



# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Focus** **Euroatlantico**

n. 08 – novembre-dicembre 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

**Focus**



Istituto Affari Internazionali (IAI)

## FOCUS EUROATLANTICO

Novembre - dicembre 2014

### *Indice*

Parte I – L’evoluzione in Libia: fra guerra e mediazioni, *di R. Aliboni*

Parte II - Verso una nuova strategia per la proiezione esterna dell’UE? Lo stato dell’arte, *di A. Marrone e A. Ungaro*

Parte III – Nato e Russia dopo la crisi ucraina ed il vertice di Newport, *di G. Merlicco*

*A cura di V. Briani*



## **L'EVOLUZIONE IN LIBIA: FRA GUERRA E MEDIAZIONI**

**di Roberto Aliboni\***

Nei cinque mesi passati dalle elezioni legislative del 25 giugno 2014 in Libia, le forti tensioni politiche e di sicurezza accumulate dopo la liberazione dal regime di Gheddafi sembrano sul punto di tradursi in una vera e propria guerra civile. Il paese ha oggi, di fatto, due Parlamenti: il Congresso Nazionale Generale, CNG, avrebbe dovuto essere sciolto in seguito alle elezioni per dare vita alla nuova Camera dei Deputati, ma una minoranza dei parlamentari ha rifiutato di confluire in quest'ultima adducendo irregolarità nelle elezioni. I rimanenti parlamentari si sono invece costituiti in Camera dei Deputati (CdD), scegliendo come propria sede Tobruk. I due parlamenti hanno quindi eletto due diversi governi: quello nominato dalla CdD, che siede provvisoriamente a Beida, e quello nominato dal resuscitato CNG, che siede a Tripoli.<sup>1</sup> Le due fazioni sono sostenute ciascuna da coalizioni armate, conosciute con i nomi di "Dignità" (a favore della CdD) e "Alba" (per il CNG.) Infine, esistono sul terreno anche forze legate al jihadismo internazionale che contendono alle forze di "Dignità" il controllo di alcune località dell'est del paese, tra cui Bengasi e Derna.

Nello stesso periodo la diplomazia internazionale e regionale si è mossa nel tentativo di contenere il conflitto e avviarlo sulla strada di una riconciliazione nazionale. Alla fine di agosto infatti l'UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya), sotto la guida dell'ambasciatore Bernardino León come rappresentante sul posto delle Nazioni Unite, ha avviato una mediazione mirante alla riconciliazione delle parti contrapposte nel quadro di legittimità espressa dalle elezioni. Tuttavia, il 6 novembre la Corte Suprema libica, pronunciandosi su alcuni ricorsi contro il risultato delle elezioni del 25 giugno, ne ha dichiarato l'invalidità: l'emendamento alla Dichiarazione Costituzionale Transitoria, sulla cui base le elezioni si sono tenute, sarebbe stato a suo tempo approvato con una procedura illegale.

La pronuncia della Corte ha messo in questione la piattaforma di mediazione delle Nazioni Unite e scavato un fossato forse irreversibile fra le parti in lotta. Ha anche incoraggiato gli attori della regione, che si combattono nel quadro dei più ampi conflitti regionali in corso, a proseguire e rafforzare il sostegno alle forze libiche con esse allineate. Al tempo stesso ha sicuramente incentivato le parti libiche a contare sul patronato dei rispettivi alleati regionali per puntare alla vittoria piuttosto che valutare ipotesi e scenari di riconciliazione.

Non è chi non veda come il conflitto libico rischi pertanto di incancrenirsi, integrandosi nei gravi conflitti già in atto nella vasta area che va dall'Asia del sud-ovest al Sahel passando per il Vicino Oriente, il Corno d'Africa e il Nord Africa e in tal modo proiettando la sua instabilità nel vicinato e nelle più ampio contesto delle relazioni internazionali. Nell'analisi che segue si definisce la natura del conflitto libico (sezioni 1 e 2) e il contesto internazionale in cui il conflitto si colloca (sezione 3) per poi esaminare la mediazione delle Nazioni Unite in corso e valutarne le prospettive (sezione 4).

### **1 - La natura dello scontro in Libia**

---

\* Roberto Aliboni è consigliere scientifico dello IAI

<sup>1</sup> Secondo la Costituzione Transitoria la CdD dovrebbe risiedere a Bengasi e il governo a Tripoli. Lo scoppio delle ostilità all'inizio di luglio, con la dura battaglia a Tripoli fra le forze dell'una e dell'altra fazione ha causato l' "esilio" delle due istituzioni nelle aree più tranquille dell'estremo nord-est del paese.

Nella rivoluzione libica del 17 febbraio 2011 l'iniziativa della ribellione si era polarizzata fra quella degli alti funzionari, dei diplomatici e degli ufficiali in fuga dal regime, che stabilirono a Bengasi il Consiglio Nazionale di Transizione, e la miriade di iniziative locali, tribali e comunitarie, nate spontaneamente nel paese con motivazioni e prospettive anche molto diverse tra loro. Questi due poli non si sono mai veramente incontrati. Il Consiglio non è riuscito a prendere la guida delle altre iniziative, anche perché esse l'hanno spesso respinto. Al tempo stesso, il movimento di base non è riuscito a trovare una sua unitarietà e imporre la sua guida su base nazionale. Al contrario, si è mantenuta e rafforzata una forte frammentazione che si è poi tramutata in un variegato conflitto fra fazioni politiche e militari.

Questo dualismo contiene le motivazioni di fondo che hanno aperto il conflitto non appena la transizione democratica è iniziata e che, alla fine, l'hanno fatta naufragare: sia gli uni sia gli altri hanno fatto la rivoluzione contro il regime, ma le *élites* tradizionali l'hanno fatta in una prospettiva di continuità sociale e nazionale (come se il lungo periodo di Gheddafi non fosse che una parentesi), mentre gli altri l'hanno fatta in una prospettiva di cambiamento radicale e con un forte proposito di rivalsa, se non di vendetta, nei confronti del regime e dei suoi esponenti, indipendentemente dalla loro scelta di abbandonarlo per una prospettiva politica diversa.

Perciò, il conflitto libico alla sua radice è fra conservatori e innovatori. Tuttavia, alcune caratteristiche della società libica e del processo di transizione hanno impedito a questi due schieramenti di acquistare la necessaria omogeneità e di creare assieme il terreno costituzionale su cui poi competere democraticamente. È prevalsa la frammentazione e, specialmente da parte degli innovatori, è prevalso il desiderio di escludere gli altri punendoli con una legge di epurazione così insensatamente rigida da scavare fra le parti un fossato incolmabile.<sup>2</sup> Queste caratteristiche, dopo circa due anni di furibonda lotta politica nel CNG e scontri armati nel paese, hanno portato alla formazione di due coalizioni eterogenee tenute assieme più da interessi di potere che da veri e propri programmi politico-ideologici, cioè le due coalizioni che oggi si combattono nel quadro di una guerra civile, alle quali abbiamo già fatto cenno: “Dignità”, quella dei conservatori, e “Alba”, quella degli innovatori. Quali sono i fattori che hanno causato questa evoluzione?

Il primo fattore da ricordare è il quarantennio di dittatura gheddafiana che ha impedito ogni tendenza modernizzante nei modi di aggregazione socio-politica del paese, favorendo la conservazione e il rafforzamento del tessuto di lealtà tradizionali basate sulla parentela, le tribù, il patronato e le comunità locali. In questo contesto di arretratezza, Gheddafi ha inoltre promosso una società divisa e conflittuale privilegiando tribù e territori a lui favorevoli contro altri. Perciò, la società che si è sollevata contro il regime si è mossa scontando una strutturazione politica arretrata, un vuoto di organizzazione moderna e la presenza di forti risentimenti intestini.

Per superare questa frammentazione e le sue divisioni, la politica libica della transizione democratica ha affidato la necessaria composizione pacifica delle differenze politiche alla pratica del consociativismo; ben presto però questa pratica si è rivelata di fatto insostenibile e, anziché comporre le differenze, ha agito come un secondo importante fattore nel fallimento della transizione democratica contribuendo a portare le parti verso il conflitto violento. Questo sviluppo era già evidente a partire dalle elezioni del luglio 2012, le prime dopo la liberazione.

Queste prime elezioni (luglio 2012) non riuscirono a produrre una salda maggioranza parlamentare essenzialmente perché la legge elettorale era stata fatta in modo da penalizzare i partiti

---

<sup>2</sup> La legge sull' "esclusione politica" (al-'Azl al-Siyasi), cioè la legge sull'epurazione – che nei media è denominata "dell'isolamento politico" - è stata approvata il 5 maggio 2013 dopo un lungo e aspro dibattito nel Congresso iniziato nel dicembre 2012. La sua approvazione avvenne in un grave clima di intimidazione da parte delle milizie degli "innovatori", che nel marzo 2013 circondarono in armi il Congresso – che rifiutò di votare in quelle condizioni – poi attaccarono gli studi di una televisione che aveva criticato il carattere eccessivo dei criteri di epurazione adottati, sequestrandone il direttore esecutivo, e continuarono a mantenere questo clima fino all'approvazione della legge. A seguito dell'approvazione della legge si dovettero dimettere dal Congresso esponenti chiave della rivoluzione, sebbene conservatori, quali Mahmoud Jibril e Mohammed Magarief. Si veda Wolfram Lacher, *Fault Lines of the Revolution. Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya*, SWP Research Paper 4, May 2013, Berlin, p. 13.

(cui erano riservato solo 80 seggi) e premiare i candidati indipendenti (gli altri 120) ed era quindi fatalmente più funzionale al mantenimento della frammentazione della società libica e delle sue lealtà tradizionali che non alla sua trasformazione in senso moderno.

La maggioranza ottenuta allora dall'Alleanza delle Forze Nazionali (AFN) fu interpretata dagli analisti come una scelta secolare e nazionale in controtendenza rispetto a quelle che erano state fatte nel frattempo da Egitto e Tunisia in favore di partiti islamisti. In realtà, i candidati indipendenti si sono poi aggregati in correnti e posizioni individuali oscillanti, non di rado convergenti con le opposizioni islamiste (il Partito dello Sviluppo e dell'Edificazione dei Fratelli Mussulmani e il Blocco della Lealtà ai Martiri composto di parlamentari islamisti indipendenti). Così, è mancata una maggioranza ben definita in grado di esprimere un governo forte e compatto.

Fallito il tentativo di Mustafa Abushagur di costituire un governo politicamente omogeneo, avente come riferimento le forze nazionaliste e secolari e l'AFN, solo il 14 novembre 2012, quattro mesi dopo le elezioni, si arrivava alla designazione di un governo per forza di cose consociativo, guidato da Ali Zeidan, in cui tutte le maggiori tendenze venivano rappresentate. Questo impedì il prosieguo di qualsiasi coerente e decisa azione di governo, producendo una compagine sempre più debole che sarebbe caduta nella primavera del 2014, contribuendo alla volata del paese verso la guerra intestina che è oggi in atto.

Il terzo fattore, più specifico, è il sistema di sicurezza "ibrido"<sup>3</sup> che si è affermato nel paese, prodotto congiunto della primazia delle lealtà particolari e del "power sharing" consociativo fra le fazioni al governo. Le istituzioni libiche, invece di integrare le milizie della rivoluzione nelle forze armate nazionali, gliele hanno affiancate, consentendo alle milizie di mantenere i loro capi, i loro organici e i loro fini politici, ideologici e (non di rado) affaristici, mettendole sui libri paga dello stato. Le forze di sicurezza e difesa dello Stato libico si sono perciò trovate ad essere formate al tempo stesso da una componente nazionale (già di per sé debole, in quanto da sempre emarginata dal regime a favore di mercenari e pretoriani e a torto associata al regime, e dunque anche screditata agli occhi di gran parte della popolazione) e, in parallelo, da varie componenti partigiane, tutte al servizio di cause particolari, di città, patroni, tribù e gruppi politici (islamisti o meno), ma non di una causa nazionale o generale.

Il Ministero della Difesa e quello dell'Interno, guidati, nel contesto consociativo del governo, da ministri di opposte fazioni, hanno via via inquadrato nei ranghi statali milizie della loro parte, gettando i semi dell'attuale guerra civile. Perciò la costituzione di questo sistema di sicurezza ibrido, sottraendo di fatto allo Stato centrale il monopolio della sicurezza e garantendo invece la forza delle fazioni, ha dapprima paralizzato ulteriormente ogni possibile azione del governo e ha poi fatalmente tradotto la lotta politica libica nell'odierno conflitto armato.

Questi fattori hanno messo la classe politica nelle mani delle milizie e dei loro non sempre limpidi obbiettivi. I gruppi politici e le comunità locali si sono intrecciati con queste o quelle milizie credendo di avere a loro disposizione un braccio armato e finendo invece al loro servizio; hanno pesato e spesso prevalso in questi intrecci le convenienze più varie, a cominciare dai legami patronali, tribali e locali.

In conclusione, le osservazioni compiute sin qui dicono che il conflitto che attanaglia oggi la Libia è iniziato come un conflitto fra conservatori e innovatori ma si è evoluto come un conflitto fra due centri di potere formati da forze politiche e militari eterogenee e tra loro frammentate. Un analista americano che segue molto da vicino gli sviluppi in Libia ha definito il conflitto libico in questo modo: "Al fondo, la violenza della Libia è una questione intensamente locale, basata su reti di patronato profondamente radicate che si battono per accaparrarsi risorse economiche e potere

---

<sup>3</sup> Si veda Frederic Wehrey, "What's Behind Libya's Spiraling Violence", *Washington Post Monkey Cage* (blog), in: [www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/28/whats-behind-libyas-spiraling-violence](http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/28/whats-behind-libyas-spiraling-violence). Un sistema di sicurezza è ibrido quando è composto da forze "formali" e "informali"; le due possono essere integrate in un sistema di comando politico-militare unitario oppure no - come accade nel caso della Libia.

politico in uno Stato afflitto da uno stupefacente vuoto istituzionale e dall'assenza di un arbitro centrale dotato di una forza preponderante".<sup>4</sup>

Questa definizione fotografa bene la natura attuale del conflitto in Libia e ben si presta a concludere l'argomento. Sul piano prescrittivo - le politiche necessarie a condurre una mediazione - essa mette bene in luce un punto importante, vale a dire la necessità di ridare in qualche modo agli attori politici - di una parte come dell'altra, dalle istituzioni al vertice fino ai consigli municipali alla base - un margine di autonomia nei confronti delle milizie onde consentire che inizi un dialogo, che questo dialogo possibilmente si allarghi e si ramifichi e che le parti, tornate nelle mani della politica, si sottomettano infine ad una mediazione.<sup>5</sup> Tuttavia, la definizione della natura del conflitto che abbiamo appena visto comprende qualche complessità che non può essere tralasciata e che riguarda il ruolo dell'islamismo.

## 2 - Islamismo e Libia

Mentre la definizione del conflitto che abbiamo dato nella sezione precedente è in linea con quello che pensa la generalità degli analisti, i media e i governi - e quindi l'opinione pubblica - percepiscono l'esistenza di un conflitto primariamente fra islamisti e non islamisti. In realtà, gli analisti non escludono il conflitto fra islamisti e non islamisti, ma lo considerano una dimensione secondaria di un conflitto la cui natura fondamentale è diversa. Una considerazione dell'islamismo in Libia è in realtà necessaria al completamento del discorso.

D'altra parte, quale sia il ruolo dell'islamismo nella transizione libica non è solo questione importante al fine di una più completa definizione del conflitto libico in sé e per sé, ma anche al fine di chiarire come questo conflitto si posiziona nel più ampio contesto dei conflitti regionali in corso, dove l'islamismo gioca un parte rilevante e talvolta essenziale: fra Iran e Arabia Saudita con i relativi alleati; fra sciiti e sunniti; fra potenze sunnite - Turchia, Arabia Saudita, Egitto; fra sunniti "conservatori", come l'Arabia Saudita e l'Egitto, e sunniti "riformisti", come i Fratelli Mussulmani, i salafiti "haraki" e i movimenti jihadisti. La questione religiosa è quindi importante anche al fine della formulazione e della valutazione delle politiche dei governi interessati (del Medio Oriente e Nord Africa, come pure dell'Europa e altrove) nei confronti della Libia e del conflitto in corso.

La grande maggioranza dei libici - una società moderata dal punto religioso, ma molto conservatrice - desidera che la sharia figuri nella Costituzione. Autorevoli capi non islamisti, come Mohammed Magarief, hanno esplicitamente dichiarato il loro consenso su questo punto. La Costituzione stabilirà quindi necessariamente un qualche equilibrio fra sharia e altre fonti del diritto, non sappiamo se più prossimo alla soluzione adottata dalla costituzione egiziana o a quella tunisina, comunque nell'ordine di soluzioni simili. Per contro, uno Stato islamico di Libia costituisce l'obiettivo dei movimenti estremisti e jihadisti libici; probabilmente in modo meno cogente nella prospettiva dei Fratelli Mussulmani, che però vorranno certamente un posto almeno molto privilegiato, se non unico, della sharia come fonte del diritto.

Perciò, mentre non esiste in Libia una contrapposizione, come in Siria, fra un regime "laico" e gli islamisti, la contrapposizione che esiste è fra religiosi di varia intransigenza - che vanno dai Fratelli Mussulmani ai jihadisti - e religiosi secolarizzanti e tolleranti, cioè tutti gli altri. Tuttavia, le due coalizioni libiche non coincidono esattamente con questa distinzione. La coalizione dei conservatori e dei nazionalisti è fatta pressoché interamente di gruppi e personalità che si riconoscono nell'Islam ma che hanno di fatto un orientamento secolarizzante. Per contro quella

---

<sup>4</sup> Frederic Wehrey, *Ending Libya's Civil War. Reconciling Politics, Rebuilding Security*, Carnegie Endowment for International Peace, September 2014, in: <http://carnegieendowment.org/2014/09/24/ending-libya-s-civil-war-reconciling-politics-rebuilding-security/hpv4>

<sup>5</sup> Questo è uno dei concetti che guidano la mediazione delle Nazioni Unite, condotta dall'amb. Bernardino León, il quale lo ha applicato a cominciare dalla riunione fra deputati delle opposte sponde a Ghadames il 29 settembre 2014, senza però che abbia avuto finora effetti concreti; si veda: UNSMIL, *Secretary-General Visits Libya, Urges Parties to Press Forward with Dialogue Efforts to End Crisis*, Tripoli, 11 October 2014, in: <http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3543&ctl=Details&mid=6187&ItemID=1981277&language=en-US>.

degli innovatori ospita gruppi e personalità di orientamento più misto, generalmente ma non necessariamente simpatizzanti per i Fratelli Mussulmani o altri gruppi islamisti. Per esempio, nella città di Misurata, pilastro della coalizione “Alba” e polo dei rivoluzionari, molti di coloro che si battono contro i conservatori in alleanza con gli islamisti non sono essi stessi considerabili come islamisti.

Inoltre, per completare il quadro, occorre sottolineare che i jihadisti hanno organizzazioni separate da quella dei Fratelli Mussulmani e ricorrono a pratiche politiche e militari estreme, che in generale non rientrano nella tradizione e nella pratica dei Fratelli. Tuttavia, c'è una certa contiguità e, nel contesto della più aspra polarizzazione che si è prodotta in Libia dopo le elezioni del 25 giugno 2014, è anche sorta a Bengasi un'organica alleanza militare fra islamisti e jihadisti (il Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi).<sup>6</sup> Sul terreno e nella foga del conflitto, come accade in Siria, le alleanze (per quanto tattiche) sono numerose e dipendono da fattori tattici e circostanziali.

È in realtà difficile tracciare una sicura discriminante fra gli islamisti e i jihadisti, in Libia come altrove. Tuttavia, nelle circostanze attuali la contiguità pende verso l'alleanza e la coalizione “Alba”, forse non formalmente ma di fatto, comprende anche i jihadisti della Cirenaica. In effetti, una loro vittoria nel corso della battaglia in atto a Bengasi contro le forze di “Dignità” e del governo di Tobruk e Beida sarebbe percepita dai componenti di “Alba” come una vittoria della propria coalizione così come sarebbe percepita come una sconfitta da parte di “Dignità”.

Va tuttavia notato che gli islamisti hanno una certa egemonia nel quadro di “Alba”, così come l'avevano nel passato CNG nel quadro dell'opposizione ai governi conservatori di Zeidan e al-Thinni. In questo senso, e tenendo conto delle varie circostanze e distinzioni che abbiamo cercato di illustrare fin qui, esiste in Libia, accanto alla lotta fra conservatori e rivoluzionari, una contrapposizione anche fra non islamisti e islamisti. Questa lotta non definisce pienamente la natura del conflitto ma concorre alla definizione di una sua dimensione specifica che, specialmente nell'evoluzione recente, è diventata più significativa, sia nelle percezioni dei libici sia e soprattutto in quelle degli attori internazionali esterni.

Perché è diventata più significativa? Perché si è trasformata in rappresentazioni (narrative) volte a rafforzare politicamente e militarmente le due coalizioni sia nei confronti dell'opinione pubblica interna sia nei confronti degli schieramenti regionali e delle potenze esterne e delle loro opinioni pubbliche. In altre parole, la rappresentazione del conflitto libico come una lotta fra non islamisti e islamisti è diventata un importante strumento politico e propagandistico nella lotta fra le due coalizioni. Anche se non riproduce fedelmente la natura del conflitto, la rappresentazione che ne viene fatta ha un forte impatto sulle percezioni, rilevante soprattutto verso l'esterno perché si traduce in appoggi internazionali e alleanze all'una o all'altra coalizione, secondo i casi e i paesi.

È chiaro che la narrativa del governo di Beida e Tobruk punta da una parte a beneficiare dell'appoggio dell'ampia coalizione regionale contro i Fratelli Mussulmani capeggiata da Egitto e Arabia Saudita e, dall'altra, ad allargare la prospettiva della coalizione anti-ISIS al jihadismo libico al fine di ottenere appoggi dagli occidentali contro il jihadismo, come pure contro i Fratelli Mussulmani, tutti ugualmente etichettati come “terroristi”. Perciò, mentre la definizione del conflitto libico come conflitto fra innovatori e conservatori via via trasformatosi in conflitto fra coalizioni con interessi eterogenei è analiticamente corretta ed è utile al fine della formulazione delle politiche verso la Libia, la definizione del conflitto libico come islamisti verso non islamisti coglie una dimensione rilevante. Essa, tuttavia, porta con sé delle ambiguità e dei rischi in quanto può comportare scelte politiche e coinvolgimenti verso l'intera regione e i suoi conflitti che potrebbero non corrispondere ai reali interessi dei governi che le perseguirebbero. Oggi, specialmente a causa dei sentimenti e delle percezioni sollevate dall'ascesa dell'ISIS nel Vicino

---

<sup>6</sup> Il Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi è una coalizione fra l'Ansar al-Sciaria di Bengasi e le brigate legate alla coalizione “Alba” (molte dichiaratamente islamiste) per opporsi all'offensiva delle forze messe assieme dall'ex generale Khalifa Hiftar (di recente inquadrate dalla CdD nelle forze armate nazionali al comando del capo di stato maggiore Abderrazak Nadhouri) per liberare la città e “ripulire” la Libia da islamisti e terroristi.

Oriente, i governi occidentali sono allarmati; sono perciò inclini a recepire le narrative che vengono dalla regione e pronti a fare di ogni erba islamista un fascio di “terroristi”, dimenticando che esistono delle forze potenzialmente democratiche e moderate in seno all’islamismo alle quali è nell’interesse dell’Occidente offrire una sponda e la possibilità di distinguersi dagli estremisti.

### 3 – La crisi libica nel contesto regionale e internazionale

Queste ultime considerazioni già ci introducono nel vivo delle relazioni intercorrenti fra il contesto regionale e internazionale e la crisi libica. In merito, occorre distinguere la reazione internazionale che investe soprattutto l’Occidente e – attraverso le premure dell’Occidente - le Nazioni Unite dalle reazioni dei paesi della regione, che a loro volta sono diverse a seconda che si prendano in considerazione i vicini della Libia o gli altri.

Iniziando dall’*Occidente*, dopo l’intervento diretto effettuato nella guerra di liberazione del 2011, esso ha dato per scontato che la Libia portasse avanti la sua transizione post-conflittuale verso l’edificazione di una democrazia, in questo probabilmente confortato dall’interpretazione errata del risultato delle elezioni che abbiamo ricordato in precedenza. Ha perciò appoggiato il governo Zeidan senza tenere conto a sufficienza del fatto che intanto la transizione, invece di prendere la piega inclusiva ed essenzialmente non violenta di quella tunisina, prendeva un corso fazioso di esclusione e violenza.

Perciò, con preoccupazione ma senza un’adeguata comprensione della situazione, la manifesta debolezza del governo Zeidan e i problemi causati dal carattere ibrido del settore della sicurezza libica venivano considerati nel 39° vertice del G 8 (Irlanda del Nord, 17–18 giugno 2013). Nel quadro del vertice, su sollecitazione del governo libico, gli Stati Uniti si impegnavano ad addestrare circa 20.000 reclute libiche, opportunamente scelte, al fine di costituire una “General Purpose Force” (GPF) intesa a mettere il governo stesso in condizione di mantenere ordine e legalità nel paese. All’iniziativa si associavano Francia, Italia e Regno Unito. Il programma, tuttavia, non si è rivelato adeguato ai fini che intendeva perseguire, è stato sospeso e non ha avuto nessun impatto politico o militare.<sup>7</sup>

Più efficace è stata l’assistenza dei paesi occidentali al governo libico nel quadro multilaterale delle Nazioni Unite. Importante, in questo quadro, l’intervento della marina statunitense per bloccare nella primavera del 2014 il tentativo dei “federalisti” della Cirenaica di esportare petrolio abusivamente, intervento che ha poi creato le condizioni per un compromesso fra la *leadship* “federalista” e il governo libico. Nell’agosto del 2014 la risoluzione 2174 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, approvata dopo lo scoppio della guerra civile e mentre la battaglia di Tripoli fra le due coalizioni era in corso, ha stabilito un regime particolarmente restrittivo di sanzioni, controlli e divieti miranti alla protezione di vita, beni e diritti umani della popolazione e dei beni nazionali (gli investimenti all’estero del fondo sovrano Libyan Investment Authority, LIA; le riserve della banca centrale; le esportazioni e i proventi del petrolio).

Da quando è iniziata la guerra civile, mentre gli Stati Uniti sono concentrati sul Vicino Oriente alla guida della coalizione contro l’ISIS, quel tanto di iniziativa che esiste verso la Libia è di fatto nelle mani degli *europèi*, che l’esercitano focalizzandosi sulla dimensione diplomatica, nei rispettivi

---

<sup>7</sup> Con la caduta del governo Zeidan e lo sprigionarsi della dinamica che ha poi portato alla guerra civile, i governi in questione si sono resi conto che non era chiaro in quali mani sarebbe andata a finire la GPF. Inoltre, i primi contingenti tornati in patria dopo l’addestramento non trovavano collocazione nei ranghi delle assai malmesse forze armate libiche “formali” e quindi rimanevano in congedo oppure disertavano andandosi ad arruolare nelle forze “informali”. Infine, la selezione ha dimostrato varie falle: da un lato, sono emerse fra i cadetti lealtà divergenti nei confronti dello Stato e delle milizie con conseguenti scontri nelle caserme; dall’altro, ci sono stati episodi riguardanti aggressioni sessuali e stupri che da ultimo, nel Regno Unito, hanno portato alla sospensione del programma (i cui costi sono a carico del governo libico); si veda Middle East Eye, *Britain ends Libyan army training after sex assaults and rape allegation*, in: <http://www.middleeasteye.net/news/britain-ends-libyan-army-training-after-sex-assaults-and-rape-allegations-379773527>.

ambiti nazionali (con la nomina di diversi inviati speciali) ma nettamente privilegiando l'azione multilaterale e la cooperazione in seno alle Nazioni Unite.

Accanto all'Unione Africana, all'UE, alla Lega Araba, agli Stati Uniti e alla Turchia hanno nominato degli "special envoys" per la Libia i seguenti paesi europei: Francia, Germania, Italia, Malta, Regno Unito e Spagna. L'Italia e la Spagna sembrano aver avuto un ruolo specialmente attivo nel promuovere l'azione delle Nazioni Unite: l'ambasciatore Léon, inviato speciale dell'UE per la Libia negli ultimi due anni, alla scadenza del suo mandato europeo è diventato l'inviato speciale per la Libia delle Nazioni Unite; il ministro italiano Federica Mogherini ha seguito da vicino il lancio e l'avvio della mediazione, raggiungendo Ban Ki-moon nella sua visita in Libia e tenendosi in stretto ed ostentato contatto con Léon.

Detti paesi europei certamente condividono la priorità dell'azione diplomatica multinazionale. La Francia - che ha rafforzato il suo dispositivo di presenza militare e politica nel Sahel durante il 2014 - è il paese che, stando alle dichiarazioni dei suoi esponenti di governo, sembra più pronto ad interventi militari, qualora se ne creassero le necessarie condizioni politiche in seno alla comunità internazionale. Negli altri paesi semplicemente non se ne parla.

A livello UE non è stata promossa finora nessuna specifica iniziativa. Federica Mogherini durante l'estate ha dichiarato che nella sua veste di Alto Rappresentante dell'UE per la Politica estera e di Sicurezza considererà la Libia un'importante priorità. Tuttavia, mentre, fra i paesi europei menzionati più sopra c'è sicuramente intesa nel sostenere l'azione delle Nazioni Unite di concerto fra loro, non è sicuro che ce ne sia altrettanta nel fare della Libia una priorità della politica estera comune dell'UE, anche perché gli altri Stati membri potrebbero non risultare altrettanto interessati in una Unione che in effetti appare in crescente divaricazione in tema di vicinato.

I limiti dell'interesse collettivo europeo si sono per ora toccati con mano nel dibattito che ha messo capo alla missione "Triton" dell'agenzia Frontex dell'UE per il contenimento e il controllo dell'emigrazione illegale nel Mediterraneo Centrale, in particolare l'emigrazione dalla Libia: non è chiaro se la missione aiuterà davvero l'Italia e Malta o se invece creerà nuovi problemi. Come che sia, l'UE non potrà mancare di interessarsi alla Libia, ma resta da vedere in che modo e in che misura. In generale, i paesi del Sud Europa vicini alla Libia, come l'Italia, Malta e la Spagna, difficilmente vedranno le loro esigenze pienamente soddisfatte dall'azione solidale dell'UE. Per ora, perciò, l'azione degli europei, invece di concretizzarsi attraverso l'Unione, si appoggia alla diplomazia internazionale grazie all'iniziativa di un gruppo limitato di governi, attraverso i loro canali bilaterali ma soprattutto attraverso le Nazioni Unite.

Una dimensione della crisi libica che però sta sempre più interessando l'Occidente, sia l'Europa che gli Stati Uniti, è il jihadismo libico, le sue pratiche terroristiche e la saldatura che sembra in corso fra il jihadismo del Vicino Oriente (l'ISIS e gli altri gruppi qaidisti), la Libia, il Sinai, lo Yemen e il Sahel. Fra ottobre e novembre si sono moltiplicate le dichiarazioni di sottomissione all'autorità del califfo al-Baghdadi e dell'ISIS da parte di organizzazione jihadiste locali. L'adesione del jihadismo periferico a quello che, in virtù suoi successi, si pone sulla scena internazionale come centrale e strategico non è un fenomeno nuovo ed ha in realtà un ovvio carattere tattico, propagandistico e strumentale. Tuttavia, esso desta nei paesi occidentali più preoccupazione del caos ordinario che vige in Libia.

L'approccio diplomatico, pacifico e senza interferenze delle potenze occidentali potrebbe perciò cambiare se la campagna della coalizione anti-ISIS dovesse allargarsi al jihadismo in generale, secondo del resto le sollecitazioni - lo abbiamo già sottolineato - della narrativa e delle politiche delle istituzioni di Tobruk e Beida, dell'Egitto, dell'Arabia Saudita e degli altri paesi (inclusa la Siria di Assad), oggi allineati nella regione contro un indistinto nemico islamista, considerato sovversivo e "terrorista" e da essi presentato all'Occidente nella prospettiva di un fronte unitario di azione politica e militare.

In conclusione, nella fase attuale l'Occidente si relaziona alla crisi libica con l'obiettivo di non intervenire se non con mezzi diplomatici nel quadro della legalità internazionale e multilaterale. Il suo operato appare corretto ma i risultati sono poco incisivi. Allo stesso tempo, le dinamiche e le

narrative all'opera nella regione potrebbero cambiare questa posizione e portare ad un coinvolgimento dell'Occidente in interventi partigiani e diretti.

A fronte di questa posizione occidentale *i paesi della regione* del Nord Africa e Medio Oriente appaiono ovviamente più coinvolti: essi partecipano all'azione internazionale, assieme agli occidentali, ma più spesso conducono nella regione azioni di sostegno alla riconciliazione dei libici ma anche di appoggio politico e militare ad una delle due fazioni in campo ovvero, più ambigualmente, azioni di entrambi i tipi.

Gli approcci sono diversi, a seconda che si consideri il livello propriamente regionale o quello della prossimità, perché nei due casi gli obiettivi sono diversi. L'approccio "regionale" tende ad allineare le fazioni libiche secondo le contrapposizioni politiche ed ideologiche in atto nella regione. Gli approcci basati sul "vicinato" riguardano invece più specifici problemi attinenti la sicurezza interna dei paesi vicini, come la saldatura fra estremisti libici ed estremisti di casa, l'afflusso di rifugiati, il traffico di armi e le interazioni fra sovversione politica e criminalità organizzata, insomma i possibili effetti di tracimazione dell'instabilità libica.

Sviluppando le linee di affinità già presenti nel corso della guerra di liberazione, *le potenze regionali* sostengono chi l'una chi l'altra coalizione. L'Arabia Saudita, l'Egitto e gli Emirati Arabi Uniti sostengono attivamente le istituzioni di Tobruk e Beida, mentre Turchia e Qatar sostengono la coalizione "Alba", i Fratelli Mussulmani e la città di Misurata (porto di riferimento della Turchia). Questo lega la Libia al conflitto generale in atto nella regione, conflitto che è al tempo stesso di potenza ed ideologico: per il predominio regionale ma anche fra conservatorismo e riformismo teologico-politico. L'Iran e i suoi alleati, come in particolare Hizbollah in Libano, non sono, almeno per ora, mischiati nella contesa, che appare come un affare di famiglia nell'ambito sunnita.

Tutto questo è in gran parte artificioso rispetto al conflitto libico che, come abbiamo visto è molto locale e non ha alcun aspetto settario. Tuttavia, le due coalizioni, per ottenere preziosi appoggi esterni, si lasciano infiltrare e irretire nel più vasto conflitto regionale che è oggi in atto rendendo così ogni soluzione più difficile. Il risultato è che il loro conflitto interno è ormai diventato una guerra per procura, una "proxy war" simile alle tante che sono oggi in corso nella regione. Queste circostanze hanno infatti già portato in diverse occasioni, oltre all'appoggio politico e diplomatico, ad interferenze militari come forniture di armi (Qatar e Sudan) e azioni di bombardamento (Egitto ed Emirati). Ci sono segnali di un allargamento di queste interferenze.

I *paesi vicini* sono invece impegnati in un'azione diplomatica di mediazione che punta alla riconciliazione fra le parti. Fra la fine di maggio e quella di giugno, ai margini dei lavori ministeriali nell'ambito dei Non-Allineati e dell'Unione Africana, si è infatti costituito ad Algeri un Gruppo di Lavoro (Algeria, Egitto, Ciad, Libia, Niger, Sudan, Tunisia, Lega Araba, Unione Africana) che si è poi riunito ad Hammamet in luglio, due volte al Cairo in agosto e di nuovo per la sua quinta seduta a Khartoum all'inizio di dicembre. Le autorità sudanesi hanno annunciato un piano di riconciliazione di cui non si conoscono i contorni.

Tuttavia, i risultati dei lavori del Gruppo non hanno avuto sinora nessun impatto concreto, sia perché nel frattempo è scoppiata la guerra civile e la crisi è andata peggiorando, ma soprattutto perché in realtà gli interessi dei paesi che fanno parte del gruppo sono eterogenei sia dal punto di vista della sicurezza nazionale sia da quello dei loro legami regionali. Il Sudan è un paese che le autorità di Tobruk e Beida hanno accusato di aver fatto entrare armi in Libia per la coalizione avversa.

L'Egitto ha problemi di sicurezza alla frontiera con la Libia effettivamente molto gravi e che determinano pesanti ripercussioni interne. Al tempo stesso è uno dei paesi più coinvolti nello scontro regionale in atto e in particolare nella lotta contro la Fratellanza Mussulmana. L'Egitto non è certamente un mediatore neutrale nella contesa libica. L'8 ottobre al Cairo il governo egiziano ha sottoscritto con quello libico di Beida un accordo bilaterale di sicurezza molto articolato: addestramento, scambi di informazioni, forniture di materiali.

È assai improbabile che l'Egitto intervenga direttamente in Libia contro la coalizione "Alba", ma di sicuro ha iniziato a sostenere con efficacia le forze armate nazionali e quelle di "Dignità", tra

le quali la stima verso il regime di al-Sissi è alta. Non è un caso che le forze che fanno capo a “Dignità” e al governo di Beida stiano prendendo il sopravvento nella battaglia di Bengasi. D’altra parte, l’Algeria e la Tunisia hanno invece un interesse concreto a che l’azione diplomatica abbia successo. Algeri ha annunciato infatti una sua mediazione che a tutt’oggi però non è iniziata, probabilmente perché al di là delle buone intenzioni incontra oggettive difficoltà.

In conclusione, mentre i paesi occidentali cercano di promuovere una risoluzione della crisi libica con una mediazione nel quadro della legalità internazionale, i paesi della regione, anche se in principio appoggiano questa mediazione e anzi cercano di promuoverne una nel quadro della regione stessa, in realtà guardano alla Libia con occhi partigiani e ciascuno aiuta la fazione che più gli sta vicino nelle conteste regionali in corso o che più giova alla difesa della sicurezza nazionale o del regime al potere. Tuttavia, sarebbe difficile rintracciare in questo quadro i segni di una contrapposizione d’interessi e obbiettivi fra paesi occidentali e paesi della regione, anche se in realtà dietro la facciata delle mozioni delle Nazioni Unite votate congiuntamente ci sono poi politiche molto diverse e non sempre conciliabili. Esiste poi un punto di aggregazione potenziale comune riguardante la pericolosità del jihadismo e la sua saldatura fra le varie regioni che potrebbe cambiare la prospettiva e, attraverso un allargamento della coalizione anti-ISIS, unire in un solo fronte paesi occidentali e conservatori sunniti.

Sarebbe questo da parte occidentale un passo rischioso, che potrebbe mettere in gioco per anni ogni prospettiva di offrire a quei settori democratizzanti dell’islamismo, che pure esistono, la sponda necessaria a sopravvivere e, nel lungo termine, dare possibilmente alla regione una prospettiva agibile e diversa di governo e stabilità. Occorre aggiungere che gli sviluppi congiurano verso questo passo anche perché la mediazione delle Nazioni Unite, che per ora resta ufficialmente la politica dell’Occidente, urta contro difficoltà considerevoli, forse insormontabili.

#### **4 - La mediazione delle Nazioni Unite**

La politica occidentale punta ad una riconciliazione nazionale attraverso una mediazione. Questa posizione è stata ribadita con fermezza quando il 6 novembre la Corte Suprema libica ha messo in questione la legittimità delle elezioni del 25 giugno e quindi delle istituzioni da esse prodotte, vale a dire il punto di leva stesso della mediazione. Appare perciò necessario guardare più da vicino ai termini di questa mediazione e valutare le sue prospettive. Vale la pena ricordare che l’Italia è all’origine di questa mediazione. Paolo Gentiloni, nel prendere il posto di Federica Mogherini come ministro degli Esteri, l’ha esplicitamente confermata come strada maestra del governo italiano nella questione della Libia.

La mediazione delle Nazioni Unite è la risposta della comunità internazionale alla guerra civile scoppiata come risultato delle elezioni del 25 giugno. Queste elezioni, mai veramente accettate dai rivoluzionari e dagli islamisti, hanno dato una forte maggioranza ai conservatori e non più di 30 seggi a rivoluzionari ed islamisti. Questi ultimi hanno decisamente respinto il risultato delle elezioni. Di qui il passaggio alla lotta armata e il tentativo della comunità di comporre la crisi attraverso una mediazione affidata alle Nazioni Unite.

La mediazione dell’UNSMIL, condotta dall’ambasciatore Léon, si basa su tre obbiettivi: la difesa e il rafforzamento della legittimità e della continuità del processo di transizione democratica, l’inclusione in questo processo di tutte le forze politiche, e la lotta al terrorismo e ai suoi rischi di saldature nella regione.<sup>8</sup> Perciò, la mediazione lega la ricerca del dialogo al rispetto della legalità e della legittimità, che sono interpretate dalla comunità internazionale come riconoscimento del risultato delle elezioni del 25 giugno, quindi dell’entrata in vigore della Camera dei Deputati al posto del Congresso Nazionale Generale e infine della nomina del governo che la CdD ha designato. In questo quadro, la mediazione è stata impostata sul riconoscimento della CdD da parte

---

<sup>8</sup>UNSMIL, *Secretary-General Visits Libya, Urges Parties to Press Forward with Dialogue Efforts to End Crisis*, Tripoli, 11 October 2014, *cit.*

dei deputati rivoluzionari e islamisti che dovrebbe avvenire grazie a una procedura di dialogo nazionale.

I termini di questa mediazione sono stati immediatamente respinti dai rivoluzionari e dagli islamisti. Da un lato, i risultati delle elezioni sono il frutto di una partecipazione molto bassa, pari al 18% degli aventi diritto. Inoltre, la commissione elettorale non ha potuto assegnare 12 dei 200 seggi a causa di boicottaggi e violenze a Derna, Kufra e Sebha, mettendo in effetti capo a un'istituzione monca. Tuttavia, il vero motivo dell'alzata di scudi di rivoluzionari e islamisti è stato che, dopo la contestatissima discesa in campo del generale Khalifa Hiftar e delle sue forze a metà maggio con il proposito di "ripulire" il paese da islamisti e terroristi, essi hanno visto la vittoria dei conservatori nelle elezioni come uno sviluppo che, se non contestato subito ed energicamente, li avrebbe messi fuori gioco per sempre.

Perciò, dopo pochi giorni dalle elezioni, hanno formato la coalizione "Alba" e hanno attaccato le forze dei conservatori a Tripoli, scacciandole dalla capitale dopo circa due mesi di combattimenti. Questo ha determinato lo spostamento della CdD a Tobruk e del governo a Beida per motivi di sicurezza,<sup>9</sup> che però "Alba" ha ritenuto invalido in quanto la costituzione della CdD, secondo la legge, avrebbe dovuto essere promulgata dal presidente della passata CNG (l'islamista Busahmain) in un formale passaggio di consegne. "Alba" perciò ha richiamato in vita il CNG che, con i deputati disponibili, ha proceduto alla nomina di un governo presieduto da Omar al-Hassi, un vecchio militante islamista, come contraltare di quello presieduto da al-Thinni nominato a Tobruk.

Perciò, i tentativi di Léon di avviare un dialogo puntando al rientro di "Alba" nella legalità non ha comprensibilmente avuto risultati. C'è stata una riunione di parlamentari delle due parti a Ghadames il 29 settembre 2014 che ha mostrato l'esistenza di buona volontà e disponibilità da parte dei rappresentanti politici, frenata però senza esitazione dalla dirigenza politica e militare delle forze di opposizione.

In effetti la piattaforma negoziale è apparsa un po' rigida nella sua concezione della legittimità delle parti, ma occorre aggiungere che è stata anche nel frattempo ostacolata dall'influenza che sul conflitto libico giocano i conflitti regionali e dalle speranze di vittoria che questi offrono alle due parti in lotta.

Come abbiamo sottolineato, la mediazione ha anche l'obiettivo del contrasto all'estremismo e al terrorismo. La parte conservatrice ha avuto buon gioco nel far sì che la comunità internazionale identificasse estremisti e terroristi soprattutto con i rivoluzionari e gli islamisti, anche se – come si può dedurre dai rapporti di Amnesty International – l'estremismo si trova dappertutto e le milizie hanno decisamente preso il sopravvento sui politici.<sup>10</sup>

Anche questo aspetto della lotta all'estremismo e al terrorismo ha ostacolato e ostacola la mediazione. Come abbiamo visto, le circostanze regionali favoriscono una narrativa che identifica i reprobri con la parte islamista. Nell'ottica di questa percezione, i paesi occidentali, sebbene mantengano una retorica di neutralità, di fatto stanno politicamente dalla parte del governo legale. È sufficiente leggere le dichiarazioni dell'ambasciatore Léon per rendersene conto.<sup>11</sup> D'altra parte, i Fratelli Mussulmani libici non fanno nulla per sottrarsi alle contiguità con estremisti e jihadisti che al contrario, nell'ambito della loro lotta contro i conservatori, si sono rinsaldate e non possono quindi che subire i contraccolpi di sviluppi quali le sottomissioni di gruppi jihadisti libici al califfo dell'ISIS che si sono registrate in novembre - e hanno convinto il Consiglio di Sicurezza delle

---

<sup>9</sup> Come abbiamo visto, la Costituzione provvisoria prevede che, una volta eletta, la CdD sieda a Bengasi (e il governo a Tripoli), ma anche qui, essendo in corso una dura battaglia fra le due coalizioni, si ponevano motivi di sicurezza.

<sup>10</sup> Si veda l'intervista di Vincenzo Nigro, "Libia e IS, inviato ONU: 'I jihadisti sono già qui' ", *La Repubblica*, 6 ottobre 2014; più di recente l'intervista di Javier Casqueiro, "Libia tiene poco tempo para evitar caer en guerra civil o en manos del EI [Estado Islamico]", *El País*, 10 novembre 2014 in:

[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/10/actualidad/1415640228\\_934396.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/10/actualidad/1415640228_934396.html).

<sup>11</sup> Amnesty International, *Libya: Rule of the Gun: Abduction, Torture and Other Militia Abuses in Western Libya*, 30 October 2014, in:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/009/2014/en/57d72884-d2a4-4a4d-b6cb-317f82595823/mde190092014en.pdf>.

Nazioni Unite a mettere gli Ansar al-Sharia di Bengasi e Derna sulla lista delle organizzazioni terroristiche.

Includendo la lotta al terrorismo e all'estremismo come obiettivo della mediazione, le Nazioni Unite si sono candidate ad essere irretite nella narrativa dei governi conservatori della regione, incluso quello di Beida e Tobruk. Dall'altra parte è anche vero però che i Fratelli Mussulmani e i rivoluzionari hanno lasciato che ciò accadesse senza fare nulla per distinguere la loro azione da quella dei jihadisti.

Su una mediazione già di per sé debole la pronuncia della Corte Suprema del 6 novembre che invalida le elezioni è stata una vera e propria doccia fredda. L'UNSMIL e le maggiori potenze occidentali che sostengono la mediazione hanno emesso dei comunicati per dire che stanno valutando la pronuncia della Corte. In realtà, non sembra che abbiano altre alternative se non quella di sposare la tesi di Tobruk e Beida (forse falsa, ma del tutto credibile alla luce dei precedenti) secondo cui la pronuncia è stata emessa sotto intimidazione verso i giudici e i loro familiari in una città, Tripoli, occupata militarmente, e andare avanti.

Léon ha dichiarato che, come che sia, l'UNSMIL persiste nei suoi tentativi di dialogo. È evidente però che questi tentativi poggiano ormai su una sfiducia tra le parti che appare insormontabile e su un argomento legale come minimo controvertibile (tanto più che UNSMIL e potenze occidentali riconoscono la Corte - assieme alla banca centrale, al LIA e alla compagnia petrolifera di stato - come una delle poche istituzioni credibili e neutrali rimaste in Libia).

### **Conclusioni**

Il conflitto in Libia, degenerato in una guerra civile subito dopo le elezioni del 25 giugno 2014, è iniziato come scontro fra rivoluzionari e conservatori ma a causa delle sue caratteristiche e delle circostanze si è successivamente trasformato in un conflitto fra due centri di potere legati a interessi locali, patronali e tribali uniti in due coalizioni contrapposte dominate da milizie armate.

Questo conflitto tende ad allinearsi ed essere risucchiato nei conflitti e negli schieramenti della regione, per cui le due coalizioni hanno ciascuna degli alleati regionali che le spingono a credere in una possibile prospettiva di vittoria e quindi a tralasciare la ricerca di una ricomposizione politica. In questo contesto, mentre nello scontro di Libia l'islamismo gioca senza dubbio un ruolo minore, tale scontro si posiziona sempre più come conflitto fra islamisti e non islamisti.

Scoppiata la guerra civile all'inizio di luglio, la comunità internazionale, sotto l'impulso dei paesi occidentali, in particolare quelli europei, ha lanciato una mediazione delle Nazioni Unite. Questa iniziativa internazionale è affiancata da un'iniziativa dei paesi vicini che punta anch'essa alla riconciliazione. Tuttavia, se la mediazione iniziata dai paesi vicini appare debole e contraddittoria, anche perché fra questi paesi ce ne sono alcuni, come l'Egitto, che non hanno una posizione convincentemente neutrale rispetto alle parti in presenza, la mediazione delle Nazioni Unite si è mossa su una piattaforma troppo rigida e non ha portato almeno finora al dialogo necessario per arrivare a un compromesso e a una riconciliazione.

Tutte queste iniziative di mediazione, infine, hanno luogo in un contesto di crescente allarme per l'ascesa del jihadismo e dell'estremismo islamista nel Vicino Oriente e del rischio di una sua congiunzione con i gruppi del Nord Africa e del Sahel. Questa tendenza trascina fatalmente i paesi occidentali dalla parte delle coalizioni regionali sunnite a carattere conservatore (Arabia Saudita, Egitto ed Emirati Arabi Uniti) e dei conservatori libici, coinvolgendoli nella loro narrativa di uno sviluppo islamista indistinto, definito come "terrorista" dal quale anche l'Occidente è minacciato.

In queste condizioni, malgrado le difficoltà e gli insuccessi sinora registrati, gli sforzi per la ricerca di una risoluzione politica e pacifica del conflitto in Libia non solo vanno continuati per il futuro di questo paese e per la sicurezza dei paesi vicini, ma anche per contribuire ad evitare all'Occidente scelte di campo ed interventi che difficilmente potrebbero conciliarsi con i suoi interessi di lungo periodo.

Mappa ufficiale della Libia. Fonte: UNSMIL



# VERSO UNA NUOVA STRATEGIA PER LA PROIEZIONE ESTERNA DELL'UE? LO STATO DELL'ARTE

Alessandro Marrone e Alessandro R. Ungaro\*

## Introduzione

La *European Security Strategy* (ESS) dell'Unione Europea (UE), risalente al 2003<sup>12</sup>, costituisce tuttora il principale documento guida per quanto riguarda la politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione. Nonostante i cambiamenti avvenuti nel decennio successivo a livello globale e all'interno della stessa UE, non è stato finora avviato nessun processo istituzionale per elaborare una nuova strategia per l'azione esterna dell'Unione, ed in particolare per gli aspetti di sicurezza e difesa. Tra le cause di tale colpevole inerzia, di fronte all'aggravarsi e moltiplicarsi di crisi e conflitti in Europa, nel Mediterraneo ed in Medio Oriente, vi è stata l'opposizione a tale processo di alcuni Stati membri (in particolare Francia e Gran Bretagna), e la timidezza politica del precedente Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE e Vice Presidente della Commissione Europea (AR/VP), Catherine Ashton.

Tuttavia negli ultimi anni in Europa è cresciuto il dibattito su una "riflessione strategica" necessaria all'UE per impostare un'efficace proiezione esterna che consideri non solo la politica estera, di sicurezza e difesa, ma anche la politica commerciale, energetica, di vicinato, di assistenza umanitaria, di aiuto allo sviluppo, ed in generale i vari strumenti a disposizione di un soggetto composito come l'Unione. Tale dibattito può fornire spunti di riflessione per un possibile processo di elaborazione di una nuova strategia per l'azione esterna dell'UE.

L'AR/VP, carica ricoperta attualmente da Federica Mogherini, è stato incaricato dal Consiglio Europeo di dicembre 2013 di presentare a giugno 2015, al Consiglio stesso, un rapporto per valutare l'impatto dei cambiamenti a livello globale nonché sulle sfide e opportunità che ne derivano per l'UE<sup>13</sup>. Questo appuntamento può rappresentare la prima tappa di un processo di "riflessione strategica" dell'UE, espressione usata recentemente anche dalla stessa Mogherini<sup>14</sup>, che porti ad una nuova strategia per l'azione esterna dell'Unione. L'Italia dovrebbe prepararsi adeguatamente a tale processo, in modo da contribuire attivamente alla riflessione europea anche ponendo all'attenzione dell'UE temi ed aree geografiche cruciali per i propri interessi nazionali.

Il presente studio offre una sintesi dei punti salienti dei documenti "strategici" prodotti negli ultimi anni da istituzioni UE, Paesi membri e think tanks, senza scendere eccessivamente nel dettaglio delle specifiche misure suggerite da ciascun testo e senza valutarne la qualità o l'impatto:

---

\* Alessandro Marrone è Responsabile di Ricerca nel Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali. Alessandro Ungaro è Ricercatore nel Programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

<sup>12</sup> Council of European Union, *A Secure Europe in a Better World*, 2013,  
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

<sup>13</sup> European Council, *European Council Conclusions 19/20 December 2013*, 20 dicembre 2013,  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf)

<sup>14</sup> Durante la sessione di "questions/answers" di fronte al Parlamento Europeo, Federica Mogherini ha affermato: "The experience from the 2003 European Security Strategy indicates that the process of reflecting strategically and collectively on EU foreign policy is crucially important to define how we want to act in the world. In light of the radically transformed global and regional circumstances we live in, a joint process of **strategic reflection** could eventually lead the way to a new European Security Strategy". European Parliament, *Answers to the European Parliament, questionnaire to the commissioner-designate Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission*, ottobre 2014,  
[http://www.elections2014.eu/pdfs/new-commission/hearings/20140910CAD60702/Hearings2014\\_Mogherini\\_Questionnaire\\_en.pdf](http://www.elections2014.eu/pdfs/new-commission/hearings/20140910CAD60702/Hearings2014_Mogherini_Questionnaire_en.pdf)

il fine è piuttosto quello di identificare i temi principali ed eventuali elementi comuni emersi dal dibattito in Europa, che potrebbero alimentare una prossima, necessaria ed adeguata riflessione strategica da parte dell'UE.

### **1. I documenti “strategici” elaborati dalle istituzioni UE**

Stante la suddetta assenza di una strategia complessiva per la proiezione esterna dell'UE, una serie di documenti elaborati dalle istituzioni dell'Unione sono considerabili “strategici” in quanto cercano - non necessariamente con successo - di identificare: 1) degli obiettivi, anche in relazione agli interessi in gioco e alle minacce presenti, nonché alle risorse a disposizione dell'UE; 2) delle politiche per perseguire tali obiettivi; 3) degli strumenti per attuare le politiche così delineate, utilizzando le risorse date.

Tra questi documenti “strategici” vi è il Rapporto presentato dall'AR/VP in vista del Consiglio Europeo di dicembre 2013 che si è concentrato sulle questioni di sicurezza e difesa. In precedenza e successivamente al Rapporto, l'Unione ha adottato una serie di strategie tematiche – su *cyber security*, *maritime security* ed *energy security* – e regionali, concentrandosi su Sahel, Corno d'Africa e Golfo di Guinea.

#### *1.1 Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence – ottobre 2013*

Il Rapporto presentato dall'allora AR/VP Ashton a ottobre 2013, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*,<sup>15</sup> inizia con una valutazione del contesto mondiale, che pone l'accento su: crescente incertezza del contesto regionale e globale, marcato da un sistema internazionale multipolare; conflitti interni agli Stati, sia nei Paesi arabi investiti dalle rivolte del 2011, sia nel vicinato orientale dell'Unione, sia in regioni quali Sahel e Corno d'Africa; un ventaglio di rischi per la sicurezza europea legati al *cyberspace*, agli approvvigionamenti energetici, alle conseguenze del cambiamento climatico; la crescente attenzione americana verso l'Asia orientale ed il Pacifico, che implica per gli europei la necessità di una maggiore assunzione di responsabilità nel vicinato dell'Unione fermo restando la fondamentale importanza del legame transatlantico; gli effetti della crisi finanziaria, tra i quali una riduzione dei bilanci della difesa nei paesi UE a fronte di un aumento delle spese militari di quasi tutti gli Stati asiatici, mediorientali ed africani.

Rispetto ad un tale contesto, il rapporto fissa poi una serie di priorità per l'azione esterna dell'UE:

- agire tramite la PSDC per contribuire alla sicurezza nel vicinato dell'Unione, in cooperazione quando possibile ma autonomamente se necessario;
- essere in grado di proteggere i propri interessi e promuovere i propri valori, contribuendo alla sicurezza internazionale anche attraverso l'uso della forza militare, per realizzare un multilateralismo efficace;
- costruire partnership bilaterali e regionali per cooperare in caso di crisi, e per sviluppare la capacità di paesi terzi e organizzazioni regionali di garantire sicurezza e stabilità in loco prima che le crisi arrivino a minacciare gli interessi europei;
- sviluppare e mantenere le capacità per agire non soltanto via aria, mare e terra, ma anche nello spazio e nel *cyberspace*, due domini sempre più importanti per la sicurezza e l'economia europee;

---

<sup>15</sup> EEAS, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, 25 ottobre 2013, [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf)

- attuare il “comprehensive approach”, cioè un approccio multidimensionale con una forte integrazione degli strumenti civili e militari, anche allo sviluppo di capacità operative puntando in particolare sulle tecnologie dual-use.<sup>16</sup>

### 1.2 Cyber Security Strategy – febbraio 2013

Facendo seguito a diversi altri documenti ufficiali sulla sicurezza delle reti e delle informazioni<sup>17</sup>, a febbraio 2013 viene pubblicata la “Strategia dell’UE per la cibersecurity: un ciber spazio aperto e sicuro”<sup>18</sup>, frutto del lavoro congiunto di Commissione Europea (CE) e AR/VP. Obiettivo principale della strategia è garantire appunto uno spazio cibernetico “aperto e sicuro”, che sia accessibile a tutti e, allo stesso tempo, dotato degli strumenti adeguati per assicurare la riservatezza dei dati e delle informazioni. Nello specifico, il documento delinea cinque priorità fondamentali: 1) raggiungere la ciber-resilienza; 2) ridurre drasticamente il cybercrime; 3) sviluppare una politica, e relative capacità, di ciberdifesa connessa alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC); 4) sviluppare le risorse industriali e tecnologiche per la cibersecurity; 5) creare una politica internazionale coerente dell’Unione sul ciber spazio e promuovere i valori costitutivi dell’UE.

In relazione al punto 4, l’Unione dovrebbe sviluppare una politica di sicurezza cibernetica inserita nell’ambito della PSDC. Tale processo dovrebbe concentrarsi sulle attività di individuazione, risposta e recupero nei confronti di cyberminacce sofisticate, per aumentare la resilienza dei sistemi informativi e di comunicazione che supportano gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale degli Stati membri. Una politica che coinvolge tutti gli aspetti del processo di capability development: dottrina, leadership, organizzazione, personale, formazione, tecnologia, infrastruttura, logistica e interoperabilità. Questo processo è affidato all’AR/VP, agli Stati membri e all’Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA), in collaborazione con l’Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell’informazione (European Network and Information Security Agency, ENISA) e l’Europol.

### 1.3 Energy Security Strategy – maggio 2014

Un ulteriore tassello nel quadro delle strategie di sicurezza europee è rappresentato dalla “Strategia europea di sicurezza energetica”<sup>19</sup>, presentata dalla Commissione a maggio 2014. La crisi in Ucraina ha suscitato preoccupazioni in tutto il Vecchio Continente per quanto riguarda la garanzia della continuità dei flussi di energia nonché la stabilità dei relativi prezzi. A fronte di una produzione interna di energia diminuita di quasi un quinto tra il 1995 e il 2012, oggi più del 50% del fabbisogno energetico dell’UE è coperto da fornitori esterni. Nel 2012, infatti, il 90% del petrolio e il 66% del gas erano importati, con costi superiori a 1 miliardo di euro al giorno.<sup>20</sup>

Ecco perché la proposta della Commissione è volta a definire linee guida e proporre azioni per affrontare le principali sfide energetiche che l’Unione si troverà di fronte nel breve, medio e lungo periodo. Nello specifico, la diversificazione delle forniture esterne di energia, il potenziamento delle infrastrutture energetiche, la realizzazione di un mercato interno dell’UE per l’energia, ed il risparmio energetico sono tra i suoi principali elementi. La strategia sottolinea inoltre la necessità di coordinare le decisioni di politica energetica e l’importanza di agire all’unisono nei negoziati con i

<sup>16</sup> Per una analisi più dettagliata del Rapporto si veda, tra gli altri, Marrone A. e Ungaro A. R. (2013), *La cooperazione nella difesa e il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l’Italia*, in Osservatorio di politica internazionale. [Approfondimenti n. 87](#)

<sup>17</sup> Per un’analisi completa ed esaustiva dell’evoluzione delle politiche europee in ambito cyber si veda Claudia Cencetti, *Cybersecurity: Unione europea e Italia. Prospettive a confronto*, Quaderni IAI, n. 12, 2014.

<sup>18</sup> Qui il testo del documento in italiano: [http://www.sicurezzaibernetica.it/it/\[2013\]1%20JOIN%20-%20Strategia%20dell'Unione%20europea%20per%20la%20cibersecurity.pdf](http://www.sicurezzaibernetica.it/it/[2013]1%20JOIN%20-%20Strategia%20dell'Unione%20europea%20per%20la%20cibersecurity.pdf)

<sup>19</sup> Qui il testo del documento in lingua inglese: [http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528\\_energy\\_security\\_communication.pdf](http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528_energy_security_communication.pdf)

<sup>20</sup> Commissione Europea, *Sicurezza energetica: la Commissione presenta una strategia globale per aumentare la sicurezza delle forniture*, 28 maggio 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-606\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_it.htm)

partner esterni. Infatti, sebbene il documento si concentri sul rafforzamento delle infrastrutture energetiche e sul completamento del mercato interno dell'energia, esso pone l'accento sul nesso tra energia e politica estera comune. L'obiettivo sembra essere quello di coinvolgere maggiormente l'Unione, anche attraverso il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), per sostenere varie iniziative di diversificazione delle forniture da paesi terzi e la realizzazione delle relative infrastrutture. Al tempo stesso, gli Stati membri sono chiamati a condividere informazioni, sia tra di loro che con la Commissione, prima di avviare negoziati intergovernativi o di prendere importanti decisioni di politica energetica che potrebbero avere effetti significativi sulla sicurezza energetica dei Paesi vicini o più in generale dell'Unione.<sup>21</sup>

### *1.3 Maritime Security Strategy – giugno 2014*

A giugno 2014 il Consiglio Affari Generali dell'Unione ha approvato la “Strategia per la sicurezza marittima dell'UE”<sup>22</sup>, a seguito di un processo di riflessione e negoziazione tra istituzioni europee e nazionali.<sup>23</sup> Per la sua effettiva attuazione è previsto un piano d'azione che verrà approvato entro la fine del corrente anno. Il documento intende fornire un quadro comune per le autorità competenti a livello nazionale ed europeo e garantire uno sviluppo coerente delle loro politiche specifiche, ed una risposta europea alle minacce e ai rischi in campo marittimo. Lo scopo è proteggere gli interessi marittimi strategici dell'UE e individuare le relative modalità d'intervento.

Tre sono infatti gli obiettivi prioritari della Maritime Security Strategy: 1) individuare e definire i principali interessi marittimi strategici dell'UE 2) individuare e definire le minacce, le sfide e i rischi per i suddetti interessi 3) organizzare la risposta, cioè definire gli obiettivi strategici comuni, i principi comuni e i settori di cooperazione, al fine di promuovere una maggiore coerenza tra le diverse e numerose politiche e strategie settoriali in ambito marittimo.

### *1.4 Le principali strategie regionali UE: Sahel, Corno d'Africa e Golfo di Guinea*

A fianco delle strategie tematiche collegate a vario titolo alla sicurezza europea, a partire dal 2011 l'Unione ha adottato una serie di strategie regionali, dirette principalmente a tre aree del continente africano: Sahel, Corno d'Africa e Golfo di Guinea. Ciascuna strategia si basa su un approccio “multidimensionale”, ossia il cosiddetto *comprehensive approach*, atto ad integrare gli aspetti di sicurezza, governance e sviluppo socio-economico.

A marzo 2011, l'UE ha presentato la “Strategia dell'Unione per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel”<sup>24</sup>, basata su quattro linee di azione: 1) sviluppo, governance e risoluzione dei conflitti interni; 2) azione politica e diplomatica; 3) sicurezza e rispetto dello stato di diritto; 4) contrasto all'estremismo e al radicalismo. La strategia si pone due orizzonti temporali: un primo di tre anni e un secondo tra i cinque e i dieci anni. Nei primi tre anni, l'obiettivo era di migliorare l'accesso delle popolazioni ai servizi nelle aree dove la sovranità dei governi centrali è contestata, rafforzando l'economia, ampliando le opportunità di istruzione e consolidando i rapporti con lo Stato centrale. Nel medio periodo l'UE punta invece a consolidare stabilità politica, sicurezza, coesione sociale, migliorando la governance locale e creando le condizioni per uno sviluppo sostenibile locale e nazionale, riducendo al contempo i rischi che questi territori diventino zone franche per Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQMI) e organizzazioni criminali.

---

<sup>21</sup> Nicolò Sartori, “Se l'Europa unisse le energie”, in *AffarInternazionali*, 4 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2672#sthash.ObmBU1PF.dpuf>

<sup>22</sup> Qui il testo del documento in italiano:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2011205%202014%20INIT>

<sup>23</sup> Processo che aveva visto, nel marzo 2014, la pubblicazione della Comunicazione congiunta Commissione/Alto Rappresentante “Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea”. Qui il testo del documento in italiano: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=IT>

<sup>24</sup> Testo in lingua inglese: [http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)

Nel novembre dello stesso anno, l'UE ha promosso una nuova strategia per il Corno d'Africa<sup>25</sup> che, pur attribuendo priorità alla Somalia e al Sudan, definisce l'orizzonte dell'azione dell'UE anche nel medio-lungo periodo. La strategia intende coniugare interventi per la gestione e risoluzione dei conflitti, lotta alle minacce alla sicurezza regionale, a misure per sostenere politicamente le istituzioni locali e favorire la crescita economica, all'insegna del cosiddetto nesso tra sicurezza e sviluppo (*security-development nexus*) cui l'Unione apertamente si ispira nella sua azione esterna.<sup>26</sup>

Infine, a marzo 2014, l'attenzione si è spostata verso il Golfo di Guinea attraverso l'approvazione di un'ulteriore strategia<sup>27</sup> per l'area che comprende circa 6.000 km di costa africana, dal Senegal all'Angola, incluse le isole-stato presenti nel Golfo.<sup>28</sup> Anche in quest'ultimo caso, la strategia si pone quattro obiettivi: 1) sviluppare una comune consapevolezza sulle dimensioni della minaccia nel Golfo di Guinea e sulla necessità di affrontare tale minaccia in modo congiunto, con i paesi della regione e la comunità internazionale; 2) sostenere i governi della regione nel "costruire" in modo solido le proprie istituzioni, soprattutto quelle dedicate al settore marittimo; 3) sostenere le economie in loco, in linea con le strategie di sviluppo nazionale e regionale, per creare occupazione e assistere le comunità più vulnerabili; 4) rafforzare la cooperazione tra i paesi della regione e le organizzazioni regionali per consentire loro di adottare le misure necessarie per affrontare e mitigare le minacce via mare e via terra.

## 2. I documenti "strategici" elaborati dagli Stati Membri

Oltre ai documenti prodotti dalle istituzioni UE, è opportuno considerare i documenti "strategici" più recenti dei principali Paesi membri dell'Unione, in particolare per gli aspetti di sicurezza e difesa, perché in questo campo i governi nazionali giocano un ruolo molto importante nel complesso interagire dei numerosi attori presenti sulla scena europea.<sup>29</sup> In particolare, da tali testi si possono comprendere quali sono i temi, le minacce, i rischi e le aree geografiche prioritarie nella visione nazionale del quadro globale.

Tra questi documenti, in ordine cronologico, rientrano il Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese e le Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa elaborate dal Ministero della Difesa italiano – e propedeutiche ad un vero e proprio Libro Bianco da stilare entro febbraio 2015. Anche la Gran Bretagna elaborerà il prossimo anno una nuova strategia di sicurezza e difesa, in sostituzione della precedente del 2010, ed è quindi opportuno considerare alcuni elementi del dibattito in corso oltre Manica.

### 2.1 Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese – aprile 2013

Reso pubblico ad aprile 2013, il Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese<sup>30</sup> definisce gli orizzonti strategici della difesa e della sicurezza in un arco temporale esteso fino al 2025.<sup>31</sup> Il Libro Bianco è stato predisposto da un comitato di studio strutturato su sette gruppi di

<sup>25</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on the Horn of Africa*, 14 November 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf)

<sup>26</sup> Valerie Miranda, "Italia e Ue alla prova del Corno d'Africa", in *AffarInternazionali*, 9 febbraio 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1965>

<sup>27</sup> Council of the European Union, *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, 17 March 2014, [http://eeas.europa.eu/gulf\\_guinea/docs/strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf)

<sup>28</sup> European Union, European External Action Service, *Fact Sheet on the EU Strategy on the Gulf of Guinea*, 17 March 2014, [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317\\_01\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317_01_en.pdf)

<sup>29</sup> Per una analisi comparativa dei vari attori nel campo della politica di difesa in Europa si veda, tra gli altri, Marrone A. e Ungaro A. R. (2014), *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, Documento IAI-Centro Studi sul Federalismo, AGGIUNGERE LINK

<sup>30</sup> Ministère de la Défense, *Le Livre blanc 2013 rendu public*, 2013, <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>

<sup>31</sup> Per un'analisi approfondita del Libro Bianco francese si veda tra gli altri, Servizio Studi del Senato, *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)*, aprile 2014, n. 124, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00759718.pdf>

lavoro e composto sia da alti dirigenti pubblici sia da esperti, inclusi stranieri. La questione centrale è come affrontare la crisi economica limitando al massimo l'impatto negativo sulle capacità militari e strategiche francesi. Infatti, pur confermando gli impegni presi in ambito NATO e UE, la Francia intende preservare la sua predisposizione a intraprendere azioni unilaterali, mantenere un'efficace deterrenza nucleare e perfezionare le sue capacità di intelligence e cyber-security.<sup>32</sup> Rispetto al precedente Libro Bianco, che ridimensionava la presenza di Parigi in Africa, il nuovo documento rimette tale continente al centro degli interessi strategici francesi, anche in virtù delle crisi in Libia, Mali e Costa d'Avorio.<sup>33</sup>

L'analisi del nuovo documento si concentra su tre grandi fenomeni.

1) "Threats related to power". Il rischio di una recrudescenza dei conflitti tra Stati resta plausibile entro l'orizzonte temporale del 2025, a causa di numerosi fattori tra cui: l'aumento delle spese militari, soprattutto in Asia; una crescente politica di potenza da parte di Russia e Cina; la destabilizzazione regionale, in particolare in Medio Oriente; la proliferazione delle armi di distruzione di massa; il numero sempre più crescente di attacchi informatici.

2) "Risks related to weakness". Il termine si riferisce alla possibilità che Stati falliti o particolarmente deboli possano diventare una reale minaccia. Questo fenomeno, secondo il testo, sta assumendo una nuova dimensione: quando alcuni Stati si dimostrano incapaci di esercitare le loro responsabilità, i rischi e le minacce - che si cristallizzano nel loro territorio - possono rapidamente propagarsi e minare la sicurezza dello Stato francese. Qui si fa riferimento a Stati falliti in Africa, Medio Oriente e Asia, i quali richiedono una risposta adeguata e il coinvolgimento della comunità internazionale, in particolare delle Nazioni Unite.

3) "Threats and risks intensified by globalization". Essi includono minacce e rischi per il flusso di beni, merci e persone derivanti dalla globalizzazione economica; rischi alla sicurezza marittima dovuti all'aumento della pirateria; i rischi derivanti dal terrorismo; l'esponenziale aumento dei rischi per le infrastrutture digitali attraverso attacchi informatici, e potenziali minacce nello spazio extra-atmosferico.

Sulla base di questi assunti, il documento elenca le minacce considerate prioritarie: aggressione da parte di un altro Stato contro il territorio nazionale; attacchi terroristici; attacchi informatici; attacchi contro il potenziale scientifico e tecnico del Paese; la criminalità organizzata nelle sue manifestazioni più gravi; crisi significative per il territorio nazionale in termini ambientali, sanitari, tecnologici, industriali; attacchi contro cittadini francesi all'estero.<sup>34</sup>

## 2.2 Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa – giugno 2014<sup>35</sup>

Le Linee Guida italiane iniziano con un capitolo dedicato all'analisi del contesto globale. Il primo punto evidenziato è la concomitanza tra il fenomeno della globalizzazione ed il parallelo processo di frammentazione, che destabilizza e indebolisce in particolare gli Stati più deboli o di più recente costituzione. Al tempo stesso, secondo il documento, la possibilità di una minaccia militare diretta alla sicurezza nazionale, per quanto remota, non è escludibile né trascurabile, anche alla luce dell'acquisizione di sofisticate capacità militari da parte di altri Stati. L'instabilità è ulteriormente accresciuta dal fatto che alcuni paesi emergenti mettono in discussione i modelli di relazioni internazionali finora perseguiti. Inoltre, a causa della globalizzazione, le situazioni di instabilità non restano confinate geograficamente, ma hanno ripercussioni a livello globale. Tutto ciò rende il

---

<sup>32</sup> Steven Erlanger, "Grim Economics Shape France's Military Spending", in *The New York Times*, 29 April 2013, <http://www.nytimes.com/2013/04/30/world/europe/grim-economics-shape-frances-military-spending.html?ref=world&r=1&>

<sup>33</sup> Analisi Difesa, *Nuovi tagli nel Libro Bianco della Difesa francese*, 30 aprile 2013, <http://www.analisdifesa.it/2013/04/nuovi-tagli-nel-libro-bianco-della-difesa-francese/>

<sup>34</sup> Ministère de la Défense, *Le Livre blanc 2013 rendu public*, 2013, <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>

<sup>35</sup> Ministero della Difesa, *Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, giugno 2014, <http://www.difesa.it/News/Documents/Linee%20Guida.pdf>

quadro mondiale estremamente incerto, ed è quindi difficile prevedere dove e quando l'instabilità sfocerà in crisi e conflitti.

Inoltre, sempre secondo le Linee Guida, il terrorismo internazionale può colpire anche aree strutturalmente più stabili, attraverso l'uso di fatto bellico di mezzi non militari e tecnologie a basso costo. La disponibilità ineguale di tecnologie e conoscenze, la competizione per le risorse naturali e la recrudescenza di fenomeni di natura sociale e politica – inclusa l'emigrazione di massa ed i traffici illegali – rappresentano ulteriori fattori di destabilizzazione e potenziale conflittualità. Le Linee Guida riconoscono che il processo di affermazione di un nuovo equilibrio mondiale su base policentrica, e/o fortemente regionale, può comportare l'insorgere di situazioni di crisi di impatto rilevante per l'Italia.

Il secondo capitolo delle Linee Guida si concentra sugli interessi nazionali ed il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale. Il punto di partenza è il riconoscimento che gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale, e che il Paese è sia contributore attivo al sistema mondiale sia recettore dei vincoli che quest'ultimo pone. Ciò detto, le Linee Guida proseguono affermando che il futuro dell'Italia è ancorato al divenire dell'Europa, e che quindi è interesse nazionale del paese preservare sicurezza e stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, attraverso gli strumenti collettivi politico-militari rappresentati da UE e NATO.

Gli interessi nazionali non sono però limitati all'interno dell'Europa: in quanto economia principalmente di trasformazione e produttrice di beni e servizi, l'Italia dipende dal commercio internazionale e dall'approvvigionamento di materie prime, in particolare energetiche: sono quindi interessi nazionali del paese sia la possibilità di utilizzare spazi e risorse comuni globali senza limitazioni, sia la stabilità ed il progresso di aree geografiche esterne al continente europeo, in particolare nel vicinato meridionale ed orientale. Aree dove, in caso di necessità, l'Italia deve poter operare in autonomia.

Al tempo stesso, secondo il documento, libertà, sicurezza e benessere dell'Italia sono dipendenti dalla diffusa stabilità internazionale, da un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone, e dallo sviluppo economico globale. Pertanto, l'Italia attribuisce grande importanza alla comunità internazionale e all'ONU come organizzazione globale di riferimento. A livello regionale, secondo le Linee Guida, l'Italia deve puntare al rafforzamento della PSDC attraverso l'integrazione di risorse e capacità dei Paesi membri, e ad una maggiore sinergia tra NATO e dimensione europea della difesa mettendo in primo piano le relazioni multilaterali rispetto a quelle bilaterali.

### 2.3 *La prossima Strategic Defence and Security Review (SDSR) britannica*

Sulla sponda opposta della Manica, è in elaborazione una nuova Strategic Defence and Security Review (SDSR). L'ultimo documento britannico risale infatti al 2010 e verrà sostituito con un nuovo documento, che sarà elaborato dopo le prossime elezioni parlamentari nel 2015. Al momento, il Premier britannico David Cameron ha lasciato intendere poco sulle scelte che un suo eventuale nuovo governo dovrà effettuare con la prossima SDSR. Ciò che emerge da quel "poco", tuttavia, è che il prossimo documento strategico britannico manterrà valide, in larga misura, le misure introdotte con la precedente SDSR. Infatti, a luglio 2014 Cameron ha dichiarato che "the strategic thinking behind the United Kingdom's upcoming Strategic Defence and Security Review (SDSR) will be in the same vein as that of the previous one".<sup>36</sup>

La SDSR del 2010 si focalizzava su come riconfigurare le forze armate di Sua Maestà per affrontare le minacce emergenti, sulla conclusione del conflitto in Afghanistan e, infine, su come riequilibrare adeguatamente il bilancio della difesa con le necessità di trovare nuove risorse nel campo dell'investimento e del procurement. Inoltre, nonostante la crisi ucraina abbia, secondo

---

<sup>36</sup> Nicholas de Larrinaga, "Farnborough 2014: Cameron details defence priorities for 2015 SDSR", in *IHS Jane's Defence Weekly*, 15 July 2014, <http://www.janes.com/article/40776/farnborough-2014-cameron-details-defence-priorities-for-2015-sdsr>

alcuni, avvalorato l'esigenza di una maggior enfasi sulle forze convenzionali, il primo ministro britannico ha ribadito l'importanza di indirizzare le risorse verso minacce più impellenti come il terrorismo e quelle relative alla cyber-security.<sup>37</sup>

### **3. I documenti “strategici” elaborati da think tanks europei**

I think tanks in Europa si relazionano costantemente, in vario modo, con le istituzioni europee e quelle dei rispettivi Stati: preparano studi e conducono ricerche per la Commissione, il Parlamento Europeo e l'EDA, e per le istituzioni nazionali del Paese dove sono basati; hanno un rapporto più o meno diretto con i rispettivi Ministeri degli Esteri; sono una fucina di consiglieri politici, ministri, primi ministri e capi di stato; influenzano il dibattito tra gli addetti ai lavori, gli establishment di varia natura e l'opinione pubblica maggiormente colta e specializzata. Pur essendo privi di qualsiasi potere decisionale ed esecutivo, i think tanks costituiscono dunque delle voci non trascurabili del dibattito in Europa su una nuova strategia per la proiezione esterna dell'Unione.

Tra le varie pubblicazioni dell'ultimo triennio, due spiccano in quanto frutto del lavoro collettivo di nutriti gruppi di think tanks che hanno combinato diverse prospettive settoriali e regionali: *Thinking Strategically about the EU's External Action* (aprile 2013), e *Towards a European Global Strategy* (maggio 2013). Un ulteriore documento da considerare, anche perché preparato dal think tank-agenzia ufficiale dell'Unione - l'EU Institute for Strategic Studies (EUISS) - è il rapporto *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, pubblicato nel 2012 nell'ambito del progetto di ricerca dell'European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS).<sup>38</sup>

#### *3.1 Thinking Strategically about the EU's External Action – aprile 2013*

Il primo documento, in ordine cronologico, è il IV rapporto del network Think Global – Act European<sup>39</sup>, cui hanno contribuito 16 think tanks europei<sup>40</sup>.

Il punto di partenza del rapporto è che gli europei rischiano di essere marginalizzati a livello mondiale, a causa dell'ascesa economica di altre potenze regionali portatrici di una diversa visione del sistema internazionale, mentre l'UE ed i suoi Stati membri trascurano la politica estera perché assorbiti dalla crisi finanziaria e poi economica. Al tempo stesso, la dispersione del potere tra Stati e attori non-statali rende meno definite anche le responsabilità internazionali per “beni pubblici globali” quali sicurezza, sostenibilità ambientale, apertura del commercio internazionale, stabilità finanziaria. Il combinato di potenze emergenti che si comportano da “free riders” del sistema internazionale, di una amministrazione statunitense più isolazionista durante il mandato di Barack Obama, e dell'indebolimento delle istituzioni multilaterali, comporta il rischio di un vuoto nella leadership globale.

E' in questo contesto che gli europei, secondo il rapporto, dovrebbero concentrarsi sui loro interessi comuni e cercare di perseguirli attraverso una strategia di lungo periodo. Al fine di contribuire a tale strategia, il rapporto si concentra su cinque temi: la promozione degli interessi economici dell'UE al suo esterno; una gestione sostenibile delle “risorse strategiche”; una strategia omnicomprensiva del fenomeno migratorio per rispondere ai problemi demografici dell'Unione; una politica di vicinato innovativa per riguadagnare influenza nelle regioni circostanti l'UE; una gestione maggiormente coordinata delle capacità militari dei paesi europei.

#### *3.2 Towards a European Global Strategy - maggio 2013*

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> EUISS, ESPAS, *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, 2012.

<sup>39</sup> Notre Europe, *Thinking Strategically about the EU's External Action*, aprile 2013, <http://www.notre-europe.eu/media/tgae2013.pdf?pdf=ok>

<sup>40</sup> L'unico istituto italiano che ha partecipato allo studio è lo IAI.

Il documento *Towards a European Global Strategy*<sup>41</sup>, pubblicato a maggio 2013, è stato redatto da quattro think tanks su mandato dei rispettivi Ministri degli Esteri di Italia<sup>42</sup>, Polonia, Spagna e Svezia, con la partecipazione di altri 24 think tanks europei.

Secondo il documento, l'obiettivo principale dell'UE è la protezione dei suoi valori condivisi, della pace e del benessere dei suoi popoli. Alla luce dei cambiamenti a livello globale, regionale e all'interno stesso dell'Unione, tale protezione dipende dalla tutela e promozione di sei "interessi vitali europei": sviluppo economico e sociale; sicurezza e resilienza dell'UE; un vicinato caratterizzato da democrazia, diritti umani e stato di diritto; sostenibilità ambientale ed accesso alle risorse naturali; minime limitazioni ai flussi globali di persone, idee, beni e servizi; sistema di governance regionale e globale giusto ed efficace.

Al fine di assicurare i suddetti "interessi vitali europei", una serie di obiettivi "strategici" sono individuati dal documento. Riguardo agli aspetti esterni delle politiche interne all'Unione, l'UE dovrebbe sviluppare ulteriormente il mercato unico e rafforzare la propria resilienza ed efficienza energetica. Nel vicinato, l'Unione dovrebbe: continuare il processo di allargamento, in particolare nei Balcani; impegnarsi politicamente nel "vicinato strategico"<sup>43</sup>, anche assumendosi le relative responsabilità quanto a sicurezza regionale; creare una "nuova comunità atlantica" con gli Stati Uniti anche tramite la conclusione del Transatlantic Trade and Investments Partnership (TTIP) in fase di negoziazione; stabilire partnership mirate con Cina e Russia pur rimanendo le divergenze sul piano valoriale. Nell'ambito del sistema internazionale, l'UE dovrebbe: mirare ad una riforma della governance globale; rafforzare i meccanismi multilaterali per affrontare le questioni economiche ed ambientali; agire tempestivamente in nuovi domini, quali lo spazio, il *cyberspace*, e la regione artica soggetta a scioglimento dei ghiacci; puntare sulle organizzazioni regionali come parte integrante del sistema del sistema di governance globale.

### *3.3 Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World – aprile 2012*

Più che proporre una strategia per la politica estera dell'UE, il documento cerca di tracciare i trends di lungo periodo della politica internazionale ed economica nei prossimi vent'anni: un esercizio di pensiero strategico, basato sullo studio di sei "core issues" quali cambiamento climatico e risorse naturali, energia, information technology, sviluppo economico, migrazione, disarmo, nonché di sette regioni del mondo. Come già il titolo suggerisce, lo studio vuole identificare le tendenze che attraversano nazioni e continenti, ossia la probabile evoluzione dei diritti, delle esigenze e delle aspettative dei cittadini, rispetto al tradizionale approccio sulle relazioni interstatali e sulla politica internazionale.

Il report identifica tre principali tendenze globali nell'orizzonte del 2030: 1) una responsabilizzazione degli individui, che contribuisce ad un senso di appartenenza ad un'unica comunità umana; 2) un maggiore sforzo per lo sviluppo sostenibile in un contesto sempre più contraddistinto da scarsità di risorse e povertà persistente, aggravato dalle conseguenze del cambiamento climatico; 3) l'emergere di un mondo più policentrico caratterizzato da uno spostamento del potere e da una crescente carenza di governance, in quanto i meccanismi che hanno regolato le relazioni interstatali non sono più in grado di rispondere adeguatamente alle richieste e alle esigenze globali.

## **4. Temi principali ed elementi comuni**

I documenti "strategici" qui considerati differiscono sia per la prospettiva, nazionale piuttosto che europea, che per l'oggetto – un'area tematica, una regione mondiale, o l'intera proiezione

---

<sup>41</sup> Sito ufficiale dell'iniziativa: <http://www.euglobalstrategy.eu/>, dove è possibile consultare e scaricare il rapporto.

<sup>42</sup> Lo IAI per l'Italia.

<sup>43</sup> Secondo il documento, lo "strategic neighbourhood" è "A geopolitical space that includes not only its traditional neighbourhood, comprising states whose geographical proximity connects them to the EU, but also broader areas that are functionally linked to vital European interests, such as the Sahel, the Horn of Africa, the Middle East, Central Asia, the Arctic and adjacent sea-lanes."

esterna dell'UE. E' quindi fisiologico che trattino temi diversi, oppure lo stesso tema ma da diversi punti di vista. Detto ciò, è comunque possibile identificare *cum grano salis* alcuni temi principali ed elementi comuni.

In primo luogo, molti dei documenti considerati condividono l'analisi del quadro globale, ponendo l'accento sugli stessi elementi chiave, tra i quali: effetti negativi della prolungata crisi economica europea sull'appel dell'UE e dei suoi Stati membri, e sulla loro capacità di azione esterna; sistema internazionale multipolare, caratterizzato dall'ascesa di potenze non-occidentali e dalla messa in discussione delle tradizionali organizzazioni multilaterali; instabilità e fragilità delle autorità statuali, specie in Africa e Medio Oriente ma anche in Europa; indebolimento dell'influenza dell'Unione nel suo vicinato rispetto a quella di altre potenze regionali, vicinato a sua volta sempre più segnato da crisi e conflitti; minacce alla sicurezza europea che includono sia quelle "tradizionali" – conflitto tra stati – sia quelle legate alla globalizzazione e alle sue infrastrutture, dallo spazio cibernetico alle rotte marittime. E' probabilmente con questi elementi che una eventuale riflessione strategica europea dovrà fare i conti, fermo restando la fluidità del quadro globale e la presenza di altri trend da tenere in considerazione.

In secondo luogo, anche a causa del suddetto quadro globale, il concetto di "interesse" acquista maggiore importanza in diversi documenti strategici. Concetto declinato ovviamente in chiave di "interessi nazionali" dal Libro Bianco francese e dalle Linee Guida italiane, e in chiave di "interessi europei" da parte ad esempio del Rapporto dell'AR/VP, della Maritime Security Strategy e dei due documenti prodotti dai think tanks europei. Rispetto all'afflato universalista degli anni '90, dovuto alla fine della Guerra Fredda che sembrava portare ad una convergenza mondiale sul sistema capitalistico-democratico, negli ultimi anni opinione pubblica e leadership all'interno dell'UE sono più consapevoli dei limiti del modello europeo, della sua influenza nel mondo, e delle sue risorse ridotte dal circolo vizioso crisi economica/politiche di austerità. Ciò non implica affatto un inevitabile declino dell'Europa, ed anzi una eventuale riflessione strategica europea dovrebbe partire proprio da una valutazione realistica di quello che è possibile fare per tutelare gli interessi comuni dei paesi UE, e per riaffermare il proprio modello e la propria influenza nel vicinato dell'Unione e a livello globale.

In terzo luogo, quasi tutti i documenti qui considerati si trovano ad affrontare due distinti ordini di problemi. Il primo riguarda "che fare", ovvero le decisioni da prendere rispetto ad un determinato tema o regione: ad esempio, entrambi i documenti sulla proiezione esterna dell'UE prodotti da think tanks europei considerano il tema dell'allargamento dell'Unione ai Balcani occidentali, ed entrambi raccomandano di proseguirlo rapidamente. Il secondo ordine di problemi riguarda "come fare", ovvero le modalità di interazione tra le varie risorse, strumenti e burocrazie coinvolte, uno dei temi principali ad esempio delle strategie settoriali e regionali dell'UE. Si tratta di un tema cruciale per l'Unione, soggetto estremamente composito al cui interno istituzioni europee competono e cooperano tra loro e rispetto agli Stati membri, i quali a loro volta si rapportano l'un l'altro attraverso un mix di cooperazione e competizione a livello economico, politico e diplomatico. Il noto concetto di "comprehensive approach" si riferisce in primo luogo al fatto che le diverse istituzioni ed agenzie - nazionali ed UE- che operano in un determinato campo dovrebbero *in primis* coordinarsi tra loro per agire efficacemente. Una eventuale riflessione strategica europea dovrebbe affrontare entrambi gli ordini di problemi, per dare indicazioni chiare sia rispetto alle scelte cruciali da compiere, ad esempio "che fare" con la Russia o la Turchia, sia rispetto al funzionamento della macchina istituzionale dell'UE, ad esempio "come fare" affinché l'AR/VP coordini effettivamente i vari aspetti della proiezione esterna dell'Unione, e finiscano gli scontri di potere tra Commissione, SEAE ed EDA.

In conclusione, lo stato dell'arte quanto a documenti "strategici" all'interno dell'UE vede una certa convergenza nell'analisi del quadro globale, nell'enfasi sugli interessi da tutelare in un contesto meno favorevole che nel recente passato, e nel bisogno di indicare sia "che fare" sia "come fare". Tutti elementi che rendono un eventuale riflessione strategica europea non facile, ma sempre più necessaria.

## **NATO E RUSSIA DOPO LA CRISI UCRAINA ED IL VERTICE DI NEWPORT**

*Giordano Merlicco \**

### **Il ritorno della Russia sulla scena internazionale**

Fino all'esplosione della crisi ucraina, la Russia di Putin ha goduto di una notevole stabilità interna unita a una stabile crescita economica, trainata soprattutto dallo sfruttamento delle enormi risorse energetiche del paese. La salda leadership di Putin, facilitata da un'opposizione fino ad ora incapace di congiungere le forze su un progetto comune, ha permesso alla Russia di presentarsi con autorità sulla scena internazionale. In breve tempo, Mosca ha conseguito una serie di successi diplomatici che vanno dalla mediazione che ha consentito la distruzione dell'arsenale chimico siriano e scongiurato il preventivato attacco americano, sino alla ricostruzione, nello spazio ex-sovietico, di una rete di rapporti economici e politici basata in primo luogo sull'espansione dell'Unione Doganale Eurasiatica (che comprende Russia, Bielorussia e Kazakistan). Dietro all'unione doganale s'intravede però anche un progetto politico più ambizioso, quello di creare un'unione eurasiatica, mirante non solo a rafforzare i legami economici tra i suoi membri ma anche a promuoverne, in prospettiva, una futura integrazione politica. Del resto, non è un mistero che la ricomposizione dello spazio post-sovietico sia un obiettivo fondamentale dell'agenda politica di Putin. In questi anni Mosca non ha risparmiato energie per coinvolgere in questo quadro un numero crescente di paesi, con una azione politica e diplomatica efficacemente sostenuta dalla leva economica che, almeno fino ad oggi, la Federazione russa ha avuto a disposizione. Il primo successo Putin l'ha ottenuto con l'Armenia, che per la sua delicata posizione geografica e politica risente fortemente dell'influenza russa. In particolare, va ricordato il ruolo chiave giocato dal Cremlino nel garantire, grazie ad un accordo militare e sostanziali forniture di materiale bellico, la sicurezza armena e quindi anche le possibilità di Yerevan di risolvere a proprio favore la questione del Nagorno Karabakh (o almeno la garanzia di non lasciare mano libera al potente vicino azero). In settembre il governo armeno ha quindi espresso l'intenzione di entrare a far parte dell'Unione Doganale Eurasiatica. Tuttavia, secondo molti osservatori, la partita decisiva per il successo del progetto eurasiatico si sarebbe giocata invece in Ucraina. Per il Cremlino e per l'opinione pubblica russa, l'Ucraina non è un'entità estranea alla storia, alla cultura e alla realtà politica della Russia, ma una sua importante componente, a partire dal Rus di Kiev - che è stato la prima incarnazione dello Stato russo - fino ai legami letterari e culturali, senza peraltro dimenticare la presenza di una consistente minoranza russofona in questo paese, soprattutto nelle regioni sud-orientali.

L'affermazione a Kiev, dopo il rovesciamento del presidente Janukovic, di una nuova dirigenza chiaramente orientata in senso filo-occidentale e fortemente sostenuta da Unione Europea e Stati Uniti, ha dunque destato il netto disappunto della Russia. La prima reazione russa alla caduta di Janukovic è consistita nell'annessione della penisola della Crimea. Dal punto di vista russo si tratta di una sorta di riconquista, dato che la Crimea è stata parte dello Stato russo fino al 1954 e la sua popolazione in gran parte è non solo di madrelingua russa, ma anche di coscienza nazionale russa. Tuttavia, la Crimea per Mosca è importante anche (e forse soprattutto) per motivi militari. Sul suo territorio al centro del Mar Nero si trova infatti la base navale di Sebastopoli, che già prima dell'annessione ospitava la flotta russa. La reazione di Mosca deve però essere vista non solo alla luce dei rapporti tra Mosca e Kiev, ma anche dei rapporti tra la Russia e i paesi della NATO. Dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, la Russia ha infatti vissuto come un attacco alla propria

---

\* Giordano Merlicco è collaboratore dello IAI.

sicurezza l'espansione della NATO a ridosso dei suoi confini: se nel corso degli anni Novanta Mosca ha dovuto subire senza reagire tale processo, a causa della sua debolezza politica ed economica, ha iniziato a contrastarlo non appena possibile, come mostra la breve guerra in Georgia del 2008.

## **Le relazioni della NATO con la Russia**

Le relazioni NATO-Russia, infatti, sono state caratterizzate da un andamento altalenante. Relazioni formali tra i due soggetti furono stabilite per la prima volta nel dicembre del 1991, quando fu istituito il Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC) con lo scopo di accrescere il dialogo fra l'Alleanza Atlantica e i paesi ex-sovietici. Il NACC comprendeva tutti i paesi membri della NATO e quelli della neonata Comunità degli stati indipendenti (CSI), ai quali presto si aggiunsero anche Albania e Georgia. Nel 1994 la Russia aderì inoltre al Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, PFP), un programma di cooperazione bilaterale che la NATO stabilisce con paesi non membri allo scopo di stimolare la collaborazione nel campo della sicurezza e spesso di porre le basi per la loro futura adesione all'alleanza. Nel 1997 la relazione NATO-Russia, fece un ulteriore salto di qualità con l'approvazione dell'"Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza" (*NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*). L'atto poneva le basi per una più solida relazione formale tra l'Alleanza e la Russia, istituendo fra l'altro un Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council*, PJC) che doveva essere un organo di consultazione permanente, oltre che un luogo di discussione per iniziative comuni sulle questioni legate alla sicurezza.

Nel 1999 la partecipazione russa al PJC fu però sospesa in seguito all'attacco della NATO contro la Jugoslavia, attacco fortemente osteggiato da Mosca e non autorizzato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Nonostante la guerra provocasse un brusco raffreddamento nei rapporti tra Mosca e la NATO, la Russia partecipò comunque alla missione di *peacekeeping* KFOR, inviata in Kosovo alla fine del conflitto. Gli attentati dell'11 settembre 2001 e la minaccia del terrorismo internazionale favorirono invece una nuova ripresa dei contatti, spingendo la Russia e i paesi occidentali a rafforzare i propri legami in funzione antiterrorismo. Quello del contrasto al terrorismo islamico internazionale era per Mosca un tema cruciale da molti anni, essendo anche il Cremlino duramente impegnato nella lotta contro movimenti indipendentisti-islamisti nel Caucaso ed oltre: movimenti che si sarebbero resi responsabili di attentati gravissimi quali quello al teatro Dubrovka di Mosca nel 2002 o quello ad una scuola in Ossezia del Nord, a Beslan, nel 2004. In particolare Mosca, oltre a condividere con gli alleati informazioni di intelligence, concesse alla NATO anche l'accesso al proprio spazio aereo durante l'intervento militare in Afghanistan. Al vertice NATO-Russia svoltosi nel 2002 in Italia, a Pratica di Mare, fu infine istituito quello che è attualmente il principale organo di coordinamento tra la NATO e la Russia: il Consiglio NATO-Russia (*NATO-Russia Council*, NRC). Il Consiglio è un organo di consultazione e cooperazione incentrato sui temi della sicurezza, all'interno del quale possono essere ideate iniziative comuni.

Le aree di azione comune previste nel Consiglio NATO-Russia sono la lotta al terrorismo, la gestione delle crisi, la cooperazione contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il controllo degli armamenti e la cooperazione militare. Nel corso degli anni, nell'ambito del NRC sono state ideate diverse iniziative congiunte, fra le quali un piano d'azione contro il terrorismo e delle esercitazioni multinazionali finalizzate a migliorare la capacità di reazione in caso di catastrofi naturali. Il Consiglio ha anche promosso la partecipazione russa a varie iniziative dell'Alleanza Atlantica, come l'operazione *Active Endeavour*, volta a pattugliare il Mediterraneo in funzione antiterroristica. Nel 2011, viene poi lanciato l'*Nrc Helicopter Maintenance Trust Fund*

per sostenere le forze di sicurezza afgane nella difficile gestione del paese asiatico (forze che, per ragioni storiche, hanno ereditato equipaggiamenti di origine russa). Nello stesso anno, i ministri della difesa dei paesi della NATO e quello russo si sono incontrati a Bruxelles per approfondire la cooperazione nel settore della difesa, colloqui in seguito ai quali, per la prima volta, un sottomarino russo ha preso parte attiva alle manovre militari della NATO denominate *Bold Monarch 2011*.

Il recente conflitto in Ucraina ha nuovamente innescato una grave crisi nei rapporti tra i paesi occidentali e Mosca, nonché l'interruzione a tempo indeterminato dei lavori del Consiglio NATO-Russia. I paesi della NATO hanno condannato come illegale e illegittimo il referendum che ha sancito il distacco della Crimea da Kiev e hanno rifiutato di riconoscere l'annessione della penisola alla Federazione russa. I paesi dell'Alleanza Atlantica hanno accusato Mosca di sostenere le milizie che nell'est del paese hanno proclamato le repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk, in aperto contrasto con il nuovo corso nazionalista e filo-occidentale del governo di Kiev. Il tentativo delle autorità ucraine di riconquistare il controllo sulle provincie ribelli ha prodotto un aspro conflitto militare, durante il quale Mosca ha fornito aiuti di vario genere ai ribelli. Nell'aprile del 2014, i ministri degli esteri della NATO hanno quindi esortato la Russia a impegnarsi in un dialogo volto a raggiungere una soluzione politica del conflitto e a interrompere i rifornimenti ai ribelli del Donbass. Considerando insoddisfacente la risposta russa, la NATO ha poi quindi deciso di sospendere ogni cooperazione con la Russia, sia per quanto riguarda le questioni civili che quelle militari.



Carta dell'Ucraina con in rosso, a est, i territori dei distretti di Donetsk e Lugansk, dove è in atto il conflitto tra l'esercito di Kiev e le milizie delle autoproclamate repubbliche popolari. A sud, sempre in rosso, il territorio della Crimea, annessa in marzo alla Russia. Stati Uniti e Unione Europea disconoscono la legittimità dell'annessione della Crimea e continuano a considerarne il territorio legalmente parte dello stato ucraino. Fonte: NATO

## Il vertice di Newport dell'Alleanza Atlantica

La svolta nei rapporti tra l'Alleanza Atlantica e la Russia legata alla crisi ucraina ha dominato le discussioni all'ultimo vertice della NATO, svoltosi nella città gallese di Newport il 4 e 5 settembre. Per la prima volta dalla fine della guerra fredda, i paesi occidentali sembrano essere tornati a considerare la Russia non più come un partner ma come la principale minaccia strategica alla sicurezza nel continente euro-asiatico. Nel Comunicato ufficiale<sup>44</sup>, i leader della NATO hanno condannato con la massima durezza l'intervento militare illegale russo in Ucraina e chiesto a Mosca l'immediato ritiro di tutte le truppe in Ucraina e ai confini tra i due paesi. Il Comunicato ha inoltre richiesto alla Russia di restituire la penisola di Crimea all'Ucraina e di fermare il flusso di armi, attrezzature e denaro diretto ai ribelli attivi nell'est del paese. L'allora segretario generale, Anders Fogh Rasmussen ha poi accusato esplicitamente Mosca di invasione, affermando che "la Russia sta ora combattendo contro l'Ucraina, in territorio ucraino" e che "le truppe russe e i carri armati russi stanno attaccando le forze ucraine". Per i paesi della NATO, quindi, la politica russa non costituisce solo una violazione delle norme internazionali, ma una minaccia alla propria stessa sicurezza. Rasmussen ha infatti affermato che "un'Ucraina indipendente, sovrana e stabile, (...) è la chiave per la sicurezza euro-atlantica". Egli ha poi ribadito l'impegno dei paesi membri in favore dell'Ucraina, affermando che "il partenariato tra la NATO e l'Ucraina è forte e siamo determinati a renderlo ancora più forte, per oggi e per il futuro".

Le tensioni con la Russia hanno di fatto alterato il quadro strategico di riferimento dell'Alleanza Atlantica. Negli scorsi due decenni, la NATO aveva privilegiato notevolmente due dei tre "core tasks" dell'Alleanza, e cioè la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa: il mantenimento, pur tra alti e bassi, di un partenariato con la Russia aveva di fatto relegato il terzo compito fondamentale della Nato, la difesa collettiva, ad un ruolo secondario. Gli alleati si erano dunque potuti impegnare in interventi di stabilizzazione in paesi esterni all'alleanza, talvolta conducendo, dopo le operazioni militari vere e proprie, anche missioni di lungo periodo volte non solo alla salvaguardia della sicurezza ma anche al consolidamento delle istituzioni del paese interessato. È questo ad esempio il caso dell'Afganistan, dove la presenza dell'Alleanza Atlantica si protrae dal 2001 e continuerà in varie forme nei prossimi anni. Dopo l'emergere della crisi ucraina, invece, la difesa collettiva dei paesi membri è tornata con forza al centro dell'impegno dell'Alleanza Atlantica. I paesi dell'Europa orientale, già in passato vittime del regime sovietico e che – come l'Ucraina – ospitano più o meno numerose minoranze russofone, hanno richiesto e ottenuto il rinnovo di esplicite garanzie diplomatiche e militari. In proposito, la NATO ha quindi riaffermato l'importanza del legame transatlantico come garanzia di sicurezza per i paesi membri, mentre il presidente americano Obama ha ricordato che la clausola di difesa collettiva contemplata dall'articolo 5 dell'Alleanza Atlantica è un "obbligo cogente e non negoziabile". Obama ha inoltre affermato che "in Galles abbiamo eliminato ogni dubbio in merito all'impegno [della Nato] di difendere ciascun alleato".

Dal punto di vista militare, se gli alleati hanno escluso di intervenire militarmente contro la Russia per salvaguardare l'integrità territoriale dell'Ucraina, tuttavia hanno ritenuto necessario predisporre nuovi strumenti per reagire anche militarmente nei confronti dell'asserita aggressività russa. Innanzitutto, l'alleanza ha annunciato un piano per migliorare le capacità operative dell'esercito ucraino: tale piano prevede lo stanziamento di 15 milioni di euro in favore delle forze armate ucraine, oltre a programmi di assistenza nei settori della difesa informatica (la c.d. "cyberdefence"), della logistica, e delle comunicazioni. Inoltre, vari paesi membri si sono offerti di fornire ulteriore assistenza militare a Kiev attraverso la cooperazione bilaterale. Ufficialmente, gli

---

<sup>44</sup> Wales Summit Declaration, 5 settembre 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease)

aiuti militari di americani ed europei all'Ucraina hanno interessato esclusivamente “materiale non letale”. Tuttavia prossimamente le forniture di Usa e Ue potrebbero essere estese ad altre categorie di materiali. In dicembre, il Congresso americano ha infatti approvato un provvedimento che permette all'amministrazione Obama di incrementare l'assistenza militare americana a Kiev, prevedendo esplicitamente la possibilità di fornire armamenti e di condurre attività di addestramento in favore delle truppe ucraine.

Inoltre, secondo gli Stati Uniti e alcuni paesi europei, l'aviazione militare russa avrebbe aumentato le sue attività, conducendo voli di ricognizione all'esterno del territorio russo e violando ripetutamente lo spazio aereo dei paesi Baltici e della Finlandia. Tra le misure militari assunte in reazione dall'Alleanza Atlantica, figurano quindi l'incremento nel numero delle esercitazioni da svolgersi a scadenza regolare nei paesi dell'Europa centro-orientale e perfino in Ucraina. La NATO ha poi stabilito di intensificare le missioni di pattugliamento aereo nell'area Baltica. Ma, soprattutto, nel vertice di Newport è stata decisa la creazione di una “*Very High Readiness Joint Task Force*” (VJTF), una unità multinazionale capace di entrare in azione in solo 48 ore. Essa sarà composta da circa 4.000 uomini e non avrà una base fissa, ma si avvarrà di cinque basi situate in Romania, Polonia e paesi baltici. In queste basi verranno inoltre stoccati equipaggiamenti e materiali, come carburante, munizioni e mezzi militari. Inoltre, i leader alleati hanno deciso il rafforzamento delle capacità di risposta al cosiddetto “*hybrid warfare*”, cioè la forma di guerra caratterizzata dall'utilizzo coordinato di un'ampia gamma di risorse militari, paramilitari e civili in funzione bellica (di cui l'invasione russa della Crimea ha costituito un esempio eccellente). Data la citata presenza di minoranze russofone, in particolare nei paesi baltici, suscettibili di essere strumentalizzate o utilizzate per scopi aggressivi, la NATO si doterà di una pianificazione e di una dottrina adeguata a fronteggiare tale possibilità.

In questo contesto ha naturalmente riassunto maggiore centralità anche il tema delle spese militari, da molto tempo oggetto di dibattito nell'alleanza. Da anni gli Stati Uniti lamentano di sopportare una quota sproporzionata delle spese necessarie a garantire la sicurezza dell'Europa, e premono sugli alleati affinché si facciano maggiore carico della questione aumentando le proprie – generalmente basse – spese destinate alla difesa. Nel 2002, al vertice di Praga, i paesi della NATO si erano impegnati a destinare alla difesa l'equivalente del 2% del loro rispettivo prodotto interno lordo. Tale impegno, rinnovato più volte, è tuttavia rimasto in gran parte sulla carta e la crisi economica degli ultimi anni ha ulteriormente scoraggiato gli investimenti militari. Nel corso del 2013, solo tre paesi europei hanno destinato il 2% del PIL alla difesa, Grecia, Estonia e Gran Bretagna. Ciò ha destato il netto disappunto di Washington, che ha chiesto agli europei un maggiore coinvolgimento negli sforzi per sostenere la difesa collettiva. Rispetto al passato, il vertice di Newport ha affrontato la questione in maniera più concreta, prevedendo la possibilità per i paesi membri di raggiungere l'obiettivo del 2% per gradi. Il Comunicato finale impegna i paesi membri non solo a raggiungere il traguardo del 2% entro un decennio, ma anche a investire almeno il 20% del proprio bilancio della difesa in acquisizioni di equipaggiamenti e armamenti più moderni. I paesi più vicini alle frontiere russe, che comprensibilmente nutrono maggiori timori per un eventuale ulteriore peggioramento del clima internazionale, hanno assunto impegni anche più stringenti. La Romania si è assunta l'impegno di destinare il 2% del PIL alla difesa entro il 2017, Lituania e Lettonia entro il 2020, mentre la Polonia aveva già lanciato in precedenza un esteso programma di modernizzazione teso a raggiungere il 2% entro il 2022.

Per completezza di informazione, trattando in questo paragrafo del Vertice di Newport, conviene un breve accenno a quanto deciso in quella sede in merito all'Afghanistan. I paesi dell'Alleanza Atlantica hanno ribadito il proprio impegno a mantenere una presenza militare nel paese asiatico. Secondo la tempistica stabilita dall'amministrazione americana e assecondata dai paesi europei, l'attuale missione Isaf (*International Security Assistance Force*) avrà termine con la fine dell'anno in corso. A partire dal gennaio del 2015 i paesi della NATO manterranno una missione, denominata “Sostegno risoluto” (*Resolute Support Mission*), che nella composizione come negli obiettivi riflette i

progressi nella stabilità e nella sicurezza intervenuti in Afghanistan negli ultimi anni. Essa vedrà infatti la partecipazione di un numero di militari molto inferiore rispetto a quelli impegnati in passato nella missione Isaf. La maggior parte delle truppe straniere sarà costituita da americani, il cui contingente sarà pari a circa 10.000 effettivi. Gli altri paesi dell'Alleanza Atlantica invieranno nel complesso truppe pari a circa 4.000 unità. Oltre agli Stati Uniti, i paesi maggiormente impegnati in questa missione saranno Gran Bretagna, Germania, Italia (circa 500 uomini) e Turchia. Secondo i piani dell'amministrazione Obama, gli effettivi del contingente schierato in Afghanistan sono comunque destinati a diminuire nei prossimi anni.

Compito principale dei soldati stranieri sarà assistere e addestrare le forze di sicurezza afgane. La presenza dei militari stranieri sul territorio del paese asiatico è stata regolamentata attraverso la firma, il 30 settembre, di un accordo di sicurezza bilaterale tra il governo di Kabul e Washington. Gli Stati Uniti avevano a lungo auspicato la sigla dell'accordo bilaterale sulla sicurezza: tuttavia per la sua firma è stato necessario aspettare l'insediamento del nuovo presidente Abdullah Ghani. Il suo predecessore, Hamid Karzai, aveva infatti rifiutato di sottoscriverlo, considerando che essa avrebbe permesso agli Stati Uniti di esercitare un'indebita ingerenza sull'Afganistan. Successivamente, Kabul e la NATO hanno siglato un altro accordo per regolare lo status dei militari dell'Alleanza Atlantica schierati in Afghanistan. Gli accordi prevedono non solo il mantenimento in territorio afgano del contingente militare della NATO, ma anche la concessione dell'utilizzo di varie basi, per un periodo di 10 anni. L'accordo è infatti valido fino al 2024, ma è prevista la possibilità che le parti contraenti ne estendano ulteriormente la durata.

Oltre alla missione "Sostegno risoluto", i paesi dell'Alleanza Atlantica hanno previsto altri strumenti per continuare ad assistere le autorità afgane. Innanzitutto, essi si sono impegnati a contribuire finanziariamente al mantenimento delle forze di sicurezza locali, almeno fino al 2017, con una cifra pari a circa 4 miliardi di dollari annui. Il contributo dovrebbe essere sufficiente a mantenere un esercito afgano di circa 230.000 effettivi. Ciò richiede dunque a Kabul di ridurre il numero delle proprie truppe, attualmente pari a circa 350.000 unità. Si tratta peraltro di un finanziamento necessario per coprire i costi delle forze di sicurezza afgane, che il governo locale non sarebbe in grado di assicurare con le sue sole risorse. Le autorità di Kabul si sono tuttavia impegnate nel prossimo futuro a fornire parte delle risorse necessarie per le forze di sicurezza e, soprattutto, a gestire in maniera più efficiente i fondi ricevuti dai paesi della NATO. Secondo quanto previsto dall'Alleanza Atlantica, tuttavia, Kabul sarà chiamata a coprire l'intero bilancio delle proprie forze armate a partire dal 2024. Sul lungo periodo, inoltre, i paesi della NATO hanno ribadito a Newport l'intenzione di mantenere un rapporto di partenariato durevole con l'Afganistan, impegno che essi avevano assunto già dal 2010 e che sarà in futuro soggetto alle modifiche necessarie per corrispondere alle mutevoli condizioni dell'Afganistan e della sicurezza internazionale.

## **Le sanzioni europee e americane**

Lo strumento principale ideato dagli Stati Uniti e dai paesi europei per contrastare la Russia è però principalmente di natura economica e diplomatica, e non militare: la parte più visibile di questo sforzo è stata l'imposizione di sanzioni. A questo proposito, si sono verificate delle iniziali divergenze tra gli Stati Uniti e i paesi europei. L'amministrazione Obama ha sin dal principio visto con favore l'ipotesi di isolare politicamente ed economicamente la Russia ed ha esortato l'Unione Europea ad assecondare tale politica. Diversamente, all'interno dei paesi europei non sono mancati tentennamenti e malumori, soprattutto perché, prevedibilmente, la stessa economia europea risentirà della limitazione dei rapporti commerciali con la Russia. Tuttavia le perplessità europee sono infine cadute. A ciò hanno contribuito sia le pressioni americane che le rassicurazioni fornite dal presidente della Commissione europea, José Barroso, secondo il quale le sanzioni sarebbero state studiate in modo tale da limitare i danni sull'economia dei paesi europei. Alle sanzioni economiche si aggiunge inoltre la limitazione dei rapporti ufficiali tra i paesi occidentali e la Russia, in seguito all'esplicita volontà del presidente americano, Barack Obama, di cercare di isolare Mosca sull'arena internazionale anche dal punto di vista diplomatico. In proposito, il nuovo Alto rappresentante per la politica estera e di difesa dell'Unione Europea, Federica Mogherini, ha esplicitamente dichiarato che per l'Ue "il partenariato strategico con la Russia è finito, e ciò per colpa di Mosca".

La politica sanzionatoria dei paesi occidentali si è comunque dipanata attraverso varie fasi, ad ognuna delle quali è corrisposto un irrigidimento delle misure. Questo procedimento graduale è senza dubbio da imputare alle divergenze summenzionate tra gli Stati europei. Innanzitutto, essi

hanno boicottato il vertice del G8 previsto in giugno nella città russa di Soci: in alternativa ad esso, si è svolta una riunione del G7 a Bruxelles, che ha sancito la sospensione a tempo indeterminato di Mosca dal consesso dei più importanti paesi a livello mondiale. Il 17 marzo, i ministri degli esteri dell'Ue riuniti a Bruxelles hanno poi deciso di sanzionare 21 persone fisiche, di nazionalità russa e ucraina, accusate di destabilizzare l'Ucraina. Esse non potranno recarsi nel territorio dell'Unione, mentre i conti bancari a loro intestati nelle banche dell'Ue vengono congelati. Si tratta di una decisione che ricalca pressoché alla lettera le misure che erano state già adottate dagli Stati Uniti. Tra i destinatari delle sanzioni americane figurano anche il vice primo ministro russo, Dmitri Rogozin, l'ex presidente ucraino Viktor Janukovic e l'attuale premier della Crimea, Sergej Aksionov.

Pochi giorni dopo, il 20 marzo, i paesi membri dell'Ue hanno ribadito la loro condanna dell'annessione della Crimea alla Federazione Russa, estendendo la lista delle persone soggette alle sanzioni. Fra i destinatari di questa nuova tornata di restrizioni figura il vice premier della Federazione, Dmitri Rogozin, già sottoposto a misura analoga da parte degli Stati Uniti. L'Unione ha poi deciso di annullare il previsto vertice Ue-Russia e di sospendere tutti i vertici bilaterali tra Mosca e gli stati membri. Anche i negoziati relativi all'adesione della Russia all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) sono stati sospesi. Il Consiglio europeo ha dato mandato alla Commissione di studiare eventuali sanzioni di natura economica e commerciale, nell'eventualità di adottarle nel caso in cui la Russia non avesse cambiato atteggiamento in merito alla situazione ucraina.

Ritenendo che la Russia non avesse modificato la propria politica, i paesi dell'Unione Europea hanno ampliato più volte l'elenco dei cittadini russi e ucraini sottoposti a misure restrittive. L'11 luglio 2014, inoltre, il Consiglio Europeo ha disposto il divieto di importare nell'Unione merci prodotte in Crimea. Sino a questo momento, i paesi europei sono rimasti molto cauti nell'imposizione di restrizioni contro la Russia, la maggior parte dei paesi essendo infatti restia all'ipotesi di varare sanzioni commerciali. La svolta in questo senso si è verificata in luglio, in seguito all'abbattimento di un aereo di linea malese in servizio da Amsterdam a Kuala Lumpur. L'abbattimento avviene nello spazio aereo ucraino, in una zona teatro di combattimenti fra le truppe di Kiev e i ribelli del Donbass, provocando quasi trecento vittime, molte delle quali cittadini olandesi. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno imputato l'abbattimento dell'aereo ai ribelli e, almeno indirettamente, alla Russia. Questo episodio è dunque divenuto l'occasione per una nuova e più consistente tornata di sanzioni anti-russa.

Il Consiglio Europeo del 25 luglio decide innanzitutto di estendere le misure restrittive già emesse nei mesi precedenti ad altre persone fisiche russe e ucraine. Ma soprattutto, l'8 settembre, il Consiglio Europeo approva un nuovo pacchetto di sanzioni economiche e finanziarie contro la Russia. Misure simili vengono poi assunte pochi giorni dopo dall'amministrazione americana. In effetti, nella loro politica sanzionatoria, l'Ue e gli Stati Uniti hanno concordato un approccio univoco, inducendo altri paesi, come Canada, Australia e Giappone ad imporre a loro volta sanzioni contro Mosca. Questa tornata di sanzioni è quella più rilevante, poiché comprende per la prima volta restrizioni ai rapporti economici e commerciali degli Usa e degli Stati membri dell'Ue con la Russia. Presi di mira dai provvedimenti occidentali sono le transazioni finanziarie, il settore petrolifero russo, e i prodotti di duplice uso, che cioè possono essere usati sia per fini civili che militari.

L'obiettivo delle sanzioni europee ed americane (l'ampiezza delle quali è riassunta nel box sottostante) sembra essere di ritardare lo sviluppo economico, e soprattutto tecnologico, della Russia. Nonostante la crescita economica registrata negli ultimi anni, dal punto di vista tecnologico e del *know how* la Russia non sembra ancora in grado di competere con i paesi europei e gli Stati

Uniti. L'economia russa è inoltre ancora largamente dipendente dallo sfruttamento di materie prime, come il gas e il petrolio, ed ha quindi fragili basi che possono facilmente essere indebolite dal calo dei prezzi dell'energia sul mercato mondiale (come in effetti sta accadendo). In molti settori, la Russia resta dipendente dall'apporto delle imprese straniere e, se tale apporto non è ancora stato eliminato completamente dalle sanzioni, è certamente stato ridotto. Le politiche del governo russo non sono infatti riuscite a promuovere la diversificazione economica, né a creare un clima idoneo ad attrarre investimenti esteri in misura proporzionale alle potenzialità del paese: corruzione e burocrazia infatti sono un fardello pesante per il sistema-paese.

### **I settori colpiti dalle sanzioni occidentali contro la Russia**

• **Beni di uso duplice, militare e civile:** Divieto di vendere, fornire o esportare, direttamente o indirettamente, beni e tecnologie di duplice uso, alle seguenti società russe:

- JSC Sirius (optoelettronica per prodotti civili e militari)
- OJSC Stankoinstrument (ingegneria meccanica per prodotti civili e militari)
- OAO JSC Chemcomposite (materiali per prodotti civili e militari)
- JSC Kalashnikov (armi leggere)
- JSC Tula Arms Plant (sistemi di armi)
- NPK TechnologiiMaschinostrojenija (munizioni)
- OAO WysokototschnyeKompleksi (sistemi antiaerei e anticarro)
- OAO Almaz Antey (impresa di proprietà dello Stato, che produce armi e munizioni)
- OAO NPO Bazalt (impresa di proprietà dello Stato, che produce macchine per la produzione di armi e munizioni).

• **Tecnologie del comparto petrolifero:** Divieto di fornitura, diretta o indiretta, di servizi e prodotti necessari per lo sviluppo dell'industria petrolifera russa. Tra di essi figurano: prodotti per trivellazione e carotaggio, fornitura di strutture galleggianti, esplorazione e produzione petrolifera nella regione artica.

• **Accesso al mercato dei capitali Ue:** Divieto di acquisto, vendita, prestazione di servizi d'investimento e assistenza all'emissione di titoli e prodotti finanziari da parte delle banche Sberbank, Vtb Bank, Gazprombank, Vneshecombank, Rosselkhozbank o società da esse controllate. Sono inoltre vietati l'acquisto, la vendita, la prestazione di servizi d'investimento e l'assistenza all'emissione, alle seguenti società legate all'industria militare russa: Opk Oboronprom, United Aircraft Corporation, Uralvagonzavod, o alle società del comparto petrolifero Rosneft, Transneft, Gazpromneft.

In aggiunta, 24 personalità russe e ucraine sono state incluse nell'elenco delle persone sottoposte al blocco dei visti ed al congelamento dei depositi bancari. Fra di essi, rappresentanti dei ribelli del Donbass, del governo della Crimea e uomini della politica e del mondo degli affari russi. In totale, sottoposte a tali misure sono 119 persone fisiche e 23 società.

## **Il diverso impatto delle sanzioni per Stati Uniti ed Europa**

L'attuale crisi ucraina ha determinato il maggiore raffreddamento nei rapporti tra i paesi occidentali e la Russia dai tempi della guerra fredda. Per quanto riguarda l'Ucraina, la crisi interna al paese, così come i contrasti tra l'occidente e la Russia sul suo destino non sembrano destinati a diminuire nel futuro prossimo. Sembra anzi probabile che, se i paesi dell'Alleanza Atlantica decideranno di rinforzare ulteriormente i legami con Kiev ed eventualmente accogliere l'Ucraina come Stato membro, aumenteranno le tensioni interne al paese: sia per la prevedibile reazione di quella parte di opinione pubblica ucraina che è contraria a rompere con Mosca, che per il sostegno che le spinte centrifughe interne all'Ucraina riceverebbero dalla Russia. Di riflesso, ciò provocherebbe inevitabilmente anche un ulteriore peggioramento nei rapporti degli Stati Uniti e dell'Unione Europea con la Russia.

Per quanto riguarda invece le relazioni transatlantiche, vale la pena segnalare un'importante differenza tra la posizione americana e quella europea. Per gli Stati Uniti non sembra che il raffreddamento dei rapporti con Mosca e le conseguenti sanzioni possano comportare danni di rilievo. Esse costituiscono anzi un'occasione per rinforzare l'influenza americana sull'Europa, anche alla luce della prevista creazione di una zona di libero scambio transatlantica (*Transatlantic Free Trade Area*) tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Diversamente, i paesi europei potrebbero subire conseguenze economiche di rilievo dalla limitazione dei rapporti commerciali con Mosca e ciò spiega sia la ritrosia inizialmente mostrata da alcuni governi europei, che le voci critiche formulate in proposito da vari operatori economici europei. In proposito, il vice presidente americano, Joe Biden, ha dichiarato che le sanzioni contro la Russia sono state adottate dai paesi europei solo in seguito alle richieste pressanti dell'amministrazione americana.

La prevista riduzione del commercio tra l'Unione Europea e la Russia, del resto, non è conseguenza solo delle sanzioni europee, ma anche di quelle approvate dal governo russo contro Stati Uniti, Unione Europea, Canada e altri paesi. In agosto, Mosca ha infatti adottato sanzioni che limitano l'accesso al mercato russo di prodotti provenienti da Usa e Ue. Finora, si tratta essenzialmente di prodotti agricoli e alimentari, ma il Cremlino ha ipotizzato che la lista dei beni sottoposti a sanzioni potrebbe crescere. Le esportazioni americane di questi generi in Russia erano pari a 970 milioni di euro. Molto più consistenti, invece, le esportazioni dei paesi europei, pari a quasi 12 miliardi di euro, un dato che faceva della Russia il secondo mercato per i prodotti alimentari europei, dopo gli Stati Uniti. Ma la limitazione dei rapporti dei paesi europei con la Russia potrebbe anche essere la conseguenza del desiderio di quest'ultima di trovare partner alternativi, sia per l'interscambio commerciale che per la cooperazione politica.

Nonostante le periodiche frizioni con l'occidente, la politica di Putin è sempre stata volta a mantenere buoni legami con i paesi europei – anche se solo a certe condizioni ed entro certi limiti, che corrispondono sostanzialmente ad un riconoscimento tacito di una zona di influenza russa nel proprio vicinato e nessuna interferenza negli affari interni di Mosca (con particolar riferimento alle precarie condizioni dello stato di diritto e della “democrazia” russa). Se non sembra realistico supporre che la politica di Mosca cambi radicalmente, è tuttavia possibile che il governo russo cerchi di approfondire anche i legami con altri paesi. Da questo punto di vista, occorre segnalare l'accordo raggiunto in maggio con la Cina. La Russia si è impegnata a fornire gas a Pechino per i prossimi trent'anni. Gli accordi, considerati da diversi osservatori di valore strategico, prevedono inoltre la cooperazione sino-russa per la realizzazione di nuovi gasdotti tra i due paesi o l'ammodernamento di quelli già esistenti.

A inizio dicembre, inoltre, Putin ha annunciato la sospensione del progetto *South Stream*, un gasdotto ideato per trasportare il gas russo in Europa, da realizzare dalla russa Gazprom in

cooperazione con varie imprese europee, tra cui l'italiana Eni. Gli Stati Uniti e la Commissione europea avevano sempre mostrato ritrosia, se non aperta contrarietà, nei confronti del *South Stream*, preventivando che la sua realizzazione avrebbe rinforzato l'influenza russa sull'Europa. Tale contrarietà si era mostrata in maniera evidente in estate, quando la Bulgaria stava per autorizzare il passaggio del gasdotto sul proprio territorio. In questa occasione, gli Usa non hanno risparmiato pressioni sul governo bulgaro, mentre la Commissione europea ha ipotizzato l'apertura di una procedura d'infrazione, inducendo Sofia a rimandare a tempo indeterminato la concessione dell'autorizzazione. Per gli Stati Uniti la diminuzione dei rapporti tra l'Ue e la Russia sarebbe un evento auspicato e, in ultima analisi, privo di conseguenze negative. Diversamente, per l'Europa, tale ipotesi comprende anche effetti collaterali negativi e questa prospettiva dovrebbe indurre i paesi europei a ricercare mercati in grado di controbilanciare le conseguenze del ridotto interscambio con Mosca.

Principali gasdotti dalla Russia. Tratteggiate le rotte in costruzione alternative a quella Ucraina



Fonte: Il Sole 24 Ore.



L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

---

## Focus:

**Flussi migratori  
Mediterraneo e Medio Oriente  
Focus Euroatlantico  
Sicurezza energetica**

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura del:*

---

### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>