politiche di sviluppo economico concrete e in grado di offrire prospettive reali alle sempre più numerose e disilluse schiere della gioventù locale.

Focus - New strategic balances

Claudia Astarita

Russia - Pakistan. Is this a dangerous rapprochement?

How is that possible that two countries that have always been enemies, have eventually decided to cooperate with each other? The nations we are talking about are Russia and Pakistan, which recently formalized (October 2015) an agreement to build a gas pipeline connecting LPG terminals in Lahore to terminals in Karachi. The 1,100-km long pipeline is expected to cost \$2 billion, and it will be entirely financed by Moscow. The Russian company RT Global Resources will build the pipeline and maintain its control on it for the forthcoming 25 years. After that, it will be handed over to Pakistan.

Although some countries were surprised by the announcement, it is not the first time that these two nations decide to cooperate. In June 2015, another deal finalized the sale of four Russian MI-35 attack helicopters to Pakistan, to be used in anti-terrorism operations in Afghanistan. It was actually in this occasion that the representatives of the two countries stressed how helpful Russia could be in supporting Pakistan for infrastructure building and energy resources supplies. The fact that this new path cooperation was successfully opened in less than three months is also relevant, and promising.

What is shocking is that, until a few years ago, Moscow and Islamabad were barely talking to each other. The first high-level meetings have been scheduled between 2011 and 2015, and this is making even more difficult for India and the United States to understand what is at stake and what to expect from this unusual rapprochement. Actually, none of them can forget that, in 1947, a newly independent Pakistan decided to align to the US rather than to Russia, believing that Washington could have helped it more, politically, economically and strategically (it is important to remember that, at that time, Russia and India were very closed to each other). During the Cold War, Pakistan was a member of several US-led organizations, and it also became China's "best friend and ally" after the Sino-Soviet split. Last but not least, during the Soviet occupation of Afghanistan, Pakistan has been accused of playing a key role in training the mujahideen fighting against Moscow. No major changes happened even at the end of the Cold War. On the Afghan front, Pakistan decided to keep on supporting the Taliban while Russia (and India) lined up with the Northern Alliance, the opposition front trying to liberate the nation from the Taliban. Further, Moscow was concerned about the presence of Chechen separatists and Central Asian militants in both Pakistan and Afghanistan, as well as about Pakistan nuclear proliferation records.

On top of that, the importance of Moscow and Islamabad's historic connections with India and the United States should not be underestimated.

These are some of the reasons why it appeared as so surprising that, in 2012, the representatives of both countries met in Russia to discuss about Afghanistan, energy supplies and energy security, weapon and military equipment sales, and new infrastructure projects to be launched to support Pakistan development. Not to mention the fact that, a few years later, some of these initiatives had already become reality.

In order to understand what made this rapprochement possible it is crucial to consider Moscow, Islamabad, as well as Beijing interests in Central and South Asia.

For Russia, Central Asian instability has transformed Pakistan in the last card to play to restore a stable equilibrium in one of the most problematic regions in the world. Pakistan is believed to have the capacity to control Islamic militant movements. Accordingly, persuading Islamabad to work to support the status quo, rather than contributing to subvert it, could be more useful and effective in a medium/long term perspective. Nobody can deny that Pakistan will play a crucial role in the Afghanistan transition, and since Beijing has also recognized it, it is better for Moscow to find a way to influence it.

Convincing New Delhi that Moscow has the capacity to influence Islamabad could prove useful also to weaken US-India emerging alliance. Further, Pakistan is a good market for both Russian weapons and resources, and the country could even offer a direct access to warm-water ports in the Arabian Sea in exchange. Last but not least, Russia recent policy has left the country isolated, and new friendships could actually reduce Moscow loneliness.

From the point of view of Pakistan, Russian friendship is useful to reduce dependence on the United States as well as to increase bargaining power against them. At the same time, the rapprochement between India and United States is another variable that led Pakistan to seek "new friends" in the region. Still, Islamabad considers Moscow a better arms supplier than China, Turkey or Ukraine, its current military partners. Finally, energy and infrastructure partnerships are two other important elements that fostered the rapprochement.

Several analysts claim that China also contributed to make this dialogue possible. During the last few months, Moscow got closer to Beijing while Islamabad has always been a loyal ally of the People's Republic of China.

That is why China may have found the idea of helping to reconcile his two allies tempting. This does not mean that a Russian-Chinese-Pakistani block is going to emerge in Asia, but certainly we can no longer talk about stable alliances and equilibria there.

Up to which point, because this is an important question we must answer, New Delhi and Washington have to worry about what is happening in South Asia? Not too much, for the time being, mainly because, apart from the Russian-Pakistani rapprochement, Moscow has no intention of losing the respect and the support of New Delhi, and Islamabad certainly will not break its ties with the United States to line up with Russia. The most important consequence of this reengagement is the magnitude of the reengagement itself, which confirms the desire for all medium-sized Asian powers to expand their influence in the region changing the current geopolitical balance. Another hope, which is becoming more realistic by virtue of deepening of the threat that all these countries share, the one of terrorism, is that the idea of pushing Pakistan to play a key role in the fight against Islamic extremism will become a priority for everyone. This evolution may prompt Islamabad to radically change its regional strategy. If Russia succeeds in this goal it will not only do a favour to India, which will then share its borders with a much less dangerous nation, but it will also please United States and China by contributing to their efforts to keep the region peaceful and stable.

Sotto la lente - Nuovi equilibri strategici

Claudia Astarita

Russia e Pakistan: un riavvicinamento pericoloso?

Come è possibile che due paesi che si sono considerati acerrimi nemici per decenni siano finiti improvvisamente col collaborare? E come è possibile che, senza un solido *background* di relazioni politiche, commerciali e diplomatiche, si siano (quasi) messi nella condizione di non poter fare a meno l'uno dell'altro? L'annuncio, a fine ottobre 2015, della scelta di Mosca di costruire (investendo almeno due miliardi di dollari) un gasdotto di oltre mille chilometri che attraverserà il Pakistan da nord a sud, dal confine con l'India al Mare Arabico, collegando i terminali di Lahore e Karachi, ha sorpreso non poco la comunità internazionale. Al contrario, gli analisti più attenti alle evoluzioni geopolitiche che ultimamente riguardano l'Asia del Sud considerano questa nuova collaborazione tra Mosca e Islamabad come l'ennesima conferma del consolidamento di quella che dovremmo definire una nuova, oltre che insolita, alleanza nella regione.

Del resto, non è certo la prima volta che i due ex-nemici si tendono la mano. Nel caso del gasdotto Lahore-Karachi, l'accordo prevede che la compagnia russa RT Global Resources costruisca l'opera e ne mantenga il controllo per venticinque anni. Trascorso questo periodo il gasdotto, pensato per aiutare Islamabad a risolvere parte dei suoi problemi di approvvigionamento energetico, inizierà ad essere gestito autonomamente dal Pakistan. A giugno 2015, invece, dopo lunghi negoziati, è stato ratificato anche l'accordo per la fornitura di quattro elicotteri da combattimento MI-35 Hind, da utilizzare nelle operazioni di contrasto al terrorismo condotte nelle zone di frontiera con l'Afghanistan. Fu in questa occasione che i rappresentanti dei due paesi sottolinearono per la prima volta l'utilità di avvalersi della cooperazione russa anche in altri settori, alla luce della condizione disastrosa delle infrastrutture pakistane e della necessità di trovare nuove fonti di approvvigionamento energetico, ecco perché il fatto che l'accordo per il nuovo gasdotto sia stato raggiunto in una manciata di mesi va considerato un segnale evidente di una nuova intesa che si sta progressivamente rafforzando.

Eppure, non più di cinque anni fa, Islamabad e Mosca si ignoravano a vicenda. Solo nel 2009 venne lanciata l'idea di un dialogo a quattro tra Russia, Afghanistan, Tajikistan e Pakistan per potenziare il livello di sicurezza nella regione e rilanciare le iniziative di collaborazione economica al suo interno, ma fu proprio il Presidente russo Vladimir Putin ad evitare che questo dialogo si trasformasse in qualcosa di più concreto, boicottando gli incontri al vertice in calendario e, di conseguenza, la stessa iniziativa.

Archiviata l'esperienza "a quattro", il Pakistan continuò a cercare di creare un collegamento diretto con la Russia organizzando una serie di incontri di alto livello tra il 2011 e il 2015. A questo proposito, è importante sottolineare come non furono solo autorità politiche, commerciali e istituzionali a confrontarsi con i rispettivi omologhi russi, ma anche le più alte cariche dell'esercito.

Un dettaglio importante, per un paese in cui i militari continuano a giocare un ruolo chiave nella gestione della nazione. La visita di vertici militari a Mosca, quindi, va interpretata come la conferma della serietà dell'impegno pakistano a rafforzare l'amicizia con la Russia.

Il riavvicinamento tra Pakistan e Russia è di difficile interpretazione, sia per Washington che per New Delhi. Del resto, entrambi i paesi non hanno dimenticato che, nel 1947, quando il Primo Ministro di un Pakistan da poco divenuto indipendente, Liaqat Ali Khan, venne invitato sia dalla Russia che dagli Stati Uniti, scelse di raccogliere solo l'invito americano nella convinzione che, solo questo paese, fosse realmente disposto a sostenerlo, politicamente ed economicamente, vista anche la storica alleanza che ancora oggi lega India e Russia. Nulla cambiò negli anni della Guerra Fredda, quando il Pakistan dimostrò non solo di essere un alleato fidato degli Stati Uniti, entrando a far parte sia del Cento (Central Treaty Organization), sia della Seato (Southeast Asia Treaty Organization), ma anche di essere disponibile a trasformarsi nel nuovo "migliore amico" della Cina dopo lo sgretolamento dei rapporti tra Mosca e Pechino. Infine, non va dimenticato che, negli anni dell'occupazione sovietica dell'Afghanistan, il Pakistan fu ripetutamente accusato di essere responsabile dell'addestramento dei mujahideen che combattevano contro l'invasore.

I rapporti tra Mosca e Islamabad rimasero tesi anche alla fine della Guerra Fredda, quando, invece, il riassetto degli equilibri geopolitici mondiali avrebbe potuto, sulla carta, favorire quanto meno un allentamento, anche se minimo, della tensione. Se in Afghanistan il Pakistan decise di continuare a sostenere i talebani, mentre Russia e India si schierarono con l'Alleanza del nord (l'opposizione armata il cui unico obiettivo è sempre stato quello di liberare il paese dal regime talebano), Mosca ha continuato a percepire Islamabad come una potenziale minaccia anche per i suoi trascorsi poco lusinghieri in termini di proliferazione nucleare e la presenza accertata di separatisti ceceni e militanti dell'Asia centrale all'interno del paese.

A peggiorare un contesto già particolarmente difficile vi sono poi sempre stati, da un lato, la vicinanza tra Washington e Islamabad, dall'altro, l'amicizia (e gli interessi bilaterali) che legano Mosca a New Delhi.

Come è possibile, quindi, che due paesi evidentemente destinati a rimanere incompatibili, se non nemici, abbiano deciso, nel 2012, di incontrarsi per

discutere del futuro dell'Afghanistan, di una possibile collaborazione energetica, della vendita di velivoli da combattimento e di altre collaborazioni commerciali? E come è possibile, che in meno di 24 mesi, questa predisposizione al dialogo e alla collaborazione, invece di rimanere lettera morta, si sia concretizzata in una lunga serie di iniziative commerciali e militari?

Per rispondere a questa domanda e per capire fino a che punto Washington e New Delhi dovrebbero preoccuparsi per il consolidamento di questa inaspettata alleanza è necessario prendere in considerazione tre diversi punti di vista. Quello di Mosca, quello di Islamabad e quello di Pechino.

Per quel che riguarda la Russia, anni di instabilità in Asia Centrale hanno trasformato il Pakistan, una nazione che confina con tanti dei paesi problematici dell'area, nell'ultima carta da giocare per cercare di riportare un po' d'ordine in una delle regioni più problematiche del pianeta. La presunta capacità di Islamabad di controllare, se non addirittura di tenere a freno, molti dei movimenti estremisti islamici che proliferano in quest'area, avrebbe convinto Mosca dell'opportunità di persuadere il Pakistan a trasformarsi in una nazione pro *status quo* anziché anti *status quo*, impegnandosi, quindi, a mettere in evidenza i vantaggi per Islamabad di questo eventuale riposizionamento. Del resto, dal momento che appare sempre più ovvio che il Pakistan giocherà un ruolo importante nel processo di transizione dell'Afghanistan, e visto che anche Pechino appoggia Islamabad da questo punto di vista, per Mosca opporsi al coinvolgimento del Pakistan sarebbe soltanto controproducente. Ecco perché ha deciso di provare a mediarlo, o comunque a influenzarlo.

Il rafforzamento del legame col Pakistan avrebbe poi un altro vantaggio per la Russia: sottolineando la differenza a livello di prospettive e tipologia di alleanza con gli Stati Uniti, potrebbe piano piano iniziare a ritagliarsi un nuovo ruolo in Asia centrale e meridionale. Allo stesso tempo, una migliore "gestione" della variabile Pakistan potrebbe aiutare il paese a convincere New Delhi a non avvicinarsi troppo a Washington, pena la possibilità di perdere l'amicizia con un "partner storico" che ha ora più peso per quel che riguarda anche gli equilibri interni e regionali del suo peggior nemico di sempre.

Cambiando prospettiva, è anche possibile che Mosca si sia avvicinata a Islamabad proprio in conseguenza del rafforzamento dei legami tra India e Stati Uniti. La Russia ha bisogno di ampliare il numero di destinatari delle sue forniture di armamenti, e il Pakistan rappresenta un ottimo mercato da questo punto di vista. Il Pakistan è poi un paese certamente interessato a importare risorse energetiche dalla Russia e, potenzialmente, potrebbe offrire un accesso al mare in cambio di forniture regolari di petrolio e gas.

Infine, in un momento in cui la Russia è rimasta un po' isolata sullo scacchiere internazionale, il riavvicinamento al Pakistan potrebbe contribuire a interrompere questa forte sensazione di emarginazione.

Dal punto di vista del Pakistan, l'amicizia con la Russia è utile sia per ridurre la dipendenza dagli Stati Uniti, sia per aumentare il potere di contrattazione nei loro confronti. Allo stesso tempo, il riavvicinamento tra India e Stati Uniti è un'altra variabile che ha indotto il Pakistan a cercare "nuovi amici" nella regione. Ancora, Islamabad considera Mosca un fornitore di armi di primo livello, molto migliore rispetto a Cina, Turchia o Ucraina, vale a dire i paesi che attualmente lo sostengono militarmente. Infine, le collaborazioni a livello energetico e infrastrutturale sono altri elementi importanti che hanno favorito il riavvicinamento.

Infine, c'è chi pensa che anche la Cina abbia contribuito, direttamente e indirettamente, a rendere possibile il dialogo tra Russia e Pakistan. Negli ultimi mesi Mosca si è avvicinata molto a Pechino, e Islamabad è da decenni un alleato fidato della Repubblica popolare. Ecco perché la Cina potrebbe aver trovato subito allettante l'idea di contribuire a riappacificare i suoi due alleati, possibilmente in funzione anti-americana e anti-indiana. Questo non significa che sta per emergere un blocco russo-cinese-pakistano in Asia, ma di certo non si può più parlare di alleanze o equilibri stabili e predefiniti.

Fino a che punto, perché è questa la domanda più importante a cui dobbiamo rispondere, New Delhi e Washington devono preoccuparsi per quello che sta succedendo in Asia meridionale? Non troppo, per ora, essenzialmente perché, a prescindere dal riavvicinamento russo-pakistano, Mosca non ha nessuna intenzione di perdere la stima e l'appoggio di New Delhi, e Islamabad di certo non interromperà il suo legame con gli Stati Uniti per abbracciare la Russia. La conseguenza più importante di questo riassetto consiste proprio nell'entità del riassetto stesso, che conferma il desiderio, per tutte le medie potenze asiatiche, di ampliare la propria influenza nella regione influenzandone gli attuali equilibri geopolitici. Altra speranza, soprattutto per quel che riguarda il peso dell'India nella regione, che diventa ogni giorno più realistica in virtù dell'approfondimento della minaccia che tutti questi paesi condividono, quella del terrorismo, è che l'idea di spingere il Pakistan a giocare un ruolo chiave nella lotta all'estremismo islamico diventi una priorità per tutti, e che questo spinga Islamabad a cambiare radicalmente la propria strategia regionale. Se la Russia riuscirà in questo intento, non solo farà un favore all'India, che si ritroverà a condividere il confine con un alleato meno pericoloso, ma di certo non verrà ostacolata nemmeno da Stati Uniti e Cina, per i quali pace e stabilità rappresentano, da sempre, valori (e priorità) importantissimi.