



Prodotto finale

Progetto: "Ricerche con il Circolo di studi diplomatici su temi prioritari per la politica estera italiana" Avviso 2023

Link Campus University – Circolo di Studi Diplomatici

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

264

**Un'architettura della sicurezza europea
dopo la guerra in Ucraina**

(4 dicembre 2023)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455
studidiplomatici@libero.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

264

Un'architettura della sicurezza europea dopo la guerra in Ucraina

(4 dicembre 2023)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Generale Vincenzo CAMPORINI, già Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Min. Plen. Alessandro AZZONI, Direttore Centrale per la sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Giancarlo ARAGONA, Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Michele VALENSISE.

Maurizio Melani: do innanzi tutto il benvenuto nel nostro Dialogo di oggi, primo del programma di ricerche 2023-2024, al Generale Vincenzo Camporini che tutti noi conosciamo e che ha già partecipato a precedenti incontri del Circolo di Studi Diplomatici. Come sapete egli è stato Capo di Stato Maggiore della Difesa ed ha precedentemente ricoperto altri importanti incarichi nelle nostre forze armate. Attualmente è un autorevole e apprezzatissimo analista delle relazioni internazionali ed in particolare dei suoi aspetti politico-militari.

Un uguale benvenuto va ad Alessandro Azzoni, anche lui a noi ben noto, Direttore Centrale per la sicurezza, Vice Direttore Generale Vicario della Direzione Generale degli Affari Politici e grande conoscitore del tema che andiamo a trattare essendo stato tra l'altro Rappresentante Permanente presso l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

L'Architettura di sicurezza europea che durante la guerra fredda era essenzialmente basata sulla deterrenza nucleare e convenzionale reciproca e sull'equilibrio tra le alleanze della NATO e del Patto di Varsavia guidate rispettivamente dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, aveva la sua base pattizia a partire dagli anni '70 del secolo scorso nell'Atto finale di Helsinki della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) del 1975 e nella Carta di Parigi del 1990 che sancivano come base comune il rispetto di confini mutuamente riconosciuti e dell'integrità territoriale degli Stati accompagnato dallo sviluppo delle relazioni economiche e dei rapporti tra i popoli e le società civili dei due blocchi.

Questo stato di cose è oggi sostanzialmente vanificato. La Russia ha affermato negli scorsi anni che costituiva una minaccia alla sua sicurezza l'allargamento ad est della NATO e dell'UE, peraltro non in contraddizione con la libertà dell'appartenenza ad alleanze prevista dalla Carta di Parigi e per quasi due decenni non contestata dalla stessa Russia. E il Presidente Putin ha espresso e praticato la volontà di riaffermare un ruolo di controllo dei paesi già appartenenti all'Unione Sovietica culminata con l'aggressione all'Ucraina in violazione anche del Memorandum di Budapest che garantiva ulteriormente l'integrità territoriale di tale paese. E ciò mentre si sgretolavano progressivamente le intese sul controllo degli armamenti costruite negli anni precedenti la fine della guerra fredda.

Una eventuale nuova architettura di sicurezza europea appare oggi molto difficile da costruire mentre continua la guerra nel nostro continente. Ma pensare a quali possano essere i contorni di nuovi assetti di sicurezza in un contesto di riconoscimento delle sensibilità e delle esigenze legittime di tutti, non lesive di quelle di altri, può anche dare un contributo alla soluzione del conflitto in corso. Senza ovviamente dimenticare che oggi nuovi attori di portata globale o regionale, dalla Cina alla Turchia, dai paesi del Golfo all'Iran, con le loro differenziate agende, incidono ugualmente sulla sicurezza del nostro continente.

Su questo mi tacco e do la parola ad Alessandro Azzoni.

Alessandro Azzoni: tengo anzitutto a ringraziarvi per l'invito a prendere parte a questa preziosa occasione di dialogo e confronto. Questi eventi sono importanti e vi partecipo sempre volentieri perché mi sfidano a pensare criticamente, spronandomi ad ordinare riflessioni che non sempre sono compiutamente sistematizzate.

Credo che il punto di partenza fondamentale sia ammettere che il sistema di sicurezza collettivo, quello che viene comunemente chiamato "architettura di sicurezza condivisa", nata alla fine della Seconda Guerra Mondiale e consolidatasi a partire dagli anni '90, è ormai in frantumi, non esiste quasi più. A dimostrarlo ulteriormente è stato il ritorno della guerra tra Stati in Europa. L'invasione russa dell'Ucraina è spesso considerata essere, a mio parere a ragione, un conflitto dai contorni sistemici che pone in discussione il riassetto del sistema di sicurezza collettiva, ed è per questo che è così pericolosa e sfidante.

Credo sia importante però capire che la guerra in Ucraina non è altro che l'effetto - e non la causa scatenante - di questa spinta al riassetto di sicurezza internazionale. Siamo infatti entrati, ormai da qualche anno, in una fase rivoluzionaria del sistema internazionale, ovvero in una fase in

cui vi sono più Paesi, considerati potenze regionali o mondiali, che sfidano apertamente quello che era il precedente sistema, le sue regole e i suoi valori: in una parola, lo status quo ante.

Non mi riferisco solo alla Russia, ma anche alla Cina e all'Iran, solo per fare qualche esempio. Per la maggior parte si tratta di Paesi che non sono necessariamente pronti a ricorrere all'uso della forza armata per affermare i propri interessi, ma che nondimeno approfitterebbero di ogni "distrazione" della comunità internazionale, di ogni occasione utile, per far avanzare la propria agenda politica. È questo ciò che rende il periodo che stiamo vivendo un continuo susseguirsi di piccole e medie crisi - *talvolta definito correttamente policrisi* - spesso alimentate da Paesi che sfruttano il grande caos globale per risolvere vecchie dispute con la forza.

A complicare ulteriormente il quadro sono poi i numerosi Paesi che hanno posizioni variamente intermedie e sfumate tra i due estremi dei difensori del precedente status quo - l'Occidente in senso lato - e i Paesi rivoluzionari. È una sorta di riedizione del Terzo Mondo - *oggi chiamato con i nomi più disparati e fantasiosi, da Global South a Fence sitters* - che però ha negli ultimi anni acquisito tutt'altro spessore politico ed economico e che rappresenta la maggioranza della comunità internazionale. Mi riferisco all'India, al Brasile, ma anche a grosse fette di Africa e America Latina e persino a Paesi più vicini a noi, quali la Turchia o l'Ungheria. Sono Paesi che il più delle volte non considerano necessaria la difesa degli attuali principi dell'ordine internazionale, ne sostengono di alternativi, e che sono comunque inclini a valutare eccezioni per un tornaconto di natura tattica.

Bisogna ammettere che in un contesto rivoluzionario come questo, la diplomazia, intesa come l'arte di far relazionare gli Stati attraverso il dialogo e non l'uso della forza, diventa al contempo più importante e più difficile. Più importante perché soltanto il confronto, anche e soprattutto schietto, aiuta a segnalare correttamente agli interlocutori i costi e i benefici di determinate azioni e a tracciare, ove occorrono, linee rosse. Più difficile perché spesso mancano i presupposti valoriali per intrattenere una discussione che non si trasformi in un mero dialogo tra sordi: se manca una comprensione condivisa di cosa sia legittimo e cosa no nelle relazioni reciproche e all'interno del sistema internazionale, la possibilità di persuadere si riduce ai minimi termini.

Questa grande instabilità sistemica si riflette inevitabilmente nell'architettura di sicurezza, che mostra crepe sempre più evidenti. Gli strumenti multilaterali in materia di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti sono sottoposti ad un processo pluriennale e drastico di indebolimento.

Erano del resto strumenti che già in precedenza emanavano sinistri scricchiolii, come dimostra il recesso della Federazione Russa, avviato oltre un decennio fa e formalizzato il 7 novembre 2023, dal Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE), o al recesso di Stati Uniti e Federazione Russa, rispettivamente nel 2020 e nel 2021, dal Trattato Open Skies, altro pilastro del sistema di sicurezza in Europa.

A questo progressivo smantellamento ha fatto da contraltare una ripresa della contrapposizione in ambito nucleare, riflessa nella decisione americana di recedere da cruciali intese bilaterali risalenti al periodo della guerra fredda, dal Trattato sulla difesa contro i Missili Balistici (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM), nel 2002, e dal Trattato sulle Forze Nucleari Intermedie (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, INF), nel 2018. Tutto ciò in un quadro di reciproche accuse di "non-compliance".

Ad oggi, l'unico patto bilaterale fra Stati Uniti e Russia - nonché l'unico trattato ancora vigente in materia di disarmo nucleare - è rappresentato dal Trattato New Start sulla riduzione delle armi nucleari strategiche (firmato nel 2010 e esteso nel 2021 fino al 4 febbraio del 2026), la cui attuazione è stata peraltro sospesa unilateralmente dalla Russia. Con specifico riferimento al disarmo e alla non proliferazione nucleare, la situazione in Ucraina e il conseguente peggioramento dei rapporti con la Russia hanno inciso negativamente sulla Conferenza di Riesame del TNP tenutasi nel 2022, conclusasi senza l'adozione del documento finale a causa dell'opposizione russa. Dinamiche analoghe sono state registrate negli altri fori del disarmo e della non proliferazione (Prima Commissione, Conferenza del Disarmo, AIEA, OPAC, etc).

Non appare ovviamente concepibile un futuro per il disarmo, la non proliferazione e il controllo degli armamenti senza il coinvolgimento di Mosca o senza la piena compartecipazione della Cina.

Anche l'OSCE è stato fortemente interessato dal momento rivoluzionario del sistema internazionale. Non poteva essere altrimenti dal momento che l'Organizzazione, fondata sul consenso e priva di personalità giuridica, si presta particolarmente bene al blocco dei processi decisionali in assenza di determinate condizioni politiche.

Il compromesso raggiunto pochi giorni fa a Skopje sul rinnovo delle cariche apicali dell'Organizzazione è stato senz'altro un passo importante e ha avuto il merito di prolungare la vita di questa preziosa organizzazione regionale, che evidentemente ha ancora un valore per i Paesi membri, ma non ha ancora restituito margine politico sufficiente per ripristinare la vocazione dell'Organizzazione quale alveo naturale per la stabilizzazione del continente.

A fronte di questo contesto strategico in peggioramento, l'Alleanza Atlantica ha risposto complessivamente molto bene. Al Vertice di Madrid di giugno 2022, l'Alleanza ha adottato il nuovo Concetto Strategico (il precedente risaliva al 2010), rinnovando con esso l'impegno a garantire una sicurezza a 360 gradi. Il documento, oltre a rafforzare l'indivisibilità della sicurezza euro-atlantica, ha sancito l'interconnessione dei tre compiti fondamentali della NATO (i cosiddetti "core tasks") a sostegno della difesa collettiva: deterrenza e difesa; prevenzione e gestione delle crisi; sicurezza cooperativa. Risultato storico del Vertice è stato anche l'invito all'accessione esteso a Finlandia e Svezia. Al Vertice di Vilnius di luglio scorso, invece, gli Alleati hanno adottato la nuova "famiglia di piani" per la difesa del territorio alleato ed hanno anche ribadito il loro impegno all'aumento delle spese per la difesa.

Non si tratta di risultati scontati, soprattutto se teniamo a mente che, appena nel 2019, il Presidente Macron la definiva in uno stato di morte cerebrale. Non bisogna comunque dimenticare che la NATO è considerabile un pilastro dell'architettura di sicurezza parziale più che collettiva.

Per Paesi che sono da lungo tempo abituati alla tranquillità il ritorno ad una fase instabile del sistema internazionale è un brusco risveglio, o, per dirla ancora meglio, un tormentato dormiveglia. Dormiveglia perché ancora oggi c'è una certa ritrosia ad aprire gli occhi e ad accettare le conseguenze logiche di un cambio paradigmatico come quello appena delineato.

In parte questa reazione è connaturata all'essere umano - è un'attitudine esistenziale innata rivolta alla difesa dello status quo e votata alla ricerca di una condizione di sicurezza permanente che, però, non esiste e non può esistere. In lunghi periodi di pace si dimentica che gli Stati possono anche cadere nel caos e nella dissoluzione, e che la coesione sociale può essere molto fragile e precaria.

In molte società del mondo occidentale, compresa la nostra e i principali partner europei, non si è quindi ancora compresa l'importanza di dare il giusto spazio alle considerazioni di difesa nazionale, variamente declinate: basti pensare che alla diplomazia, prima linea di difesa del nostro Paese, non è destinato neanche lo 0,2% del bilancio dello Stato, un quadro che ci vede indietro rispetto ai nostri principali partner e competitor.

Occorre anche chiedersi se si sia ancora in grado, da soli, oggi, di lottare per il raggiungimento della pace. Non è un discorso vacuo: all'orizzonte si profilano già le elezioni statunitensi, che potrebbero nuovamente mettere a nudo le debolezze sistemiche delle società europee e della costruzione europea.

Credo che l'accorta sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ciascuno con le leve che può azionare e senza scadere nella propagazione di messaggi apocalittici, sia una delle maggiori sfide che dobbiamo vincere. Ciò che occorre è educare il Paese alla nuova realtà, cercando di far capire che la pace non è la condizione naturale del sistema politico internazionale e proponendo soluzioni anche dall'ampio respiro. Non bisogna farsi illusioni: per raggiungere la pace non è sufficiente desiderarla. Occorre prepararsi e capire, come società, quali sacrifici si è disposti a fare pur di difendere determinati valori ed interessi. Una cosa sola è certa: se non combattiamo questa guerra, partiamo sconfitti. È una scelta che ormai non è più rimandabile.

Grazie per l'attenzione.

Vincenzo Camporini: ringrazio per essere stato cooptato in questo consesso e mi fa molto piacere e mi inorgoglisce molto che abbiate questa considerazione per il mondo militare. Negli anni in cui ho prestato servizio prima come Capo dell’Ufficio Politica Militare e in seguito come Sottocapo e come Capo dello Stato Maggiore della Difesa, ricordo rapporti interpersonali umani e professionali straordinari. E ricordo il mio primo maestro, l’Amb. Stefano Ronca, che a suo tempo si occupava di NATO, mentre io ero solo un “manovale della cloche”.

L’immagine prodotta dall’Amb. Alessandro Azzoni è totalmente condivisibile: in questi decenni si è affermata in Occidente la cultura per cui la vita umana del singolo ha un valore che sovrasta qualsiasi cosa. Abbiamo visto in Europa che cosa fosse la violenza militare durante le due guerre mondiali e l’abbiamo rifiutata. Paradossalmente la Guerra Fredda è stata la rappresentazione di un’efficace e chiara volontà di costruire un sistema di equilibri che garantisse uno stabile sistema di sicurezza, aprendo opportunità di dialogo in cui la minaccia fosse messa all’angolo.

Con il Trattato CFE, ci fu un periodo magico, in cui c’era una reale volontà di diminuire la probabilità di scontri armati con la rinuncia ai mezzi militari. Io a quel tempo mi occupavo della riduzione dei mezzi aerei e contavo gli F104 che venivano smantellati, tagliati in due e privati dei motori. Lo stesso avveniva anche negli altri paesi, secondo i parametri prefissati. Ciò che mi lasciava perplesso tuttavia è che ci si limitava a un’area geografica ben precisa, con l’Unione Sovietica, che si era impegnata a ridurre i mezzi nella nostra area, senza che ciò le avrebbe impedito di trasferire tutti i mezzi che le avanzavano ad est degli Urali, per poi utilizzarli in caso di necessità. Avvertivo come una riserva mentale di cui adesso stiamo pagando le conseguenze.

Da quel momento ci impegnammo in una serie di missioni militari inquadrabili nel *peacekeeping* e *peacemaking*, per sconfinare nel *peace-enforcing*, impegno che chiedeva equipaggiamenti diversi e una forma mentis diversa rispetto ad una guerra convenzionale come la conoscevamo; ricordo un colloquio nel 2009 con un ministro dell’allora governo Berlusconi che si era complimentato per l’efficienza dimostrata dalle Forze Armate: nonostante i tagli di bilancio, in tutti i teatri operavamo con successo e unanime apprezzamento; in altre parole, mi diceva che evidentemente c’era molto grasso da tagliare. Gli spiegai che stavo attuando una gestione del rischio: avevo ragazzi e ragazze in Afghanistan e tutto quello che avevo disponibile veniva rivolto a loro: addestramento, manutenzione, mezzi di ricambio, non potevo rischiare per le loro vite. Contemporaneamente tutti i sistemi non funzionali a quel tipo di operazioni venivano totalmente trascurati: artiglieria pesante, mezzi blindati, mezzi corazzati erano tutti nei depositi ad arrugginire. Se mi avessero chiesto di utilizzare i nostri 250 Ariete solo 20 si sarebbero messi in moto, il che non significava che fossero completamente funzionanti. E lì siamo rimasti.

Considerazioni analoghe valgono anche per tutti gli altri Paesi europei, in pratica ci siamo disarmati. Ad esempio il numero dei carri armati della Germania rispetto ai tempi della guerra fredda è stato ridotto a un decimo, così come la bellicosa Gran Bretagna, che solitamente spende molto per la Difesa, recentemente è stata valutata come non in possesso di una capacità operativa concreta. La Francia non ha fatto dichiarazioni, ma lo ha dimostrato con il suo ritiro dal continente africano, che è certamente un atto politico, ma deriva dalla consapevolezza di non avere più risorse sufficienti per una efficace gestione della sicurezza. Qui sta un serio problema per i paesi europei.

Abbiamo orientato la nostra società e le nostre economie a una visione dei rapporti internazionali sì di competizione, ma certamente non conflittuale, e dobbiamo considerare questa forma mentis come uno dei valori che ci accomuna: gli altri paesi, quelli che vengono etichettati come Global South, hanno in comune solo il desiderio di un ordine diverso da quello esistente creato dall’Occidente, ma quando si scava più a fondo ci si accorge che ciascuno di questi paesi ha una sua visione, diversa e spesso incompatibile con quelle degli altri, per cui non si può parlare di un fronte coeso e compatto. Questo significa che siamo entrati in una fase di instabilità assoluta, dal momento che nessuno può più pensare di poter prevedere cosa farà l’altro fronte, proprio perché un altro fronte, in quanto tale, non esiste.

Ho partecipato recentemente a un convegno molto interessante in cui tra l'altro si parlava anche della posizione dell'Iran e si è constatato che l'Iran ha un'agenda completamente diversa da quella della Russia, nonostante lo fiancheggi nella questione del conflitto in Ucraina: è una vicinanza solo da un punto di vista commerciale ed economico, ma non da quello politico. E che dire della divergenza dell'agenda iraniana da rispetto a quella di Erdogan, la quale è assolutamente divergente dalle nostre. Esiste dunque una situazione di mancanza di coerenza interna fra coloro che si oppongono all'Occidente, un distinguo cui fanno da contraltare alcune crepe sul nostro lato, e penso a Ungheria e Slovacchia. In questo quadro una notizia positiva è che il 12 dicembre si formerà un nuovo governo Tusk in Polonia.

In questo quadro politico parlare di una nuova architettura di sicurezza in Europa appare quanto meno velleitario: come ha detto Alessandro, i mattoni sono pochi, e manca del tutto il disegno. Un progetto lo puoi definire insieme al tuo interlocutore, ma quando questi sono molti, ciascuno con una sua visione e con interessi incompatibili e con l'esigenza di privilegiare e salvaguardare la propria posizione, il sistema di equazioni diventa troppo complesso con un numero di incognite esorbitante.

Qualsiasi cosa succeda oggi in Ucraina, il problema del dopo persiste. Se ci dovessimo trovare in una situazione tipo quella coreana, con due campi contrapposti, potremmo definire un'architettura in cui vengono ben limitati e controllati i contingenti militari contrapposti. Ma è possibile con una Russia che dovrebbe rinunciare a territori che ha già formalmente annesso pur senza avere le capacità per impossessarsene militarmente? O non sarebbe questa soluzione solo un periodo di grazia per ricostituire le proprie forze e lanciarsi in una nuova avventura? Putin lo ha dichiarato apertamente quando ha affermato "io mi riprendo quello che era mio". Il che ha indotto Helsinki, che faceva parte dell'impero russo a fare il passo di aderire alla NATO.

Con un interlocutore che palesa una riserva mentale di questo tipo, è fatale che si ricorra al riarmo, trovandosi così nell'impossibilità di creare un'architettura che garantisca una stabilità futura.

Se invece ci fosse un altro esito, con una Russia costretta a ritirarsi dai territori occupati rinunciando alle sue pretese, si creerebbero altre prospettive e opportunità, con un ricambio di tutta la dirigenza politica? Ne dubito fortemente, perché Putin non è un cigno nero, ma è l'espressione ultima di una cultura politica che permea in modo profondo tutta la potenziale classe dirigente di Mosca: Navalny non è Adenauer, ma solo un'altra faccia del putinismo.

E non possiamo trascurare quello che sta accadendo in Medio Oriente: abbiamo chiuso gli occhi davanti al revanchismo islamico che mira non solo ad Israele ma è acceso anche nei confronti degli altri paesi, con il risultato di una messa in crisi del quadro culturale occidentale.

Il risultato è che il mondo che sembrava avviato alla comprensione reciproca e alla convivenza pacifica all'epoca del Trattato CFE, oggi non esiste più.

E sarà necessario ricorrere a una nuova deterrenza, una deterrenza seria, che palesi la volontà di ricreare una capacità militare concreta. Questo varrà per l'Italia, per la Gran Bretagna, per la Francia e può trovare ispirazione in quello che stanno facendo i piccoli paesi, i quali hanno già avviato politiche per rafforzarsi. Consideriamo le capacità militari delle forze armate svedesi e finlandesi (Paesi con una popolazione grosso modo rispettivamente come la Lombardia e il Lazio), e ci rendiamo conto che hanno sviluppato una mentalità di deterrenza concreta che si può così sintetizzare: "Io sono piccolo, ma ho i mezzi per farti tanto male. Tu puoi attaccarmi, ma io ti farò del male, così tanto male, che non lo farai mai". Ci dovremo adattare a questo cambiamento di mentalità.

Paolo Casardi: esprimo anch'io ai nostri graditi ospiti, un sincero, alto apprezzamento, dopo aver ascoltato attentamente i loro interventi di grande qualità sull'attuale situazione geo-politica e le speranze, al momento non altissime, per una futura, nuova forma di architettura di sicurezza europea.

Vorrei ora, parlando di difesa europea, esaminare un aspetto della politica di difesa italiana non perfettamente in linea con quella dei nostri Partners principali, pur presentando in generale, molte positive novità. Tale aspetto, cioè una non conformità con i nostri partner e alleati maggiori, riguarda il bilancio della difesa. L'Italia aveva nel passato recente dato assicurazioni che il bilancio per la difesa avrebbe in pochi anni raggiunto il livello del 2%. Viceversa, nel documento pluriennale per la difesa (DPD), uscito nel novembre scorso, il Ministro Crosetto ha indicato che non sarà possibile raggiungere tale percentuale né per il 2024, come previsto alcuni anni fa, né per il 2028. Fin qui il DPD. Sappiamo inoltre che, mentre la Marina e l'Aeronautica possono contare su alti livelli tecnologici, l'Esercito ha ancora alcuni problemi nell'armamento. Tutte le nostre Forze Armate hanno anche problemi di fondi per l'addestramento e di munizionamento ecc. Le specifiche della "Bussola Strategica" europea in campo finanziario porteranno certamente dei benefici in tal senso, ma solo nel lungo periodo.

A fronte di ciò, il Summit Nato di Madrid ha fatto chiaramente comprendere che il Mediterraneo Allargato, nostra principale area strategica di riferimento, si classifica solo al terzo posto, dopo l'Est Europeo e l'area indocinese, tra le preoccupazioni principali dell'Alleanza. Da tempo abbiamo capito cosa ciò possa significare: in sostanza che dovremo seguire le delicate vicende dell'area, spalleggiate da una situazione militare che dipenderà dai volonterosi (willing Countries) ma non dall'Alleanza come tale e nemmeno dall'UE. Salvo sperabilmente per le crisi di massima gravità. In teoria quindi, non dovremmo perdere tempo adesso, ma invece rafforzare la nostra capacità di difesa, proprio per sostenere adeguatamente la nostra politica estera, da condurre nel Mediterraneo allargato certo non da soli, ma insieme, per quanto possibile, ai principali partners europei, in primis quelli mediterranei. La rinascita della Diplomazia nel Mediterraneo allargato potrà contare sulle capacità dei nostri diplomatici e di quelli dei predetti Paesi, accompagnati però da quella dei rispettivi militari, senza i quali la nostra credibilità in un'area piena di conflitti, sarà molto bassa.

Giancarlo Aragona: come argomentato da Alessandro Azzoni e Enzo Camporini, il sistema internazionale attraversa una fase di crisi acuta in cui molte situazioni vengono messe in discussione sia con la forza militare, attuata o minacciata, che con altre forme di coercizione. Superfluo dirci che all'UE, e in particolare all'Italia, risvegliate alla cruda realtà che le relazioni internazionali possono ancora essere regolate dalla guerra, anche alle porte di casa come testimonia l'aggressione russa all'Ucraina, questo pone sfide pratiche e psicologiche molto serie.

Su come siamo arrivati alla soglia di rottura dell'intero sistema delle relazioni internazionali, il dibattito è aperto.

Se andiamo indietro nel tempo, constatiamo che, alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'area che si riconosceva nei valori dell'Occidente a guida americana era vasta e irradiava un modello idoneo a realizzare un futuro di libertà, progresso e prosperità senza precedenti. Tuttavia, con una ampia area dominata dalla Unione Sovietica e con il movimento dei non Allineati che, pur con significative differenze al suo interno, pendeva istintivamente più verso URSS e Cina che verso Washington, Londra o Parigi, il quadro post bellico non è mai stato coeso attorno a valori universali di matrice liberal democratica occidentale. Era un sistema reso stabile dalla reciproca deterrenza nucleare tra Stati Uniti e URSS, la MAD. È vero invece che, con la fine della Unione Sovietica e della guerra fredda, sembrò possibile, soprattutto agli USA, sviluppare concetti e azioni di politica estera volti a far sì che i principi di governo, convivenza e di sviluppo economico, incarnati dagli Stati Uniti e dalla Unione Europea, divenissero valori condivisi tendenzialmente su scala generale. Viene alla memoria la presidenza del secondo Bush e le sue impostazioni diplomatiche. Tuttavia, la fragilità di questo disegno era già apparente. La percezione, a torto o a ragione, delle élites e di larga parte del popolo russo che il loro paese stava subendo un ridimensionamento immetitato e veniva esposto a rischi di sicurezza insopportabili, la crescita prepotente di nuove Potenze, con in testa Cina, India, Brasile etc., che, pur divise tra loro, rivendicavano proprie aree di valori, di interessi e di influenza e, insieme, rifiutavano una prospettiva di ordine mondiale denunciata come

frutto della vocazione universalista degli Stati Uniti e come schermo per obiettivi di potenza ai loro danni, erano campanelli d'allarme.

Oggi, con la guerra di aggressione russa all'Ucraina in corso, il Medio Oriente nuovamente in fiamme, lo scontro tra Cina e USA, nella sua dimensione globale e attorno al destino di Taiwan, le incertezze delle presidenziali americane, i *leaders* dell'Occidente e dei partners affrontano problematiche drammaticamente complesse.

Semplificando, la sfida consiste nella capacità di gestire una irreversibile realtà mondiale in cui si è consolidato un multipolarismo variegato e confuso, con rivendicazioni di valori, interessi e sfere di influenza in competizione, quando non in contrasto, con i nostri. Tutti vorremmo un mondo ideale ove si affermassero su scala generale i nostri modelli sociali e il nostro approccio alla convivenza internazionale. È sperabile che un giorno questo avvenga e noi dobbiamo favorirne la realizzazione, nutrendo anche maggiore fiducia che la democrazia, lo stato di diritto, l'economia di mercato nelle sue varie declinazioni, abbiano tale capacità di traino da spingere culture politiche, civiltà e storie lontane dalle nostre, ad omologarsi ad essi. Non è ancora così.

Quelle che viviamo sono pertanto condizioni di tensioni e instabilità generalizzate. Ed è per questa ragione che a mio parere torna d'attualità una premessa teorizzata dai maggiori studiosi degli affari internazionali, a partire dall'800, secondo cui i governanti sono chiamati a scegliere quasi sempre tra alternative tutte imperfette, una costante storica. Allorché obiettivi ottimali appaiano fuori portata, occorre quindi interrogarsi su quanto sacrificarli per conseguire l'ottenibile, senza trascurare di domandarsi se dalle proprie scelte, oltre al soddisfacimento di obiettivi immediati, non possa scaturire anche un grado relativamente maggiore di stabilità e legittimazione dell'ordine regionale o globale. È stata questa la lezione di Kissinger secondo cui occorre realizzare gli obiettivi nazionali, da posizioni di forza, inquadrandoli però fin dove possibile nel contesto internazionale più ampio, al fine di conseguire, alla fine del percorso, un ordine generalmente più stabile. In tal modo, l'interesse degli Stati può risultare meglio tutelato. Sono tali realtà che, a mio avviso, dovrebbero stimolare la riflessione dei decisori americani, per i quali la sfida politica ed intellettuale è più ardua, ed europei sul modo meno penalizzante di adattarsi ad un policentrismo anche di natura valoriale, non solo per contenerne i rischi ma anche per verificare se non sia possibile volgerlo anche parzialmente in positivo a beneficio dell'ordine globale ed euro-atlantico. È tutt'altro che scontato che ciò possa avvenire, ma probabilmente non si sfugge da questa necessità.

Si afferma che un concetto siffatto implicherebbe l'abdicazione da parte dell'Occidente a diffondere i propri valori fondanti e, in sostanza, a difendere i propri interessi. Per chi, come noi tutti, ritiene che la liberal democrazia sia il livello più alto raggiunto dalla organizzazione politica della società, ammettere che esistano Potenze ed aree geografiche che in tali valori non si riconoscono, è certamente insoddisfacente. È però prova di realismo e non implica, se ben articolata, una politica debole dell'Occidente, tutt'altro. È imperativo che, singolarmente e tramite le loro Alleanze, le Democrazie difendano, laddove necessario anche con la forza, i loro interessi strategici, i loro valori, i vantaggi economici e tecnologici e tutti quei paesi che in essi si vogliono riconoscere, rispondendo alle minacce senza lasciare adito a dubbi sulla determinazione a neutralizzarle. Si può però anche esplorare come sostenere l'Ucraina e assicurarne la indipendenza, rendendo manifesto a Mosca che non sono ammesse violazioni di confini sovrani, veicolando ciò nonostante alla Russia post sovietica la disponibilità ad approfondire i suoi timori che il progressivo spostamento ad est del dispositivo militare della NATO rappresenti un vulnus alla propria sicurezza, discutendo come e se sia possibile attenuare questa sensazione che riguarda comunque uno sviluppo a sua volta irreversibile. Nei nostri paesi questa percezione è autorevolmente contestata ma è indubbio per chi appena si intenda di Russia che essa è diffusa (anche perché il Cremlino la alimenta). Lo stesso criterio si può applicare all'impegno a rendere doloroso ogni tentativo della Cina di impadronirsi di Taiwan con la forza o a promuovere la propria crescita con metodi sleali, quando non illeciti, riconoscendo al contempo che la grande storia millenaria di quel paese ed il fenomenale grado di sviluppo raggiunto, legittimano l'ispirazione di Pechino ad esercitare una influenza politica, economica e culturale corrispondente. È positivo che gli USA, pur in un

momento politico delicato e vicini alle elezioni, conducano un dialogo con Pechino per esplorare come evitare che l'inevitabile competizione/scontro tra le due maggiori Potenze, sfugga di mano.

Queste considerazioni sono per forza di cose superficiali e incomplete. Intendono solo additare, sulla scia delle relazioni dei nostri due ospiti, qualche spunto per aiutare la discussione.

Stefano Ronca: vorrei riferirmi a quanto detto da Alessandro Azzoni circa il fatto che, malgrado l'attuale volatilità degli equilibri internazionali non si attribuisca, in Italia come in altri paesi europei, adeguata priorità ai temi della sicurezza e della difesa; ed a quanto sottolineato da Enzo Camporini circa l'insufficienza delle nostre capacità militari a fronte dei rischi che incombono in Europa.

È stata evocata la mancanza di cultura della sicurezza che caratterizza l'Italia, e non solo l'Italia, fra i membri della compagine occidentale. Gli ottant'anni che ci separano dal Secondo Conflitto mondiale hanno creato la sensazione che la pace sia un risultato scontato. Ma come ben ha detto Alessandro la pace non è una condizione naturale. Essa richiede continuo impegno, attenzione e risorse.

Alcuni aspetti concreti dei temi appena evocati si riallacciano all'intervento dell'Alto Rappresentante Europeo Josep Borrell alcuni giorni fa alla Conferenza dell'Agenzia Europea degli Armamenti sui quali vorrei fare alcuni commenti.

Malgrado la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina abbia segnato un cambio di passo dell'atteggiamento delle leadership europee circa la consapevolezza della minaccia alle nostre frontiere orientali, Borrell ricorda che alle preoccupazioni non seguono le azioni necessarie a porvi riparo. Al requisito da tutti accettato del 2% dei bilanci da destinare alla difesa la media europea è tuttora ferma all'1,5%.

Circa la cultura della sicurezza in Europa alla quale si è appena accennato colpisce quanto riporta Borrell sulla riluttanza di alcune banche europee ad investire nell'industria della difesa perché tali investimenti oltre a presentare un aspetto di rischio "hanno una connotazione negativa". In sostanza le opinioni pubbliche occidentali considerano "non etico" investire in strumenti necessari al Paese ed ai propri alleati per difendere se stessi ed i propri valori. Ricordo di essermi trovato io stesso qualche anno fa in un simposio di "banche etiche" organizzato da un'ambasciata occidentale dove circolava una lista di aziende escluse dagli investimenti, fra le quali compariva la Finmeccanica, esattamente per questa ragione. Un simile atteggiamento di fronte a potenze totalitarie ed aggressive che costituiscono una minaccia per l'Occidente mi sembra un segno di decadenza della nostra cultura. Tutti preferiamo il burro ai cannoni, ma come afferma Borrell, "se non avremo i cannoni dovremo rinunciare anche al burro". Investire nella difesa è un requisito esistenziale per affrontare le sfide di oggi.

La guerra in Ucraina ha messo a nudo la fragilità europea a cominciare dalla disponibilità delle scorte di munizioni basilari per la difesa. Quelle che abbiamo oggi basterebbero per tre giorni di combattimenti. L'obiettivo per il prossimo anno è arrivare a produrne un milione l'anno. La Russia, in Ucraina, ne ha consumate in un anno dieci milioni. Il numero di carri armati italiani in condizioni di combattere, che è stato appena evocato nella nostra conversazione, (e che per pudore non ho il coraggio di riportare per iscritto), mi pare emblematico.

La lettura del discorso dell'Alto Rappresentante mi ha causato altre perplessità. Pensavo ormai acquisito da qualche decennio il principio che l'insufficiente concentrazione industriale nella produzione degli armamenti fosse il nostro punto di fragilità rispetto agli Stati Uniti. L'esempio citato è spesso quello che negli USA i produttori di tank sono due ed in Europa sono almeno dodici. Ciò diminuisce l'efficienza dei mezzi a parità di costo per evidenti ragioni di economia di scala. E ciò vale per molti altri sistemi d'arma. Ma Borrell segnala che attualmente questa idea viene messa in discussione da alcune parti, ed anche negli Stati Uniti, sulla base del fatto che una maggior distribuzione produttiva "aumenterebbe la competitività ed incrementerebbe l'innovazione ". Un tale mutamento di indirizzo, mi chiedo, potrebbe derivare anche dall'esperienza del Covid19 e della guerra in Ucraina che hanno indotto l'interruzione della catena di valore per alcuni prodotti? O

semplicemente da interessi industriali, o nel caso dell'Europa, da interessi nazionali? Mi sembrano tendenze da seguire con attenzione nel caso siano solo interessi particolari a difendere la frammentazione industriale in Europa. Resto del parere che la concentrazione industriale sia un principio sano per migliorare il costo/efficacia dei sistemi di difesa (eccezione fatta, forse per l'intelligenza artificiale).

Ritengo inoltre che un grande progetto europeo nel quadro della Produzione Strutturata Permanente, come quello delle navi da guerra della prossima generazione, sarebbe un reale salto di qualità nella cooperazione europea degli armamenti. Esso rappresenterebbe oltre ad un aumento di efficacia dell'apparato di difesa un inequivocabile segnale politico di credibilità europea nel quadro dell'Alleanza Atlantica e di deterrenza verso potenziali avversari.

Jolanda Brunetti: arduo pensare ad un'architettura di sicurezza in Europa, dopo la conclusione del conflitto in Ucraina. Non tanto perché esso è ancora in corso, o perché la resistenza ucraina ha sorpreso molti nel dislivello di potenza a confronto; non perché il ritorno ad una sorta di pace passa da un compromesso che sembra inaccettabile ad entrambi i contendenti - irrinunciabilità dichiarata di Mosca a territori occupati e attesa neutralità di Kiev, e all'opposto: lotta disperata degli Ucraini per la loro libertà e integrità territoriale - ma perché qualunque accordo si raggiungesse lo si farebbe con un partner inaffidabile, dichiaratamente ostile a quei principi che sono considerati in Occidente, l'Ordine internazionale.

Dunque è questa la svolta che potrà definirsi epocale: riallacciare un dialogo est ovest per ottenere una stabilità che rimane sulle sabbie mobili. Accettare, senza dichiarate conversioni, comportamenti ingiustificati nell'etica perseguita in Occidente e che chiama crimini di guerra azioni di distruzione del territorio diventato "nemico", e della sua popolazione ridotta all'esilio.

Eppure questa bevanda amara dovrà essere consumata se una qualche forma di "non belligeranza" dovrà realizzarsi.

Tuttavia rimanere sul solo scacchiere europeo non offre soluzioni apparenti, e del resto esso si è già allargato a quello mondiale con schieramenti contrapposti, che rifiutano valori tradizionali in Occidente.

Kiev con coraggio e resilienza, si è meritata la sua inclusione nell'Occidente democratico, ma la Russia non è pronta ad un ridimensionamento delle sue ambizioni ed immagine, senza reagire con la guerra alla Nato. In uno scacchiere internazionale con la partecipazione di attori esterni come la Cina-e non solo-si apre un orizzonte di forse minore rigidità. Possono emergere nuovi equilibri che la "comprensione" riservata a Putin da molti Governi del Grande Sud, permette di intravedere in un negoziato futuro.

In mancanza di condivisione di valori e principi, la società del futuro dovrà accontentarsi di una strategia di sicurezza parcellizzata e spesso violata, che richiede l'intensificazione della diplomazia multipolare per evitare il peggio e raggiungere intese forse non durabili.

Addio all'illusione di contare su lunghi periodi di pace, ogni volta traditi. Ciò che rimane è l'organizzazione della difesa, non impostata singolarmente, ma piuttosto articolata in alleanze con interessi per quanto possibile coincidenti e dunque un adeguato armamento.

Per l'Europa accompagnata da una politica estera e di difesa comuni.

Giuseppe Morabito: in primo luogo vorrei ringraziare i nostri due relatori Alessandro Azzoni e Vincenzo Camporini per i loro interventi.

In premessa volevo dire che sono un po' meno pessimista di Alessandro per quanto riguarda la tenuta del nostro Paese di fronte ad eventi drammatici, come l'attentato islamico che ha paventato e che ovviamente nessuno ovviamente si augura. Vorrei ricordare che l'Italia ha sconfitto le Brigate Rosse senza ricorrere a leggi speciali. Allora le BR ammazzavano anche una persona ogni tre giorni e godevano di un consenso, sia pure limitato, nel Paese, in particolare in alcune fabbriche del nord d'Italia ed in alcune Università. Non è stato facile, ma sono state sconfitte e lo sono state con metodi democratici.

Sono d'accordo che è necessario disporre di una deterrenza minima indispensabile. Sono stati citati i casi di Finlandia e Svezia, Paesi certo non grandi, ma con Forze Armate di tutto rispetto, moderne e ben addestrate. Si potrebbero fare altri esempi, comunque questa è la strada.

L'argomento affrontato oggi è particolarmente attuale. Mi preoccupa però l'accostamento alla guerra in Ucraina: ci si occupa di sicurezza perché si dà per scontato che siamo condannati a vivere in un clima di tensione permanente, se non addirittura crescente? Se è così, non sarebbe utile riflettere anche su come ridurre le tensioni internazionali? La verità è che si è persa l'occasione di discutere di questi temi quando cadde il muro di Berlino - vera e propria cesura storica - e si dissolse come per incanto il confronto Est-Ovest.

Quest'anno cade il sessantesimo anniversario dell'enciclica di Giovanni Paolo XXIII "Pacem in Terris", un'enciclica non destinata solo ai cattolici ma a "tutti gli uomini di buona volontà". Come si ricorderà, all'origine dell'enciclica c'era stata la crisi dei missili di Cuba, risolta anche grazie all'intervento della Santa Sede. Una crisi che oggi molti hanno dimenticato. Il Papa volle allora mettere in guardia sul rischio di nuove guerre ed in particolare su quello di una guerra nucleare. Per questo motivo sosteneva la necessità di arrestare il riammo, ridurre in maniera simultanea e reciproca gli armamenti, e contestava la tesi che l'unica pace possibile dovesse essere basata sull'equilibrio degli armamenti. Per Giovanni Paolo XXIII la soluzione era invece costruire un clima di fiducia tra i popoli.

L'architettura di sicurezza, della quale da tanto tempo si parla, non può prescindere dall'esigenza del disarmo e dalla costruzione di relazioni tra i popoli non più basate sul reciproco sospetto, ma sul dialogo e la fiducia. Certo il disarmo è un processo e come tutti i processi va avviato e richiede tempo e pazienza. L'impressione è che disarmo oggi sia una parola dimenticata anche se nell'incontro, per molti versi inaspettato, tra il Presidente americano Joe Biden e quello cinese Xi Jinping, avvenuto nei pressi di San Francisco il 15 novembre scorso, è stato affrontato il tema del controllo degli armamenti e della non proliferazione. Che si sia di fronte ad una inversione di tendenza? È sicuramente troppo presto per dirlo.

Non me la sento di affermare, mutuando termini economici, che l'offerta crea la domanda. Non possiamo però escludere il rischio che l'offerta (in questo caso di armi) non crei una domanda (di guerra o di uso delle stesse). Il rischio di un riammo incontrollato è attuale e lo stesso generale Camporini ci ha detto che dovremmo evitare di ricadere nella corsa agli armamenti.

C'è un altro punto che dovremmo tenere a mente. Non dobbiamo dimenticare che la costruzione europea è nata su un'idea di pace: di pace innanzitutto tra Paesi che si erano combattuti ferocemente in due drammatiche guerre mondiali (e non soltanto la Germania e la Francia), ma anche di pace nel mondo. Si tratta di una eredità di valori che non dovremmo tradire.

Si parla da un po' di tempo dell'esigenza di una autonomia strategica dell'Unione Europea rispetto agli Stati Uniti. In altri termini si sostiene che un sistema nel quale la difesa dell'Europa dipende dagli Stati Uniti d'America molto di più di quanto la difesa degli Stati Uniti non dipenda dall'Europa, non è a lungo termine sostenibile. Non lo è ancor più oggi che il focus in termini di difesa degli Stati Uniti non riguarda più prevalentemente il teatro europeo, bensì il teatro dell'Indo Pacifico. Io credo che il pilastro atlantico, insieme con quello europeo cardine della nostra politica estera, non consista solo nella reciproca difesa, bensì in una comunanza di valori, interessi, visione del mondo che è bene salvaguardare, anche contro le spinte isolazioniste sempre presenti negli Stati Uniti e che dovremmo evitare di rafforzare involontariamente con decisioni affrettate come quella che potrebbe spingerci a dire che abbiamo ora meno bisogno degli Stati Uniti.

Un'ultima considerazione. Il paventato aumento della spesa militare, difficile da escludere nel caso di una architettura di sicurezza europea, ha due grossi limiti o, se mi passate la parola, due importanti concorrenti: il cambiamento climatico e la crescita delle ineguaglianze del mondo. Due fenomeni nuovi, entrambi forieri di crescenti tensioni in campo internazionale. Siamo in sostanza di fronte a due sfide epocali per affrontare le quali servono finanziamenti ingenti, che in qualche modo andranno trovati. Delle scelte quindi si imporranno.

Prima di concludere vorrei fare due domande. La prima è la seguente. Sono rimasto basito dal fatto - come è stato detto - che l'Italia avrebbe allo stato attuale solo 19 carri armati operativi. Ora il nostro bilancio della difesa è superiore, ma non di molto, a quello di Israele, che dispone di Forze Armate in grado di sostenere con dovizia di mezzi e di uomini una guerra complessa come quella contro Hamas. Sappiamo tutti che gran parte della spesa italiana per la difesa riguarda gli stipendi dei nostri militari, a scapito dell'addestramento e dell'acquisto di sistemi d'arma, ma questo non spiega, a mio parere, i soli 19 carri dei quali disporremmo. Come è possibile che siamo arrivati a questo punto?

La seconda domanda è la seguente. Si dice spesso che nell'Unione Europea abbiamo troppi tipi di arma (x modelli di carri armati, y tipi di aerei): come possiamo ridurre il loro numero, anche per contenere le spese per gli armamenti? La necessaria standardizzazione non può essere imposta per decreto, ma deve essere negoziata tra i singoli Stati, ognuno però è geloso della propria industria bellica. Qual è quindi la soluzione?

Maria Assunta Accili: ringrazio i nostri relatori per i loro interventi puntuali e approfonditi che condivido pienamente ed ai quali non ho nulla da aggiungere sotto il profilo dei contenuti. Provarei invece a riflettere sul senso profondo della questione che ci è stata posta e sulla possibilità di definire un progetto idoneo a soddisfare il bisogno primario di sicurezza dei nostri Paesi e delle nostre società.

In effetti il dibattito odierno ha messo in luce tutte le difficoltà che si incontrano per elaborare ed attuare un'efficace architettura della sicurezza europea, nonostante alcune iniziative prese dall'Unione nella giusta direzione: dal varo della bussola strategica dello scorso anno, al dibattito parlamentare sull'aumento del bilancio per la difesa nel prossimo futuro.

Il riassestamento degli equilibri geopolitici mondiali pone l'Europa al centro di una disordinata fase di transizione alla quale non sembrano esserci soluzioni chiare a breve termine. Purtroppo la guerra in Ucraina si è letteralmente impantanata e si ha l'impressione che qualunque esito finale (congelamento delle operazioni militari, spartizione dei territori contesi, vittoria o sconfitta dell'una o dell'altra parte) non potrà che costituire un nuovo motivo di instabilità, mentre l'esplosione degli scontri in Palestina e i focolai di crisi in Africa aggiungono ulteriori fattori di stress alla sicurezza europea che si gioca anche nel quadrante Mediterraneo.

Nessuno dubita che la pace sia un bene supremo per tutte le nazioni, ma dopo la fine della guerra fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica è prevalsa una sorta di affidamento fideistico sulla coesistenza pacifica che ha portato a sottovalutare l'esigenza di mantenersi pronti a difendere la pace. Per questo ci stiamo comportando da anni come i "sonnambuli" evocati in un'opera di qualche anno fa a proposito dei prodromi della Prima Guerra Mondiale. Ci siamo infilati senza averne coscienza in una spirale rinunciataria che ha emarginato dal dibattito il tema della sicurezza. Abbiamo ignorato il principio che non c'è sicurezza senza difesa e che, in queste condizioni, il pacifismo è il nemico principale della pace. A mio avviso ci troviamo già in una situazione conflittuale con la parte di mondo che avversa il modello politico, sociale ed economico dell'Occidente: una situazione conflittuale nella quale giocano un ruolo importante governi ostili ed attori non statuali, corporazioni multinazionali e movimenti terroristici dalle ramificazioni globali, nuove tecnologie quantistiche e spaziali, sistemi autonomi, intelligenza artificiale, pirateria informatica e altri strumenti offensivi che mettono a rischio le infrastrutture critiche e non sono meno dirompenti delle guerre guerreggiate.

L'asimmetria del pericolo e la molteplicità dei possibili antagonisti mettono in risalto l'esigenza di un approccio congiunto alle minacce con cui dobbiamo confrontarci perché, di certo, non può esistere sicurezza nazionale senza sicurezza europea. Ma un'architettura di sicurezza comune non può che basarsi su valori comuni, su una politica estera e di difesa comune, su risorse comuni e su strategie industriali e di ricerca comuni che consentano di ottimizzare gli investimenti. Tutto questo, da un lato, avvalorà il richiamo che è stato fatto nel nostro dibattito alla cultura della sicurezza e, dall'altro, mette impietosamente in chiaro le fratture che si sono delineate all'interno dell'Unione

Europea e che compromettono la coesione del fronte interno rispetto agli obiettivi programmatici più sensibili e alle sfide sistemiche di natura strategica.

In conclusione, convengo che sia imperativo rafforzare, anche razionalizzandolo, il sistema di difesa europeo, ma non ho una risposta a come farlo se non cominciando dal contrastare sussulti revanscisti, tentazioni sovraniste e deviazioni dai principi su cui si fonda l'Unione.

Vincenzo Camporini: abbiamo un bilancio della difesa che comprende la quota per i Carabinieri, di cui paghiamo le spese per il personale e parte di quelle di investimento, mentre la dipendenza operativa risale agli Interni. D'altro canto abbiamo il Ministero del *Made in Italy* che finanzia programmi della Difesa: sta pagando buona parte degli Eurofighter, degli F-35, ma non risulta nel bilancio della Difesa. Fatte le debite addizioni e sottrazioni, si arriva all'1,50% del PIL in spese per la Difesa, incluse quelle per le missioni internazionali. Contrariamente alla vulgata comune, il target del 2% del PIL non ci è stato imposto, ma lo abbiamo noi concordemente accettato, con l'obiettivo temporale al 2024, che ora abbiamo unilateralmente spostato al 2028 (e Crosetto ha già lasciato intendere che non ce la faremo).

Però il vero problema è la qualità della spesa: non stiamo comprando abbastanza munizioni, non compriamo pezzi di ricambio. Il problema quindi sta nell'efficienza dei nostri sistemi: è come avere delle belle navi che rischiano di rimanere nei porti. Bisogna incrementare l'efficienza: noi abbiamo una spesa mostruosa per il personale, siamo l'unico paese che non favorisce l'esodo dei militari, abbiamo l'età media più alta di tutta la NATO, non c'è un meccanismo che preveda l'esodo degli anziani per poter arruolare dei giovani. Chi entra in Aeronautica come sergente va via non prima di 40-45 anni di servizio come maresciallo, con una capacità operativa chiaramente ridotta. Bisognerà intervenire, e in questo il ministro Crosetto dovrebbe mostrare più determinazione e maggiore forza politica.

Vi è inoltre la questione delle norme sulle esportazioni di armamenti. Le norme italiane sono piuttosto rigorose, questo è un problema che va a inficiare la possibilità di cooperare con gli altri Paesi. La collaborazione franco-tedesca sta crollando perché i francesi vogliono esportare comunque, ma i tedeschi sono estremamente rigidi, e quindi non si mettono d'accordo nella politica relativa all'export. Bisognerà fare uno sforzo politico (e qui entra in causa anche il Ministero degli Esteri) e avviare una riflessione comune per creare delle norme compatibili fra tutti gli Stati membri. Questo rappresenta uno dei più grossi ostacoli. Ovviamente bisogna anche superare problemi di gelosie nazionali, problemi che a volte non derivano totalmente dalla volontà dei governi, ma sono anche alimentate di capi delle industrie del settore. Il problema del sistema industriale deve essere affrontato e superato, con la giusta dose di volontà politica.

L'Unione Europea ha fatto in passato delle direttive per regolamentare il settore, direttive europee che vengono facilmente eluse.

Bisogna invece indurre le industrie a cooperare. Un provvedimento positivo per l'Unione è stato la creazione del Fondo europeo per la difesa, come strumento che invoglia, suggerisce, e costringe le industrie a collaborare e cooperare tra loro su progetti comuni. Però questo strumento è stato finanziato solo con 8 miliardi in sette anni (era inizialmente partito da 11 miliardi): sono pochi, molto pochi e servirebbero ulteriori risorse. Bisogna insistere perché se noi forniamo sufficienti strumenti incentivanti alle industrie per lavorare insieme, queste saranno indotte a collaborare con maggiore facilità.

Riguardo alla PESCO, si è voluto farla inclusiva ma è stato un disastro, con il risultato che siamo ritornati al punto di partenza.

Alessandro Azzoni: ma questa supposta "cultura della pace" italiana in realtà cosa sarebbe? Personalmente concordo con Vittorio Emanuele Parsi, quando dice che gli italiani più che la pace amano essere lasciati in pace. È diverso!

La spesa per la difesa dovrebbe - abbiamo deciso noi stessi anni fa a livello Nato - essere portata al 2% del Pil. Ma bisognerebbe soprattutto spendere meglio e decidere cosa deve rientrare in questo

2%. Solo le spese del Ministero della Difesa o le spese che il Paese fa per la propria sicurezza (forse dell'ordine, cybersecurity, ecc.)? Quanto ad altri paesi, è vero che molti spendono più di noi ma in parecchi casi sono soldi presi su linee di credito concesse da altri Paesi, per acquisire armamenti sul mercato di questi ultimi. Così, è più facile...

L'idea del Ministro Crosetto, di scorporare le spese per la difesa dai limiti del Patto di Stabilità, è oggettivamente buona e risponde alle necessità di sicurezza attuali, ma sarà molto difficile farla passare a livello Ue.

Quella che descriveva prima il Gen. Camporini è la c.d. "strategia del porcospino": renderci un boccone impossibile da digerire è l'unica difesa possibile per noi, potenza non nucleare.

Necessario rivedere la nostra percezione die "pacifici anni '90", che non sono stati pacifici per niente (ex Jugoslavia, Somalia, Iran, Iraq, ecc).

Ho sentito definire l'Unione europea un progetto di pace. Senza dubbio, oggi lo è. Ma non dimentichiamoci che il progetto iniziale di costruzione continentale è un progetto tra gli sconfitti della Seconda Guerra Mondiale (sì, anche qualche Paese che si è sempre spacciato tra i vincitori ma che in realtà fu sconfitto in 3 settimane).

Non voglio sembrare apocalittico ma ritengo che oggi siamo in una situazione simile a quella della primavera del 1914. Compito nostro è riportare il calendario indietro al 1913.

Quando parliamo di "Rules-based international order" bisogna che ci intendiamo sui significati. Si tratta semplicemente di una etichetta altisonante per quello status quo post 1945 e post 1991 che a noi è andato benissimo ma che è ora in crisi. Perché se si va a vedere nello specifico, si trovano pochissime "rules" e ancor meno "order".

Infine, quando sento parlare delle Organizzazioni internazionali come di carrozzi costosi e inutili, faccio sempre l'esempio della Missione di monitoraggio speciale dell'Osce sul Donbass: negli otto anni in cui è stata attiva tra il 2014 e il 2022, ci sono stati circa 15.000 morti. Dal febbraio del 2022 ad oggi i morti si contano in centinaia di migliaia. Quando ci si chiedono i costi delle organizzazioni internazionali, chiediamoci anche i costi del non averne.

Maurizio Melani: tre brevi osservazioni su alcuni punti sollevati nella nostra discussione.

È fondamentale, come è stato detto, promuovere nel nostro paese e più in generale in Europa una cultura della sicurezza e della difesa. E in questo ambito è essenziale comprendere e far comprendere l'importanza della deterrenza e dell'acquisizione di capacità che la rendano efficace e credibile. Ma è anche importante, ricollegandomi soprattutto a quanto detto da Jolanda Brunetti, consolidare la consapevolezza di quanto sia cruciale la diplomazia nelle attività di prevenzione, costruzione e buon funzionamento delle alleanze, della gestione dei conflitti e del contributo attraverso il dialogo e la composizione di interessi alla loro soluzione.

Il secondo tema è quello degli impegni finanziari per la difesa e la sicurezza. E qui si pone la questione della qualità della spesa. Come spesso ricordiamo i paesi dell'UE più il Regno Unito hanno una spesa per la difesa pari a meno del 40% di quella americana ma con una capacità operativa pari a meno del 10% di quella degli Stati Uniti. Una causa importante di questo gap, anche se non la sola, è la frammentazione nell'acquisizione delle capacità e nelle modalità di conduzione delle operazioni. La via dell'integrazione a livello europeo, oltre che in ambito NATO, sul piano industriale e su quello dell'addestramento comune di forze integrate, è quindi essenziale rendendo così più razionale la spesa al di là del suo aumento e dei vincoli di compatibilità fiscale ai quali questo è sottoposto.

Un terzo punto è quello dell'esportazione dei sistemi d'arma, necessaria a mantenere sostenibile la loro produzione. La nostra buona legislazione in materia andrebbe interpretata anche nel senso di un loro più adeguato uso politico ai fini della sicurezza, come fanno certamente gli americani, facendo bene attenzione a vigilare se e come tali produzioni possano essere utilizzate da potenziali avversari, nostri o di nostri alleati, e come esse possano produrre la destabilizzazione anziché la stabilizzazione sostenibile in aree di nostro primario interesse strategico.

Vincenzo Camporini: un'ultima osservazione circa il dualismo USA-Cina. Attualmente la flotta cinese è già la più grande flotta del mondo, e sta sviluppando capacità di portaerei di cui non conosciamo l'efficienza. Il ritmo di produzione dell'industria navale cinese è spaventoso. Producono ogni anno più navi da combattimento dell'intera flotta della Gran Bretagna. Ma avranno degli equipaggi adeguati? Una potenza navale non si costruisce solo con le navi, ma anche con gli equipaggi e con le capacità operative che questi possono esprimere. È peraltro chiaro che le ambizioni cinesi riguardo alla loro potenza sul mare sono globali. Ci aspettano anni difficili e di crisi: se la conflittualità sino-americana per adesso è stata in qualche modo attenuata da incontri e da dialoghi, le ambizioni della Cina sono chiaramente volte a un incremento del loro ruolo globale, e ciò andrà ad incidere sugli equilibri internazionali che vengono messi in discussione.

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>*

Il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/www.studidiplomatici.it>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

265

Ruolo dell'UE e dell'Italia nell'Indo-Pacifico

(22 gennaio 2024)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455
studidiplomatici@libero.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

265

Ruolo dell'UE e dell'Italia nell'Indo-Pacifico

(22 gennaio 2024)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del sinologo e analista di relazioni internazionali Prof. Francesco Sisci e della Direttrice centrale per l'Asia Alessandra Schiavo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Luigi MATTIOLO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Carlo TREZZA.

Maurizio Melani: sono molto lieto di dare il benvenuto e ringraziare per aver accolto il nostro invito a partecipare a questo Dialogo diplomatico il Professore Francesco Sisci, conosciuto da molti di noi, noto sinologo che ha trascorso molti anni in Cina impegnato in attività accademiche e di ricerca, ove è stato anche Direttore dell'Istituto Italiano di Cultura di Pechino, Egli è anche il fondatore e direttore di un blog, che leggo sempre con piacere ed interesse, che ci illumina costantemente sulla situazione in Cina, sulla sua politica estera e sulle vicende dell'Asia e nel mondo.

E ringrazio anche Alessandra Schiavo, Direttrice Centrale per l'Asia del Ministero degli Esteri, dopo essere stata Console Generale a Hong Kong e Ambasciatrice in Myanmar, oltre ad aver operato nell'Ufficio diplomatico del Presidente della Repubblica. Anche lei è una profonda conoscitrice della regione oggetto del nostro incontro di oggi, sempre più al centro delle vicende internazionali. È lì infatti l'epicentro dei rapporti competitivi tra Cina e Stati Uniti ed è quella l'area in cui si sono verificati i più alti tassi di crescita negli ultimi decenni che hanno profondamente mutato gli equilibri mondiali.

Questi sviluppi sono stati il frutto di una globalizzazione dei sistemi produttivi e dei commerci nella quale la volontà delle grandi imprese multinazionali europee, americane e giapponesi di massimizzare la produttività e minimizzare i costi attraverso una distribuzione geografica delle catene del valore, si è incrociata con quella di governi, a partire da quello cinese, che hanno voluto attrarre investimenti e tecnologia per trasformare le loro economie facendole riassurgere al ruolo comparativo che avevano prima della rivoluzione industriale in Occidente con conseguenti riequilibri politici.

Ciò ha consentito a miliardi di persone di uscire dalla povertà in quei paesi, di ridurre i costi di molti prodotti per i consumatori occidentali, ma anche di produrre effetti negativi in termini di occupazione su comparti industriali occidentali con evidenti conseguenze sociali e politiche. Il sistema è inoltre entrato parzialmente in crisi a causa delle eccessive dipendenze evidenziate in particolare in occasione della pandemia e di conflitti che hanno posto ostacoli ai trasporti marittimi sui quali si basano le catene del valore che sono l'essenza della globalizzazione.

In questo contesto la Cina, l'India, il Giappone, i maggiori paesi dell'ASEAN, l'Australia hanno assunto una assertività, che si manifesta anche in un marcato aumento delle spese militari con esigenze di collaborazione e interessi contrapposti che si incrociano.

La libertà di navigazione interessa tutti ma le modalità con le quali la vuole assicurare la Cina per i suoi traffici in entrata e in uscita preoccupano tutti i suoi vicini.

La transizione energetica è un interesse comune a livello globale ma anche qui le modalità e i tempi per il raggiungimento della neutralità carbonica sono oggetto di contrasti con la Cina che è al tempo stesso il maggiore produttore di CO₂, come potenzialmente lo sta diventando l'India, ma anche la potenza che detiene gran parte delle risorse per la sua realizzazione.

Centrale è la questione di Taiwan. Si tratterà di vedere se e quando si realizzerà la volontà manifestata dal Presidente Xi Jinping di compiere l'unificazione entro il centenario della costituzione della RPC, e quindi la fine dello status quo basato sull'ambiguità della compresenza del principio della *one China policy* e della condizione occidentale che l'unificazione non sia realizzata con la forza.

Taiwan è tra l'altro molto importante per la sua produzione di microchips indispensabili alla transizione energetica e digitale.

Una domanda che pongo è se sia ipotizzabile e a quali condizioni una evoluzione della situazione cinese che possa rendere nuovamente credibile il concetto *one China two systems* vanificato dalle vicende di Hong Kong.

Altri fattori di preoccupazione sono i contrasti tra Cina e India, per dispute territoriali e per l'egemonia regionale malgrado loro allineamenti come la neutralità nel conflitto tra Russia e Ucraina e in quello mediorientale e la comune appartenenza ai BRICS e alla SCO, con degli assi tuttavia presenti, per quanto non rigidi, da un lato tra India e paesi del Golfo lungo la cosiddetta Via

del cotone e dall'altro tra Iran e Cina che pur mantiene rapporti con gli arabi ed ha un generale interesse alla stabilizzazione nella regione funzionale a suoi cruciali interessi economici.

Una seconda domanda che pongo è quindi se e quanto la Cina voglia e possa impegnarsi attivamente per questa stabilizzazione parallelamente, anche se in competizione ma auspicabilmente non in contrapposizione con americani ed europei.

Avere una regione dell'Indo-Pacifico non sconvolta dai conflitti in aggiunta a quelli in Ucraina e in Medio Oriente è cruciale per l'Europa e per gli Stati Uniti.

Operare per la stabilità comporta deterrenza e dialogo nel quale è bene che l'Italia sia impegnata assieme ai suoi partners europei, come si sta facendo in queste ore per dispiegare una missione navale europea nel Mar Rosso.

Anche l'Italia ha suoi specifici interessi nell'Indo-Pacifico, benché inferiori in termini economici a quelli della Germania ed economici e soprattutto politici e strategici a quelli della Francia che vi ha dipartimenti d'oltremare e basi per i sommergibili della sua deterrenza nucleare.

L'insieme delle esportazioni italiane verso l'Asia Orientale e l'India è pari a circa l'11% del suo totale, quasi il doppio quello delle importazioni, e in questo ambito circa il 3% sono le esportazioni verso la Cina contro il 7% delle esportazioni tedesche e il 4% di quelle francesi.

Sono anche questi, credo, i parametri da migliorare di cui occorrerà tenere conto nel commisurare l'intensità di una partecipazione italiana ad iniziative politico-militari nella regione, comunque dovuti considerato anche il nostro ruolo nel G7 e nel G20.

Come convenuto do la parola al Prof. Sisci. Seguirà l'intervento della Direttrice Schiavo e poi quelli dei colleghi presenti iniziando dal Co-Presidente Ambasciatore Casardi.

Francesco Sisci: ringrazio per questa occasione e per questo appuntamento, è un grande privilegio essere qui per parlare di questioni a me molto care e che mi interessano molto da vicino. Prima di entrare nel merito delle varie questioni specifiche geografiche forse è importante cominciare parlando, per una questione di metodo, di politica e di economia. Temo purtroppo che dopo l'inizio della guerra in Ucraina, e dopo la non immediata fine della guerra, ci sia stato un cambio di paradigma chiarissimo, cioè che le questioni politiche prevalgono ora su quelle economiche. Se la scelta deve essere tra un interesse politico o uno economico, l'interesse politico prevale.

Questo credo fosse già vero per la Cina negli anni precedenti, in larga parte era già vero per gli Stati Uniti a cominciare, lentamente, dal secondo mandato Obama, ma direi è scoppiato con la Guerra in Ucraina. Quindi quando andiamo a pensare e a valutare le convenienze dei singoli stati, gli interessi economici sono importanti e contano (le guerre si fanno con l'*argent*), però oggi è la guerra a prevalere. Siamo in uno stato di diffusione epidemica delle guerre. Purtroppo quasi a settanta anni di distanza dalla fine della Guerra di Corea ci troviamo in una situazione in cui le tensioni e le violenze in Ucraina o in Medio Oriente si riflettono e hanno ricadute sull'Europa, e in misura molto maggiore in Asia.

La situazione a Taiwan è abbastanza stabile e continuerà ad esserlo per un periodo che potrebbe andare dai prossimi due mesi a un anno e mezzo, non oltre questo orizzonte. Perché in realtà il Partito Progressista Democratico ha eletto il Presidente, però in Parlamento c'è una maggioranza con due partiti di opposizione, il Partito Popolare di Taiwan e il vecchio Kuomintang, che hanno ottenuto una maggioranza anche se minima. Adesso Pechino può esercitare nell'area più influenza di prima. Se la situazione trova una "chimica", un "equilibrio" tra Parlamento e Presidente possiamo stare tranquilli fino all'elezione del prossimo Presidente americano. Però può anche essere che nei prossimi mesi non si componga questa "chimica", che le parti non trovino un *modus vivendi* e che la situazione della politica interna a Taiwan possa esplodere. E allora le tensioni interne dell'isola potrebbero avere delle sponde anche in Cina. Perché oggi a Taiwan c'è una maggioranza che non vuole una riunificazione con la Cina, ma non vuole nemmeno problemi con la Cina, vorrebbe continuare nel suo *status quo*, un equilibrio molto delicato da mantenere.

Oltre Taiwan, la Cina ha una serie di problemi nel Mar Cinese Meridionale dove c'è una situazione di acque e isole contese tra la Cina e gli altri paesi confinanti: il Vietnam, il Brunei, la

Malesia, l'Indonesia e le Filippine, soprattutto con le Filippine. Se con il precedente Presidente Duterte c'erano buoni rapporti, adesso con il nuovo Presidente Ferdinand Marcos i rapporti si sono complicati. C'è stato anche un incidente diplomatico perché Marcos ha mandato le congratulazioni per l'elezione del Presidente di Taiwan, William Lai, e la Cina ha convocato l'Ambasciatore a Pechino (Jaime FlorCruz, un signore che fu esiliato in Cina e vive in Cina da cinquanta anni, dal tempo del padre di Marcos, perché era nella lista nera del padre di Marcos, e ha ottime relazioni a Pechino). C'è un aumento di tensioni perché ci sono pattugliamenti sia cinesi sia di altri Paesi che hanno un interesse nella zona e vogliono mantenere la libertà di navigazione - perché da quell'angolo di mare passa il 40% circa del commercio mondiale, è una strozzatura fondamentale. Se la Cina dovesse prendere il controllo di quel tratto di mare sarebbe un passo importante, perché sarebbe in grado di diventare una vera potenza navale con un controllo su tanti traffici marittimi.

Su questa contesa c'è stata una ripresa dei colloqui militari tra Cina e Stati Uniti, sancita con l'incontro del 15 novembre a San Francisco tra i presidenti Joseph Biden e Xi Jinping. Dopo quattro anni di interruzione sono ripresi i colloqui militari e stabilito dei protocolli in cui sia gli aerei che le navi si dovrebbero rispettare quando si incontrano in quella zona.

La situazione è tesa, ma sostanzialmente sotto controllo con l'India, dove ci sono 3.000 km di confine conteso. I cinesi hanno fortificato il confine e hanno preso il controllo di una zona grigia, trasferendo da una parte degli ex-nomadi tibetani e poi costruendo dei bunker. Inoltre hanno collegato la zona di confine con strade e autostrade, unendola logisticamente con i centri industriali a est e hanno attrezzato l'unica forza militare con cannoni, semoventi e carri armati, capaci di operare oltre i 4.000 metri di quota. I cinesi hanno ora una capacità di dissuasione nei confronti degli indiani molto forte, che li intimorisce, intimidisce e spaventa molto. C'è il timore da parte degli indiani di essere circondati dall'influenza cinese nell'area: esiste un rapporto storico tra Cina e Pakistan, c'è un rapporto nuovo che si è sviluppato tra Cina e Sri Lanka, c'è un rapporto ambiguo che esiste tra Cina e Bangladesh (il Bangladesh ha rapporti anche buoni con l'India a cui deve la sua indipendenza ed è insaccato nel territorio indiano). Ultimamente vi è anche la questione con le Maldive, un arcipelago che l'India considera quasi nella sua orbita politica e che invece adesso ha stabilito rapporti diplomatici e politici molto forti con la Cina. Sarà interessante vedere la riunione del Quad, l'alleanza tra India, Australia, Giappone e Stati Uniti, che dovrebbe tenersi a Delhi a fine mese. Il fatto che l'India la ospiti è una cosa indicativa, perché può darsi che ci saranno delle iniziative anti-cinesi che spingeranno a un rafforzamento del Quad. Una collaborazione dell'intelligence militare tra India, Vietnam, Giappone e Sud Corea è già molto forte.

Poi c'è il problema dei problemi che potrebbe esplodere in qualsiasi momento, ed è quello della Corea del Nord. In questi giorni il *New York Times* ha riportato la notizia che la Corea del Nord intende attaccare la Corea del Sud. Nessuno sa se questo sia solo un ultimo gesto a cui ci ha abituato la Corea del Nord, però sappiamo che la quest'ultima ha un'esperienza nell'aver compiuto in passato azioni provocatorie: ha affondato navi, abbattuto aerei, colpito e assassinato personalità all'estero. Quindi la Corea del Nord ha una storia di azioni più che avventate, solo che queste azioni in passato sono avvenute in una situazione di pace, per cui queste provocazioni nordcoreane potevano essere digerite e gestite più pacificamente. Adesso invece siamo in una situazione di grande tensione ovunque, quindi anche un gesto minimo rispetto al passato potrebbe avere conseguenze gravissime. Da questo punto di vista un azzardo nordcoreano potrebbe avere dei vantaggi di distrazione non banali per la Russia di Putin, che non riesce ad avere dei grandi successi militari in Ucraina e quindi ha tutto l'interesse a distrarre l'attenzione mondiale dai suoi guai. Una distrazione in Corea potrebbe essere molto importante, perché la Corea del Nord attaccando potrebbe far crollare la borsa sudcoreana e giapponese e questo crollo potrebbe avere un impatto gigantesco perché poi potrebbe far scaturire una crisi finanziaria mondiale. Un impatto molto chiaro e diretto su tutta l'economia dei paesi avanzati non colpirebbe in maniera così precisa e decisa la Cina. La Cina non ha moneta pienamente convertibile (il *renminbi*), una borsa convertibile, la Cina è isolata finanziariamente. Non avrebbe tanti vantaggi ma neanche tanti svantaggi.

Da un punto di vista cinese, un'esplosione delle tensioni nel territorio della penisola coreana avrebbe anche un altro vantaggio strategico. La Cina è impegnata direttamente contro paesi che sono sostenuti dagli Stati Uniti (Taiwan, India, Filippine ecc.) ma dove gli Stati Uniti non hanno un impegno diretto. Mentre in Corea del Sud abbiamo una situazione in cui i nordcoreani potrebbero combattere su mandato russo o cinese in un territorio dove ci sono 16.000-20.000 militari americani, quindi abbiamo un impegno diretto molto delicato degli Stati Uniti, mentre la Cina non sarebbe impegnata militarmente, quindi un vantaggio strategico non banale.

Ma perché la Corea del Nord dovrebbe far esplodere le tensioni? Perché potrebbe essere sostenuta dal presidente russo Vladimir Putin in questo suo tentativo. Sappiamo che già c'è uno scambio con Putin, oltre 1.000 container di equipaggiamento militare dalla Corea del Nord sono andati in Russia. La Russia ha pagato questo scambio anche fornendo tecnologia militare, la tecnologia dei missili balistici ICBM che sono stati sperimentati con successo il 18 dicembre dell'anno scorso, vengono probabilmente dalla Russia. La Corea del Nord potrebbe essere compensata da Putin e dall'Iran, che ha egualmente interesse a distrarre l'attenzione. E magari proprio perché c'è una situazione di tensione globale, gli Stati Uniti potrebbero essere più disponibili a cedere a delle pressioni nordcoreane perché potrebbero non volere essere coinvolti in una terza o quarta guerra rispetto a quelle esistenti. Quindi se ci fosse un incidente in Corea sarebbe "una terribile gatta da pelare" per Biden che avrebbe solo una alternativa tra due scelte orribili: "intervenire" o "non intervenire", non c'è nessuna scelta buona, sono due scelte orribili e questo potrebbe dare alla Corea del Nord dei vantaggi in una trattativa globale.

Non so se la Corea del Nord lo farà, io spero che venga dissuasa. Un segno positivo in tal senso è che il Capo del dipartimento estero del Partito, Liu Jianchao, un ministro, un membro del Comitato centrale, sabato 20 gennaio ha incontrato a Pechino un inviato della Corea del Nord. Gli americani stanno chiedendo che la Cina faccia pressioni per riprendere un dialogo, anche perché gli americani dovrebbero avere un'idea di quelle che sono le intenzioni nordcoreane, perché attualmente non hanno il polso della situazione. Questo oggi è un punto di grande preoccupazione che produce tensioni a cascata su tutti gli altri fronti: su quello mediorientale e quello ucraino.

Alessandra Schiavo: ringrazio molto per l'invito. La nostalgia è forte, giacché molte persone attorno a questo tavolo sono state per me autentici maestri, punti di riferimento e consiglieri.

La RPC è stata il paese che più ha beneficiato della globalizzazione. Non a caso, Pechino teme una contrazione dei commerci internazionali e un aumento delle tensioni globali. Anche se il renminbi resta una moneta non convertibile, la borse di Shanghai e soprattutto quella di Hong Kong (che è tra le più liquide al mondo), sono finestre importanti sul resto del globo. La Cina può essere un fattore di stabilizzazione (come dimostrano i ripetuti appelli occidentali affinché essa eserciti la propria influenza su Mosca nella guerra Ucraina), o viceversa giocare un ruolo antitetico a quello occidentale. La nostra sfida quotidiana è gestire un'equazione con incognite plurime ed altrettante variabili, come la postura cinese, gli sviluppi internazionali sempre più difficili da anticipare, e le conseguenti reazioni da parte nostra sia ad essi che all'atteggiamento assunto da Pechino. Agiamo in convergenza con gli Stati Uniti, bilanciando deterrenza, attenzione ad accrescere la nostra resilienza economica, fermezza valoriale e capacità di dialogo e collaborazione, nei limiti del possibile, con tutti gli attori internazionali. Tra questi, la Cina si configura come un interlocutore imprescindibile, con cui anche Washington è impegnata a mantenere aperti canali di dialogo, anche sulla scia dell'incontro tra i Presidenti Biden e Xi a San Francisco il 15 novembre scorso. Ricordo che esso è stato preceduto da numerosi colloqui tra alti responsabili dell'Amministrazione USA - da Blinken, a Sullivan fino alla Raimondo - con gli omologhi cinesi, nell'ultimo anno e mezzo. La qualità, o al contrario la complessità, del dialogo tra Pechino e Washington avrà un'incidenza sulla soluzione della guerra in Ucraina, come sulle chance di evitare che la continua brinkmanship di Pyongyang finisca per destabilizzare la penisola coreana. Nostra responsabilità è influenzare per quanto possibile gli eventi e perseguire saggezza, dialogo ed equilibrio, in un panorama internazionale sempre più teso e precario.

È stato menzionato il Mar Rosso; un dossier in cui credo sia possibile ricercare una convergenza tra Cina e Occidente.

La Cina ha un forte interesse a mantenere aperte le rotte marittime internazionali, e il Mar Rosso è un terminale essenziale per le navi e i container provenienti dall'Oriente e che attraverso gli stretti di Malacca e Taiwan giungono fino a noi. Wang Yi ha recentemente visitato il Medio Oriente, con tappe in Egitto e Tunisia e con particolare attenzione a Gaza e alla situazione nel Mar Rosso. Non senza sostenere che essa sia la “conseguenza dell’aggressione contro la Striscia di Gaza”, né omettendo di rimarcare che le azioni di USA e UK contro le posizioni degli Houthi nello Yemen non siano state oggetto di una previa autorizzazione dell’ONU, Pechino ha espresso preoccupazione per dette azioni, ma non le ha condannate. Con dichiarazioni significativamente non solo del Waijiaobu (Esteri) ma anche del Ministero del Commercio - la RPC ha invitato “tutte le parti in causa” a svolgere un ruolo positivo e responsabile per la stabilità in Medio Oriente e la sicurezza del Mar Rosso, “importante arteria marittima per il commercio globale di merci e prodotti energetici”. La Cina, in sostanza, teme che la crisi di Gaza abbia effetti destabilizzanti nel Mar Rosso e nel suo “intorno vicino” (mi riferisco ai rapporti tra Pakistan e Iran); scacchieri cruciali per i suoi interessi sia economici che energetici e in cui essa sta vieppiù investendo anche in termini politici.

Ed è proprio per la sua centralità nell’ambito degli scambi internazionali che nell’Indo-Pacifico si gioca buona parte della partita per l’egemonia mondiale e che - come ha dichiarato lo stesso Presidente Biden nel settembre 2022 ad un forum con le piccole isole del Pacifico - verrà decisa una quota importante della storia dell’umanità nei prossimi anni o decenni.

Vorrei affrontare brevemente la semantica relativa all’Indo-Pacifico. Le definizioni variano notevolmente, con l’Unione Europea che si è data una Strategia nell’aprile 2021 secondo la quale questa “macro-regione” si estenderebbe dalle coste dell’Africa orientale fino alle coste e alle isole del Pacifico e all’Oceania, rappresentando il 60% del PIL e i due terzi della crescita mondiali, nonché il 90% dei traffici marittimi internazionali. Alcuni paesi, come il Canada, hanno invece adottato una definizione più ristretta, comprendendo in essa solo una quarantina di Paesi asiatici ed escludendo pertanto sia quelli africani che gli Stati Uniti (che da soli contribuiscono per circa un quarto al PIL del nostro pianeta). Secondo questa nozione più ridotta, l’Indo-Pacifico “esprimerebbe” il 35% del PIL mondiale, il 37% della povertà globale e il 50% delle emissioni ad effetto serra. L’adozione della Strategia UE sull’Indo-Pacifico - dopo quelle di tre Stati membri (Francia, Germania e Paesi Bassi) - ha coinciso con la presa di coscienza dell’importanza di questa regione per gli interessi europei, giacché attraverso essa transita il 40% del traffico UE con il resto del mondo. Essa è stata al contempo anche l’affermazione di un’accresciuta volontà politica da parte del Vecchio Continente di impegnarsi per promuoverne la stabilità, così come a tutela della democrazia e dei diritti umani. I mezzi delineati per rispondere agli obiettivi sono in buona parte quelli tradizionali, come l’avvio o il rilancio di una rete di intese commerciali sempre più ambiziose, o il dialogo che l’UE intrattiene con i paesi della regione sui diritti umani e in ambito European Banking Authority o Sistema delle Preferenze Generalizzate; in parte “nuovi”, come ad esempio la maggiore presenza anche navale europea a salvaguardia dell’apertura delle rotte marittime internazionali e della libertà di navigazione.

Perno della Strategia UE sull’Indo-Pacifico è anche l’ASEAN, un’organizzazione regionale nata nel 1967, per favorire - con un imperativo non dissimile da quello dei Padri Fondatori delle Comunità Europee - la nascita al suo interno di un’area di pace, stabilità e progresso economico (dopo la scissione tra Singapore e Malesia e le tensioni tra quest’ultima e l’Indonesia). Malgrado le evidenti asincronie nel ritmo e nei livelli di crescita esistenti tra i dieci paesi dell’ASEAN, che si aggiungono a non meno profonde differenze tra le culture e le religioni degli Stati membri (buddisti o mussulmani, con non poche minoranze, anche cristiane), l’organizzazione regionale resta un fattore di stabilità. Ed è significativo che nel 2019 essa abbia adottato il c.d. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific” in cui sostanzialmente - in coerenza con i suoi principi ispiratori, quali l’inclusività, il consenso, la non ingerenza e il perseguimento di collaborazioni costruttive con tutti

gli attori internazionali - l'Organizzazione ha espresso l'auspicio che la sua regione non si trasformasse, a causa delle tensioni e della competizione internazionali, da area con il più elevato tasso di sviluppo al mondo a teatro di forti frizioni ed instabilità. In breve, l'ASEAN ha scelto di rispondere alla polarizzazione crescente nel mondo riaffermando la propria "terzietà" e la propria preoccupazione per "the deepening of mistrust, miscalculation, and patterns of behaviour based on a zero-sum game".

Consapevole del ruolo che, nonostante le sue discrasie (confermate ed acute dalla crisi in Myanmar), l'ASEAN può svolgere nell'Indo-Pacifico, l'Italia è impegnata a rafforzare i rapporti con essa. Nel settembre 2020 siamo divenuti Partner di Sviluppo dell'ASEAN, e da allora abbiamo lanciato numerosi progetti di collaborazione e capacity building in un'ampia gamma di settori (dalla cybersicurezza alla formazione dei magistrati, dalla tutela del patrimonio culturale allo sviluppo sostenibile).

Quanto alle Filippine, il cambio di atteggiamento rispetto ai rapporti con Pechino, Washington e Taipei credo sia ascrivibile, oltre che alla successione tra il Presidente Duterte e Marcos Jr., all'assunzione di consapevolezza da parte di quest'ultimo, con l'aggravarsi delle pressioni sullo Stretto, della difficoltà (se non impossibilità) per Manila di mantenere la propria neutralità nell'eventualità in cui scoppiasse un conflitto. Taiwan è infatti equidistante dalle coste di Cina, Giappone e Filippine. Di qui il desiderio di Marcos di confermare e ricercare maggiormente l'ombrelllo di sicurezza americano, portando le basi cui gli USA possono avere accesso a nove.

Tanto premesso, è utile ricordare che per tutti i paesi ASEAN - Filippine comprese - la Cina rappresenta un vicino potente, a volte forse "ingombrante", ma certamente ineludibile, con cui essi hanno necessità di continuare a coltivare positive relazioni commerciali. Per ognuno di essi Pechino rimane il principale partner negli scambi con l'estero. Lo stesso vale per Tokyo e Seoul: circa il 20% sia delle esportazioni che delle importazioni giapponesi e sudcoreane hanno come corrispondente la Cina. Quest'ultima viene quindi percepita come una potenziale minaccia da quegli Stati della regione che hanno acque contese con Pechino nei c.d. Mari Cinesi Meridionale e Orientale, ma costituisce per tutti anche una fonte di opportunità e investimenti.

Infine, l'India: nuova protagonista emergente sulla scena internazionale; attualmente quinta potenza economica mondiale, destinata a diventare la terza nel corso di questo decennio e, secondo le stime più recenti del Fondo Monetario Internazionale, già entro il 2027. Nonostante questi indiscussi traguardi, l'India deve sciogliere alcuni nodi interni, tra i quali il divario tra il nord e il sud (più ricco) del paese, la povertà che ancora affligge circa un quarto della sua popolazione e, soprattutto, le numerose faglie etniche e religiose. In sostanza, tutte le sfide legate all'eterogeneità della sua società, ancora "frastagliata" in caste (2000) e sottocaste (25.000). L'India è quindi una grande democrazia multipartitica, con circa 600 formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni generali di cinque anni fa (le prossime saranno in aprile-maggio), ma non esente da contraddizioni. Il paese ha una relazione complicata con la Cina, e gran parte della sua politica estera può essere letta attraverso il prisma di questo rapporto. Il professor Sisci ha già ricordato la frontiera himalayana, tuttora disputata e luogo di incidenti nel 2022 e, più gravi, nel 2020, con la conseguenza che la cosiddetta LAC (Line of Actual Control) è fortificata sul confine cinese quasi quanto su quello indo-pachistano.

L'India paventa la crescita dell'influenza cinese ai suoi confini e in paesi cui la uniscono forti vincoli storici e culturali: il Bhutan, il Bangladesh, lo Sri Lanka, le Maldive, il Myanmar.

Le dinamiche nella regione riflettono pertanto la complessità dei rapporti tra India e Cina, con interessi geopolitici, tensioni territoriali e sfide legate alle ambizioni economiche e di influenza di entrambe le nazioni.

Attualmente, ad esempio, il Bhutan non ha relazioni diplomatiche con Pechino (e neanche con l'Italia), bensì con l'Unione Europea e pochi altri paesi. Il Bhutan praticamente guarda il mondo attraverso gli occhi della sua Ambasciata a Delhi. Il paese sta cercando di negoziare un accordo di stabilizzazione delle frontiere con Pechino, che sarebbe la premessa per l'avvio e il miglioramento dei rapporti con la Cina e potrebbe per converso rappresentare una sfida per l'India (soprattutto

nell'eventualità in cui la RPC acquisisse il controllo sull'altopiano del Doklam, punto di osservazione strategica sul corridoio del Siliguri, che collega l'India nord-orientale con il resto del paese).

Delhi è una capitale ambiziosa, il cui Primo Ministro ha sancito l'obiettivo di fare dell'India, entro il centenario dell'indipendenza - quindi il 2047 - una superpotenza capace di far sentire la propria voce in tutti i tavoli internazionali, alla pari con Cina, Russia e Stati Uniti. Meriterebbe pertanto di essere seguita attentamente, anche in termini economici - giacché ha tutti i numeri per divenire un forte competitor e partner -, allo scopo di elaborare una politica industriale e degli investimenti (sia in entrata che in uscita) confacente agli interessi dell'Italia anche nel medio-lungo periodo.

Paolo Casardi: vorrei anch'io ringraziare i nostri ospiti per i loro vivaci e stimolanti interventi, da cui prenderemo certamente ispirazione per le nostre future Lettere Diplomatiche.

Vorrei, per cominciare, aggiungere un elemento ai tanti altri che i nostri invitati ci hanno suggerito, tra i motivi che spingono l'Europa e l'Italia a considerare l'Indopacifico quale area di prima importanza per la politica estera. Si tratta delle vaste comunità di cittadini italiani residenti, che oggi passano il numero di trecentomila, se si considerano sia le isole che le coste continentali del continente asiatico e dell'Oceania. Ad essi devono aggiungersi gli oltre due milioni di oriundi che in vario modo contribuiscono all'interscambio di quei Paesi con il nostro. Tali numeri fanno del nostro Paese il secondo tra i membri dell'UE come presenza fisica nell'Indopacifico e questo fornisce più di una ragione per la nostra posizione di osservatori presso l'APEC e le altre Organizzazioni Internazionali dell'area. Quando ero in Cile, ho chiesto all'Ufficio Commerciale dell'Ambasciata di darmi l'elenco delle prime centocinquanta imprese che avevano scambi con l'Italia e ho verificato che oltre cinquanta erano possedute da cittadini italiani, o di origine italiana ed inoltre il primo e il terzo gruppo industriale cinese, che lavoravano molto anche con i Paesi del Pacifico, appartenevano a cittadini italiani. Mi farebbe quindi piacere sapere se i nostri ospiti condividono questa visione delle Comunità italiane dell'area come sinergiche allo sforzo che il nostro Paese compie per accompagnare uno sviluppo dell'Indopacifico armonico, evitando di favorire soltanto gli sviluppi egemonici dei Paesi più potenti, con speciale riferimento alla Cina.

A tal proposito ricordo l'audizione tenuta dalla Sottosegretario agli Esteri, Maria Tripodi il 16 novembre 2023, che ha descritto l'impegno italiano nell'attuazione della Strategia concepita dall'UE per sviluppare la propria cooperazione nell'Indopacifico. Vorrei conoscere l'opinione della Diretrice Centrale Schiavo, su quanto attuato dal nostro Paese nella collaborazione con le Organizzazioni Regionali per la promozione della pace, della stabilità e la crescita economica dell'area. E anche se la nostra cooperazione bilaterale con molti Paesi dell'Indopacifico, in particolare nei settori della sicurezza, tutela ambientale, blue economy, prevenzione delle calamità naturali, svolga o meno un ruolo significativo per gli equilibri geopolitici ed il progresso economico dei Paesi indopacifici. Nel settore della Sicurezza, mi pare che la cooperazione italiana svolga un ruolo molto significativo nello sviluppo con il Giappone e la Gran Bretagna alla pari, del progetto per un aereo militare di sesta generazione. I tre Paesi affidano quindi gran parte della loro futura sicurezza nazionale a tale iniziativa, che a mio avviso, rappresenta uno dei progetti ove la fiducia reciproca sugli orientamenti politici e civili e sulle rispettive capacità tecniche delle controparti è più marcata nei rapporti tra Europa ed Asia.

Tale operazione è stata preceduta dall'adozione da parte delle portaerei britanniche, italiane e giapponesi, dello stesso tipo di aereo di quinta generazione F35 a decollo verticale, già in servizio nella Marina USA.

Grazie per l'attenzione.

Stefano Ronca: ringrazio sentitamente il Prof. Sisci e la Ministro Schiavo per i numerosi spunti che ci hanno offerto nelle loro presentazioni illustrandoci le problematiche di un'area dalle dinamiche difficili da interpretare per l'elevato numero di parametri e variabili in continua evoluzione.

A Bruxelles si riflette da tempo sulla necessità di coordinamento europeo verso l'Indo-Pacifico.

Per quanto riguarda gli aspetti economico-commerciali credo sia inevitabile che, anche fra Paesi dell'Unione Europea, continui una competizione a livello nazionale. L'Italia, Paese eminentemente esportatore dovrà, per esempio, impegnarsi a riequilibrare la propria bilancia commerciale il cui deficit con la Cina è passato in quattro anni da - 18 a - 41 miliardi di € o quello degli investimenti cinesi in Italia passati da 657 a 140 miliardi di € mentre quelli italiani in Cina sono passati nello stesso periodo da 670 ad 1 miliardo e 100 di €. Sarà inevitabile ed auspicabile che, anche fra i partiti una sana competizione continui a guidare il governo e le imprese italiane nel campo economico e commerciale.

Mi sembra che al contrario nel campo geo-strategico la collaborazione occidentale sia imprescindibile a fronte della crescente conflittualità e dei rischi che si estendono dal Medio all'Estremo Oriente e che ben ha illustrato il Prof. Sisci nel suo intervento introduttivo.

Ho l'impressione che, su questo piano l'Italia si stia impegnando più di quanto abbia mai fatto finora mettendo a disposizione assetti navali ed aerei, in coordinamento con Paesi europei, con gli Stati Uniti ed altri like-minded.

L'interesse dell'Italia si estende dal Mediterraneo al Mar Rosso, al Golfo di Aden, verso l'Indo-Pacifico, con la sua attiva partecipazione alle missioni Atalanta ed Aspis che si collegheranno alla missione Agenor componente militare di Emasoh operante in torno allo Stretto di Hormuz. Ma soprattutto l'Italia parteciperà per la prima volta all'esercitazione RIMPAC (Rim of the Pacific Exercise) la più grande esercitazione navale mondiale, nell'assunto che oggi la regione Euro-Atlantica è inevitabilmente legata a quella Indo-Pacificica.

La campagna del pattugliatore Morosini in Estremo Oriente, lo spiegamento in Mar Rosso delle fregate Fasan e Martinengo, del Vespucci, nave scuola per l'addestramento degli allievi ma pur sempre militare, in Estremo Oriente, sono tutti segnali in quella direzione. Il gruppo Cavour (che comprende la portaerei ed una adeguata scorta) che a giugno dovrebbe recarsi in Estremo Oriente per partecipare assieme ad Australia e Giappone all'esercitazione Pitch Black, è un ulteriore forte segnale. Tra l'altro tale esercitazione, secondo quanto dichiarato dal Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Generale Goretti, prevede una partecipazione di 25 velivoli italiani, fra i quali Eurofighter e F-35, a fianco della Marina e veicoli imbarcati sul Cavour.

Il Ministro degli Esteri Tajani negli ultimi giorni ha sottolineato più di una volta che la nostra partecipazione al gruppo navale europeo ASPIS, che sarà operativo dal 16 febbraio p.v., è “*un importantissimo segnale politico della UE in direzione della difesa comune europea che è il vero tassello necessario per la politica estera comune*”. Inutile dire quanto necessaria sia l'accelerazione verso una difesa comune europea soprattutto in vista della possibile rielezione di Trump.

L'Ambasciatore Melani ha fatto riferimento alla rilevante presenza della Francia in Estremo Oriente. Si tratta in effetti del Paese europeo che per tradizione storica e attuale presenza strategica dispone più di ogni altro partner nell'area di una rete di strumenti politici, economici e militari e manifesta costante interesse verso la regione come testimoniano le numerose visite di Macron in Estremo Oriente (tre a Pechino di cui l'ultima assieme ad Ursula von der Leyen). La Francia in ragione dei suoi possedimenti è nell'Indo-Pacifico nei quali, non dimentichiamolo, effettuò in passato ben 179 test nucleari in atmosfera e sotterranei, è il Paese con la zona economica esclusiva più ampia dopo gli Stati Uniti, pari a circa 12 milioni di km².

La presenza militare francese nell'area ammonta a circa 10 mila unità. Essa è ritenuta da alcuni insufficiente se si considera tale numero a fronte delle ambiziose leggi di programma militare della Francia per gli anni 2024-2030. Leggi che danno ampio spazio alla dimensione terrestre ed aeronavale e che furono impostate da Macron già dal 2018. Esse prevedono la protezione dei cittadini francesi, una vasta azione di diplomazia militare, la prevenzione ed il contrasto alla proliferazione nucleare, soprattutto nei confronti della Corea del Nord che, come ha rilevato il Prof. Sisci, è motivo di crescente preoccupazione. Le consultazioni politico-militari fra Washington e Parigi sui rischi nella regione sono frequenti ed intense.

Un incremento della presenza italiana a livello strategico nell'Indo-Pacifico, pur in una dimensione minore di quella francese, sarebbe giustificata sia da eventuali necessità di protezione della comunità italiana nella regione che, come ha sottolineato l'Ambasciatore Casardi è rilevante e qualificata, sia dall'opportunità di mostrare la bandiera dove i nostri interessi economici e commerciali sono destinati a crescere sia, infine, per proteggere le navi che trasportano le nostre merci.

Mi chiedo inoltre, con riferimento alle dichiarazioni del Ministro Tajani, se non sarebbe opportuno intensificare la cooperazione militare con la Francia nella regione, anche ai fini del consolidamento di una difesa comune europea. La costruzione di una credibile dimensione europea della difesa potrebbe infatti realizzarsi più efficacemente a partire dall'intensificazione della cooperazione rafforzata con alcuni Paesi membri. Far troppo affidamento su decisioni a 27 da cui emergono modesti risultati derivanti dall'obbligo del criterio dell'unanimità e prendono tempi inadeguati alla rapida evoluzione degli eventi, ha già causato molte delusioni.

Un altro punto che vorrei toccare è quello delle conseguenze delle elezioni americane sui rapporti con Pechino. La continua ambiguità dei rapporti dell'Occidente con la Cina, considerata di volta in volta un partner, un concorrente ed un avversario, presenta vari aspetti di incertezza destinati ad aumentare se pensiamo a come potrebbero variare i rapporti fra l'Occidente e la Cina in funzione delle prossime elezioni negli Stati Uniti. Che assetto prenderanno i rapporti tra Washington e Pechino se vincerà Trump? In che misura ed in quale forma la Cina cercherà di creare un decoupling fra Washington e l'Europa nel caso venga eletto quel candidato?

Infine, potrebbe essere interessante riflettere sulle nostre relazioni con l'India specialmente dopo l'uscita dell'Italia dal "Belt and Road Initiative" quale unico Paese del G7 che ne faceva parte. L'economia indiana è certamente meno matura e strutturata di quanto non sia quella cinese. Ma potrebbe presentare alcune interessanti interazioni con il tessuto produttivo italiano ed inoltre, come accennava la Ministro Schiavo, a differenza di quanto non si è fatto con la Cina, l'Italia potrebbe impostare una strategia di collaborazione economica più adatta a prevenire alcuni dei problemi che si sono presentati con Pechino. Il progetto "Blue Raman" per la creazione di una grande autostrada informatica per lo scambio di dati, soprattutto con l'India, è stato citato dalla nostra Presidente del Consiglio alla Conferenza degli Ambasciatori italiani a dicembre come esempio per un rilancio dei rapporti con New Delhi e con Tokyo.

Ho trovato davvero interessanti le considerazioni sul termine "Indo-Pacifico" divenuto ormai di uso comune. Una definizione che evoca l'India ma che spesso si riferisce alla Cina senza menzionarla. Una definizione poco gradita a Pechino della quale sono state evocate dall'Ambasciatrice Accili e dalla Ministro Schiavo le origini forse attribuibili ad una iniziativa giapponese.

Maria Assunta Accili: ringrazio molto i nostri relatori per l'esauriente presentazione che ci hanno offerto del ruolo assunto dai Paesi dell'Indo-Pacifico negli assetti geo-politici globali.

Per parte mia vorrei proporre un paio di riflessioni relative alla nozione stessa di Indo-Pacifico ed alle prospettive di un rapporto costruttivo con lo schieramento euro-atlantico.

La definizione di Indo-Pacifico, introdotta dal Giappone una quindicina di anni fa e riferita all'amplissimo quadrante che va dalle coste orientali del Corno d'Africa, all'Australia e alle distese oceaniche ulteriori, assomiglia alla descrizione che dell'Italia dava il Principe Metternich quale mera "espressione geografica". Si tratta, cioè, di una definizione che non rappresenta la disomogeneità dei Paesi dell'area dal punto di vista politico e socio-economico o sotto il profilo dei valori e degli interessi nazionali, né tiene conto dei rapporti di forza interni, per alcuni versi spinosi se non addirittura conflittuali. Si trovano infatti nell'Indo-Pacifico le tre principali aree di crisi suscettibili di scatenare un disastro nucleare che coinvolgerebbe inevitabilmente l'intera umanità: tra India e Pakistan, tra le due Coree, tra Cina e Taiwan. E purtroppo, le guerre e le tensioni che caratterizzano l'ordine mondiale in disfacimento potrebbero incoraggiare iniziative rovinose per la sicurezza complessiva nell'illusoria prospettiva di governarne le conseguenze.

Non esiste una sintonia di fondo tra i Paesi dell'Indo-Pacifico che adottano modelli societari, di governo e di sviluppo diametralmente opposti. È anzi possibile che le aspirazioni egemoniche concorrenti (ad esempio di Cina ed India) e l'appartenenza dei diversi attori regionali a schieramenti internazionali contrapposti (da Australia e Giappone a Iran e Indonesia) pregiudichino la coesione e quindi la capacità del gruppo di influire positivamente sulla scena internazionale. Purtroppo, il collante che unisce i Paesi dell'Indo-Pacifico estranei alle alleanze occidentali è l'aspirazione al raggiungimento di livelli di benessere analoghi a quelli occidentali e l'insofferenza per l'egemonia euro-atlantica. E se per scalzare definitivamente l'Occidente dalle posizioni acquisite bisognasse far ricorso alle armi, qualcuno potrebbe esser tentato di farlo con l'alibi della protezione di principi fondanti del proprio sistema. In quest'ottica, sottoscrivo quanto rilevato dal Prof. Sisci circa la prevalenza della politica sull'economia in molti Paesi della regione in esame (anche se è la crescita economica ad aver stimolato nuove ambizioni politiche).

In effetti, l'accresciuta influenza dell'Indo-Pacifico si spiega innanzitutto in termini economici: grazie ad una quota del 35% del PIL mondiale ormai prodotto nella regione (escludendo dal calcolo il versante orientale del Pacifico), grazie alla forte crescita demografica e all'accesso alle nuove tecnologie digitali di popolazioni finora escluse dallo sviluppo avanzato, grazie al ruolo assunto da alcuni Paesi asiatici nella catena di valore di molti cicli produttivi o nell'approvvigionamento di risorse.

Un fattore determinante per l'Indo-Pacifico è stata sicuramente l'eccezionale performance della RPC in un lasso di tempo relativamente breve. Al netto dei giudizi che ciascuno può avere sulla forma di governance adottata da quel regime, è legittimo che la Cina ambisca ad assumere un ruolo di spicco sulla scena internazionale per motivi di equità storica e, soprattutto, come conseguenza dell'apertura al mondo. Tuttavia, nonostante l'approccio cinese pragmatico e aggregante, non è scontato che tutti gli attori della regione possano allinearvisi del tutto. La competizione economica, i diversi modelli di organizzazione politica, l'influenza degli orientamenti ideologici e religiosi su alcune comunità non garantiscono una convergenza totale su alcune questioni fondamentali per l'affiatamento di un insieme di Stati che possono forse contribuire allo smantellamento dell'ordine attuale, ma non sembrano in grado di proporne ed affermarne uno alternativo in grado di assicurare pace, stabilità e sviluppo a tutti.

Sul secondo tema del rapporto tra l'Indo-Pacifico e il campo euro-atlantico, sono convinta che per evitare lo scontro sia necessario incentivare la cooperazione anche attraverso le organizzazioni multilaterali, come prospettato dalla strategia europea per l'Indo-Pacifico del 2021. Sono numerosi i settori nei quali è possibile e, anzi, necessario lavorare insieme: dalla tutela ambientale alla gestione del cambiamento climatico, dalla lotta a povertà e malattie all'istruzione, dalla connettività globale alla sostenibilità dell'uso delle risorse. A questi fini l'Unione Europea ha segnalato l'importanza di un'architettura regionale dell'Indo-Pacifico aperta e basata su regole condivise suscettibili di favorire dinamiche positive nei rapporti internazionali. Sono altresì convinta che nell'ottica della collaborazione, il Mediterraneo resti centrale per le correnti di scambio con l'Oriente ed è quindi interesse comune garantire la sicurezza delle rotte marittime dirette nel nostro mare: da un lato, contribuendo alla soluzione dell'instabilità che interessa i Paesi rivieraschi nel Golfo Persico e nel Mar Rosso, con particolare riferimento alla situazione dello Yemen e agli attacchi degli Houti contro le navi in transito, e dall'altro, combattendo la pirateria che infesta vaste zone dell'Indo-Pacifico dagli stretti di Malacca e Singapore, al golfo di Aden e alle coste della Somalia.

Nell'attuale momento di crisi è importante rapportarsi ai Paesi che chiedono di partecipare attivamente al riequilibrio dello scenario internazionale con rispetto, certo, ma anche con la necessaria assertività.

Roberto Nigido: non ho mai prestato servizio in Asia: non ho quindi esperienze personali che mi permettano di esprimere giudizi sulla attuale situazione in quell'area. Mi limiterò ad alcune considerazioni teoriche di carattere generale dalle quali cercherò di trarre conclusioni concrete.

Come prima considerazione generale e programmatica, premetto che ho sempre associato la cosiddetta “globalizzazione” al colonialismo. Quando gli europei andavano in giro per il mondo, a partire dal 1400, non ci andavano per la curiosità scientifica della scoperta geografica; lo facevano per trovare le ricchezze che mancavano a casa. Colombo ha navigato verso l’America seguendo le indicazioni ottenute dai pescatori portoghesi che avevano trovato al largo di Terranova grandi banchi di merluzzi: pesce capace di nutrire la popolazione europea, in costante crescita dopo la fine della “peste nera”; e ha “scoperto” l’America cercando di arrivare in Asia per trovarvi le spezie, ormai indispensabili per la tavola dei ricchi. Quando gli europei scoprivano queste ricchezze, se ne impossessavano insieme alle terre dove si trovano, senza esitare eventualmente a renderne schiavi gli abitanti; e cercavano di convincere questi ultimi, anche con la forza, a rinunciare alla propria religione e ai propri modi di vita tradizionali. Sono convinto che l’ostilità nei confronti del mondo occidentale - ormai resa evidente dal caso Ucraina - da parte della maggior parte dei Paesi africani, asiatici e anche latino-americani (almeno dove è sopravvissuta una numerosa popolazione indigena) sia la reazione a quel passato di sfruttamento coloniale.

Europei e nord-americani hanno avuto lo stesso atteggiamento presuntuoso nei confronti della Cina dopo le intese USA-Cina della fine degli anni ‘70 e nei confronti della Russia dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989. Seguendo gli Stati Uniti, anche noi europei abbiamo barattato l’accettazione della pretesa cinese dell’esistenza di una sola Cina e l’apertura dei nostri mercati (senza quelle adeguate regole sociali, ambientali e di concorrenza che sono indispensabili per il corretto funzionamento di un mercato libero senza tensioni) con il progetto di rompere l’alleanza Cina-Unione Sovietica; di trasformare la Cina in un utile strumento di produzione a basso costo per i nostri consumatori; e in un esempio di conversione di un Paese non europeo ai valori occidentali o quanto meno ai modelli occidentali. Ovviamente il progetto è fallito. La Cina è tornata alla alleanza con la Russia: alleanza inevitabile tra regimi autoritari che, nella attuale situazione, si oppongono ai Paesi occidentali perché non vogliono essere travolti dai loro sistemi liberali e democratici. Fa concorrenza in tutti i settori alle nostre industrie, anche usufruendo delle tecnologie occidentali acquisite legalmente o illegalmente. Si propone di sostituire i propri valori a quelli del mondo libero. E si sta armando per farlo anche con la forza, se l’Occidente non si arrende in tempo.

Quanto alla Russia, le cose sono andate anche peggio; ma la situazione potrebbe diventare ancora più drammatica. I Paesi occidentali si sono convinti, dopo il crollo del muro di Berlino, che il confronto Est-Ovest fosse finito; che la Russia potesse accettare i modelli dell’Europa Occidentale e costituire un altro esempio di conversione di un Paese “barbaro” alla nostra cultura; infine che potesse divenire un docile fornitore di energia. In contropartita abbiamo aperto a Mosca le porte di sofisticate istituzioni europee, come il Consiglio d’Europa, e socchiuso persino quelle della NATO. Anche questa storia è finita, come sappiamo, con un fallimento. La Russia ha accumulato per venti anni risentimento e odio verso il mondo occidentale; e ha avviato la sua controffensiva con l’invasione dell’Ucraina, ormai avamposto orientale dell’Europa Occidentale. Sarà bene prepararsi alle prossime mosse russe, che mi attendo saranno sostenute, come sta già accadendo, dagli altri Paesi che provano disgusto per la nostra civiltà: penso innanzitutto a Cina, Corea del Nord e Iran.

Queste considerazioni mi portano alla conclusione che fosse corretta la tesi sostenuta da Samuel Huntington nel suo famoso libro del 1996: civiltà diverse e non conciliabili sono destinate a scontrarsi, se si incontrano. Se vogliamo evitare guerre mondiali in un futuro prossimo e ora il “proliferare epidemico” di quelle locali, come lo ha definito il Professor Sisci, dobbiamo cercare di tenere separate civiltà che siano diverse e non conciliabili. Quindi i nostri Paesi dovrebbero nei confronti di Russia, Cina e Paesi islamici di orientamento fortemente anti-occidentale: limitare i contatti commerciali e culturali al minimo indispensabile; evitare trasferimenti di tecnologia e investimenti che sostengano produzioni innovative; mantenere la superiorità tecnologica e militare; prepararsi alla guerra, anche nucleare; e dialogare con tutto il mondo per evitarla; ma da posizioni di prevalenza in tutti i settori.

In sostanza: “apartheid”. Questo termine ha acquisito un significato orribile nella storia, per come è stato applicato dagli Afrikaner, che lo hanno utilizzato impropriamente per giustificare la sostanziale continuazione della schiavitù, dopo la sua abolizione nella Provincia del Capo da parte degli inglesi all’inizio del 1800. Ma, nella sua accezione originaria in olandese, significa: “vivere separati”. In conclusione: come nelle coppie infelici, è meglio separarsi piuttosto che continuare a convivere; con il rischio, non infrequente, di provocare una tragedia familiare.

Carlo Trezza: l’Europa non ha scoperto solo ora l’importanza dell’area “indo pacifica”. Alla fine degli anni novanta essa era già assai attiva sia sul piano economico sia su quello politico. Ricordo gli interventi finanziari europei durante la crisi delle “tigri asiatiche” e il sostegno alla distensione tra le due Coree attraverso la partecipazione all’iniziativa KEDO per la costruzione di centrali nucleari nella DPRK in cambio della rinuncia ai programmi nucleari Pyongyang. L’Italia fu il primo paese membro dell’UE a stabilire rapporti diplomatici con la DPRK, seguirono tutti gli altri con eccezione della Francia. Il tutto per favorire la “Sunshine Policy” del sud verso il Nord e il “Framework Agreement” degli USA con Pyongyang. Il tutto fu mandato all’aria con l’avvento dell’amministrazione Bush junior e i suoi “neo conservatori”. Ricordo il ruolo svolto dall’ASEM (Asia Europe Meeting) che si riuniva allora annualmente a livello di Capi di Stato e di Governo. Alessandra Schiavo mi ha ricordato che una causa dell’attuale tramonto dell’ASEM è dovuta al fatto che ne era membro anche la Russia.

Il nucleare nordcoreano in realtà svantaggia la Cina poiché si rischia che anche la Corea del Sud si doti dell’arma nucleare. Per il momento l’intesa con gli americani è che Seoul si affidi, almeno momentaneamente, ad una alleanza rinforzata con gli Stati Uniti che prevede consultazioni e un coordinamento bilaterale con gli USA anche nel campo della pianificazione nucleare. Nulla esclude però che gli americani ritornino a stazionare armi nucleari nel Sud. Sin da ora hanno installato un significativo arsenale di difesa anti missilistica che neutralizzerebbe un primo attacco nucleare del Nord che sarebbe quindi un attacco suicida. La difesa anti missilistica USA nel sud è un pericolo anche per la Cina poiché gli intercettatori potrebbero forse colpire anche missili strategici cinesi destinati ad attaccare gli USA. Comunque attraverso i radar installati nel sud gli americani possono rilevare con notevole preavviso ogni lancio cinese.

La crisi di Taiwan è temibile perché vi sono coinvolte potenze nucleari. La Cina a differenza della Russia e la Corea del Nord si limita a minacciare l’uso della forza ma non l’uso dell’arma nucleare. I suoi impegni internazionali e la sua dottrina nucleare non lo permetterebbero. Speriamo che li rispetti.

Più si afferma il carattere autoritario dell’attuale regime cinese e più sarà difficile per Pechino tollerare un vicino di lingua ed etnia cinese retto da un regime democratico e con un modo di vita di stampo occidentale. Desta preoccupazione il precedente della mancata applicazione da parte della Cina delle intese su Hong Kong e Macao. Ma Taiwan, a differenza delle due ex colonie, sarebbe un avversario militarmente e politicamente assai agguerrito e sostenuto dagli USA. Un’azione militare non sarebbe una passeggiata.

Che Teheran abbia sposato appieno la causa di Pechino non è sorprendente. Dopo la disastrosa uscita di Trump dall’accordo sul nucleare iraniano, Teheran è entrata in pieno nella sfera strategica di Mosca e Pechino.

Giuseppe Morabito: anche io vorrei ringraziare tanto i nostri oratori per le cose interessanti che ci hanno detto.

Visto che nel titolo del nostro Dialogo Diplomatico c’è anche l’Italia, lasciatemi dire due parole sul nostro Paese. Sono d’accordo su quanto è stato detto riguardo alle grandi potenzialità delle esportazioni e degli investimenti italiani in Cina ed in India. In Cina, nonostante il grande e costante impegno della nostra rete diplomatica, siamo ancora molto indietro rispetto alla Germania ed alla Francia, sia come valore delle esportazioni che come investimenti. C’è quindi ancora molto da fare in questo campo. Un altro settore di elezione della nostra presenza dovrebbe essere la cultura. Fra

l'altro proprio quest'anno si celebrano - lo ha fatto venerdì scorso la Società Dante Alighieri alla presenza dell'Ambasciatore cinese in Italia e del Sottosegretario agli Esteri Giorgio Silli - gli ottocento anni dalla morte di Marco Polo. Un personaggio di grande modernità, che capì tra i primi che lingua e cultura sono necessari al commercio. Il fatto poi che sia più noto all'estero che in Italia dovrebbe farci riflettere.

Il professor Sisci ha parlato molto opportunamente di "diffusione epidemica" della guerra. Io aggiungo che oggi le guerre si eternizzano, non finiscono mai, il che rende la situazione ancora più inquietante.

Circa Taiwan mi pare che il problema, ingigantito dalla stampa occidentale prima delle elezioni, si sia sgonfiato. Lai è stato eletto Presidente della Repubblica, ma non ha la maggioranza in Parlamento e ha ottenuto molti meno voti della candidata del suo partito che lo ha preceduto alla Presidenza della Repubblica.

Se ne parla di meno, ma accanto alla questione di Taiwan c'è quella dell'espansionismo di Pechino nel Mar cinese meridionale. Un fenomeno, come ha rilevato il professor Sisci, che riguarda la rivendicazione di porzioni di terraferma e di mare e che coinvolge non uno ma diversi Stati della regione: Malesia, Filippine, Indonesia, Brunei, Vietnam (vi ricordate alla fine degli anni settanta la guerra tra Cina e Vietnam, una guerra tra due Stati comunisti, cosa inimmaginabile fino ad allora e contraria a tutti i postulati marxisti?).

Si è parlato della Corea del Nord. Non dobbiamo dimenticarci della Corea del Nord. Se ne parla ad intermittenza, ma costituisce un problema serio. Ho letto che recentemente ha sperimentato perfino un drone militare sottomarino...

In questo quadro di tensioni, di incomprensioni, di diffusione dei conflitti, cosa dobbiamo fare? Si parla di coordinamento a livello europeo o occidentale. Si parla della missione navale europea per assicurare la sicurezza del traffico nel mar Rosso come futuro embrione della difesa europea. Va bene la missione, ma il focus deve essere sulle esigenze di difesa dell'Unione Europea. In altri termini, d'accordo sul mezzo, la difesa, ma non cadiamo nella trappola di confondere i mezzi con i fini. Il rischio da evitare è una corsa al riarmo che non ha ragione di essere e che anziché darci maggiore sicurezza contribuisce ad essere una fonte di potenziali conflitti. Di fronte alle crescenti tensioni internazionali, a cominciare dall'Indo – Pacifico, dobbiamo evitare la cristallizzazione di blocchi contrapposti e quella di alleanze esclusive. La soluzione è una sola: il dialogo. Bisogna dialogare con tutti. Ecco, forse nella situazione attuale non vi sono le condizioni per dialogare con la Russia (anche se io mi chiedo se non sia possibile farlo in scacchieri diversi da quello ucraino, fermo restando il sostegno occidentale a Kiev). Dialogare con tutti significa ovviamente anche con la Cina, costruendo sulle prospettive aperte dall'incontro tra il Presidente americano Joe Biden e quello cinese Hi Jinping del 15 novembre scorso. La ripresa dei colloqui militari tra le due superpotenze, che poi di questo si tratta, dopo quattro anni di interruzione è un fatto importante. Ecco, è su queste e nuove aperture di dialogo che dobbiamo essere capaci di costruire.

Francesco Sisci: tra gli spunti di riflessione: la questione economica e la questione della globalizzazione. Finita la Guerra Fredda c'era l'idea che la storia era finita e c'erano solo gli scontri tra le civiltà e quindi come si poteva risolvere questo scontro delle civiltà? Con l'aumento dei commerci. In realtà già dopo una decina d'anni che questa teoria era stata applicata con la crisi finanziaria asiatica, che ha coinvolto tutta l'Asia tra il 1997-1998 con strascichi fino al 1999, si era visto che questa globalizzazione non riusciva a marciare perché si era scontrata con l'opposizione della Cina. La Cina aveva sostenuto la borsa di Hong Kong, il dollaro di Hong Kong era stato sottoposto nel '98 ad attacchi finanziari, giudicati speculativi da molti paesi asiatici e quindi la Cina l'ha sostenuta. Ma c'era un problema tecnico: il dollaro di Hong Kong non è una vera moneta, è un controvalore del dollaro. Quindi come fai ad attaccare il dollaro di un paese? Dovresti attaccare la Borsa. La Cina poteva sostenere la borsa di Hong Kong e la Cina aveva il renminbi che non era pienamente convertibile, quindi al di là di attacchi monetari.

A quel punto sono iniziate una serie di tensioni che sono culminate con un incidente il 1° aprile del 2001. Un aereo di sorveglianza americano, Ep3 si era scontrato con un caccia cinese, gli americani hanno fatto un atterraggio di emergenza sull'isola di Hainan in Cina. Sembrava che Cina e Stati Uniti fossero sul filo di una guerra. Tutto in realtà comincia dal bombardamento americano dell'ambasciata a Belgrado nel 1999. In quei giorni ero a Pechino e parlavo con amici americani, si annunciavano delle proteste e delle manifestazioni. Una situazione esplosiva, una situazione in cui, se ci fosse stata una guerra i cinesi sarebbero andati a morire. Perché la guerra per loro era un'opportunità di cambiare il proprio destino. Molti venivano già da una guerra civile, la Rivoluzione culturale (1966-1976), avevano un'esperienza di scontri molti forti e molto sanguinosi a Tiananmen dieci anni prima, 1989. Uno dei tanti errori di valutazione è stato quello di pensare che mai più avrebbero sparato sulla folla, invece lo hanno fatto e c'è stato un bagno di sangue.

Nel 2001, con l'Ep3, c'è stata la possibilità di una guerra, per fortuna è stata evitata perché ne è scoppiata un'altra, quella contro il terrorismo islamico l'11 settembre, e la Cina a questo punto si è spostata rapidamente fornendo una serie di aiuti che poi sono stati molto utili all'Afghanistan e questo ha portato a un periodo di intesa cordiale e speranza che attraverso la globalizzazione, i commerci e gli scambi, le tensioni si sarebbero assopite. Le tensioni sono tornate ad aumentare, i cinesi erano convinti che le questioni sollevate dagli americani prima con la presidenza di Obama (secondo mandato di Obama) e poi con Trump si sarebbero risolte con un qualche accordo commerciale. Ricordo nel giugno del 2018 il ritorno a Pechino dell'allora vicepremier, responsabile per l'economia, Liu He, da un incontro con Trump. Il responsabile si era reso conto che effettivamente gli americani non si sarebbero accontentati di qualche contratto commerciale ma volevano l'apertura dei mercati e la piena convertibilità del renminbi. Quindi le proposte sono state analizzate, ma le offerte nel 2019 sono state respinte.

La questione era il precedente indonesiano nel '98. L'Indonesia nel 1998 era una dittatura, ed è stata travolta dalla crisi finanziaria asiatica che si è trasformata in crisi economica, crisi sociale ed è diventata poi crisi politica. Una dittatura non riesce a resistere ad una crisi sociale. In una democrazia si cambia il presidente, così come quando un'azienda fallisce si cambia il proprietario, si chiude e si apre un'altra azienda, non finisce l'economia. Ma così non è per una dittatura. Quindi il cambio libero del renminbi, l'apertura cinese, avrebbe esposto la Cina a una potenziale crisi finanziaria perché i soldi sarebbero arrivati in grande quantità subito in Cina, ma come arrivavano presto potevano uscire. Una fuga di capitali dal mercato cinese avrebbe portato a una crisi finanziaria economica e sociale e quindi anche a una crisi politica. Quindi il partito comunista, che è rigido, doveva, secondo la realizzazione dei cinesi di allora, attrezzarsi per avere un sistema "parademocratico" o "semi-democratico", un qualche sistema di democrazia che in caso di crisi finanziaria permettesse di andare alle elezioni e di cambiare. Invece con un sistema rigido era il sistema che si metteva a rischio, e così non è stato. Questo è stato il problema dei problemi, è venuto alla luce con drammaticità e non pubblicamente a cominciare dal 2018 e poi si è andato moltiplicando.

Alla fine degli anni '90 c'era una popolazione che aveva appena cominciato ad assaggiare il benessere: non tutti possedevano una casa, un'automobile e non avevano fatto un viaggio all'estero. Venti anni dopo avevano una casa, un'automobile. Una classe media che è circa la metà della popolazione cinese e che non vuole una guerra. C'è una crisi del modello cinese perché in questi venticinque anni hanno tardato a fare una vera riforma del mercato interno, dei consumi e del *welfare state*. Mi ricordo una passeggiata a Pechino con Francesco Giavazzi e Rudi Dornbusch nel 1999 in cui si parlava di questi problemi, e ci si chiedeva a che punto fosse lo stato sociale cinese. I comunisti avevano distrutto ogni vestigia di stato sociale per cui si pagava per la sanità e per la scuola dopo le riforme. Tutto era del privato e a questo punto come si fa a spendere se bisogna pagare la scuola, la sanità, e con la mobilità del lavoro si può essere licenziati? L'unica vera forma di risparmio è la casa, perché la casa si rivaluta nel tempo, è l'unica forma di investimento. Oggi in Cina tutti hanno una casa, c'è una bolla immobiliare enorme, non c'è un *welfare state*, la popolazione non spende perché ha paura. Poi c'è stato il Covid che li ha terrorizzati, c'è stata la

svalutazione dei loro investimenti, i cinesi non spendono perché hanno paura. Ma la proprietà privata non è stata pienamente rispettata: prima con la lotta alla corruzione, poi durante il Covid. Quasi tutti i ricchi sono stati sottoposti a forme di indagine, le loro proprietà sono state in parte sequestrate, durante il Covid i funzionari potevano irrompere nelle case private e confiscare i mobili perché erano contaminati. Adesso c'è il terrore: "la fiducia è una cosa che ci vogliono anni per farla crescere e basta un soffio per distruggerla". Questo insieme di tensioni internazionali coincide con una crisi interna molto forte e i cinesi sono molto spaventati e disorientati. La situazione internazionale è esasperata, è un momento di tensione internazionale, di "epidemia di guerre" o "guerre mondiali a pezzi".

I cinesi hanno avuto nel 2022 e nel 2023 un surplus di circa un trilione di dollari, significa la metà del Pil italiano. Il mondo non ha soldi a sufficienza per pagare il surplus cinese, che è insostenibile dall'economia mondiale. Questo surplus non è fatto dai paesi Brics, con i quali la Cina ha un leggero deficit commerciale, ma il surplus è con gli Stati Uniti, la UE, il Giappone e il Canada. Quindi i cinesi si trovano in teoria in una situazione in cui dovrebbero aprire il loro mercato interno, perché apprendo il loro mercato interno si innescano tanti elementi positivi. Però abbiamo visto la delicatezza del loro sistema interno, che non è solo il mercato, ma è il sistema politico. Quindi servirebbe una fiducia dei cinesi verso gli americani, che dicono: "noi ci apriamo se siamo sicuri che voi non userete questa opportunità per sconvolgere il nostro sistema politico". Ma c'è questa sicurezza? Poi abbiamo delle guerre in corso e non abbiamo un interlocutore. Se adesso trovano un accordo con Biden e poi egli non viene rieletto? E se viene eletto Trump, poi lui riesce ad avere potere sin da subito? Ha promesso grandi riforme interne, il che significa che l'America che non è una democrazia, ma è fatta di sistemi oligarchici veri. Quindi se Trump fosse eletto ci sarebbe un riassetto interno dell'America. Ma poi quando Trump sarebbe pronto a trattare con i cinesi? Ci ha provato nel 2018 e non è andata bene, ci riuscirebbe ora? Se ci fosse una rielezione di Biden, potremmo sperare che da dicembre-gennaio potrebbero riprendere dei canali di comunicazione con l'Occidente. Abbiamo un solo Occidente, quello della NATO. Quello dell'UE penso che sia un'invenzione americana che è andata avanti solo quando gli americani hanno spinto (se gli americani non ci sostengono come unione i singoli paesi vanno tutti per conto loro). Tutti questi elementi fanno temere che, nei prossimi mesi, se venisse rieletto Biden si potrebbero aprire delle trattative con la Cina. Ma se venisse eletto Trump, si allungano i tempi di gestione, le guerre potrebbero moltiplicarsi, per cui le capacità di controllo sarebbero più difficili.

La possibile Guerra di Corea ha un senso solo come guerra di estensione della guerra in Ucraina, così come la I^a Guerra di Corea era un'estensione delle guerre che c'erano in Europa negli anni '50. Se detto brutalmente non risolviamo e non sconfiggiamo in qualche modo presto la Russia, la Nord Corea potrebbe darci dei problemi. Non tanto con un attacco nucleare, ma ci sono 8.000 cannoni puntati su Seul, e Seul ha il 20% della popolazione coreana. Gli americani potrebbero distruggerli tutti e c'è la possibilità di farlo, questo però significa comunque migliaia di cannonate su Seul, decine di migliaia di morti e una crisi finanziaria di proporzioni bibliche per tutti. Crollerebbe la Borsa di Seul, quella di Tokyo, che è la terza borsa del mondo (dopo Wall Street e Londra), sarebbe una enorme vittoria per Putin. Il quadro è molto delicato, fin quando non avremo i risultati delle elezioni americane.

I cinesi dicono che il mondo è stato formato negli ultimi cento anni da intese e modi di pensare occidentali. Gli occidentali vogliono gestire il mondo secondo i loro (i nostri) principi, ma questo mondo occidentalizzato si è formato gradualmente. Anche con la forza, ma gradualmente durante mezzo millennio, non in cinque anni. Quindi la Cina lo vuole sostituire? Ma nessuno ci riesce in pochi anni, nessuno riesce a fare niente se ha l'opposizione sostanziale di tutti, ed è quello che sta accadendo. Qualcuno a Pechino pensa di cercare di forzare queste cose rapidamente, ad esempio qualcuno vuole imporre il cinese come lingua internazionale. Ma chi è capace di lavorare in cinese? E per studiarlo ci vogliono molti anni, non i pochi mesi necessari invece l'inglese.

A mio avviso non vogliamo risolvere in maniera determinata la guerra in Ucraina perché non ce la sentiamo di sostenere l'Ucraina fino in fondo. Gli ucraini sono terribili, durissimi, non credo si

pieghino ai russi. Molta della vera resistenza contro i tedeschi l'hanno fatta gli ucraini non i russi. Mi ricordo che alla fine degli anni '40 la CIA aiutò gli ucraini contro i russi. Nel '48 smise di dare aiuto agli ucraini, ma la loro resistenza fu piegata solo nel '62-'63. Non si sono piegati neanche durante la carestia del '29 e le speranze che si pieghino ora sono difficili.

Abbiamo davanti 8-9 mesi particolarmente pericolosi. I cinesi sono molto spaventati perché non vogliono la guerra, però non vogliono piegarsi, né sanno con chi parlare e come parlare. Certamente noi europei non siamo i loro interlocutori, l'unico interlocutore è l'America. I maggiori nemici della Cina non sono né gli europei né l'America ma sono il Giappone, l'India, l'Indonesia e il Vietnam, i quali oggi hanno un interesse che prima non avevano nell'alimentare la tensione. Perché le difficoltà della Cina significano opportunità economiche e politiche per l'India, l'Indonesia, il Vietnam, per loro è una possibilità di crescita. I maggiori nemici della Cina sono i suoi vicini. Questo complica tutto, e induce a essere pessimisti.

Alessandra Schiavo: l'accordo sul GCAP (Global Combat Air Programme) firmato a Tokyo nel dicembre scorso dai Ministri della Difesa dei tre Paesi - l'italiano Guido Crosetto, il britannico Grant Shapps e il giapponese Minoru Kihara - è effettivamente di grande importanza, e dimostra l'impegno del nostro paese a rispondere alle nuove sfide securitarie e tecnologiche tramite collaborazioni con partner likeminded anche al di là degli ambiti comunitari.

Quanto al ruolo delle comunità italiane in Asia, vorrei ricordare anche il milione di oriundi in Australia.

Termine Indo-Pacifico.

Il termine Indo-Pacifico è stato coniato da Shinzo Abe nel 2007, in un discorso al parlamento di Delhi, per riflettere l'importanza crescente dell'India rispetto al precedente termine 'Asia-Pacifico'.

Australia - le cui coste si affacciano sia sull'Oceano Indiano che sul Pacifico - e Nuova Zelanda hanno rapidamente "abbracciato" la nozione di Indo-Pacifico, che conferisce loro una "centralità" rispetto alla mappa del mondo senza precedenti.

Speculari le considerazioni di Pechino: il Ministro Wang Yi nel 2018 ebbe a dichiarare che il concetto di Indo-Pacifico si sarebbe dissolto come "schiuma del mare"; in seguito altri esponenti cinesi lo definirono una manifestazione di una nuova "guerra fredda" e una definizione a trazione occidentale volta a contenere l'influenza della RPC.

In merito alla domanda se sia possibile "incapsulare" il nostro mondo rispetto alle evoluzioni in corso nell'Indo-Pacifico, credo che il nostro pianeta, le economie, la politica e le opinioni pubbliche siano oramai tanto interconnesse che questa via sarebbe difficilmente percorribile. La stessa nozione di "Mediterraneo allargato", che pone il nostro paese in posizione centrale e di congiunzione tra lo spazio euro-atlantico e quello indo-pacifico, esprime questa realtà. Su un piano più ampio, la globalizzazione, prima vista come forza di pace, è ora considerata da alcuni come fattore di vulnerabilità, specialmente alla luce delle interruzioni nelle catene del valore occorse durante la pandemia e in conseguenza della guerra in Ucraina. Non c'è una ricetta chiara per il futuro del mondo.

Su AUKUS, la sua nascita ha coinciso con l'attribuzione (o il riconoscimento) da parte degli USA del ruolo che l'Australia può svolgere a presidio del quadrante "più orientale" dell'Indopacifico, ed è a questo fine che Washington ha condiviso con Canberra la tecnologia dei sottomarini a propulsione nucleare.

Corea e Taiwan

Le connessioni tra la guerra di Corea e Taiwan risultano evidenti nel richiamo alla storia. Durante la guerra di Corea, in Cina ci fu un dibattito se intervenire nella penisola o riconquistare Taiwan. Mao alla fine scelse di intervenire in Corea; secondo alcuni sarebbe stato un errore.

Prescindendo dal giudizio sul passato, non è escluso che oggi sviluppi in Corea abbiano ripercussioni sulla situazione a Taiwan.

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>*

Il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

www.studidiplomatici.it

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

266

**I nuovi equilibri nel Medio Oriente e
nel Mediterraneo Allargato**

(18 marzo 2024)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455
studidiplomatici@libero.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

266

I NUOVI EQUILIBRI NEL MEDIO ORIENTE E NEL MEDITERRANEO ALLARGATO

(18 marzo 2024)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ambasciatore Riccardo GUARIGLIA e del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Giuseppe CAVO DRAGONE

e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Luigi MATTIOLO, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Ferdinando SALLEO, Giacomo SANFELICE di MONTEFORTE, Carlo TREZZA, Michele VALENSISE.

Paolo Casardi: illustri Ospiti e cari amici, benvenuti al Dialogo Diplomatico su “I nuovi equilibri nel Medio Oriente e nel Mediterraneo Allargato.”

Desidero innanzi tutto ringraziare l’Ambasciatore Riccardo Guariglia e l’Ammiraglio Cavo Dragone per avere accettato di approfondire con noi un argomento di grande attualità, che include una delle due gravi crisi detonate nel Mediterraneo Allargato, cioè la zona di maggiore interesse strategico per l’Italia. Credo che non sia frequente poter disporre per più di un’ora, in questo periodo, dei due più alti funzionari e militari della Repubblica, totalmente coinvolti, proprio per le loro rispettive competenze, dalle risposte del Governo italiano e dei suoi alleati alle tensioni sviluppatesi nell’area che ci interessa.

Non abbiamo oggi il tempo per una presentazione approfondita dei nostri Ospiti, ma lasciatemi almeno sottolineare che si tratta di due personaggi dalla straordinaria esperienza. Nel caso dell’Ambasciatore Guariglia, le Ambasciate in Polonia e in Spagna hanno aggiunto al suo già molto completo bagaglio professionale due punti di vista davvero diversi dell’Europa e del mondo in generale, mentre a Roma l’Ambasciatore ha avuto due esperienze davvero “globali”, come quella di Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica e quella di Capo di Gabinetto dell’On Ministro degli Esteri. Per l’Ammiraglio invece sottolineerei che il suo essere pilota da caccia della Marina, quindi marinaio e aviatore ad un tempo e le precedenti rilevantissime esperienze interforze come il comando del COI, cioè le forze operative della Difesa hanno alzato di molto, insieme alla precedente carica di Capo di Stato Maggiore della Marina, il potenziale professionale che l’Ammiraglio ha poi dispiegato nella sua posizione di CSMD ed anche il valore aggiunto che potrà portare con sé nella sua futura posizione di Presidente del Comitato Militare della Nato.

Fatta questa brevissima introduzione, dati i tempi stretti di cui disponiamo, passerò la parola all’Ambasciatore Guariglia e all’Ammiraglio Cavo Dragone per i loro interventi di apertura che non dovrebbero oltrepassare i 15 minuti. Ad essi faranno seguito le considerazioni e le eventuali domande dei nostri soci, a partire dal Co-Presidente, Ambasciatore Maurizio Melani, cui spetta il primo intervento dopo gli Ospiti. Prego i colleghi di ripetere i propri nomi, prima di cominciare i rispettivi “succinti” interventi.

In seguito l’Ambasciatore Guariglia e l’Ammiraglio Cavo Dragone avranno a disposizione una decina di minuti ciascuno per una replica sintetica alle considerazioni dei soci. Grazie e buon lavoro.

Riccardo Guariglia: porgo il benvenuto in Farnesina al Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Cavo Dragone: caro Giuseppe, grazie di essere con noi!

Chi mi conosce - vedo tanti volti amici qui in sala - sa che alla Marina Militare mi legano un’amicizia e una collaborazione consolidata, che sono lieto di arricchire oggi con questo Dialogo Diplomatico.

Per tale opportunità sono dunque grato ai Co-Presidenti del Circolo di Studi Diplomatici - Ente che ha esteso l’invito odierno - i colleghi Ambasciatori Paolo Casardi e Maurizio Melani.

Ringrazio poi tutti i colleghi soci del Circolo, i quali, con i loro interventi, arricchiranno il Dialogo; ringrazio infine l’Unità di Analisi e Programmazione che, coordinando eventi come questo, contribuisce a mantenere vivo il dibattito sulla politica estera italiana.

I colleghi a riposo sono depositari di una posta di bilancio “intangibile” eppure preziosa per la Farnesina: la tradizione e la memoria della diplomazia. Il nostro lavoro - credo di trovare concordi gli amici della Difesa - si basa infatti su una continua osmosi fra la tradizione e l’innovazione.

Come il Dialogo odierno dimostrerà, infatti, la qualità del nostro lavoro cresce al coniugare l’esperienza del passato e l’attenzione alle sfide di attualità. E’ questo un concetto che non mi stanco di ripetere, in particolare ai giovani colleghi, quelli che ho accolto pochi giorni fa alla loro assunzione in carriera.

Fatte queste brevi premesse, andiamo ora alla dimensione conflittuale di cui si occupa il Dialogo odierno, dedicato ai “nuovi equilibri nel Medio Oriente e nel Mediterraneo Allargato”.

L'insorgere del conflitto tra Israele e Hamas rappresenta un momento definitorio per l'intera questione israelo-palestinese, che necessita di essere interpretata all'interno del quadro regionale nonché di venire corredata di considerazioni aggiornate circa gli aspetti di convergenza fra gli attori in campo nonché circa le iniziative italiane, cui farò ripetuti riferimenti. E' questa dunque la chiave di lettura che intendo condividere, anche alla luce di mie recenti missioni e contatti nell'area.

Per quanto riguarda la situazione sul terreno, le tragiche perdite di vite civili a Gaza, persino nelle fasi di consegna degli aiuti umanitari, rammentano l'urgente necessità di un immediato cessate il fuoco per consentire l'afflusso di aiuti, garantire la liberazione degli ostaggi e proteggere la popolazione civile.

Chiediamo con forza che Israele, che ha tutto il diritto di difendersi dopo l'atto terroristico del 7 ottobre, tuteli la popolazione di Gaza.

L'Italia sostiene la necessità di pause prolungate nelle ostilità che portino a un cessate il fuoco sostenibile e all'attuazione urgente delle risoluzioni 2712 e 2720 del Consiglio di Sicurezza, ivi compresi i corridoi per facilitare l'assistenza urgentemente necessaria, il passaggio dei civili e il rilascio degli ostaggi.

In tale contesto, l'Italia apprezza e sostiene convintamente i continui sforzi di mediazione tra le parti portati avanti da Egitto, Qatar e Stati Uniti.

Dal 7 ottobre 2023, la situazione umanitaria nella Striscia è drammaticamente peggiorata. Il conflitto ha provocato lo sfollamento di circa 1,9 milioni di persone - quasi l'85% della popolazione della Striscia - e la maggior parte dei residenti del nord, compresi quelli di Gaza City, si è trasferita a Rafah, a sud.

Egitto e Giordania svolgono un ruolo centrale nel coordinamento degli aiuti umanitari a Gaza.

E' forte sia ad Amman che a Il Cairo la preoccupazione per la propria sicurezza, alla luce di possibili ondate di rifugiati palestinesi.

Nelle già complesse dinamiche mediorientali, Egitto e Giordania si trovano costretti ad un delicato equilibrio volto a dare conto del sostegno dei loro popoli alla causa palestinese, senza tuttavia rinnegare il rapporto con Israele - che, nel caso giordano, si accompagna ad un legame molto forte con gli Stati Uniti.

Le accuse di Israele ad UNRWA per il coinvolgimento di dodici suoi impiegati nell'attacco di Hamas del 7 ottobre hanno impattato negativamente sulle operazioni di assistenza.

L'Italia riconosce l'importanza del ruolo svolto dall'UNRWA a Gaza e nella regione, e riteniamo che le funzioni svolte dall'Agenzia siano difficilmente sostituibili da altri, almeno nel breve periodo. Allo stesso tempo, dobbiamo riconoscere la gravità delle accuse rivolte.

In linea con la decisione presa da altri paesi, l'Italia ha quindi deciso di sospendere i finanziamenti all'UNRWA, in attesa delle indagini necessarie. Tali indagini devono essere condotte con il massimo rigore: ne va del ripristino della credibilità dell'Agenzia. Allo stesso tempo, stiamo valutando la possibilità di fornire il nostro sostegno attraverso canali alternativi.

Le tensioni provenienti da Gaza hanno vaste conseguenze: dal Libano al Mar Rosso, si percepisce il senso di destabilizzazione.

Il Libano riveste un'importanza strategica per l'Italia e la sua sicurezza è essenziale per la stabilità dell'intero Medio Oriente. È dunque motivo di forte preoccupazione la situazione securitaria lungo il confine meridionale del paese, esposto a schermaglie, con l'evidente rischio di *escalation* militare.

Tale scenario ci costringe inoltre ad interrogarci sul mandato di UNIFIL, cui l'Italia contribuisce molto attivamente con 1062 unità. A fronte di ciò, confermiamo il nostro contributo per la sicurezza e la stabilità del Libano, sia a livello bilaterale che attraverso la nostra partecipazione ad UNIFIL.

Riteniamo infatti che UNIFIL continui a svolgere un ruolo fondamentale per l'intera regione, allentando le tensioni e promuovendo la *de-escalation*.

In risposta alle operazioni israeliane nella Striscia di Gaza, i ribelli yemeniti filo-iraniani di Ansar Allah - meglio conosciuti come Houthi - stanno mettendo a rischio la sicurezza e la libertà

della navigazione nel Mar Rosso per mezzo di attacchi contro le navi, impedendo il regolare funzionamento delle rotte marittime.

Dal punto di vista economico, ciò pregiudica la regolarità dei rifornimenti delle merci, con un aumento dei costi che sta avendo effetti negativi sul sistema dei trasporti e sul commercio internazionale delle aziende italiane, come pure sui nostri porti.

Non propriamente annoverabili tra i “proxies” iraniani, gli Houthi si sono da tempo distinti per un crescente grado di autonomia da Teheran, con l’obiettivo di accreditarsi come attori regionali dotati di capacità militari e di una propria strategia politica, legata al processo di pacificazione intra-yemenita che li vede contrapposti al governo legittimo.

E’ fondamentale continuare a trasmettere messaggi di moderazione a tutti gli attori regionali coinvolti, nella consapevolezza che un’escalation del conflitto non gioverebbe a nessuno.

Il raggiungimento di un cessate il fuoco sostenibile a Gaza è indispensabile per alleviare le tensioni regionali.

Per quanto riguarda l’Iran, abbiamo ritenuto essenziale mantenere aperti canali di dialogo con le autorità di Teheran che potessero consentirci di passare tali messaggi di moderazione, sollecitandole ad avere un atteggiamento costruttivo e ad esercitare la loro innegabile influenza sui vari gruppi nella regione, a partire da Hezbollah e Houthi.

Parallelamente a questi sforzi, anche nostri, essenzialmente legati all’emergenza contingente, è fondamentale rinvigorire i processi di integrazione e normalizzazione “pre 7 ottobre”, cruciali per risolvere la crisi israelo-palestinese.

Non mi riferisco solo alla normalizzazione tra Israele e Stati Arabi ma anche al riavvicinamento tra Arabia Saudita e Iran - anche con il concorso della Cina - che già aveva prodotto, per esempio, risultati positivi in Yemen.

Non è infatti immaginabile uscire dalla crisi, favorendo processi di integrazione che siano pensati in funzione antagonistica rispetto a uno o più attori, a partire dall’Iran.

Dal nostro punto di vista, riteniamo fondamentale affrontare la crisi sul piano politico, mediante il rilancio graduale della soluzione "Due popoli, Due Stati", sostenendo un’autorità palestinese riformata e rafforzata. Siamo consapevoli che ciò è possibile solo nel quadro di un impegno per una soluzione duratura col rilancio del processo di pace.

Fermo restando che la riflessione sul ‘giorno dopo’ a Gaza debba svilupparsi assicurando il pieno coinvolgimento del mondo arabo, sarà tuttavia essenziale tenere debitamente conto delle diverse sensibilità che animano i paesi della regione rispetto alla fase post-conflitto.

Per quanto riguarda Israele, è ancora forte lo shock per quanto avvenuto lo scorso 7 ottobre, evento che ha rappresentato il fallimento della strategia di deterrenza. Il gabinetto di guerra è per ora mosso da esigenze contingenti e per lo più di breve periodo.

In tale contesto, la presentazione da parte del Primo Ministro Netanyahu del documento dal titolo “il giorno dopo Hamas”, contenente possibili principi ispiratori della gestione di Gaza dopo le ostilità, rappresenta l’inizio di una riflessione pubblica nel paese su una prospettiva a lungo termine per Gaza che era in realtà atteso da tempo.

E’ altresì vero che le linee guida contenute nel cosiddetto “Piano Netanyahu” sono lontane dalle aspettative che la Comunità Internazionale ha costantemente espresso in materia, riflettendo per lo più le opinioni di una componente considerevole della società israeliana che si sta ancora riprendendo dall’esperienza traumatica degli attacchi perpetrati da Hamas.

Da parte sua, l’autorità palestinese fa appello affinché la Comunità Internazionale agisca in modo più deciso per fermare le ostilità e imporre un cessate il fuoco alle parti, a fronte di una situazione umanitaria sempre più drammatica.

Forte è anche il richiamo affinché sia riservata maggiore attenzione a quanto sta avvenendo in Cisgiordania (violenza dei coloni, permessi di lavoro bloccati, imposizione di limiti alla libertà di circolazione), cui si accompagna anche il rischio di una crescita dei consensi in favore di Hamas e conseguente indebolimento della stessa autorità palestinese.

Seguiamo pertanto con grande attenzione i recenti sviluppi attorno all'autorità palestinese. Le dimissioni del Primo Ministro e la nomina del successore potrebbe aprire una fase di rinnovamento nell'autorità palestinese, dimostrando che Ramallah vuole soddisfare le richieste internazionali ed avviare un reale processo di riforma.

La situazione rimane ancora molto fluida ed è prematuro trarre conclusioni definitive. Sempre con riferimento alla fase post conflitto, nonostante inizialmente l'attenzione al tema fosse stata manifestata solo da parte di Emirati Arabi Uniti, Qatar e Oman, si è di recente assistito ad un maggiore sforzo di coordinamento e sintesi da parte degli altri paesi della regione.

In particolare, abbiamo accolto con favore il recente esercizio regionale che ha portato allo sviluppo di un piano di pace in 14 punti da parte del cosiddetto 'sestetto' - Arabia Saudita, Egitto, Giordania, Qatar, EAU e Autorità palestinese.

E' importante promuovere un'armonizzazione della posizione dei principali paesi arabi attivi sulla crisi di Gaza.

Un processo di *ownership* regionale è infatti essenziale per cercare di superare le diffidenze tra i principali paesi della regione attivi sul fronte diplomatico e su quello umanitario e a conciliarne le differenti sensibilità.

Mentre il Qatar è impegnato in prima linea nelle trattative sul rilascio degli ostaggi, Abu Dhabi è assai meno profilata nell'iniziativa diplomatica araba coordinata dall'Arabia Saudita.

Riad, dal canto suo, ha mostrato una certa dose di ambiguità, dando l'impressione di essere più interessata al lancio di un processo politico di per sé piuttosto che al suo esito, ritenendolo sufficiente alla ripresa del dialogo sulla normalizzazione con Israele, vero obiettivo del regno.

Diverse - fra tali paesi - sono anche le sensibilità sulla causa palestinese: identitaria per il Governo qatarino, molto meno sentita da Raid e da Abu Dhabi, se non a livello di opinione pubblica.

A fronte dell'attuale crisi a Gaza e delle sue molteplici diramazioni, la risposta dell'Italia è stata pronta e concreta. Considerando il prioritario bisogno di alleviare nell'immediato le gravi conseguenze della crisi umanitaria, abbiamo posto in essere diverse iniziative di aiuto umanitario, il cui successo è stato possibile solo grazie ad un articolato coordinamento interno tra la Presidenza del Consiglio, i diversi Ministeri - Esteri, Difesa, Salute, Interno - e le sedi, rafforzato altresì dalla positiva e costante collaborazione con i paesi della regione.

Ho citato il ruolo della Difesa - essenziale in fase di coordinamento e di implementazione - e desidero con l'occasione darne qui atto all'Ammiraglio Cavo Dragone.

Tra le ultime iniziative si segnala la prossima approvazione di un secondo pacchetto di aiuti umanitari per un valore complessivo di 10 milioni di euro, a integrazione dell'impegno di pari importo assunto a dicembre durante il *follow-up* della conferenza di Parigi sulla crisi umanitaria a Gaza.

Consapevoli dell'importanza di adottare una prospettiva di lungo periodo volta ad approfondire una riflessione sul 'giorno dopo' a Gaza, abbiamo sin da subito sottolineato la necessità di interrogarsi criticamente sul futuro ruolo di Hamas a Gaza. Il parziale mantenimento della struttura civile e amministrativa sarà infatti cruciale per la fase di ricostruzione, in attesa che si installi l'ANP.

Per tale ragione, l'adozione del nuovo regime sanzionatorio dell'UE contro Hamas e la Jihad islamica palestinese è un passaggio importante e necessario nella più ampia strategia volta alla definizione del 'giorno dopo' a Gaza, oltre a rappresentare la concretizzazione di un processo al quale l'Italia ha contribuito molto attivamente fin dall'inizio.

Allo stesso tempo, sosteniamo il coordinamento in corso all'interno dell'UE per sanzionare i coloni israeliani estremisti come reazione necessaria a una minaccia concreta alla pace nell'ambito dell'attuale quadro dei diritti umani.

Riteniamo che tale passo debba necessariamente seguire la sanzione degli individui affiliati ad Hamas nell'ambito dello stesso regime, in uno spirito di chiarezza.

Mi avvio alle conclusioni. Non potendo guardare al conflitto a Gaza prescindendo da una visione ampia sul Medio Oriente, l'Italia è impegnata a favorire la *de-escalation* sui fronti secondari del conflitto, con particolare riguardo al Libano, come già accennato.

In tale contesto si inserisce la più recente missione del Vice Presidente/Onorevole Ministro nella regione, durante la quale il Ministro - che ho potuto assistere - si è recato in Israele, Libano e Palestina.

Infine, si segnala la Conferenza svoltasi a Roma il 1° marzo scorso a livello di Capi di Stato Maggiore tra alcuni paesi europei, su cui ci parlerà l'Ammiraglio Cavo Dragone.

Tale iniziativa ha visto anche la partecipazione del Capo delle Forze Armate di Beirut, Generale Joseph Aoun, che ha poi avuto anche un colloquio con il Vice Presidente e Ministro degli Esteri Tajani, il secondo dopo poco più di due mesi.

Con riferimento alla crisi nel Mar Rosso, abbiamo ritenuto che fosse necessario promuovere un ruolo profilato dell'UE, accanto alle altre iniziative a trazione anglo-americana avviate nella regione, per contribuire a ristabilire sicurezza e libertà della navigazione.

D'intesa con i principali partner europei, siamo riusciti a pianificare e lanciare una nuova operazione UE nel giro di pochissimo tempo.

Al Consiglio Affari Esteri dello scorso 19 febbraio abbiamo approvato la decisione di lancio dell'operazione Aspides, nei quadranti del Mar Rosso, del Golfo di Aden e del Golfo Persico.

Aspides agirà in collaborazione con *Prosperity Guardian* (Mar Rosso/Golfo di Aden) e *Atalanta* (Oceano Indiano Nord-Ovest).

Il quartier generale e comando strategico dell'operazione sono stati affidati alla Grecia, mentre all'Italia è stato assegnato il comando tattico.

Sarà tuttavia essenziale affiancare alla missione una sostenuta azione di ingaggio diplomatico dei paesi della regione, che possa stimolare anche gli attori regionali più difficili, incluso l'Iran, a collaborare per l'obiettivo comune di deterrenza, *de-escalation* e stabilità.

Chiudo sottolineando l'importanza di analizzare la descritta situazione mediorientale come parte di una sequenza di crisi e fattori di tensione che sta fortemente impattando sul sistema internazionale in vigore dal secondo dopoguerra.

Ne parlavo proprio la settimana scorsa in un intervento che ho svolto al CASD: il proliferare di crisi sul piano globale pone una sfida di straordinaria complessità.

Da un lato, perché mette a dura prova non soltanto la nostra capacità collettiva di difendere paesi amici ed alleati - e il mio correlatore di oggi potrà meglio di me toccare questo aspetto - dall'altro spronandoci al contempo a contribuire - in particolare nell'anno della Presidenza italiana del G7 - a disegnare soluzioni condivise nel senso del rispetto del diritto internazionale.

E', quest'ultimo, un obiettivo politico trasversale alla Comunità Internazionale, al quale spesso fa richiamo il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, quando parla di "forza del diritto" da contrapporre al "diritto della forza".

Grazie per la vostra attenzione, sono adesso lieto di ascoltare le considerazioni del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Giuseppe Cavo Dragone: autorità, rappresentanti del mondo diplomatico, civile e militare, gentili ospiti, è un vero piacere prendere parte a questa iniziativa, nel contesto di un'attività di riflessione strategica, che coinvolge autorevoli rappresentanti delle Istituzioni ed esperti di settore.

Saluto il Segretario Generale del MAECI, l'Ambasciatore Riccardo Guariglia, e ringrazio i co-presidenti del Circolo di Studi Diplomatici, gli Ambasciatori Paolo Casardi e Maurizio Melani e quanti hanno reso possibile questo evento dedicato agli equilibri di due sensibili aree geografiche del mondo, quella del Medio Oriente e del Mediterraneo Allargato, dove i livelli di tensione si innalzano costantemente, richiedendo un impegno crescente per la stabilità e la sicurezza. Un impegno, questo, che vede l'Italia presente e in prima linea.

Inquadramento geostrategico. La realtà geopolitica dell'area del Mediterraneo Allargato ha evidentemente una valenza strategica per il nostro Paese. Costituisce e rappresenta un complesso di

sfide estremamente intricato, con implicazioni che coinvolgono tre continenti: Europa, Medio Oriente e Africa.

In quest'ampia area le sfide securitarie che maggiormente destano la mia attenzione derivano in modo diretto o indiretto dalle contrapposizioni in corso sia ai confini Est dell'Europa (scontro tra Kiev e Mosca) sia a Sud, nel diffuso arco di crisi che si estende dal Mediterraneo al Sahel fino all'Indo-Pacifico, includendo il Medio Oriente e il Mar Rosso.

Il conflitto russo-ucraino, a Est dell'Europa, a differenza dei confronti a cui siamo stati abituati nell'ultimo trentennio, ci ha dimostrato che la possibilità di un conflitto simmetrico su vasta scala non è mai tramontata, come ci eravamo forse illusi e che quindi non ci è più consentito scegliere se, e quale coinvolgimento avere in un confronto di tale natura.

Questo scontro, ha evidenziato tuttavia l'efficacia e la rilevanza degli strumenti bellici tradizionali (artiglierie, campi minati, mezzi corazzati, etc.) ma anche dei sistemi d'arma ed equipaggiamenti all'avanguardia (*High End*), dei droni e di tutte le applicazioni delle "tecnologie dirompenti" (*disruptive technologies*) sia militari sia commerciali.

Al di là delle considerazioni tattiche che possiamo trarre dall'analisi degli eventi bellici appare subito evidente che ormai nella dimensione militare è necessario il superamento del vecchio modello delle operazioni *Joint* verso uno strumento in grado di operare in maniera risolutiva, coordinata e integrata non solo nei classici domini (terrestre, aereo, marittimo) ma anche in quelli cibernetico e spaziale, nonché nelle dimensioni subacquea e cognitiva.

Ed è proprio nella dimensione cognitiva che lo scontro tra Mosca e Kiev si è esteso all'Europa in una forma ibrida che ha superato il confine fisico del campo di battaglia.

In Occidente, nel contesto delle contrapposizioni internazionali scaturite dall'aggressione russa all'Ucraina, abbiamo assistito alle sistematiche azioni malevoli condotte in questa dimensione occulta, scandita da propagande mirate, manipolazione dell'informazione e disinformazione.

In tale quadro, è risultato evidente come Mosca abbia condotto e conduca sistematiche azioni volte a strumentalizzare a proprio vantaggio gli effetti delle sanzioni occidentali sulle forniture energetiche e alimentari ("weaponizing energy supplies & food").

La minaccia cognitiva, potenziata nella sua pervasività dai nuovi mezzi di diffusione digitale e dalle nuove tecnologie dirompenti, ha pertanto assunto una rilevanza di livello strategico soprattutto per le società occidentali che, a differenza degli Stati autoritari, sono maggiormente esposte a questa forma di aggressione ibrida.

Dalla mia prospettiva, l'Ucraina rimane tuttora una delle maggiori priorità per la sicurezza non solo del nostro Paese, ma dell'intero Occidente. Non possiamo lasciare che l'Ucraina collassi, perché una sconfitta di quest'ultima significherebbe un incoraggiamento per gli aggressori a minacciare anche la nostra sovranità.

In questo scenario osservo con preoccupazione anche il conflitto in corso tra Israele e Hamas che ha rinfiammato la crisi mediorientale con gravi riverberi ibridi anche al confine libanese, siriano e nel Mar Rosso.

In questo quadro noto con apprensione come la minaccia ibrida in Medio Oriente si sia estesa al dominio marittimo con effetti globali anche sulla sicurezza delle linee di traffico commerciali attraverso uno stretto internazionale che rappresenta un'arteria strategica per il commercio e l'economia di tutta Europa.

Mi riferisco ai recenti accadimenti nelle acque del Mar Rosso dove il traffico mercantile in transito nello stretto di *Bab al-Mandab* è selettivamente minacciato e attaccato dal lancio di missili e droni delle milizie yemenite Houthi come ritorsione verso specifiche Nazioni che condividono secondo diverse sfumature l'azione militare di Tel Aviv nella Striscia di Gaza.

A questa minaccia ha prontamente dato risposta la recentissima missione di sicurezza marittima dell'Unione Europea EUNAVFOR Aspides che è stata posta sotto il comando italiano a salvaguardia del diritto internazionale e della libertà di navigazione, strumento economico vitale da difendere e preservare per la Comunità Europea.

Alle minacce sul mare si stanno combinando le minacce poste nella dimensione subacquea che, per sua natura, si presta a operazioni occulte e clandestine.

L'ambiente sotto la superficie marina offre infatti condizioni ideali per la “non attribuibilità” di attacchi ibridi e operazioni di sabotaggio da parte di attori ostili (statuali e non) a danno di infrastrutture critiche sottomarine (oleodotti, strutture di telecomunicazioni sottomarine, piattaforme marine, etc.), rappresentando una primaria minaccia per gli interessi delle Nazioni occidentali. Al riguardo, i cavi sottomarini per le telecomunicazioni recentemente danneggiati nel Mar Rosso richiamano gli eventi dei gasdotti *Nord Stream*.

Assisto anche all'estensivo e sistematico impiego di un ampio ventaglio di strategie ibride in tutta la regione mediorientale e africana sub-sahariana, alimentate anche dagli *spillover* della guerra russo-ucraina in Europa. Una preoccupante combinazione di operazioni asimmetriche e sotto soglia poste in atto per contrastare gli interessi securitari e gli sforzi di stabilizzazione occidentali sia in termini materiali, sia immateriali.

In questo scenario ravviso le caratteristiche di una vera e propria forma di offensiva sotto soglia condotta contro gli interessi europei e occidentali, dove la dimensione cognitiva ha assunto potenzialità di “*game changer*”.

Infatti, abbiamo assistito a un lampante esempio degli effetti strategici della disinformazione proprio nel contesto del conflitto nella Striscia di Gaza, in occasione del bombardamento dell’Ospedale Al Ahli di Gaza City (occorso il 17 ottobre 2023). L’attribuzione dell’attacco a Israele ha causato l’annullamento di un vertice programmato tra il Presidente Biden, Re Abdullah II di Giordania, il Presidente palestinese Abu Mazen e il Presidente egiziano Al Sisi.

Osserviamo, non di meno, come nel continente africano, la Russia e la Cina continuino ad attuare con maggiore e rinnovato impeto, ampie e sistematiche strategie di sovversione, disinformazione e persuasione. Ne è dimostrazione quanto posto in essere nei confronti dei Paesi africani del cosiddetto “Sud Globale” e in particolare di quelli dell’area del Sahel. Questo per aumentare la propria sfera di condizionamento e poter progressivamente strappare all’influenza occidentale un sempre maggiore numero di Stati a quel continente, divenuto ormai terreno di conquista.

L’area di crisi a Sud dell’Europa, baricentro del Mediterraneo Allargato, risulta quindi un fronte di estrema complessità, in cui lo spiegamento dello Strumento Militare non può essere di per sé risolutivo per mantenere o ristabilire, se non la sicurezza, almeno una stabilità dell’area che, attualmente, vede operarvi un complesso di attori statali e non, che si confrontano con spregiudicate strategie ibride e di guerra cognitiva.

Gli scontri e le competizioni in questo complesso teatro, nelle loro mutevoli forme, si riflettono significativamente anche sulla condotta delle missioni militari a cui il nostro Paese prende parte.

Dal Sahel al Mar Rosso, dal Corno d’Africa alla Palestina, ogni inasprimento del contesto di crisi in corso nel Mediterraneo Allargato, oltre a ripercuotersi sugli interessi nazionali nella regione, si riflette sulla postura dei nostri contingenti militari che a vario titolo vi operano a livello bilaterale, multilaterale o sotto l’egida delle Organizzazioni Internazionali (OI).

Il ruolo delle Organizzazioni Internazionali. In questo preoccupante scenario di scontro ibrido globale, trasversale e sovrapposto allo scontro tra Russia e Ucraina a Est e a quello nella striscia di Gaza a Sud, osservo anche le diverse declinazioni degli sforzi per contenere le crisi delle principali Organizzazioni Internazionali, ONU, NATO, UE.

Pur nella loro peculiarità, con differenti agende, caratteristiche, strumenti e “missioni” le Organizzazioni Internazionali, in cui ci riconosciamo, sono impegnate - spesso in modo complementare - nello sforzo di impedire la spiralizzazione degli scontri in atto e nel cercare di ristabilire, se non una pace assoluta, almeno una forma di stabilità e sicurezza internazionale.

L’Alleanza Atlantica, ha risposto alla crisi nel continente europeo rafforzando la sua presenza sui suoi confini orientali, aumentando il numero delle esercitazioni militari e inviando ulteriori truppe e attrezzature come misura di rassicurazione per i membri più esposti alla potenziale aggressione russa.

Tuttavia, la NATO si trova in una posizione delicata, dovendo bilanciare la necessità di sostenere l'Ucraina con tutti gli strumenti consentiti e allo stesso tempo evitare un'*escalation* diretta con la Russia. I limiti della NATO risiedono nella sua stessa natura: è un'alleanza militare difensiva che richiede il consenso unanime per azioni collettive, il che può ritardare o diluire le risposte a crisi urgenti.

A Sud, in particolare nel Sahel, invece è ancora solo marginalmente coinvolta, pur riconoscendo che le sfide securitarie ibride e di tipo asimmetrico nella regione del Mediterraneo Allargato possono avere implicazioni per la sicurezza globale e ne monitori con preoccupazione le evoluzioni.

Nonostante gli sforzi di adattamento e di trasformazione degli ultimi anni, questo terreno di confronto rimane più “distante dal DNA” di un'alleanza difensiva sostanzialmente concepita per rispondere a una minaccia simmetrica.

L'**Unione Europea** ha agito con una solidarietà senza precedenti, imponendo sanzioni severe alla Russia e fornendo sostegno finanziario e umanitario all'Ucraina. Ha anche compiuto passi significativi verso la riduzione della dipendenza energetica dalla Russia.

Le missioni civili e militari svolte dall'Unione Europea nel contesto del Medio Oriente e dell'Africa, continuano a rivestire un ruolo cruciale per gli sforzi di mantenimento della stabilità e nel sostegno ai processi di pace, di sviluppo delle istituzioni e di sicurezza.

Tuttavia, l'UE nella sua Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) affronta i limiti della sua difficoltà di agire come un'unica voce in politica estera, data la necessità di un consenso tra i suoi Stati membri, che a volte ha portato a compromessi e a ritardi nelle decisioni. Ha dato dimostrazione di grande reattività e flessibilità nello sfruttare gli strumenti già disponibili ma non altrettanto nel metterne in campo dei nuovi.

Gli scenari di crisi che abbracciano l'Europa hanno stimolato dibattiti e approfondimenti sugli aspetti di integrazione della politica di difesa europea, evidenziando la necessità di una maggiore cooperazione in materia di sicurezza e difesa e di rafforzamento della capacità dell'UE di agire autonomamente.

In tal senso, di fronte alle mutevoli sfide di sicurezza globale e alle esigenze di una risposta più integrata e robusta alle nuove minacce, si stanno intensificando gli sforzi per ampliare il ruolo del *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) dell'*European Union Military Staff* (EUMS) e incrementarne le capacità di intervento nelle missioni che richiedono un dispiegamento militare diretto sotto il mandato dell'UE.

L'MPCC dovrà sviluppare le sue capacità di comando e controllo, le sue strutture, i processi e le risorse umane allo scopo di acquisire la capacità di pianificare, lanciare e condurre operazioni militari “executive” oltre a quelle “non-executive” quali quelle di *mentoring*, *training* e *capacity building*. Ciò implicherà il rafforzamento della cooperazione strategica con altre istituzioni dell'UE, come il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), la Commissione Europea, e gli Stati membri, assicurando una sinergia tra le capacità civili e militari e un approccio olistico alla gestione delle crisi.

In merito, appunto, al ruolo dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite**, incarnazione del multilateralismo globale, abbiamo assistito a innumerevoli sforzi di mediare la pace e di mobilitare aiuti umanitari. Nonostante questi sforzi, l'efficacia dell'ONU è stata ostacolata dai veti incrociati nel Consiglio di Sicurezza, che hanno impedito una risposta decisiva ai conflitti in corso, evidenziando i limiti di un'istituzione che riflette ancora l'ordine mondiale post-seconda guerra mondiale.

Osservo quindi gli attuali limiti dell'azione dell'ONU, condizionata dalla difficoltà di qualificarsi come effettivo interlocutore di pace presso le parti contrapposte a Est e nella diffusa area di scontro ibrido a Sud, baricentro del “Mediterraneo Allargato”.

Ciò anche per la contrapposizione nell'Assemblea Generale di blocchi di Nazioni con percezioni opposte.

La debole rilevanza delle iniziative dell'ONU nella crisi ai confini dell'Europa è apparsa condizionata dalla percezione di molti Paesi del cosiddetto *Global South* che questa sia in fondo un

problema di sicurezza principalmente europea, dove non vi è interesse a schierarsi attivamente. I riflessi del conflitto che hanno principalmente preoccupato queste Nazioni (due terzi della comunità internazionale), sono stati e restano quelli economici, commerciali e di sicurezza alimentare.

Invece, sul fronte meridionale, l'incisività dell'ONU è stata indebolita dalla percezione nei Paesi del Sud Globale dei doppi standard dell'Occidente nella difesa dei principi e dei diritti, a causa del netto schieramento di buona parte del Nord Globale a favore di Israele e del suo legittimo diritto all'autodifesa dopo i barbari attacchi di Hamas del 7 ottobre.

Ciò nonostante, il ruolo delle Nazioni Unite resta essenziale sul piano dell'assistenza umanitaria, dell'*accountability* per i crimini e le violazioni dei diritti umani nonché per la sicurezza nucleare della centrale di Zaporizhzhya, attraverso il personale dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) in Ucraina.

Whole of Government Approach - Strategia di Sicurezza Nazionale. E' evidente che tale condizione di diffusa instabilità in una regione strategica per il nostro Paese, alimentata dalla trasversalità dello scontro ibrido in atto - anche attraverso una devastante strategia ostile nella dimensione cognitiva di disinformazione e di sovversione - non sia fronteggiabile sul solo piano militare.

Quella che oggi dobbiamo affrontare e contrastare è una minaccia a più ampio spettro, che necessita di essere affrontata non solo come sistema a livello nazionale (*Whole of Government*) coinvolgendo tutte le agenzie e le istituzioni in modo sinergico, ma anche a livello internazionale.

La portata delle implicazioni securitarie in questa competizione impongono alla Difesa un'azione di concerto con gli altri strumenti del potere nazionale e la sinergia con i Paesi alleati e le principali Organizzazioni Internazionali, per promuovere le proporzionali iniziative per un'adeguata strategia di risposta nel Mediterraneo Allargato.

Rientra in quest'ambito il nuovo Piano Mattei per l'Africa, un'iniziativa di livello strategico fortemente voluta dal Governo, che intende costruire un nuovo partenariato tra Italia e Stati africani al fine di salvaguardare gli interessi nazionali attraverso il dialogo e la democrazia.

Anche in quest'ambito le Forze Armate continueranno a svolgere il loro ruolo e a impegnarsi nell'affrontare le attuali competizioni globali sia nell'ambito dei principali partenariati a cui il Paese ha aderito, sia attraverso lo sviluppo di rapporti bilaterali, con una prospettiva di condivisione di valori, visioni e obiettivi.

Conclusioni. *Le sfide securitarie* dell'attuale scenario geostrategico di riferimento e le conseguenti minacce che osservo e che non possiamo più eludere, costituiscono una priorità assoluta per la sicurezza non solo dell'Italia e del Mediterraneo Allargato ma anche dell'intero mondo liberale.

Dobbiamo prepararci per fronteggiare le nuove forme di un conflitto simmetrico del XXI secolo, come quello al confine Est dell'Europa, ma dobbiamo subito reagire all'offensiva ibrida in corso a Sud del nostro continente.

C'è bisogno di un cambio di mentalità che non solo contempi l'indispensabile riadattamento dello Strumento militare ma anche un'azione corale nazionale ed europea che, recuperando anche la fiducia del più ampio numero di Paesi del Sud Globale, sia in grado di screditare le azioni malevoli e le narrative dei Paesi antagonisti e che ci veda uniti nel rispondere alle campagne perpetrare da qualsiasi aggressore.

In questo sforzo, per interagire efficacemente con il Sud Globale è necessario che il Nord Globale, a cui apparteniamo, riconosca e si adatti con una nuova consapevolezza a queste mutevoli realtà geopolitiche - conseguenza della fine del unilateralismo - concentrandosi sui vantaggi reciproci e rispettando la sovranità nazionale.

È importante fare presto per impedire che lo spazio del Mediterraneo Allargato, anche per effetto della Guerra in Ucraina, si trasformi in un'area ibrida.

Se ci fermassimo un attimo e ponessimo a sistema la crisi nello stretto di Aden, il continuo mutamento dello scenario geopolitico dal Sudan al Sahel fino all'Africa occidentale, non potremmo non osservare come stia prendendo forma un arco di crisi tanto ampio da abbracciare l'Europa

intera, oltre che una strategia tesa a condizionare flussi commerciali, migratori e di approvvigionamento energetico, allo scopo di influenzare il maggior numero di Paesi in una prospettiva di sempre più accesa competizione.

È di assoluta evidenza che dobbiamo impedire che queste dinamiche si sviluppino fino a trasformarsi in “armi ibride” puntate verso il nostro Paese, l’Europa e nel suo complesso verso lo spazio del Mediterraneo Allargato, compromettendo in maniera irreversibile i tradizionali legami di interdipendenza e cooperazione tra le due sponde del *mare nostrum*.

Grazie a tutti per l’attenzione! Buona giornata!

Maurizio Melani: ringrazio il Segretario Generale e il Capo di Stato Maggiore della Difesa per aver accettato l’invito ad essere con noi oggi e per i loro interventi su un tema assolutamente cruciale per il nostro paese. Una stabilizzazione sostenibile del Medio Oriente e del Mediterraneo è essenziale per noi come è stato ben sottolineato. E che per quanto riguarda il maggiore conflitto attualmente in corso una sua soluzione non può basarsi che sul principio dei Due Popoli e Due Stati con tutto quello che ne consegue. Tra i paesi della regione operano in questa direzione, seppure con alcune condizioni, l’Arabia Saudita e gli altri paesi del Golfo, Qatar incluso malgrado le rivalità che hanno caratterizzato i loro rapporti e che in parte sussistono, nonché l’Egitto e la Giordania. I maggiori problemi vengono dall’Iran e dai movimenti armati che in vario modo Teheran controlla ma non sempre totalmente, dal Primo Ministro israeliano e dai partiti estremisti che lo tengono in piedi, diversamente da quelle che sono le posizioni di ampi settori degli apparati di sicurezza e tra i membri militari del Governo nella sua composizione allargata, oltre che nell’opposizione. E ciò anche dopo il trauma per gli orrori del 7 ottobre e l’esigenza di eliminare le capacità offensive di Hamas. Positivo è quanto sembra accadere nell’ambito dell’Autorità Nazionale Palestinese verso un suo rinnovamento e una sua rivitalizzazione. Il nuovo Primo Ministro Mohamed Mustafa, che si è subito espresso in modo molto critico nei confronti di Hamas e dei danni che esso produce alla popolazione e alla causa palestinese, va sostenuto e legittimato. A questo scopo è indispensabile che sia posto fine ad ulteriori insediamenti e alle violenze dei coloni in Cisgiordania, e che a Gaza si ottengano a quanto chiedono Stati Uniti, UE e paesi arabi interessati a normalizzare i rapporti con Israele che stanno operando per giungere ad un cessate il fuoco, alla liberazione degli ostaggi e all’inoltro senza impedimenti degli aiuti di cui la popolazione gazawi ha estremo bisogno e per il quale anche l’Italia si sta meritamente adoperando. Questa convergenza di intenti può operare positivamente su Israele. Ma occorre operare anche e soprattutto sull’Iran, mantenendo ferme deterrenza e pressioni, così come la solidarietà a chi subisce la repressione del regime, lasciando tuttavia aperti anche spazi di dialogo critico. Bene quindi quanto ci ha detto il Segretario Generale su quanto anche da parte italiana si sta facendo. A questo riguardo vi è da chiedersi quanto un utile contributo possa dare anche la Cina, che per tanti aspetti ha una agenda molto diversa dalla nostra, ma che come noi è interessata alla stabilità della regione e alla sua piena agibilità per i rifornimenti energetici e per i commerci con l’Europa.

Spostando l’accento sulla sponda Sud del Mediterraneo con la quale i nostri rapporti sono necessariamente intensi per tante ragioni e che nelle intenzioni del Governo italiano sono destinati ad esserlo sempre di più, vediamo che accanto all’accresciuta presenza di Turchia e Russia vi sono un rafforzamento delle capacità militari, soprattutto navali, di paesi come in particolari l’Algeria e l’Egitto al quale contribuiscono anche forniture italiane, ed estensioni molto ampie delle loro Zone Economiche Esclusive. Chiederei quindi ad entrambi come ci si sta muovendo da parte italiana sul tema delle ZEE e sui criteri per la loro delimitazione.

Adriano Benedetti: prenderò le mosse nel mio intervento un po’ da lontano. L’Occidente vive uno dei momenti più difficili e perigliosi dalla fine della seconda guerra mondiale. È attaccato militarmente, anche se indirettamente, da una Russia all’offensiva sul territorio ucraino. Sempre indirettamente, è sotto attacco dall’Iran nel settore medio-orientale. Sempre indirettamente, ma in maniera ancor più palese, è sotto attacco in Estremo Oriente: la Cina incombente minaccia la

riconquista di Taiwan e la Corea del Nord sembra incontenibile nella sua aggressione, finora virtuale, alla Corea del Sud. Non credo che mai in questo secondo dopoguerra l'Occidente abbia dovuto far fronte a tante minacce e pericoli come in questo momento, con la pesante aggravante che di fronte ad uno schieramento sempre più coeso delle potenze autoritarie/dittatoriali, l'America sta vivendo uno dei momenti più difficili e divisivi degli ultimi cento anni, se non addirittura dalla guerra di Secessione.

In questo panorama mondiale che mette in pericolo i principi e la struttura della convivenza internazionale, il Mediterraneo rappresenta uno degli scenari strategici di frontiera dove gli equilibri sembrano potenzialmente instabili. Difatti questi equilibri dovranno assorbire i contraccolpi del conflitto israelo-palestinese per Gaza che paradossalmente appare meno pericoloso di quanto si sta invece svolgendo in un contesto di Mediterraneo Allargato che coincide con il Medio Oriente.

Forse non ci siamo resi conto abbastanza di quanto sia anomalo lo svolgersi degli avvenimenti allo sbocco del Mar Rosso verso Sud in corrispondenza con il territorio dello Yemen dominato dagli Houthi. Una delle due/tre linee di traffico più importanti del mondo è da alcuni mesi sotto attacco militare, per quanto selettivo, con la conseguenza che una parte consistente del traffico navale e di merci che prima transitava per il Canale di Suez è ora costretta a fare il periplo dell'Africa con un aggravio di costi alla lunga rilevantissimo. La reazione finora approntata dagli Stati Uniti e dall'Europa, estremamente misurata, non sembra in grado di interrompere la postura aggressiva degli Houthi.

E' evidente che dietro questi c'è l'Iran. Diventa pertanto naturale il quesito su quali siano le prospettive di durata del regime degli Ayatollah. Se ci fosse un radicale cambio di potere a Teheran e con la sistemazione più o meno accidentata della questione palestinese, si potrebbe pensare ad un alleggerimento dell'attacco mondiale all'Occidente, vista l'assoluta improbabilità che in un futuro prevedibile vi sia un venir meno della minaccia russa e cinese/nord coreana.

Maria Assunta Accili: un fattore determinante per il ristabilimento della pace nelle zone di nostro interesse oggetto delle approfondite relazioni odiene resta, a mio avviso, la coesione del sistema di alleanze di cui il nostro Paese fa parte.

Purtroppo, alcune posizioni espresse da nostri partner in ambito NATO e UE, forse strumentali rispetto ad esigenze locali per lo più elettorali e a tratti anche ondivaghe, rappresentano delle deviazioni rispetto alla linea annunciata e fin qui condivisa che mettono in dubbio l'unità di intenti dei partner e non giovano alla credibilità dell'approccio ai conflitti in atto.

Per citare solo un paio di esempi più recenti, le dichiarazioni del Presidente Macron o le minacce di recessione dalla NATO del candidato alla Presidenza degli Stati Uniti, Donald Trump, prospettano delle situazioni molto rischiose per la sicurezza collettiva che va assicurata innanzitutto attraverso la massima solidarietà del gruppo nei cui valori ci riconosciamo.

Non è il caso di fare pronostici su ipotetici scenari futuri, ma mi chiedo se ci siano riflessioni in corso su come si pensi di contrastare ipotesi di fughe in avanti o di disimpegno dai teatri più critici.

Nessun Paese occidentale riuscirebbe da solo a contrastare gli attacchi di varia natura ed entità che si vanno moltiplicando contro la stabilità della zona euro-atlantica. Insieme abbiamo la forza e la capacità di difendere i risultati faticosamente ottenuti dall'ultimo dopoguerra.

Carlo Trezza: la questione degli attacchi missilistici perpetrati dall'ottobre 2023 dai ribelli Houthi contro navi commerciali internazionali che transitano il Mar Rosso da e verso il Mediterraneo costituisce una minaccia strategica di primaria importanza soprattutto per i paesi mediterranei dell'Unione Europea, Italia in primis. E' quindi più che legittima la decisione di porre in essere la missione EUNAVFOR Aspides per contrastare tale minaccia, salvaguardare la sicurezza marittima e garantire la libertà di navigazione. Aspides si aggiunge e si coordina con la già esistente formazione EUNAVFOR Atalanta nell'Oceano Indiano occidentale e nel Mar Rosso.

L'iniziativa dell'UE è partita con il piede giusto poiché è stata approvata dal Consiglio Europeo sulla base della Risoluzione 2722 del 10 gennaio 2024 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni

Unite che condanna gli attacchi Houthi e ribadisce l'importanza dell'esercizio dei diritti e delle libertà di navigazione delle navi di tutti gli Stati nel Mar Rosso. La partecipazione e la guida operativa italiana sono state approvate dal nostro Parlamento.

Nulla da ridire sul processo pienamente ortodosso seguito dall'Italia, UE e Nazioni Unite. Tuttavia non si possono non constatare i tempi lunghi e la relativa debolezza del linguaggio della Risoluzione ONU se la si mette in relazione alla gravità della provocazione. La 2722 non è stata adottata ai sensi del Cap. 7 della Carta dell'ONU e quindi non consente l'impiego della forza se non solo per difendere le nostre navi dagli attacchi ma non per impedire gli attacchi stessi. E' curioso che inglesi e americani, come membri permanenti del CdS, non siano riusciti ad ottenere un linguaggio più incisivo e conforme alle loro effettive azioni sul terreno che risultano includere la possibilità di colpire le postazioni dei ribelli.

Sarà importante quindi che la Comunità internazionale e la UE riescano in futuro ad accelerare il processo decisionale e ad adattare le regole di ingaggio all'effettiva gravità della provocazione.

Giacomo Sanfelice di Monteforte: gli equilibri tradizionali in Medio Oriente, contrassegnati dalla fine della seconda guerra mondiale da una forte presenza occidentale, ed in particolare americana, sono stati messi seriamente in discussione, prima, dalla rivoluzione Khomeinista in Iran (che ha introdotto prepotentemente la discriminante religiosa tra Sciti e Sunniti) e poi dalle crisi e conflitti successivi, che hanno offerto spazio a nuovi protagonisti con intenti destabilizzanti in Siria, Libano, Iraq, Libia e, da ultimo, in Yemen.

Nel frattempo, si è registrata una significativa flessione della presenza militare americana nella regione (da 100.000 uomini nel 2015, agli attuali 45.000), mentre l'opinione pubblica americana si dichiara apertamente stanca di guerre in Medio Oriente e Washington si preoccupa più del Pacifico che del Mediterraneo.

È in questo quadro regionale assai instabile, che le crisi di Gaza e quella del Mar Rosso vengono ad evidenziare le difficoltà di *leadership* americana, in particolare nell'individuare una praticabile via d'uscita dal grave *impasse* provocata dal feroce attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre.

Non sappiamo come se ne uscirà visto che la proposta dei "Due Stati" è rifiutata da Israele, Governo e Società, ma nessuna altra proposta credibile sembra possibile: sembrano queste le premesse di un dialogo tra sordi, destinato a protrarre incertezza e instabilità nell'area.

Ma non sappiamo neppure come se ne potrà uscire da un'altra area di vulnerabilità come quella del Mar Rosso, di difficile gestione innanzitutto per ragioni connesse alla crisi di Gaza, ma anche per ragioni più specificamente proprie alla Penisola Arabica, rapporti Yemen-Arabia Saudita in primis, nonché con l'Iran come istigatore.

Viste queste premesse, credo che bisogna prepararsi ad un prolungato periodo di instabilità regionale: per venirne a capo occorrerà un grande sforzo politico e diplomatico internazionale, insieme ad un adeguato supporto militare, per ricostruire un minimo di sicurezza, e stabilità in un Medio Oriente, nuovamente sconvolto da eventi drammatici.

Giuseppe Morabito: ringrazio anche io molto i nostri interlocutori per le loro stimolanti e complete esposizioni.

Sarò molto breve. La crisi di Gaza ha reso il Mediterraneo Allargato centrale nelle relazioni internazionali. In questo quadro il nostro Paese, proteso nel Mediterraneo, è destinato a svolgere un ruolo rilevante. In primo luogo l'Italia ha un valore aggiunto rispetto ad altri Paesi: una riconosciuta capacità di dialogo; buoni rapporti con tutti gli Stati della regione; una tradizionale (non sono sicuro di poter usare ancora questo aggettivo, ma credo di sì) "equivicinanza" rispetto ad Israele ed ai palestinesi; la capacità di dare risposte rapide ed efficaci all'emergenza umanitaria in corso, a cominciare dai bambini di Gaza accolti in ospedali italiani di eccellenza. Del resto, per quanto riguarda quest'ultimo punto, il Segretario Generale ha elencato una lunga serie di interventi, alcuni dei quali, confesso, non li conoscevo.

In secondo luogo, l'Italia ha consolidati interessi nel Mediterraneo Allargato: economici e commerciali; la libertà di navigazione nel Mar Rosso attraverso il quale passa il 40% delle nostre merci; il Libano, dove il nostro contingente di oltre mille militari opera in una zona controllata dal partito sciita Hezbollah legato all'Iran.

Volendo tirare le somme, a mio parere ci sono le premesse affinché l'Italia svolga un ruolo più autonomo in politica estera, nel rispetto delle nostre alleanze di membro della NATO e dell'Unione Europea, ed a beneficio dei nostri stessi alleati o partner. Del resto se il Segretario Generale, come ci ha riferito, dialoga con Teheran, non credo proprio che gli americani siano scontenti.

Mi ha positivamente colpito la missione che l'Ambasciatore Guariglia, accompagnato dal Generale Figliuolo, Comandante del COI, ha effettuato recentemente in Niger. Un gesto lungimirante e soprattutto coraggioso - non credo che i francesi siano stati molto contenti - seguito dagli americani. Anche se questi ultimi mi pare che abbiano avuto meno fortuna di noi se è vero che, la notizia è recentissima, il Niger ha voluto rescindere i rapporti di collaborazione militare con Washington. Cito il Niger, perché si tratta di un'area, quella del Sahel, per noi estremamente importante e che ha un'influenza sul Mediterraneo.

Avrei ora tre domande, alle quali non so se i nostri interlocutori vorranno o potranno rispondere. Cosa si sta pensando di fare per il dopo Gaza, una volta superata la crisi? A quali canali alternativi di intervento rispetto all'UNRWA si sta pensando, visto che anche l'Italia ha sospeso i suoi finanziamenti? Il Ministro Crosetto, circa un mese fa ha detto che si stava riflettendo per cambiare il mandato dell'UNIFIL. Ora questa tesi è sostenuta dall'Ambasciatore Guariglia, quindi mi pare che sia ancora una ipotesi sul tappeto. Cosa si pensa di fare in proposito? Si pensa ad un mandato più robusto di UNIFIL? Grazie per l'attenzione.

Carlo Maria Oliva: grazie innanzitutto al Segretario Generale ed al Capo di Stato Maggiore della Difesa per le loro articolate ed esaustive relazioni introduttive.

Mi limito ad una considerazione di carattere generale e ad una domanda specifica.

L'Unione Europea è intervenuta tempestivamente, con l'Operazione Aspides, per la protezione delle rotte marittime nel Mar Rosso. Per contro, da molto tempo, ha cessato di svolgere un ruolo primario nelle crisi in Medio Oriente e neppure gli attuali tragici sviluppi hanno sostanzialmente modificato la situazione. Si assicura naturalmente un pieno sostegno ai tentativi di mediazione portati avanti da diversi attori, ma non mi sembra che a Bruxelles si intendano assumere iniziative di un certo respiro. Da anni si auspica anche una maggiore e più intensa collaborazione nel settore militare, ma i progressi che si registrano al riguardo sono limitati, pur se lo scenario internazionale imporrebbe passi in avanti ben più incisivi.

La mia domanda nasce dall'osservazione dell'Ammiraglio Cavo Dragone sulla crescente importanza dell'ambiente subacqueo, anche in relazione alla difficoltà di identificare i responsabili di azioni ostili. Proprio con riferimento ai recenti tagli di cavi sottomarini nel Mar Rosso, mi chiedo se non sia possibile svolgere al riguardo, ovviamente nel contesto di un'azione concertata con i Paesi interessati, un'attività preventiva di salvaguardia a tali infrastrutture di capitale importanza.

Ferdinando Salleo: desidero anzitutto ringraziare il Segretario Generale Ambasciatore Guariglia e l'Ammiraglio Cavo Dragone per la profondità e il valore delle relazioni introduttive che hanno mirabilmente inquadrato il tema della nostra riunione e, non meno, l'Ambasciatore Melani per la profonda analisi che ha premesso a questo nostro incontro. Mi permetto di aggiungere qualche riflessione di carattere generale.

Delle due gravi crisi che rendono aspro e periglioso il contesto politico-strategico in cui si trova coinvolta l'Italia - e, ben oltre, tutto l'equilibrio del mondo - risalta soprattutto la connessione obiettiva, anche politico-culturale, che le caratterizza nello scenario mondiale e pesa in modo preminente sulla regione euro-mediterranea. Il ruolo delle maggiori potenze - gli Stati Uniti, la Russia, l'Iran e, in modo indiretto ma non meno rilevante, la lontana Cina - fanno tornare in un certo senso la regione alla centralità politica e securitaria che sembrava spodestata dalla

multipolarità e dalla frammentazione che apparivano caratteristiche del “post-post guerra fredda”, un’espressione coniata nei tempi a noi più vicini. L’Europa ha un ruolo davvero marginale: sappiamo bene perché, ma non sembra realistico auspicare un cambio di passo verso un maggiore impegno politico-strategico di Bruxelles.

Nelle due crisi, la prima vittima appare profilarsi nel cosiddetto “*rules based system*” che sembrava potesse affermarsi: è tornata in pieno la politica di potenza che ci ricorda il XIX secolo e, con essa, risalta il declino del diritto internazionale: sembra quasi una tarda rivincita di Hobbes... Le Nazioni Unite, infatti, a loro volta svolgono un ruolo accessorio, invocate spesso a svolgere soltanto una lodevole funzione umanitaria, venendo meno il ruolo di concertazione e confronto tra le potenze per un autentico negoziato.

In tale contesto, la diplomazia tradizionale ha ritrovato un ruolo preminente, anche per la sensibilità dei governi più avvertiti a collegarla con le capacità degli strumenti militari. L’incognita principale si colloca nella ricerca di rapporti di sincera fiducia, beninteso sorretta dalle capacità militari, poste a garanzia delle intese.

Michele Valensise: grazie al Segretario Generale e al Capo di Stato Maggiore per gli elementi forniti. Non c’è dubbio che le gravi crisi in atto ai confini dell’Europa, in Ucraina e a Gaza, richiedano una particolare attenzione anche a possibili, auspicabili sviluppi sul piano diplomatico. In particolare, a Gaza l’obiettivo deve essere di ridurre almeno la tensione e di favorire un processo, per quanto lungo e tortuoso, di stabilizzazione, se non di pacificazione. E’ in corso un’azione “moderatrice” abbastanza evidente dell’Amministrazione americana su Israele. Mi sembra quindi plausibile chiedersi se, nei confronti di Hamas, i Paesi arabi che hanno o potrebbero avere influenza su quel movimento terrorista stiano esercitando ogni pressione per disinnescare anche su quel fronte la spirale di violenza dopo quasi sei mesi di scontri sanguinosi, provocati dalla orrenda carneficina del 7 ottobre.

Questo riguarda la situazione degli ostaggi israeliani ancora detenuti come anche la fornitura e l’afflusso degli aiuti e, in prospettiva, l’eventuale costituzione di una forza di interposizione e di garanzia all’interno della Striscia. In questo contesto, va ricordato anche che il finanziamento dell’UNRWA è in massima parte a carico degli Stati Uniti e dei Paesi occidentali, mentre il contributo dei Paesi arabi, anche di quelli più ricchi, è estremamente limitato, ben al di sotto delle loro note capacità.

La domanda è pertanto se da parte nostra, italiana, europea e occidentale, si possa fare qualcosa in più per stimolare i Paesi sunniti a un maggior impegno politico, finanziario e militare, per creare migliori condizioni - specie, appunto, intervenendo su Hamas - per un imprescindibile allentamento delle tensioni e l’avvio di una nuova fase, di negoziato.

Luigi Mattiolo: ringrazio il Segretario Generale Guariglia e il Capo di Stato Maggiore Cavo Dragone e concordo con gli interventi precedenti. Effettivamente l’Occidente è oggetto di attacchi su molti fronti internazionali, ma anche interni. Le nostre opinioni pubbliche stanno perdendo la consapevolezza dei valori fondanti delle democrazie liberali e delle categorie morali che sono alla base della nostra identità politica e culturale, come da ultimo hanno dimostrato le reazioni nei nostri Paesi, specie in ambienti giovanili e studenteschi, agli eventi del 7 ottobre in Israele. Alcuni movimenti femministi hanno inneggiato alla vittoria di Hamas e sono risuonati slogan come "Palestina dal fiume (Giordano) al mare (Mediterraneo)", nella migliore delle ipotesi inconsapevoli della negazione del diritto di Israele ad esistere, che essi comportano.

A quest’ultimo riguardo, sottolineo l’esigenza di iniziare a riflettere a fondo sulla realizzazione concreta dell’obiettivo "Due popoli, Due Stati", con specifico riguardo agli assetti di sicurezza per Israele (che non ha profondità strategica: Gaza dista da Tel Aviv quanto Anzio da Roma; il confine con il Libano quanto Viterbo). Chiedo valutazioni sull’ipotesi che le condizioni e le modalità di un accordo di sicurezza che garantisca la stabilizzazione del conflitto israelo-palestinese siano definite

e concordate dal Consiglio di Sicurezza, l'unico foro dotato dei poteri necessari per dare attuazione ai dichiarati propositi della comunità internazionale.

Giuseppe Cavo Dragone: rispondo alla domanda dell'Ambasciatore Melani sulle Zone Economiche Esclusive (ZEE), tematica che ho avuto modo di trattare nel mio precedente incarico come Capo di Stato Maggiore della Marina. Considerando le dimensioni del bacino del Mediterraneo, non è possibile dichiarare una ZEE nei termini previsti dalla convenzione di Montego Bay (200 miglia nautiche), poiché si andrebbe ad insistere all'interno dell'area di altri Paesi. Ad esempio, se la Tunisia dichiarasse una ZEE di 200 miglia, essa arriverebbe fino a Cagliari. La Turchia ha recentemente dichiarato unilateralmente la propria zona economica esclusiva, in maniera abbastanza disinvolta, senza tuttavia ottenerne il riconoscimento dalle altre Nazioni. L'unica soluzione percorribile sarebbe quella di perseguire, con determinazione, un negoziato tra tutti gli Stati rivieraschi per definire le rispettive ZEE, partendo dalle linee mediane della costa, con gli opportuni aggiustamenti del caso, per soddisfare le parti in causa. Da questo punto di vista, tuttavia, siamo ancora "in alto mare".

In merito alla domanda sul sistema delle Alleanze, ritengo che non vi siano problemi di coesione. Al contrario, nella gestione della crisi russo-ucraina, la NATO ha dato prova di grande compattezza e unità d'intenti. Probabilmente, il Presidente Putin si aspettava, o sperava di dimostrare, dopo quanto accaduto in Afghanistan, che la NATO sarebbe stata inefficace, fallimentare, litigiosa e lenta nelle reazioni. Ma questo non è accaduto. Quando i carri armati russi hanno superato la linea di confine dell'Ucraina vi erano nell'Alleanza 30 nazioni. Ora sono 32. Questo è indice di un'Alleanza vitale e in salute, che ha saputo rispondere in modo coeso ed efficace, contrariamente alle aspettative del Presidente Putin. Le osservazioni del Presidente francese Macron e le considerazioni del candidato alla Presidenza USA Trump, vanno prese come stimoli a lavorare ancora più compatti, contrastando certe narrative e dimostrando il contrario di certe illazioni contro l'Alleanza.

Riguardo alla situazione nel Mar Rosso, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2722 è effettivamente debole. Ma le Nazioni Unite hanno raramente adottato risoluzioni forti. È senz'altro necessario perseguire una risoluzione che si basi sull'autodifesa e sull'autodifesa estesa (c.d. *extended self defence*), riprendendo alcuni concetti basilari del diritto internazionale, al fine di garantire la protezione del naviglio mercantile e assicurare la libertà e sicurezza della navigazione. Va senz'altro rilevato che la Risoluzione dell'ONU è stata tempestiva. Nell'ambito dell'iniziativa "*Prosperity Guardian*", americani e inglesi adottano una *policy* più decisa attraverso attacchi sistematici, ancorché avvisando quattro ore prima le installazioni che vanno a colpire. L'approccio e la risoluzione delle Nazioni Unite sono improntati a misure non escalatorie e difensive. L'Operazione Aspides, che segue questo orientamento, mi sembra stia dimostrando efficacia nella salvaguardia del traffico mercantile attraverso lo Stretto.

Sul Medio Oriente, il concetto "Due Popoli Due Stati", affermato da molto tempo, va probabilmente aggiornato e concordato con tutti. Chi lo può fare? Ritengo che debba essere il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, facendolo attuare in maniera incisiva e determinante. Tra l'altro, un grosso problema, di cui si parla poco, è quello dei coloni. Infatti, solo guardando la mappa della Cisgiordania, ci si rende facilmente conto di come la frammentazione territoriale sia difficilmente sostenibile. Il governo di Netanyahu, con la maggioranza che lo sostiene, comprensiva dell'ala ortodossa, al momento non ha ancora preso una posizione netta sulla questione. E' un problema che può risolvere Israele, su spinta della comunità internazionale, perseguendo una soluzione nei territori occupati, che sia definitiva. Certamente, i drammatici eventi che hanno dato origine all'attuale crisi, hanno spinto Israele a difendersi. In un incontro con il mio omologo israeliano, mi è stato riferito che molte attenzioni sono rivolte anche al confine con il Libano, ove la situazione ha imposto l'allontanamento di 85 mila cittadini israeliani dalle zone a ridosso del confine libanese. Secondo Israele, è stata superata una linea rossa e occorre scongiurare che quanto accaduto nel sud del Paese possa accadere anche a Nord.

In questo contesto, la Risoluzione 1701 dell'ONU, che assegna a UNIFIL il compito di svolgere un'azione "cuscinetto" nel Libano meridionale, congiuntamente alle forze libanesi, non andrebbe cambiata, ma andrebbe attuata. UNIFIL sta operando attraverso piani di protezione all'interno della sua area di azione, ma siamo ancora distanti dalla completa demilitarizzazione della regione lungo la *Blue Line*. In un recente incontro a Roma con i miei omologhi di Francia, Germania, Libano, Regno Unito e Spagna, durante il quale è stata trattata la crisi in atto nell'area mediorientale e il delicato ruolo delle Forze Armate libanesi a supporto di UNIFIL, il Generale Aoun, Comandante delle Forze Armate libanesi, ha evidenziato alcune significative criticità che cercheremo insieme di risolvere.

Parallelamente agli 85 mila sfollati israeliani, vi è anche il problema di 100 mila libanesi che hanno lasciato il sud del Libano a causa delle ostilità in corso. È una questione enorme, che va affrontata e su cui stiamo cercando di lavorare insieme a un gruppo di volenterosi. Ritengo sia necessario pensare ad una "*coalition of the willing*", un insieme di nazioni disposte ad investire su questa iniziativa, che va avviata subito e poi sostenuta nel tempo.

Riprendendo il tema del conflitto in Ucraina, ritengo che l'Unione Europea abbia reagito prontamente. Vi è un'accelerazione dell'attività che l'UE sta mettendo in campo, a partire dalla *Military Planning and Conduct Capability* e dalla definizione, entro il 2025, della piena capacità operativa della *Rapid Deployment Capacity*, una forza che può contare fino a 5.000 soldati UE, pronti per essere dislocati dove necessario. La guerra in Ucraina ha senz'altro dato un forte impulso a queste progettualità, ma quello che manca ancora è una chiara catena di comando e controllo militare. Senza nulla togliere alla parte diplomatica e a quella politica, si potrebbe mutuare quanto avviene per le missioni NATO, ove il *North Atlantic Council* (NAC), quale principale organo decisionale politico dell'Alleanza, decide la missione e stabilisce l'obiettivo da conseguire, lasciando alle articolazioni militari le fasi di pianificazione e condotta delle operazioni.

Per quanto attiene alla dimensione subacquea, un controllo su tutti i cavi e le arterie dell'energia presenti sul fondo dei mari è difficile, se non impossibile. Questa dimensione può essere sfruttata per azioni occulte, con la conseguente impossibilità di attribuire un'azione di sabotaggio ad un responsabile preciso, come avvenuto nel noto evento che ha interessato il gasdotto *North Stream*. Come punto d'inizio, sarebbe necessario mettere d'accordo tutte le nazioni con interessi nel bacino del Mediterraneo, dividendo compiti e stabilendo punti in comune. Data l'impossibilità di controllare tutto, si dovrebbe procedere con controlli "randomici", ponendo così in essere un'azione di deterrenza verso potenziali sabotatori. In aggiunta, le nuove installazioni subacquee dovranno essere dotate in futuro di propri sistemi di controllo. Questo è quello che potremmo mettere in atto oggi.

Riccardo Guariglia: inizio esaminando la situazione nel Medio Oriente. La soluzione dei "Due Popoli Due Stati" emerge come l'opzione più evidente per affrontare le complessità della regione. Sebbene possano esistere variazioni e adattamenti nel percorso, questa rappresenta la via più chiara per garantire una coesistenza pacifica tra Israeli e Palestinesi.

Autorità Nazionale Palestinese: l'Autorità Nazionale Palestinese (ANP) deve essere sicuramente sostenuta nel processo di modernizzazione: gli stessi palestinesi hanno capito che è necessario modernizzarsi. L'ANP considera Hamas un'organizzazione terroristica e non desidera alcun coinvolgimento con essa. Loro stessi sono coscienti che bisogna, per così dire, fare '*refresh*', ossia bisogna riorganizzarsi e rinnovare la loro leadership: è per questo che stanno cominciando a effettuare i cambiamenti necessari. È fondamentale sostenerli in questo processo.

Cosa può fare di più il mondo arabo-sunnita? Affrontare le sfide sorte dalle attuali tensioni in Medio Oriente, dalla crisi di Gaza alla situazione nel Mar Rosso, è senza dubbio un compito arduo, ma è evidente come gli attori regionali - con i quali l'Italia sta collaborando in modo efficace - stiano compiendo sforzi significativi. L'*ownership* regionale è essenziale per uscire dalla crisi. In particolare, per quanto riguarda il conflitto a Gaza, i paesi del mondo arabo-sunnita come Egitto, Qatar, Arabia Saudita ed Emirati sono impegnati nella ricerca di soluzioni concrete, sia sul piano

dell'assistenza umanitaria alla popolazione palestinese, sia sul piano negoziale e della liberazione degli ostaggi.

Iran: è difficile fare previsioni sul ruolo di Teheran e sul livello delle relazioni che avremo con la Repubblica Islamica in futuro. Occorre tuttavia adottare un approccio pragmatico nei confronti delle Autorità iraniane, con le quali l'Italia è impegnata in un dialogo fermo ed esigente. Siamo un punto di riferimento per i nostri principali partner proprio per il canale di dialogo che abbiamo saputo mantenere nel tempo con l'Iran e spesso ci viene chiesto di trasmettere a Teheran messaggi di moderazione. È dunque importante continuare secondo questo approccio e cogliere tutte le occasioni per sollecitare Teheran sulla necessità di evitare ulteriori tensioni nell'area, facendo ben presenti al contempo - in maniera franca e puntuale - le nostre preoccupazioni sulla postura regionale iraniana e sulla situazione interna al Paese.

Risoluzioni ONU: le Risoluzioni delle Nazioni Unite, pur se spesso frutto di lunghi negoziati e difficili compromessi, restano uno strumento fondamentale per affrontare le crisi internazionali. Gli sforzi in atto per giungere all'adozione di una risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza su Gaza costituiscono un tentativo apprezzabile per la comunità internazionale di trasmettere un messaggio unitario in questa fase complessa. Anche durante il recente G20 di Rio de Janeiro è emersa la necessità di riformare le organizzazioni internazionali nate dopo la Seconda Guerra Mondiale, inclusa l'ONU. Questa esigenza viene condivisa da tutti, compresi gli Stati Uniti e la Russia, anche se vi sono divergenze sulle modalità della riforma. È evidente che un'organizzazione come l'ONU, con il suo attuale Consiglio di Sicurezza, spesso non riesce a gestire efficacemente le situazioni che dovrebbe prevenire. Come noto, l'Italia promuove da tempo una riforma organica del Consiglio di Sicurezza, quale Focal Point del Gruppo *"Uniting for Consensus"*, per aumentarne l'efficacia, la rappresentatività e la democraticità. Punto cardine della nostra proposta è la ferma convinzione che solo con elezioni periodiche è possibile mantenere responsabili i membri del Consiglio, ciò che invece non avverrebbe creando nuovi seggi permanenti a titolo nazionale. Non è forse un caso che le uniche tre risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza su Gaza siano state presentate da membri non permanenti.

Africa: ne vanno riconosciute le priorità e l'impatto significativo sul Mediterraneo, non solo per quanto riguarda la questione migratoria. È un aspetto che coinvolge direttamente il governo italiano che si impegna attivamente per mitigare il fenomeno collaborando con l'Africa.

L'Africa presenta una serie di sfide importanti per l'Europa nel complesso. La guerra in Ucraina ha interrotto i flussi di derrate alimentari dirette a quel continente, ma questo è solo uno dei problemi esistenti. Inoltre, la regione che si estende dal Golfo di Guinea al Corno d'Africa è caratterizzata da un'instabilità politica diffusa, con frequenti colpi di stato e attività criminali, tra le quali il traffico di esseri umani e gruppi terroristici che prosperano. L'ingerenza di attori come Russia e Cina aggiunge ulteriori complessità, spesso in contrasto con gli interessi europei.

I cambiamenti climatici rappresentano un ulteriore fattore critico, portando alla desertificazione in molte parti dell'Africa e aggravando la scarsità di risorse alimentari, tanto più in presenza di una crescita demografica. Questa combinazione di fattori rende l'Africa una sfida collettiva per la comunità internazionale con l'aspetto migratorio che rappresenta la punta dell'iceberg.

Il Piano Mattei, concepito dal governo italiano, cerca di affrontare queste sfide con una prospettiva nuova, adottando un approccio che tenga conto degli interessi e delle esigenze dei paesi africani. Si propone di negoziare su un piano di parità anziché imporre progetti dall'alto. L'evoluzione dell'Africa e la sua maturità richiedono un approccio di cooperazione e dialogo costruttivo, come evidenziato da recenti discussioni che ho tenuto in Tanzania con gli Ambasciatori italiani accreditati nei Paesi dell'Africa orientale.

Ruolo della Diplomazia: in conclusione, il ruolo della diplomazia emerge come fondamentale. Il dialogo con tutti gli attori risulta di vitale importanza contribuendo a mitigare le divisioni esistenti. È evidente che, pur dialogando, non sempre si riesce a far prevalere la propria posizione, ma, ciò nonostante, è possibile cercare di creare un consenso.

Per quanto riguarda la politica estera, almeno nel nostro paese, non vedo che essa sia ostaggio della politica interna. Sulle grandi questioni, si registra quasi sempre un consenso largamente bipartisan, soprattutto quando si tratta di risoluzioni riguardanti operazioni come EUNAVFOR, Aspides e simili. Sebbene il sostegno in Parlamento non sia sempre completamente unanime, è generalmente ampio, come del resto è sempre stato negli ultimi decenni.

In chiusura, desidero sottolineare l'eccellente rapporto di collaborazione tra il Ministero degli Esteri e il Ministero della Difesa, che si manifesta soprattutto nelle operazioni congiunte nei paesi e nelle aree in cui sono presenti militari italiani, contribuendo ad ottimizzare i risultati. Io stesso sono reduce da una missione a Niamey per incontrare i vertici nigerini, svolta la scorsa settimana assieme al Generale Figliuolo: si tratta di un esempio tangibile di questo approccio unitario e cooperativo tra Esteri e Difesa.

Anche in questo spirito, esprimo nuovamente la mia gratitudine per la sua presenza quest'oggi con noi al Capo di Stato Maggiore, Ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/www.studidiplomatici.it>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

267

La cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata transnazionale ed al terrorismo quali minacce alla sicurezza globale

(13 maggio 2024)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455
studidiplomatici@libero.it

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Consigliere Giovanni TARTAGLIA POLCINI, Consigliere giuridico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e del Professore Michele PAPA, Presidente della Commissione rapporti istituzionali nazionali e internazionali del Consiglio Superiore della Magistratura

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Giorgio STARACE.

Maurizio Melani: desidero innanzi tutto esprimere anche a nome di tutti i soci del Circolo di Studi Diplomatici il benvenuto e un vivo ringraziamento al Professor Michele Papa, membro laico del Consiglio Superiore della Magistratura e Presidente della sua Commissione responsabile delle relazioni istituzionali e internazionali, nonché Professore ordinario di Diritto Penale all'Università di Firenze, e al Magistrato Giovanni Tartaglia Polcini, Consigliere Giuridico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale che da vari anni cura un settore di grande importanza per la salva-guardia di interessi cruciali per l'Italia e per l'intera comunità internazionale.

La grande criminalità organizzata con le sue strutture e ramificazioni transnazionali è sempre più una minaccia alla sicurezza globale. Spesso sue composite attività nei campi dei traffici di stupefacenti, di esseri umani, di armi, di armati e di materie prime sensibili necessarie alle transizioni energetica e digitale sono intrecciate a situazioni conflittuali nelle quali accanto agli Stati operano potenti attori non statali di varia natura. Le sue capacità corruttive soprattutto negli Stati con maggiori fragilità sul piano istituzionale, ma non solo in questi, possono avere rilevanti influenze su dinamiche nelle quali gli assetti della legalità internazionale hanno difficoltà ad operare. Per contrastare tali fenomeni si è sviluppata una articolata diplomazia giuridica diretta a rafforzare la cooperazione internazionale in questi campi anche attraverso la diffusione di buone pratiche nelle quali è particolarmente rilevante l'esperienza italiana. Essenziali sono le azioni dirette a valutare, prevenire e reprimere le capacità, le modalità di operare delle organizzazioni criminali e l'impatto della corruzione sulla sicurezza regionale e a livello mondiale oltre che sullo sviluppo economico e sociale di paesi e di popoli. È quanto voi, espressione di una scuola italiana forgiata da anni di lotta alla criminalità mafiosa e al terrorismo, state conducendo meritando diffusi sentimenti di plauso e apprezzamento, di cui molti di noi sono stati testimoni in varie parti del mondo, per il modo in cui l'Italia, che ne è stata e ne è ancora colpita malgrado i successi ha affrontato questi problemi facendo anche superare stereotipi e pregiudizi. Convenzioni e codici di condotta, che l'Italia si è adoperata a promuovere in sede OCSE e in altri fori sono necessari, anche per stabilire condizioni di parità e di concorrenza leale negli appalti internazionali soprattutto nei paesi più vulnerabili sotto questo profilo per consolidate condizioni ambientali. Ma il loro effettivo funzionamento dipenderà in larga misura da come si svilupperà la cooperazione tra gli Stati e quindi dalla volontà politica di realizzarla.

Come di consueto il primo ad intervenire sarà l'ospite espressione di chi opera dal Ministero degli Affari Esteri, e quindi in questo caso il Consigliere Tartaglia. Seguirà l'intervento del Professor Papa e poi quello del Co-Presidente Ambasciatore Casardi, primo tra i soci del Circolo a prendere la parola.

Giovanni Tartaglia Polcini: buonasera a tutti. È per me motivo di orgoglio ed è un sincero privilegio aver ricevuto l'invito del Circolo studi diplomatici.

Ho avuto modo di leggere molti report dei Dialoghi e le Lettere Diplomatiche, documenti di grande ispirazione. Sono convinto che, nello spirito del coordinamento e nell'edificazione, permanente, di un Sistema Paese, debba esserci un dialogo inter-istituzionale sempre più vivo tra la diplomazia e la giurisdizione, due dei pilastri fondamentali della Repubblica e basi della nostra convivenza, del nostro essere Nazione e anche della speranza di un meritato riposizionamento dell'Italia nel mondo contemporaneo.

Il mio intervento verterà sull'attività di cui mi occupo e che definiamo, grazie alla fiducia del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del corpo diplomatico: "diplomazia giuridica". Si è reso, anni orsono, necessario procedere ad una sistematizzazione di una serie di iniziative, attività ed attitudini che le nostre istituzioni hanno a livello internazionale. Con la crescita delle relazioni internazionali e dell'importanza e del "peso" delle istituzioni della Repubblica, ciascun ministero e ciascuna autorità centrale ha iniziato a coltivare proprie relazioni con gli omologhi stranieri; ciò ha condotto sicuramente ad un arricchimento dal punto di vista dei rapporti, delle modalità di partecipazione attiva, anche di vigilanza collaborativa delle attività sul

piano bilaterale e multilaterale del settore pubblico italiano. Per converso, ciò ha condotto una “complessificazione” del quadro delle relazioni internazionali, creando anche qualche “disarmonia”. Nel settore della lotta alla corruzione abbiamo, ad esempio, diverse convenzioni e diversi gruppi di lavoro, dove siedono per prassi o per fonte normativa distinti organismi pubblici nazionali, che non sempre dialogano - o almeno dialogavano - tra loro, generando in alcuni casi la rappresentazione del Paese in modo distonico, disarmonico. Questo non giovava alla necessaria riduzione di una distanza siderale che esiste tra quello che l’Italia effettivamente è oggi e quello che la nostra Nazione invece appare all’estero, soprattutto con riferimento a settori delicati quali la legalità e la giustizia. Spinta da questa necessità contingente, la diplomazia, con l’ausilio dei magistrati operanti per il coordinamento ed il supporto dell’attività internazionale, ha avviato una riflessione che poi si è tradotta in vera e propria azione, declinata su due direttive principali: la prima è la direttrice dell’armonizzazione normativa.

Ci si è resi conto difatti della necessità di una maggiore armonizzazione rispetto a quella già operata dalle classiche convenzioni internazionali in questa materia.

Le più importanti in questo settore sono ben note: le due Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e contro il crimine transnazionale organizzato, Mérida e Palermo, la Convenzione dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali, le Convenzioni del Consiglio d’Europa contro la corruzione, la Convenzione di Vienna per il contrasto al narcotraffico, etc..

Queste costituiscono importantissime basi, trattati di grande rilevanza, che però a volte segnano il passo rispetto a quella che è l’evoluzione dei tempi. Le principali convenzioni, quella di Palermo e di Mérida, richiederebbero probabilmente una revisione, un’attualizzazione. Esistono invero dei meccanismi che ci aiutano ad aggiornare questi quadri normativi, ma ciò avviene attraverso strumenti di *soft law*, risoluzioni, raccomandazioni, decisioni e ciò non ha sempre lo stesso impatto nei nostri ordinamenti rispetto al diritto cogente.

Nasce dunque la necessità di una sempre maggiore ed aggiornata armonizzazione normativa. Come penalista al servizio della diplomazia, ho sempre creduto nella necessità di un diritto penale minimo della globalizzazione.

Alla Farnesina, è stato pertanto avviato un nuovo esercizio, un nuovo modo di operare, attraverso la spontanea partecipazione ad un coordinamento inter-istituzionale, vivo e vitale, che giunge oggi ad annoverare ben 20 istituzioni partecipanti, che si coordinano per svolgere un’attività omogenea, e di uniforme rappresentazione del Paese nelle sedi multilaterali che si occupano dell’aggiornamento dei quadri normativi.

Ciò ha avuto una ricaduta enorme dal punto di vista del riposizionamento del Paese a livello globale, perché i nostri modelli, attraverso un sistema coerente, sono divenuti più appetibili e più chiari.

L’Italia è stata certamente un Paese colpito dallo stigma della corruzione, della mafia più antica del mondo, del riciclaggio di capitali illeciti, caratterizzato anche da una criminalità economica addirittura creativa. L’Italia è però divenuta col tempo il Paese dell’antimafia più strutturata e seguita, dell’anticorruzione più rispettata in tutto il mondo e dell’antiriciclaggio più efficace.

Si è tentato altresì, attraverso questa iniziativa, di ridurre la distanza che esiste tra realtà e rappresentazione del Paese. Alcuni esempi delle azioni svolte in concreto: abbiamo esportato modelli normativi importanti, come il delitto di cui all’art. 416-bis del codice penale, che, come tipo penale, è stato inserito, attraverso l’attività di armonizzazione promossa dal Ministero degli Affari Esteri, in numerosi codici penali di altri Paesi, anche primari. Questo non era mai accaduto in passato.

Avevamo problemi di interrelazione nell’applicazione di quei principi fondamentali nella tradizionale cooperazione internazionale in materia di giustizia, che si declina negli accordi di *mutual legal assistance*, assistenza dal punto di vista giudiziario, estradizione e consegna di detenuti. Incontravamo infatti grandissime difficoltà di fronte alla necessità di far coincidere i nostri

rispettivi quadri normativi nazionali, soprattutto in materie delicatissime come quella del contrasto alle mafie e ai cartelli di narcotrafficanti.

L'altra direttrice della diplomazia giuridica, oltre all'armonizzazione normativa, altrettanto importante, è quella dell'assistenza tecnica internazionale in materia di giustizia e sicurezza.

Per assistenza tecnica in questo settore si intende un'attività che è destinata alla riduzione delle distanze tra gli *standard* operativi delle istituzioni di *enforcement*. Non possiamo avere risultati validi ed utili di prevenzione e contrasto di questi fenomeni sul piano internazionale, se abbiamo istituzioni che, a seconda del Paese, viaggiano con marce e velocità differenti. Ad esempio, l'Italia vanta una procura nazionale antimafia e antiterrorismo che si distingue per una capacità incredibile di svolgere indagini a livello nazionale ed internazionale, che però interagisce con le omologhe istituzioni di altri Paesi, trovandosi spesso di fronte a grandissime difficoltà in termini di concretezza ed efficienza. Come ridurre questa distanza? Attraverso un'attività di *capacity building*.

L'Italia a livello internazionale ha ottenuto in questo ambito una crescente attenzione da parte delle organizzazioni internazionali.

I nostri programmi di *capacity building* ricevono oggi finanziamenti da parte dell'Unione Europea che sono molto superiori all'impegno di spesa pro quota del cd. Decreto-missioni, e sono cresciuti esponenzialmente da quando si è avviata quest'attività, ed i risultati che sono stati ottenuti sul campo sono di grande rilevanza.

La metodologia che seguiamo è intuitiva.

Sviluppiamo infatti quattro fasi ben distinte nella nostra azione: la formazione professionale di magistrati e funzionari di polizia; il rafforzamento delle istituzioni - perché formare i funzionari ed i magistrati è fondamentale, ma a volte i temi e le questioni attengono a livelli organizzativi e quindi bisogna essere più ambiziosi e penetranti; in alcuni casi vi è la necessità di ammodernare e armonizzare i quadri normativi.

Capacity Building, Institution Building e Law Building o Legal Framework Building: questi tre pilastri della nostra metodologia sono completati da un quarto pilastro, che è altrettanto importante e che noi definiamo *Consensus Building*.

Accade infatti spesso che, interventi di tipo assistenziale a livello internazionale, cedano rapidamente il passo rispetto al cambio di quadri governativi, soprattutto in contesti caratterizzati da una forte instabilità, per cui i nostri investimenti, sia di carattere finanziario che di risorse dal punto di vista dell'impegno nei programmi, nei progetti, durano il tempo di un governo e vengono addirittura abbandonati in modo palese dal governo successivo, se questo tipo di approccio resta esclusivamente a livello di *public sector*. Quando invece facciamo accompagnare le nostre proposte operative da una campagna di disseminazione valoriale, sul tema della cultura della legalità e dell'accompagnamento da parte della società civile e del settore privato, le proposte sopravvivono anche ai cambi di governo e finiscono addirittura per entrare nel quadro costituzionale dei Paesi nei quali operiamo.

Non è a caso che la Costituzione del Brasile e la Costituzione di Città del Messico hanno modificato alcune norme sulla base della spinta di proposte della diplomazia giuridica italiana.

Sul piano dei contenuti, vi sono poi alcune caratteristiche distintive dell'azione italiana in questo settore. Innanzitutto, abbiamo determinato una revisione dei cosiddetti indici di misurazione percettiva dei fenomeni criminali, perché ci siamo resi conto della necessità di un superamento di un approccio meramente soggettivo, che a volte si presta anche ad operazioni di ingegneria reputazionale.

Ciò a livello internazionale, è stato fatto nella consapevolezza della necessità di curare l'interesse nazionale, ma allo stesso tempo, anche agendo con la piena convinzione che i nostri modelli sono talmente efficaci, frutto di un pensiero forte come può essere quello di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, da meritare una maggiore dignità e considerazione.

Dunque, ripensare la misurazione dei fenomeni criminali non significa soltanto tutelare l'interesse italiano, ma probabilmente aiuta anche a nutrire e consolidare i principi dello stato di diritto a livello globale.

Nello stesso tempo, abbiamo esportato quelli che sono alcuni dei nostri maggiori successi dal punto di vista istituzionale, paradossalmente messi in discussione, in alcuni momenti, *ab intra*, quindi al nostro interno. Essi sono risultati vincenti a livello internazionale: pensiamo ad esempio all'esportazione del 41-bis dell'ordinamento penitenziario in alcuni contesti difficili come, ad esempio, la Repubblica dell'Ecuador.

In America Latina è stato innescato un fenomeno di revisione degli schemi di intervento per una demilitarizzazione ed una giurisdizionalizzazione della sicurezza pubblica, secondo i nostri modelli. L'Italia si è caratterizzata per aver reagito alla guerra di mafia sempre permanendo all'interno della cornice dei principi dello stato di diritto ed è per questo un modello vincente che viene molto rispettato all'estero e si presenta alternativo rispetto ad altre proposte.

Abbiamo magistrati che, con finanziamento dell'Unione Europea, operano come esperti di collegamento proprio sul campo. Ne abbiamo uno in Ecuador, la realtà più difficile a livello penitenziario, probabilmente a livello planetario. Nel periodo antecedente all'avvio del nostro progetto, c'erano stati quasi 1000 morti violente nelle carceri dell'Ecuador che erano conseguenti a sanguinose rivolte teleologicamente causate dai capi delle organizzazioni criminali per reagire alle decisioni dell'autorità giudiziaria, o semplicemente per imporre la propria forza nei confronti dei clan rivali.

Semplicemente applicando i principi del 41-bis, il trattamento differenziato per i criminali pericolosi e per i vertici delle organizzazioni criminali all'intero delle carceri, abbiamo ridotto in un anno di 20 volte il numero dei morti volenti all'interno delle carceri dell'Ecuador.

Nello stesso periodo di tempo, quel Paese è passato dall'essere il più sicuro al meno sicuro dell'America Latina. E questo dà maggior valore al dato di riduzione della violenza all'interno delle carceri.

Un altro risultato della diplomazia giuridica italiana degno di nota, è l'aver attirato l'attenzione del mondo sulla corruzione per come essa si presenta efficacemente oggi, a fronte di un tentativo di altre delegazioni a livello multilaterale, volto ad affermare una visione della corruzione dal punto di vista meramente econometrico: si tende infatti ad affermare che una eccessiva lotta alla corruzione possa avere effetti negativi per lo sviluppo economico di un Paese. E questo mette in discussione il principio di legalità e rischia addirittura un ritorno al passato.

Siamo stati sempre contrari a questo approccio e abbiamo sempre portato avanti, invece, una visione della corruzione dal punto di vista valoriale e abbiamo spinto gli altri ordinamenti a rendersi conto di come la corruzione oggi si manifesta e cioè anche come modalità di infiltrazione di interessi criminali e della criminalità organizzata all'interno dell'amministrazione della cosa pubblica.

Questo avviene a livello nazionale e avviene anche a livello internazionale. Sono sotto gli occhi di tutti gli episodi più recenti, anche in sede di Unione Europea.

Probabilmente anche alcuni fenomeni bellici sono conseguenza, almeno come concausa, della corruzione. La corruzione rappresenta un attacco alla democrazia e, sempre di più in modo evidente, agli stessi diritti fondamentali. La corruzione è stata definita come il furto del futuro sicuro delle prossime generazioni.

Non è possibile avere un approccio di tipo econometrico nella lotta alla corruzione: occorre mantenere un approccio di tipo valoriale e, in questo senso, noi siamo riusciti, anche con l'appoggio dei nostri rappresentanti permanenti presso le organizzazioni internazionali più conosciute, a far approvare degli strumenti, dei provvedimenti, delle risoluzioni scritte dall'Italia ed adottate, con maggioranze in alcuni casi incredibili - come ad esempio, nel quadro della convenzione di Mérida, che richiede il consenso di 192 Paesi.

Un esempio di questi risultati è la Risoluzione per la lotta alla criminalità organizzata collegata alla corruzione.

Nel corso dell'ultima Conferenza degli Stati Parte delle Nazioni Unite, ad Atlanta, abbiamo ottenuto questo risultato e devo dire che questi risultati, dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico e di sicurezza, giovano anche al sistema economico nazionale: per due ordini di motivi.

Si rappresenta infatti il nostro Paese come più affidabile, e per questo si incide in modo significativo sulla possibilità di investimenti stranieri, superando quella sorta di grigiore che a volte ammanta la nostra reputazione; per altro verso, il successo di questa azione accompagna le nostre imprese e i nostri attori economici all'estero, che non vivono più di alcuna sfiducia preconcetta e che quindi possono fare delle loro grandi capacità economiche, tecniche e imprenditoriali un *asset*, quantomeno a parità di condizione nei confronti e rispetto all'azione degli altri *competitor* su scala globale.

E dunque, io vedo anche delle ricadute economiche per la nostra diplomazia giuridica, che spero un giorno possano divenire misurabili.

Un'ultima annotazione: ci siamo concentrati, per una questione più che altro di contingenza storica, sull'America Latina e la regione caraibica, perché la diplomazia giuridica è sorta soprattutto guardando a quello scenario.

È chiaro che i risultati ottenuti hanno spinto a dare attenzione a questa materia, soprattutto guardando a quelli che sono gli scenari meno lontani come l'Africa, per il Mediterraneo allargato, il Medio Oriente e per la regione dei Balcani.

Michele Papa: sono onorato di questo invito e ringrazio coloro che sono qui oggi: i Co-Presidenti, i Soci del Circolo e l'amico Giovanni Tartaglia Polcini. È un'occasione veramente unica anche per cercare di illustrare quello che sta facendo il Consiglio Superiore della Magistratura nell'ambito della sua azione e nell'ambito della diplomazia giuridica.

Prima però farò qualche breve premessa che riguarda il mio percorso precedente. Rimango fondamentalmente un accademico e uno studioso del diritto penale, sono Professore ordinario di diritto penale all'Università di Firenze e al momento un membro laico del Consiglio Superiore della Magistratura, non ho un'esperienza come giudice o come pubblico ministero. Però ho un'esperienza di lungo corso, sia per quanto riguarda lo studio del diritto comparato e sia per quanto riguarda l'attività che potremmo per parallelismo chiamare: "diplomazia giuridico-accademica". Perché anche l'università è molto presente negli scenari internazionali ed è presente non soltanto nelle sedi congressuali o nel dibattito scientifico, ma anche nei contesti operativi e all'interno dell'attività della cooperazione italiana e di quella finanziata dall'Unione Europea.

Il mio percorso comincia moltissimi anni fa. Ho avuto un'esperienza molto lunga di soggiorno negli Stati Uniti, sono stato a Chicago alla metà degli anni '80, cominciando a capire come sia difficile fare studi di carattere comparato perché l'inventario di tutto ciò che può essere rilevante per capire come funziona davvero un istituto, la repressione di un reato, o comunque un meccanismo che è presente in un altro sistema è molto difficile. Gli elementi che contribuiscono a un certo assetto sono tanti, non sono tutti immediatamente visibili, bisogna scoprili come un po' uno 'scienziato naturalista scopre i meccanismi della natura'.

Questo è risultato molto utile anche nel lavoro che riguardava l'assistenza alle riforme, nei paesi cosiddetti in transizione, perché la tentazione di importare con un'attività di 'taglio e incolla': istituti, modelli, definizioni giuridiche, pezzi di documenti legislativi, da un sistema all'altro è una tentazione forte. Però bisogna capire come quel frammento che andiamo a impiantare nell'altro sistema poi effettivamente attecchisce e come interagisce con il resto dell'ordinamento, del sistema, della mentalità, degli assetti organizzativi, etc.

Durante il periodo universitario ho preso parte ad una serie di progetti che riguardavano l'area balcanica, seguendo un progetto molto importante, di cui sono stato direttore scientifico, che era finanziato dal Ministero degli Esteri alla metà degli anni 2000. Un'iniziativa che riguardava l'area dell'ex Jugoslavia che a quel tempo si stava disgregando progressivamente. Il progetto riguardava Italia, Serbia e Montenegro che a quel tempo erano ancora assieme. I Balcani erano un'area strategica per la politica estera italiana, l'azione d'intervento ha riguardato il contrasto della corruzione e della criminalità organizzata nell'area balcanica attraverso sia l'assistenza alle riforme legislative, ma anche l'assistenza alla costruzione di istituzioni fondamentali come: le procure speciali antimafia, le articolazioni investigative e la formazione soprattutto dei giudici dei pubblici

ministeri. Fu un ‘battesimo di fuoco’, all’epoca come Direttore del dipartimento di diritto comparato e penale all’Università di Firenze, assumendo la direzione scientifica di un progetto finanziato dal Ministero degli Esteri che aveva come altro partner un’agenzia ONU, l’UNICRI, con sede a Torino, diretta dall’Amb. Bradanini. Questa è stata un’importante area di contesto. Ci sono state altre iniziative relative ad altri paesi dell’area balcanica sempre con il risultato di riuscire a confezionare una proposta di riforma che non fosse velleitaria, ma che cercasse di progettare modifiche legislative e miglioramenti del sistema che fossero sempre radicati nella tradizione storica di quel particolare paese. Per esempio nella riforma del codice di procedura penale in Serbia, era emerso un contrasto fra il progetto proposto dal Dipartimento di Stato e dall’Ambasciata americana a Belgrado molto orientato a copiare interamente il modello statunitense. Mentre il progetto italiano cercava di non mettere il sistema in condizioni di stress eccessivo con un cambio completo dell’assetto, del regime delle prove, dei ruoli processuali etc. Ma da un punto di vista strategico la proposta italiana non è risultata vincente, in quel momento il partner statunitense era più forte nel determinare le scelte del legislatore e quindi passò il loro progetto. Ma è stato molto interessante provare anche a competere in un terreno così delicato con gli Stati Uniti.

Ma vengo adesso rapidamente all’oggi. Il Consiglio Superiore della Magistratura è l’organo di autogoverno della magistratura italiana e quindi che cosa c’entrano le relazioni internazionali con il Consiglio Superiore della Magistratura? C’entrano da molti punti di vista, anche se non vi nascondo che è sempre difficile far crescere la sensibilità verso questo tipo di azione. I magistrati in generale sono consapevoli dell’importanza delle relazioni internazionali, infatti chi è impegnato negli uffici che svolgono indagini transnazionali tocca con mano tutti i giorni l’importanza di questo settore. Però ci sono anche larghi strati della magistratura che sono occupati dall’attività quotidiana nei tribunali disseminati in tutta Italia e che sono meno consapevoli di questo.

Rimangono ancora degli obiettivi da mettere a fuoco per quanto riguarda la nostra azione strategica. Certamente c’è una tradizione anche lontana di rapporti bilaterali con altri sistemi giuridici che sono vicini a noi e che quindi questa parte è più tradizionale e risalente. Però da qualche anno la strategia si è riassetata su altre diramazioni. Innanzitutto partecipiamo a delle reti europee che sono molto importanti per la tutela dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura in Europa anche per tutelare l’azione investigativa e repressiva del crimine organizzato e della corruzione. Le due cose sono strettamente collegate, infatti se la magistratura non è autonoma e indipendente è molto difficile pensare a una lotta alla corruzione efficace. A meno che non si adotti una strategia militare: “ma a quel punto il bambino è morto con l’acqua” e non c’è più possibilità di avere un esito soddisfacente dal punto di vista della *rule of law*.

Esistono reti di vario tipo. La principale è la rete che collega i Consigli Superiori della Magistratura dei Paesi europei. Questa rete si dà tutti gli anni degli obiettivi con dei progetti che riguardano l’indipendenza o la qualità del servizio di giustizia e procede cercando sempre di armonizzare, di raccordare l’azione dei vari paesi europei e di andare a sostenere i magistrati laddove la loro azione sia particolarmente sotto pressione. In questo momento in Europa ci sono almeno due o tre paesi in cui la situazione è abbastanza critica e rispetto ai quali bisogna sempre comprendere se l’azione internazionale può essere in questo momento efficace per tutelare la magistratura di quel paese o se invece sia opportuno mantenere un collegamento meno traumatico e quindi sperare che poi nella realtà locale si trovino gli antidoti per riassetare i rapporti con il potere esecutivo e con il potere legislativo.

Poi esistono reti che riguardano la formazione. La formazione è un momento molto importante anche nell’azione di contrasto della criminalità organizzata e della corruzione come è accaduto anche in Italia con riferimento alla criminalità mafiosa. Ci sono tradizioni e luoghi dove la consapevolezza che certe attività costituiscono reato o espressione di corruzione non è scontata. Bisogna imparare anche ad essere consapevoli della natura prodromica o effettivamente corrotta di alcune attività e quindi l’opera di sensibilizzazione e di formazione è molto importante. Ci sono realtà che non avendo certi fenomeni criminali in modo eclatante, o non avendoli avuti in prospettiva storica sono più riluttanti ad adottare strumenti quali per esempio la legislazione

antimafia. I sistemi come quelli del Nord Europa, i Paesi Baltici o della Scandinavia non conoscevano neanche il reato associativo, quindi la possibilità di incriminare il fatto associativo in se stesso. Questi paesi lottavano contro la criminalità organizzata con i soli strumenti di quello che i penalisti chiamano “concorso di persona”, quel meccanismo di imputazione che riguarda fatti di rapina o fatti banali di complicità. Finché la Svezia viveva chiusa nella “dimensione puramente natalizia” era un conto, ma quando la criminalità organizzata comincia a capire che può operare più facilmente dove questi strumenti non ci sono, bisogna convincere il legislatore di quel paese che sebbene non ci sia quella tradizione, è necessario dotarsi di quegli strumenti. Qui il raccordo con l’attività del Ministero degli Esteri è fondamentale, perché questo dialogo deve aver luogo a vari livelli: tra giudici, fra pubblici ministeri, ma deve esserci anche consapevolezza nel rapporto tra gli Stati.

La novità forse dell’ultimo anno e mezzo, da quando si è insediata un’attività di collaborazione molto stretta con il Ministero degli Affari Esteri che ha portato a collaborare la magistratura anche al gruppo anticorruzione del G20. Questa è un’esperienza e un’opportunità straordinaria. Si è riusciti a portare il contributo, la presenza, la credibilità e l’autorevolezza del sistema di giustizia italiano in una sede internazionale che è riservata per definizione all’azione governativa. È stato molto difficile e sono stati fatti tanti passi positivi in questo senso perché il Consiglio Superiore della Magistratura è espressione proprio dell’autonomia della magistratura, però al tempo stesso c’è un contesto in cui siamo tutti a favore e siamo tutti uniti nell’azione di sostegno alla Repubblica Italiana. Nella diversità di ruoli fra chi rappresenta la magistratura e chi rappresenta invece il governo, non è semplice, ma è molto importante saper trovare una modalità di collaborazione. Il Consiglio Superiore ha contribuito nella redazione delle guide, strumenti utilissimi per le agenzie investigative e per la magistratura dei vari paesi. Nel momento in cui si devono rintracciare capitali illeciti bisogna capire come rivolgersi all’altro paese, a chi chiedere, come avviare un procedimento di richiesta di informazione su conti correnti o sul movimento di certi capitali.

L’altro settore di intervento è stato quello della misurazione della corruzione, un aspetto di straordinaria importanza. Come citava prima il Consigliere Tartaglia Polcini la corruzione può essere misurata avendo come riferimento degli indici soggettivi. Come si sentono di operare i vari soggetti, gli imprenditori di altri paesi in un paese X? Sentono il peso della corruzione? Non lo sentono? La percezione di un certo fenomeno dipende da tante cose, dalla sua consistenza, ma anche da come questo venga rappresentato e da come le agenzie investigative, la magistratura portino in emersione quel fenomeno. Se quel fenomeno è nascosto nessuno ne avrà percezione, tutti saranno convinti di vivere in un mondo ideale perché tutta la “cenere sta sotto il tappeto”. Quindi bisogna che si faccia strada, si è cercato di lavorare in questo senso ad una serie di parametri di carattere oggettivo che provino a misurare la corruzione indipendentemente da quali sono i convincimenti di chi opera in quel certo sistema. Affinché poi alla fine si possa dire, come spero si possa dire agli italiani, la situazione non sarà ideale, ma non siamo a livello di altri paesi che invece non fanno nulla per contrastare la corruzione.

Questo ha anche una grande importanza per gli investimenti economici, su come i partiti stranieri percepiscono i paesi. Abbiamo partecipato al Congresso di Atlanta, non facendo parte della delegazione ufficiale, ma come invitati da un’agenzia ONU che curava un “*side event*” della conferenza con il collega Dario Scaletta che è un membro togato del CSM. Speriamo di continuare nell’anno presente con le attività del G20 ma anche con quelle del G7. Perché anche il G7 ha un Gruppo di anticorruzione in cui speriamo di fare la nostra parte.

Paolo Casardi: vorrei innanzitutto ringraziare gli illustri ospiti per la qualità e la completezza dei rispettivi interventi, che hanno accresciuto di molto la nostra informazione sulle recenti, significative evoluzioni della capacità italiana, ma anche internazionale nel contrasto alla corruzione, alla criminalità organizzata e al terrorismo. Queste positive indicazioni ci confortano e sottolineano il grande lavoro che la cosiddetta “Diplomazia giuridica” svolge in favore della sicurezza nazionale e internazionale. Tuttavia sappiamo che anche le tecniche usate dalla

delinquenza sono andate perfezionandosi rispetto alla generazione precedente e che la scienza applicata alle cattive pratiche è sempre in evoluzione. Anche in Italia, secondo quanto riferiscono i media, il tentativo di espansione territoriale delle varie mafie è in corso. Vorremmo quindi approfittare di questa speciale occasione per chiedere ai nostri invitati che cosa dobbiamo aspettarci per il futuro del nostro Paese, fermo restando l'altissimo valore ed esperienza specifica delle nostre Forze dell'Ordine e di Sicurezza. Grazie.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto: si è accennato prima alla situazione in Ecuador, dove la criminalità organizzata sta sconvolgendo il paese. L'Ecuador è un caso interessante perché ricorda la situazione della criminalità in certi Stati africani, con la differenza che le organizzazioni di narcotrafficanti non sono legate a quelle terroristiche. Situazione non dissimile a quelle che abbiamo avuto nei Balcani a seguito della guerra nella ex Jugoslavia. Il Presidente Daniel Noboa è oggi a Roma, cosa si può fare?

Maria Assunta Accili: gli stimolanti interventi del Dott. Tartaglia Polcini e del Prof. Papa confermano l'importanza del coordinamento che occorre assicurare con gli organi e gli esperti competenti per svolgere un'azione diplomatica convincente ed efficace. In questo senso, l'opera della diplomazia giuridica a sostegno degli indirizzi generali di politica estera, rafforza la credibilità e il profilo del nostro Paese.

Del resto, l'Italia ha dato una forte spinta all'adozione di strumenti universali che consentissero un approccio comune e coordinato alla soluzione dei gravi danni sociali, economici ed ambientali provocati da corruzione, criminalità e terrorismo. La sensibilizzazione del contesto internazionale e degli ambienti multilaterali su questi temi è sicuramente una *success story* della politica estera italiana che ha saputo sfruttare l'expertise nazionale nella guerra al crimine per convincere i partner della necessità di fronteggiare insieme una sfida ormai universale. Un mese prima di essere assassinato, nell'aprile del 1992, Giovanni Falcone presentò a Vienna la posizione italiana sull'esigenza di intensificare la cooperazione tra Stati per combattere la rete delle grandi organizzazioni criminali lanciando così un movimento che ha assunto una portata globale.

Il varo della Convenzione di Palermo con i suoi Protocolli aggiuntivi e della Convenzione di Merida (che ha rafforzato altri strumenti già vigenti quale, ad esempio, la Convezione OCSE sulla corruzione dei funzionari pubblici stranieri del 1997) ha rappresentato un momento di svolta nella lotta ai crimini transnazionali. Ed in principio, il nuovo quadro di riferimento, congiuntamente a tutte le altre iniziative legislative e di *soft law* prodotte da organizzazioni e consensi di settore e regionali (dall'Unione Europea al G20), ha favorito la convergenza sulla valutazione dell'impatto che corruzione, criminalità organizzata e terrorismo hanno nella società e sulle misure necessarie per contrastare insieme, e quindi più vigorosamente, la minaccia alla sicurezza degli Stati, alla distorsione dei processi elettorali, al degrado complessivo della giustizia, ai diritti umani e allo sviluppo socio-economico. Seppure con modalità ed effetti diversi a livello nazionale, si è ormai imposta l'esigenza di lottare contro questi fenomeni, tra loro peraltro fortemente interconnessi, perché facendolo si risparmiano risorse, si promuove la pace sociale, si migliora la credibilità e l'attrattività del Paese.

Al di là degli indubbi progressi realizzati sul piano pratico grazie all'intensificazione dei rapporti diretti tra magistrati, esperti legali e forze di polizia, resta il tema degli ostacoli che si frappongono ad una maggiore incisività della strategia di contrasto sia sul piano bilaterale che su quello multilaterale.

Certamente, il cambiamento dello scenario geo-politico e la crisi del multilateralismo non favoriscono l'intesa tra gli Stati soprattutto nel quadro di una diffusa ostilità nei confronti delle democrazie liberali occidentali percepite come detentrici di una egemonia culturale ormai mal tollerata essenzialmente per motivi ideologici.

In secondo luogo, malgrado l'adesione generalizzata ai principi sanciti dalle convenzioni vigenti, molti Stati, soprattutto quelli in cui il crimine organizzato, il terrorismo e la corruzione

interferiscono pesantemente sulla vita politica nazionale, resistono alla “interferenza” soprannazionale sui loro sistemi giudiziari e sulle loro agenzie di sicurezza perché presentata come violazione della propria sovranità. In realtà, se l’adesione alle convenzioni ha carattere volontario, l’attuazione delle norme in esse prevista ha natura obbligatoria ed è cruciale, in tale ottica, l’analisi delle performance nazionali che si esegue in base alle formule di *peer pressure* previste dai Meccanismi di Revisione dell’applicazione delle Convenzioni.

In terzo luogo, la globalizzazione ha favorito l’associazione di organizzazioni criminali internazionali e l’allargamento delle loro operazioni verso nuovi mercati con la complicità di ambienti terroristici e di governo. Molti Paesi che continuano a considerarsi estranei a questa fenomenologia, non hanno ancora chiara l’interferenza del crimine organizzato nell’economia legale per riciclare i proventi dei traffici di droga, esseri umani, minerali e terre rare, farmaci, rifiuti tossici, prodotti contraffatti, reperti culturali, legname, animali in via di estinzione e quant’altro. Eppure nella misura in cui è possibile reperire dati affidabili sulla portata dell’economia illecita, si stima che oltre l’11% del PIL mondiale sia controllato dalla criminalità.

Per un altro verso è ormai anche evidente che debolezza e/o connivenza istituzionale, condizioni socio-economiche degradate, emarginazione, contrasti razziali e, in certe realtà, ostilità tribali, confini labili, settarismo e conflittualità ideologica creano un terreno fertile per la coesistenza, la cooperazione e la convergenza tra criminalità e terrorismo che si sostengono a vicenda alimentando, da un lato, l’economia illecita e, dall’altro, la crescita dell’estremismo violento (v. il caso del Sahel, dove l’assenza dello stato di diritto impedisce l’azione repressiva, o lo sfruttamento del traffico di droga da parte dell’attuale regime afghano, o i rapimenti, le rapine e la vendita di schiavi perpetrati di Boko Haram).

In alcuni territori, si verificano anche fenomeni di assuefazione ovvero di accettazione della presenza pervasiva della criminalità organizzata che offre una sorta di welfare alternativo a popolazioni in condizioni di vita terribili.

Un ulteriore fattore di preoccupazione è costituito dalla flessibilità delle organizzazioni criminali che, senza i limiti imposti dalla legge o dall’etica, mostrano una straordinaria e rapida capacità di adattamento alle circostanze con particolare riguardo alle innovazioni e all’utilizzo delle tecnologie informatiche e dell’informazione a fronte di una buona dose di lentezza e impreparazione da parte dei Governi. Il ricorso al cybercrime attraverso l’hackeraggio, il dark web, le cryptovalute o l’intelligenza artificiale ha offerto un nuovo strumento all’intrusione criminale e alcune agenzie segnalano che l’80% dei crimini ha una forte componente digitale. Peraltro, la digitalizzazione delle attività umane e la disponibilità delle informazioni biometriche individuali, ha aperto la via allo sfruttamento della permeabilità dei sistemi in uso per commettere nuove tipologie di crimini contro l’identità personale che minacciano le relazioni sociali.

Infine, sebbene grazie alle Convenzioni in vigore sia cresciuta la collaborazione giudiziaria e di polizia e abbiano più ampia diffusione gli strumenti e le tecniche di contrasto al crimine organizzato, va riconosciuto il ruolo fondamentale della società civile nella prevenzione e nella diffusione della cultura della legalità (concetto spesso non condiviso e non compreso da molti partner). Senza il coinvolgimento dei cittadini non sarà facile colpire il potere della criminalità.

In conclusione, se ci chiediamo quale priorità politica è accordata all’attuazione dei meccanismi pattiti messi in campo dal sistema multilaterale, dobbiamo ammettere che tra scetticismo, supponenza e superficialità non si riesce a superare del tutto la negligenza dei Paesi che si ritengono immuni (o sono connivenzi) e a evitare una pericolosa passività e frammentarietà delle risposte.

Sospetto che questa guerra non finirà mai, ma forse si possono ridurre i danni.

Carlo Maria Oliva: ringrazio innanzitutto il Cons. Tartaglia Polcini ed il Prof. Papa per le loro interessanti relazioni introduttive su un tema di crescente rilievo, in merito al quale hanno ben evidenziato l’importante ruolo svolto da parte italiana.

Vorrei iniziare le mie considerazioni proprio riferendomi a quanto detto dal Cons. Tartaglia Polcini circa la differenza tra quello che l’Italia è e quello che appare. Certo, possiamo e dobbiamo

fare di più, ma il nostro *rating* è anche dovuto ad un'errata percezione. Al riguardo, ricordo un Convegno organizzato dalla Corte dei Conti sulle frodi comunitarie, cui avevo partecipato una quindicina di anni fa. Secondo i dati dell'OLAF, il nostro Paese risultava tra quelli in cui si registravano il maggior numero di casi. Però, dal dibattito era risultato evidente che ciò era anche dovuto alla capillare azione investigativa e repressiva posta in essere dalla Guardia di Finanza e dalla Magistratura. Per contro, in altri Paesi, apparentemente più "virtuosi", i controlli erano molto meno frequenti ed incisivi.

Concordo quindi pienamente su quanto sia essenziale una accresciuta cooperazione internazionale e sull'opportunità che da parte italiana si continui a svolgere un'azione di sensibilizzazione sia a livello bilaterale che multilaterale.

Tra gli strumenti internazionali di contrasto alla criminalità è stata ovviamente menzionata la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione. È un fiore all'occhiello dell'Organizzazione parigina, tanto che è stata ratificata anche da Stati terzi. Quando ero il Rappresentante Permanente a Parigi, il *Working Group on Bribery* aveva valutato la fase 2 dell'applicazione della Convenzione da parte dell'Italia. Recentemente, è stata valutata la fase 4. Forse la situazione è oggi cambiata, ma la mia impressione di dieci anni fa era stata che per una corretta applicazione della Convenzione fosse indispensabile un *level playing field*, altrimenti avrebbero potuto essere penalizzate imprese di alcuni Paesi a scapito di altre. Ed in effetti vi erano stati casi di imprese italiane, giustamente perseguite dalla nostra Magistratura in ossequio ai termini della Convenzione, che si trovavano ad essere discriminate in particolare in Paesi anglosassoni, mentre imprese di quei Paesi avevano avuto simili comportamenti non sottoposti però ad indagine da parte delle loro Autorità giudiziarie.

Stefano Ronca: ringrazio il Consigliere Giovanni Tartaglia Polcini ed il Prof. Michele Papa per le loro relazioni piene di spunti che stimolano l'interesse ed il desiderio di approfondire questi temi. Nel mio intervento vorrei toccare anche alcuni argomenti meta-giuridici riguardanti il crimine, il terrorismo e le attività illegali transnazionali.

Uno degli aspetti più inquietanti delle sfide che il crimine organizzato transazionale e il terrorismo pongono oggi mi pare quello della accelerazione con la quale si propagano gli strumenti tecnologici dei quali essi si servono. Tale accelerazione è in netto contrasto con l'intrinseca lentezza e laboriosità necessarie per adattare la regolamentazione e gli strumenti internazionali ed interni degli Stati.

La percezione dell'impellente necessità di tale adattamento si ha leggendo l'articolata relazione del Prefetto Frattasi, direttore dell'Agenzia per la Cyber sicurezza. Un'agenzia che già conta 213 persone con competenze che vanno da quelle tecniche a quelle giuridiche e di scienze sociali e che spazia dal continuo coordinamento con organismi delle Nazioni Unite, della NATO, dell'Unione europea a quello con gruppi a geometria variabile di paesi *like-minded*. Un'agenzia che deve agire nel campo dell'intelligence, della valutazione delle minacce, delle capacità di intervento e delle contromisure legali, tecniche ed organizzative.

Mi dicono i colleghi dell'Unità Cyber della Farnesina che dallo scorso anno gli attacchi cyber al Ministero degli Esteri sono aumentati del 370%. L'Italia si trova al sesto posto nel mondo come obiettivo di attacchi cyber e al terzo in Europa dopo Germania e Polonia. Gli attacchi ovviamente non riguardano solo amministrazioni centrali e locali ma anche imprese, istituti finanziari e privati. Si pone dunque il problema di un continuo aggiornamento delle strutture normative e tecnologiche per far fronte a queste nuove sfide che richiede quindi una particolare flessibilità.

La mia prima domanda è se esistano proposte circa la forma da dare a tali strutture e quali caratteristiche che esse debbano avere. Un segretariato permanente? Un team multidisciplinare?

Un secondo aspetto che mi pare valga la pena di evidenziare è la difficoltà di identificare la natura dei soggetti all'origine della minaccia: può trattarsi di organizzazioni criminali che agiscono per proprio tornaconto, soggetti criminali gestiti da Stati canaglia o comunque ostili o istituzioni ed agenzie appartenenti direttamente ad uno Stato. Fino alla nascita della digitalizzazione, di internet e delle minacce cyber l'azione di un gruppo criminale poteva essere facilmente distinguibile da quella

di una forza statuale ostile per le sue finalità e per gli armamenti impiegati che erano incomparabilmente più potenti quando si trattava di uno Stato. Oggi l'attacco cyber che può essere altrettanto distruttivo di un colpo di cannone su una centrale elettrica o una torre di controllo aereo, può essere operato da chiunque: da un'agenzia di intelligence, da uno studente squilibrato, da un hacker stipendiato da un'organizzazione criminale. Esso può assumere la forma di semplice blocco di un sito o di un circuito attraverso un *malware*, di un'attività di *phishing* per sottrarre dati a fini di intelligence politica o militare o per profitto, o di un'operazione di *ransomware* per ottenere danaro in cambio dello sblocco di dati.

Quali sistemi esistono o si stanno elaborando per individuare autori così sfuggenti ed indeterminati della minaccia quando essi non si dichiarano? Quali sono le risposte che si possono dare sul piano giuridico oltre che su quello della ritorsione politica o militare?

Jolanda Brunetti: le relazioni dei due conferenzieri sul tema in oggetto sono state esaustive ed interessanti anche perché hanno illustrato una metodologia di lavoro che ha avuto il merito di rendere la percezione dell'Italia nelle società italiana e mondiale più rispondente alla realtà.

Quando l'esame si compie in un quadro di globalizzazione e di consapevolezza del fenomeno corruttivo, il contrasto messo in atto in Italia è apparso molto più diretto ed efficace che altrove. Infatti la conoscenza delle forme che esso assume in società diverse, favorisce la sua comprensione più profonda e permette di avviare il contrasto alle sue più subdole manifestazioni che diventano sempre più complesse, persino da avvertire.

E in questo campo le istituzioni italiane hanno mostrato di muoversi meglio di altre di società considerate meno affette dal fenomeno.

Il lavoro accurato di valutazione scientifica del grado di pervasione della corruzione nel pubblico come nel privato è stato misurato ed ha fornito un quadro molto diverso dalla vulgata italiana e straniera di cui sono responsabili i media, rendendo giustizia ad un Paese (il nostro) che si trova piuttosto nella prima parte della lista piuttosto che nelle ultime posizioni della medesima, dove le ultime sono quelle di società molto più affondate nel fenomeno, e a volte senza reazione.

Il lavoro di concerto tra le istituzioni italiane e il Ministero degli esteri ha evidenziato il livello incolmabile di corruzione, con i suoi risvolti di malaffare e terrorismo che esiste in altre società dove la cultura primaria è orientata alla tolleranza verso il fenomeno, valutato superficialmente, che invece si coniuga poi con il malaffare e spesso con il terrorismo. Tutti legati nell'illegittimità del comportamento sociale.

Nelle mie esperienze in Myanmar, Ucraina e Afghanistan ho potuto constatare come la mancanza di aderenza alle regole dello stato di diritto e comunque alla giustizia - in maniera diversa nei tre esempi - è frutto di condizioni politico/storiche antecedenti, ovvero: tradizioni e potere indiscusso del clan anche per preservarne la vita (Afghanistan) o assuefazione al modello affievolito di proprietà e diritti umani, proprio dell'Unione Sovietica (vedi Ucraina e Russia) dove è stato spesso oggetto di ammirazione - come rivolta al sistema di appiattimento locale - l'emergere di oligarchi o banditi spesso più talentuosi e capaci di intessere relazioni profittevoli per loro, ma apparentemente salvifiche per la gente che li circonda. Mentre in Myanmar (Birmania) la dittatura militare imposta dal 1962 oltre a congelare un regime di abusi sulla popolazione, ha favorito, come altrove, un senso di impunità che ha stravolto una società basata comunque sulla tolleranza buddista.

Studiando altre situazioni ci si rende conto di quanto difficile sia distinguere la parte malata della società da quella costretta al crimine come misura di sopravvivenza. In Afghanistan il Presidente Karzai diceva francamente che avrebbe accettato di continuare la lotta alla droga fino al limite invalicabile della sopravvivenza dei contadini, poverissimi produttori di insostituibile mercanzia.

Detto tutto questo, si tratta di fenomeni che è necessario contrastare, anche per frenarne il dilagare, ma che non si può sperare di eliminare perché espressione di situazioni e culture che bisognerebbe bonificare, ma che nell'ordine internazionale, non possono essere affrontate che lateralmente senza scalfire l'autorevolezza e preservazione della libertà degli Stati.

Adriano Benedetti: gli ultimi decenni, a partire dagli anni ‘90 del secolo scorso, hanno visto la progressiva, talvolta dirompente, avanzata della globalizzazione. A questo processo si è accompagnata la creazione di strumenti ed organizzazioni internazionali che hanno meglio consolidato e strutturato tale processo. Senonché da qualche anno, a ragione dell’insorgere di rapporti sempre più dialettici (a dir poco) in particolare fra Stati Uniti e Cina, il movimento verso la globalizzazione sembra essersi rallentato se non del tutto bloccato. E’ possibile, forse addirittura probabile, che esso abbia raggiunto il suo apice. A fronte di questo, sorge il quesito circa il destino e l’utilizzazione di quella impalcatura strutturale che, nonostante le sue finalità mondialiste e globaliste, si trova ora davanti ad un futuro probabilmente sempre più a carattere regionale.

Maurizio Melani: la Corte penale internazionale persegue crimini di guerra e contro l’umanità. Sarebbe ipotizzabile l’estensione di una simile funzione a crimini della natura che stiamo esaminando ferma restando ovviamente la natura personale della responsabilità penale?

Michele Papa: sono tanti gli stimoli e le domande interessanti. In primo luogo come sta l’Italia da cui siamo partiti? Possiamo imparare qualche cosa dagli altri Paesi? Una delle caratteristiche dello studio comparatistico è proprio quella che in certi paesi si vede la grandezza eclatante quello che in un altro paese è in proporzione microscopica. Questo consente di immaginare che anche il fenomeno che si presenta in veste microscopica possa avere le stesse caratteristiche, si impara dalla proiezione più grande quello che può servire per poi combattere la cosa più piccola.

Non conosco tanto la realtà dell’Ecuador ma credo che quello che è successo dimostra quanto sia veramente micidiale questo collegamento fra la criminalità organizzata, ma in particolare direi la criminalità politica con il terrorismo e il narcotraffico. Qualche giorno fa, il 9 maggio, è stato l’anniversario del ritrovamento del corpo di Aldo Moro e la giornata dedicata alla commemorazione delle vittime del terrorismo. Si è constatato come in Italia una delle fortune nella tragedia è che il terrorismo politico non sia mai legato al narcotraffico. Quello che vediamo in questi paesi invece è di come il terrorismo ha una capacità di sopravvivenza che va molto oltre la sopravvivenza dell’ideologia. È importante che la società civile, ma la società economica, in primo luogo, prenda le distanze da modelli dis-economici, sub-economici, che possono essere allettanti e che in certi paesi si sono affermati perché la popolazione li percepisce come tali, un modello basato sulla corruzione, sulla connivenza con il crimine organizzato.

La cosa che mi rende orgoglioso nella realtà italiana, e questo forse è stato detto poco, nei confronti del terrorismo politico, ma anche nei confronti della criminalità mafiosa, è stato proprio quello del mondo dell’impresa e del mondo economico. Le imprese hanno ritenuto che non convenisse sposare un modello diverso. Quelli che potevano essere dei vantaggi apparenti in termini di concorrenza drogata, poi alla fine avrebbero portato a un impoverimento generale o comunque a uno scadimento complessivo della funzionalità del sistema economico. Questo può essere un elemento che dobbiamo tenerci molto caro, bisogna continuare anche con l’educazione, con l’informazione a procrastinare questa cultura dell’economia sana come anche economia conveniente.

La questione della Corte Penale Internazionale è interessante, esistono diversi apparati di tutela della criminalità che esorbita le frontiere nazionali. Da una parte il sistema della cooperazione fra Stati, delle convenzioni internazionali che cercano di ottimizzare la lotta a quello che viene detto il crimine transnazionale, “*cross border criminality*” quindi il narcotraffico, riciclaggio, traffico di esseri umani. La Corte Penale Internazionale nasce da un altro presupposto, l’idea di queste forme di criminalità assolutamente riprovevoli da punto di vista morale dal genocidio, ai crimini di guerra, che va stigmatizzata con una veste anche simbolica diversa rispetto a quella del mero annichilimento del nemico. Ora però i due sistemi potrebbero anche toccarsi, perché quando si parla di estendere il diritto penale internazionale, quello della Corte Penale Internazionale anche all’ecocidio o a crimini di sfruttamento economico selvaggio e razionale assolutamente predatorio

di paesi o sistemi alla fine si va a toccare con i due terreni criminalità internazionale penale e criminalità transnazionale. In pratica ci sono grossi problemi perché la Corte Penale Internazionale non ha gli strumenti operativi per esercitare un controllo permanente diffuso su queste forme di criminalità. C'è anche un altro punto che forse è più tecnico, il diritto penale internazionale, per quanto possa sembrare paradossale, riguarda la responsabilità degli individui. Ma nella dimensione invece della criminalità transnazionale la tendenza è quella di colpire sempre di più i gruppi e anche i soggetti economici in forma di società. La responsabilità penale degli enti, "Corporate Criminal Responsibility" si è affermata molto nel diritto penale transnazionale come anche nei sistemi nazionali. Mentre nel diritto penale internazionale continua la responsabilità, essa è la responsabilità degli individui. È vero che questi individui agiscono attraverso comandi, ordini, però quelli che noi portiamo a giudizio, pensiamo ai criminali nazisti, a Milosevic, etc. sono sempre individui. Quindi si dovrebbero raccordare questi due piani, cioè quali sono i soggetti responsabili, e questo non è semplicissimo.

L'evoluzione tecnologica, la criminalità *cybercrime*, le criptovalute rappresentano un mondo che incute terrore, scenari distopici che non sappiamo neanche come immaginare. C'è un punto che attiene all'aspetto, all'apparenza, alla visibilità, alla identificabilità, delle forme. Quello che è venuto meno, questa è la grande trasformazione della nostra società. Il mondo era un tempo ordinabile in base all'aspetto delle cose, delle condotte, la forma costituiva un criterio ordinato, per cui potevamo identificare il "ladro" perché rompeva uno spazio tutelato e prendeva un oggetto portandolo da un'altra parte. C'era un'immediata visibilità del crimine e la capacità di identificarlo. Oggi questo non è più possibile perché con la tastiera possiamo spostare capitali da un mondo all'altro, possiamo fare mille cose che non hanno una forma costante, per cui come si fa a identificarle, tracciarle, punirle? Mettere il crimine in una definizione di reato, non è per niente facile. L'unico punto che forse può contrastare questa dissoluzione della forma del crimine è il fatto che lo spazio informatico è comunque molto strutturato, ha un'architettura interna molto rigida in cui le cose si devono fare sempre in un certo modo. Se devo muovere un milione di euro dalla Cina all'India dentro il computer il percorso informatico è abbastanza rintracciabile. Questa è l'unica cosa che traspare, un sostituto della morfologia, della visibilità fenomenica, ma che comunque potrebbe dare una struttura anche alla repressione alla criminalità.

Giovanni Tartaglia Polcini: ringrazio per i numerosi interventi e domande, che sono stimolanti, motivano a continuare nell'attività descritta e risultano illuminanti sulle ricadute delle attività di carattere tecnico nella prospettiva anche più ampia dell'azione diplomatica.

Per quanto concerne la situazione dell'Ecuador e la visita del Presidente Noboa in Italia, essa costituisce un momento di riflessione. È la seconda volta che Noboa viene in Italia: ci è già stato dopo essere stato eletto, ma ancora prima di assumere ufficialmente la carica, è venuto in visita proprio per chiedere aiuto dal punto di vista dell'assistenza tecnica internazionale in materia di giustizia e sicurezza. Torna in un momento particolare e storicamente impegnativo, per rafforzare e consolidare questa sua istanza al nostro ordinamento giuridico ai livelli più alti.

L'Ecuador è uno scenario che ci sembra lontano ma che è in realtà vicinissimo, perché il narcotraffico è qualcosa di realmente globalizzato. Potenti organizzazioni criminali controllano, in più Paesi, le rotte dal luogo e dal momento della produzione - e addirittura ancor prima, se si pensa alle attività di brokeraggio che stimolano la stessa produzione - fino allo stoccaggio, ed al trasporto nei luoghi finali di consumazione. Queste organizzazioni sono operative, in alcuni casi, addirittura in sei, sette Paesi diversi.

Non possiamo sperare di andare ancora avanti pensando unicamente ai confini nazionali e a ciò che avviene all'intero del nostro ordinamento giuridico. Se adottiamo questo approccio, da un punto di vista giurisdizionale, siamo perdenti di fronte a questa minaccia globale.

L'unica speranza di successo sta nel rispondere effettivamente a quel legato di Giovanni Falcone, che solo in parte è stato effettivamente realizzato, attraverso la Convenzione di Palermo, che propugnava una più forte cooperazione giudiziaria internazionale.

Ecco, se io dovessi dirvi sinceramente che oggi esiste una cooperazione giudiziaria internazionale valida ed efficace ne contrasto al narcotraffico mentirei.

È necessario avere maggiore ambizione e coraggio, il coraggio di dire le cose come sono.

Fino a poco tempo addietro, l'Italia aveva attivato, con l'intero continente latino americano, solo una Squadra Investigativa Congiunta (SIC). Adesso operano cinque SIC, nuovo strumento investigativo essenziale contro il crimine transnazionale. Si tratta in ogni caso di numeri minimi rispetto alle tonnellate di droga che giungono, da quel continente, in Europa e in Italia, e che falcidiano la nostra miglior gioventù, oltre naturalmente a generare danni-conseguenza.

In Italia, la lotta alla mafia ha condotto a successi consistenti anche grazie all'intuizione di Falcone - poi attuata - della creazione di un'unica procura che, a livello nazionale, potesse effettivamente contrastare dei gruppi criminali che altrimenti avevano un trattamento differente a livello territoriale.

Io coltivo un sogno, insieme a coloro i quali mi accompagnano istituzionalmente in queste attività, soprattutto a livello multilaterale: la creazione di una procura internazionale antimafia.

E sono convinto che, con la spinta italiana - in quanto l'Italia è una superpotenza in questo settore ed è pioniera nei processi globali contro il crimine organizzato - nel lungo periodo potremo coronare quella che era anche un'idea di Giovanni Falcone.

L'ultimo punto è quello che attiene alla realtà e alla rappresentazione. Nel 2018 era politicamente scorretto criticare gli indici percettivi di misurazione della corruzione.

Un primario istituto di ricerca, l'EURISPES, ebbe il coraggio di dire le cose e di lasciare al ricercatore la sua autonomia.

Venne approfondito il tema della misurazione della corruzione e ne scaturì una ricerca che poi è confluita in un volume dal titolo: *"La corruzione tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese"*. Questo volume ha aperto una breccia e, con l'aiuto della diplomazia italiana, molte pagine dello stesso hanno ispirato dapprima dei principi di alto livello adottati a livello del G20 - per cui non è più solo l'Italia a mettere in discussione gli indici di percezione della corruzione, ma è l'intera comunità internazionale a farlo - e, addirittura, hanno condotto all'adozione di una Risoluzione delle Nazioni Unite che statuisce che è giunto il tempo di superare gli indici soggettivi di misurazione della corruzione.

Nella sede del *level playing field*, è chiaro che se un Paese opera con un approccio prudente contro la corruzione (*swept under the rug*), ha vantaggi dal punto di vista reputazionale. Le tre più importanti inchieste che hanno interessato imprese tedesche in materia di corruzione e di crimine economico non sono state aperte da pubblici ministeri tedeschi: i casi Volkswagen, Deutsche Bank e Siemens sono stati avviati da magistrati non tedeschi.

Immaginate che cosa sarebbe accaduto nel nostro Paese se fosse avvenuta una cosa simile, dal punto di vista della tenuta del rispetto interistituzionale e della stessa società civile, che è severissima sul piano del giudizio etico su quella che è la condotta dell'amministrazione pubblica.

Ricordo infine il "paradosso di Trocadero", che prende il nome da una nota località vicina alla sede dell'OCSE a Parigi, nel XVI distretto. Commentando una immeritata rappresentazione dell'Italia da parte di un'Organizzazione internazionale non Governativa, nacque l'intuizione secondo cui: più si combatte la corruzione, più la si rende percepibile.

In altri termini, il Paese che più si impegna a slatentizzare i fenomeni, più si espone sul piano della reputazione. E un indice di percezione che dovrebbe servire per il *level playing field* diventa un esercizio paradossale.

È difficile sostenere certe cose, ma lo stesso metodo di giudizio potrebbe risultare utile anche aldilà del tema giuridico nel suo ristretto ambito, poiché gli approcci giurimetrici sono alla base della geopolitica mondiale e, a volte, subiscono involontariamente operazioni di ingegneria reputazionale, che finiscono per incidere su quelli che sono i grandi processi globali.

La diplomazia mi ha insegnato a dire sempre quello che si è - e in alcuni casi - a urlarlo a gran voce perché: "se non diciamo quello che siamo e quello che facciamo, lasciamo il tempo e lo spazio ad altri di dire quello che non siamo e quello che non facciamo".

In un momento e in una fase storica come quelli che stiamo vivendo, non possiamo più permettercelo.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/www.studidiplomatici.it>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA

n. 1362 – Anno MMXXIII
Roma, 5 ottobre 2023

QUALE LEZIONE TRARRE DALLA CRISI IN NAGORNO KARABAKH?

L'inaspettata evoluzione della crisi in Nagorno Karabakh ha colto un po' tutti di sorpresa, a cominciare dagli occidentali. E' bastato un giorno alle truppe azere per avere ragione, il 19 settembre scorso, degli irredentisti armeni del Nagorno Karabakh e prendere il controllo della regione, disarmandoli e smantellando le istituzioni locali. Nessuno si è mosso, a cominciare dal Governo di Yerevan. E' troppo presto per dire se la crisi si sia risolta, sia pure nel modo peggiore, con una pulizia etnica di fatto degli armeni di quell'area. Quello che sembra certo è che si è messa una pietra tombale sulla storica pretesa di autodeterminazione degli armeni del Nagorno Karabakh. Dopo un conflitto che, per limitarsi agli anni più recenti dura dal 1988 e che ha visto in una prima fase, fino al 2020, un predominio degli armeni, ed in una seconda, da allora ad oggi, una prevalenza degli azeri, sembra si sia voltato veramente pagina. Una crisi che ha suggellato l'emarginazione per non dire l'irrilevanza degli occidentali, europei ed americani, dal Caucaso meridionale, a vantaggio di russi e turchi.

Quali considerazioni trarre? Una prima considerazione è la seguente. Dovremmo avviare una seria riflessione sulle organizzazioni multilaterali oggi e sul loro modo di funzionamento. Parafrasando quello che diceva Mario Draghi sul debito, potremmo dire che c'è un multilateralismo buono ed uno cattivo. E c'è un multilateralismo non efficace che andrebbe riformato. Mi riferisco in particolare all'incapacità, non alla volontà, dell'OSCE di trovare una soluzione al conflitto. Nel 1992, allo scoppio del primo conflitto armeno – azero (se si esclude quello del 1988 quando ancora esisteva l'Unione Sovietica), l'OSCE riunitasi a Helsinki decide di avviare un processo con tutte le parti coinvolte, inclusi i rappresentanti eletti del Nagorno Karabakh.

Tale processo non ebbe di fatto seguiti concreti. Non credo sia esagerato dire che l'influenza dell'OSCE sia stata una delle cause della recrudescenza dell'irredentismo armeno e della radicalizzazione delle posizioni azere. Fare un'analisi critica del multilateralismo non significa tornare al "concerto" delle grandi potenze. Significa piuttosto porsi il problema di una politica estera con regole e procedure che la rendano più efficace. La realtà è che si ha purtroppo l'impressione di una politica estera troppo burocratizzata.

La seconda considerazione riguarda i principi di Helsinki. La Carta di Helsinki del 1975 è stata un successo per gli occidentali. L'auto-determinazione dei popoli, il non uso della forza, il rispetto dei diritti umani non erano concetti scontati. Con il crollo dell'URSS il mondo è però profondamente cambiato. Non dico che quei principi non siano più attuali, ma il fatto che siano stati negati, e non solo in questo caso, merita una attenta riflessione.

La terza considerazione ci porta al ruolo degli occidentali, tradizionalmente vicini agli armeni anche per motivi culturali ed interessati a mantenere un piede nel Caucaso meridionale, crocevia sensibile di regioni importanti per gli equilibri del mondo. Dire che l'inazione occidentale, ed europea in particolare, è dovuta alla dipendenza dal gas azero è fuorviante: il gas azero è diventato importante dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, mentre l'inazione europea è di più lunga data. E' mancata la volontà politica e c'è stata una sottovalutazione dell'evoluzione delle forze in campo (le "forze profonde" le chiamava un grande storico francese): una popolazione oltre tre volte superiore (Azerbaigian), un PIL quasi quattro volte superiore (Azerbaigian); un'economia fortemente dipendente dall'estero (Armenia), con le rimesse degli emigrati che nel 2021

hanno sfiorato il 12% del PIL, peraltro in gran parte provenienti dalla Russia, oltre ai contributi della diaspora). Né sono stati tenuti in debito conto segnali quali il progressivo distaccarsi negli ultimi anni della popolazione armena dalla Russia, tradizionale protettore di questo Paese: secondo il Caucasus Barometer, la percentuale di armeni che consideravano la Russia loro alleato principale è passata dall'83% nel 2013 al 35% nel 2022. Una forte caduta in pochissimi anni. Né si è tenuto conto del fatto che Mosca non ha fatto nulla per far riaprire il "corridoio di Lachin", unico collegamento del Nagorno Karabakh all'Armenia, chiuso dagli azeri lo scorso dicembre. Andando più indietro nel tempo, ci si è dimenticati che era stato un accordo trilaterale tra Putin, Aliev e Pashinian (9 novembre 2020), a suggellare il cessate il fuoco, dopo 44 giorni di combattimenti e migliaia di morti.

Certo, anche Pashinyan ha le sue colpe: basti pensare alla recente decisione di aderire al Tribunale penale internazionale (chi glielo ha fatto fare?) o alle manovre congiunte militari armeno-americane "Eagle Partner" a metà settembre (ma qui il minimo che si possa dire è che anche gli americani hanno peccato di ingenuità e nel loro caso è imperdonabile).

A differenza degli europei, Russia e Turchia ottengono invece un successo: sono riuscite nell'intento di rendere l'Occidente marginale in una regione di loro interesse. La Russia consolida la sua spinta verso Sud e riesce, almeno per il momento, a stabilizzare il Caucaso meridionale, ben consapevole dei problemi che ha in quello settentrionale. Questo senza contare che non è affatto escluso che la Russia mantenga un piede in Azerbaigian. La Turchia, da parte sua, consolida la sua presenza nell'area. Forse la vittoria della Turchia è più netta. Senza colpo ferire ha riaffermato il suo ruolo nella regione. Per quanto riguarda invece la Russia, la scelta di abbandonare gli armeni del Nagorno Karabakh al loro destino sarà anche stata meditata (l'Azerbaigian di oggi non è il Paese debole ed incerto di alcuni anni fa), ma questo non ha impedito che la Russia sia apparsa come un Paese meno influente nella

regione di quanto non lo era fino a pochi anni fa. Un presagio negativo se si pensa che i veri problemi Mosca potrebbe incontrarli nel Caucaso settentrionale, da decenni vera spina al fianco della Russia.

Una quarta riflessione riguarda il conflitto in Ucraina. L'evoluzione della crisi in Nagorno Karabakh è anche figlia di quasi due anni di guerra russo-ucraina. La durata in questo caso conta. La Russia indebolita dal conflitto con l'Ucraina non era in grado e non aveva interesse ad avviare un conflitto con l'Azerbaigian, Paese per di più fortemente sostenuto dalla Turchia. Con Ankara Mosca condivide interessi ma ha anche ragioni di contrasto ben più importanti di quelle che potrebbero riguardare una minuscola regione del Caucaso, anche se appartenuta all'Unione Sovietica. Gli europei e gli americani, concentrati come sono nel sostegno a Kiev, hanno tralasciato la questione del Nagorno Karabakh. Mi chiedo se non dovremmo porci una domanda: dal momento che il conflitto in Ucraina - per quanto per molti motivi importante per gli occidentali - non è totalizzante e drammatico come la seconda guerra mondiale e comunque viene portato avanti dagli occidentali per interposta persona, non sarebbe ipotizzabile avviare su altri scacchieri, come quello armeno-azero, un dialogo, sia pure estremamente discreto e con tutti i caveat necessari, con Mosca? Ha senso rompere tutti i ponti con la Russia, anche quelli culturali e scientifici, o invece non conviene lasciarci aperti piccoli canali di dialogo, sia pure mantenendo il sostegno a Kiev? Una cosa è l'Ucraina, un'altra cosa sono le zone di crisi in altre regioni del mondo dove non possiamo non tener conto del ruolo che la Russia svolge o potrebbe svolgere. Questo, tanto più che il conflitto russo – ucraino, come tutti quelli recenti, tende purtroppo ad "eternizzarsi".

La disattenzione mostrata dai Paesi europei verso il Nagorno Karabakh è ancora più incomprendibile se si pensa che lo scorso anno il Primo Ministro armeno, Nikol Pashinyan ha dichiarato che l'Armenia rinunciava alle proprie rivendicazioni territoriali e che il problema era garantire i "diritti e la sicurezza" degli armeni del

Karabakh. Dichiarazioni esplosive che non hanno però ottenuto in Occidente l'attenzione che meritavano (e che hanno provocato in Armenia proteste contro il Primo Ministro, che peraltro era stato rieletto nel 2021 dopo il conflitto del 2020 che andò male per gli armeni). Si sarebbe dovuto prendere la palla al balzo ed avviare un'iniziativa politica per incoraggiare un negoziato volto a salvaguardare i diritti degli armeni del Karabakh (anche sul "modello Alto Adige", pur essendo questo molto costoso in termini finanziari). Un'occasione persa, come lo è stata quella del Donbass, con la conseguenza che alla fine continuano a prevalere le vecchie logiche dell'uso della forza e della "pulizia etnica".

Un'ultima considerazione ci porta a riflettere sul funzionamento del mondo multipolare di oggi. Il caso dell'intesa tra Baku e Tel Aviv in funzione anti-iraniana è emblematico. Un Paese filo occidentale che appoggia lo sciita Azerbaigian e gli vende armi di tutti i tipi (secondo l'istituto SIPRI di Stoccolma lo Stato ebraico è arrivato a coprire negli ultimi anni quasi il 70% delle importazioni di armi di Baku). Un'intesa che di fronte al nostro modo di pensare appare anomala, ma che pure c'è. In realtà basterebbe guardare la carta geografica: l'Azerbaigian confina con l'Iran (anche l'Armenia per la verità ma per un tratto molto inferiore), una opportunità in più per lo Stato ebraico per infiltrarsi se non addirittura per colpire il Paese degli ayatollah. In effetti Tel Aviv, anziché seguire un approccio in politica estera "ideologico", come la generica difesa di valori comuni, porta avanti i propri interessi o quelli che il Governo in carica considera come tali.

Qui sorge un'altra una domanda: non tendiamo ad avere verso la politica estera un atteggiamento basato prevalentemente su assiomi ideologici, a scapito di uno che tenga conto dei nostri reali interessi, che sono in primo luogo quello del mantenimento della

pace? Mantenimento della pace non solo all'interno della UE, ma sullo scacchiere mondiale. Non dovremmo tener maggiormente conto del fatto che il mondo è cambiato e vi sono Stati come Israele che sarebbe improprio definire medie potenze (le possiamo chiamare potenze semi-globali?), la cui sfera di interessi travalica i confini puramente regionali?

Cosa fare ora? Si riuscirà ad evitare che l'emorragia degli armeni dal Nagorno Karabakh sia permanente? A margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed all'indomani della crisi lampo in Nagorno Karabakh, parlando con i Ministri degli Esteri di Armenia e Azerbaigian il Ministro degli Affari Esteri Antonio Tajani ha offerto la mediazione italiana per risolvere la crisi o comunque evitare che si aggravasse. L'Italia è legata all'Armenia da storici legami culturali e religiosi e all'Azerbaigian dall'oleodotto TAP essenziale per le nostre forniture di gas e coerente con l'obiettivo italiano di diventare un hub per la distribuzione del gas. Proprio da qui l'Europa dovrebbe ripartire. Da una comunanza di interessi e dalla vocazione dell'Unione Europea al rispetto delle diversità, a cominciare da quelle culturali e religiose, unica base seria per far ripartire il dialogo, comporre le divergenze esistenti nel rispetto degli interessi di ciascuno, lontano da ogni logica pericolosa di egemonia politica. Un rispetto delle diversità che per mille motivi è più consono alle tradizioni europee che americane (anche per ragioni storiche gli americani appaiono molto meno preoccupati di noi della omologazione culturale). Il terreno di azione non manca certo, a cominciare dalla conservazione del ricco patrimonio culturale, artistico e storico armeno del Nagorno Karabakh che Yerevan accusa Baku di voler cancellare, anche per eliminare ogni memoria storica di un grande popolo come quello armeno, che forse ha sofferto un po' troppo.

Giuseppe Morabito

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

L'assalto terrorista di Hamas, la reazione israeliana, cause e conseguenze

Di fronte all'orrore che Hamas pubblicizza come faceva l'ISIS per terrorizzare e mobilitare, non si può che essere pienamente solidali con Israele. Molto si è scritto in questi giorni sulle cause di una azione evidentemente preparata da tempo che ha sorpreso tutti per la sua efficacia sul piano militare così come hanno sorpreso le falte nel sistema di sicurezza israeliano. E' stata sottolineata una responsabilità dell'Iran, che ha subito manifestato appoggio all'offensiva di Hamas ma ha anche smentito un coinvolgimento nella pianificazione e nella conduzione dell'operazione. Le prime valutazioni americane, espresse dallo stesso Segretario di Stato Blinken, sono andate nella stessa direzione anche se sembra difficile credere che Hamas abbia potuto fare tutto da solo senza determinanti sostegni esterni. Una opinione prevalente è che Teheran, scontando le attese inevitabili reazioni israeliane, abbia operato per rendere impossibile la normalizzazione dei rapporti tra Israele e Arabia Saudita che si andava profilando e che conteneva tra le condizioni poste da Riyad concessioni ai palestinesi nella prospettiva della soluzione dei due Stati, oltre ai sostegni da parte americana allo sviluppo di un programma nucleare pacifico che gli stessi sauditi, sottoscrittori del trattato di non proliferazione, hanno tuttavia detto che potrebbe dare luogo all'acquisizione dell'arma nucleare qualora della stessa si fosse dotato l'Iran, ugualmente sottoscrittore di quel trattato.

E' stato anche detto quanto la concentrazione dell'attenzione e delle capacità militari da parte dell'attuale governo sulla Cisgiordania e sulla copertura data alle vessazioni dei coloni nei confronti della popolazione palestinese e sulla protezione

degli insediamenti abbia portato a trascurare il fronte di Gaza confidando in una capacità di sorveglianza tecnologica che si è rivelata illusoria. E' quanto fonti di intelligence egiziane affermano di aver detto agli israeliani informandoli che qualche cosa di rilevante era in preparazione. Netanyahu lo ha smentito ma con la guerra in corso è difficile distinguere il vero dal falso.

Tutto questo avviene in una fase in cui Israele vive uno dei momenti più difficili della sua storia politica e istituzionale. Nel sabato in cui è avvenuto l'assalto di Hamas erano programmate, e poi dopo l'attacco cancellate, le ennesime manifestazioni con centinaia di migliaia di persone in tutte le principali città del paese contro la riforma destinata a ridurre i poteri della Corte suprema ed altre misure volute dalla componente di estrema destra della coalizione nella direzione dell'integralismo religioso e della provocazione nei confronti della minoranza araba. Nel dissenso sui provvedimenti riguardanti la giustizia erano coinvolti, in varie forme, molti appartenenti agli apparati di sicurezza quali difensori della democrazia israeliana. Gli stessi apparati avevano avvertito il Governo sulla pericolosità dei comportamenti verso i palestinesi della Cisgiordania. Da parte di Hamas e dei suoi sostenitori esterni si è probabilmente avuta la percezione di una debolezza di Israele per i suoi travagli interni che andava messa alla prova. Di fronte alla guerra si profila la possibilità di un Governo di unità nazionale. Il regolamento dei conti con Netanyahu sarà fatto dopo.

Ora si attende la dimensione della reazione israeliana che diversamente da altre occasioni deve tenere conto degli oltre cento ostaggi detenuti a Gaza. Le modalità di tale reazione

saranno rilevanti ai fini dei comportamenti dei governi dei paesi arabi e più in generale del mondo islamico che per quanto più o meno dittatoriali dovranno tenere conto delle piazze che dal Marocco all'Indonesia, con maggiore o minore intensità, si stanno agitando a favore dei palestinesi e della difesa dei luoghi santi la cui causa si presenta oggi con il volto di Hamas essendo l'ANP e l'OLP delegittimate di fronte alla popolazione palestinese anche perché così si è voluto da parte israeliana nel corso degli ultimi decenni.

Oltre ad aver avviato distruttivi bombardamenti mirati ma che hanno già provocato diverse centinaia di vittime, per ora inferiori a quelle israeliane, un attacco di terra sembra essere imminente, con il rischio di colpire anche gli ostaggi, ma non è ancora chiaro se oltre alla completa eradicazione di Hamas, come annunciato da Netanyahu, si voglia anche riprendere il controllo della striscia. Quali che siano le intenzioni va comunque messa nel conto una sanguinosissima guerra urbana con prevedibilmente migliaia di vittime.

Netanyahu ha preannunciato l'offensiva su Gaza invitando i civili che la abitano a lasciarla. Lasciarla per dove? Certo non verso Israele. Se gli sarà possibile una parte di loro cercherà probabilmente di andare via mare verso Cipro. Una parte più consistente potrà prendere la via dell'Egitto, che già accoglie milioni di rifugiati di varie provenienze. Da lì molti di loro potranno andare verso la Libia e da qui verso l'Europa attraverso l'Italia. Tutto questo alimenterà prevedibilmente una nuova filiera di trafficanti di esseri umani e di vittime in mare se non saranno tempestivamente organizzati corridoi umanitari di difficile realizzazione. L'Egitto si adopera per evitare con una trattativa una escalation devastante, e l'Italia, secondo le parole del Ministro Tajani, lo incoraggia a farlo.

Cruciale sarà il comportamento dell'Iran che almeno finora, come già rilevato, sceglie una linea di apparente prudenza. I suoi proxy di Hezbollah, nel momento in cui scrivo, si sono astenuti dall'aprire il fronte settentrionale limitando il loro sostegno ad Hamas a dichiarazioni di solidarietà e al lancio

simbolico di alcuni razzi pur essendovi state infiltrazioni da parte della Jihad islamica e qualche scontro con le forze israeliane. Ciò potrebbe però cambiare se di fronte agli sviluppi vi fosse una diversa scelta da parte dell'Iran o se fosse Israele ad alzare il tiro nei confronti di Teheran e dei suoi uomini in Libano, in Siria e in Iraq. Lo ha fatto in passato ma non è detto che lo voglia o possa fare adesso andando contro quella che sembra essere la posizione di prudenza e moderazione degli Stati Uniti accompagnata tuttavia, oltre che dalle scontate dichiarazioni di pieno sostegno ad Israele, da un rafforzamento della presenza aeronavale nell'area a scopo di deterrenza e dalla fornitura di armi e munizioni. Per gli Stati Uniti sarebbe troppo oneroso doversi fare carico di un nuovo fronte oltre a quello in Ucraina e all'esigenza di essere fortemente presente nell'Indo-Pacifico.

Questo ci porta a considerare la posizione della Russia. Ha espresso preoccupazione e invitato alla moderazione, ma l'apertura di un nuovo fronte per l'impegno americano che questi ultimi sembrano voler evitare potrebbe comportare un allentamento del sostegno militare all'Ucraina, cosa certamente gradita a Mosca che dall'Europa orientale al Medio Oriente all'Africa opera per la destabilizzazione. Senza contare che la Russia si avvantaggerebbe da un aumento dei prezzi degli idrocarburi derivanti da una intensificazione della crisi geopolitica nella regione. Non vi sono comunque al momento evidenze di un coinvolgimento di Mosca nelle vicende in corso.

Diversa si presenta la posizione della Cina, il cui interesse prevalente sembra essere quello della stabilità nella regione in funzione delle sue esigenze di approvvigionamenti energetici a prezzi contenuti e di espansione economica attraverso il noto programma di connessioni infrastrutturali. Assieme ad una posizione pubblica di formale condanna della violenza e di invito alla cessazione delle ostilità non è da escludere che discretamente possa svolgere una azione più incisiva per evitare una escalation utilizzando i rapporti che ha con tutti i paesi della regione.

Quanto all'Unione Europea, e nel suo ambito all'Italia, accanto alla doverosa

condanna senza riserve di ciò di cui si è macchiato Hamas e al sostegno ad Israele, è da auspicare che i suoi interessi in materia di sicurezza, stabilità e ripresa economica, mentre è in preda all'inflazione e alla presenza di una sostanziale stagnazione in diversi suoi Stati membri, la portino a cercare un percorso assieme agli Stati Uniti e ai paesi della regione che fermo restando il riconoscimento del diritto di Israele a difendersi e a respingere l'aggressione porti ad una cessazione delle ostilità, al non allargamento del conflitto,

come richiesto dal vertice del Quint (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Stati Uniti) riunitosi ieri e alla ripresa della via verso la nascita di una effettiva e compiuta statualità palestinese che ritenuta secondaria e ostacolata da almeno un ventennio costituisce nel lungo periodo la migliore garanzia per la stessa sicurezza di Israele. Ma a questo scopo occorrono leadership desiderose di giungere con coraggio e lungimiranza ad una pace sostenibile e duratura. Sono leadership che non da ora mancano nell'una e nell'altra parte.

Maurizio Melani

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

LA TRAGEDIA EBRAICO-PALESTINESE*

La tragedia ebraico-palestinese, dopo aver colpito le zone di frontiera di Israele limitrofe alla Striscia di Gaza, sta ora devastando Gaza City con il saldo di centinaia di vittime ogni giorno. Alla ferocia di Hamas ha risposto la disinibita determinazione dell'esercito israeliano. Le regole del conflitto moderno non sembrano trovare applicazione nell'attuale congiuntura di "ferro e fuoco" medio-orientale, allorché sono proprio i civili, da una parte e dell'altra, ad essere gli inermi obiettivi della furia bellica dei due contendenti. Come si è potuti giungere a tali livelli di efferatezza?

1. Il programma dell'estrema destra israeliana. L'attuale governo israeliano, capitanato da Benjamin Netanyahu al potere da ormai un anno, puntava sul piano politico interno ad alterare gli equilibri di forza mediante una riforma fondamentale volta a ridimensionare l'indipendenza della magistratura: suscitando la rivolta militante dei partiti di opposizione (e di una parte importante della società civile) che ha caratterizzato la vita israeliana dell'ultimo anno. Meno evidente, ma egualmente perseguito con inflessibilità, era il disegno di rendere irreversibile l'occupazione della Cisgiordania, in vista della finale unificazione del territorio israeliano sotto la bandiera di David. La convinzione era che alla fine le resistenze della popolazione palestinese (circa 3 milioni) nella Cisgiordania sarebbero state in qualche modo rintuzzate e riassorbite in maniera tale che, pur con una consistente, irrequieta componente palestinese non irregimentata, Israele potesse puntare al raggiungimento della sua unità storico-politica. D'altronde la continua, inarrestabile crescita della popolazione israeliana nei Territori occupati, che ormai supera

abbondantemente le 700 000 unità (ivi compresa la porzione che vive a Gerusalemme) appare capace a prima vista di rendere irreversibile lo spostamento demografico. Quanto all'Autorità palestinese di Abū Māzen, essa poteva anche essere mantenuta ma progressivamente depauperata di ogni potere, sino al punto di diventare del tutto irrilevante.

In questo schema l'esistenza di una Gaza palestinese costituiva una "escrescenza" non collimante con la prospettiva sopra delineata, ma si confidava che con il passare del tempo si sarebbero trovati modi per irretire ogni volontà di autonomia politica della "Striscia" al fine di renderla compatibile con l'esistenza della "Grande Israele".

In questa visione ottimistica non si attribuiva sorprendentemente alcuna rilevanza al fenomeno Hamas di cui in qualche modo si erano sottovalutate le potenzialità e l'ambizione. È qui che si addensa uno dei misteri dell'attuale conflagrazione. Come è possibile che Israele non abbia preso in considerazione le avvisaglie, per quanto frammentate, dell'imminente attacco di Hamas, al punto che gran parte delle truppe israeliane erano state spostate dai confini con Gaza alla Cisgiordania per tenere sotto controllo i conati di insubordinazione ivi sviluppatisi?

La grande responsabilità del governo di Netanyahu è stata quella di non aver individuato per tempo i segnali della crescente preparazione offensiva di Hamas che pur avrebbero potuto essere colti attraverso un minimo utilizzo di fonti informative: la presenza di migliaia di militanti armati di Hamas e la costruzione o il rafforzamento degli apprestamenti, spesso sotterranei, in vista dell'attacco. Il piano di Hamas era

* Preferisco usare il termine "ebraico" invece di "israeliano", in quanto quest'ultimo include anche la nozione di "Israelo-palestinesi" che nella loro grande maggioranza devono fortemente simpatizzare con i palestinesi.

concretamente in via di realizzazione da almeno alcuni anni e tutto ciò è stato incredibilmente sottovalutato se non del tutto ignorato dalle autorità israeliane. Non vi è dubbio che tale “leggerezza” costituirà uno dei punti su cui più difficile sarà la difesa di Netanyahu.

2. Il massacro in corso. L'attacco di Hamas al territorio israeliano sviluppatisi il 7 ottobre scorso, cogliendo del tutto impreparato ed ignaro il governo israeliano, ha provocato almeno 1400 vittime di ogni età, quasi tutte civili, attraverso azioni spesso all'insegna di una sconvolgente crudeltà. Si è trattato di un colpo di mano ben organizzato, strutturato con modalità inedite (come l'utilizzo di minuscoli velivoli pilotati) che ha certamente raggiunto i risultati che gli ideatori si prefiggevano. Sono stati inoltre catturati e deportati a Gaza circa 240 ostaggi israeliani e stranieri di qualsiasi età che Hamas intende utilizzare con varie finalità allo scopo anche di portare divisione e conflitto in seno all'opinione pubblica di Israele. Allo stesso tempo è stato scatenato un “diluvio” di attacchi missilistici che non sempre i sistemi di protezione di Tel Aviv riescono ad intercettare e neutralizzare.

La reazione israeliana, dopo i primi due giorni di sconcerto e disorganizzazione, è stata certamente efficace nell'eliminare le infiltrazioni di Hamas e nel predisporre il contrattacco nel territorio palestinese. La parte settentrionale di Gaza (Gaza City) che è oggetto dell'offensiva, è da molti giorni sotto implacabili bombardamenti da terra, dal cielo e dal mare con distruzioni apocalittiche. I morti accertati, secondo le statistiche di Hamas, si avvicinano a 9500, di cui un buon 40% costituito da bambini. L'obiettivo è di distruggere le centinaia di chilometri di camminamenti sotterranei dove sono stati quasi certamente condotti gli ostaggi e che costituiscono un ricovero e una ridotta non facilmente espugnabili. Nel frattempo, l'Egitto ha consentito di aprire al sud della Striscia la altrimenti invalicabile frontiera per lasciar passare alcune centinaia di stranieri e di feriti provenienti dall'interno di Gaza.

Merita notare che le modalità e gli esiti dell'incursione di Hamas in Israele si

sottraggono a qualsiasi disciplina di conflitto regolamentato. Egualmente il contrattacco israeliano, con la drammatica escalation di distruzioni di un vasto ambiente residenziale, mal si concilia con un criterio di auto-limitazione offensiva che tenda a contenere al massimo le vittime civili. Siamo in presenza di una guerra totale che non tollera debolezze o riserve umanitarie.

Si sta profilando intanto un tentativo condotto dagli Stati Uniti volto ad incoraggiare una sospensione, quanto meno di breve durata, del conflitto onde portare sollievo alle popolazioni civili. È questo uno degli obiettivi, arduo da raggiungere, che persegue il segretario di Stato americano, Antony Blinken, che è atterrato in Israele questo fine settimana: lo scopo è certamente caldeggiato dai governi europei che affrontano un crescente disagio di porzioni importanti delle rispettive opinioni pubbliche interne. Le potenziali incertezze europee si sono tra l'altro palesate in occasione del voto non vincolante dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (dopo che il Consiglio di Sicurezza si era dimostrato incapace per il voto contrario di taluni membri permanenti di assumere una decisione), allorché è stata presentata da paesi arabi una risoluzione che, non contemplando alcuna menzione dell'attacco di Hamas contro Israele, richiede una sospensione immediata delle ostilità. Mentre Israele e gli Stati Uniti hanno votato contro e una quarantina di Stati-membri (tra cui l'Italia) si sono astenuti, segnatamente Francia, Spagna e Portogallo vi hanno apportato invece il loro appoggio.

Al di là di queste schermaglie “onusiane”, è ormai chiaro lo schieramento internazionale a favore dei Palestinesi. Vi si trova in prima fila l'Iran (di cui andrebbe in futuro accertata l'eventuale responsabilità nella predisposizione dell'attacco contro Israele), sostanzialmente tutti i paesi arabi, una buona parte dei paesi del Terzo Mondo e soprattutto la Russia e la Cina che vi hanno visto l'occasione per mettere sulla difensiva l'Occidente.

La sollevazione anti-Israele ha fatto saltare e messo in “naftalina” per un periodo indeterminato il rafforzamento degli “Accordi di Abramo” congelando la prospettiva di un

loro allargamento all'Arabia Saudita, congelamento questo cui certamente mirava in particolare l'Iran.

La situazione complessiva di Israele rischia di diventare ancor più complicata e pericolosa in quanto agli attacchi quotidiani di centinaia di missili-razzi lanciati da Hamas contro buona parte del territorio israeliano, non meno che all'insubordinazione ancora puntuale ma diffusa che scuote la Cisgiordania, si è venuta aggiungendo la minaccia portata dalle milizie di Hezbollah che dal confine libanese martellano da ormai diverse settimane le postazioni israeliane. La possibilità di un pieno coinvolgimento di Hezbollah – il cui organico collegamento con l'Iran è fuori discussione – è stata adombrata, ma per il momento non confermata, dal leader indiscusso della stessa organizzazione sciita, Hassan Nasrallah, che, nel corso di un minaccioso discorso fiume, ha testé tenuto ad affermare la piena solidarietà con Hamas, l'estranchezza dell'Iran alla preparazione dell'attacco, l'irriducibile ostilità contro Israele e gli Stati Uniti. Ma se il minacciato intervento dovesse concretizzarsi, Israele si troverebbe sotto attacco da Nord e da Sud con un potenziale esplosivo al centro in Cisgiordania: una situazione di estremo pericolo che ricorderebbe le incertezze esistenziali del 1948.

3. Un ambiguo futuro. L'appartenenza di Israele all'Occidente è fuori discussione. La sua democrazia, articolata e combattiva, lo inserisce di diritto nel nostro mondo. La tragedia immane della Shoah lo ha trasformato

paradossalmente nel cuore dell'Occidente. Se mai dovesse perire (scenario questo al momento del tutto improbabile) è possibile che inizierebbe la lenta decomposizione del mondo occidentale. Quindi è evidente che Stati Uniti ed Europa devono essere allineati per difenderlo. È d'altronde illuminante, a ben vedere, che il cuore della coalizione internazionale contraria ad Israele, al di là del mondo arabo, coincide con la galassia dei paesi autoritari e dittatoriali che si è addensata nell'ostracizzare l'Ucraina nella sua lotta per la sopravvivenza contro la Russia.

È proprio in forza di questa solidarietà di fondo che Stati Uniti ed Europa devono operare per condurre Israele ad assumere un atteggiamento diverso nei confronti dei Palestinesi. Hamas potrà anche essere distrutta ed eventualmente Hezbollah sconfitta; eppure il problema palestinese non può essere eluso. È per questo che il disegno di Netanyahu – che al termine delle ostilità dovrà mettersi da parte – non è più proponibile e realizzabile. Non rimane che dare vigore all'ipotesi dei "due popoli e due Stati", elaborata ed accarezzata negli anni '90 e poi passata nel dimenticatoio. È un'ipotesi estremamente difficile da realizzare ma l'unica che offre la prospettiva di una sia pur parziale riappacificazione tra Ebrei e Palestinesi. A questo auspicabile traguardo bisogna guardare con determinazione e un residuo di fiducia, consapevoli che in sua assenza il territorio israelo-palestinese ricadrà nuovamente nell'atroce spirale dell'odio, della guerra e dell'annientamento di ogni principio di umanità.

Adriano Benedetti

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

L'America Latina tra passato e presente

Nell'attuale scenario internazionale, dominato di conflitti in Ucraina e Medio Oriente, compaiono ulteriori elementi di preoccupazione: l'elezione di Milei in Argentina e la pretesa di Maduro di annettersi la Guyana Esequiba, dove si sono scoperte ingenti materie prime. Il territorio faceva parte del Venezuela coloniale ma dopo la sua indipendenza venne assegnato al Regno Unito (ai Paesi Bassi rimase il Suriname) e, quindi, integrato nella Guyana britannica. Per impadronirsi dell'area in questione i venezuelani dovrebbero passare attraverso il Brasile (al confine vi è infatti una fitta selva con montagne sui tremila metri), che ovviamente non lo permette. Alle minacce difficilmente seguiranno i fatti.

Non sono questi fenomeni gravi come i conflitti in atto, ma ancora una volta l'immagine dell'America Latina viene vista in negativo, come patria di populismi sfrenati e inconciliabili con regole democratiche ed economiche. Il fenomeno Milei - come quello di altri leader locali - non deve stupire più di tanto in quanto si inserisce nella storia del sub continente: una realtà ricca di contraddizioni e allo stesso tempo giovane e vecchia.

Gli Stati della regione hanno quasi tutti solennemente celebrato il bicentenario della loro indipendenza, ma la sola storia che li accomuna tutti ha inizio nel 1492 con Cristoforo Colombo e l'arrivo dei primi conquistadores. Gli Stati-Nazione sono stati attraversati fino al Novecento da dittature, rivolte popolari e colpi di Stato militari, eppure le basilari strutture sociali ed economiche, le diseguaglianze e lo sfruttamento continuano oggi a sopravvivere, più o meno, stabilmente dall'epoca coloniale, un'eredità che non sempre le ha permesso uno sviluppo autonomo. La situazione con il tempo è profondamente mutata, ma il sedimento del passato (in primis, le diseguaglianze sociali) non è del tutto

scomparso. Il continente ha attraversato per quasi tutto il ventesimo secolo periodi travagliati, segnati da profondi sommovimenti politici, essendo stato, tra l'altro, uno dei teatri della guerra fredda. Attualmente è quasi ovunque diffuso un sistema democratico indipendente e pluralista.

In un mondo in cui i valori relativi al benessere della popolazione sono stati in costante miglioramento, salvo nel periodo della pandemia, c'è però una regione che fa eccezione ed è l'America Latina, dove l'economia va a rilento, le diseguaglianze sociali non si attenuano e la violenza aumenta (benché ufficialmente esente da conflitti, si registrano il doppio di omicidi rispetto all'Africa e cinque volte rispetto all'Asia). È tra le zone dove ci sono le maggiori diseguaglianze. Le percentuali variano a seconda di chi elabora le statistiche, ma queste sono tutte concordi nel confermare il dato della cattiva distribuzione del reddito: l'1% della popolazione detiene il 40% della ricchezza. In vari Paesi, inoltre, si registrano gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. L'America Latina è, infatti, passata da una condizione di colonia a quella di molteplici nazioni politicamente indipendenti, ma sottomesse a un tipo di neocolonialismo economico da parte delle grandi potenze. Un'ulteriore contraddizione riguarda le ricchezze della regione. Le enormi risorse naturali e minerarie hanno convissuto con un tasso di povertà molto alto, soprattutto presso chi lavora all'estrazione e alla elaborazione delle materie prime destinate all'esportazione.

Le lotte per la indipendenza furono vere e proprie guerre per la resistenza dimostrata dal Regno di Spagna nel non voler rinunciare ai suoi territori d'oltremare. L'unica indipendenza raggiunta in maniera pacifica fu quella del Brasile, dove il potere politico-economico era detenuto dagli stessi individui e, quindi, non si creò quel dualismo tra creoli

e “peninsulares” (i nati nella penisola iberica), che fu una delle cause dei moti rivoluzionari nelle colonie spagnole. Il pensiero politico di quel periodo venne plasmato dall’indipendenza degli Stati Uniti e dalla Rivoluzione francese, che segnarono la nascita del liberalismo, della sovranità popolare e della Costituzione, come risposte al colonialismo, all’assolutismo e all’ancien régime. Ma la particolarità che contrassegnò le indipendenze latinoamericane fu la cultura politica delle élites, che restò fortemente arcaica e nettamente illiberale. In effetti, nei loro intenti, il potere non doveva passare dal sovrano al popolo bensì al ceto “aristocratico europeizzante”, lasciando fuori dalla storia la maggioranza della popolazione di origine autoctona (i dannati della terra). In realtà, i tumulti che segnarono i decenni dell’Ottocento non furono unicamente per iniziativa della popolazione di origine europea, ovverosia i creoli. Nonostante le rivendicazioni fossero molteplici e parlassero piuttosto di passati utopici da recuperare, quel periodo conobbe diverse rivolte popolari indigene, meticce e nere, come dimostrato dal successo della rivoluzione nera e mulatta contro la Francia napoleonica ad Haiti, che diede origine alla prima repubblica indipendente dell’America Latina. L’idea di una “República de los Indios”, attualmente nella mente di diversi politici andini, è sempre stata però per gli autoctoni una realtà fittizia e incoerente, in quanto gli indios non sono mai stati un blocco unitario e omogeneo.

Gli eventi che sconvolsero l’Europa all’inizio dell’Ottocento cambiarono la situazione coloniale. Ancora una volta - e non sarà l’ultima - la storia dell’America Latina fu segnata da quella del vecchio continente. L’emancipazione sarà una risposta a quello che avveniva in Europa e una prerogativa di una minoranza, più che un autonomo progetto locale e popolare. Nel 1823, gli Stati Uniti enunciarono la “dottrina Monroe”. Con la formula “l’America agli americani” i nordamericani sancivano un avvertimento alle nazioni europee affinché non intervenissero nelle vicende delle neonate nazioni latinoamericane, in cambio dell’astensione statunitense da coinvolgimenti in quelle del

vecchio continente. Washington intese, in tal modo, da un lato proteggere e incoraggiare l’indipendenza delle ex colonie iberiche, dall’altro coprire la nascita della propria egemonia nell’area.

I personaggi più importanti dei processi di indipendenza furono il venezuelano Simón Bolívar e l’argentino José de San Martín, a tutti gli effetti esponenti del ceto creolo. Il primo sognava l’unione delle ex colonie spagnole in una federazione di repubbliche, mentre il secondo auspicava una monarchia sotto una specie di “principe” di origine europea. Si incontrarono a Guayaquil nel 1822, per discutere delle rispettive mire politiche. Per quanto prevalse la visione di Bolívar, il suo progetto, si dissolse dopo la sua scomparsa nel giro di un decennio. Così nacquero numerosi Stati, attraverso conflitti con i Paesi limitrofi o sanguinose lotte interne. Il sistema coloniale si era disgregato per mano di una minoranza europea. L’ultimo dei Libertadores è stato l’intellettuale cubano José Martí, morto eroicamente alla fine dell’Ottocento per l’indipendenza della sua isola. Egli si collega idealmente a Bolívar enfatizzando l’appartenenza ad una grande patria latino-americana. Un ideale, per l’epoca tardivo, che ancora oggi influenza il movimento della sinistra radicale del continente.

L’indipendenza politica, fortemente influenzata dai moti nazionali europei, nacque su fragili basi. I confini erano il mero ricalco delle demarcazioni amministrative coloniali e il potere era in mano a pochi creoli, facendo mancare una comune identità nazionale sulla quale costruire una base politica ed economica. I Libertadores, non a caso, avevano immaginato un continente unito o la nascita di grandi Stati a discapito delle frontiere esistenti. Nell’economia, il sistema coloniale aveva lasciato una realtà in cui mancavano i mercati interni e le industrie locali. La ricchezza era distribuita in modo diseguale, sia a livello geografico - concentrandosi intorno ai centri commerciali legati alle miniere e alle piantagioni - sia sociale. A peggiorare la situazione si erano aggiunti gli anni di lotta per l’indipendenza che avevano generato costi enormi e fu-

proprio in quelle guerre che si generò quel legame intrinseco tra patria e militari, che divenne una spiccata caratteristica della politica della regione fino a gran parte del Novecento. I militari, usciti trionfalmente dalle guerre di indipendenza, senza concorrenti presero il potere. Una volta al governo - e nati autonomamente dallo Stato - si circondarono di persone di fiducia generando quei fenomeni, tutt'ora attuali, quali clientelismo e corruzione. In tal modo il militarismo ha condizionato negativamente la formazione degli Stati nazionali, così come si profilavano in Occidente. I sistemi politici che si andavano formando si basavano su istituzioni aliene, impiantate emulando i processi occidentali e finirono con l'essere permeati da un autoritarismo di stampo militare. Sorse così il fenomeno populista dei "caudillos" o caudillismo, vero responsabile dell'endemico male nelle future vicende politiche delle nazioni del subcontinente. Gli eserciti e i caudillos nascono proprio con gli Stati nazionali, in quanto la società civile era debole e marginalizzata. Il caudillo era un capo militare o politico autoritario con personalità carismatica, che utilizzava demagogicamente fantasiose promesse di riforme per guadagnare consenso, avvalendosi del culto della personalità. Generosi o crudeli, intelligenti o rozzi, erano al tempo stesso popolari e populisti. I caudillos non provenivano solo dall'élite creola ma anche dai ceti sociali umili e non sempre sono giunti al potere con la forza ma, in alcuni casi, con processi democratici, cercando poi di instaurare un regime dittoriale (Chavez, Noriega e Maduro). Il caudillismo non si è scontrato con la Chiesa cattolica, che nella storia latino-americana ha svolto un ruolo primario. I protagonisti della Chiesa in America Latina sono stati i gesuiti. Instauratisi soprattutto nelle missioni del Paraguay, hanno subito l'espulsione borbonica, si sono scontrati con il liberalismo e sono risorti proprio coi populismi. Il filo gesuita è il guardiano di una visione del mondo che impregna l'universo morale e materiale dell'America Latina. Peronismo, castrismo, chavismo: i più potenti populismi latini sono uniti da quel filo. Il "socialismo

del XXI secolo" esibito da ogni governo progressista non comprende, infatti, il concetto di laicità.

I militari, dopo le guerre di indipendenza, tornarono presto sul campo di battaglia in occasione di diversi conflitti frontalieri. Gli avversari non erano più i colonizzatori ma gli Stati vicini, per dispute su confini tracciati all'epoca coloniale. Come conseguenza si accentuò il fenomeno del nazionalismo o sovranismo. I militari poterono affermarsi ancora una volta come i salvatori della patria. In tale clima, anche chi diffidava dei militari li temeva, motivo che spiega la loro longevità al potere. Negli ultimi decenni dell'Ottocento, si tentò di voltare pagina, ma ciò non sfociò nell'allontanamento dal potere degli eserciti bensì li rese indispensabili al funzionamento del governo e lo sono tutt'ora (Cuba, Venezuela, Nicaragua). La regione venne così condannata a un sottosviluppo politico, manifestatosi nei numerosi "golpes" (ad eccezione del Messico), attuati da militari nei riguardi di chi non scendeva a patti con loro. Ne è scaturita una singolare condivisione del potere tra politici e militari, che ha indebolito il potere discrezionale dell'autorità civile. Si costruirono pertanto alleanze, con l'inevitabile inclusione dei militari, per arrivare a un nuovo ordine e due fattori ne determinarono la natura. Innanzitutto, vi era il ruolo dell'America Latina nell'economia mondiale come esportatrice di materie prime. Non solo prodotti agricoli (in primis cereali) ma anche una vasta ricchezza mineraria e naturale che si estende dal Messico fino alla Patagonia. Infatti, l'opera di conquista e colonizzazione da parte della Spagna fu motivata soprattutto dal ricavo di metalli preziosi. Da allora si è instaurato un modello politico economico che fomenta le attività di estrazione delle risorse naturali per venderle sul mercato internazionale. Attualmente Centro e Sud America ricevono i maggiori investimenti al mondo per lo sfruttamento di risorse naturali. Con poche eccezioni, le miniere sono ormai ovunque di proprietà di imprese multinazionali. Il primo finanziatore è il Canada, seguito da Regno Unito e il capitale cinese è in forte crescita nel settore. Nella regione vi sono i maggiori produttori

mondiali di rame, argento e litio. Tali primati fanno dell'America Latina l'area con più riconosciuti conflitti socio ambientali legati allo sfruttamento minerario. Questo anche perché vi è un aumento non solo nella criminalizzazione e repressione delle proteste contro tali attività, ma anche delle minacce, violenze e uccisioni contro gli attivisti ambientali nel continente. In secondo luogo, restava la sottomissione locale delle masse contadine, dei minatori e dei lavoratori urbani poveri (principalmente di origine indigena e africana) ai gruppi che avevano rimpiazzato gli iberici in quanto dominatori: i proprietari terrieri e in seguito gli emissari delle multinazionali, che hanno continuato la politica di sfruttamento della mano d'opera a basso costo dei loro predecessori. Il nuovo ordine fu, dunque, ancora una volta di stampo coloniale. In quest'ottica, si è sviluppato ulteriormente il fenomeno di accaparramento delle terre indigene. Così i nativi iniziarono a creare movimenti per recuperare le loro terre, chiedendo una riforma agraria. Di conseguenza, la questione della redistribuzione della terra ha segnato indelebilmente le vicende di nazioni intere, soprattutto quelle con alti tassi di popolazione indigena. La mancanza di meccanismi per risolvere le crisi politiche e la consuetudine dell'intervenzionismo militare sono poi risultati i grandi ostacoli alla democrazia latino-americana. Autoritarismo, povertà, disuguaglianza così trovano una spiegazione nelle vicende continentali.

Non c'è, quindi, da meravigliarsi se questa travagliata storia ripropone a volte leader con la caratura populista latina ereditata dai

caudillos, come oggi Milei. Nessuno al momento può immaginare quale effettivamente sarà la sua politica, avendo ridimensionato alcune promesse elettorali. In linea con i suoi predecessori cercherà un consenso: però non ha una Evita, né soldi da dare e questo lo sa. Al suo insediamento ha annunciato misure shock per uscire dalla crisi (come svalutazione del 50% del pesos e drastici tagli alla spesa pubblica), che già hanno sollevato proteste. Circa cento anni fa, l'Argentina era uno dei Paesi più ricchi del mondo, oggi è quello che ha dichiarato più default e il principale debitore del FMI. Uno dei fattori all'origine delle croniche difficoltà economiche dell'Argentina è la sua incapacità di adattarsi al cambiamento dei tempi. Il Paese non ha mai saputo modernizzarsi e industrializzarsi in modo da diventare competitivo sul mercato internazionale. Inoltre, si susseguono alla Casa Rosada una serie di governi, anche dello stesso segno politico, che continuano a ribaltare sempre la politica economica. A periodi di generosissime ed economicamente insostenibili politiche sociali seguono fasi di rigida austerità che colpiscono duramente la fascia più povera della popolazione, la quale ciclicamente deve rinunciare a sussidi e benefici garantiti dai governi precedenti. La crisi del 2001 ha certamente rappresentato un "unicum", ma non deve essere letta come un caso atipico. A Buenos Aires le crisi economiche sono da vedere come un insieme, da cui l'Argentina non è mai riuscita a uscirne.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

Prospettive dello sviluppo delle relazioni tra Cina e Stati Uniti dopo l'incontro Biden - Xi

1. In una situazione di crescente tensione internazionale è legittimo interrogarsi sulle prospettive delle relazioni sino-americane, mai state così cattive da qualche anno a questa parte. Prima la presidenza Trump con il suo duro neo protezionismo, poi quella Biden con la presa di posizione contro Russia ed i suoi alleati e amici, dopo l'aggressione all'Ucraina. Ci si chiede se l'incontro avvenuto il 15 novembre scorso, nella tenuta di Filoli, a sud di San Francisco, tra il Presidente americano Joe Biden e quello cinese Xi Jinping possa aver aperto nuove prospettive in campo internazionale ed in particolare nelle relazioni tra le due superpotenze. Va ricordato che il colloquio ha avuto luogo a margine del Vertice dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), è durato quattro ore e ha coinvolto nutriti delegati da entrambe le parti, a riprova della volontà di fare concreti passi in avanti in tema di rapporti bilaterali. L'ultima volta che i due Presidenti si erano incontrati era stato al G 20 di Bali, il 15 novembre 2022, esattamente un anno prima.

Quello che è successo dopo appare per il momento confermare i giudizi positivi emersi all'epoca dell'incontro. Indicative a tale riguardo le dichiarazioni dell'Ammiraglio John Aquilino, Comandante della flotta americana dell'Indo-Pacifico, secondo il quale dopo il Vertice sarebbero cessate le "manovre pericolose" dell'aeronautica militare cinese. Secondo lo stesso Aquilino, negli ultimi due anni, si sarebbero registrate ben 180 di queste manovre nei confronti degli Stati Uniti. Tutto resta però legato ad un tenue filo, alla luce di una situazione internazionale instabile ed in evoluzione a cominciare dalla guerra tra Hamas ed Israele.

L'intelligenza di Biden è stata quella di incontrare Xi in uno dei momenti più

complicati e più densi di pericoli nelle relazioni tra i due Paesi, oltre che alla vigilia di elezioni presidenziali che si preannunciano combattute. Dopo il viaggio del Presidente Richard Nixon in Cina (1972) e la normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi (1979), i rapporti sino-americani si erano progressivamente consolidati. Lo stesso Xi, arrivato al potere nel 2012, aveva inizialmente continuato sulla strada dei suoi predecessori. Le cose sono peggiorate a partire dal secondo decennio di questo secolo in concomitanza con l'accresciuta potenza militare cinese e con le prime serie tensioni in campo commerciale. Il punto più basso è stato raggiunto con la visita a Taiwan della Speaker della Camera dei Rappresentanti Nancy Pelosi, nell'agosto 2022. Allora c'è stato persino chi ha temuto che si fosse vicini ad uno scontro aperto tra i due Paesi. Successivamente il clima non è migliorato anche per le posizioni assunte da Pechino sulla guerra in Ucraina.

2. L'incontro tra i due Presidenti è stato inaspettato. Cosa è emerso in concreto dai colloqui? Il comunicato emesso a suo tempo dalla Casa Bianca è piuttosto articolato. Si dirà che non c'è stato un comunicato congiunto, ma questo per certi versi potrebbe essere un vantaggio perché ha permesso un linguaggio più franco e meno paludato. L'importante è che ci sia stata una riapertura del dialogo tra i due Paesi.

In primo luogo, si è deciso di riprendere le consultazioni militari ad alto livello, sospese dopo la citata visita della Pelosi a Taiwan. Da parte americana il Capo del Pentagono, i Capi di Stato Maggiore ed i Comandanti della flotta del Pacifico parleranno con i loro omologhi cinesi. Lo scopo fin troppo evidente è quello di evitare incidenti, sempre possibili

in zone ad alto traffico di navi ed aerei militari, quali il Mar Cinese Meridionale e lo Stretto di Taiwan. Parimenti si è deciso di tenere aperto un canale di dialogo diretto tra i due Presidenti (crisi dei missili di Cuba del 1962 docet).

In secondo luogo, è emerso da parte cinese l'impegno nel controllare la produzione e l'esportazione di una droga sintetica, il fentanyl, e dei suoi elementi base. Ci si è altresì accordati sulla ripresa della collaborazione tra le rispettive polizie nella lotta al narco traffico. I componenti base di questa nuova droga sintetica, oltre ad essere utilizzati per altre droghe come la cocaina, finiscono in America latina da dove vengono esportati negli Stati Uniti una volta ottenuto il prodotto finito. C'è chi ha fatto dell'ironia, considerando questo dossier di poco conto. Invece si tratta di un problema molto sentito negli Stati Uniti, dove ogni anno muoiono circa 110.000 persone a causa di droghe sintetiche, due terzi delle quali causate dal fentanyl. Nella fascia di età 18-49 anni muoiono più persone per il fentanyl che in incidenti di auto o per cause violente. Questo senza contare l'enorme costo sociale ed economico causato dall'uso di questa droga. L'accordo è importante per Washington anche per un altro motivo. La cooperazione nel campo della lotta al narco traffico con il Messico va tutt'altro che bene, di qui l'esigenza di arrivare ad una intesa con Pechino.

In terzo luogo, si è deciso di tenere colloqui a livello di esperti sull'impiego dell'intelligenza artificiale (IA). Un settore delicato che suscita le gelosie di entrambi i Paesi, ma estremamente importante se si pensa solo all'impiego dell'IA nel settore degli armamenti ed in particolare in quello del comando e controllo per quanto riguarda le armi nucleari. Un settore nel quale servono principii condivisi e dialogo.

Tutt'altro che irrilevante poi l'impegno a sviluppare gli scambi nel campo dell'istruzione (sono molto diminuiti negli ultimi anni gli studenti cinesi nelle università americane il che fra l'altro ha sollevato interrogativi sulla competitività di queste ultime rispetto a quelle cinesi), culturale,

dello sport e degli affari e quello volto ad incrementare i voli commerciali diretti tra i due Paesi (scesi da 340 prima della pandemia ai settanta attuali). Si tratta di esigenze condivise, molto sentite dal mondo imprenditoriale ed universitario americano. Non a caso ha avuto un grande successo il pranzo degli imprenditori americani per Xi Jinping (si è pagato fino 40.000 dollari a persona), dove il leader cinese è stato a lungo applaudito. In questa occasione il Presidente cinese è stato molto attento a gettare acqua sul fuoco: "La Cina non vuole una guerra né fredda né calda".

Più in generale il comunicato della Casa Bianca, nel ribadire il mutuo impegno al rispetto della Carta delle Nazioni Unite (neanche questo scontato di questi tempi), elenca tutta una serie di campi per quanto riguarda i seguiti dei colloqui, e precisamente in campo commerciale, economico-finanziario, dell'Asia-Pacifico, del controllo degli armamenti e della non proliferazione, marittimo, dell'agricoltura, della disabilità.

Una riflessione a parte merita l'ambiente, trattandosi in questo caso dei due maggiori inquinatori a livello mondiale: la Cina emette il 28% del CO₂ globale e gli Stati Uniti il 14%. Il comunicato dell'Ambasciata americana a Pechino, nel fare riferimento ai precedenti incontri dei rispettivi inviati speciali sul clima, ha sottolineato l'impegno dei due Paesi a lavorare insieme per il successo della COP 28 di Dubai, che si è tenuta un paio settimane dopo l'incontro tra i due Presidenti. In effetti, John Kerry ed il suo omologo cinese Xie Zhenhua, dopo essersi incontrati a Pechino (16-19 luglio 2023), si sono visti a Sunnylands, in California (4-7 novembre 2023) poco prima dell'incontro tra i rispettivi Presidenti. Il "Sunnylands Statement on Enhancing Cooperation to Address the Climate Crisis", rilasciato dal Dipartimento di Stato, è molto dettagliato sulle decisioni che i due Stati avrebbero preso. Vale la pena ricordare: l'impegno alla realizzazione di quanto previsto dalla UNFCCC e dal Protocollo di Parigi, tenendo conto delle differenti responsabilità e capacità di ciascuno. E' stato stabilito di rendere operativo il gruppo di lavoro per la riduzione

delle emissioni, incluso lo scambio di tecnologie ed esperienze e la realizzazione di progetti comuni. Si è parlato di triplicare la produzione di energie rinnovabili riducendo l'uso del carbone, del petrolio e del gas. E' stato fatto riferimento al risparmio energetico, all'economia circolare, alla lotta all'inquinamento da plastica incluso quello marino, persino alla deforestazione. Elemento innovativo è l'accenno alla "cooperazione subnazionale" tra Stati Uniti e Cina attraverso i rispettivi Stati, provincie e città. Avendo a mente le diverse strutture statali ed amministrative dei due Paesi, non è cosa da poco.

Comunque sia l'impressione è che anche in campo ambientale i due Paesi abbiano voluto dare seguito agli impegni presi. Lo si è visto alla COP 28 di Dubai. Se per la prima volta i combustibili fossili, dei quali sia Cina che Stati Uniti fanno grande uso, sono entrati nell'accordo finale, è anche merito di questi due Paesi. L'espressione usata "transitioning away" (allontanamento), sia pure meno forte del "phasing out" (eliminazione graduale), è già un passo in avanti. Non è un caso che l'americano John Kerry ed il suo omologo cinese Xie Zhenhua siano apparsi insieme alla conferenza stampa conclusiva e dopo aver ricordato Sunnylands si siano attribuiti il successo della conferenza.

3. Quali le ragioni alla base della svolta nei rapporti bilaterali tra Cina ed USA? Entrambi i Presidenti si trovano alle prese con una difficile congiuntura interna ed internazionale. Riguardo a quella interna, Biden deve affrontare a novembre le elezioni presidenziali che non lo vedono al momento avvantaggiato. Xi Jinping è alle prese con una riduzione del tasso di crescita dell'economia che potrebbe rivelarsi strutturale. Il divario tra le due economie, andato costantemente assottigliandosi da alcuni decenni a questa parte, potrebbe ora invertire la tendenza ed allargarsi, con una economia americana dinamica ed una cinese in fase calante. Preoccupa Pechino la disoccupazione giovanile, in gran parte intellettuale. A questo si aggiunge una eccessiva esposizione di alcune banche nel settore immobiliare. Si

tratta di difficoltà economiche che rischiano di aggravarsi a causa dell'aumento della tensione internazionale e del processo di deglobalizzazione e frammentazione dei mercati in atto. Sintomo di questa situazione è il calo degli investimenti americani (ma anche europei), che tendono a privilegiare Paesi meno problematici politicamente e dove il costo del lavoro è più competitivo che in Cina, come il Messico ed il Vietnam. Basta un dato: nel 2000 nessun Paese del bacino del Mediterraneo aveva salari più bassi della Cina. Oggi la situazione, per quanto riguarda il Mediterraneo meridionale, si è rovesciata ed un Paese come l'Egitto ha salari pari al 50% di quelli cinesi.

A complicare le cose c'è la politica internazionale. Da un lato, gli Stati Uniti si sono resi conto che non possono fare la guerra su più fronti (Ucraina, Indo-Pacifico, Palestina), dall'altro hanno bisogno della Cina, sia per contenere la Russia, sia per evitare una escalation regionale e per non trovarsi Pechino di traverso quando si tratterà di ricercare una soluzione al problema palestinese. In Medio Oriente contano gli ottimi rapporti di Pechino con Teheran, come pure l'efficace azione diplomatica di Pechino che ha portato alla normalizzazione delle relazioni tra Teheran e Riad, processo che a Washington non è dispiaciuto, almeno per quanto riguarda il risultato finale. Certamente gli Stati Uniti restano un rivale della Cina anche in Medio Oriente, ma sono state poste le premesse per disinnescare un clima di tensione permanente (che permane invece con la Russia).

La Cina da parte sua è interessata alla stabilità economica mondiale e vuole accreditarsi come potenza moderata. Secondo una linea seguita da alcuni decenni, non ha interesse ad appiattirsi sulle posizioni della Russia, per non parlare della Corea del Nord (altro tema sollevato da Biden nei colloqui). La Cina di oggi, a differenza dell'URSS, non vuole esportare il comunismo né vuole cavalcare movimenti di riscossa, come è stato il caso della "primavera araba" (diverso invece il discorso della Cina di Mao, che però era povera e quindi ininfluente). URSS e USA vivevano in due mondi separati: il commercio

tra i due Paesi era solo l'1% del loro commercio globale (oggi il 10% del commercio estero americano è con la Cina), né c'era il livello di scambi di studenti che c'è ora (90.000 cinesi hanno conseguito il dottorato negli Stati Uniti tra il 2001 ed il 2020). Infine, la Cina è pienamente integrata nell'economia mondiale, da temere il processo di deglobalizzazione in corso.

C'è un'ultima considerazione da fare. In un mondo multipolare o se vogliamo "apolare" come lo ha definito Marco Minniti, dove appare arduo vedere le sembianze di un nuovo ordine internazionale, Biden e Xi hanno capito che esiste un reciproco interesse a cooperare o comunque a non vivere in uno stato di tensione permanente, e questo, pur restando "in competizione", come ha ammesso il Presidente americano. Vedremo cosa ci riserverà il futuro. Per il momento l'impressione è che Biden e Xi siano apparsi consapevoli che sfide globali come quella passata della pandemia e l'ambiente vadano affrontate insieme (sembrano lontanissimi i tempi quando la Cina veniva accusata di non aver contenuto il covid o addirittura di averlo sviluppato).

4. Tirando le somme, aver riaperto il dialogo dopo anni di incomunicabilità è sicuramente un fatto positivo. Lo è ancor più se si è riusciti a fermare una spirale di tensione crescente: "Il pianeta terra è grande abbastanza per due Paesi" ha detto enfaticamente Xi. Certo, tra le due superpotenze rimangono divisioni, a cominciare da Taiwan. Biden ha ribadito la linea della "One China policy", mentre Xi ha dichiarato di essere impegnato nella riunificazione pacifica della Cina (anche se ha mantenuto la spada di Damocle della non esclusione a priori nell'uso della forza). E nel discorso di fine anno Xi ha ribadito di ritenere "inevitabile" la riunificazione.

Per quanto riguarda l'Ucraina, la grande scommessa è se Washington riuscirà nell'intento di frenare la tendenza al riavvicinamento Cina-Russia. Neanche a farlo apposta, pochi giorni prima della scomparsa

di Henry Kissinger sembra essere tornati alla politica di apertura di Nixon verso Pechino.

C'è l'incognita Russia. Mosca è isolata ed anche in Medio Oriente sembra assente. Il fatto che la Russia sia isolata potrebbe essere un fatto positivo, ma non ne sarei così sicuro: spesso quando si è messi nell'angolo - non importa se per colpa nostra od altrui - si è portati a prendere le decisioni peggiori o quantomeno affrettate. Mi chiedo se non si possa ipotizzare, fermo restando il sostegno occidentale all'Ucraina aggredita, una riapertura del dialogo con la Russia fuori dall'Europa, dove potrebbero esservi convergenze reciprocamente vantaggiose (il Medio Oriente e la lotta al terrorismo islamico potrebbe essere una di queste).

Cina e Russia appaiono divise per quanto riguarda le prossime elezioni presidenziali americane con Mosca che ha sempre guardato a Trump e Pechino che si fida di più di un Presidente, se non altro maggiormente prevedibile e più pragmatico come Biden. Forse anche questo spiega il desiderio cinese di riavviare il dialogo con Washington prima della scadenza del mandato di Biden.

Si tratterà di vedere come evolveranno i rapporti tra le due superpotenze. Un banco di prova sarà il Medio Oriente. Questo è ancora più vero se Biden, una volta terminate le operazioni militari a Gaza, insisterà come sembra sulla "soluzione dei due Stati". Qui la Cina potrebbe venire in aiuto con il suo peso politico, la sua potenza economica e finanziaria (si pensi solo alla ricostruzione), la credibilità conquistata nel mondo arabo (mentre gli americani l'hanno persa dopo la seconda invasione dell'Iraq).

Certamente la Cina cercherà di essere, in competizione con l'India, capofila dei BRICS - dei quali fanno ora parte anche l'Arabia Saudita e l'Iran - e soprattutto del cosiddetto "Global South". L'importante è che Pechino abbia capito che non può fare a meno di Washington. In questo il Presidente Biden si è rivelato un'ottima sponda.

Giuseppe Morabito

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

L'incognita Taiwan

L'esito non scontato delle elezioni presidenziali e legislative svoltesi a Taiwan il 13 gennaio non scioglie i dubbi sul futuro dell'isola.

Con un'affluenza alle urne del 71,9% dei 19,3 milioni di aventi diritto, i taiwanesi hanno scelto il candidato del Partito Democratico Progressista (DPP), Lai Ching-te, già Vice-Presidente nel precedente esecutivo, per ricoprire la più alta carica di governo. Lai si è assicurato il 40,2% delle preferenze con un solido vantaggio di 900.000 voti sul diretto concorrente, Hou Yu-ih, espressione a sua volta del Kuomintang (KMT) che ha ottenuto il 33,38% dei suffragi. È migliorato, rispetto al 2020, il risultato del Partito Popolare Taiwanese (TPP), fondato nel 2019 dall'allora Sindaco della capitale, Ko Wen-je, che ha raccolto sabato il 26,34% dei voti. Proclamatosi erede del primo movimento politico endogeno che a partire dal 1927 si oppose all'occupazione giapponese di Taiwan sancita dal trattato di Shimonoseki al termine della prima guerra sino-giapponese, il TPP è andato ad occupare una posizione intermedia tra le due principali formazioni taiwanesi lasciando addirittura ai propri iscritti la possibilità di aderire anche ad altri partiti (opzione peraltro raccolta di pochi) e distinguendosi per l'accento posto nel proprio programma, da un lato, sulla trasparenza e sulla lotta alla corruzione che ha interessato entrambi gli schieramenti maggiori e, dall'altro, sul tema dei rapporti con la Cina vista come un interlocutore imprescindibile con cui occorre trovare un *modus vivendi* per evitare lo scontro. Ostile alle posizioni radicali dei pro-indipendenza e dei pro-unificazione, che a giudizio di Ko non rappresentano i veri interessi dei cittadini, ma costituiscono semplificazioni estremistiche da propaganda elettorale, il TPP si è proposto come vero interprete della volontà popolare interessata soprattutto al mantenimento dello

stile di vita conquistato negli ultimi decenni e si è “colorato di bianco”, nella caratteristica rappresentazione cromatica del panorama politico locale, per distinguersi “verdi” del DPP e dai “blu” del KMT. Come noto, il DPP fu il primo movimento politico che nel 1986 sfidò il sistema monopartitico instaurato dal Kuomintang promuovendo l'affermazione dell'identità separata dalla Cina. Collocato nell'area ideologica liberale e orientato al perseguimento dell'indipendenza formale e definitiva dalla Repubblica Popolare Cinese, il partito ha attirato la ferma condanna di Pechino che continua a minacciare l'uso della forza per riportare la “provincia ribelle” sotto la propria sovranità e completare il processo di riunificazione già realizzato con Macao e Hong Kong. Le vicende nell'ex-colonia britannica hanno però portato ad un ridimensionamento della politica filo-cinese propria del KMT che dal 2000 si è alternato al potere con il DPP.

Una prima analisi del voto mette in evidenza diversi fattori che sembrano aver avuto un impatto decisivo sull'orientamento dei cittadini.

La buona affermazione del TPP, che ha alterato la dinamica bipolare tra il KMT e il DPP propria dei primi decenni di vita della giovane democrazia taiwanese, pare ispirata dalla posizione evasiva del partito sulla questione cruciale delle relazioni con la RPC. Secondo autorevoli osservatori locali, il TPP incarnerebbe la propensione all'ambiguità della maggioranza della popolazione ormai chiaramente consapevole, da un lato, che non esistono le condizioni per il rispetto di un accettabile livello di autonomia politica nel contesto di una piena e definitiva riunificazione e, dall'altro, che sulla sorte dell'isola giocano un ruolo preponderante le relazioni tra Washington e Pechino. Pur non vincendo le elezioni, il candidato del TPP, Ko, è riuscito a migliorare sensibilmente la

performance del proprio partito proponendo un’alternativa equilibrata tra le posizioni dei concorrenti.

Il DPP, che annovera tra i propri esponenti i più accesi sostenitori di una formale dichiarazione di indipendenza e che, per questo motivo, era stato dato come perdente prima delle elezioni, ha evidentemente saputo sfruttare a proprio vantaggio le intimidazioni di Pechino che si sono accentuate negli ultimi tempi non soltanto sul piano verbale, ma anche attraverso azioni militari dimostrative nel quadro del crescente contrasto con gli Stati Uniti vincolati dal Taiwan Defense Act che fu emanato nel 1979 insieme al riconoscimento formale della Repubblica Popolare Cinese. In sostanza, è del tutto verosimile che le forti pressioni e la pesante campagna di disinformazione promossa dai cinesi abbiano giocato a favore del DPP. Va peraltro osservato che il nuovo Presidente, Lai, ha notevolmente attenuato la narrativa sulla *vexata quaestio* dei rapporti con la Cina, evocando la necessità di perseguire la protezione della pace piuttosto che insistere sulla protezione tout-court di Taiwan dalla RPC.

Il KMT, dal canto suo, ha dovuto riaffermare durante la campagna elettorale la linea dei “tre no” - all’unificazione, all’indipendenza e al confronto militare - per non essere etichettato come la quinta colonna del Partito Comunista Cinese in quella che viene considerata come una delle poche democrazie asiatiche compiute. Tra i motivi che potrebbero aver danneggiato la candidatura di Hou Yu-ih viene evocato, insieme al sostegno espresso in suo favore dalla Cina, il profilo personale di ex ufficiale di pubblica sicurezza al tempo in cui vigeva ancora la legge marziale con le pesanti responsabilità che gli vengono addebitate nella repressione dei contestatori del regime dell’epoca.

Sul piano internazionale, si è fatta immediatamente sentire la voce di Pechino che ha ribadito di non tollerare attività separatiste e di considerare irrinunciabile l’obiettivo della riunificazione. Il portavoce del governo cinese ha protestato con il Giappone per le congratulazioni formulate al

Presidente eletto ed ha condannato l’analoga posizione americana. In realtà, pur manifestando soddisfazione per la tenuta di elezioni libere e trasparenti, il Presidente Biden ha chiaramente affermato che Washington non sosterrà l’indipendenza de facto dell’isola e cristallizzata dal Consenso del 1992 che consiste essenzialmente nel metter da parte la disputa di principio per concentrarsi sulla cooperazione possibile. Peraltro, nessun riferimento è stato fatto nei commenti statunitensi a quanto accadrebbe se, pur in assenza di provocatorie dichiarazioni di indipendenza da parte di Taipei, l’isola fosse attaccata dall’altra sponda degli Stretti. Cauta anche la posizione espressa dall’Alto Rappresentante dell’UE per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Joseph Borrell, che ha lodato l’esercizio democratico svolto a Taiwan, ma ha confermato che l’Unione si oppone a qualsiasi tentativo unilaterale di modificare lo *status quo*. L’Italia, dal canto suo, ha espresso apprezzamento per lo svolgimento pacifico di elezioni democratiche, ha ribadito la propria adesione alla “One China Policy”, ha dichiarato il proprio interesse a rafforzare le relazioni economico-commerciali e culturali con Taiwan ed ha auspicato “che lo *status quo* sia preservato tramite un dialogo costruttivo e pacifico”. Interessanti sono poi state le reazioni di Teheran che ha riaffermato il diritto della Cina a difendere, insieme all’integrità territoriale, la propria sovranità nazionale. Bisognerà forse attendere il discorso di insediamento del nuovo Presidente, il 20 maggio prossimo, per ulteriori reazioni da parte cinese.

Sul piano interno, la vittoria di Lai non è priva di incognite perché il suo partito non ha ottenuto la maggioranza nello Yuan Legislativo, ossia in Parlamento. Il DPP ha infatti registrato un forte calo dei propri eletti passati dai 61 della precedente legislatura a 51, mentre i rappresentati del KMT sono passati da 38 a 52 e il TPP, che potrebbe diventare l’ago della bilancia, ne ha conquistati 8 per effetto delle legge elettorale vigente. Restano poco significativi ai fini della governabilità i due seggi assegnati a dei candidati indipendenti. In questo contesto, è

possibile che l'equilibrio instabile creatosi tra i due poteri legislativo ed esecutivo, con una netta tendenza alla moderazione della maggioranza dei parlamentari comunque schierati, scoraggi misure drastiche da parte cinese.

D'altro canto l'impressione che si trae dalle dichiarazioni di voto degli elettori, soprattutto più giovani, è che la popolazione sia impensierita dai dati socio-economici e si aspetti, innanzitutto, la protezione del vantaggio comparato ottenuto nel settore dei semiconduttori, l'unico tema strategico su cui Taiwan può fare autonomo affidamento. Sebbene rallentate dalle sanzioni, le esportazioni verso la Cina costituiscono infatti una voce importante del PIL dell'isola. E tuttavia la catena degli approvvigionamenti è entrata in difficoltà con particolare riferimento alle terre rare, obiettivo di una campagna di acquisizioni a tappeto da parte cinese. Inoltre, si teme che l'espansione all'estero delle grandi imprese del comparto trasferisca competenze e si risolva in un vulnus per il primato taiwanese. Attualmente il 60% della produzione mondiale di microchip è saldamente in mano alle tre principali aziende di Taiwan: la TSMC, i cui prodotti si calcola che vengono utilizzati ogni giorno da oltre miliardi e mezzo di persone

nel mondo tra automobili, computer, apparecchi medicali, aerei e quant'altro, la *Powerchip*, che si mantiene prudentemente favorevole al commercio con la Cina, e la UMC che, al contrario, ha lanciato un'iniziativa di sostegno dell'addestramento militare per potenziare le capacità difensive di Taipei. Rispondendo pragmaticamente alla sfida del mercato, si sta comunque delineando una tendenza al rafforzamento degli investimenti sul territorio taiwanese per favorire la ricerca e lo sviluppo della nuova tecnologia dei microchip a fotonica di silicio destinati ad aumentare potenza di calcolo ed efficienza energetica per l'Intelligenza Artificiale.

Non è facile prevedere il futuro per l'isola di Taiwan che dipende da equilibri più grandi di lei. C'è da sperare nella moderazione di tutti gli attori coinvolti e da nutrire fiducia nel pragmatismo e nella lungimiranza della leadership cinese che non ha alcun interesse a provocare la destabilizzazione dell'area e del mondo. Come ha dichiarato il neo-Presidente Lai: "la pace non ha prezzo e la guerra non ha vincitori".

Una sana ambiguità resta al momento l'unica via per evitare di aggiungere un nuovo teatro di crisi al disastrato quadro geopolitico globale.

Maria Assunta Accili

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

Il mondo islamico e i conflitti mediorientali

L'accelerazione impressa alla conflittualità in Medio Oriente dall'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre scorso e dai suoi seguiti sta scuotendo il mondo arabo e più ampiamente l'intero mondo islamico. La durezza della inevitabile reazione israeliana ha prodotto come era previsto un compattamento nelle dichiarazioni e nei voti nelle istituzioni internazionali di praticamente tutti i Governi dei paesi appartenenti all'Organizzazione della Conferenza Islamica. Le piazze si sono agitate ma in misura minore di quello che Hamas voleva. Ma dietro le dichiarazioni e i voti dei Governi, che comunque devono tenere conto della solidarietà diffusa nei confronti dei palestinesi e della generale ostilità verso Israele, la realtà è più complessa.

1. La maggioranza dei paesi arabi, che avevano a lungo rifiutato la soluzione dei due Stati, e quindi il riconoscimento di Israele, stabilita dalla risoluzione 181 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1947, la ha alla fine accettata dopo che il principio, rimesso sul tavolo dalla Dichiarazione di Venezia dei Capi di Stato e di Governo della Comunità Economica Europea del 1980, era contenuto negli accordi di Oslo e nelle successive interlocuzioni di Barak e Peres con Arafat anche dopo l'assassinio di Rabin nel 1995, vanificata dalla politica degli insediamenti e dalle esitazioni dell'OLP. Su iniziativa dell'Arabia Saudita la Lega Araba aveva poi proposto con la dichiarazione di Beirut del 2002 il suo piano basato sulla costituzione dello Stato palestinese entro i confini del 1967, subordinando a questo il riconoscimento di Israele.

Sta di fatto che dalla causa palestinese il mondo islamico nel suo complesso, con tutte le sue diversità e rivalità interne, ha dimostrato nel corso di decenni di non potersi discostare, costituendo questa spesso l'unico fattore sul

quale compattarsi. Come correlarsi rispetto ad essa dipende tuttavia dagli specifici interessi di ciascuno degli attori nel quadro della loro evoluzione storica e di quella dei contesti regionali e globali.

Ma se la questione palestinese appare come quella che più unisce il mondo islamico e costituisce un fattore sempre presente, seppure con intensità diverse, nella retorica di un'area geografica, religiosa e culturale che va dal Marocco all'Indonesia, dall'Asia Centrale al Mozambico, le ragioni di conflitto nel suo epicentro nel Medio Oriente sono in larga parte dovute alle complesse relazioni fra i tre maggiori attori regionali: l'Arabia Saudita, l'Iran e la Turchia ai quali va aggiunto l'Egitto. Questi paesi hanno nature e storie diverse.

L'Arabia Saudita ha una statualità da meno di un secolo, quando un aggregato di tribù nomadi in conflitto tra loro è stato precariamente unificato dalla dinastia dei Saud che aveva espulso quella degli Hashemiti dal controllo dei luoghi santi di Mecca e Medina. Gli Hashemiti avevano guidato la rivolta degli arabi contro l'Impero Ottomano con il sostegno britannico durante la prima guerra mondiale. Era peraltro da lì che nel VII secolo era partita la grande offensiva araba nel nome dell'Islam che in alcuni decenni aveva portato all'islamizzazione di tutto il Medio Oriente e del Nord Africa e da lì da un lato verso l'Asia Centrale e Meridionale e dall'altro verso la penisola iberica e la Sicilia. In questa offensiva Medio Oriente e Nord Africa furono "arabizzati", nel senso che i conquistatori arabi si sovrapposero alle popolazioni locali e poi si fusero con esse come avevano fatto poco prima e più o meno contemporaneamente le tribù germaniche in Europa. La dinastia degli Omayyadi dominò il mondo così conquistato con il Califffato stabilito a Damasco seguita da quella degli Abassidi a Baghdad, ove contemporaneamente a quanto accadeva in

Andalusia fioriva la civiltà islamica in tutti i campi mentre l'Europa cristiana occidentale arretrava nei secoli bui prima di un lento riscatto che l'avrebbe poi portata al suo dominio politico, economico, militare e culturale sul mondo islamico.

Nei secoli fiorenti della civiltà islamica la penisola arabica mantenne la sua rilevanza sul piano religioso a causa dei luoghi santi ma divenne marginale sul piano politico. La sua importanza, come l'aumento di quella del resto del Medio Oriente, si ripresentò dopo la prima guerra mondiale a causa della scoperta delle sue risorse petrolifere quando il petrolio si affiancava e poi si sostituiva progressivamente al carbone quale principale fonte di energia nella seconda fase della rivoluzione industriale basata sul motore a combustione interna e sulla petrochimica.

Il Regno Saudita, la cui tribù dominante aveva abbracciato fin dal XVIII secolo la versione wahabita estremista dell'Islam, diventava oggetto dell'interesse delle società petrolifere soprattutto americane e con gli Stati Uniti stabiliva il patto secondo cui alla garanzia dell'estrazione e dell'esportazione di petrolio si accompagnava la garanzia americana alla sicurezza del paese e della dinastia regnante. L'Arabia Saudita, malgrado il suo formale non allineamento, divenne così parte del sistema di sicurezza occidentale nel quadro della guerra fredda contrastando, anche attraverso il sostegno a movimenti religiosi radicali sunniti, i regimi repubblicani e di stampo socialista, ugualmente non allineati ma con sponde e collegamenti con l'Unione Sovietica, affermatasi nel Medio Oriente e in Nord Africa negli anni 50 e 60 del secolo scorso. Tale funzione di contrasto, con gli stessi strumenti e con una progressivamente accresciuta capacità militare sostenuta dagli Stati Uniti, è stata poi svolta nei confronti dell'espansionismo sciita iraniano dopo la rivoluzione del 1979.

Grazie ad una sempre crescente rendita petrolifera l'Arabia Saudita è diventata un attore finanziario di primo piano sul piano globale investendo ovunque in attività sia ad alto rendimento che dirette a rafforzarne l'immagine come ad esempio nel calcio e in grandi eventi sportivi ed espositivi, anticipata

da altri paesi ricchi in idrocarburi del Golfo. Ed anche in armamenti, considerato che l'Arabia Saudita ne è il secondo importatore nel mondo dopo l'India. Il Principe ereditario Mohamed bin Salman ha voluto dare una svolta all'immagine del paese con misure che stanno incidendo anche sulla sua natura. Le strette regole della Sharia di obbedienza wahabita sono state allentate in materia di genere e di costumi, con resistenze degli ambienti conservatori che sono state reppresse. Anche se siamo ancora ben lontani da condizioni di parità, l'empowerment femminile ha fatto progressi nella pubblica amministrazione, negli affari e nell'accademia. Ma questo senza fare alcuna concessione sul piano della democrazia, e molto poche in materia di diritti umani. È comunque evidente la volontà di affermarsi come potenza egemone nella regione e in quelle limitrofe, dal Corno d'Africa all'Asia Meridionale ove deve tenere conto degli interessi e delle assertività degli altri principali attori regionali e globali.

Anche in considerazione del percepito minore interesse degli Stati Uniti, prima degli eventi del 7 ottobre, ad impegnarsi concretamente in Medio Oriente per ragioni inerenti alla loro minore dipendenza energetica dalla regione e alla accresciuta attenzione all'Indo-Pacifico, l'Arabia Saudita ha sviluppato rapporti in varie direzioni: dalla Russia, con la quale condivide, in competizione o in collaborazione a seconda delle circostanze, la posizione al vertice dei primi produttori mondiali di greggio, alla Cina, diventata assieme all'India il principale destinatario delle sue esportazioni di petrolio e che assieme ad Iraq e Oman ha mediato il ristabilimento delle sue relazioni con l'Iran. Il Regno ha chiesto di unirsi ai BRICS assieme ad altri.

2. Nella sua proiezione di potenza regionale, da salvaguardare in un contesto globale, l'Arabia Saudita si trova di fronte in primo luogo l'Iran che differentemente da lei ha una statualità imperiale millenaria. Dall'antico impero persiano, destrutturato da Alessandro Magno, ai partì, ai sassanidi, ai safavidi che nel XVII secolo abbracciarono lo scisma sciita, nato mille anni prima da una

disputa sulla successione di Maometto, tutte queste successive versioni della Persia si sono scontrate con chi ostacolava la loro aspirazione ad estendersi ad est: i greci, i romani, i bizantini, gli ottomani.

Nei secoli successivi, nei quali a partire dal XVIII secolo e soprattutto dopo la rivoluzione industriale con i suoi effetti moltiplicativi del potere militare, le potenze europee e la Russia avevano sottoposto al loro dominio praticamente tutto il mondo islamico, un Iran fragilizzato e indebolito al suo interno, formalmente indipendente, si è trovato ad essere oggetto delle egemonie in competizione tra loro del Regno Unito e della Russia, composte all'inizio del novecento e durante la seconda guerra mondiale per fare fronte alla Germania prima guglielmina e poi nazista.

Come nella Penisola arabica e in Mesopotamia la sete di idrocarburi aveva portato in Iran società petrolifere occidentali, qui in particolare britanniche, che avevano stretto un patto con la recentissima dinastia dei Palhavi insediatisi nei primi anni 20 con un colpo di Stato che si proponeva di modernizzare il paese. Nel secondo dopoguerra anche l'Iran diventava parte del sistema occidentale di contenimento dell'Unione Sovietica sul suo fianco meridionale. Ma le modalità di gestione della presenza petrolifera del Regno Unito, non disponibile a concessioni e compartecipazioni analoghe a quelle concordate dagli americani in Arabia Saudita (o dall'ENI di Mattei ovunque), furono anche tra le cause del colpo di Stato contro il Governo nazionalista e progressista di Mossadeq nel 1953, contribuendo con la successiva repressione alla crescita della composita opposizione contro lo Scià che portò alla rivoluzione del 1979 egemonizzata dal clero sciita guidato dall'Ayatollah Khomeini.

La Repubblica islamica avviò subito una politica di esportazione della rivoluzione sciita nel mondo musulmano incontrandovi le ostilità che abbiamo già visto e che dalle Monarchie sunnite si estese anche ai regimi castrensi nati nei decenni precedenti che intanto si avvicinavano a partire dall'Egitto all'Occidente. Essa si caratterizzò inoltre da una radicale opposizione ad ogni tipo di

rappporto con Israele del quale invocava e invoca senza mezzi termini la distruzione, e quindi all'ipotesi dei due Stati, accettata invece dall'OLP con gli accordi di Oslo e poi, come abbiamo visto, dalla Lega Araba nel 2002. L'Iran ha sostenuto movimenti islamisti sciiti come in Libano Amal e poi il più radicale Hezbollah diventato maggioritario con una sua componente armata, in Yemen gli Houthi, in Iraq Dawa e SCIRI che diventarono le componenti dominanti del Governo del paese con le elezioni dopo il rovesciamento di Saddam Hussein da parte di americani e britannici e che poi si divisero all'interno di ciascuno di essi proprio sull'intensità dei rapporti rispettivamente con l'Iran e con gli Stati Uniti e i suoi alleati,

Il contrasto da parte saudita e più in generale araba di questa espansione si è manifestato soprattutto in Iraq, ove il Regno e altri paesi del Golfo non hanno aderito alla richiesta americana di contribuire alla stabilizzazione del paese ed hanno invece, con una modifica di tale posizione soltanto negli ultimi anni, lasciato a lungo mano libera a gruppi jihadisti sunniti integrati da baathisti impegnati nell'opposizione armata al Governo a dominanza sciita sostenuto parallelamente e in competizione tra loro da Stati Uniti e Iran. Ed anche in Siria ove hanno sostenuto, qui assieme agli Stati Uniti, variegate forze operanti contro il regime di Assad a sua volta puntellato dall'Iran.

3. In tale quadro si colloca la Turchia, altro grande attore storico della regione. Come Bisanzio, l'Impero Ottomano si è per secoli opposto alle varie versioni dell'Impero persiano in Mesopotamia, nel Caucaso e in Asia Centrale, e dal XVIII secolo alla pressione russa dal nord. Dopo la sua liquidazione con la prima guerra mondiale, la Turchia kemalista si è soprattutto concentrata a consolidarsi come stato nazionale esclusivamente turco, in contrasto con il carattere multietnico dell'Impero Ottomano. Dopo la seconda guerra mondiale si è collocata nel campo occidentale di fronte alla minaccia sovietica e in ragione della volontà di integrarsi nell'economia europea. Ma con l'avvento al potere del partito islamista guidato da Recep

Erdogan ha cominciato a muoversi con una volontà egemonica nel mondo islamico pur rimanendo nella NATO che resta per lei un utile strumento di contro-assicurazione occidentale mentre persegue una politica definita neo-ottomana che urta gli altri grandi attori regionali ed in particolare i tre già esaminati oltre all'Egitto che dopo la breve parentesi del Governo dei Fratelli Musulmani, sostenuti da Erdogan, ha consolidato i suoi rapporti con l'Arabia Saudita. In tale sua politica infatti la Turchia utilizza anche, assieme al Qatar, proprio l'ampia galassia della Fratellanza Musulmana.

Gli interventi paralleli, ma diversi nelle loro finalità, di occidentali, arabi sunniti e sciiti, turchi, curdi e iraniani contro l'Isis, insediatisi tra il 2014 e il 2019 in ampi territori tra Siria e Iraq e frutto sfuggito di mano dell'azione di incauti apprendisti stregoni, hanno confermato se ve ne fosse stato bisogno le pulsioni egemoniche dei diversi attori, con la Turchia avente come priorità il contrasto sempre e ovunque ai curdi con la parziale eccezione di quelli iracheni.

4. Di fronte alla minaccia iraniana, dopo la controproducente opposizione all'accordo negoziato e concluso dai P5+Germania e UE sul controllo delle capacità nucleari iraniane, dal quale Trump si è ritirato facendo arrivare l'Iran alla soglia della produzione di ordigni nucleari e inserendo gravi rischi di proliferazione in tutta la regione, la politica dei paesi del Golfo è stata come noto diretta ad una intesa con Israele (gli accordi di Abramo) favorita dagli Stati Uniti e subordinata però dall'Arabia Saudita alla prospettiva dei due Stati. L'assalto di Hamas del 7 ottobre è stato diretto a farlo saltare, ma ha avuto anche la conseguenza di far compattare gli arabi su tale soluzione, sostenuta ora con dichiarata

determinazione da Stati Uniti e UE e osteggiata invece dallo stesso Hamas e dalla destra israeliana.

È evidente come in tutto questo lo *spoiler* sia l'Iran, verosimilmente d'intesa con la Russia, attraverso il sostegno ad Hezbollah, Hamas e Houthi. L'azione di questi ultimi nel Mar Rosso contro navi che vi transitano sta creando notevoli danni al commercio internazionale in termini di aumento dei costi e dei tempi di trasporto. È negativo per l'Occidente, per la Cina e per gli altri paesi asiatici. Chi la conduce e la sostiene ne subordina la cessazione a quella dei bombardamenti sempre più intensi di Israele su Gaza malgrado i pressanti appelli americani, europei e arabi, ribaditi anche dalla Corte Internazionale di giustizia, a risparmiare la popolazione civile.

Tra le maggiori potenze esterne è soprattutto la Russia che può essere interessata a promuovere e alimentare conflitti, nel Medio Oriente e altrove, per distogliere attenzioni e risorse all'Ucraina e ottenere l'avallo delle sue occupazioni. Resta l'interrogativo sulla Cina i cui interessi economici e di affermazione graduale e non cruenta della sua influenza globale dovrebbero spingerla ad operare, premendo sull'Iran, per una stabilizzazione sostenibile, convergente con l'analogo interesse occidentale, e soprattutto europeo. Ma specularmente potrebbe invece prevalere una volontà, di carattere squisitamente politico, di mettere in difficoltà l'Occidente ed in particolare gli Stati Uniti anche al costo di gravi danni per l'economia mondiale e quindi per quella della stessa Cina. L'alternativa è quindi tra *business and prosperity first* e una malintesa e aggressiva *Politique d'abord*. Auguriamoci, favorendola, che prevalga la prima ipotesi.

Maurizio Melani

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

LO YEMEN, GLI HOUTHI E IL MAR ROSSO

Dello Yemen e degli Houthi se ne sapeva poco prima del feroce attacco di Hamas del 7 ottobre e della dura reazione israeliana contro Gaza.

A oltre tre mesi da quella data, tra i principali protagonisti di un temuto ampliamento del conflitto figurano in prima fila proprio gli Houthi, con i loro reiterati attacchi diretti dalla costa dello Yemen contro il naviglio mercantile in transito in quel Mar Rosso, che per gli inglesi un tempo era la “vena giugulare dell’Impero”.

La storia recente dello Yemen, dalla fine della seconda guerra mondiale, è segnata da conflitti e turbolenze politiche interne, fino ad oggi.

La prima grave crisi fu la sanguinosa guerra civile che oppose per otto anni i monarchici dell’Imam Badr, fortemente rappresentati nei gruppi tribali del Nord, ai rivoluzionari repubblicani che nel 1962 scacciarono la dinastia degli Imam Zayditi shiiti, per fondare la Repubblica Araba dello Yemen, con Arabia Saudita ed Egitto come sponsor degli opposti partiti.

Per i successivi quaranta anni, pur con alti e bassi, il governo-regime del Presidente Ali Abdullah Saleh (1978-2012) ha garantito una certa stabilità interna e ottenuto credito internazionale per la collaborazione offerta agli Stati Uniti nella lotta contro Al Qaeda, che tentava alla fine degli anni Novanta di insediarsi nel Paese.

Ma, alla fine, il regime del Presidente Saleh, dopo aver inutilmente cercato di debellare militarmente proprio gli Houthi, apparsi in quegli anni sulla scena politica, ed essere stato contestato duramente dalla “Primavera araba yemenita”, uscì di scena nel 2011, passando ogni potere al suo Vice Presidente Abd-Rabu Mansur Hadi, che trovò rifugio in Arabia Saudita.

Così, caduto il Presidente Saleh, ormai largamente screditato, e fallito il tentativo di un passaggio indolore alla democrazia attraverso la “Conferenza del Dialogo Nazionale” (2013-2014) frutto della “Primavera yemenita”, gli Houthi presero il potere nel settembre 2014 ed il controllo della Capitale Sana'a, e del centro-nord dello Yemen.

L’arrivo degli Houthi al potere provocò, nel 2015, l’intervento di una coalizione araba guidata da Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti che, con l’appoggio di Stati Uniti, Regno Unito e Francia, iniziarono il conflitto che ha devastato lo Yemen per i successivi 8 anni con bombardamenti indiscriminati ad infrastrutture e centri urbani, nella difficoltà di colpire un nemico sfuggente.

I danni provocati in Yemen dall’intervento armato dei Paesi del Golfo sono stati così gravi da provocare quella che le Nazioni Unite hanno definito una delle peggiori catastrofi umanitarie mai viste al mondo. Un Paese già povero, è stato ridotto in uno stato di povertà estrema, con 4 milioni di profughi e 20 milioni dei suoi abitanti (ovvero due terzi dell’intera sua popolazione) ridotti in condizioni di assoluto bisogno alimentare e sanitario.

Così, lo Yemen si trova oggi, ancora una volta, in uno stato di guerra (anche se al momento vige una tregua, precaria, ma sostanzialmente rispettata), ed è diviso tra fazioni politiche armate tra loro antagoniste: agli Houthi nel nord (appoggiati dall’Iran), si contrappongono le forze che fanno capo al “Southern Transitional Council” ad Aden (con il sostegno degli Emirati Arabi Uniti), mentre Tareq Saleh, nipote del Presidente omonimo (ucciso in uno scontro con gli Houthi), alla guida dei suoi “Guardiani della Repubblica” controlla la città di Hodeida e la sua fascia

costiera sul Mar Rosso, senza contare altri gruppi politici minori.

Per districarsi da questo “ginepraio”, indotto dal suo stesso intervento armato, i Sauditi hanno creato nel 2022 un “Presidential Leadership Council” che vuole essere premessa di un minimo di dialogo, suscettibile di dare stabilità politica all’interno e speranze ad un negoziato di pace tra la Coalizione delle Monarchie del Golfo e gli Houthi, che appare bloccato dalla intransigenza delle rispettive posizioni.

Ma chi sono questi Houthi e da dove spuntano fuori?

Il movimento Houthi nasce negli anni Novanta con il nome di “Ansar Allah” (Sostenitori di Dio) tra i gruppi tribali più tradizionalisti del nord dello Yemen, una volta difensori della dinastia shiita dell’Imam Zayidita. Il loro leader Hussein Badreddin Al-Houthi, nel frattempo caduto negli scontri contro il governo yemenita, ha rilanciato l’identità e la pratica religiosa Zaydita, di orientamento shiita, con l’obiettivo di diffonderla in tutto il Paese.

Lo Zaydismo è una variante locale della Shiia ed è diffuso nel nord dello Yemen e nel sud dell’Arabia Saudita e vanta alcune diversità dottrinali non secondarie rispetto alla dottrina Shiia prevalente in Iran e nelle altre aree del Medio Oriente che lo praticano.

Due le motivazioni alla base della nascita e del successo di questo movimento: da un lato, combattere la corruzione diffusa sotto il regime del Presidente Saleh e la sua collaborazione con gli Stati Uniti nella “guerra al terrore” Qaedista e, dall’altro, opporsi e reagire al proselitismo della tendenza sunnita “wahabita”, attivamente perseguito e generosamente finanziato in Yemen dall’Arabia Saudita, attraverso la proliferazione di moschee e di scuole coraniche sunnite.

La predicazione del riformatore militante arabo Mohammad Ibn Abd Al-Wahab (vissuto alla metà del 1700), centrata sul ritorno della Comunità Sunnita alla purezza originale dell’Islam, ha trovato un formidabile alleato nella Dinastia dei Saud che, conquistato nel 1932 il controllo dell’intera Arabia a spese della concorrente Dinastia degli Hashemiti, hanno fatto di questa dottrina puritana e

fondamentalista il credo ufficiale del loro Regno saudita, e ne sostengono attivamente il proselitismo all’estero.

In ogni caso, lo scontro tra Zaydismo e Wahabismo ha introdotto in Yemen, ormai da venti anni, un ulteriore fattore di instabilità e di attrito sia all’interno della società yemenita, già di per sé frammentata ed arretrata, sia tra lo Yemen ed il suo potente vicino Saudita.

Così, anche in un Paese come lo Yemen, una volta laico, repubblicano e religiosamente tollerante (dove Shiiti e Sunniti avevano sempre pregato indifferentemente nelle stesse Moschee), si è proposta la contrapposizione tra queste due confessioni dell’Islam, assumendo per di più connotazioni politiche fortemente radicali.

Il movimento Houthi ha infatti adottato come sua bandiera politica, sull’esempio della Repubblica Islamica di Iran, lo slogan “Dio è grande, morte all’America, morte ad Israele, maledizione agli ebrei, vittoria per l’Islam”. Alla sbandierata militanza contro Israele e Stati Uniti, si accompagna, sul piano interno, una gestione fallimentare dell’economia del Paese ed una politica repressiva verso giornalisti, pacifiche manifestazioni di dissenso e diritti delle donne: per molti, triste presagio della volontà di istituire uno Stato Islamico.

Parole e comportamenti radicali e intransigenti che trovano pieno riscontro e credibilità soprattutto nelle grandi capacità militari e nella grandissima determinazione posseduta e dimostrata dai combattenti per il movimento zaydita, ma anche seguito tra i giovani yemeniti.

Se gli Houthi sono infatti riusciti a respingere, prima, le reiterate offensive del Presidente Saleh, e poi, dal 2015, quella della coalizione araba a guida saudita, non lo debbono solo agli aiuti militari ricevuti dall’Iran ed alla inaccessibilità delle regioni del nord dello Yemen, ma anche e soprattutto, all’adesione di molti giovani al risorto movimento Zaydita.

Infatti, questo movimento si è rivelato un potente catalizzatore del diffuso scontento maturato tra i tanti yemeniti che, non trovando spazio nel contesto della dinamica, ancorché disordinata e corrotta economia yemenita durante il regime di Ali Abdullah

Saleh, si rifugiarono nel militantismo religioso di stampo radicale proposto dagli Houthi.

Quindi, per motivazioni religiose, per vocazione radicale e per le capacità militari acquisite in venti anni di scontri armati sia contro il Governo di Sana'a, sia contro la coalizione Saudo-emiratina, la pericolosità degli Houthi non può essere sottovalutata.

Porre fine alla minaccia che gli Houthi fanno gravare sul traffico mercantile nel Mar Rosso si presenta come obiettivo assai arduo, anche per quanto emerso negli ultimi tre mesi trascorsi dopo il fatidico 7 ottobre scorso.

Innanzitutto, non solamente le tattiche impiegate dalle forze Houthi, basate sulla grande mobilità delle loro piattaforme di lancio, rendono difficile per le unità alleate riuscire a neutralizzarle, ma è inoltre difficile intercettare gli armamenti loro destinati dall'Iran, che giungono attraverso una miriade di piccole imbarcazioni e pescherecci (*i Dhow*) che portano ogni sorta di merci, legali ed illegali, sottraendosi ad ogni controllo.

Ma, al di là di questi aspetti di carattere operativo, non meno preoccupanti sono, sul piano politico, gli effetti della grande popolarità che queste loro azioni armate, dichiaratamente a sostegno della causa palestinese, hanno guadagnato agli Houthi presso le opinioni pubbliche arabe ed oltre.

Le diffuse simpatie così ottenute potrebbero infatti rendere gli Houthi ancora più intransigenti e meno disposti a recedere dai loro attacchi marittimi, a maggior ragione ora che tali azioni sono dirette anche contro le forze aeree e navali della coalizione guidata dal "Grande Satana", ovvero gli Stati Uniti.

Ma, soprattutto, se il confronto armato a Gaza dovesse protrarsi, vi è il rischio che, come sembrano temere in particolare a Riad, questo stato di cose possa avere una serie di conseguenze non gradite: ad esempio, far risaltare il militantismo pro-palesinese degli Houthi a fronte della sostanziale cautela mantenuta dai Sauditi, oppure complicare ulteriormente il già difficile negoziato di pace tra gli stessi Houthi ed i Sauditi, se non addirittura portare ad una ripresa delle ostilità tra gli irriducibili guerrieri zayditi e la coalizione araba del Golfo, con la rottura della tregua fin qui vigente.

Di qui, le raccomandazioni di prudenza che Riad avrebbe rivolto a Washington, preoccupata che la reazione delle forze americane in Mar Rosso sia calibrata opportunamente mantenendo, per quanto possibile, una stretta proporzionalità rispetto a quelle degli Houthi.

Inoltre, sul piano interno allo Yemen, la popolarità internazionale acquisita dagli Houthi in virtù dei loro attacchi a sostegno della causa palestinese, soprattutto in caso di una eventuale *escalation* degli scontri in Mar Rosso, potrebbe tradursi in un rafforzamento del regime (fin qui in perdita di consensi) da loro imposto su di una popolazione stanca e devastata da otto anni di guerra, inducendolo ad inasprire le misure repressive contro ogni forma residua di libera espressione.

Gli strumenti a disposizione di Stati Uniti ed Europa per porre rimedio alla grave minaccia ed alla pericolosità degli attacchi condotti al naviglio marittimo in Mar Rosso da questi combattenti Houthi, bellicosi e politicamente intrattabili, non sembrano essere né tanti, né di sicuro effetto.

Certamente, l'azione di contrasto militare appare quanto mai necessaria, anche se probabilmente non decisiva, viste le efficaci tattiche guerrigliere messe in atto dagli Houthi e le preoccupazioni arabe di derive politiche non desiderate in caso di una eventuale *escalation* degli scontri. Anche l'effetto di sanzioni finanziarie contro la loro leadership non sembra poter giocare altro che un ruolo complementare.

Quanto poi alla rinnovata iscrizione del movimento Zaydita nella lista delle organizzazioni terroriste da parte degli Stati Uniti, al di là dei suoi meriti propri, potrebbe avere effetti secondari indesiderati, quali rendere più difficile l'accesso della popolazione yemenita agli aiuti umanitari internazionali tanto necessari, anche nell'ottica di evitare che questo provvedimento sia percepito come "punitivo" nei riguardi della intera popolazione yemenita.

Per quanto problematica possa apparire, spetta soprattutto all'iniziativa diplomatica il duplice compito di concorrere a limitare le minacce in Mar Rosso, ma anche quello di predisporre un auspicabile ristabilimento di condizioni di stabilità e di pacifica

convivenza non solo in Israele ed a Gaza, ma anche in Yemen e tra questo tormentato Paese e i suoi vicini del Golfo, una volta superata la crisi in corso.

Con riferimento al primo obiettivo, c'è sentore di un possibile coinvolgimento diplomatico della Cina per indurre Teheran affinché freni gli Houthi dal mettere in crisi una rotta marittima strategica che dall'Asia porta in Europa, ed oltre, tonnellate e tonnellate di merci cinesi: peraltro, gli esiti non sembrano scontati.

Ben più decisivo sarebbe la cessazione degli scontri a Gaza sulla base di intese di tregua concordate tra Israele ed Hamas: ai guerrieri Zayditi verrebbe infatti a mancare la motivazione principale di queste loro azioni aggressive, anche se rimarrebbero sostanzialmente inalterati lo stato di forte contrapposizione e le tensioni prepotentemente emerse nell'Arabia meridionale in questi ultimi otto anni e, in Mar Rosso, in questi ultimi tre mesi.

In buona sostanza, la diplomazia internazionale dovrebbe sollecitare una molteplicità di sforzi diplomatici aggiuntivi, per portare, attraverso soluzioni negoziali, stabilità e pace in tutta la penisola arabica.

Tra questi sforzi aggiuntivi, dovrebbe figurare innanzitutto quello di rilanciare il negoziato di pace tra Houthi e la coalizione araba guidata dall'Arabia Saudita, non appena le condizioni generali della crisi lo permetteranno.

Si tratta di un passaggio, certo difficile, ma suscettibile di abbassare stabilmente la tensione in tutta la regione, anche se l'intrattabilità delle posizioni negoziali tra le parti e l'impressionante ammontare dei danni lasciati sul terreno non lasciano certo ben sperare.

Il ruolo di maggiore responsabilità, per i motivi storicamente evidenti sopra ricordati, spetta certamente all'Arabia Saudita, già d'altra parte impegnata in questa direzione, ben conscia, si presume, dei vantaggi di chiudere il capitolo bellico con gli Houthi ed uscire da una situazione, da molto scomoda a potenzialmente molto preoccupante.

Un virtuoso precedente esiste ed è quello che vide l'opera di pacificazione che nel 1970 pose fine alla prima guerra civile yemenita

grazie ad un autorevole e rispettato giurista yemenita, Abd Al-Rahman Al-Iriani poi Presidente della Repubblica che, con spirito di compromesso ed il sostegno della società civile yemenita, trovò modo di far cessare le ostilità ed aprire una stagione di pace e di sostanziale stabilità interna, durata per quarant'anni, fino al 2011, l'anno delle "Primavere arabe".

Più oltre, un negoziato di pace concluso con successo potrebbe anche aprire la prospettiva di una pacifica integrazione dello Yemen in un contesto regionale dal quale questo Paese si differenzia per una molteplicità di fattori: quasi pari per popolazione all'Arabia Saudita, ma povero, collocato in una Penisola arabica di Paesi ricchissimi ma poco popolosi, repubblicano e fin qui laico (pur se ora governato in parte da un movimento shiita) tra Monarchie di stretta osservanza sunnita, nonché dotate di grandi giacimenti di petrolio e di gas, con il conseguente strapotere geopolitico che deriva loro da tale condizione.

Proprio guardando ai profondi contrasti che ancora dividono lo Yemen dagli altri Paesi della Penisola arabica, viene da chiedersi se le tensioni riformiste manifestate dalla attuale leadership al potere a Riad, proprio per la dichiarata ambizione di voler aprire un capitolo nuovo nella storia del Regno Saudita nel segno della modernità e di ulteriore progresso civile e sociale, non debbano misurarsi anche con il tentativo di risolvere il caso Yemenita, per una volta, con mezzi politici e diplomatici, e dare così un durevole contributo di stabilità e di pace all'intera regione.

Certo, la sfida si prospetta difficile ma ambiziosa: si tratterebbe per Riad ed i Paesi del Golfo di abbandonare una consolidata politica di "contenimento" dello Yemen basata sul sistematico ricorso ad un mix di pressioni politiche o economiche e, all'occorrenza, militari, i cui risultati drammaticamente negativi sono oggi sotto gli occhi di tutti: l'alternativa essendo piuttosto quella di optare per una strategia di integrazione politica ed economica scevra da discriminanti o pregiudiziali di carattere religioso o istituzionale.

Uno Yemen unito anziché frammentato, sviluppato anziché impoverito e integrato nella regione di appartenenza è all'evidenza nell'interesse sia dei Paesi arabi del Golfo, sia,

più in generale, della Comunità internazionale intera, come la crisi che ha investito e continua a minacciare anche la navigazione in Mar Rosso ha appena dimostrato.

Giacomo Sanfelice di Monteforte

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CONFERENZA DI MONACO 2024

Lose-Lose?

Una Russia più pericolosa, un'America meno affidabile, un'Europa impreparata

Alla Conferenza di Monaco del 2022 l'invasione non è ancora iniziata, ma è già stata decisa da Mosca. Viene scoperta e rivelata dall'intelligence statunitense. L'Occidente è sconcertato ma coeso e deciso a sostenere l'Ucraina.

A Monaco nel 2023 l'Europa è determinata, unita, immaginativa, pianificatrice e concentrata sulla controffensiva di Kiev. Fornisce aiuti e promette un significativo appoggio economico e militare all'Ucraina.

La Conferenza del 2024 è avvolta da oscure prospettive e da un'atmosfera pessimista, anche se non rassegnata, rattristata dai due colpi appena inferti dalla Russia: la presa di Avdivka e l'uccisione di Navalny, e dai tragici fatti in Medio Oriente: l'orribile attacco di Hamas ad Israele e la terrificante risposta di Israele su Gaza.

UCRAINA: le incertezze americane e il sostegno europeo in favore di Kiev.

L'intervento della moglie di Navalny, una vibrante coraggiosa accusa di omicidio a Putin, apre la Conferenza provocando grande emozione.

Il discorso di Kamala Harris, centrato sulle minacce alla democrazia, al rispetto del diritto, al multilateralismo, allude a Trump, senza menzionarlo. Sembra diretto all'opinione pubblica americana non meno che agli interlocutori internazionali soprattutto quando accenna al pericolo di derive isolazioniste ed autocratiche. La Harris vuole però anche rassicurare gli alleati europei dubiosi del sostegno americano in assenza dell'approvazione del pacchetto di 60 miliardi di dollari all'Ucraina "sento che circolano domande sulla leadership degli Stati Uniti, ma per l'America il sostegno alla NATO è corazzato (is ironclad)", dice alludendo all'infelice dichiarazione di Trump

sui Paesi che investono in difesa meno del 2 per cento che la Russia potrebbe attaccare senza che ciò lo interessi. Harris vuole apparire fiduciosa che gli aiuti alla fine verranno concessi. Continua esortando a non sottovalutare i risultati finora ottenuti da Kiev contro la Russia che ha perso 1/3 dei territori occupati e ha ricevuto 300000 perdite, 10 volte quelle subite in Afghanistan oltre al fatto che Finlandia e Svezia sono entrate nella NATO. Le fa eco più tardi il Presidente del Comitato militare della Nato Ammiraglio Bauer "l'anno scorso eravamo troppo ottimisti, non eccediamo ora in senso opposto". Ma il Senatore repubblicano Ricketts, presente alla Conferenza assieme ad un folto gruppo bipartisan di parlamentari statunitensi, è meno rassicurante e parla della scarsità di risorse americane che potrebbero far considerare altre priorità quali l'immigrazione e la sicurezza nell'Indopacifico. Inoltre, l'autorevole Senatore Graham annulla la sua partecipazione alla Conferenza: Trump gli aveva chiesto di restare a Washington per bloccare al Senato gli aiuti all'Ucraina, ad Israele e a Taiwan.

Appare chiaro che l'Ucraina stia peggio di quanto non stesse un anno fa. Malgrado gli incoraggiamenti degli alleati americani ed europei e le assicurazioni di sostegno non è possibile sottacere una serie di innegabili insuccessi: la perdita di Avdivka e, pare, 1000 prigionieri in mano russa, la sconfitta di Bakhmut, il fallimento della controffensiva d'estate, l'incertezza degli aiuti americani di 60 miliardi bloccati in Congresso, il licenziamento del Generale Zanuski amato dall'esercito, la mancata consegna del milione di munizioni da 155 promesse dall'Europa, la mancanza di uomini che abbasseranno la leva da 27 a 18 anni. La Russia invece è riuscita a reclutare in un anno altri 300000 uomini, ed a

produrre e rifornirsi all'estero di milioni di munizioni che spara in misura di dieci volte superiore all'Ucraina. Questo ultimo aspetto, quello della disponibilità di munizioni per l'Ucraina, ancor più che di armi è stato, per quanto sembri triviale, il tema che ha dominato tutta la Conferenza.

E proprio da lì si è articolato il dibattito su come porre rimedio, a fronte di una possibile elezione di Trump e della minaccia russa, che vari alleati europei sostengono già pianificata da Mosca verso altri vicini se non si porrà un freno all'invasione dell'Ucraina. Ma indipendentemente dall'elezione o meno di Trump, o dall'esito della guerra in Ucraina - ha detto il Cancelliere Sholtz - noi europei dobbiamo preoccuparci di più della nostra sicurezza e darci un credibile apparato di difesa. Kuleba, Ministro degli Esteri ucraino, non ha negato di vedere una sincera volontà politica dell'Europa di aiutare l'Ucraina. Ma alla volontà politica non seguono i fatti.

"Dobbiamo spendere di più e meglio" - afferma il Presidente della Commissione europea Von der Leyen, "servono più appalti congiunti tra europei, e dobbiamo avere più imprese europee che producano in Europa". Si parla di emettere un debito europeo per attivare l'industria degli armamenti in Europa. Anche l'esempio di quanto si è fatto per l'emergenza Covid deve essere un riferimento. Di un milione di munizioni promesse dalla UE per il 2023 l'Ucraina ne ha ricevute solo la metà. Per produrne un milione in Europa ci vorrebbero almeno due-tre anni quando la Russia ha avviato una produzione interna che le consente di sfornarne più del doppio oltre a quelle che riceve dalla Corea del Nord. L'obiettivo del Commissario alle Finanze Hahn è di consegnare, dal 2025, a Kiev 2 milioni di munizioni l'anno (il riferimento temporale mi pare significativo). Von der Leyen e soprattutto l'Alto Rappresentante Borrell che, come lo scorso anno, è stato anche questa volta il più enfatico degli oratori occidentali, hanno insistito molto sulla necessità di dare una difesa adeguata all'Europa. Un'Europa che non manca né di capacità né di mezzi finanziari. Un'Europa che deve avviare grandi programmi di riarmo. "Abbiamo avuto anni di disarmo silenzioso

dopo la guerra fredda. E da due anni non parliamo altro che di riarmo ma non siamo ancora in grado di difenderci anche perché la difesa come la politica estera è ancora nelle mani dei paesi membri. Tuttavia, dobbiamo affrettarci a creare una base industriale che è invece nella piena competenza della Commissione europea. Dobbiamo essere in grado di produrre presto armi e munizioni in Europa. Di standardizzare e renderci più interoperabili con la NATO e gli americani". L'opinione pubblica ancora non ha capito - dice Borrell - che siamo in una reale emergenza. Fra tre mesi la situazione sul campo di battaglia potrebbe essere già decisa, le capacità di difesa dipendono dall'industria militare. Abbiamo dunque bisogno di un Commissario per la difesa in linea con quanto ha affermato la Presidente della Commissione Europea continua l'Alto Rappresentante. Alcuni come il Presidente della Commissione Difesa tedesco e il Primo Ministro svedese insistono su quello che già si può fare da subito senza inventare la ruota ed impigliarsi in nuovi meccanismi burocratici.

Non tutti i Partner europei sono nella stessa posizione nel sostenere l'Ucraina. I Baltici, gli Scandinavi, la Polonia forniscono la più alta percentuale di aiuti in termini di PIL all'Ucraina. Fra i Paesi più generosi, in proporzione, emerge la Danimarca che ha donato tutto il suo stock di artiglieria all'Ucraina. L'Ungheria è addirittura critica verso gli aiuti militari a Kiev. La Germania è il maggior finanziatore europeo dell'Ucraina. Come la Gran Bretagna anche la Francia e la Germania hanno stipulato, nei giorni della Conferenza, un accordo di lungo termine con Kiev. Macron fa notare che quest'ultimo accordo firmato dalla Francia contiene la quantificazione degli interventi, dei settori di sviluppo, e della cessione degli armamenti. Palazzo Chigi ha già annunciato che la Presidente Meloni sta per andare a Kiev a siglare un simile accordo che sembra per ora soprattutto di sostegno politico. In effetti è un testo di 15 pagine che menziona in dettaglio i settori di cooperazione ma non contiene quantificazioni.

Per quanto riguarda la NATO l'obiettivo del 2% del PIL da dedicare alla difesa,

stabilito ormai da anni, stenta ad essere raggiunto da tutti. Ma sono comunque 20 su 30 i membri che lo hanno già perseguito. Nel 2024 la media del 2% in ambito NATO dovrebbe essere assicurata anche se singoli Paesi saranno ancora sotto tale percentuale. In realtà molti, fra cui i tedeschi, affermano che il 2% nella prospettiva di una Russia sempre più minacciosa non sarà sufficiente a creare un deterrente credibile. Da varie parti viene citato il 3-4% come nuovo obiettivo. Alcune analisi indicano che entro tre/quattro anni Mosca potrebbe attaccare un altro Paese vicino.

Se da una parte l'Europa è ancora sguarnita di fronte ad una minaccia militare, non si può disconoscere la strada fatta in questi due anni. L'Occidente ha cominciato a inviare all'Ucraina elmetti, oggi forniamo Leopard, F16 e Patriot. Borrell insiste sul fatto che comunque l'Europa, fra aiuti civili e militari all'Ucraina, che ammontano a 90 miliardi di euro con i 50 appena approvati, ha fatto più degli americani. Qualcuno rileva tuttavia la frustrazione degli ucraini ai quali ripetiamo "as long as it takes" ma non si vede il risultato delle promesse fatte.

Emerge la contraddizione fra i lenti processi della burocrazia europea e l'urgenza della situazione sottolineata da Borrell e da tutti i nordici. È chiaro che il consolidamento di una credibile difesa europea in termini di coerenza decisionale (politica estera e difesa comune) ed industriale, prenderanno anni mentre l'esito di questa guerra potrebbe decidersi entro pochi mesi. Tre mesi dice Borrell. Ma la guerra oggi non si fa solo con le armi. Anche l'azione di destabilizzazione condotta dalla Russia attraverso una narrativa distorta antioccidentale diretta ai Balcani ed all'Africa va contrastata con energia così come gli attacchi Cyber ed altre forme di Hybrid warfare.

Durante la Conferenza si è parlato anche della ipotetica minaccia nucleare russa dallo spazio mirante a neutralizzare satelliti avversari. Blinken si è subito consultato con i colleghi cinese Wang-Yi e indiano Jaishankar i cui paesi dispongono di ampie costellazioni satellitari, ed ha annunciato l'invio nello spazio di sistemi satellitari americani più

piccoli e numerosi in grado di eludere la minaccia.

Il tema di una difesa nucleare autonoma dell'Europa è stato sollevato da alcuni ma subito circoscritto all'ambito di un'eventuale disponibilità francese ad elaborare un meccanismo che coinvolgesse nelle decisioni di impiego altri paesi europei (Germania). In ogni caso Stoltenberg ha ribadito che una dottrina nucleare della NATO già esiste e non avrebbe senso modificarla con il rischio di comprometterne la deterrenza.

Parole chiave: munizioni, armi, insieme e presto.

MEDIO ORIENTE

Kamala Harris enuncia i tre obiettivi di Washington: assicurare la sopravvivenza di Israele, liberare gli ostaggi, fornire aiuti umanitari ai civili palestinesi: "il 7 ottobre è stato orribile! Dunque, Israele ha il diritto di difendersi. Ma gli Stati Uniti pensano anche che i palestinesi innocenti vadano difesi. E a lungo termine non dovrà esserci un'occupazione di Gaza ove va garantita sicurezza e ricostruzione. E dopo le opportune riforme dovrà essere in charge un'autorità palestinese". Qualche giorno dopo in Consiglio di Sicurezza gli Usa bloccheranno una risoluzione su un cessate il fuoco permanente a Gaza proposto dall'Algeria e votato dagli altri membri con la sola astensione della Gran Bretagna.

Sul tema Gaza, dove ogni paese è più o meno condizionato da aspetti come l'immigrazione o gli approvvigionamenti energetici, c'è sicuramente meno coesione fra gli occidentali, di quanta ce ne sia sull'Ucraina. La posizione tedesca, per non parlare di quella britannica, è, per diversi motivi, più incline di altri verso Israele. Borrell, parlando del conflitto in Medio Oriente, insiste su quanto sta covando nel West Bank di cui si parla troppo poco, dove la violenza aumenta e che sta per esplodere. "Parliamo di due Stati due Nazioni da vent'anni senza aver fatto nulla. E senza due Stati non ci sarà pace. La guerra in Medio Oriente ha messo il sud del mondo contro l'Occidente". Nel corso della Conferenza il Presidente israeliano Herzog si è riunito in un

colloquio con il mediatore Al Thani Primo Ministro del Qatar. Nella successiva dichiarazione stampa accenna a qualche prospettiva di negoziato. Non sono tuttavia emersi progressi sulle rispettive posizioni di Israele ed Hamas: prima la liberazione o prima il cessate il fuoco. Herzog ha inoltre evocato l'idea che una normalizzazione dei rapporti con paesi del Golfo ed in particolare con l'Arabia Saudita costituirebbe una svolta per la sicurezza della regione. A questa sua affermazione ha fatto eco il Ministro degli Esteri saudita Al Saud affermando che l'Arabia Saudita sarebbe pronta ad una piena partnership con Israele se questo accettasse la soluzione di due Stati. Secondo Blinken le possibilità che esistono oggi di integrare Israele non sono mai state così favorevoli. "La maggior parte dei paesi arabi desiderano uno Stato di Israele più integrato nella regione e questa sarebbe la miglior garanzia per la sua sicurezza. Ma ciò richiede la creazione di una Stato palestinese con una credibile autorità in charge". Il Primo ministro norvegese ha dichiarato che la sproporzionata reazione israeliana di auto-difesa rappresenta un pericoloso precedente che potrebbe creare seri rischi alla sicurezza per generazioni.

CINA

Il Ministro degli Esteri Wang Yi, nel presentare la Cina come una forza di stabilità nel mondo, è apparso rassicurante parlando degli attuali rapporti della Cina con gli Stati Uniti e del Summit col Presidente Biden in ottobre a S. Francisco, caratterizzato da "common understanding and sense of responsibility". Le relazioni con l'Europa vengono definite buone e da buone relazioni fra i due continenti ne beneficerà il mondo intero. La Cina è alla ricerca di un nuovo modello di stabilità. Un imprescindibile Paese per la crescita economica del mondo che costituisce un terzo della crescita globale.

Il presidente della Conferenza Ambasciatore Heusgen gli rivolge una domanda riguardo alla possibilità che la Cina eserciti pressioni su Mosca richiamandola al rispetto dell'integrità territoriale dell'Ucraina anche in virtù del trattato di Budapest del 1994 con il quale l'Ucraina cedeva alla Russia

l'arsenale nucleare con l'impegno che la sua sovranità venisse rispettata. Wang Yi evasivo risponde che la Cina non era parte del trattato, che non ha iniziato la crisi, che esiste un conflitto fra due paesi e Pechino può solo facilitare il dialogo fra loro, che è in favore dell'integrità territoriale, e che non può essere "blamed" per le sue relazioni con la Russia che sono "normali relazioni fra paesi". La conversazione passa poi alle condizioni di vita e del rispetto dei diritti umani degli Uiguri nello Xinjiang cui segue una sostenuta difesa della politica di Pechino da parte di Wang Yi che invita i presenti a visitare di persona la regione per constatare la falsità delle accuse rivolte al governo cinese. Infine, Heusgen passa alla libertà ed alla sicurezza della navigazione accennando al Mar Rosso ed al Mar della Cina. Suscita così l'immediata reazione di Wang Yi, che afferma che Pechino "ha finora esercitato "restrain and dialogue" per garantire la sicurezza della navigazione e dei sorvoli sul Mar della Cina. La restituzione di Taiwan alla Cina non farebbe che aumentare la sicurezza della regione. Differentemente la sicurezza in Mar Rosso dipende da quanto avviene a Gaza e può essere ristabilita con il cessate il fuoco e con l'attuazione dei due Stati".

INDIA

Il Ministro degli Esteri Jaishankar mette in evidenza la differenza fra Paesi antioccidentali e Paesi non occidentali ai quali l'India appartiene. L'India intende mantenere la sua capacità di "multiple choices", una posizione che non va contro alcuno Stato. Sarebbe inappropriato per l'India mantenere una posizione unidirezionale. "La complessa realtà nella quale viviamo e l'attuale livello di sviluppo ci inducono a mantenere la nostra capacità di scegliere fra diverse opzioni". Poi parla dei BRICS, e del successo che hanno avuto se 30 paesi l'anno scorso hanno chiesto di associarvisi. I BRICS nascono dalla sensazione che il G7 fosse un gruppo esclusivo e che vi fosse bisogno di una alternativa. Si tratta di un gruppo interessante proprio perché composto di paesi molto diversi politicamente e geograficamente, in parte antioccidentali ma anche semplicemente

non-occidentali come l'India che ha profondi legami con l'Occidente. L'espansione del G7 nel G20 ha prodotto l'integrazione di gran parte dei BRICS nel G20 con positivi effetti per il dialogo internazionale ed il multilateralismo.

INTELLIGENZA ARTIFICIALE

È stata discussa meno che a Davos. Tuttavia, due sono stati gli eventi di un certo rilievo. Un accordo firmato da venti grandi società Hi-tech volto a prevenire la circolazione di contenuti che possano interferire con le prossime numerose elezioni in vista. Ed un Panel dedicato all'AI moderato da Ian Bremmer nel quale è stato ribadito che mai una tecnologia ha evoluto così rapidamente ne è stata così legata alla sicurezza. L'aumento esponenziale della potenza dei computer apre un futuro di incertezza. Dobbiamo essere responsabili, coraggiosi, etici e aperti. L'AI secondo i più esperti creerà delle buone difese contro le minacce cibernetiche. Il maggior problema resterà quello della governance. La sua soluzione richiede che i due giganti dell'IA, gli USA e la Cina, si accordino per una governance condivisa. Un tema centrale sarà come interagire con gli attori non statali. Un partecipante non occidentale ha lamentato il fatto che il sud globale non è stato finora

considerato un interlocutore se non come serbatoio di esperti, sviluppatori e designers ma non come attori nella costruzione di una strategia a livello geo-politico. Altro tema da considerare è che molti dei paesi che stanno sviluppando l'IA non sono paesi democratici. Sarà importante trovare una base comune di principi da introdurre nelle coscienze degli individui e delle società private. Anche gli aspetti positivi saranno numerosi nella scienza e nell'accresciuta capacità di tutti nell'accesso alle tecnologie.

L'ATTACCO DI HAMAS: TERRORISMO O PEGGIO?

Il Ministro degli Esteri Barboek si sofferma sull'aspetto culturale dell'attacco di Hamas del 7 ottobre, riguardante la violenza sulle donne che dopo essere state stuprate vengono spesso uccise. Una forma di violenza che va oltre il terrorismo e che nulla ha a che fare con la presa di ostaggi né con la rivendicazione politica. Si tratta di una forma di disumanizzazione che non riguarda solo Gaza, si riferisce anche a molte guerre e regimi fondamentalisti come quello iraniano. Un tema da affrontare in profondità. Uno dei grandi problemi globali di cui occuparsi. Coloro che mettono in atto tali comportamenti non vanno processati solo come terroristi ma prima di tutto come stupratori.

Stefano Ronca

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>*

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

**Il desolante stato del disarmo e della non proliferazione nucleare.
Molte delusioni e poche speranze**

L'attuale quadro degli accordi nel campo del disarmo è desolante. Ciò vale per qualsiasi tipo di arma ma in particolare di quella nucleare che è la più micidiale e sulla quale occorre concentrare maggiormente l'attenzione. La crisi non è causata solamente dal conflitto in Ucraina; è da molti anni ormai che in questo settore anziché fare passi in avanti si sono fatti passi indietro. Negli ultimi anni si è assistito ad una vera e propria ecatombe di accordi che sono stati violati o dai quali le principali potenze nucleari si sono ritirate. Rimangono ancora in vigore alcuni accordi superstizi che occorre salvaguardare e rimane aperta la questione di come procedere.

Le recenti violazioni:

- L'articolo 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite proibisce l'uso o la minaccia dell'uso della forza contro l'integrità territoriale di uno stato membro. L'articolo 51 prevede il diritto all'autodifesa individuale o collettiva ma solo fino a quando il Consiglio di Sicurezza non avrà adottato le misure necessarie per il mantenimento della pace. La Carta dell'Onu non parla di armi nucleari per il semplice motivo che al momento della sua stesura tale arma non era ancora conosciuta. Ma non vi è dubbio che la proibizione dell'uso e minaccia della forza si riferisce a maggior ragione anche all'uso a minaccia dell'uso di armi atomiche che sono le più micidiali. La minaccia nucleare è considerata essa stessa una forma di impiego dell'arma nucleare e l'assimilazione della minaccia all'uso è un concetto ricorrente negli accordi nucleari. Il presidente Putin nelle sue esternazioni è stato alquanto prudente nel cercare di non oltrepassare la soglia della minaccia nucleare, ma le sue affermazioni sulla messa in stato di allerta delle armi

nucleari sin dall'inizio della guerra e ribadite nel corso del suo più recente discorso sullo stato della nazione del 29 febbraio 2026 rappresentano un passo che va oltre la minaccia. Più esplicativi sono stati altri dignitari russi ed in particolare il vice presidente del consiglio di sicurezza russo Medvedev. Ad essi si riferiva sicuramente il Segretario Generale dell'ONU quando ha recentemente dichiarato che "alcuni leaders usano una retorica apocalittica sull'uso dell'arma nucleare".

Non vi è dubbio che sin dall'occupazione militare della Crimea 2014 vi è stata un'esplicita violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina e dunque una violazione di uno dei principi fondamentali su cui si basano le Nazioni Unite: uno dei rari casi in cui è prevista la possibilità di espellere uno stato dall'ONU. Ad oggi nessuno ha invocato tale disposizione prevista dall'art 6 della Carta dell'ONU.

- Violazione da parte della Federazione Russa del Memorandum di Budapest del 1994 in virtù del quale la Russia, gli Stati Uniti e il Regno Unito riaffermarono l'impegno di "rispettare l'indipendenza, la sovranità e i confini esistenti dell'Ucraina e l'obbligo di rinunciare alla minaccia o l'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dell'Ucraina". In cambio l'Ucraina aveva già rinunciato all'arma nucleare aderendo al Trattato di Non Proliferazione nucleare come stato non militarmente nucleare e si era impegnata ad eliminare le armi nucleari che si trovavano sul proprio territorio (cosa che ha fatto puntualmente). In retrospettiva non si può che constatare che l'Ucraina fece un errore madornale nell'accettare tale intesa poiché sottoscrisse un trattato giuridicamente vincolante, quale è

il TNP, mentre le garanzie di sicurezza che ricevette in cambio non erano giuridicamente vincolanti. Occorre riconoscere che l'Ucraina, appena divenuta indipendente, fu sottoposta a forti pressioni sia dalla Russia sia dai paesi occidentali affinché sottoscrivesse questo accordo ineguale. Bisogna ammettere anche che il quadro politico nel 1994 era totalmente diverso da quello attuale.

- Violazione da parte della Corea del Nord della Dichiarazione congiunta con la Corea del Sud del 1992 sulla "denuclearizzazione" della Penisola Coreana. Ai sensi di questa intesa, avvenuta in concomitanza con il ritiro delle armi nucleari americane che erano state installate nella Corea del Sud, le parti concordano "di non sperimentare fabbricare, produrre, ricevere, possedere, immagazzinare, schierare o utilizzare armi nucleari; di utilizzare l'energia nucleare esclusivamente per scopi pacifici; e di non possedere strutture per il riprocessamento nucleare per la produzione del plutonio e l'arricchimento dell'uranio". Inutile dire che tale impegno è stato violato in tutte le sue parti della Corea de Nord che ha effettuato sette esplosioni nucleari e possiede ora varie decine di testate e di missili che potrebbero colpire anche gli Stati Uniti. L'impegno del 1992 invece è stato rispettato dalla Corea del Sud.

Trattati nucleari denunciati.

- Se la Russia detiene il primato nel campo delle violazioni, sono gli Stati Uniti a detenere il primato del ritiro da accordi internazionali. Nel 2002 gli USA si ritirarono dal trattato ABM che permetteva a Mosca e Washington di detenere non più di 100 sistemi di difesa anti missilistica. Il trattato era considerato come uno dei pilastri della sicurezza internazionale in quanto stipulava la reciproca vulnerabilità strategica dei due paesi ed impediva una corsa agli armamenti nucleari. Il motivo per cui l'amministrazione Bush junior si ritirò dal trattato era collegato alla volontà dei "neo conservatori "americani di avere mano libera nel settore delle "guerre stellari" e più specificamente in quello della difesa antimissilistica nel quale essi ritenevano di avere un vantaggio tecnologico. Gli effetti di tale decisione furono nefasti

poiché essa intaccò la fiducia reciproca che allora prevaleva tra russi e americani. Come reazione la Russia, oltre a denunciare essa stessa l'accordo, impedì la conclusione del trattato Salt 2 che prevedeva una limitazione degli destabilizzanti missili a testata multipla MIRV rendevano inefficace una difesa americana contro i missili balistici russi.

- Nel campo americano la "prima della classe" per la denuncia dei trattati nucleari fu l'amministrazione Trump. Essa si ritirò anzitutto dal Trattato INF (Intermediate-range Nuclear Forces) negoziato lungamente e sottoscritto tra russi e americani, con l'attiva partecipazione degli alleati europei. Il trattato ridusse a zero il numero dei missili nucleari che russi e americani avevano installato in Europa. Un'intera categoria di questi missili venne proibita, e distrutta fisicamente. Un trionfo per il disarmo nucleare. Gli americani lo denunciarono sostenendo che la Russia lo aveva violato. La Russia lo denunciò a sua volta sostenendo che erano gli americani ad averlo violato. L'Europa espresse il suo rammarico, diede ragione agli americani in sede Nato ma non si impegnò a sufficienza a mantenere in piedi tale importante trattato. Esso prevedeva una Commissione Speciale di Verifica nell'ambito della quale si sarebbe potuto e dovuto trovare una soluzione. Oggi nulla impedisce a russi e americani di tornare a schierare in Europa e nel mondo questa categoria di armi nucleari.

- Nel maggio 2018 Donald Trump denunciò l'accordo JCPOA sul nucleare iraniano, un'intesa lungamente negoziata che imponeva un limite alle capacità iraniane in campo nucleare stabilendo una relazione tra l'arricchimento dell'Uranio e la effettiva necessità iraniana di impiegarlo a scopi civili. Per Trump si trattava del "peggiore accordo nucleare mai sottoscritto". Lo fece cancellare unilateralmente con un tratto di penna promettendo un accordo molto migliore che poi non si è mai visto. Non era mai successo che un paese giunto autonomamente ad uno stadio avanzato in campo nucleare accettasse vincoli ed ispezioni così stringenti. Come contropartita l'intesa JCPOA prevedeva il ritiro delle sanzioni contro l'Iran. Esso aveva aperto la strada ad una serie di promettenti

accordi commerciali ed industriali soprattutto tra l'Europa e l'Iran che sono andati in fumo. Oggi l'Iran si è legato mani e piedi con la Cina e la Russia ed è entrato fermamente nell'orbita strategica di tali paesi.

- Alle devastanti responsabilità di Trump si aggiunge il fallimento totale della sua politica di apertura nei confronti della Corea del Nord. Egli aveva approfittato del promettente rilancio del dialogo tra le due Coree avviato dal presidente sud coreano Moon Jae-in per lanciare un sorprendente dialogo bilaterale al più alto livello con il leader della Corea del Nord che prevedeva in particolare il ritorno alla "denuclearizzazione della Penisola Coreana". I malintesi e la superficialità del dialogo, ma soprattutto l'opposizione all'accordo da parte degli stessi negoziatori americani, fecero naufragare un dialogo che non aveva precedenti mandando anche all'aria le ben più serie intese che erano nel frattempo intercorse tra le due Coree. Oggi i nord coreani dispongono di missili e testate che possono raggiungere gli Stati Uniti e non è escluso che persino il Sud si possa un giorno dotare dell'arma nucleare.

- Anche la Russia ha partecipato a questa "ecatombe". Nel novembre del 2023, e cioè pochi mesi fa, essa ha "de-ratificato" il Trattato CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) che aveva ratificato nel 2000. Il trattato formalmente non è ancora entrato in vigore, tuttavia a partire dal 1998 tutti gli Stati hanno rispettato una Moratoria sugli esperimenti nucleari con la sola eccezione della Corea del Nord. La deprecabile decisione della Russia di uscire dal trattato motivata dal fatto che gli Stati Uniti non lo hanno ratificato, ha dato un colpo mortale all'accordo poiché quest'ultimo può entrare in vigore solo se ratificato da una serie di paesi tra cui figura la Russia.

Principali accordi che sopravvivono.

- Per gli accordi che sopravvivono torniamo a parlare di esperimenti nucleari e del CTBT poiché, pur non essendo entrato in vigore, il trattato viene mantenuto in vita in virtù della Moratoria di cui si è già parlato ma anche perché sono già in applicazione le articolate disposizioni di verifica previste che

permettono di rilevare se vi è stata un'esplosione nucleare. È già in funzione a Vienna l'organizzazione CTBTO che ha modo di monitorare ogni possibile esplosione nucleare attraverso una rete di stazioni di rilevamento sismologiche, idroacustiche, infrasuoni e radionuclidi.

- Rimane soprattutto ancora vivo il Trattato di Non Proliferazione nucleare TNP entrato in vigore sin dal 1975 e rinnovato a tempo indeterminato nel 1995. Esso proibisce di possedere l'arma nucleare a tutti i 183 paesi che lo hanno ratificato con l'eccezione di 5 Stati che avevano effettuato un'esplosione nucleare prima del 1° gennaio 1967. Questi paesi non sono nominati esplicitamente ma tutti sanno che si tratta di Cina, Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Russia. Sono gli stessi stati che sono anche membri permanenti del consiglio di Sicurezza, ma occorre non confondere i due ruoli. I 5 paesi citati non sono membri permanenti del CDS perché posseggono l'arma nucleare, e non è necessario essere un paese dotato di tale arma per essere membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Chiunque di questi cinque che rinunciasse all'arma nucleare rimarrebbe comunque membro permanente del Consiglio di Sicurezza. Se uno di essi venisse espulso dall'ONU non per questo perderebbe il titolo a possedere l'arma nucleare. È per questo opportuno distinguere i 5 permanenti (P5) dai cinque nucleari (N5). Il possesso dell'arma nucleare per gli N5 non è un diritto ma piuttosto una concessione che viene data a condizione di concludere trattative per una "...cessazione della corsa agli armamenti nucleari e per il disarmo nucleare." È invece un "diritto inalienabile" per tutti l'accesso all'energia nucleare a scopi civili. Scopo principale del trattato è quello di contenere il numero di paesi che posseggono l'arma nucleare. Negli anni 60 il presidente Kennedy espresse quello che è stato definito "l'incubo di Kennedy". Egli temeva che nel giro di 20 anni varie decine di paesi si sarebbero dotati dell'arma nucleare. 60 anni dopo se ne contano 9. Un solo paese si è ritirato dall'accordo: la Corea del Nord. Altri due paesi, India e Pakistan si sono dotati dell'arma nucleare senza aderire al trattato.

Israele risulta possedere l'arma nucleare ma non lo ha mai ammesso ufficialmente.

- La frustrazione per i magri progressi effettuati sul fronte del disarmo nucleare nell'ambito del Trattato di Non Proliferazione ha indotto molti paesi appartenenti in larga parte a quello che oggi si chiama il Global South a promuovere un nuovo trattato internazionale che proibisse totalmente l'arma nucleare. Non fu difficile lanciare questo negoziato attraverso i meccanismi maggioritari dell'Assemblea Generale superando così l'ostacolo del consenso normalmente previsto per questo tipo di accordo. Il negoziato per il TPNW (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons) si concluse rapidamente nel 2017 ed il Trattato entrò in vigore nel 2021. Lo hanno ratificato sinora 70 Stati. Il testo prevede la proibizione totale dell'arma nucleare, non riconosce lo status dei N5, non permette lo stazionamento di armi nucleari in altri paesi che invece non è proibito dal TNP. Il problema di questo trattato è che tutti i paesi nucleari ed i loro alleati si rifiutarono persino di partecipare al suo negoziato e mantengono sinora nei confronti di esso una perdurante forte ostilità. È triste constatare che questa ostilità costituisce oggi uno dei pochi punti di convergenza non solo tra russi e americani ma anche tra tutti i rimanenti stati nucleari e loro alleati. Questa base negativa non può costituire il punto di partenza per uno sviluppo costruttivo. A differenza del TNP, il TPNW non si può considerare un pilastro della pace e della sicurezza internazionale.

- Il trattato strategico New Start tra gli Stati Uniti e la Russia firmato da Obama e Medvedev nel 2010 è ancora in vigore ma scadrà nel 2026. Stabilisce tetti di 1550 testate e 750 vettori strategici per ciascuna parte. La Russia ne ha di recente sospeso l'applicazione cessando di permettere le verifiche che sono parte integrale del trattato, non vi è quindi più la certezza che esso sia oggi effettivamente rispettato. Nessun negoziato è stato iniziato sinora per un rinnovo e si corre il rischio che tra due anni venga a mancare anche questo fondamentale strumento di stabilità strategica. Nel suo discorso del 29 febbraio 2024 Putin si è detto pronto per un dialogo sulla stabilità

strategica con gli americani ma ha espresso al tempo stesso scetticismo su una seria disponibilità degli americani vista la loro intenzione di "infliggere alla Russia una sconfitta strategica nel campo di battaglia".

Conclusioni.

Ci dobbiamo rassegnare alla realtà che i tempi di guerra non sono propizi al disarmo e al controllo degli armamenti: prevale invece la corsa agli armamenti e la proliferazione. Si era cercato in passato di mantenere isolati i temi nucleari dalle vicissitudini delle crisi internazionali, di collocarli in un compartimento separato. Ancora alla vigilia dell'invasione russa dell'Ucraina i cinque paesi nucleari N5 riuscirono a convenire nel gennaio 2022 su un'ultima dichiarazione congiunta in cui si era individuato uno spazio di convergenza. Si salutò allora come grande risultato la dichiarazione dei cinque secondo cui "una guerra nucleare non può essere vinta e non deve essere combattuta" che in realtà era stata già espressa da Reagan e Gorbaciov nel lontano 1986. Per esprimere una posizione comune si è dovuti ritornare ad una dichiarazione di quasi quaranta anni addietro. Da allora il gruppo dei cinque non si è più riunito e sono ormai rarissimi i momenti in cui i leader nucleari si possono incontrare. Il G20 è il principale foro nel quale è presente la maggioranza degli stati nucleari. Con difficoltà si è riusciti ad affermare in tale foro il concetto dell'"inammissibilità" dell'uso e della minaccia dell'uso dell'arma nucleare. Sono soprattutto alcune organizzazioni non governative tra cui No First Use Global a promuovere l'adozione di tale basilare concetto da parte della comunità internazionale. Ma la strada è tutta in salita.

La Cina è probabilmente l'unico membro N5 che potrebbe prendere l'iniziativa di rilanciare questo dialogo avendo un rapporto preferenziale con la Russia ed al tempo stesso un dialogo strategico con gli Stati Uniti che va mantenuto ed incoraggiato. Nel suo discorso sullo stato della nazione Biden ha detto "We want competition with China, but not conflict". La Cina è l'unica dei cinque nucleari ad essersi impegnata a non utilizzare per prima l'arma atomica. Inoltre avendo un

arsenale nucleare relativamente limitato (ancora per poco) è vista come estranea alla sfida strategica Stati Uniti-Russia. E poi non sembra che Xi Jinping sia soggetto al complesso di inferiorità nei confronti degli

americani e dell'Occidente di cui soffre Vladimir Putin.

Carlo Trezza

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

La guerra in Ucraina e il teatro esterno

Il ritardo nell'invio di armi promesso dagli USA a Kiev, per la lunga opposizione del Congresso, ha compromesso seriamente le possibilità di difesa dell'Ucraina, già ridotte dalla penuria di risorse umane, e comunque inferiori a quelle a disposizione del suo aggressore. Putin, invece non impedito nel reclutamento di giovani delle repubbliche asiatiche federate, è anche immune da resistenze interne per mancanza di opposizione alla prosecuzione della guerra.

Certo non tutti gli osservatori avevano creduto in una resistenza così lunga da parte di un Paese tanto più modesto sia come potenza che come popolazione, ma l'impegno a difendere la propria libertà - accompagnato da un coraggio che ha rasantato spesso la temerarietà - e il sostegno della NATO, hanno permesso che il conflitto si protraesse più del previsto. Tuttavia appare ora inevitabile - se non ci saranno importanti accadimenti dell'ultimo momento - l'avvicinarsi della resistenza ucraina, alle ultime battute.

L'indignazione occidentale per il vile attacco all'Ucraina, contro tutte le regole del diritto internazionale, ha sconvolto l'Occidente, inizialmente sconcertato dalla spregiudicatezza dell'invasione. Con il tempo, lo sdegno si sta stemperando, oscurato anche dalle complesse sensibilità verso la guerra scoppiata a Gaza. Di fronte all'esaurimento delle risorse e alla constatazione che i territori effettivamente occupati dai Russi - dal Donbass alla Crimea - sembrano irrecuperabili, si sta affermando tra gli analisti, l'opinione dell'inevitabilità di un fine-conflitto, sulla linea dei successi/perdite sul campo. Conclusione abituale con pace o congelamento, una volta tramontata la speranza di perdite territoriali più contenute.

Probabilmente nessuno ha mai veramente creduto in una "pace giusta" cioè al ritiro delle

truppe russe di occupazione e alla firma di un trattato di non aggressione. Tuttavia forse nessuno aveva compreso la gravità di una sconfitta della resistenza. Quando scomparsa la difesa ucraina, in prima fila rimangono i membri dell'UE, sempre parchi con le spese per la difesa, lasciata in larga parte ad una Nato, comunque diretta dalla potenza lontana degli Stati Uniti.

Tuttavia nel vicino Occidente, il timore di provocare una guerra totale ha frenato l'impulso alla solidarietà proattiva. L'assistenza dall'Europa è stata spesso tardiva e nel complesso insufficiente, condizionata anche dal timore di un uso eventualmente troppo spregiudicato degli armamenti ottenuti, e dalla tentazione dell'esercito ucraino di sconfinare sempre più profondamente in territorio russo. Un motivo per il Cremlino di rivendicare il superamento della linea rossa e quindi scatenare la guerra atomica.

Una previsione forse esatta ma scarsamente illuminata se si voleva tenere l'Ucraina fuori dal pericolo della sconfitta e proteggere l'Europa vicina.

Di questo timore sono stati i porta bandiera sicuramente i Tedeschi che hanno veramente centellinato l'invio di materiale bellico, dopo la ridicola consegna iniziale di elmetti protettivi.

Ma il colpo basso è venuto ultimamente con il ritardo di forniture per 61 miliardi di dollari, destinati all'Ucraina, presentati in un provvedimento unitario con aiuti ad Israele ed altri, che il Congresso americano ha parzialmente bloccato.

Il tentativo da parte dell'Amministrazione americana di far passare la misura in un atto unico, palesava la difficoltà prevista per l'approvazione della parte ucraina, che non ha uno sponsor abbastanza forte, mentre l'altra (armi ad Israele) non è mai stata in dubbio,

malgrado la differenza di vedute tra il Governo americano e quello di Netanyahu, sempre più profonda.

La cesura è intervenuta per volontà della parte estrema dei repubblicani, sodali di Trump e contrari ad un possibile successo del democratico Biden.

Non c'è motivo infatti di credere ad intendimenti oggettivamente diversificati tra democratici e repubblicani nei confronti della Russia, giudicata visceralmente negli USA un Paese nemico da cui bisogna attendersi il peggio. Dunque lo scacco alle politiche del Presidente democratico sono frutto del contesto elettorale.

L'America è divisa da una contesa tra due schieramenti, uno dei quali, sottovaluta il ruolo mondiale degli USA e l'importanza di difendere principi e valori comuni, riducendo tutto alla battaglia per la vittoria domestica del proprio leader, comunque qualificato. Assolutamente indifferente, come Trump, alle conseguenze sul teatro esterno.

Salta agli occhi l'indebolimento conseguente dell'attrattività mondiale degli US che non riescono a disciplinare nemmeno i propri protetti, primo Israele. Netanyahu forse incurante delle conseguenze dell'escalation che sta accelerando in Medio oriente, provoca Paesi ancora non apertamente belligeranti ed è forse intenzionato a generare una catena di rivendicazioni che trascinino loro malgrado gli Americani ed altri, insieme, nel marasma di multipli scontri, con esiti imprevedibili. In quest'ottica la confusione sulle responsabilità globali, permetterebbe alla fine a Tel Aviv, di sfuggire alla resa dei conti e superare le accuse di strage di stato, sollevate da più parti circa la condotta delle operazioni su Gaza e in Cisgiordania.

Questo scenario, accompagnato dall'espresso disimpegno americano enunciato dal candidato Trump nei confronti di Paesi europei inadempienti (per insufficienti contributi alla NATO e assenza di un riarmo convincente) congiura a confermare un senso di pericolo ad occidente per un'Europa ferma e senza ruolo e un'America dilaniata da contrapposizioni interne.

Forse tante guerre combattute all'estero e spesso perdute sul campo, hanno intaccato la

fede degli Americani nel proprio valore e usurato la loro fiducia nel successo finale, causando una depressione molto presente nella società americana. Ma l'Europa per il suo grigiore può solo condannare se stessa e l'incapacità di integrarsi ulteriormente, superando gli ostacoli nazionalisti (in molteplici settori, e nel confronto "frugali/spendaccioni") che tutti conoscono e che nessuno è stato finora capace di affrontare con sufficiente vigore.

Della vischiosità e aberrazione del potere di Putin e del suo entourage si è parlato a sufficienza, quello che non si discute abbastanza è la situazione abnorme degli Stati Uniti, dove, nelle elezioni di novembre, si confronteranno ancora una volta uno squilibrato tycoon e un maturo leader avanti negli anni. Due persone che normalmente dovrebbero avvicinarsi alla pensione.

Nel Paese l'ascensore sociale non è bloccato, tuttavia la società è incapace di offrire alla politica e all'amministrazione una panoplia di candidati più giovani e preparati.

È stato spesso così con la cultura protestante sempre più incline a favorire il richiamo del successo finanziario piuttosto che l'impegno sociale. Ciò nonostante sono emersi di tanto in tanto leader sia politici che economici compatibili con lo spessore del Paese. Recentemente invece ha prevalso un orientamento particolarmente avverso ad occuparsi della cosa pubblica. Dalle università americane i migliori vengono attratti dal campo imprenditoriale ed emigrano verso una sponda, mentre gli altri affascinati dagli avanzamenti tecnologici, migrano verso l'altra. Non ci sono più ricambi nelle file dei partiti, o meglio non ci sono più giovani di talento e preparazione che si sostituiscano ai vetusti attuali praticanti

Ora si è raggiunto il massimo di allontanamento dal servizio dello stato. E di questi tempi non è un quadro confortante, tanto più che l'esame di ciò che al presente ci offre la Cina, malgrado i suoi giovani imprenditori, è un sistema politico anchilosato su una linea di confronto non più flessibile.

Pechino, cui stiamo tutti guardando come un possibile guardiano della Russia e controllore di eccessi imperialisti, non

condivide l'aspirazione ai valori occidentali, da essa lucidamente criticati per i doppi standard che li inficiano e che quindi non prende in considerazione. Oggettivamente vede una Russia che tutto sommato, se la è cavata, che ha potuto sovvertire tutti i canoni di comportamento imposti nello stato di diritto, senza che si riuscisse a ledere seriamente il suo status. Una Potenza che ancora non ha perduto il suo potere di attrazione nel mondo, vedi l'ultimo allargamento dei BRICS, nonché il non allineamento del grande Sud alla battaglia dell'Ucraina. Né le sanzioni hanno prodotto una riduzione del livello di vita domestico, mai troppo elevato, e non comparabile a quello dell'Occidente; tanto più che la perdita dei profitti energetici, forniti dall'Europa, è stata immediatamente sostituita dai proventi da altri acquirenti.

Dunque la Cina malgrado la sua emersione dal gruppo dei PVS, ai quali ancora apparteneva negli anni ottanta, quando era portatrice di rivendicazioni comuni di autonomia e integrità territoriale, guarda freddamente allo svilupparsi delle vicende russo-ucraine che in qualche modo proiettano un futuro di simile confronto con l'Occidente quando sarà il caso di Taiwan. Quindi non ha intenzione di frapporsi a favore di una pace rispettosa della libertà ucraina, non solo per l'alleanza di comodo che coltiva con Mosca, ma perché giudica il momento inopportuno per i suoi obiettivi globali. Attende piuttosto che le condizioni generali le facilitino la riunificazione, forse anche senza iniziative direttamente militari. Le sue ambigue dichiarazioni a favore dell'integrità territoriale, si riferiscono allo stesso tempo sia all'Ucraina che alla Russia a seconda del punto di osservazione. Prima dell'implosione dell'URSS, i territori della nazione russo-ucraina erano uniti nell'Unione sovietica. Dunque non c'è fallo nella rivendicazione russa di una parte del territorio ucraino. Dopo la frammentazione, il referendum del 1991 in Ucraina, aveva sigillato - per gli abitanti - l'appartenenza di Donbass e Crimea, all'Ucraina. Questo per Pechino invece, è solo l'assunto dell'Occidente. Dunque "l'integrità territoriale" è solo una scelta politica.

Tanto più che Pechino intende servirsi dello stesso principio per incamerare a suo tempo Taiwan, magari senza ricorrere a strumenti militari perché sorretta da appartenenza territoriale precedente e comune etnia dominante. Ma anche qui: come per la rivendicazione russa, la supposta sicurezza nazionale, passa per il controllo sull'Ucraina, così il possesso di Taiwan, rappresenta una questione di sicurezza, per la difesa marittima della Cina.

La sorte dell'Ucraina dunque non emoziona Pechino. Non giudica uno schieramento più legittimo dell'altro. Non crede nella pace giusta, ma - insieme alla Russia - guarda allo stravolgimento delle regole internazionali, troppo fotocopia di intese e principi occidentali. Il suo dilemma vero è come sovvertire quell'ordine che le ha permesso di assurgere a grande Potenza, senza destabilizzare i mercati e rimanerne favorita.

Per questo dimostra molta più attenzione al versante bellico mediorientale e al pericolo dell'allargamento del conflitto Israele/Hamas che già con l'interferenza degli Houthi, danneggia la circolazione di cargo commerciali nel Mar Rosso.

Scartato un possibile aiuto della Cina nella risoluzione di uno dei due conflitti, rimane in parte all'Europa di contribuire diplomaticamente alla conclusione di entrambi. L'Europa però è debole e in ritardo; non ha profitto del lungo periodo di pace per affrontare ciò che divide i membri, per diventare una potenza politica. E ancora adesso teme l'instaurazione di una Commissione forte che costringa a serrare le fila, rinunciando ai deleteri "distinguo". Vedi i dubbi su di un possibile successore della von der Leyen.

La sua lunga cecità è inscusabile perché è ora l'Europa, ad essere schiacciata tra due fuochi: a est e a sud. Un doppio incendio e un grave rischio per la pace globale, e nessuno dei contendenti pronto a spegnerlo.

Con Israele potrebbe essere più semplice un intervento deciso degli Americani a frenarne il colpevole egocentrismo. Ma anche qui le complesse esigenze delle vicine elezioni presidenziali, e non solo, sono un freno notevole all'azione dell'Amministrazione americana.

Per l'Ucraina, lasciata per qualche tempo dal Congresso, nelle deboli mani di un'Europa impreparata militarmente, si tratta di arrivare ad un tavolo negoziale prima che sia troppo tardi per la stessa esistenza del Paese e il rischio incombente per l'Europa di condividerne in successione la pericolosa frontiera esterna ad est, dopo la sua promessa adesione all'UE.

Giusto dunque che gli analisti stiano elaborando ipotesi su come uscire dall'impasse, ma irrealistico fermarsi allo stato pre-conflitto. Forzare la mano a Putin facendogli intravedere una pace "ingiusta" per l'Ucraina con perdita di una gran fetta del suo territorio, non può prescindere dalla contemporanea protezione del Paese residuo. Continuare ad ipotizzare neutralità garantita per l'Ucraina, è un'ipocrisia confermata da fatti passati e presenti. Sarebbe ugualmente una beffa l'ipotesi Macron, di inviare contingenti militari occidentali in Ucraina.

Servirebbe solo a prolungare il conflitto, non a concluderlo.

Per questo nella strategia di sicurezza offerta alla Russia sarà necessario trovare altra merce di scambio, fuori dall'Europa, tanto più che non sembra si possa confidare nella affidabilità dei suoi impegni, già denunciati con scuse - vedi protocollo di Budapest - e più volte traditi apertamente.

È tempo di riconoscere che la sicurezza per l'Ucraina, conquistata con il sangue di soldati e civili, è soltanto l'accesso indifferibile alla NATO. Malgrado Putin lo denunci, il cerchio di Paesi NATO che lo circonda e di cui si sente prigioniero, sembra l'unico scudo efficace, contro di lui. Solo i membri dell'Alleanza atlantica godono di relativa tranquillità, fuori dall'orbita della Russia. Almeno fino ad oggi.

Nel futuro, travolto dal delirio di potenza/impotenza - potrebbe decidere di scatenare l'apocalisse. Succede ai Dittatori alle strette. Ma allora ci saremmo dentro tutti e prima di tutto la Federazione russa.

Jolanda Brunetti

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

MISSIONE ASPIDES

Vorrei innanzi tutto evidenziare il quadro di riferimento nel quale ha preso vita e si muove la Missione ASPIDES e i suoi circa mille militari tra ufficiali, sottufficiali e marinai. Il 16 e 17 luglio si terrà a Reggio Calabria la riunione dei Ministri del commercio internazionale del G7, presieduta dal Vice Premier e Ministro degli Esteri Antonio Tajani e dal Ministro per le Imprese Adolfo Urso, e in previsione di tale evento, i due Ministri hanno convocato nei primi giorni di maggio alla Farnesina la prima delle riunioni periodiche previste con l’istituzione del “Tavolo sulle conseguenze per l’economia italiana della crisi nel Mar Rosso” che serviva a provocare presso le Istituzioni competenti e negli ambienti correlati una specifica attenzione verso gli effetti di tale crisi. Ciò anche con un’azione contemporanea di sensibilizzazione dei Paesi del G7, oltre che dei nostri partner e alleati sullo stesso argomento.

In questo contesto di intensa attività del Governo a partire dai Ministeri degli Esteri e della Difesa in favore della sicurezza marittima, ci è parso opportuno fare un punto sull’operazione navale UE ASPIDES, che costituisce un aspetto importante della predetta strategia, esaminando i suoi obiettivi e i primi risultati dopo circa due mesi e mezzo di attività.

Ma andiamo con ordine: il lunedì 19 febbraio 2024 il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri dell’UE ha approvato la Missione EUNAVFOR ASPIDES (“Forza Navale dell’Unione Europea SCUDO”). L’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell’UE, Josep Borrell, l’ha definita come “una rapida risposta alla necessità di ripristinare la sicurezza marittima e la libertà di navigazione in un corridoio marittimo altamente strategico”, aggiungendo che l’operazione

svolgerà un ruolo chiave nella salvaguardia degli interessi commerciali e di sicurezza, nell’interesse dell’UE e della comunità internazionale in generale.

L’idea di costituire una tale missione prende vita dai numerosi attacchi che le milizie indipendenti Houthi dello Yemen hanno condotto ai danni di navi civili e militari, a partire dall’ottobre 2023 direttamente da terra tramite missili e droni e via mare con vari mezzi senza equipaggio, violando la libertà di navigazione in alto mare e del diritto di transito negli stretti, sancita dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

Il 10 gennaio di quest’anno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 2722 (2024) con la quale si chiede l’immediata cessazione degli attacchi e si prende atto del diritto degli Stati membri, in conformità al diritto internazionale, di difendere le loro navi.

Da parte sua il Consiglio UE ha approvato il 29 gennaio scorso un concetto di gestione della crisi in Mar Rosso, per la durata iniziale di un anno, dando così il via agli atti formali che hanno poi portato alla definitiva approvazione della missione.

È noto ormai da molto tempo che, a causa delle differenti posizioni assunte dai propri membri, l’Unione Europea non è stata in grado di esercitare una reale leadership nei vari teatri di crisi del cosiddetto “Mediterraneo allargato”.

In anni più recenti, tuttavia, l’UE ha esercitato, in un solo specifico settore, un ruolo di alto profilo. Questo settore è precisamente quello della sicurezza marittima, presentato con uno specifico documento sulla strategia che l’UE avrebbe seguito dall’allora Alto Rappresentante Federica Mogherini, ed approvato dal Consiglio Europeo nel 2014. Da quel momento sono state predisposte ed

avviate l'Operazione SOPHIA (contro il traffico di migranti tra il Nord Africa e l'Europa), l'operazione IRINI (contro il contrabbando di armi nell'area costiera libica), l'Operazione ATALANTA (contro la pirateria lungo le coste della Somalia) le tre operazioni FRONTEX (gestione dei flussi di migranti in Mediterraneo). Il Consiglio ha poi anche autorizzato due operazioni di "vigilanza" nel Golfo e nel Golfo di Guinea (anti pirateria).

Si tratta quindi, come tutti possono constatare, di un consistente gruppo di otto operazioni, cui da pochi mesi si è aggiunta la nona, ASPIDES (per garantire la libertà di navigazione in Mar Rosso, nel Golfo di Aden e in Oceano Indiano), che si svolgono in contemporanea su un'area davvero vasta, che va dal Mediterraneo al Mar Rosso, al Golfo Arabo/Persico, al Golfo di Guinea e all'Oceano Indiano. In sostanza il fianco Sud dell'Unione Europea, proprio quello che interessa di più il nostro Paese.

Tutte e otto (l'Operazione Sophia è stata chiusa) rispondono al Consiglio attraverso l'Alto Rappresentante e il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS). Sono tutte operazioni di diplomazia navale multilaterale. È da notare che nelle operazioni Frontex, gli operatori dei differenti Paesi "partner" vestono un'unica uniforme.

Tornando ad ASPIDES, il Parlamento italiano, ultimo tra quelli dei Paesi che si erano dichiarati disponibili fin da subito ad assumersi un ruolo operativo nella missione (Germania, Francia, Grecia e Italia) ha approvato la medesima il 5 marzo scorso con 271 voti a favore e solo 6 contrari, quelli del gruppo "verdi e sinistra".

La missione è dunque pienamente in corso per noi da quella data, mentre due delle sue navi, l'Ammiraglia Caio Duilio e la tedesca Hessen avevano già ricevuto il battesimo del fuoco, abbattendo dei droni Houthi diretti proprio contro di loro rispettivamente il 4 e il 2 marzo, mentre cominciavano a predisporsi nelle vicinanze della futura zona d'operazioni in Mar Rosso.

Dopo l'avvio ufficiale della missione, le sue navi militari sono state nuovamente prese di mira da alcuni droni che sono stati

abbattuti. Questo può contribuire a descrivere il clima di tensione esistente nell'area, ove non solo è ancora in corso l'azione di rappresaglia dell'esercito israeliano a Gaza, Cis-Giordania e nei Paesi a nord di Israele in risposta ai gravissimi attacchi di Hamas del 7 ottobre, ma si sono presto aggiunte queste continue offese dalla milizia Houthi alla libertà di navigazione e ai sistemi di comunicazione internazionale, come i cavi subacquei digitali e telefonici. Tra i cavi esistenti in Mar Rosso, nel Golfo Arabo/Persico e nell'Oceano Indiano, sono stati colpiti quelli che passano nello stretto di Bab el Mandeb, che unisce il Mar Rosso e il Golfo di Aden.

È stato deciso a Bruxelles che l'Italia prenda il comando in mare della missione europea, affidato al Contrammiraglio Stefano Costantino, mentre alla Grecia spetta il quartier generale a terra, presso la città di Larissa, a nord di Atene, affidato al Commodoro Vasilios Gryparis, che tiene i contatti con le competenti autorità istituzionali della UE.

Le seguenti navi sono state destinate alla missione in una prima fase: il cacciatorpediniere italiano Caio Duilio, la fregata tedesca Hessen, la fregata FREMM francese Languedoc, la fregata greca Hydra. È stato previsto anche un supporto di ricognizione aerea.

La missione ASPIDES si è aggiunta alle altre due missioni dell'UE già nell'area con altri scopi, l'operazione ATALANTA (Golfo di Aden e Oceano Indiano presso le coste somale) e l'operazione AGENOR (Golfo Arabo/Persico).

È importante segnalare che l'Italia ha preso il Comando in mare di tutte e tre le missioni europee sopra citate ed è importante sottolineare come l'Italia abbia negoziato per ognuna delle precedenti missioni navali dell'UE un differente, specifico ruolo, sempre significativo, che include a seconda dei casi la responsabilità dell'operazione, o il comando della Forza in mare. Le otto operazioni di sicurezza marittima dell'UE potrebbero quindi essere considerate come un caso "di scuola" di quello che il governo italiano può fare, sfruttando positivamente la sua

“membership”, in questo caso dell’Unione Europea, che agisce come “moltiplicatore” dello sforzo italiano volto a salvaguardare e rafforzare i propri interessi nazionali.

Se l’Italia avesse dovuto provvedere da sola alle otto predette missioni, tutte importanti per il nostro Paese, i costi sarebbero stati molto più ingenti e il probabile ridimensionamento di ambizioni e obiettivi avrebbe prodotto risultati meno rilevanti. La morale che si può trarre è che l’esempio che abbiamo descritto dimostra, anche per gli altri “partner” quanto sia diventata oggi importante la diplomazia navale multilaterale e quale grande impatto possa avere su differenti situazioni di crisi o anche solo di tensione internazionale.

In una mia Lettera Diplomatica del Novembre del 2021, mentre procedevo ad una analisi sulla sicurezza marittima dell’UE nel Mediterraneo allargato, menzionando le missioni navali europee allora in corso, avevo fatto presente che, nella prospettiva di una futura difesa europea, con lo scopo anche di rinforzare il pilastro europeo dell’Alleanza atlantica, questi esercizi di diplomazia navale potevano essere considerati un importante tentativo prodromico ad un approccio coordinato dei membri dell’UE in risposta a una sfida esterna di qualsiasi tipo, convenzionale o asimmetrico. Oggi direi che possiamo confermare questa visione di progressiva realizzazione della Difesa Europea in mare, anche se non esiste ancora (ma è in via di prossima istituzione) un quartier generale europeo che prenda direttamente la responsabilità delle missioni e si continua invece a delegare questa responsabilità a uno Stato membro che la esercita in stretto contatto con le autorità europee.

Potremmo inoltre dire che, con la missione in questione, siamo a metà strada tra una missione tradizionale di peace-keeping in tempo di pace e una missione di scorta convogli in tempo di guerra. ASPIDES non si può definire come una missione classica di “peace-keeping” e nemmeno di “peace-making” perché non ci sono due o più contendenti fra i quali l’UE possa esercitare l’azione di pace. Esiste invece da un lato un

atteggiamento offensivo degli Houthi che condiziona la nostra libertà di navigazione e dall’altro la nostra decisione di proteggere le navi, a partire da quelle di interesse dell’UE, ma ben disposti verso chiunque chieda la nostra protezione, senza però colpire obiettivi nel territorio yemenita da cui origina la minaccia.

In ogni modo la proliferazione delle predette operazioni navali europee dimostra come il mare sia considerato un elemento centrale dell’interesse nazionale di vari “partner”, soprattutto dei più importanti, come l’Italia, la Germania e la Francia.

Com’è noto, gli USA e la Gran Bretagna assieme ad altri Stati europei, mediorientali e dell’Estremo Oriente sono andati più avanti e hanno lanciato, prima la missione “Prosperity Guardian” e poi anche l’operazione “Poseidon Archer”, più ristretta, che prevede di colpire la minaccia alla fonte, cioè i siti di lancio di droni e missili in territorio yemenita.

Una notevole cautela è stata garantita nelle regole d’ingaggio di ASPIDES ai rapporti con l’Iran. È stato infatti stabilito che nel Golfo, ASPIDES applichi le regole di AGENOR sul traffico marittimo (che stava svolgendo la fregata italiana “Martinengo” e che è stata per il momento sospesa), in cui non era prevista una specifica protezione alle navi di interesse dell’UE, ma solo di vigilanza dell’area (“maritime situational awareness”). Solo in Oceano Indiano, scendendo vero sud, a partire dalla latitudine di Mascat, capitale dell’Oman, l’operazione ASPIDES riprende tutte le sue funzioni, quali quelle previste anche per il Golfo di Aden e nel Mar Rosso.

Il 18 aprile scorso è stato fatto un primo “briefing” ufficiale dall’Alto Rappresentante, davanti al Cops e poi alla stampa, che vale la pena di riportare:

“In meno di due mesi la missione ASPIDES ha respinto 11 attacchi e scortato 68 navi, in linea con il suo mandato difensivo”. Borrell ha anche sottolineato che c’è “un livello di impegno importante, anche dal punto di vista del rischio”. Nessuna nave è stata colpita mentre la scorta militare ha neutralizzato 9 droni, un barchino d’assalto senza pilota e 4 missili balistici. “Questa missione mostra la nostra volontà e capacità

di proteggere gli interessi dell'Europa ed è un esempio della capacità dell'Ue di essere un fornitore di sicurezza marittima”.

“Finora tutte le richieste di protezione avanzate dal settore marittimo sono state raccolte, ma se il numero aumenta dovranno crescere anche i nostri asset presenti nell'area”, ha spiegato il contrammiraglio Vasileios Gryparis, Operation Commander di ASPIDES, presente al fianco di Borrell anche per ricordare che sono già state inoltrate ulteriori “richieste di capacità specifiche” agli Stati membri dell'UE, in particolare sul supporto logistico: “È ancora presto per dire se ASPIDES abbia avuto un impatto sulla situazione, ma siamo pazienti e seguiamo il nostro mandato”, ha concluso Griparis.

Gli Houthi hanno destabilizzato la connettività Europa-Asia, sostenendo di attaccare navi israeliane e dei Paesi amici di Israele in rappresaglia per la guerra nella Striscia di Gaza. Gli Houthi sostengono che si fermeranno non solo davanti a un cessate il fuoco a Gaza ma addirittura dopo la realizzazione della soluzione a Due Stati nel contenzioso israelo-palestinese. Si tratta di un orizzonte complicato da raggiungere, e non è detto che gli Houthi rispettino certi propositi.

Tanto più se si considera che gli Houthi non agiscono solo per rappresaglia a supporto dei Palestinesi. I miliziani yemeniti indipendenti infatti pensano di poter usare la dimostrazione di forza in corso come elemento a supporto delle loro rivendicazioni sul futuro dello Yemen, le quali sono in discussione nelle negoziazioni post guerra civile che vanno avanti da due anni. Anche per questo, gli Stati Uniti hanno deciso di avviare un intenso sforzo diplomatico, coinvolgendo l'Arabia Saudita e l'Oman, col fine di sfruttare la relativa stabilità ottenuta dalla Cina nei confronti di Iran e Arabia Saudita, ai fini della pacificazione dello Yemen. La continuità in tale sforzo che dovrebbe essere seguito con decisione anche dagli europei, si rende tanto più necessario oggi dopo la improvvisa scomparsa del Presidente iraniano Raisi per allontanare i pericoli di ulteriore destabilizzazione in

un'area così importante per gli interessi dell'UE e dell'Italia in particolare.

Stiamo purtroppo sperimentando quanto la tranquillità del collegamento euroasiatico attraverso Suez sia diventata dipendente da istanze locali e regionali, mosse anche attraverso dinamiche violente. Stando ai numeri forniti da Borrell, da quando sono iniziati gli attacchi degli Houthi il costo della spedizione di un container dalla Cina all'Europa “è raddoppiato”, perché sono aumentati del 60% i costi assicurativi per chi usa la rotta del Mar Rosso e quelli generali di spedizione per chi sceglie di doppiare il Capo di Buona Speranza. Oggi per il Canale di Suez transitano circa 35 navi al giorno, contro le circa 70 del periodo pre-crisi - un problema anche per le casse egiziane, per cui i diritti di passaggio sul canale sono componente importante del sostentamento di un'economia in grave crisi.

La crisi sta aprendo anche un altro problema: le navi che passano per Buona Speranza non rientrano nel Mediterraneo, ma tagliano totalmente fuori i porti del bacino, preferendo allungarsi fino agli scali nord-europei. Questa marginalizzazione è un problema geostrategico anche per un Paese come l'Italia, in buona parte affacciato sul mare e fortemente dipendente da esso per gli approvvigionamenti esterni e per le esportazioni.

Il 19 maggio scorso è stato possibile avere un ulteriore aggiornamento sulla situazione della missione, da media britannici e francesi. Secondo i nuovi dati, ASPIDES ha finora “accompagnato”, soprattutto durante il passaggio di Bab el Mandeb, 120 navi di ogni tipo, tra porta-containers, petroliere e mercantili vari. Vari droni sono stati abbattuti dalle navi militari, a partire dalla nostra Fasan. Solo una nave civile tra quelle accompagnate da ASPIDES, una petroliera greca, sarebbe stata toccata in modo leggero, di striscio, senza danni alle persone. Al di fuori delle navi protette da ASPIDES, soprattutto tra quelle isolate al largo si è verificato qualche danno in più e, in particolare gli Houthi avrebbero affondato a sud est di Aden un cargo battente bandiera del Belize e di proprietà britannica. Il livello di

minaccia sembra rimasto lo stesso dei mesi scorsi.

Secondo i medesimi aggiornamenti, la fregata belga Louise Marie ha raggiunto la missione dopo più di due mesi di ritardo, come anche la nave logistica olandese Karel Doorman rispettivamente il 4 e il 6 maggio. I ritardi erano dovuti all'esigenza di addestrare gli equipaggi a contrastare le armi offensive utilizzate dagli Houthi nei loro attacchi.

La missione può dunque contare oggi su cinque navi: la fregata FREMM Fasan (Ammiraglia, che ha sostituito il nostro Cacciatorpediniere Caio Duilio) che ospita il Comandante in mare Ammiraglio Stefano Costantino, la FREMM francese Lorraine, la greca Ydra e le due predette, appena arrivate. La tedesca Hessen è stata invece richiamata in patria e la sostituta, la fregata Hamburg, arriverà solo in agosto. Tale situazione, pur sufficiente per i criteri finora adottati, fa capire come non sia facile reperire unità tra le Marine minori europee e come manchi a queste ultime l'addestramento contro i sistemi d'arma più moderni. Anche per le Marine più attrezzate, come quella italiana e francese, non è sempre facile reperire le unità tenendo conto che un certo numero delle fregate FREMM e dei nuovi pattugliatori d'altura sono impegnate con il resto della Squadra

Navale per provvedere alle numerose e articolate esigenze operative istituzionali.

Si deve inoltre considerare, come è ben noto per tutte le Marine europee, che circa un terzo delle navi in servizio di ogni categoria non sono utilizzabili a causa dei lavori di manutenzione annuali per circa due o tre mesi all'anno. Per fare un esempio, se la Marina possiede nove fregate, solo sei sono sempre disponibili complessivamente. Infine, dato il considerevole aumento delle missioni navali in corso dell'Unione Europea e della NATO, si renderebbe necessario completare al più presto il rinnovo della flotta e disporre degli uomini necessari.

Possiamo intanto considerare che il meccanismo di protezione assicurato alle navi civili dalla missione ASPIDES funziona e che grazie a questo i dati relativi al passaggio di Suez non sono peggiorati rispetto a quelli rilevati in occasione dell'avvio della missione. Rimaniamo ad ogni buon fine in attesa di una prossima informativa ufficiale dell'Alto Rappresentante, con la speranza che la diplomazia internazionale che cerca di avere un ruolo in questo delicatissimo periodo, con frequenti visite reciproche a vari livelli e in varie capitali nazionali dell'area e fuori, possa portarci ad un progressivo miglioramento della situazione.

Paolo Casardi

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

Grandi manovre cinesi nello stretto di Taiwan

Lo stretto che separa Taiwan dalla provincia cinese del Fujian è stato teatro in questi ultimi giorni di imponenti esercitazioni militari lanciate dalla RPC con la denominazione di “Joint sword 2024-A”. 62 velivoli tra caccia e intercettori, 19 navi da guerra e 7 unità della guardia costiera hanno sfiorato i cieli taiwanesi e oltrepassato la linea mediana nelle acque che circondano l’isola con l’obiettivo dichiarato di testare la capacità di conquistarne rapidamente il territorio dopo aver occupato alcune teste di ponte nelle isole di Kinmen, Penghu e Matsu.

Operazioni di questo genere non sono una novità nel tratto del Mar Cinese Meridionale tra la terra ferma e la “provincia ribelle”, ma il massiccio dispiegamento di uomini e mezzi e l’ampiezza delle manovre, peraltro non preannunciate, contrariamente a quanto si è fatto d’abitudine, rappresentano un robusto strumento di deterrenza e una conferma della determinazione di Pechino a raggiungere l’obiettivo della riunificazione, “anche con la forza, se necessario”. Più che di esercitazioni standard, si è trattato, in sostanza, di una simulazione dell’accerchiamento e dell’attacco che potrebbe essere lanciato entro il 2049, anniversario della fondazione della Repubblica Popolare, se non prima, come suggeriscono alcune proiezioni del Pentagono.

Taipei, dal canto suo, ha mobilitato forze aeree, navali e terrestri nei punti nevralgici della costa e a difesa delle installazioni strategiche per mostrare tutta la propria risolutezza a difesa dello spazio fisico e, con esso, del proprio sistema politico.

La posizione taiwanese sui rapporti con la RPC era stata chiarita il 20 maggio scorso in occasione dell’insediamento del nuovo Presidente, Lai Ching-te, il quale ha ribadito che l’isola (anzi, la Repubblica di Cina, come ha tenuto a sottolineare) non accetterà nessuna modifica dello status quo e nessuna subordinazione al Governo e al Partito Comunista cinese, ma proteggerà con tutti i

mezzi la libertà e la democrazia faticosamente conquistate. Il discorso di Lai, accusato dalle autorità cinesi di essere un “traditore della patria”, è stato equiparato ad una “confessione di indipendenza” e le manovre militari sono state presentate come una “severa punizione” contro i separatisti a dimostrazione di quanto potrebbe accadere se la questione non venisse risolta nell’unico modo accettabile per Pechino, vale a dire con la sottomissione alla propria sovranità.

In realtà, le parole di Lai non hanno superato la linea rossa della dichiarazione formale di indipendenza, suscettibile di provocare una immediata offensiva militare. Tuttavia, la conferma alla guida di Taiwan di un esponente del Partito Democratico Progressista (DPP), che si oppone fermamente alla riunificazione, non poteva non suscitare reazioni ostili, per motivi ideologici e di principio. La retorica della leadership cinese può spiegarsi, in primo luogo, come un ammonimento alla non interferenza negli affari interni ed al rispetto della propria integrità territoriale, quale si considera la questione di Taiwan anche alla luce del dettato costituzionale. In secondo luogo, essa conferma il rigetto dei valori propri delle democrazie liberali che si sono affermati nell’isola e rappresenta un monito alle minoranze insofferenti del potere centrale quali, ad esempio, gli uiguri e i tibetani. In terzo luogo, essa costituisce una sfida agli Stati Uniti, principali garanti dell’indipendenza de facto di Taiwan, anche in funzione del ruolo che la RPC intende avere nel mondo.

In alcuni ambienti si ipotizza che lo stress cui gli americani sono sottoposti dalle crisi in atto potrebbe determinare un disinteresse per il destino di Taiwan che indurrebbe la Cina ad un’azione di forza decisiva. E questo scenario potrebbe assumere dei connotati ancora più negativi nel caso in cui Donald Trump vincesse

le elezioni negli Stati Uniti col suo programma di “America first”.

Per il momento il Congresso USA ha confermato il proprio appoggio a Taiwan approvando un pacchetto di aiuti militari che compensano solo in parte il ritardo nella fornitura di sistemi missilistici connesso alle esigenze concorrenti di altri teatri di guerra in Europa e in Medio Oriente. Per far fronte alle difficoltà oggettive del Governo americano, i taiwanesi hanno anche provato a percorrere la strada dell’approvvigionamento diretto di materiale bellico dai produttori, in particolare da Lockheed Martin e RTX, ma il timore di trasferimenti illeciti di tecnologie verso la Cina ha indotto Washington a ostacolare questi tentativi e ad incoraggiare i taiwanesi a preparare la “strategia del porcospino” per contrastare una eventuale guerra di occupazione rendendola il più dispendiosa e penosa possibile.

Non è facile prevedere quale potrà essere, in caso di guerra, l’atteggiamento degli Stati Uniti e di altri partner dell’area quali, in primo luogo, Giappone ed Australia, ma c’è da sperare che l’allargamento del conflitto sia soltanto un’ipotesi di scuola. Del resto, se da un lato è illusorio pensare che l’isola possa resistere ad un’aggressione militare cinese su larga scala, alla Cina non interessano né un bagno di sangue, che provocherebbe comunque la condanna di larga parte della comunità internazionale, né la conquista della scatola vuota sul piano industriale e finanziario che le grandi aziende e le autorità taiwanesi preparano in caso di occupazione. Nulla infatti garantirebbe agli occupanti il controllo dell’industria elettronica locale che si è già dichiarata pronta a disattivare e spostare altrove le tecnologie che ne determinano la leadership nel mondo.

In ultima analisi, le prospettive restano incerte.

Il nuovo Presidente taiwanese, che non ha la maggioranza in Parlamento, deve trovare un compromesso per governare e deve tener conto della posizione del Kuomintang (KMT) il cui esponente più illustre e vicino a Pechino, l’ex-Presidente Ma Ying-jeou, si è recato il mese scorso nella capitale cinese per continuare la sua opera di pacificatore intesa a promuovere,

se non la riunificazione, la non belligeranza e possibilmente un riavvicinamento conveniente per entrambe le parti. Tra le critiche di Ma Ying-jeou e del KMT al DPP c’è anche la perdita di una serie di partner diplomatici che nel corso degli ultimi anni hanno deciso di riconoscere la Repubblica Popolare Cinese. Da ultimo, la minuscola Nauru, ha ceduto alle pressioni e soprattutto agli incentivi finanziari di Pechino, portando a 13 il numero di Stati sovrani che hanno relazioni ufficiali con l’isola. La questione è sensibile perché, per quanto di piccole dimensioni e di scarso peso, questi Paesi, che hanno cambiato ripetutamente alleanza tra le due capitali per motivi essenzialmente economici, offrono un minimo profilo internazionale a Taipei e, soprattutto, si fanno portavoce delle istanze taiwanesi nelle sedi multilaterali con riferimento alle problematiche di interesse universale, come si verifica regolarmente in merito alla possibile partecipazione di esperti di Taiwan alle riunioni tecniche dell’OMS.

La Cina, dal canto suo, annuncia che non potrà tollerare provocazioni, finora a dire il vero non evidenti, ma verosimilmente continuerà a dar prova di moderazione per affermarsi come potenza pragmatica, arbitra della pace e promotrice di sviluppo. Nel confronto con gli Stati Uniti, che costituisce il nodo centrale degli attuali sviluppi geopolitici, i cinesi stanno utilizzando lo strumento delle minacce a Taiwan per ottenere il riconoscimento del proprio ruolo e in quest’ottica va letto il messaggio emerso della recente visita a Pechino del Presidente Putin che deve aver assicurato a Xi Jin-ping di non voler interferire sulla questione.

Per gli americani la rinuncia alla difesa di Taiwan rappresenterebbe la perdita del primato nell’indo-pacifico e l’affievolimento del proprio peso geopolitico. Così Washington mantiene una delicata ambiguità strategica tra la conferma del sostegno all’isola e la riaffermazione dell’adesione degli USA alla politica dell’unica Cina. Così nel corso dei colloqui avuti il mese scorso con la dirigenza cinese il Segretario di Stato, Blinken, ha espressamente richiamato l’esigenza di

mantenere stabilità nei rapporti tra le due sponde degli Stretti.

Dunque, nessun cambiamento significativo nella situazione, ma non si può escludere che

in futuro eventi decisivi in Ucraina o a Gaza possano influire anche sul caso Taiwan.

Maria Assunta Accili

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

L'alleanza internazionale contro la criminalità organizzata

In tempi di guerra le attività illegali si espandono e si rafforzano. Reati e abusi di ogni genere trovano terreno fertile nel caos bellico ed esasperano le condizioni di insicurezza delle popolazioni grazie alla rete di collaborazioni e connivenze creata dalle organizzazioni criminali transnazionali e facilitata dalla dinamica della globalizzazione. Nei numerosi conflitti aperti, a bassa intensità o strisciante che si combattono al momento sul piano interno ed internazionale per motivi politici, economici e ideologico/religiosi e che secondo i dati prodotti dall'ACLED (Armed Conflict Location and Event Data project) nel 2023 interessavano in varia misura 161 Paesi tra i quali almeno 50 in forma massiccia, si fa sempre più frequente il ricorso a mezzi di aggressione gestiti direttamente o in associazione con gruppi criminali che hanno acquisito risorse ingenti e una straordinaria capacità di adeguamento al contesto internazionale in evoluzione e alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

All'ovvio commercio illegale di armi, che proliferà intorno a guerre, campagne terroristiche e movimenti insurrezionali, si aggiungono i traffici che finanziano le ostilità e la violenza attraverso interazioni e cointerescenze che sfruttano stupefacenti, esseri umani, prodotti contraffatti, medicinali, beni culturali, combustibili e risorse strategiche, merci sottoposte a sanzioni, rifiuti tossici, valute e ogni altro bene commerciabile, inclusi tabacco, pietre preziose e oro, legnami pregiati, specie in via di estinzione. E poiché nel contrastare una sfida che ha ormai carattere planetario i singoli Governi sono spesso lenti, mal equipaggiati e poco coordinati, se non apertamente corresponsabili perché inconsapevoli, incompetenti o corrotti, non resta che promuovere il metodo unitario e

interdisciplinare proprio della comunità internazionale attraverso il sistema multilaterale.

Infiltrandosi nell'economia legale e nelle istituzioni pubbliche, il crimine organizzato non soltanto crea un vulnus per l'affermazione della "rule of law", ma erode attivamente le fondamenta dello stato di diritto, compromette l'affermazione e la solidità dell'ordinamento democratico e danneggia l'economia dei Paesi maggiormente colpiti che perdono non soltanto grandi risorse a causa di evasione fiscale e riciclaggio di capitali, ma anche credibilità e competitività. Per questi motivi, giustizia e pace furono inseriti tra gli obiettivi dello sviluppo sostenibile adottati nel 2015 dalle Nazioni Unite nella convinzione che ai rischi globali debbano essere date delle risposte globali.

In una fase di crisi della pace, che favorisce largamente la criminalità, è dunque sempre più importante il rilancio della collaborazione di cui l'Italia, in base all'esperienza acquisita nella lotta al crimine, si è fatta tradizionalmente promotrice in tutti i consensi. A questo fine, i risultati raggiunti nella sensibilizzazione dei partner e nell'adozione dei principali strumenti pattizi vigenti, tra i quali, in primo luogo, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta al crimine organizzato transnazionale sottoscritta a Palermo nel 2000, non possono considerarsi dei traguardi, ma delle basi di partenza. In effetti, la Convenzione, seguita nella sua attuazione dall'agenzia delle Nazioni Unite per la droga e il crimine (UNODC), propone strumenti e riferimenti che, per quanto ancora perfettibili sotto diversi punti di vista, consentono di affrontare in maniera coerente ed organica la fenomenologia della criminalità: vale a dire,

una migliore cooperazione internazionale, utile anche a produrre una sorta di armonizzazione dei metodi di lavoro, e una comune definizione, sia pure entro parametri abbastanza ampi, di reato transnazionale, di reato grave e di gruppo criminale organizzato.

Numerosi altri organismi hanno lanciato programmi e progetti di accordi volti a stabilire un approccio comune per il contrasto alle mafie, come vengono definite in termini correnti le associazioni criminali che operano spesso ben oltre i confini nazionali e sono generalmente strutturate in base a pochi quanto rigidi principi gerarchici e comportamentali a fronte di una eccezionale flessibilità nell'adattamento alle circostanze. In particolare, in ambito europeo, l'Italia contribuisce regolarmente all'attività normativa e alle operazioni sul terreno oltre che alle funzioni di Eurojust, l'agenzia di coordinamento degli organi giudiziari nazionali che sostiene, tra l'altro, la risoluzione dei conflitti di giurisdizione, la definizione e l'attuazione di strumenti giuridici UE, quali il mandato d'arresto europeo, l'ordine europeo di indagine, i provvedimenti di confisca e congelamento dei beni, ma anche la creazione di squadre di indagine comuni, i sistemi di collegamento tra magistrati e tra investigatori e tutto quanto contribuisce a potenziare l'organicità della risposta legale alla criminalità anche attraverso i meccanismi che disciplinano l'estradizione, la mutua assistenza giudiziaria ed il trasferimento delle persone condannate.

In generale, le regole adottate a geometria variabile dalla comunità internazionale per reprimere forme di criminalità che non hanno soltanto una dimensione transfrontaliera nello spazio fisico, ma invadono ormai ampiamente l'universo virtuale e digitale, si basano su tre presupposti:

- le indagini devono potersi avvalere di strumenti adeguati al livello della sfida,
- la repressione dei reati deve garantire la piena osservanza della legge e dei diritti umani,
- la prevenzione deve fondarsi sull'educazione, sulla diffusione della cultura della legalità, sul coinvolgimento della società civile e sul risanamento delle condizioni

socio-economiche che costituiscono la causa prima dei fenomeni delinquenziali più seri.

Purtroppo, nonostante il gran numero di Stati che hanno aderito alla Convenzione di Palermo e, per affinità di materie, a quella di Merida del 2003 sulla corruzione, l'attuazione dei principi concordati in sede negoziale non è scontata sul piano pratico. Esistono infatti resistenze culturali e ideologiche all'applicazione di quanto convenuto che sono per lo più determinate dalle diverse condizioni sociali e dall'esperienza storica di ciascun Paese. In molti casi, inoltre, non è agevole adottare i correttivi necessari a eliminare le cause della criminalità dilagante: dal soddisfacimento dei bisogni elementari della popolazione, al contenimento degli effetti di inquinamento, carestie, malattie e crescita demografica, alla gestione di profughi e migranti (tra i quali è talora difficile fare una precisa distinzione e che vengono spesso usati come arma di pressione sulle frontiere in caso di conflitto, come vediamo frequentemente e come avvenne lo scorso anno al confine tra Polonia e Bielorussia).

Se le guerre aumentano il livello di vulnerabilità delle persone, che rischiano in alcune aree nuove forme di schiavitù, tanti successi sono stati ottenuti e tante iniziative sono all'esame per migliorare la performance degli Stati in questo campo. Si tratta, ad esempio, dell'accesso alle banche dati potenzialmente utili (presso istituzioni finanziarie, amministrazioni della giustizia, o forze dell'ordine), delle misure per la protezione delle vittime e dei collaboratori di giustizia, del ricorso alle tecniche investigative speciali, del ricollocamento transfrontaliero dei testimoni. Ma, soprattutto, lo strumento più efficace per far avanzare la collaborazione internazionale è la "pressione dei pari" per mezzo dei meccanismi di revisione dell'attuazione dei trattati vigenti che consente di registrare i progressi, di condividere le buone prassi, di correggere gli errori di valutazione o di modificare l'impostazione delle attività giudiziarie e investigative.

Nell'approccio integrato ai problemi causati dal crimine organizzato transnazionale svolge, poi, un ruolo cruciale la cosiddetta

“diplomazia giuridica” affidata agli esperti di settore che accompagnano i negoziati internazionali in tutti i fori e formati possibili. Si tratta di importanti forme di assistenza tecnica ai titolari dell’azione di politica estera che offrono un enorme contributo di concretezza al dialogo multilaterale con l’obiettivo di ottenere, grazie al rafforzamento della cooperazione internazionale, lo smantellamento dei gruppi criminali

transnazionali e l’eliminazione dei profitti tossici generati dalle loro attività.

In conclusione, malgrado la crisi profonda del multilateralismo in questa fase storica, bisogna riconoscere che esso costituisce l’unica arma di cui la collettività dispone per difendersi contro un nemico che non scomparirà, ma del quale può essere significativamente ridotto l’impatto.

Maria Assunta Accili

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell’IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l’attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L’Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

L'INDIA DI MODI ALLA PROVA DEL VOTO

L'India è tornata a votare per la 18ma volta dalla sua Indipendenza, nel 1947.

La più grande democrazia del mondo si è rimessa in moto un'altra volta, come ogni 5 anni, per compiere questo fondamentale, quanto straordinario, esercizio di democrazia e di partecipazione popolare alla definizione del suo destino.

I 970 milioni di elettori iscritti nei registri dei votanti hanno cominciato a votare il 19 aprile scorso e continueranno ad affluire, fino al 1° giugno, agli oltre 1 milione di seggi per rinnovare la Camera Bassa (Lok Sabha) del Parlamento indiano, eleggendo 543 deputati, in rappresentanza dei 28 Stati e degli 8 Territori che compongono l'Unione indiana.

Ad ormai pochi giorni dalla conclusione di questa "maratona elettorale" cresce l'attenzione internazionale per l'esito di un voto che molti ritengono "esistenziale" per il futuro di questo immenso Paese.

In effetti, la posta in gioco è particolarmente significativa per l'India stessa, quanto per l'Asia ed il mondo più in generale.

Se la assai probabile terza vittoria elettorale di Narendra Modi e del suo partito, il BJP (Bharatiya Janata Party), in carica dal 2014, è data per scontata, la dimensione del suo successo è considerato l'aspetto cruciale di queste elezioni.

In caso di vittoria con ampio margine, raggiungendo i 400 seggi, il Premier Modi e la sua coalizione di governo sarebbero infatti in condizione di modificare la Carta Costituzionale dell'India in senso più autoritario e ideologicamente ispirato al nazionalismo Hindu, professato dal suo partito e indicato come carattere fondativo dell'intero sub-continente indiano, prescindendo da quell'equilibrio tra le mille diversità religiose e culturali fin qui

costituzionalmente garantito ed alla base della stabilità interna e dello sviluppo dell'India dalla sua indipendenza.

Inoltre, sul piano internazionale, un terzo quinquennio di governo di Narendra Modi potrebbe con ogni probabilità rafforzare la tendenza già in atto nel passato decennio a proporre una politica estera più assertiva e, se del caso, disposta a discostarsi dai canoni e dai valori sanciti dalla Comunità internazionale, o indulgere in prove di forza poco consone alla sua invocata missione civilizzatrice ispirata alla dottrina Hindu.

La vocazione dell'India ad essere riconosciuta come una nuova "super-potenza" rimane l'obiettivo di ogni Governo indiano che si rispetti ed ha trovato e trova convinto incoraggiamento a livello internazionale. Ma, se New Delhi dovesse optare per uno Stato dottrinario e "nazional-hinduista" potrebbe vedere rapidamente scemare questi sentimenti insieme alla conseguente cooperazione a tutto campo di cui beneficia da parte occidentale, in quanto partner strategico per eccellenza nel turbolento quadrante sud-asiatico.

Ma cosa ha fatto Modi nell'ultimo decennio di governo per meritare le diffuse critiche di autorevoli media mentre suscita grandi entusiasmi in patria?

E' indubbio che Narendra Modi, centralizzatore e infaticabile lavoratore, con il suo carisma e capacità di leadership, dando prova allo stesso tempo di cautela e di scaltezza politica, ha saputo conquistare assai ampi consensi, a livello nazionale (dove è oggetto di culto della personalità) ed internazionale.

La sua probabile conferma come Primo Ministro lo porrebbe, per livelli di popolarità e di longevità di governo, al pari di due personalità di assoluto spicco della recente storia politica dell'India, come Jawaharlal

Nehru, “Padre fondatore” dell’India moderna, e Indira Gandhi.

A Modi è inoltre riconosciuto il merito di aver rilanciato e mantenuto l’economia indiana (la quinta su scala mondiale) su di una traiettoria di crescita sostenuta, al di sopra del 6 per cento del PIL, con un deficit fiscale in calo e il debito pubblico sceso all’83 per cento del PIL, pur a fronte di una maggiore spesa pubblica destinata alla realizzazione di infrastrutture per promuovere crescita e competitività.

Certo, tale crescita non è stata inclusiva: anche se la quota di popolazione in condizioni di estrema povertà è stata ridotta alla metà rispetto al 2011, i consumi restano ineguali, con l’indice Gini fisso a quota 35, ma crescenti quelli privati delle classi di reddito più alte, contrapposti ad un elevato tasso di disoccupazione e di malnutrizione infantile (67 per cento fino ai 5 anni di età), crescita moderata dell’occupazione, stagnazione dei salari e scarsa partecipazione delle donne, sullo sfondo di una grave, se non drammatica, situazione ambientale (l’India nel 2022 è stata classificata 180ma su 180 Paesi dall’Environmental Performance Index).

Sono questi ultimi i dati che fanno dire all’opposizione che Modi ed il BJP favoriscono le *elites* castali e degli affari a lui fedeli, mentre a chi osa criticare il messianismo hinduista del Governo Modi è riservato il “pugno di ferro” della legge.

Così, si sono andate intensificando in tutto il Paese preoccupanti iniziative normative e azioni intimidatorie o palesemente persecutorie da parte dei vari organi di sicurezza nei riguardi di esponenti politici, anche di spicco (come lo stesso Rahul Gandhi accusato di diffamazione), nonché di giornalisti, intellettuali, ONG internazionali ed indiane (Amnesty International e tante altre hanno lasciato l’India).

Soprattutto, la comunità mussulmana, forte di oltre 200 milioni di persone, è stata ed è oggetto di discriminazione e di minacce sistematiche (rivolte anche ai convertiti cristiani), e si sono accesi feroci scontri tra gruppi etnico-religiosi nello Stato di Manipur, nel nord-est del Paese (con migliaia di morti e la distruzione di Chiese, Templi ed interi

villaggi), mentre i media nazionali tacciono, in quanto “allineati” o controllati dall’alto.

Sono proprio queste spregiudicate manifestazioni di autorità con motivazioni di carattere populistico (lotta alla corruzione) o nazional-religioso che suscitano diffusa preoccupazione dentro e fuori dell’India, soprattutto se Modi dovesse riuscire ad ottenere anche solo 30 seggi in più nella Camera Bassa e 42 in quella Alta (Rajya Sabha), rispetto a quelli controllati dalla sua attuale coalizione.

In tal caso, Modi sarebbe infatti in grado di cambiare la Costituzione (con il voto favorevole dei 2/3 delle due Camere), alterando così il suo spirito secolare ed egualitario per piegarlo alla visione nazional-hinduista (Hindi, Hindu, Hindustan) di cui lui e tutti i suoi seguaci sono convinti assertori, riconoscendo agli appartenenti alla religione hinduista il primato assoluto su ogni altro cittadino indiano di diverso credo religioso.

D’altra parte, è un fatto incontestabile che Modi abbia confortato l’orgoglio degli indiani riaffermando le loro radici hinduiste, favorendo la “decolonizzazione delle menti”: la sua pubblica narrazione di grande successo, afferma che gli Hindu hanno sofferto 1.200 anni di servitù prima perché sottoposti a governanti Mussulmani, la Dinastia Moghul, poi Cristiani, gli Inglesi, e che ora spetta a lui stesso restaurare il controllo degli Hindu sulla terra che loro appartiene.

A contrastare questa visionaria e potenzialmente totalizzante visione dell’India del futuro è però la ricomparsa sulla scena politica di una opposizione più agguerrita e organizzata rispetto al passato, che si è data il compito di togliere certezza alle trionfalistiche previsioni di vittoria dei seguaci di Narendra Modi.

In effetti, questa volta, l’opposizione, al contrario del 2019, si presenta più unita e combattiva, anche se priva di argomenti emotivi o culturali che possano davvero contrastare l’enfasi hinduista sbandierata da Modi.

Reduce dalle brucianti sconfitte del 2014 e del 2019, il Partito del Congresso, è ancora guidato da un Rahul Gandhi che ha saputo rafforzare il suo profilo di leader politico, fin

qui debole, ed ha dimostrato di voler rilanciarsi andando incontro ed alla ricerca di quelle masse popolari che per decenni avevano sostenuto questo glorioso Partito.

In puro “stile Gandhiano”, Rahul ha infatti svolto una coraggiosa campagna elettorale che lo ha portato a percorrere oltre tremila chilometri nell’India rurale, rinnovando un dialogo più attento rispetto al passato alle istanze fondamentali della gente comune dei villaggi e delle lontane quanto popolose province dell’India profonda.

E’ questo ritrovato Partito del Congresso che si è messo alla testa di una coalizione di ben 28 Partiti minori (alcuni forti regionalmente, altri con consistenti basi elettorali nelle rispettive caste) e che ha significativamente scelto come acronimo quello di INDIA (Indian National Development Inclusive Alliance).

Riusciranno il Congresso e la sua composita coalizione a mitigare significativamente questa previsione di scontata vittoria elettorale di Modi e del suo BJP?

In effetti, l’esito del voto potrebbe favorire il Congresso in Stati importanti e popolosi come il Kerala, il Punjab, il Tamil Nadu, Telangana, il West Bengala o il Kashmir, nessuno dei quali governato dal BJP, e dove forti sono gli elementi identitari locali, quali lingua, religione e tradizioni: in tal modo potrebbe, in parte almeno, bilanciare il voto, orientato invece a favore del BJP, degli Stati dell’India settentrionale e centrale (che, più popolosi, hanno però maggior numero di seggi nella Lok Sabha).

Nel dibattito pre-elettorale i temi della politica estera sono rimasti sullo sfondo, comunque illuminato dalle accoglienze molto calorose riservate al Primo Ministro Modi in tutte le Capitali da lui visitate: da Washington a Parigi, passando per Canberra, Cairo, Atene, Tokyo, Pretoria ed altre.

Modi ha saputo muoversi con abilità nel rafforzare le relazioni già di carattere

strategico con gli Stati Uniti (che vedono l’India come importante contrappeso ad una Cina arrembante nell’area asiatica), nel trattare con cautela con la Cina, vicino ingombrante ma partner economico irrinunciabile, ed a mantenere buoni rapporti con Mosca, in nome di una antica amicizia che neppure la violazione del sacrosanto, anche per New Delhi, principio di nazionalità, con l’invasione dell’Ucraina, ha messo in discussione.

La stella polare dell’India rimane infatti l’assurgere a “potenza globale”, in un mondo multipolare, sfruttando ogni occasione propizia e facendo valere le proprie specificità non solamente in termini di popolazione, storiche e culturali, nonché di collocazione strategica in Asia ma, almeno fin qui, avvalendosi di credenziali di democrazia e di pluralismo, riconosciute universalmente alla “più grande democrazia del mondo”: sempre che l’India rimanga tale.

Infatti, sul piano internazionale, l’unico vero rischio potenziale di una India sempre più polarizzata in senso hinduista, nel caso di una ulteriormente accresciuta maggioranza parlamentare favorevole a Modi, è quello di vedere erose le sue credenziali di Paese secolare, democratico e pluralista, e con esse, il fondamento delle sue storiche e assai significative relazioni con i Paesi occidentali.

E, allora, preso atto dell’importanza forse “esistenziale”, di questa tornata elettorale per il futuro dell’India, non resta che aspettare la presentazione dei risultati di questa straordinaria partecipazione popolare al voto, attesi per il 4 giugno 2024.

Esistenziale o meno, sembra comunque certo che Narendra Modi ed il suo progetto di un’India sempre più hinduista sia destinato a restare per lungo tempo al centro del dibattito politico in India, sperando che non rimanga l’unico.

Giacomo Sanfelice di Monteforte

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

VERSO UN NUOVO SUDAFRICA?

1) In un anno denso di consultazioni elettorali, meritano un'attenzione particolare le elezioni politiche (presidenziali e parlamentari) che si sono svolte in Sudafrica il 29 maggio scorso: a giudizio di molti, le più importanti da quelle storiche del 1994, che segnarono il passaggio del Paese dal regime dell'apartheid a un sistema autenticamente democratico, con superamento della discriminazione razziale e con la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica. Le recenti elezioni - che coincidono dunque con il trentesimo anniversario di quella svolta storica - segnano infatti il crollo e la fine della maggioranza assoluta di cui dal 1994 aveva goduto L'African National Congress (ANC), il partito di Nelson Mandela, principale protagonista di una lotta politica contro l'apartheid protrattasi per oltre 40 anni. Una rendita di posizione che sembrava destinata a durare per sempre: è rimasta famosa un'affermazione dell'ex-Presidente Jacob Zuma, secondo la quale l'ANC avrebbe potuto contare su una maggioranza assoluta "fino al ritorno di Gesù Cristo in terra".

Così non è stato, e i recenti risultati elettorali hanno aperto per il Sudafrica una pagina nuova, suscettibile di esercitare un'influenza su altri Paesi dell'Africa australe.

2) Il Paese aveva iniziato bene la sua nuova avventura democratica. Si era dotato di una Costituzione molto avanzata, di una Corte Costituzionale che ha inciso profondamente sui suoi equilibri sociali, di una commissione elettorale imparziale, e aveva garantito piena libertà di associazione e di stampa. Aveva inoltre creato una rete di assistenza sociale molto ambiziosa: il 47% dei cittadini sudafricani riceve oggi sussidi dallo Stato, di

cui - calcolati i familiari a carico - beneficia dunque la maggioranza della popolazione. Sussidi il cui totale ammonta oggi al 4% circa del PIL. Inoltre, una politica di "affirmative action" ha consentito la nascita di una classe media di colore, pari ormai ai due terzi di quella complessiva.

La nuova situazione politica permetteva un forte afflusso di investimenti esteri: di conseguenza, l'economia cresceva a un tasso annuo del 3,7% nel decennio 1994-2004, fino a sfiorare il 5% durante il secondo mandato presidenziale di Thabo Mbeki.

3) Questo scenario iniziale ha subito un brusco deterioramento a seguito della crisi finanziaria internazionale del 2008 e al successivo avvento al potere di Jacob Zuma, la cui presidenza viene definita da molti "il decennio perduto del Sudafrica". Il tasso di crescita annuo dell'economia è sceso all'1,4%, risultandone inferiore a quello dell'incremento demografico; il reddito pro-capite dei sudafricani è quindi sceso sotto quello del 2008, mentre la disoccupazione - secondo stime del FMI - ha raggiunto il 34,7%, con una punta del 44% per il settore giovanile. La piaga strutturale delle diseguaglianze si è accentuata, portando il coefficiente Gini allo 0,63, uno dei più alti del mondo.

Altro problema crescente è stato quello della sicurezza. Il numero di omicidi per 100.000 abitanti è salito dal 31 del 2013 al 44,6% nel 2023, uno dei tassi più alti del mondo; la criminalità dilaga soprattutto nelle "townships", i quartieri dei neri più indigenti, ed è legata a un coinvolgimento crescente del Paese nel traffico internazionale di stupefacenti. Secondo stime della Banca Mondiale la criminalità costerebbe oggi al Sudafrica il 10% del suo PIL annuale.

A questo deterioramento economico e delle condizioni di sicurezza si è aggiunta un'onda di scandali, soprattutto durante il secondo mandato presidenziale di Zuma: dagli stretti e opachi rapporti con la famiglia imprenditoriale dei Gupta alla progressiva “occupazione dello Stato” con persone di fiducia del Presidente spesso incompetenti e corrotte, con grave pregiudizio per importanti istituzioni pubbliche quali magistratura, polizia, servizi segreti, SARS (l’agenzia delle entrate, nota in precedenza per la sua efficienza), l’ente per l’energia elettrica ESKOM (che nel 2001 era stata definito dal Financial Times “il migliore del mondo”) e quello per i trasporti ferroviari, i porti e gli oleodotti TRANSNET, il cui pessimo funzionamento avrebbe causato negli ultimi due anni alle esportazioni sudafricane la perdita di un miliardo di Rand al giorno. La crisi dell’Eskom, in particolare, provocava - a partire dal 2006 - ripetuti e prolungati tagli di corrente, molto sentiti dalla popolazione e dovuti a difetti di progettazione di nuovi impianti e di manutenzione di quelli esistenti, nonché a una corruzione diffusa a tutti i livelli.

L’effetto congiunto della stagnazione economica, di una criminalità dilagante e degli scandali ha provocato nella popolazione un diffuso stato di pessimismo e di frustrazione: da un recente sondaggio risulta che il 79% degli intervistati sostiene oggi di non avere più fiducia nei leader politici, e il 72% si dice disposto a rinunciare al diritto di voto in cambio di un governo capace di garantire più posti di lavoro e maggiore sicurezza. A farne le spese, comprensibilmente, è stato soprattutto il partito al governo: alle elezioni amministrative del 2016 l’ANC perdeva tre delle principali città del Paese, scendendo - su scala nazionale - dal 62 al 53,9% dei consensi. Un campanello di allarme che nel febbraio 2018 indusse la dirigenza del partito ad imporre le dimissioni a Jacob Zuma, pena una mozione di sfiducia in Parlamento: sulle convulse vicende che portarono a quel risultato ho riferito in una Lettera Diplomatica del 19 febbraio 2018.

4) Le dimissioni forzate di Zuma portarono automaticamente alla massima carica dello Stato il Vicepresidente Cyril Ramaphosa. Le dimensioni storiche del personaggio (era stato il principale negoziatore con la controparte bianca per l’uscita graduale del Paese dall’apartheid), nonché le capacità imprenditoriali di cui aveva dato prova negli anni successivi passati nel settore privato, generarono nel Paese un’onda di entusiasmo (la stampa parlò di “Ramaphoria”) e di aspettative che purtroppo si sarebbero rivelate eccessive: sentimenti che avevo condiviso nel 2018. Un entusiasmo molto diffuso nel mondo degli affari, e che si estese all’estero, generando un cospicuo afflusso di investimenti stranieri.

Grazie a questo nuovo clima di ottimismo, Ramaphosa riuscì a limitare i danni per l’ANC alle elezioni generali del 2019, consentendogli di conservare la maggioranza assoluta (57,50% dei voti), sia pure con una flessione del 5% rispetto alle consultazioni precedenti.

La luna di miele di Ramaphosa con l’elettorato durò poco più di un anno. Le riforme promesse furono insufficienti e lentissime, a causa di una ricerca ossessiva del consenso prima di ogni decisione importante, e di una forte riluttanza a rimuovere e perseguire i principali collaboratori e sostenitori di Zuma: il che non impedì a costoro di raccogliersi in una fazione ostile intorno al Segretario generale del Partito Ace Magashule. In altre parole, Ramaphosa antepose alle esigenze del Paese quella di mantenere a qualsiasi costo l’unità dell’ANC.

Ne derivò uno stile di governo incerto ed esitante, lontano da quello di cui il Sudafrica avrebbe avuto bisogno in un momento di crescenti difficoltà. Lontano soprattutto dalle eccessive aspettative iniziali.

A ciò si sono aggiunte, nel 2020, la pandemia del Covid-19 e la scoperta, da parte di ricercatori sudafricani, di una “variante sudafricana” del morbo, con inevitabili ripercussioni internazionali. Ramaphosa è stato tra i più pronti a reagire, imponendo drastiche misure restrittive dei movimenti, e assumendo la leadership del continente

africano nel rivendicare una massiccia fornitura di vaccini all'Africa (sua la denuncia di una "apartheid dei vaccini" imputata all'Occidente). Le sue iniziative, pur approvate da molti osservatori, hanno provocato una crescente insoddisfazione nella popolazione sudafricana per la loro drasticità e per le persistenti carenze del sistema sanitario pubblico del Paese. Quello che per il Presidente avrebbe potuto divenire un punto di forza contribuì insomma ad un'erosione della sua popolarità. Per non parlare della corruzione dilagante: due terzi dei fondi spesi per l'occasione tra aprile e agosto 2020 finirono sotto inchiesta.

5) Altro fattore che ha giocato contro l'ANC è stato quello demografico: molti elettori nati dopo il 1994 non hanno mai vissuto personalmente il dramma dell'apartheid, limitandosi a racconti di genitori e parenti. Da qui la comprensibile tendenza delle giovani generazioni ad anteporre le carenze e la corruzione dell'ANC agli indiscutibili meriti acquisiti nella lotta contro un sistema ingiusto e brutale.

6) Tutti questi nodi sono giunti al pettine alle elezioni del 29 maggio scorso.

Il crollo dell'ANC (dal 57,5% del 2019 al 40,21% e da 230 a 159 seggi sui 400 dell'Assemblea Nazionale) è stato clamoroso, e ha superato ogni previsione dei suoi dirigenti (i quali avevano sperato di contenere il calo entro il 45%, che avrebbe loro consentito di allearsi con alcuni dei numerosi partiti minori presenti in Parlamento, rispetto ai quali l'ANC avrebbe mantenuto una sicura egemonia). Il lento declino elettorale del partito (69,69% nel 2004, 65,9% nel 2009, 62% nel 2014, 57,5% nel 2019) ha dunque subito una brusca accelerazione. Oltre al Western Cape, la provincia di Città del Capo (che dal 2009 è governata dall'opposizione) l'ANC ha perso una seconda provincia importante, il Kwa Zulu -Natal di Durban, seconda città e principale porto del Paese, per il quale transita il 60% delle esportazioni sudafricane.

La dirigenza del partito ha comunque confermato la sua fiducia in Ramaphosa, il

quale - in un discorso televisivo del 2 giugno scorso - ha dichiarato di accettare la volontà del popolo e ha annunciato consultazioni con altri partiti per la formazione di un governo di coalizione.

Al secondo posto, Democratic Alliance (DA, partito liberale di centro) si è confermata come principale forza di opposizione, ottenendo il 21,7% dei voti (risultato pressoché invariato rispetto al 2019) e 87 seggi in Parlamento (più 3 rispetto al 2019). Punto forte del partito è la sua reputazione di buon governo nella provincia del Western Cape e nella municipalità di Città del Capo. Sua principale debolezza è quella di essere percepito come il partito dei bianchi e dei "coloureds" (i meticci, maggioritari nel Western Cape): il che gli ha sinora impedito di rendersi accettabile ai quattro quinti della popolazione sudafricana.

Se l'ANC è il grande sconfitto di queste elezioni, il principale vincitore è stato - paradossalmente - l'uMkhonto we Sizwe" (M.K., o "Lancia della Nazione": un nome significativamente ripreso da quello del braccio armato dell'ANC nella lotta contro l'apartheid), fondato appena sei mesi fa dal controverso ex-Presidente Jacob Zuma. Esso ha superato il 45% dei voti nella provincia del Kwa Zulu- Natal, relegando l'ANC ad un umiliante terzo posto (dietro anche all'Inkatha Freedom Party) con meno del 20% dei consensi; e si è affermato come terzo partito su scala nazionale, con il 14,59% dei voti e 58 seggi all'Assemblea Nazionale. L'etnia largamente prevalente in quella provincia è quella Zulu, cui appartiene Zuma: una circostanza probabilmente decisiva per comprendere questo risultato sorprendente (dati i molti disastri della Presidenza Zuma), che ha contribuito in misura decisiva alla perdita della maggioranza assoluta a livello nazionale da parte dell'ANC. L'aspetto forse più inquietante di questo inatteso sviluppo, che ricorda in modo sinistro le tattiche divisive dell'apartheid, è che esso sembra reintrodurre nel panorama politico sudafricano il fattore tribale: un fattore importante in tanti altri Paesi africani, ma dal quale il Sudafrica democratico sembrava essersi immunizzato grazie alla vocazione

unitaria e “meta- tribale” dell’ANC e alla vigorosa mescolanza di etnie verificatasi da oltre un secolo nel grande crogiuolo interetnico di Johannesburg.

Per Zuma si è trattato di una clamorosa rivincita su Ramaphosa, che a suo avviso lo avrebbe ingiustamente spodestato nel 2018. Il programma del suo partito prevede l’espropriazione senza compenso delle terre (in gran parte possedute ancora dai bianchi) e una modifica radicale della Costituzione.

Al quarto posto, con il 9,5% dei voti e 39 seggi in Parlamento (-5 rispetto al 2019) figura “Economic Freedom Fighters”, partito fondato nel 2013 da un altro personaggio controverso, Julius Malema, già capo del movimento giovanile dell’ANC, dal quale fu espulso per le sue durissime polemiche con l’allora Presidente Zuma. Il programma di EFF è molto radicale, sostenendo l’insufficienza della svolta politica del 1994 e prevedendo l’espropriazione senza compenso delle terre, nonché la nazionalizzazione delle banche, delle miniere delle principali imprese sudafricane. Il risultato ottenuto, inferiore al 10,7% del 2019, è sicuramente molto inferiore alle aspettative di Malema; anche EFF ha sofferto insomma la concorrenza dell’MK di Zuma, che ne ha sposato il radicalismo.

7) I risultati delle recenti consultazioni pongono ora l’ANC di fronte a un dilemma. Data l’impossibilità di un’alleanza limitata ai partiti minori, esso dovrà scegliere un compagno di coalizione tra i maggiori partiti attualmente all’opposizione.

Gli ambienti imprenditoriali premono ovviamente in favore di un’alleanza con i liberali di DA; e sembra questo, al momento attuale, l’orientamento di Cyril Ramaphosa, consapevole delle positive conseguenze che

questa scelta avrebbe in campo internazionale, con particolare riferimento agli investimenti esteri, di cui il Paese ha urgente bisogno per uscire dalla stagnazione e per tornare a crescere. Il Presidente sembra comunque preferire un accordo che includa, oltre a DA, alcuni partiti minori (quali l’Inkatha Freedom Party, altro partito dell’etnia Zulu che verrebbe scelto in alternativa all’MK di Zuma), per un dicastero che verrebbe presentato come governo di unità Nazionale.

Una parte cospicua dei dirigenti dell’ANC (incluso, il vicepresidente Paul Mashatile) sembra invece preferire una coalizione con l’MK di Zuma (allargata, eventualmente, all’EFF di Malema), il che comporterebbe per la politica sudafricana una svolta radicale: una prospettiva che rende inquieti i mercati, come hanno dimostrato nei giorni scorsi un deprezzamento del Rand e un andamento negativo della borsa di Johannesburg.

In entrambi i casi, l’esperienza e le implicazioni di un governo di coalizione rappresentano, per il Sudafrica democratico, un’assoluta novità, che evocherà in qualche misura il ricordo del periodo di transizione anteriore alle elezioni del 1994.

8) Le recenti elezioni sudafricane potrebbero avere un impatto su altri Paesi dell’Africa australe, nei quali i rispettivi movimenti di liberazione hanno sinora goduto di un monopolio del potere: dal Botswana alla Namibia, dallo Zimbabwe al Mozambico. A condizione, naturalmente, che quelle popolazioni siano libere di scegliere in processi elettorali autenticamente democratici e trasparenti, come quello sudafricano: una prospettiva non sempre e dovunque scontata, allo stato attuale delle cose.

Elio Menzione

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

Il Piano Mattei: una nuova politica italiana per l’Africa?

1. Alle origini del Piano Mattei. All’origine del “Piano Mattei per l’Africa” c’è in primo luogo l’idea che è sterile opporsi all’arrivo di migranti dall’Africa se non si contribuisce a cambiare le condizioni di vita nei Paesi di provenienza (da cui lo slogan che ha suscitato molte polemiche: “Aiutiamoli a casa loro”). Ma c’è anche la crisi energetica che ha fatto seguito all’aggressione russa all’Ucraina, con la necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento di gas. Questa però è preistoria. Da allora il Piano Mattei per l’Africa ha preso forma e potrebbe diventare l’archetipo di una nuova politica italiana ed in prospettiva europea nel continente africano. D’altronde si è rafforzata la consapevolezza che non solo esiste un reciproco vantaggio a cooperare con l’Africa, ma non vi sono alternative.

L’Africa è un continente di sfide, ma anche di opportunità. Non è più un “continente senza speranza” come lo aveva definito l’Economist alcuni anni fa. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, dei venti Stati che crescono di più al mondo, nove sono africani. Trecento cinquanta milioni di africani sono entrati a far parte della classe media. Ci sono vaste estensioni di terreni agricoli non ancora sfruttate, idrocarburi, terre rare e metalli necessari alla transizione verde. Vi sono Stati vittime di colpi di Stato, ma anche Stati la cui democrazia si è consolidata. Il caso recente del Senegal dove il Presidente uscente, Macky Sall, si è dovuto in parte rimangiare il rinvio delle elezioni, per poi perderle, è emblematico. Restano le sfide, a cominciare dal cambiamento climatico, dalle migrazioni, da conflitti irrisolti, dall’esplosione demografica (l’Africa è l’unico continente dove il tasso di natalità fatica a scendere), dal radicalismo islamico. Quest’ultimo avanza e punta al Golfo di Guine, dopo aver lambito la Repubblica Democratica del Congo ed essersi insediato nel Mozambico settentrionale, ricco di idrocarburi. Per noi

italiani l’Africa fa ormai parte del “Mediterraneo allargato”, con un Sahel molto meno distante dai nostri confini di quanto non lo fosse stato fino a poco tempo fa. Concetto, quello dei rapporti tra il Mediterraneo e l’Africa che è d’altronde emerso nel corso del Vertice di Borgo Egnazia.

2. Cenni sul quadro geopolitico. Negli ultimi anni si è assistito ad una ritirata lenta ma inesorabile dell’Europa dall’Africa. Lo spazio lasciato vuoto è stato occupato da nuovi attori: non solo la Cina, primo partner commerciale di quasi tutti i Paesi africani, ma anche la Turchia che ha aperto Ambasciate e moltiplicato i collegamenti aerei. Ci sono i Paesi del Golfo: Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Qatar, sempre più presenti non solo economicamente ma anche politicamente. Ci sono il Brasile, l’India, la Corea del Sud, per non parlare del ritorno della Russia che punta, sulle orme dell’Unione Sovietica, ad esercitare la sua influenza politica anche attraverso accordi sulla sicurezza. C’è l’Iran, che dopo la cacciata dei francesi dal Niger ha messo gli occhi sull’uranio. Interessi economici e strategici si confondono: la Cina, che ha una base navale a Gibuti, vorrebbe aprirne una sulla costa atlantica, con grande preoccupazione degli Stati Uniti.

In questa nuova “corsa all’Africa”, lo scacco maggiore riguarda i Paesi europei ed in particolare la Francia, costretta a ritirarsi dal Burkina Faso, dal Mali, dal Niger. Forse non è un caso se, come notava recentemente il New York Times, dei nove colpi di Stato avvenuti in Africa dal 2020 ad oggi, otto hanno riguardato Paesi francofoni (l’unico non francofono è il Sudan). Ci si chiede se gli africani siano diventati anti francesi o addirittura anti europei o anti occidentali. Sicuramente pesa una politica francese troppo invasiva e poco rispettosa delle realtà locali. La verità è che oggi gli Stati africani sono più consapevoli del loro destino e sono diventati

abili nel mettere in competizione i Paesi europei con i nuovi attori internazionali interessati al continente.

In questo quadro l'Italia ha importanti carte da giocare. Abbiamo tre grandi vantaggi: un passato coloniale meno ingombrante e di minor durata rispetto agli altri Paesi europei (le ultime colonie a diventare indipendenti sono state quelle portoghesi nel 1975); una tradizionale disposizione al dialogo e a non imporre il proprio punto di vista; un'economia che meglio di altre viene incontro alle esigenze di sviluppo dei Paesi africani, a cominciare dal tessuto di piccole e medie imprese che caratterizza l'economia italiana.

Il rafforzamento della rete delle Ambasciate (ultime ad aprire: Burkina Faso, Guinea, Mauritania, Niger), degli Uffici ICE (in pochi anni si è passati da un ufficio per tutta l'Africa sub-sahariana, quello di Johannesburg, ad otto, ai quali si aggiungono i quattro dell'Africa settentrionale) e dell'AICS (Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo) sono il segnale di una rinnovata attenzione italiana verso l'Africa. A conferma di questo, la visita che lo scorso marzo il Segretario Generale della Farnesina, Ambasciatore Riccardo Guariglia, ha fatto in Niger con il generale Francesco Paolo Figliuolo, responsabile del Comando operativo del vertice interforze (COVI), dopo che i militari francesi erano stati costretti a lasciare il Paese e poco prima della revoca unilaterale da parte di Niamey dell'accordo militare con Washington. Parimenti va ricordata la partecipazione del Sottosegretario agli Esteri Giorgio Silli alla cerimonia di investitura del neo eletto Presidente del Ciad, Mahamat Deby, lo scorso maggio. Segnali che l'Italia, sia pure con la prudenza che caratterizza la sua diplomazia, vuole muoversi in Africa con pragmatismo, evitando di rompere i canali di dialogo.

3. Il Vertice Italia-Africa. Il Vertice a livello di Capi di Stato e di Governo che si è tenuto a Roma il 29 gennaio scorso, all'inizio della Presidenza italiana del G7, costituisce una svolta nelle relazioni tra Italia ed Africa. In passato non si era mai andati oltre il livello di

Ministro degli Esteri. Un successo, non solo perché gli africani non amano più spostarsi per questo tipo di incontri internazionali preferendoli fare in Africa, ma anche perché questa pratica sta cadendo in disuso. L'analogo Vertice tenuto dalla Russia nel 2023 a San Pietroburgo ha avuto un livello di partecipazione inferiore. A Roma c'erano 13 Capi di Stato, 8 Primi Ministri e 9 Ministri degli Esteri. 70 delegazioni, 46 gli Stati africani rappresentati (quasi tutti, tenuto conto che non sono stati invitati gli Stati "golpisti", sospesi dall'Unione Africana). Unica assenza di rilievo: la Nigeria, per motivi di politica interna di questo Paese. Oltre ai rappresentanti delle Nazioni Unite, dell'Unione Africana, della Banca Mondiale, della Banca Africana di Sviluppo, erano presenti i Vertici dell'Unione Europea: Presidente del Consiglio, Presidente della Commissione, Presidente del Parlamento Europeo. Durante il Vertice è stato ufficialmente lanciato il "Piano Mattei per l'Africa": 5,5 miliardi di euro in quattro anni, dei quali 2,5 provenienti dal fondo rotativo della Cooperazione allo Sviluppo del MAECI e 3 dal Fondo italiano per il clima, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

4. Novità del Piano Mattei. In primo luogo, il Piano Mattei è un approccio e un metodo di lavoro. Alla base c'è l'idea che va costruito insieme con gli africani. Sembra una banalità, ma non è affatto una cosa scontata. Ascoltare gli africani richiede tempo, forse anche per questo finora è trapelato poco sui suoi contenuti. E c'è anche la consapevolezza che si può lavorare insieme con reciproco vantaggio.

Si è optato per un approccio "né predatorio, né caritatevole", come lo ha definito il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni. Né predatorio è chiaro: non si deve più andare in Africa per prendere quello che ci serve, disinteressandoci delle popolazioni locali. Va abbandonato quel rapporto "diseguale" e paternalistico che ha caratterizzato le relazioni tra molti Paesi occidentali (per la verità non solo occidentali)

ed i Paesi africani. Da questo punto di vista Enrico Mattei è stato un visionario. Ancora in epoca coloniale si è fatto portatore di una politica terzomondista. Ha rovesciato il paradigma che caratterizzava i rapporti tra quelle che allora venivano chiamate le “Sette sorelle” (le principali compagnie petrolifere occidentali) ed i Paesi produttori di petrolio, attuando un sistema di ripartizione delle risorse petrolifere più equilibrato e meno svantaggioso per i Paesi produttori. Non più “royalties”, ma partecipazione agli utili. In epoca più recente l'ENI ha continuato su questa falsariga: campagne sanitarie per la popolazione, formazione del personale locale (non solo operai ma anche ingegneri), enfasi sulla protezione dell'ambiente. In sostanza cerca di fare anche gli interessi degli africani.

Un approccio non “caritatevole”. Nel 2009 ha suscitato scalpore il libro di un'economista dello Zambia, Dambisa Moyo, dal titolo “Dead Aid” (il titolo completo era: “Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa”). La Moyo criticava la politica degli aiuti occidentali, sostenendo che creano dipendenza, frenano lo sviluppo di imprenditorialità locali, alimentano la corruzione. Quello che arriva a dono, era la tesi della Moyo, mette in difficoltà chi opera in loco in condizioni di mercato. Citava l'esempio dei produttori di reti anti zanzare, finiti fuori mercato perché i Paesi donatori le reti le regalavano (senza poi curarsi che dopo pochi anni si rompevano). L'assistenzialismo crea assuefazione, senza contare che gli operatori umanitari occidentali, ben pagati, sono i primi interessati a non smantellare un sistema che a loro conviene (la stessa Moyo stimava all'epoca in cinquecentomila gli operatori umanitari che si occupavano di Africa). Il Piano Mattei vuole sovvertire questa logica, come vuole sovvertire la logica che vede le ONG per forza di cose contrapposte alle imprese.

5. Paesi e settori di intervento. Si dice Africa, ma è più corretto dire Afriche. Come in Europa si parla di Norvegia, di Ungheria e di Grecia, anche in Africa vi sono differenze tra Paese e Paese. Una cosa è il Burkina Faso,

un'altra il Sudafrica. Una la Tunisia, un'altra l'Etiopia (“Africa is not a country” è il titolo di un recente libro dello scrittore afro-americano, Dipo Faloyin). Il Piano Mattei cerca di tener conto delle specificità di ciascun Paese.

Per i progetti pilota sono stati individuati nove Paesi, quattro nel Nordafrica e cinque nell'Africa sub - sahariana: Algeria, Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Kenya, Marocco, Mozambico, Tunisia. Per ciascuno è stato individuato uno o più settori di intervento tra quelli considerati prioritari dal Governo italiano: ad esempio, per l'Algeria agricoltura e formazione; per il Kenya l'energia; per il Mozambico e la Tunisia, l'agricoltura. Sei i settori prioritari di intervento: istruzione e formazione; salute; agricoltura; acqua; energia; infrastrutture.

A quelli citati vanno aggiunti altri ambiti possibili di collaborazione: cultura, sport, intelligenza artificiale e sviluppo delle capacità digitali.

6. Inclusività. Un'altra novità del Piano Mattei è l'inclusività. Da un lato si pensa a programmi che possano riguardare più di un Paese per volta (è il caso del centro di formazione panafricano in Marocco). Dall'altro, ai Paesi prioritari se ne possono aggiungere altri e già se ne stanno aggiungendo, come il Senegal, la Mauritania, il Gambia, la Guinea, il Ghana, tutti Paesi che alimentano una corrente migratoria verso l'Italia. E' stata abbandonata l'impostazione cara alla nostra cooperazione allo sviluppo, secondo la quale bisogna intervenire quasi esclusivamente nei Paesi più poveri. Non a caso verrà aperta una sede dell'AICS ad Abidjan, capitale della Costa d'Avorio, che non è proprio uno dei Paesi più poveri dell'Africa. Ad Abidjan ha però sede la BAD, la Banca Africana di Sviluppo; e la Costa d'Avorio è storicamente un Paese chiave nell'Africa occidentale, per peso politico ed economico, in una regione diventata sensibile per l'espansione dei movimenti legati al fondamentalismo islamico.

7. Il modus operandi del Piano Mattei: organizzazione e coinvolgimento delle

imprese private. Due importanti novità del Piano Mattei risiedono nel suo modus operandi, in particolare attraverso la “cabina di regia” e la “struttura di missione”, insediate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e attraverso il coinvolgimento di imprese private.

La cabina di regia, nel riunire i principali attori del Piano Mattei attraverso una non facile opera di coordinamento, mira a individuare Paesi e settori di intervento e a dare coerenza ed impulso alle iniziative che si è deciso di portare avanti. La “struttura di missione” ne è l’indispensabile braccio operativo.

Il coinvolgimento delle imprese private è un’altra delle grandi novità del Piano Mattei. Non che non sia esistito in passato, ma sono cambiate le modalità, senza considerare che ora è più evidente una visione strategica sul ruolo delle imprese nello sviluppo. L’Italia ha tradizionalmente una struttura statale debole e complicata da gestire. Ha però un tessuto sociale ed economico estremamente variegato e dinamico. E’ quello che chiamiamo “sistema Paese”, fatto di imprese pubbliche e private, di ONG, di Università e di Centri di ricerca. Alla base del Piano Mattei c’è la volontà del Governo di mobilitare il sistema Paese. Il fatto che l’iniziativa sia accentuata a Palazzo Chigi aiuta. Nella cabina di regia e nella struttura di missione sono presenti o interagiscono a vario titolo rappresentanti di imprese e del mondo imprenditoriale, a cominciare dalle più importanti società italiane (ENEL, ENI, Fincantieri, Leonardo, Terna, Webuild), oltre ad associazioni di imprese come Confindustria e ANCE (Associazione nazionale costruttori edili).

Il partenariato con gli africani si realizza con modalità e livelli diversi: con le visite del Presidente del Consiglio in Egitto (17 marzo scorso, in formato europeo con la von der Leyen ed il premier belga de Croo) e Tunisia (17 aprile); con quelle dei Ministri o dei rappresentanti del Governo; con le visite della “struttura di missione” a Bruxelles (Commissione Europea), Addis Abeba (Unione Africana ed Etiopia), Kenya, Tunisia, Costa d’Avorio; con i rapporti che i nostri Ambasciatori e gli uffici AICS intrattengono

con le autorità locali, cosa fondamentale se si vuole che le progettualità partano dal basso e non siano imposte da Roma; con le “riunioni d’area”, presiedute dallo stesso Segretario Generale della Farnesina, che fanno convergere in una determinata capitale africana, gli Ambasciatori italiani ed i direttori della cooperazione della regione (ne sono state fatte finora due: a Dar es Salaam, in Tanzania, e più recentemente ad Abidjan, in Costa d’Avorio). Queste ultime costituiscono anche un’utile occasione per il Segretario Generale per incontri bilaterali con le autorità locali.

Le visite dell’Ambasciatore Guariglia hanno coinciso con le prime due “missioni congiunte del sistema italiano della cooperazione”, guidate dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). Le missioni si sono svolte nelle regioni orientali ed occidentali del continente e sono state strumentali per approfondire con le autorità locali le esigenze di una migliore programmazione degli interventi della Cooperazione italiana.

Queste missioni sono a geometria variabile dato che oltre alla AICS ed alla CDP, possono coinvolgere di volta in volta altre Direzioni Generali del MAECI ed in primis la Direzione Generale del Sistema Paese (DGSP) competente per l’internazionalizzazione dell’economia, altri Ministeri (Ambiente, Interni, Ministero dell’Università e della Ricerca, Ministero delle Imprese e del Made in Italy...), Organizzazioni Internazionali (UNIDO, UNDP, FAO,...), oltre alle principali Organizzazioni della Società Civile (OSC). In queste missioni un ruolo è riservato alle imprese: ad esempio, in Africa orientale le società Lavazza, Illy e Borbone per la filiera del caffè, oppure la Ferrero in Africa occidentale per il cacao. “Assafrica e Mediterraneo” di Confindustria è coinvolta in questo tipo di iniziative. La prima “missione” si è svolta in Etiopia, Kenya, Tanzania ed Uganda, la seconda in Guinea, Ghana, Senegal e Costa d’Avorio. A queste missioni ha partecipato ovviamente la struttura di missione di Palazzo Chigi. Una terza, dovrebbe riguardare Zambia, Malawi, Mozambico e Sudafrica.

Il coinvolgimento delle imprese private nella “cabina di regia”, nella “struttura di missione” e nell’esecuzione del “Piano Mattei” fa riflettere. Fino a pochi anni fa parlare di imprese private nel campo della cooperazione allo sviluppo suscitava sospetti: si andava contro una mentalità consolidata che premiava gli interventi assistenziali che la Moyo ha criticato. Si diceva: “Le imprese private fanno solo i loro interessi”, con il sottinteso che contrastano con gli interessi delle popolazioni africane. La realtà è che si può lavorare insieme con gli africani, coinvolgendo le imprese, pubbliche e private, con reciproco vantaggio. E in quest’ottica la partecipazione della DGSP costituisce un indispensabile valore aggiunto.

In questo quadro il MAECI ha avviato un’iniziativa innovativa: lo scorso maggio si è tenuto alla Farnesina il “Forum di dialogo imprenditoriale Italia -Africa” al quale hanno partecipato 47 associazioni imprenditoriali africane provenienti da 21 Paesi diversi, avendo come controparte la Confindustria e 44 associazioni italiane di impresa (non tutte le imprese italiane aderiscono alla Confindustria).

Non ci sono però solo le imprese, c’è anche il mondo delle ONG e degli Enti Territoriali. A questo era rivolto il bando dell’AICS, pubblicato all’inizio di quest’anno, “per la concessione di contributi a iniziative promosse da Enti Territoriali e dalle Organizzazioni della Società Civile”. Forse la prima iniziativa concreta di respiro del Piano Mattei. Dal bando si ricavano indicazioni interessanti: in primo luogo l’ammontare inusitato per la cooperazione italiana delle risorse messe a disposizione (180 milioni di euro dei quali 60 destinati agli Enti Territoriali e 120 alle OSC); i tempi di presentazione delle domande e di concessione dei contributi ridotti rispetto al passato; l’ammontare della prima rata che raggiunge il 70% del contributo; il focus sull’Africa dato che l’85% delle risorse è destinato a 37 Stati africani (cinque del Nordafrica, il resto dell’Africa sub-sahariana); l’ammontare dei finanziamenti destinati alla formazione professionale, occupazione ed imprenditorialità (51 milioni per le OSC e 25,5 per gli Enti

Territoriali). Coerentemente con il “Piano Mattei” agricoltura ed ambiente hanno avuto un adeguato spazio nel bando.

Una piccola notazione sulla formazione. Questa in primo luogo deve servire per creare opportunità di lavoro in loco e stimolare lo sviluppo nei Paesi africani. Può però servire anche per alimentare una corrente di immigrati da inserire legalmente nel mondo del lavoro italiano. E’ questo lo spirito di un’iniziativa dell’ANCE di formazione di tecnici dell’edilizia in Tunisia, come lo è dei “corridoi lavorativi” definiti da un protocollo firmato lo scorso aprile dalla Comunità di Sant’Egidio con Esteri, Interno e Lavoro, destinato ad operare sulla falsariga dei “corridoi umanitari” avviati con successo dalla Comunità.

8. Le critiche al Piano Mattei.

Ci si chiede: funzionerà il Piano Mattei? Per cercare di rispondere, partirei dalle critiche che ne hanno accompagnato l’annuncio.

Prima critica: il Piano Mattei è una “scatola vuota”. La realtà è che non si è voluto calare un “piano” dall’alto. Semmai è mancata un’informazione adeguata, in parte giustificata dal fatto che non è stato ritenuto corretto parlare di programmi se prima non erano stati concordati con i partner africani.

Seconda critica: poche risorse. A parte il fatto che poco è sempre meglio che niente, l’idea è quella di avere un effetto moltiplicatore, in particolare grazie alle imprese ed alle istituzioni finanziarie internazionali ed alle banche regionali coinvolte, in primis la BAD (Banca Africana di Sviluppo), ma anche la Banca Mondiale, la BEI (Banca europea per gli investimenti) e la BERS (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo), queste due ultime per il raccordo con il “Global Gateway” europeo. Da parte sua l’ANCE pensa a due iniziative: “primAfrica”, volta a raccogliere capitale di rischio per finanziare infrastrutture; e un fondo multi-donatori con il coinvolgimento della BAD, aperto ad altri Paesi (gli Emirati Arabi Uniti hanno promesso 100 milioni di euro).

Terza critica: l’Italia vuole fare le cose senza l’Europa. L’Italia ha invece tutto

l’interesse a coinvolgere l’Unione Europea ed i partner comunitari. Senza il loro contributo il Piano Mattei rischia di nascere asfittico, oltre a correre il rischio del “fuoco amico” delle gelosie internazionali. All’opposto, coinvolgere subito i nostri partner, soprattutto quelli più forti, avrebbe comportato il rischio di non far nascere un “Piano”, almeno come lo intendeva l’Italia.

Ovviamente non ci sono solo gli europei: ci sono gli Stati Uniti, nostro principale alleato, interessati a restare in Africa, preoccupati per l’instabilità del continente ed ora all’inseguimento della Cina nella ricerca delle “terre rare”. E ci sono i Paesi terzi, come i citati Emirati arabi uniti. Non è un aspetto secondario: non possiamo più ignorare i nuovi attori internazionali presenti in Africa, con i quali va impostata con mutuo vantaggio una logica di cooperazione, evitando sterili contrapposizioni.

Più che una critica è stata una preoccupazione, quella di chi pensava che il Piano Mattei avrebbe emarginato gli Esteri. La realtà anche qui è un’altra: la Farnesina, grazie al processo di riforma degli ultimi anni che ne ha di molto ampliato le competenze in particolare in materia di internazionalizzazione delle imprese, è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale (basti citare ICE, SIMEST e CDP), e di fatto ne è il principale strumento operativo. Vale la pena ricordare che le due prime riunioni della cabina di regia sono state presiedute rispettivamente dal Presidente Meloni e dal Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri Antonio Tajani, che è anche Vice Presidente della cabina di regia. Infine, la nomina di un “inviatore speciale per il Piano Mattei”, alle dirette dipendenze del Segretario Generale della Farnesina, mira ad agevolare il buon funzionamento di un meccanismo complesso come quello che è stato creato, esaltando il ruolo degli Esteri.

9. Le sfide del Piano Mattei. Molti sono i banchi di prova da affrontare. Alcuni più difficili di altri. Senza citarli in ordine di importanza proverei ad enumerare quelli che mi sembrano più significativi.

La prima sfida è il nuovo modo di lavorare, facendo “gioco di squadra”, che si vuole realizzare in un Paese dove la Pubblica Amministrazione è abituata a lavorare a compartimenti stagni.

La seconda è l’Europa. L’Italia può essere “apripista” di un rinnovato rapporto con l’Africa. Rapporti sereni con la UE potrebbero avere un effetto moltiplicatore dei fondi italiani, senza trascurare i vantaggi che i nostri partner potrebbero avere di lavorare con l’Italia (alcune cooperazioni europee si sono già rivolte all’AICS per entrare in Paesi africani dove hanno difficoltà). L’Italia non ha comunque alternative ed anche per questo sta lavorando all’approfondimento di sinergie con il “Global Gateway” della UE così come con le iniziative G7 di sostegno infrastrutturale nei Paesi a medio e basso reddito, come il PGII (Partnership for Global Infrastructure and Investment).

Una terza sfida è quella di una cooperazione allo sviluppo meno costosa. Come mostrano tante ONG virtuose (un esempio tra tutti: i corsi di formazione per personale sanitario e gli ospedali del CUAMM in Africa), con poco si può fare molto. Le Organizzazioni internazionali coinvolte, a cominciare dal “polo romano” agricolo che l’Italia ha interesse a valorizzare, devono sapere che i costi finanziari dei progetti non sono una variabile indipendente: vanno adottati accorgimenti per ridurre al minimo indispensabile i costi fissi di progettazione e di gestione delle singole iniziative (un’idea è quella di coinvolgere le Organizzazioni internazionali per progetti di più ampio respiro, dove i costi fissi sono diluiti).

Una quarta sfida è la formazione che deve essere di qualità. La storia recente mostra che lo sviluppo di tante economie, a cominciare da quelle asiatiche, si è basato sull’istruzione. E’ il caso di Singapore e della Corea del Sud, negli anni sessanta più poveri di tanti Paesi africani. Non a caso, oltre al citato bando per le OSC, la Farnesina ha stanziato cinque milioni di euro aggiuntivi per le borse di studio per africani. Le premesse ci sono: è stato un successo la visita del Presidente Mattarella, lo scorso aprile, ai progetti nel

campo dell'istruzione dell'AVSI in Costa d'Avorio.

Una quinta sfida: si riuscirà a fare la differenza mettendo insieme le “eccellenze” italiane (Università, imprese, ONG)? Presto per dirlo, ma qualche esempio su come sta operando il “Piano Mattei” sembrerebbe promettere bene per il futuro. Nel settore delle energie rinnovabili la Fondazione Res4Africa, presieduta dall'ENEL, organizza corsi di formazione per manager africani pubblici e privati presso la Bocconi ed il Politecnico di Milano ed ha creato in Kenya una “Micro – Grid Academy” per preparare tecnici nella costruzione e manutenzione degli impianti; con fondi provenienti dalla Banca Mondiale e dal Fondo italiano per il clima - in tutto 210 milioni di dollari - l'ENI produrrà biocarburanti in Kenya a partire da oleaginose coltivate in aree non adatte alla produzione agricola; con lo IAM di Bari - altro centro di eccellenza italiano - è in via di realizzazione in Tunisia un sistema per la depurazione delle acque da utilizzare per l'agricoltura in aree diventate desertiche a causa del cambiamento climatico; E4Impact, Fondazione presieduta da Letizia Moratti, mira a far crescere l'imprenditorialità africana, attraverso una rete di 30 università africane delle quali è partner e la concessione di MBA (venti i Paesi africani coinvolti).

Una sesta sfida riguarda l'energia ed in particolare le energie rinnovabili. L'idea è quella di far diventare l'Italia un hub per l'energia in Europa, oggi con le forniture di gas, domani con l'idrogeno verde. Un settore dove Italia ed Africa hanno interesse a lavorare insieme. L'Italia ha la tecnologia e un'impresa come l'ENI che, oltre a produrre idrocarburi (un domani rinnovabili), gestisce gasdotti; l'Africa ha enormi potenzialità per la produzione di energie rinnovabili, oltre ad avere grandi quantità di gas necessarie per la transizione energetica. Da sottolineare che le conclusioni del G7 fanno stato della “integrazione dell'Africa nel mercato mondiale dell'energia, in particolare attraverso la regione del Mediterraneo”.

Una settima riguarda la comunicazione. Noi italiani – in particolare la Pubblica Amministrazione - non siamo bravi a comunicare, ma possiamo migliorare, l'importante è valorizzare quello che si riuscirà a fare.

Un'ultima sfida riguarda la BAD e le altre Istituzioni finanziarie internazionali. Il rapporto dell'Italia con la BAD non è mai stato stretto come ora. Vedremo se questa nuova sensibilità italiana porterà dei frutti.

10. Conclusione. In conclusione, senza voler scoprire l'acqua calda, è indubbio che c'è un cambio di passo rispetto al passato. A questo va aggiunto che l'Italia ha in Africa dei margini di manovra in politica estera che non ha in altri scacchieri internazionali. Il Piano Mattei ed i suoi obiettivi sono entrati a pieno titolo nel G7. Il G7 di Borgo Egnazia ne fa stato, oltre che nelle conclusioni dei Capi di Stato e di Governo, nel comunicato congiunto sull'iniziativa per la cooperazione nel campo delle energie pulite “Energy for Growth in Africa” (i membri del G7, la UE e sette Stati africani: Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Etiopia, Kenya, Mozambico, Nigeria e Sudafrica), e nelle conclusioni del “G7 meeting with Outreach Countries and International Organizations”. Quest'ultimo comprende i membri del G7, dieci Paesi terzi dei quali quattro africani (Algeria, Kenya, Mauritania e Tunisia), diverse organizzazioni internazionali (BAD, FMI, OCSE, Nazioni Unite e Banca mondiale), ed è focalizzato su una maggiore presenza dell'Africa negli organismi internazionali, sullo sviluppo economico, sociale e infrastrutturale dell'Africa, sull'energia e la transizione verde, sull'Intelligenza artificiale.

Infine, bisogna fare attenzione a non buttare a mare tutto quello che la cooperazione italiana ha fatto di buono negli anni, che non è poco. Non mi pare sia questa l'intenzione, anzi, si sta cercando di valorizzare le nostre storie di successo per replicarle, rafforzarle nel loro impatto sul territorio. Ed anche questa è una novità rispetto al passato.

Giuseppe Morabito

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

Elezioni anticipate in Francia: una mossa azzardata

Con la maggioranza in 13 Regioni su 13 e in 92 dipartimenti metropolitani su 96 (oltre ai 5 dipartimenti di oltre mare) e con il 31,5% dei voti su scala nazionale il Rassemblement National ha vinto con larghissimo margine le elezioni europee in Francia. Non è una notizia oggi perché ormai datata di vari giorni, ma in fondo non lo era neanche la sera del 9 giugno perché ampiamente scontata da sondaggi rivelatisi molto attendibili. Lo stesso si può dire per le altre formazioni politiche il cui esito elettorale era stato previsto con grande approssimazione. Del resto, come ho avuto modo di sentir affermare a Parigi dal Professor Bruno Cautrès, docente a Sciences Po e noto studioso dei comportamenti elettorali, il voto dei francesi si è svolto in piena cognizione di causa. Il Primo Ministro, oltretutto lo stesso Presidente Macron, si era molto impegnato nella campagna elettorale (ho assistito anch'io al “vivace” dibattito tra Attal e il Presidente del RN Bardella svoltosi due settimane prima delle elezioni) ed il risultato delle urne è quello di un voto sanzionatorio nei confronti dell'esecutivo.

Niente di nuovo sotto il sole, dunque? La grande novità, del tutto imprevista, è quella dello scioglimento dell'Assemblea Nazionale da parte del Presidente della Repubblica e l'indizione di nuove elezioni legislative per il 30 giugno e 7 luglio prossimi. Una decisione che ha colto di sorpresa la stessa Marine Le Pen che pure l'aveva invocata a più riprese. Sui motivi che hanno indotto il Presidente Macron ad uno sbocco così inatteso e per certi versi drammatico il dibattito è aperto. Molte le ipotesi che sono state avanzate e le congetture più varie che sono state formulate. Ho avuto modo, all'indomani delle elezioni, di parlarne a Parigi con Marc Lazar, il quale mi ha detto che, verosimilmente, temendo Macron che la mozione di censura contro il Governo preannunciata dalle opposizioni per

il prossimo autunno potesse questa volta portare alle dimissioni dell'esecutivo, aveva inteso giocare d'anticipo (a mio avviso troppo) ed arrivare subito ad un chiarimento. Con l'aggiunta - sempre secondo Marc Lazar - che, dopo un anno di forzata coabitazione, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto dimettersi e, secondo alcuni costituzionalisti interpellati dallo stesso Lazar, ripresentarsi per un terzo mandato. Ipotesi questa veramente assai discutibile sotto il profilo costituzionale e comunque, essendosi rapidamente diffusa nell'ambiente giornalistico, prontamente smentita dallo stesso Macron il quale ha dichiarato di non avere intenzione alcuna di dimettersi innanzi tempo.

In una lunga conferenza stampa tenuta nella mattinata del 12 giugno Macron si è assunto interamente la responsabilità delle sue decisioni affermando che di fronte agli inequivocabili risultati elettorali (40% dei voti ai movimenti di estrema destra e 50%, complessivamente, ai partiti di destra e di sinistra più radicali dello schieramento politico) non aveva potuto fare a meno, in adesione ai più elementari principi di un Paese democratico, di rimettersi alla volontà popolare. Sul perché abbia deciso di farlo in termini temporali così ravvicinati il Presidente è stato parco di spiegazioni lasciandosi invece andare all'enunciazione di quello che è sembrato un vero e proprio programma di un futuro governo destinato a venire incontro alle gravi inquietudini se non addirittura alla collera popolare di cui ha riconosciuto l'esistenza. Perché l'ampio ventaglio di misure da lui delineato non sia stato preso in considerazione in tempo utile rimane un interrogativo al quale è difficile dare risposta.

In ogni caso, la strategia elettorale di Macron è sembrata intesa a mettere in difficoltà sia la destra tradizionale neo-gollista

sia la sinistra più moderata nel tentativo di emanciparla, per così dire, da quella più radicale di Mélenchon. E ciò, in forza del successo alle elezioni europee del socialista Raphaël Glucksmann che con il 13,83% dei suffragi aveva ottenuto 13 seggi al P.E. divenendo la terza forza politica dopo il RN e il raggruppamento macroniano (a Parigi si era addirittura collocato al primo posto con il 22,86% dei voti espressi). Nell'incontro con la stampa il Presidente ha molto insistito sulla messa in opera di una c.d. "federazione di progetti" volta a riunire le forze politiche più moderate e segnatamente parte dei "Républicains", i socialisti di Glucksmann, gli ecologisti e, beninteso, i movimenti che sostengono l'attuale maggioranza presidenziale in modo da creare una sorta di unione democratica contro le "estreme". Una strategia di cui si è compresa immediatamente la poca lungimiranza politica.

Si fa fatica a comprendere come Macron e la sua cerchia ristretta (ammesso che vi sia qualcuno capace di influenzarlo) non abbia valutato appieno la grande differenza tra il sistema proporzionale del voto europeo e il sistema maggioritario uninominale a doppio turno delle legislative che prevede l'accesso al secondo turno dei candidati che abbiano ottenuto almeno il 12,5 % dei suffragi degli aventi diritto al voto (una soglia piuttosto alta da conseguire). Nella destra dei "Républicains" si è creata effettivamente una certa frattura, che ha assunto anche aspetti farseschi, tra l'atteggiamento del Presidente del Partito, Ciotti, che si è schierato immediatamente per l'alleanza con il RN e quello di una parte dei "notabili" del partito, più rispettosi della tradizione gollista, che lo ha sconfessato. La stessa operazione non è riuscita a sinistra. Glucksmann, dopo un breve silenzio iniziale, si è reso subito conto che da solo non avrebbe fatto molta strada e, suo malgrado, ha dovuto entrare a far parte del neocostituito "Nouveau Front Populaire" (la rievocazione del Front Populaire del 1936 e di Léon Blum ha fatto molto discutere) e quindi dell'alleanza in cui esercita un ruolo non secondario la "France Insoumise" di Mélenchon.

Una strategia, quella di Macron, destinata al fallimento in partenza? Nulla si può escludere. Ma, a meno che una forte mobilitazione popolare, nella Francia profonda, faccia uscire dall'astensione una larga parte di elettorato moderato, appare veramente poco probabile che in così poco tempo e senza una preparazione adeguata, si possa sostanzialmente ribaltare l'orientamento emerso la sera del 9 giugno. Eppure, materie di riflessione ce ne sarebbero parecchie avendo presenti le linee programmatiche presentate, sia pure in modo non organico, dalle forze politiche in campo. Senza entrare nel merito delle singole misure, merita di essere rilevato che mentre il "Nouveau Front Populaire" preannuncia proposte molto incisive sul piano economico e istituzionale (abolizione della riforma pensionistica, rafforzamento della progressione impositiva, reintroduzione dell'ISF-Impôt de Solidarité sur la Fortune, convocazione di un'assemblea costituente che porti all'instaurazione della VI Repubblica per citarne alcune), l'atteggiamento del RN appare inteso, tatticamente, a prendere tempo e a non scoprirsì più di tanto. E ciò, sia per non creare problemi alla parte meno estremista del proprio elettorato sia, in qualche modo, in sintonia con la posizione assunta da Marine Le Pen volta a prendere le distanze dal Fronte Nazionale delle origini e a dare l'impressione di un movimento dai toni più sfumati e assimilabile, quanto meno per gli aspetti formali, alle altre forze politiche dell'"arco repubblicano". Rimane il fatto che le questioni della sicurezza, dell'immigrazione e soprattutto della "preferenza nazionale" ("la Francia ai veri francesi") rimangono alla base della liturgia lepenista con tutto quel che ne consegue sul piano dell'azione politica di un eventuale futuro governo a guida RN. Tutto quanto precede per non parlare dei temi principali dell'attualità internazionale, Ucraina e Medio Oriente, in merito ai quali sia a destra che a sinistra si è data prova di grande funambolismo per mascherare posizioni inequivocabilmente espresse in passato e che in questa fase si è ritenuto più opportuno mettere in sordina.

In conclusione, rimane il fatto che la mossa di Macron resta di difficile comprensione non tanto nel merito ma nel modo in cui essa è stata attuata. A meno di grandi sorprese che, in quanto tali, non sembrano in questo momento prevedibili, gli scenari post-elettorali possibili sembrano variare da un risultato che dia la maggioranza assoluta al RN con conseguente “coabitazione dura” tra Macron e Bardella (soltanto in questo caso - ha dichiarato Marine Le Pen - verrebbe assunta la guida del futuro governo) ad un esito elettorale che dia al RN la maggioranza relativa con conseguente “coabitazione morbida” e un capo di governo non inviso al RN. Terzo scenario che qualcuno ha considerato è quello di un’assemblea così frammentata da indurre alla nomina di un Primo Ministro tecnico e, a distanza di un anno, successiva nuova dissoluzione dell’Assemblea Nazionale. Più difficile da prevedere una vittoria piena del “Nouveau Front Populaire” che ha tutta l’aria di essere piuttosto un cartello elettorale che un’alleanza in grado di governare. Meno ancora mi sentirei di ipotizzare una vittoria, anche se relativa, del campo moderato.

Macron è inviso alla maggioranza dei francesi. Il tono da tecnocrate con cui si esprime ed il tratto elitario con il quale si propone sono tali da avergli alienato sempre di più la simpatia popolare. Il suo movimento non ha mai assunto le caratteristiche di un partito strutturato e radicato nel territorio (per le prossime elezioni in un buon numero di collegi si è dovuto rinunciare a presentare candidature perché giudicate poco competitive). Inoltre, e questo mi pare un argomento dirimente, nel corso del suo secondo mandato Macron non è stato in grado di imprimere - a detta degli osservatori più autorevoli - una direzione organica e coerente all’azione di governo. La mancanza di una

maggioranza parlamentare ed il continuo caparbio ricorso all’art.49.3 della costituzione per far approvare i provvedimenti legislativi senza dar luogo ad un voto esplicito del Parlamento (tra i quali la molto impopolare riforma pensionistica) gli hanno creato grande ostilità. L’incapacità di mettersi in sintonia con i problemi della gente comune (già manifestatasi con l’insorgere del movimento dei “gilets jaunes”) ha messo in tutta evidenza la differenza di esperienza politica con i suoi predecessori all’Eliseo.

In un editoriale dalle tinte assai fosche, nel quale vengono chiamate in causa in termini molto duri le responsabilità del Presidente Macron, Jerome Fenoglio, direttore di “Le Monde”, ha scritto senza mezzi termini che quel che è in gioco nelle settimane immediatamente a venire è né più né meno che “l’avenir de notre démocratie”. Non sono in grado di dire se le cose stiano effettivamente così, almeno nell’immediato. Ma la partita che si gioca è ad altissimo rischio. Gli ultimi sondaggi sinora disponibili danno il RN al 35%, il Nouveau Front Populaire al 29% e la coalizione macroniana al 22% al primo turno. Difficile da prevedere come questo esito, ammesso che si verifichi nei termini indicati, possa poi tradursi in seggi al termine del secondo turno. In ogni caso, anche se il RN non dovesse ottenere la maggioranza assoluta all’Assemblea Nazionale, quel che si aprirebbe è un quadro di instabilità politica sino alla scadenza del mandato di Macron, facendo così il gioco dello stesso RN il cui obbiettivo non è tanto, adesso, la conquista di Matignon ma l’ingresso all’Eliseo nel 2027. Con quali conseguenze per la Francia e per l’Europa non mi sembra il caso di dilungarsi.

Giancarlo Leo

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051