



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. II – dicembre 2016

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Executive summary

Questo secondo numero del nuovo Focus euro-atlantico si apre con un commento iniziale sull'andamento della relazione transatlantica nel trimestre in oggetto (capitolo 1), questa volta interamente dedicato alla politica estera dell'Amministrazione americana entrante.

Inoltre:

- *Roberto Aliboni analizza le **prospettive per un'azione europea in Siria** dopo l'elezione di Trump. Nel corso della crisi siriana l'Europa ha pienamente seguito la guida americana, perseguendo una politica a guida statunitense che non ha però avuto successo. La nota considera le prospettive per l'Europa esaminando innanzitutto la politica che gli USA hanno seguito nella crisi e i cambiamenti che si profilano con la nuova presidenza di Donald Trump. Successivamente considera le opzioni di massima per l'Europa, sottolineando la necessità di una maggiore autonomia e coesione della politica estera europea e quella di ribilanciare, in relazione ai propri interessi, i suoi rapporti con Iran, Arabia Saudita e Turchia. In particolare con quest'ultima, a causa dei rifugiati e del ruolo geopolitico turco nella diffusione del terrorismo di stampo islamista.*
- *Daniele Fattibene propone uno sguardo di prospettiva alle **relazioni tra la comunità euro-atlantica e la Federazione Russa** che hanno raggiunto il loro punto più basso negli ultimi due anni. Il rapporto con Ue e Nato è entrato in una fase di stallo, in cui il dialogo continua ad essere esercitato in forma "selettiva" sia all'interno di strutture pre-esistenti (ad es. il Nato-Russia Council) sia di formati bi-laterali e mini-laterali ad hoc (ad es. il Quartetto di Normandia). L'elezione di Trump non dovrebbe portare nel breve periodo ad un cambiamento radicale, mentre è probabile che lo slogan "make America great again" entri in contraddizione con la politica dell'isolazionismo. Nel frattempo, Russia e Occidente continuano ad avere interessi comuni. Occorre quindi una "pazienza strategica" che sappia riconoscere le profonde differenze ma anche i pochi punti di accordo. Il rischio è che un atteggiamento troppo accomodante verso Putin possa minare l'unità europea e condurre anche ad una pericolosa "regionalizzazione" dell'Alleanza atlantica.*
- *Alessandro Marrone si interroga sul contenuto di una **strategia Nato sul "fronte sud"**. Lo scenario più probabile per il 2017 vede una continuazione della conflittualità e instabilità nel vicinato meridionale della Nato, un'amministrazione americana che investirà meno del passato nell'Alleanza atlantica e maggiormente in un accordo con la Russia per stabilizzare il "fianco est", ed un'Europa alle prese con elezioni nei principali Paesi Ue e la possibile affermazione di posizioni nazionaliste ed anti-europee. Sarà dunque opportuno lavorare alla formulazione di un nuovo accordo transatlantico e pan-europeo sulla sicurezza dell'Europa, che stabilizzi opportunamente il fianco orientale della Nato ed abbia un impatto positivo anche su quello meridionale – essendo i due strettamente legati dai interessi russi, americani ed europei in entrambi i quadranti. In particolare, per il "fianco sud", è necessario innanzitutto che i Paesi Europei membri dell'Alleanza risolvano i nodi politici che li dividono, in primo luogo sull'approccio allo scacchiere libico, per poi proporsi come interlocutore credibile agli occhi di un'amministrazione Trump che potrebbe essere ben disposta a stringere un accordo con gli alleati europei per stabilizzare Nord Africa e Medio Oriente in funzione di contrasto al terrorismo islamico.*

*This second issue of the new Euro-Atlantic Focus opens with a comment on the **developments in the transatlantic relationship** (chapter 1), this time entirely devoted to the new US Administration's foreign policy outlook.*

Moreover:

- *Roberto Aliboni analyses the **transatlantic policy towards Syria**, highlighting how Europe has relied on Washington's guidance – a leadership which, however, has failed to produce the intended results. The brief examines the reason of this failure and the correction that President Trump is likely to impart to US policy. Mr. Aliboni then ponders the general options available to Europe to design, on a different basis and with a very different American partner, a new Syria policy.*
- *Again with regard to the Syrian crisis, Silvia Colombo examines the **main initiatives of the European Union**, underlining how the EU and its member states are not able to elaborate and apply a strongly coordinated policy response to crises abroad, or to exercise significant conflict management pressure. However, the EU efforts in terms of humanitarian response and in support of reconstruction and development are not negligible and have a strong political significance in themselves. Their impact should therefore not be underestimated. With the new US Administration apparently disengaged from the peace negotiations in Syria, the EU will no longer be able to rely on it. It will need to do more to harmonise its internal differences in order to present a united front*
- *Daniele Fattibene delineates a view of the **relationship between the Euro-Atlantic community and Russia**, which in the last two years has plunged to its lowest level since the end of the Cold War. Fattibene argues that the election of Donald Trump as US president will not drastically alter this dynamic, as it is probable that his intention to follow through on his “make America great again” promise will contrast with his isolationist outlook. However, President Trump may find ways to accommodate Russia's ambitions in Eastern Europe and the wider ex-Soviet space in exchange for more cooperation on issues of mutual US-Russian concern, such as the fight against Islamic terrorism. The risk for Europe is that the US and Russia will strike deals over its head. The strategic goal of the EU and its member states should then be that of seeking a constructive relationship with Russia on those issues on which there is still some common ground without compromising their interest in avoiding the establishment of spheres of influence in Europe and the return of a European system dominated by power politics.*
- *Alessandro Marrone reflects on the possible elements of a **NATO strategy for the “Southern front”**. The most probable scenario in 2017 will see prolonged conflict and instability in the region, a US Administration less willing to invest in the Atlantic Alliance and more interested in dealing with Russia bilaterally to stabilize the Eastern flank. At the same time, Europe will be occupied with its own political troubles, most notably the rise of political forces in several EU countries that are openly critical of the EU and skeptical of the alliance with the US. In this scenario, the most urgent step to design a NATO strategy for the “Southern front” is to overcome the different political positions between the European Allies on the main political issues in the Mediterranean (first of all on Libya). It will then be possible to approach the Trump Administration as a credible partner and sell it a stabilization strategy as an anti-terrorism tool.*

Istituto Affari Internazionali (IAI)*

FOCUS EUROATLANTICO

Ottobre - dicembre 2016

Sommario

| | |
|--|-----------|
| <i>La transizione di Trump.....</i> | <i>5</i> |
| <i>La crisi siriana: quali prospettive per l'Europa?</i> | <i>11</i> |
| <i>Quale futuro per le relazioni tra la Russia e la comunità euro-atlantica?</i> | <i>22</i> |
| <i>Effetto Trump?</i> | <i>27</i> |
| <i>Quale strategia Nato per il “fianco sud”?</i> | <i>30</i> |
| <i>Calendario eventi del prossimo trimestre</i> | <i>36</i> |

a cura di V. Briani

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

La transizione di Trump

di V. Briani*

E' ormai passato più di un mese da quando Donald J. Trump ha ottenuto la sua sorprendente vittoria alle elezioni presidenziali americane, suscitando lo sconcerto dei principali alleati degli Usa¹ e l'entusiasmo di governi ed esponenti politici euroscettici (nonché di numerosi leader autoritari in tutto il mondo)². L'ultimo Focus euro-atlantico aveva fornito un'analisi della "visione" dell'allora candidato repubblicano, sottolineando i rischi derivanti dal suo approccio isolazionista e reazionario (nel senso letterale del termine) che implica un netto rifiuto della tradizione politica transatlantica statunitense. Nel suo primo mese da Presidente eletto, Trump ha cominciato a "tastare l'acqua" della politica internazionale, avendo i suoi primi scambi di opinione diretti con diversi leader mondiali e procedendo ad alcune nomine chiave della sua futura amministrazione: questi primi passi forniscono qualche preziosa indicazione su come la Presidenza Trump imposterà la sua azione internazionale.

Questa analisi tenterà quindi di fornire alcune indicazioni in merito a come potrà svilupparsi la politica estera della nuova Amministrazione, passando in rassegna i temi sui quali gli ultimi eventi sembrano aver fatto qualche chiarezza. L'analisi dedicherà particolare attenzione ai possibili contraccolpi sul continente europeo e sull'Unione europea. Va detto subito, però, che le numerose incognite che ancora persistono e la nota "flessibilità ideologica" del Presidente eletto, in grado di cambiare anche radicalmente posizione nel giro di pochi giorni, rendono assai difficile fare un discorso di prospettiva. Tuttavia, Trump sembra ormai aver consolidato una posizione sul contrasto al terrorismo, sulla Russia e sulla Cina, ed infine sulla politica economica internazionale, ed è su questi temi quindi che il presente documento si sofferma.

Il ritorno della "guerra al terrore"

L'Amministrazione guidata da George W. Bush reagì agli attacchi dell'11 settembre 2001 scatenando una "guerra al terrore" in tutto il mondo, la c.d. GWOT (acronimo dell'espressione ufficiale "*Global War On Terror*"). Tuttavia Bush, nonostante alcune "scivolate" retoriche, fece il possibile per evitare di dare l'impressione che i vari conflitti nei quali l'Amministrazione si fece coinvolgere venissero interpretati, nel mondo islamico, come un crociata contro lo stesso Islam, giungendo a specificare di ritenere l'Islam una "*religione di pace*"³. Una simile politica è stata condivisa anche dalla successiva Amministrazione Obama, che si è addirittura spinta a rifiutare lo stesso utilizzo dell'espressione "terrorismo islamico" per "*non rischiare di accomunare questi assassini ai miliardi di musulmani di tutto il mondo*"⁴.

* Valerio Briani è Associate Fellow presso l'Istituto Affari Internazionali.

¹ Si veda *The World Is Crumbling in Front of Our Eyes*, Spiegelonline, 9 novembre 2016, <http://www.spiegel.de/international/europe/european-leaders-and-politicians-react-to-trump-victory-a-1120478.html>

² Elizabeth McLaughlin, *Strongman Leaders Around the World React to President-Elect Trump*, ABCNews, 16 novembre 2016, <http://abcnews.go.com/International/strongman-leaders-world-react-president-elected-trump/story?id=43577046>

³ Discorso del Presidente Bush presso il Centro Islamico di Washington, 17 settembre 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010917-11.html>

⁴ Intervento del Presidente Obama alla CNN Presidential Town Hall, 28 settembre 2016, <http://edition.cnn.com/2016/09/28/politics/obama-radical-islamic-terrorism-cnn-town-hall/>

Sembra che la futura Amministrazione Trump non condivida affatto questo punto di vista: al contrario, sia il Presidente eletto che molti dei suoi principali collaboratori sembrano aver apertamente abbracciato la teoria di uno “scontro di civiltà” che contrapporrebbe un Occidente laico e libero ad un Islam indistintamente considerato come intriso fino al midollo di una ideologia medievale e oscurantista. Non a caso, una delle più controverse misure proposte da Trump in campagna elettorale fu di “*impedire ad ogni musulmano di entrare negli Stati Uniti*”⁵. Anche se in seguito tale proposta è stata significativamente rivista e moderata, dà comunque il segno dell’inequivoco punto di vista del nuovo Presidente. Allo stesso modo, il nuovo Consigliere per la Sicurezza Nazionale Michael Flynn si è spinto, in molteplici occasioni (incluso con il suo libro “Come vincere la guerra globale all’Islam radicale e ai suoi alleati”⁶), ad affermare di ritenere che l’Islam “*non sia una religione ma un’ideologia*”, che sarebbe “*come un cancro*”⁷: per non parlare di altre personalità chiave della futura Amministrazione come il principale Consigliere del Presidente, il discusso Steve Bannon, secondo il quale siamo “*nelle fasi iniziali di un conflitto globale con il fascismo islamico*”⁸.

E’ difficile ipotizzare come questa narrativa possa guidare o influenzare la futura politica estera di Trump: la tentazione immediata, infatti, è semplicemente di derubricare simili esternazioni a semplificazioni buone da spendere in campagna elettorale, ma da accantonare con discrezione una volta arrivati al governo. Tuttavia, resta il fatto che la prossima Amministrazione si troverà realmente ad affrontare la questione del terrorismo di matrice islamica, e che il prisma intellettuale con cui i principali decisori politici interpretano il fenomeno terroristico sarà determinante. Un “cancro” va affrontato con decisione: considerata anche la propensione di Trump per i generali ed il suo evidente disdegno per le sottigliezze e le doppiezze della diplomazia, è facile intuire che il primo istinto della nuova Amministrazione sarà affrontare i terroristi di petto, di “*bombardarli finché non ne rimanga più nulla*”⁹. Visto anche il discredito di cui gode, negli ambienti trumpiani, il vituperato “*nation building*”, è prevedibile che una tale politica non sarebbe preceduta, accompagnata o seguita da interventi di stabilizzazione.

Questo riflesso interventista è però in diretta contraddizione con un altro dei pochi chiari cardini della politica di Trump, e cioè il desiderio di non lasciarsi coinvolgere in avventure militari all’estero. Non è possibile al momento prevedere come questa contraddizione verrà risolta: quel che è certo, però, è che una tale mancanza di coerenza da un lato potrebbe portare ad iniziative avventate al di fuori di una politica coerente, e dall’altro aprirà certamente uno spazio di discussione e di dibattito che potrebbe essere utilizzato anche dalle diplomazie europee. Per l’Ue, il ritorno di Washington ad una politica di contrasto al terrorismo basata unicamente sullo strumento militare sarebbe un grave scacco, in quanto una tale politica rischierebbe – nel medio periodo - di generare più caos ed instabilità che vantaggi. Non a caso, la recente Strategia Globale europea¹⁰ pone una notevole enfasi sulla prevenzione delle crisi, sul rafforzamento della resilienza, insomma su un “*approccio integrato*” alla sicurezza che rappresenta l’esatto contrario della politica di intervento

⁵ Il *New York Times* ha raccolto tutte le varie versioni della proposta Trump:

http://www.nytimes.com/interactive/2016/07/22/us/politics/trump-immigration-ban-how-could-it-work.html?_r=0

⁶ Michael Flynn e Michael Ledeen, *The Field of Fight: How We Can Win the Global War Against Radical Islam and Its Allies*, St. Martin Press, 2016

⁷ Discorso presso ACT Usa dell’agosto 2016, riportato in H. Haraldsson, *Michael Flynn Called Islam “A Political Ideology” Hiding Behind “Being a Religion”*, 19 novembre 2016, in “PoliticusUsa”,

<http://www.politicususa.com/2016/11/19/michael-flynn-called-islam-a-political-ideology-hiding-being-religion.html>

⁸ Jason Le Miere, *Donald Trump Cabinet And Islamophobia: President-Elect’s Picks And Their Comments On Islam*, International Business Times, 18 novembre 2016, <http://www.ibtimes.com/donald-trump-cabinet-islamophobia-president-elect-picks-their-comments-islam-2448418>

⁹ Libera traduzione dell’autore della più colorita espressione “*Bomb the s...t out of them*”. Discorso di Donald Trump a Fort Dodge, Iowa, novembre 2015, <http://uk.businessinsider.com/donald-trump-bomb-isis-2015-11?r=US&IR=T>

¹⁰ *Shared Vision, Common Action: a Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, giugno 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf

chirurgico, seguito da disingaggio immediato, sin qui ventilata da Trump. Sarebbe quindi auspicabile un intervento immediato della diplomazia europea, sia quella Ue che dei singoli Stati membri, con lo scopo di orientare sin dall'inizio la nuova Casa Bianca lontano dalla tentazione di una nuova e più pernicioso GWOT, segnalandone i pericoli e offrendo un'alternativa concretamente perseguibile.

Russia sì, Cina no

L'intenzione di Trump di "resettare" le relazioni con Putin è nota: la recente nomina a Segretario di Stato dell'Amministratore Delegato di Exxon Mobil Rex Tillerson, uomo di antichi e fortissimi legami con Mosca, non potrebbe lanciare un messaggio più chiaro. I due Presidenti hanno dialogato direttamente per due volte in un mese, concordando l'opportunità di "*unire le forze per contrastare il principale nemico comune, il terrorismo internazionale e l'estremismo*", e di stabilire solide basi per la relazione bilaterale sviluppando i legami economico-commerciali¹¹. Evitando di ripetere quanto già noto, si tratta ora di capire fino a dove potrebbe ragionevolmente arrivare questo *rapprochement*, e quali contorni potrebbe assumere una sistemazione finale delle controversie oggi in atto.

E' ragionevole ipotizzare che il Cremlino miri a raggiungere un accordo tacito ma ampio, che riconosca la "sfera di influenza" russa nel suo immediato vicinato – che è anche vicinato europeo – ed il ruolo cruciale di Mosca a livello globale (ad esempio in Medio Oriente, ove la Russia si sta già muovendo per consolidare le posizioni ottenute grazie all'intervento in Siria). Fine, quindi, delle "ingerenze" occidentali in Ucraina, Georgia, Bielorussia e Moldavia: fine delle proteste su diritti umani: pieno ristabilimento dei rapporti economico-commerciali. In cambio, Washington otterrebbe, oltre a vantaggi economici, la collaborazione della Russia su diversi dossier globali, innanzitutto quello del terrorismo.

Molto meno chiaro, invece, è cosa la nuova Amministrazione ritenga di poter ottenere, a parte la cooperazione in materia di anti-terrorismo. Una simile offerta infatti, per quanto possa risultare attraente per la nuova Amministrazione, non concede molto agli Stati Uniti. Al di là della sintonia personale con Putin e di vaghe promesse, Trump non si troverebbe in mano nulla di concreto e oggettivamente spendibile. Inoltre, se Trump ed i suoi collaboratori sono evidentemente interessati ad intavolare una discussione, gli ambienti politico-militari statunitensi lo sono molto meno. L'*establishment* repubblicano, tradizionalmente assai sospettoso verso Mosca, è ancora forte al Congresso (che, tra l'altro, potrebbe a breve lanciare un'indagine parlamentare bipartisan sulle intromissioni russe nella campagna presidenziale in seguito alle rivelazioni dei servizi di sicurezza¹²). Anche gli ambienti militari e di sicurezza condividono le riserve avanzate da esponenti come John McCain, che ha affermato di sperare che Trump "*si renda presto conto di cosa stanno facendo i russi*"¹³.

In sostanza, se la volontà di Trump di intavolare un dialogo con Putin è evidente, è meno chiaro se questo dialogo abbia una reale prospettiva politica. E' su questo dubbio che potrebbero utilmente inserirsi le diplomazie europee, per fare in modo che un eventuale accordo non venga fatto a detrimento degli interessi dell'Ue.

¹¹ Neil MacFarquhar, *Putin and Trump Talk on Phone and Agree to Improve Ties, Kremlin Says*, New York Times, 14 novembre 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/15/world/europe/putin-calls-trump.html? r=0>

¹² Adam Entous, *FBI in agreement with CIA that Russia aimed to help Trump win White House*, Washington Post, 16 dicembre 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-blames-putins-personal-grudge-against-her-for-election-interference/2016/12/16/12f36250-c3be-11e6-8422-eac61c0ef74d_story.html?utm_term=.57bca512fff4

¹³ Citato in Seung Min Kim, *Congress moves ahead with Russia probe*, POLITICO, 18 dicembre 2016, <http://www.politico.eu/article/congress-russia-news-investigation-news-mccain-trump-election-putin/>

Del tutto opposto, invece, l'orientamento ormai chiaramente assunto nei confronti dell'altro gigante della politica globale, la Cina. Durante la campagna elettorale, il magnate non ha risparmiato critiche a Pechino, minacciando di sanzionare la Cina per la sua politica di svalutazione della moneta e agitando addirittura lo spettro di una tariffa del 45% sulle importazioni di beni cinesi¹⁴. Al contrario di molte altre posizioni assunte in campagna, l'ostilità dimostrata da "The Donald" per la Cina non si è affatto moderata dopo la sua elezione – al contrario, si è fatta più ardita, provocando l'intensa preoccupazione dei cinesi. Dopo aver largamente pubblicizzato una telefonata con la Presidente taiwanese Tsai Ing-wen, la prima discussione diretta tra i Presidenti dei due paesi da quando gli Usa ruppero le relazioni nel 1979, Trump ha scatenato una tempesta di tweet accusando Pechino di costruire "una fortezza nel Mar Cinese Meridionale" e di tassare ingiustamente le esportazioni americane, affermando di non capire perché "dobbiamo essere tenuti a rispettare la politica di "una sola Cina" senza avere prima fatto un accordo con i cinesi che includa anche altre questioni, come il commercio"¹⁵. Pechino, che considera la questione Taiwan un interesse nazionale prioritario, si è sentita obbligata ad avvertire il Presidente eletto di trattare prudentemente il tema per evitare "un grave danno alla relazione bilaterale", agitando lo spettro di possibili rappresaglie in materia commerciale e su vari temi regionali¹⁶. E' evidente che Trump si sta preparando ad un confronto duro con la Cina, posizionandosi in modo da esercitare pressioni su Pechino attraverso gli alleati regionali con l'obiettivo di arrivare ad un accordo più favorevole agli Usa sulle questioni economiche.

Tuttavia, lo stesso Trump rischia di indebolire la propria posizione negoziale, adottando una politica estera protezionistica che sembra regalare spazio ed influenza proprio alla Cina. Il rifiuto, largamente sbandierato in campagna elettorale, di portare a conclusione il *Trans-Pacific Partnership* (TPP) perseguendo invece una serie di accordi bilaterali sta infatti lasciando campo libero all'analoga iniziativa a guida cinese, la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), che non include la partecipazione degli Stati Uniti. Pechino è stata quindi pronta a cogliere la palla al balzo, rilanciando immediatamente il RCEP all'ultimo vertice dei 21 paesi APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Anche un importante alleato americano come l'Australia non ha potuto escludere di aderire al RCEP in caso di fallimento del TPP: il rischio che Pechino possa sostituire Washington come il principale attore economico – e quindi anche strategico – nella regione è dunque concreto.

Questo tratto della politica del nuovo Presidente non manca, tra l'altro, di suscitare inquietudine anche in Europa. La Francia ha già chiaramente fatto sapere che l'Ue sarebbe pronta "a reagire... adottando gli strumenti legislativi appropriati" se Trump "adottasse le misure protezionistiche che ha annunciato in campagna elettorale"¹⁷. Tuttavia, i rischi per l'Ue derivanti dalla politica nei confronti di Cina e Russia, al momento ancora in stato embrionale, sono potenzialmente molto maggiori rispetto a quelli di una politica economica più rigidamente protezionistica (che non potrebbe, in ogni caso, non essere moderata dall'interesse dei grandi gruppi statunitensi ad avere libero accesso ai mercati esteri).

Innanzitutto, la Russia. Un riavvicinamento del mondo occidentale al Cremlino non è, di per sé, uno sviluppo negativo: al contrario, se ciò avvenisse sulla base di determinati parametri sarebbe invece da salutare con favore. La Russia non rappresenta, in una prospettiva di lungo periodo, un concorrente del mondo occidentale, non possedendo le risorse necessarie (in termini demografici, economico-industriali, tecnologici) per rappresentare una vera sfida ad Usa ed Europa. Tuttavia, un

¹⁴ Ian Talley, *Trump's Vow to Target China's Currency Could Be First Step to Trade War*, Wall Street Journal, 15 novembre 2016, <http://www.wsj.com/articles/donald-trumps-pledge-to-get-tough-on-china-raises-threat-of-trade-war-1478804077>

¹⁵ Mark Landler, *Trump hints US isn't bound by "One China"*, International New York Times, 13 dicembre 2016.

¹⁶ An Baijie, *China warns Trump about insults' costs*, China Daily, 13 dicembre 2016.

¹⁷ Dichiarazione del Ministro dell'Industria Christophe Sirugue, citato in Michael Stothard, *Europe will fight Trump protectionism*, Financial Times, 13 dicembre 2016.

tale riavvicinamento rischierebbe di concretizzarsi, se negoziato separatamente tra Washington e Mosca, a detrimento di Bruxelles, che vedrebbe le due superpotenze accordarsi tra di loro con, presumibilmente, scarso riguardo per gli interessi europei. Sarà quindi necessario lavorare fin da subito per evitare che l'Amministrazione Trump intraprenda, da sola, questo percorso: su questo, l'Europa può fortunatamente contare su un Congresso che non condivide pienamente il punto di vista del Presidente eletto, e su una ben solida rete di tradizionali contatti e interessi in sede Nato.

Per la Cina vale, paradossalmente, un ragionamento di segno opposto. E' Pechino, dal punto di vista strategico, a porre la più seria sfida alla posizione occidentale al vertice del sistema internazionale. La Cina possiede un potenziale demografico ed economico sufficiente per divenire grande potenza globale. E' pertanto naturale, in una prospettiva sempre di lungo periodo, che l'occidente ambisca ad evitare che la Cina possa divenire un attore "distruttivo" e un concorrente impermeabile alle pressioni (e insensibile agli interessi) di Europa e Stati Uniti. Tuttavia, sembra assai dubbio che un tale risultato possa venire raggiunto tramite un confronto diretto, e potenzialmente assai pericoloso, come quello che la nuova Amministrazione americana sembra intenzionata a scatenare. Va da sé che un surriscaldamento oltre il livello di guardia dei rapporti sino-americani non potrebbe che danneggiare, e gravemente, anche i paesi europei (basti solo pensare all'impatto sull'Ue di una devastante "guerra commerciale" tra Pechino e Washington, per non parlare di un'escalation delle tensioni nel Mar Cinese Meridionale).

La sfida per l'Europa

Il primo mese di attività del Presidente eletto si può riassumere con due parole chiave: economia e terrorismo. Sono questi i due temi che ricorrono sistematicamente in ogni iniziativa, dichiarazione o uscita pubblica relativa alla politica estera del prossimo Presidente degli Stati Uniti, e che si intravedono sullo sfondo di tutte le politiche settoriali – il riavvicinamento alla Russia in funzione anti-terrorismo, l'ostilità ad una Cina concorrente in campo economico. Si tratta evidentemente delle due priorità che, almeno fino a quando l'Amministrazione non sarà obbligata a fare i conti con la complessità di gestire un informale "impero" globale, detteranno l'agenda presidenziale a detrimento di qualsiasi altra questione.

Altro dato: l'approccio di Trump a questi due temi è sostanzialmente utilitaristico e di breve periodo. Sull'economia, il Presidente eletto sembra convinto che sia sufficiente rinegoziare dei "best deal" con i partner (di qui le crescenti frizioni con la Cina, nate da considerazioni puramente tattiche in vista di un futuro negoziato, e quindi prevedibilmente destinate ad intensificarsi). Non risultano riflessioni sulle difficoltà dell'economia mondiale, dei paesi emergenti, dell'OMC, su una migliore gestione dell'economia transnazionale. Non emerge alcuna visione di prospettiva: il terrorismo è identificato come priorità – ma l'approccio per il contrasto al fenomeno sembra essere semplicemente quello di eliminare fisicamente i terroristi, o sospetti tali (di qui la sintonia con la Russia di Putin).

Inoltre – ma forse su questo non era lecito nutrire troppe aspettative – il primo mese del Presidente eletto non ha sciolto affatto le grandi contraddizioni tra le varie posizioni espresse in campagna elettorale. L'Amministrazione Trump vanta un atteggiamento protezionista in politica economica: politica che tuttavia finirà per avvantaggiare la Cina, che il magnate intenderebbe invece ridimensionare e contenere. La Casa Bianca di Trump si terrà lontana da pericolosi interventi militari all'estero, per non rischiare di rimanere invischiata in pantani come quello iracheno o afgano: allo stesso tempo, però, promette di utilizzare senza remore lo strumento militare per contrastare il "terrorismo islamico" in tutto il mondo. Il Presidente eletto promette una politica all'insegna del "America first", tutta concentrata sui problemi interni degli Stati Uniti: e però, in politica estera, sposa una linea "rivoluzionaria" tesa a modificare lo *status quo* (sulla Cina, sull'Iran,

sul terrorismo) che non potrà che assorbire un'enorme quantità di energie politiche e risorse materiali.

Andando al di là delle implicazioni insite della politica di Trump sui singoli temi, già affrontate nei precedenti paragrafi, va rilevato che questo quadro implica per l'Europa un problema di natura generale, legato proprio alla natura rivoluzionaria della politica di Trump. In un mondo globale e interconnesso, ogni iniziativa provoca conseguenze imprevedibili, di grandezza e profondità esponenzialmente maggiore, che si ripercuotono a livello sistemico. Più è grande e rapido il cambiamento, più le conseguenze sono ampie e gravi: basti pensare all'impatto, che vediamo oggi, della decisione statunitense di invadere e occupare l'Iraq nel 2003. Quali potrebbero essere, ad esempio, le ripercussioni di un apparentemente inevitabile aggravamento del rapporto Usa-Cina alla ricerca di un "*best deal*" per Trump? Inutile illudersi che il continente europeo sarà in qualche modo isolato dalle scelte della Presidenza Trump: al contrario, l'Europa – per la sua posizione geografica e per i suoi ramificati legami politici ed economici a livello globale – sarà esposta in prima linea alle conseguenze della rivoluzione trumpiana.

Sarà dunque necessario che l'Europa utilizzi il poco tempo a disposizione prima di una prevedibile, prossima crisi per rafforzarsi quanto possibile: e questo proprio in un momento di evidente perdita di coesione dell'Ue, e con importanti appuntamenti elettorali alle porte (innanzitutto, ma non solo, in Francia e Germania). Tale coesione sarà necessaria non solo per sopportare meglio un eventuale shock politico o economico, ma anche per parlare "con una sola voce" a Washington, massimizzando così la notevole influenza che, nonostante tutte le sue debolezze, l'Europa unita può ancora esercitare.

La crisi siriana: quali prospettive per l'Europa?

*di R. Aliboni**

La guerra in Siria è nel suo sesto anno. L'Europa - l'UE e i suoi Stati membri - ne subiscono gravi ripercussioni, soprattutto in termini di flussi di rifugiati e terrorismo di stampo islamista, che a loro volta si traducono in rilevanti fattori di rischio per la stabilità e la solidità delle istituzioni democratiche del continente. Nel corso di questa crisi, l'Europa si è pienamente affidata alla guida americana: la politica siriana di Obama non ha però avuto successo. Inoltre, con la presidenza Trump si profilano cambiamenti radicali che potrebbero rivelarsi negativi per gli interessi europei. Quali sono, dunque, le prospettive per l'Europa? Che cosa possono fare le istituzioni europee per influire sulla situazione siriana, seguendo le esortazioni del Presidente della Commissione Europea Juncker nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 14 settembre 2016?¹⁸ Che cosa i governi nazionali?

Per rispondere a queste domande, l'analisi che segue esamina innanzitutto la politica che gli USA hanno seguito finora nella crisi e i cambiamenti che si profilano con la nuova presidenza di Donald Trump: la sponda statunitense, infatti, è un elemento necessario per qualsivoglia iniziativa europea. Successivamente, si considerano le opzioni di massima a disposizione dell'Europa.

Sotto la guida di Obama

Quale eredità lascia Obama sulla Siria? Mentre il bilancio, parzialmente soddisfacente, sul versante ISIS potrebbe rivelarsi una premessa positiva sulla strada della sconfitta dello Stato Islamico (comunque non breve né facile), appare invece negativo sul versante della guerra civile siriana. L'estraneazione dalla crisi siriana per concentrarsi sull'ISIS e la delega lasciata agli alleati regionali ad affrontare la situazione in Siria hanno infatti impedito agli USA un'efficace azione politico-diplomatica.

Il processo diplomatico in cooperazione con la Russia ha avuto un carattere asimmetrico perché la Russia è stata sin dall'inizio coinvolta nella crisi siriana (e in modo diretto dopo l'intervento del 30 settembre 2015), mentre gli USA hanno instaurato un conflitto diretto solo con l'ISIS. Nel conflitto contro Damasco gli USA si sono invece limitati a fornire una copertura politico-diplomatica internazionale agli alleati regionali mantenendo con forte coerenza il loro rifiuto ad essere coinvolti in *"yet another disastrous Muslim civil war"*.¹⁹

In queste condizioni, l'efficacia della posizione negoziale americana è risultata decisamente indebolita da due contraddizioni principali. Innanzitutto, gli obiettivi di Washington e quelli dei suoi alleati, massimamente dell'Arabia Saudita, sono rimasti seriamente divergenti. L'interesse di Obama affinché Assad uscisse di scena (che fosse prima del negoziato o subito dopo), assolutamente prioritario per le opposizioni siriane e i loro patroni regionali, è sempre stato relativo per gli Stati Uniti. Nell'ambito dell'accordo per la cessazione delle ostilità fra Kerry e Lavrov del 9 settembre 2016, a conti fatti la questione Assad è risultata del tutto assente.

* Roberto Aliboni è consigliere Scientifico presso l'Istituto Affari Internazionali.

¹⁸ Discorso di Juncker al Parlamento europeo, "State of the Union 2016", settembre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

¹⁹ In Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine", *The Atlantic*, April 2016 in: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

Difficile immaginare, perciò, un negoziatore più inadatto degli Usa, da una parte a trattare con una Russia ben determinata a che Assad e la sua cerchia restino invece in sella; dall'altra, a sostenere l'esigenza dei suoi alleati e dei loro clienti siriani che Assad se ne vada.

In secondo luogo, gli Stati Uniti sono scesi in campo contro il terrorismo jihadista, ma hanno attaccato l'ISIS e si sono invece astenuti dal colpire, se non marginalmente, il jihadismo presente, anzi prevalente, fra le opposizioni siriane. Ciò è avvenuto per due motivi. Innanzitutto, perché i gruppi islamisti, estremisti o meno che siano, sono i clienti degli alleati regionali cui gli USA hanno lasciato la gestione della guerra. In secondo luogo, perché anche quando non sono clienti (com'è il caso di Jabhat Fatah al-Sham) risultano però indispensabili sul campo di battaglia, dove vengono incessantemente strette alleanze tattiche fra jihadisti e non jihadisti in nome di una più efficace opposizione militare alle forze del regime rimediando alla relativa debolezza dei non-jihadisti.

Gli Stati Uniti sono stati quindi indeboliti nel negoziato internazionale e nel rapporto con la Russia dal loro legame - per quanto mediato - con il jihadismo dominante nelle opposizioni manovrate dai loro alleati regionali. Mentre la posizione russa di appoggio ad Assad e lotta al terrorismo appare relativamente coerente, quella americana di lotta al terrorismo lo è meno.

Invero, gli Stati Uniti non sono certo rimasti insensibili alla necessità di distinguere in qualche modo fra jihadisti e non. Tuttavia, quest'esercizio si è rivelato assai difficile. Nell'ambito del processo di Vienna si era giunti a una distinzione, che però è rimasta sul terreno politico senza riuscire a proiettarsi sul campo di battaglia, dove la poltiglia di alleanze tattiche è rimasta invariata (e si sta rafforzando con il successo del regime nell'assedio di Aleppo).

Con l'intesa Kerry-Lavrov, gli USA avevano offerto alla Russia di unire i loro sforzi contro ISIS e Jabhat Fateh al-Sham a fronte di un'azione volta a moderare i bombardamenti dell'aviazione siriana in modo da non colpire, assieme ai jihadisti, i gruppi moderati e le popolazioni. Per poterlo fare era stata avviata una dettagliata mappatura dei gruppi sul terreno. La mappatura si è però rivelata assai problematica, ma soprattutto la Russia non ha potuto o voluto rinunciare al suo obiettivo supremo di sostenere Assad, colpendo indistintamente le opposizioni siriane e lasciando perdere l'ISIS. Ha fortemente appoggiato l'attacco ad Aleppo est e lasciato che l'intesa cadesse.

In conclusione, anche per questo verso gli Stati Uniti si sono rivelati un negoziatore inadatto, appesantito da circostanze incoerenti con i propri obiettivi.

I cambiamenti di Trump

Stare contro Assad, coerentemente alle alleanze regionali, ma non voler agire direttamente contro Assad è forse stato l'handicap fondamentale degli USA nella crisi siriana. Gli USA hanno cercato di conciliare il loro fondamentale disinteresse per la guerra siriana mandando avanti i loro alleati regionali e mantenendo, al tempo stesso, un rapporto costruttivo con la Russia, ma l'incoerenza di questi diversi obiettivi ha causato il fallimento della loro politica.

Il presidente entrante, Donald Trump, si presenta sulla scena siriana con una nuova politica nel contesto di un mutamento generale della strategia di politica estera. A metà dicembre - mentre viene scritta questa nota - la transizione presidenziale degli USA è ancora indefinita. Tuttavia, si intravede con sufficiente chiarezza il passaggio dalla strategia obamiana di un ridimensionamento dell'impegno americano verso il mondo bilanciato da un rafforzamento del contesto globale e multilaterale (la protezione dei beni pubblici internazionali dalle minacce del terrorismo, delle pandemie, del cambio climatico e della proliferazione della armi di distruzione di massa, da cui la coalizione anti-ISIS, l'eliminazione dell'ebola, l'accordo internazionale sul clima e l'intesa nucleare con l'Iran) ad una sorta di neo-isolazionismo dell'America nel cui ambito un maggior ruolo russo nel mondo, da negoziare nel quadro di una nuova intesa globale, consentirebbe di compensare il ritiro americano mantenendo un certo ordine internazionale.

In Medio Oriente, mentre non cambiano le priorità statunitensi della guerra all'ISIS e della difesa della sicurezza di Israele, si profilano rapporti non cordialissimi ma meno freddi di quelli di Obama con l'Arabia Saudita, i paesi arabi del Golfo e l'Egitto; vengono invece ribaltate le politiche verso l'Iran e la Siria. In merito a quest'ultima la contraddizione della politica di Obama viene superata non dall'articolato interventismo che era nei programmi della Clinton ma da una maggiore sintonia con la Russia verso il "terrorismo" nel cui ambito si riconosce di fatto utile il ruolo di Assad.

Se sarà così, l'accordo di collaborazione Kerry-Lavrov potrà essere ripreso, ricevendo però un orientamento del tutto diverso: non ci saranno richieste di moderazione verso le opposizioni bensì un sostegno convergente ad Assad senza nessun problema di separare nell'ambito delle opposizioni il grano dal loglio. In altri termini, quel tanto di appoggio che oggi le opposizioni siriane ricevono dagli USA (che doveva aumentare con la Clinton) cesserà e Russia e Assad avranno mani libere nella riconquista certamente della Siria occidentale, forse anche del resto. Non è escluso che l'intesa preveda una riconquista della sola Siria nord-occidentale con uno smembramento più o meno formale del paese, secondo diverse ipotesi.

Queste prospettive alienerebbero comunque l'Arabia Saudita e i paesi arabi del Golfo. In quanto alla Turchia, il maggior ruolo che la politica di Trump darebbe ad Assad sarebbe poco accettabile, ma potrebbe diventarlo se, con l'aiuto della nascente amicizia turco-russa, ci fosse un'intesa turco-siriana sui curdi (un'autonomia fortemente inquadrata nello stato unitario siriano) e sull'influenza permessa ad Ankara su gruppi e minoranze a nord di Aleppo. In generale, gli attuali alleati regionali degli USA, specialmente quelli arabi, non trarrebbero vantaggi dalle conseguenze della nuova politica americana, che in pratica è alla ricerca di un disimpegno se possibile anche maggiore di quello di Obama.

La chiave di queste possibili sistemazioni riposa però largamente nel grembo dell'Iran. Se l'amministrazione Trump perseguirà il disegno di ritirarsi dall'accordo nucleare, infatti, l'Iran potrebbe trasformarsi in un forte intralcio alle possibili intese russo-americane. Ha i mezzi per farlo sia in Siria e ancor più in Iraq. Teheran possiede e/o controlla numerose milizie e forze armate, sparse sul terreno fra Iraq e Siria, che potrebbero facilmente essere utilizzate per intralciare ogni iniziativa locale percepita come ostile. Inoltre, se le intese russo-americane trascurassero troppo i suoi interessi e se Trump uscisse dall'accordo nucleare, la Repubblica islamica potrebbe far cadere con molta facilità il governo iracheno di Abadi, e rendere impossibile qualsiasi sistemazione politica fra Raqqa e Mosul.

Nel complesso, la situazione sembra evolvere verso un "reset" nei rapporti complessivi russo-americani e in quelli relativi al Medio Oriente, una dinamica che sarà più accomodante verso Mosca e non necessariamente favorevole per gli alleati regionali. Questo "reset", però, riguarda più o meno direttamente anche l'Europa.

La prospettiva dell'Europa verso la Siria

La caratteristica dominante della politica europea sulla Siria è stato il mantenimento di una stretta sintonia con gli Stati Uniti e la politica di Obama. Questa decisione è stata condivisa dai maggiori Stati europei e dall'UE. Tuttavia, è stata una scelta motivata più dalla volontà di preservare le radici atlantiche della sicurezza europea, che dalle convinzioni prevalenti in Europa sulla Siria. Queste, per molti versi, non collimano con quelle di Washington, in particolare la scelta di non intervenire contro Assad e non provvedere aiuti militari all'opposizione non jihadista della Siria.

Via via che nel processo diplomatico di Ginevra è risultata evidente la propensione degli Stati Uniti ad una flessibilità nei confronti della sopravvivenza politica di Assad, è di fatto emersa una scollatura fra l'amministrazione e non pochi governi europei. Per l'UE, d'altra parte, la sopravvivenza politica di Assad è non negoziabile a causa della sua identità di "potenza normativa" (tenuta come tale a rispettare, anche in politica estera, i principi fondamentali di libertà, democrazia, stato di diritto e diritti umani).

Con l'intervento militare russo e il lancio del processo di Vienna all'inizio dell'autunno 2015, la tendenza alla collaborazione russo-americana nel quadro della crisi siriana si è accentuata e strutturata. Nella seconda parte del 2016 questa intensificazione è sfociata nell'intesa Kerry-Lavrov, basata sulla proposta americana di allearsi contro l'ISIS e tutti i gruppi jihadisti/qaidisti (quindi anche quelli facenti parte dell'opposizione ad Assad) a fronte di un impegno russo a cessare i bombardamenti di Damasco sui gruppi più moderati e assicurare la protezione umanitaria delle popolazioni e l'assistenza. Dietro l'angolo di quest'intesa è apparso evidente un deciso allentamento delle pregiudiziali americane sulla sopravvivenza politica di Assad.

Il riavvicinamento russo-americano e le sue conseguenze sulla politica USA nei confronti della guerra civile siriana hanno oggettivamente modificato il quadro della cooperazione euro-americana nella crisi, creando una situazione nuova per l'Europa e l'UE che le mette entrambe ai margini.²⁰

Il processo elettorale negli Stati Uniti (e la disapplicazione delle intese da parte russa) hanno sospeso sia l'accordo Kerry-Lavrov sia le reazioni europee ai suoi eventuali sviluppi. Il risultato delle elezioni - con la nomina di Trump, i cambiamenti nella strategia americana, il nuovo atteggiamento USA verso la Russia e l'annunciato cambiamento di politica in Siria e Medio Oriente - costringono l'Europa e l'UE a una riconsiderazione approfondita del corso di subordinazione alla politica americana che hanno sin qui seguito.

L'estraneazione che Trump ha annunciato nei confronti della NATO e dell'Europa, nonché il suo tentativo di avvicinarsi alla Russia, suggeriscono che starsene ancora una volta semplicemente nel solco degli Stati Uniti non è più un'opzione, probabilmente non solo in Siria ma anche nella stessa Europa. Questo non significa che le politiche europee debbano entrare forzatamente in contrasto con quelle degli USA, ma piuttosto che gli europei non potranno semplicemente abbandonarsi alla tutela americana. Dunque, correzioni vanno apportate nel senso di una maggiore autonomia delle politiche di sicurezza europee e delle loro ragioni.

Nel solco della politica USA, fra gli Stati Europei e l'UE c'è stata negli ultimi cinque anni armonia e una buona divisione del lavoro. Gli Stati hanno appoggiato la coalizione anti-ISIS sotto la guida americana con le loro risorse militari. Alcuni paesi hanno anche contribuito alla molto cauta e selettiva assistenza militare che è stata data ai gruppi moderati dell'opposizione siriana. Stati membri e UE hanno inoltre provveduto riconoscimento internazionale a queste opposizioni, e hanno

²⁰ Marc Pierini, *In Search of An EU Role in the Syrian War*, Carnegie Europe, August 2016, in http://carnegieendowment.org/files/CP_284_Pierini_Syria_Final.pdf

preso congiuntamente parte ai negoziati diplomatici aderendo alla medesima linea atlantica. Poiché questa linea ha espresso un approccio essenzialmente “soft”, non è stato difficile realizzare la politica europea come azione collettiva nell’ambito della Strategia Europea per la Siria approvata nel 2012 e aggiornata nel 2013 e in quello di una legislazione comune sulle sanzioni e di un’azione internazionale sui termini della giustizia transitoria in Siria.²¹

Nel momento in cui il collante americano rischia di venir meno e gli europei sono chiamati a decisioni autonome, le cose si complicano. Nel menzionato discorso sullo Stato dell’Unione, Juncker ha sottolineato le conseguenze del conflitto in Siria sull’Europa in forma di flussi di rifugiati e terrorismo e ha esortato gli Stati membri a mettere in comune più politica estera e più difesa per farvi fronte (in sintonia, del resto, con la Strategia Globale dell’UE approvata alla fine di giugno). Perciò ha invitato i governi a riscrivere la Strategia Europea per la Siria edificandola sulla maggiore integrazione che gli sviluppi internazionali e gli interessi europei richiedono.

Il presidente della Commissione ha fatto queste osservazioni in una fase di evidente regresso dell’integrazione europea, in particolare sul piano politico. Nel momento in cui il riferimento americano verrà meno, gli Stati europei inizieranno rapidamente ad andare ciascuno per proprio conto col solo risultato che quegli Stati che prenderanno iniziative politiche o militari non avranno le dimensioni necessarie a farle valere nel gioco globale in cui la crisi siriana si svolge. In realtà, nel breve e medio termine, le esortazioni di Juncker ad una maggiore integrazione politico-militare non hanno alcuna possibilità di realizzarsi. Di fronte alla crisi siriana – non meno che in termini più generali – è necessario stabilire e attuare una divisione del lavoro fra governi e Commissione e fra gli stessi governi nazionali che sia più realistica e al tempo stesso diretta a riavviare a termine il percorso integrativo dell’Europa.

Il primo passo è comunque la riconsiderazione del legame con gli USA in relazione ai rapporti con la Russia. Una volta che l’amministrazione sarà formata, l’intenzione di accrescere la cooperazione con la Russia in Siria dovrà essere valutata nel suo significato concreto. Se il maggior spazio che Trump vuole dare alla Russia dovesse muoversi nella linea che Kerry ha cercato di sviluppare nella sua intesa con Lavrov (maggiore protezione ad un’opposizione moderata che continuerebbe ad essere appoggiata nonché sviluppo di misure di fiducia umanitarie nei confronti della popolazione), la collaborazione fra USA ed Europa è del tutto possibile, anche se saranno necessarie calibrature. Se invece la politica di Trump si traducesse in un semplice cambio di campo ed un’ulteriore estraneazione dalla Siria (in una prospettiva di divisione in sfere di influenza), motivi di collaborazione difficilmente ce ne sarebbero, anche perché ciò sarebbe un serio campanello d’allarme relativamente all’Europa.

Non è detto che i governi europei si ritrovino concordi di fronte a questi possibili sviluppi della politica di Trump. Se però una coesione riemergerà, l’Europa dovrà elaborare una politica propria attraverso la ridefinizione degli obiettivi e una giudiziosa ripartizione dei compiti fra le istituzioni europee e le capitali.

Per quanto riguarda gli obiettivi, la politica europea non potrà che privilegiare ancora una volta la diplomazia, ma non dovrà limitarsi a Ginevra né dovrà necessariamente rinunciare a sostenere le sue posizioni diplomatiche attraverso l’impiego contestuale di strumenti militari. Con la sua diplomazia, l’Europa dovrà entrare nei meandri della politica regionale e stabilire relazioni dirette con i suoi protagonisti. In questo senso, gli europei dovranno prima concordare e poi mettere in atto un rilevante “*balancing act*” fra Iran, Turchia e Arabia Saudita nella prospettiva di formare alleanze volte a sostenere gli interessi europei nella regione.

¹⁰ Un’estesa analisi critica della posizione dell’UE si trova in Rim Turkmani e Mustafa Haid, *The Role of the EU in the Syrian Conflict*, Security in Transition-SiT, SiT/WP/05/16, in http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/WP05_Syria_FinalEditedVersion.pdf

In questa prospettiva bisognerà prestare più attenzione all'Iran e particolare attenzione alla Turchia poiché, dal punto di vista europeo e nell'ottica del maggior problema di rifugiati e immigrazione che tocca la sicurezza europea, per l'Europa la crisi è piuttosto siro-turca che non semplicemente siriana. Ugualmente, dovrà riconsiderare la sua posizione verso la Russia, e questo prima che a causa della Siria dovrà farlo per la sua sicurezza generale.

Sul piano militare, strumenti europei più integrati e operativi servirebbero a spalleggiare la politica americana, se questa si atterrà alla linea adombrata da Kerry, altrimenti a sostenere la sua propria linea, sia nel senso di rafforzare e sostenere le opposizioni siriane, sia in quello di intervenire in eventuali operazioni di pace, protezione umanitaria e creazione di “*safe zones*” per i rifugiati.

L'emergenza umanitaria al centro della risposta europea al conflitto in Siria

Silvia Colombo

La risposta dell'Unione Europea alla crisi siriana può essere suddivisa in due periodi: il primo include il periodo tra l'inizio della guerra civile nel marzo 2011, quando il Presidente siriano Bashar al-Assad optò per la repressione violenta delle proteste anti-governative, e la fine del 2014, quando si è cominciato a profilare il grande esodo di rifugiati (che tuttavia erano siriani solo in parte) che ha poi investito l'Ue nell'anno seguente. Il secondo periodo va dal 2015 ad oggi ed è per l'appunto contrassegnato dall'intreccio tra la guerra in Siria, l'aumento di attentati terroristici su suolo Ue ad opera di veterani islamisti della guerra (ma di cittadinanza Ue) o dei loro affiliati, e il grande afflusso di richiedenti asilo che sono giunti in Europa. Questo contributo traccia le principali linee di azione dell'Ue nel contesto della crisi siriana mettendo in luce le differenze e le loro implicazioni tra i due periodi di riferimento. Infine, offre una valutazione complessiva dell'operato dell'Ue.

L'Ue e la guerra in Siria: 2011-2014

Nel marzo 2011 la risposta dell'Ue allo scoppio della crisi siriana si è focalizzata sulla revisione dei propri rapporti bilaterali con la Repubblica Araba Siriana in linea con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (in particolare le risoluzioni [2042](#) e [2043](#) sulla missione degli osservatori delle Nazioni Unite in Siria) e con la posizione americana. L'Ue ha sospeso la propria cooperazione con il governo siriano nell'ambito della Politica Europea di Vicinato (PEV) e ha introdotto graduali misure restrittive nei confronti del regime di Assad a partire dal 9 maggio 2011.²² L'insieme delle sanzioni introdotte include un embargo petrolifero, restrizioni sugli investimenti, il congelamento dei fondi della Banca Centrale Siriana detenuti in Europa, restrizioni all'esportazione di materiali e tecnologia che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna e per il monitoraggio e la censura di comunicazioni via rete o telefono. Questo in aggiunta alle restrizioni ai movimenti di persone e beni ai danni di 234 individui interni o collusi col regime. Le sanzioni sono state estese nel maggio 2016. Il Consiglio voterà su un'ulteriore estensione prima di giugno 2017.²³

Nel giugno 2013 l'Ue ha adottato una dichiarazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante che delinea gli elementi cardine dell'approccio comprensivo dell'Unione alla crisi siriana. Dagli aspetti politico-diplomatici di prevenzione di un'ulteriore escalation del conflitto e di una sua risoluzione, in questo documento l'enfasi passa al contributo umanitario, economico e allo sviluppo offerto dall'Ue alla gestione della crisi siriana e del suo impatto sulla sostenibilità dei paesi vicini, in particolare Libano e Giordania.²⁴ Si tratta di un'anticipazione dell'approccio seguito dall'Ue dalla fine del 2014 in poi (come si vedrà nella prossima sezione). In parallelo, la gestione delle conseguenze del conflitto prevede anche una presa di posizione

²² Council of the European Union, Council Conclusions on Syria, 23 maggio 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf

²³ Per una lista delle sanzioni attualmente in vigore contro la Siria, si veda https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2016-10-11-clean.pdf

²⁴ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis*, Brussels, 24 June 2013, JOIN(2013) 22 final, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130624_1_comm_native_join_2013_22_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_7332751.pdf

dell'Unione contro il terrorismo e contro il fenomeno dei cosiddetti *foreign fighters* (cittadini Ue che combattono in Siria tra le fila delle forze islamiste radicali, in particolare lo Stato Islamico), in linea con le priorità dei singoli governi nazionali e con le risoluzioni [2170](#) (terrorismo) e [2178](#) (*foreign fighters*) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 2014. Da un lato, l'Ue ha adottato la Strategia per il contrasto al terrorismo/*Foreign Fighters* in Siria e Iraq (*EU Syria and Iraq counter-terrorism/foreign fighters strategy*) il 20 ottobre 2014. Dall'altro, l'Unione supporta senza fare ricorso a mezzi militari gli sforzi della coalizione contro il sedicente Stato Islamico (*Daesh*), mentre alcuni stati membri sono direttamente impegnati nelle attività militari sul campo.

L'Ue ha più volte reiterato il proprio sostegno al processo di pace facilitato dalle Nazioni Unite e, in particolare, all'azione dei vari inviati speciali per la Siria che si sono susseguiti dal 2011 a oggi. La linea portata avanti dal capo della diplomazia europea, dapprima Catherine Ashton e a partire dal 1° novembre 2014 Federica Mogherini, è stata di pieno appoggio alla soluzione negoziale da raggiungersi attraverso un processo a guida siriana basato sui principi delineati dal [Comunicato di Ginevra](#) del 30 giugno 2012 e successivamente ripresi dall'importante risoluzione [2254](#) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 18 dicembre 2015.

La risoluzione 2254 ha fornito l'*imprimatur* del diritto internazionale al piano per la cessazione delle ostilità formulato dal Gruppo di Supporto Internazionale alla Siria (*International Syria Support Group*, ISSG). Il gruppo di lavoro multilaterale, lanciato nell'autunno 2015 e a guida congiunta russo-americana, ha visto l'Ue tra i principali promotori, in particolare per quanto riguarda il sostegno all'Alto Comitato Negoziale (*High Negotiations Committee*, HNC), voce dell'opposizione siriana nei negoziati dalla fine del 2015 in poi, e nell'ambito di due taskforce create in seno all'ISSG per gestire l'emergenza umanitaria e facilitare la cessazione delle ostilità.

Dalla primavera del 2016 l'ISSG si è di fatto trasformato in un forum bilaterale russo-americano, facendo emergere in maniera evidente la difficoltà di superare alcune importanti differenze di vedute tra le parti circa il processo di transizione e il ruolo di Assad. Ciò ha avuto delle ripercussioni sul ruolo politico-diplomatico giocato dall'Ue nell'ambito del conflitto siriano, che è divenuto sempre più di basso profilo e meramente declaratorio, da una parte, e sulla coerenza interna delle posizioni dell'Unione, dall'altra. La combinazione di questi due aspetti ha favorito l'accentuazione, da parte di alcuni stati membri, delle proprie vedute nazionali. Alcuni paesi europei sono inoltre giunti ad intraprendere iniziative bilaterali che hanno offuscato la debole e, in larga misura, passiva posizione europea.

Chiaro è stato, in questo senso, il tentativo della Francia di giocare un ruolo più attivo e indipendente, in linea con la priorità di lotta al terrorismo di matrice islamista. Almeno uno dei tre principali attacchi terroristici subiti dalla Francia tra 2015 e 2016 – l'azione di un commando a Parigi che ha causato la morte di oltre 130 persone e il ferimento di centinaia di altre – è stato infatti deciso dalla leadership di *Daesh* in Siria e coordinato da un veterano *Daesh* di nazionalità belga.

La lotta al terrorismo sul suolo siriano è in corso a partire dal settembre 2015 e viene condotta dall'Operazione Chammal sotto l'ombrello della Coalizione Globale contro *Daesh* (*Global Coalition against Daesh*). Esso si sostanzia in operazioni aeree contro le basi dello Stato Islamico in Siria (e in Iraq) e nella fornitura di training alle forze di sicurezza curde e ad alcuni gruppi moderati che combattono *Daesh* in Siria. L'impegno francese sul fronte siriano (trasferimento di armi ai ribelli sin dal 2014 e operazioni aeree sin dal 2015) è collegato con il principale obiettivo politico di Parigi, ossia il raggiungimento di una soluzione al conflitto, senza la quale non sarà possibile ottenere risultati soddisfacenti e duraturi nella lotta al terrorismo. È nella formulazione di tale obiettivo che la posizione francese si mostra più marcata e meno ambigua rispetto a quella europea: "il mantenimento del regime di al-Assad alimenta il conflitto e la radicalizzazione dell'opposizione,

aumenta i flussi di rifugiati, destabilizza la regione e impedisce ai siriani di cooperare nella lotta al terrorismo”.²⁵ Alla luce delle recenti vittorie del regime e dei suoi alleati, tuttavia, è ipotizzabile che la Francia dovrà rivedere i suoi obiettivi e puntare ad una rapida cessazione delle ostilità anziché continuare a lavorare alla caduta di Assad.

L’Ue e la guerra in Siria: 2015-oggi

A partire dalla fine del 2014, dopo aver sperimentato l’inizio di quella che viene oggi definita – con un’espressione quanto meno ambigua – la ‘crisi dei migranti e dei rifugiati’ che tentano di raggiungere l’Europa, l’Ue ha definitivamente riorientato le proprie priorità verso la gestione dell’emergenza umanitaria. Indubbiamente, l’Unione ha svolto questo compito con diligenza, avendo la Commissione Europea sborsato dal 2011 alla fine del 2016 la cifra non indifferente di 3,6 miliardi di euro sotto forma di aiuto umanitario diretto e immediato (cibo, acqua, alloggi, ecc.) a favore degli sfollati interni siriani e dei rifugiati e richiedenti asilo che si trovano nei paesi vicini, oltre a altre forme di supporto non umanitario e per lo più di medio-lungo periodo convogliate – fino al 2014 – attraverso una serie di programmi già esistenti quali lo *European Neighbourhood Instrument* (ENI). A partire dal 2014, l’Ue ha creato lo *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis* o ‘*Madad Fund*’ (UTF Madad).²⁶ Scopo del fondo è quello di fornire una cornice più coerente ai molteplici interventi compiuti dall’Ue sul fronte umanitario, facendovi rientrare e coordinando in maniera flessibile anche i contributi all’emergenza umanitaria e allo sviluppo forniti dagli stati membri.²⁷ Una delle priorità centrali di tali interventi è quella di rafforzare la resilienza (*resilience*) degli stati vicini alla Siria (Libano, Giordania, Turchia, Iraq) su cui grava il peso maggior della gestione dell’emergenza umanitaria. La preoccupazione per l’emergenza umanitaria che presumibilmente si estenderà nel medio-lungo periodo ha portato l’Alto Rappresentante Mogherini ad affermare che l’Ue ha il dovere di ragionare, oltre che sulle misure di corto periodo per la cessazione delle ostilità, anche su quelle di medio-lungo periodo per facilitare la ricostruzione economica, la riconciliazione nazionale e la ricostituzione della governance (anche a livello locale) in Siria.²⁸

Questo evidente spostamento di focus ha contribuito a una sempre più marcata diluizione sul piano declaratorio dell’azione di politica estera dell’Unione Europea nei confronti del conflitto. Nonostante il richiamo accorato del Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker durante il Discorso sullo stato dell’Unione del 14 settembre 2016 a favore di un maggiore ruolo europeo sul piano politico e diplomatico e di una “*European Strategy for Syria*”, l’emergenza umanitaria è rimasta l’unico versante di azione dell’Ue.²⁹ Appelli al rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani da parte di tutte le parti coinvolte si sono susseguiti nelle dichiarazioni di

²⁵ *War in Syria: understanding France’s position*, France Diplomatie, <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/france-and-syria/article/war-in-syria-understanding-france-s-position>

²⁶ Per maggiori informazioni, si veda https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

²⁷ Il totale del contributo europeo e degli Stati membri all’emergenza umanitaria dall’inizio del conflitto nel 2011 alla fine del 2016 ammonta a 9 miliardi di Euro. European Commission, *Memo – The EU and the Crisis in Syria*, 23 December 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/syria_and_the_eufinal.pdf

²⁸ *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the discussion on Syria at the Foreign Affairs Council*, 17 ottobre 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12240/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-following-discussion-syria_en

²⁹ European Commission, *The State of the Union 2016: Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*, Press Release, 14 settembre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm

molteplici istituzioni e personaggi di spicco dell'Ue.³⁰ Molti di questi appelli hanno posto l'accento sulla necessità di proteggere la popolazione civile al fine di prevenirne l'esodo in massa verso il territorio dell'Unione. Ancora una volta, in tali dichiarazioni di principio l'Ue ha fatto un richiamo esplicito agli strumenti e alle prese di posizione della comunità internazionale in questo senso (ad esempio le risoluzioni [2139](#) e [2209](#) del Consiglio di Sicurezza). L'opportunità di richiamarsi agli strumenti e alle dichiarazioni della comunità internazionale è un modo per l'Ue di superare le divergenze interne sulla risposta da dare al conflitto in Siria e alle molteplici sfide che la gestione della stessa da parte di Stati Uniti, Russia e potenze regionali – la quale in realtà si è risolta in una competizione sul campo – hanno generato. Non è infatti da sottovalutare il fatto che l'unico minimo comun denominare trovato dall'Ue nella fase 2015-2016 ha riguardato l'emergenza umanitaria e la crisi dei migranti e dei rifugiati. Ciò la dice lunga circa la capacità dell'Unione di appianare o mettere a fattor comune le divergenze esistenti tra i suoi stati membri circa la risposta politica al conflitto in Siria e, in maniera ancora più marcata, circa il presente e il futuro della politica migratoria dell'Ue.

Conclusioni

Lo spostamento di baricentro dell'azione europea, giustificato dall'emergenza umanitaria (che ha toccato il picco nell'assedio di Aleppo Est tra novembre e dicembre 2016 da parte delle truppe di Assad e dei suoi alleati russi e iraniani) nonché dalla necessità di gestire l'afflusso di un gran numero di rifugiati e migranti, può essere letto in due modi. Da una parte, l'Ue ha dimostrato di non essere all'altezza delle ingenti sfide che ne chiamano in causa un ruolo più attivo nel campo della politica estera, e ha anche mostrato la quasi totale assenza di strumenti idonei per la gestione dei conflitti. Il risultato è stato, come si è visto, che l'Ue è stata di fatto al traino delle Nazioni Unite e poi sempre più di Stati Uniti e Russia nella definizione delle priorità e delle azioni concrete in campo politico/diplomatico.

D'altra parte, una lettura meno critica tende ad attribuire un elevato valore politico alle stesse azioni portate avanti dall'Ue in campo umanitario – in Siria così come nei paesi limitrofi – e per la ricostruzione e lo sviluppo del paese dopo il conflitto. In altre parole, non è da sottovalutarsi il ruolo di primo piano che l'Ue è riuscita a giocare su questi fronti, mostrandosi unita e coerente. Ciò sarebbe anche in linea con l'impostazione che la nuova Strategia Globale dell'Ue, presentata a fine giugno 2016, intende dare alla politica estera e di sicurezza dell'Unione: priorità alle azioni mirate a garantire o rafforzare la capacità degli stati e delle società del vicinato, ma non solo, di affrontare instabilità e crisi di vario genere.

Quale sia la lettura più corretta non è chiaro. Le prospettive future potrebbero accentuare l'una o l'altra a seconda della capacità dell'Ue di raggiungere un consenso interno circa il corso di azione da seguire. Non è scontato che le tendenze alla frammentazione oggi prevalenti in Europa siano sanate e quindi non è chiaro intravedere quali azioni politico-diplomatiche concrete e congiunte gli stati membri saranno in grado di intraprendere nei confronti della Siria.

Il primo banco di prova si avrà a febbraio 2017 quando dovrebbe avvenire il rilancio del processo negoziale siriano sotto l'egida delle Nazioni Unite. A ben vedere dalle dinamiche che hanno portato alla conferenza internazionale di Astana in Kazakistan il 23-24 gennaio 2017 tra le parti siriane in lotta e grazie all'intesa tra Russia, Iran e Turchia, potrebbe in realtà accentuarsi l'assenza dal

³⁰ Si veda, per esempio, *Statement by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management Christos Stylianides on «an emergency humanitarian initiative for Aleppo»*, 3 ottobre 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10905/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-and-commissioner-humanitarian_en

processo politico/diplomatico non soltanto dell'Ue ma anche degli Stati Uniti, attualmente alle prese con controverse questioni interne in seguito all'insediamento del Presidente Trump.

Se l'Unione riuscirà a invertire questa tendenza, essa potrebbe trovarsi nella condizione di incamminarsi verso due obiettivi: da una parte, giocare un ruolo più rilevante per quanto riguarda la risposta al conflitto in Siria non soltanto dal punto di vista umanitario e, dall'altra, sviluppare una posizione di politica estera più autonoma dagli Stati Uniti. Questi due obiettivi appaiono non soltanto collegati in quanto a ben vedere il secondo è condizione necessaria per il raggiungimento del primo, ma anche realisticamente l'unico corso attraverso cui l'Ue potrà dare sostanza concreta alle molteplici dichiarazioni sulla base dei propri interessi e principi.

Quale futuro per le relazioni tra la Russia e la comunità euro-atlantica?

di D. Fattibene*

Le relazioni tra la comunità euro-atlantica e la Federazione Russa hanno raggiunto il loro punto più basso negli ultimi due anni. A partire dalla guerra in Ucraina orientale, i canali di dialogo tra Mosca da una lato e l'Unione Europea (Ue) e la Nato dall'altro si sono pericolosamente raffreddati. Un profondo (anche se per molti anni latente) disaccordo è emerso infatti sull'architettura di sicurezza europea e sui rapporti con il "vicinato comune", e la sua risoluzione appare ben lungi dal profilarsi. Questa nota si prefigge di analizzare i rapporti tra Ue e Russia e tra Nato e Russia, provando a delineare le possibili evoluzioni che si verificheranno nei prossimi mesi. Nello specifico la prima parte offre una sintetica ricostruzione dello stato attuale delle relazioni tra Mosca e Bruxelles, con un'attenzione particolare all'attuazione degli accordi di Minsk e al tema delle misure sanzionatorie contro la Federazione Russa. La seconda parte presenta invece il rapporto fra Russia e Nato con un focus specifico sull'unica struttura che al momento consente di mantenere un dialogo fra le due parti, ossia il cosiddetto Nato-Russia Council (Nrc). La terza parte discute poi alcuni possibili effetti che l'elezione di Donald Trump potrebbe avere non solo sui rapporti tra Washington e Mosca ma, di riflesso, anche sulle relazioni del Cremlino con l'Ue e con la Nato. Infine, la nota offre alcune considerazioni sulla strategia che la comunità euro-atlantica dovrebbe adottare nelle sue relazioni con la Federazione Russa nei prossimi mesi, con l'obiettivo primario di evitare l'emergere di fratture all'interno tanto dell'Ue quanto della Nato.

Le relazioni tra Unione Europea e Russia

Come sottolineato da Casier³¹, a partire dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica i rapporti tra Russia e Ue hanno attraversato tre fasi. La prima è stata contraddistinta da una cooperazione fortemente asimmetrica, in cui i rapporti fra Bruxelles e Mosca erano assimilabili alla metafora del "maestro" e dello "scolaro". Questa fase si è protratta dal 1991 fino alla prima Presidenza Putin (2000-2004) ed ha coinciso con la grande crisi politica ed economica interna russa. La seconda fase è stata caratterizzata da una cooperazione pragmatica con la presenza di relazioni formalmente simmetriche, favorite dalla forte ripresa economica russa, trainata dall'aumento del prezzo di petrolio e gas naturale. La terza fase è iniziata alla fine del 2013 con la crisi politica in Ucraina, che è poi sfociata nell'annessione illegale della Crimea e soprattutto nella terribile guerra del Donbass che ha finora mietuto quasi 10 mila vittime³². Questo conflitto può considerarsi l'apice di un periodo di grande contrasto tra Russia e Ue sul cosiddetto "vicinato comune". Con gli anni si è passati infatti da una rivalità meramente istituzionale ad un confronto sempre più aspro, che da parte russa ha portato prima all'intervento militare nel Donbass e poi ad una durissima guerra ibrida,

* Daniele Fattibene (@danifatti) lavora presso il programma "Sicurezza e Difesa" dello IAI. L'autore desidera ringraziare per il supporto Anna Borshchevskaya (The Washington Institute for Near East Policy), il Ministro Plenipotenziario Maurizio Greganti (Ministero degli Affari Esteri), Guillaume Lasconjaras (Nato Defence College), l'Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci (IAI), e Nathalie Tocci (IAI).

³¹ Tom Casier, From logic of competition to conflict: understanding the dynamics of EU–Russia relations, *Contemporary Politics*, Vol. 22, Num.3, 2016, pp. 376-394.

³² United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Ukraine: after two years of conflict, situation in east remains "grim" – UN report, 3 giugno 2016:

www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20056&LangID=E

condotta con strumenti nuovi e assai variegati³³. In altre parole, in questi anni la percezione “dell’altro” è totalmente cambiata: Russia e Ue sembrano essersi trasformate da “partner strategici” in veri e propri “nemici”. Lo scorso marzo, i ministri degli Esteri dei paesi Ue, coordinati da Federica Mogherini, hanno presentato un documento emblematico che contiene i cosiddetti cinque “*guiding principles*”³⁴ che dovranno caratterizzare le relazioni tra Ue e Russia:

- La completa attuazione degli accordi di Minsk;
- Il rafforzamento dei rapporti con le Repubbliche post-sovietiche;
- Il rafforzamento della capacità di resilienza dell’Ue alle minacce russe;
- Il cosiddetto “*selective engagement*” della Russia su materie specifiche (ad es. la lotta al terrorismo internazionale);
- Il mantenimento dei rapporti “*people to people*”.

Questo approccio è poi stato confermato nella recente Strategia Globale dell’Ue³⁵, in cui la Russia è passata dallo status di “*strategic partner*” a quello di “*strategic challenge*”. In altre parole, i passi Ue non escludono la possibilità di cooperare con Mosca, qualora gli interessi coincidano, fermo restando che la politica estera attuale del Cremlino viene comunque considerata una sfida per la sicurezza europea.

In questo contesto, dopo aver ripetutamente condannato l’annessione illegale della Crimea nonché l’intervento russo nelle regioni di Donetsk e Lugansk, l’Ue ha deciso di adottare delle misure restrittive nei confronti della Federazione Russa. Progressivamente, le sanzioni sono state legate all’attuazione dei cosiddetti Accordi di Minsk II e si è deciso di prorogarle, su decisione del Consiglio dell’Ue, ogni 6 mesi.

³³ Per un’analisi più dettagliata degli strumenti con cui la Russia sta conducendo questa “Guerra ibrida” si veda M. Van Herpen, *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, 2016, P.336.

³⁴ European External Action Service, Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council, 14 marzo 2003:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490/remarks-by-high-representativevice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-following-the-foreign-affairs-council_en

³⁵ European External Action Service, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, giugno 2016:
https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Tabella 1. Gli Accordi di Minsk 2³⁶

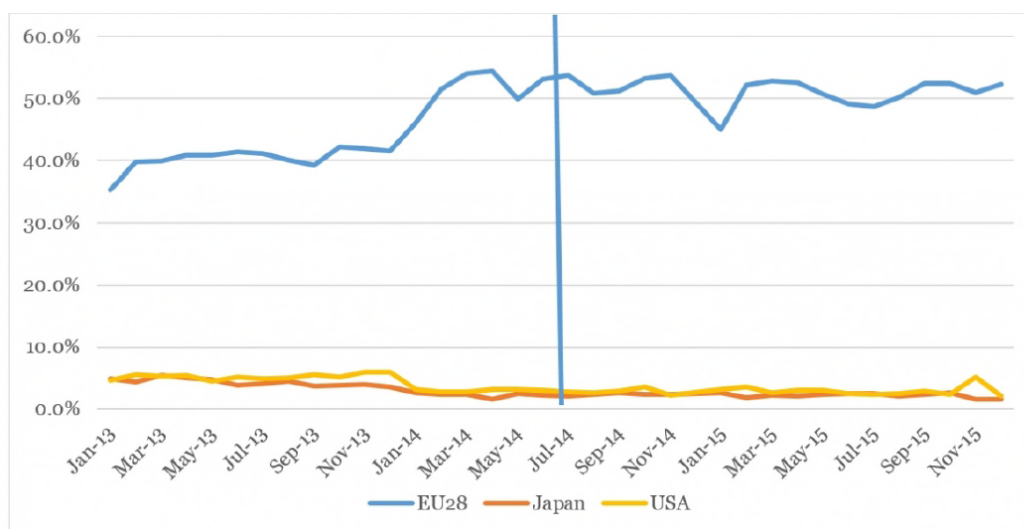
| Gli Accordi di Minsk 2 | |
|------------------------|---|
| 1. | Immediato e completo "cessate il fuoco" a partire dalla mezzanotte del 15 febbraio 2015; |
| 2. | Ritiro dal fronte di tutte le armi pesanti da ambo le parti entro 14 giorni e creazione di una "zona di sicurezza"; |
| 3. | Monitoraggio del cessate il fuoco e del ritiro delle armi pesanti da parte dei rappresentanti dell'Osce; |
| 4. | Una volta avvenuto il ritiro delle armi pesanti, avvio di un dialogo sulle modalità da seguire per lo svolgimento di elezioni locali nel Donbass, in accordo con la legislazione ucraina; |
| 5. | Concessione della grazia e dell'ammnistia per gli individui coinvolti nel conflitto; |
| 6. | Rilascio di tutti gli ostaggi e di tutte le persone detenute illegalmente; |
| 7. | Garanzia di accesso sicuro alle zone di combattimento per la consegna e la fornitura di aiuto umanitario sulla base di un meccanismo internazionale; |
| 8. | Ripristino di tutti i servizi economici e sociali nelle zone coinvolte nel conflitto, inclusi trasferimenti sociali (es. il pagamento delle pensioni, ripristino del settore bancario); |
| 9. | Ripristino del completo controllo del confine da parte dell'Ucraina in tutta la zona di conflitto, a partire dal giorno successivo alle elezioni nelle regioni di Donetsk e Lugansk; |
| 10. | Ritiro di tutti i gruppi armati, equipaggiamento militare e dei mercenari dal territorio ucraino sotto monitoraggio dell'Osce; |
| 11. | Riforma costituzionale in Ucraina basata sul principio di decentralizzazione entro la fine del 2015, con un riferimento specifico alle regioni di Donetsk e Lugansk e adozione di una legislazione permanente sullo "statuto speciale" delle suddette regioni; |
| 12. | Elezioni locali nelle regioni di Donetsk e Lugansk in rispetto degli standard Osce. Le modalità di svolgimento delle elezioni devono essere discusse e concordate con i rappresentanti delle regioni di Donetsk e Lugansk all'interno del Gruppo di Contatto Trilaterale; |
| 13. | Intensificazione del lavoro del Gruppo di Contatto Trilaterale attraverso la creazione di gruppi di lavoro |

Nel frattempo è emerso un vivace dibattito in diversi Stati europei sull'opportunità di proseguire questa politica, ed anche sulla sua efficacia (in particolare dal punto di vista della pressione economica). Ciò è dovuto non solo alla crescente frustrazione verso i ritardi del processo di riforma interno all'Ucraina, ma soprattutto all'emergere di forti pressioni da parte di diversi settori economici europei, che hanno subito maggiormente l'impatto congiunto di sanzioni Ue e relative contro-sanzioni russe. A due anni dal lancio delle sanzioni, nessuno tuttavia è ancora riuscito a fornire uno studio convincente sugli effetti di questa politica per l'economia europea. Alcuni studi affermano che nel lungo termine ci saranno grosse ricadute per l'economia europea,

³⁶ Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, 12 febbraio 2015: <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Package-of-Measures-for-the-Implementation-of-the-MinskAgreements.pdf>

soprattutto in termini occupazionali³⁷. Al contrario, uno studio del Parlamento europeo³⁸ mostra che il costo annuale di queste misure restrittive sarebbe di circa lo 0,25 per cento del Pil dell'Ue e del 2 per cento del Pil russo. Inoltre, uno studio del *Centre for European Policy Studies* (Ceps) afferma che la percentuale delle importazioni Ue in Russia sul totale è rimasta stabile nel tempo (si veda Figura 1), concludendo che il calo del commercio bilaterale è da imputare maggiormente a fattori interni alla Russia (nello specifico all'effetto congiunto del crollo del prezzo del petrolio e della recessione economica interna) più che alle sanzioni. Non c'è quindi chiarezza sull'effettivo impatto economico dell'impianto sanzionatorio, né sull'economia europea né su quella russa.

Figura 1. Importazioni mensili russe dai paesi partner (percentuale sul totale)³⁹



È però indubbio che le sanzioni europee e americane abbiano avuto un impatto notevole su determinati e specifici settori dell'economia russa, in particolare quelli ad alto contenuto tecnologico come quello delle estrazioni energetiche e degli armamenti. Ciò sta rendendo complicato per la Russia sostenere nel lungo periodo i livelli attuali di esportazioni di petrolio e gas naturale, a causa del mancato acquisto di macchinari e tecnologie moderne di produzione europea (e nonostante il Cremlino neghi ciò, affermando che le esportazioni verso i paesi non appartenenti alla Comunità degli Stati Indipendenti siano state più alte in termini assoluti rispetto al periodo precedente al lancio delle sanzioni). Inoltre, le sanzioni europee (soprattutto quelle che impediscono l'importazione di tecnologie a uso duale⁴⁰) rendono difficile attuare il piano di modernizzazione delle Forze Armate russe, che scontano un forte gap tecnologico rispetto a quelle dei paesi europei⁴¹.

Nonostante le forti pressioni sui vari governi nazionali dell'Ue, ad oggi sembra difficile pensare ad una revoca dell'impianto sanzionatorio, quanto meno per il primo semestre del 2017, dal

³⁷ E. Christensen, O. Fritz e G. Streicher, Effects of the EURussia Economic Sanctions on Value Added and Employment in the European Union and Switzerland, WIFO Study, Austrian Institute of Economic Research, giugno 2015: http://www.wifo.ac.at/en/publications?detail-view=yes&publikation_id=58219

³⁸ M. Russel, The EU's Russia policy Five guiding principles, European Parliament Research Service, ottobre 2016: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589857/EPRS_BRI\(2016\)589857_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589857/EPRS_BRI(2016)589857_EN.pdf)

³⁹ D. Gross e F. Mustilli, The Effects of Sanctions and Counter-Sanctions on EU-Russian Trade Flows, CEPS Commentary, 5 luglio 2016: <https://www.ceps.eu/publications/effects-sanctions-and-counter-sanctions-eu-russian-trade-flows>

⁴⁰ M. Martens, Russian Military Modernization, NATO Parliamentary Assembly, General Report, www.nato-pa.int/shortcut.asp?FILE=4193

⁴¹ M. Russel, Russia's armed forces, Reforms and challenges, European Parliamentary Research Service, Aprile 2015: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS_IDA\(2015\)554213_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS_IDA(2015)554213_EN.pdf)

momento che non si sono registrati cambiamenti sul piano dell'attuazione degli accordi di Minsk. È necessario infatti per prima cosa che Putin mostri la volontà politica di fare dei passi concreti in questa direzione. Al momento sembra infatti che il Presidente russo preferisca concentrarsi su altri scenari (ad esempio in Siria), senza lanciare offensive ulteriori contro il governo di Kiev, ma mantenendo il Donbass in uno stato di “conflitto congelato”. Pertanto una revoca anche parziale delle sanzioni a partire da febbraio 2017 sarebbe pernicioso per l'Ue, in quanto rappresenterebbe di fatto un'adesione alla posizione russa ed il riconoscimento formale delle pretese del Cremlino, che l'Ue ha finora considerato come incompatibili con il diritto internazionale.

Il rinnovo delle sanzioni non pregiudica tuttavia il dialogo Ue-Russia sull'Ucraina che prosegue nell'ambito del “Quartetto di Normandia”, come dimostrato dal recente vertice di fine novembre. Lo scenario più probabile al momento sembra quello che, in cambio di alcuni piccoli passi avanti sul piano di Minsk (ad es. ritiro delle armi pesanti, cessate il fuoco duraturo ed elezioni nel Donbass), l'Ue possa decidere di revocare se non tutte, quanto meno una parte delle misure sanzionatorie contro Mosca.

Le relazioni tra la Nato e la Russia

Le relazioni tra Nato e Mosca hanno seguito un percorso del tutto simile a quello europeo, come testimoniato dai documenti ufficiali pubblicati da ambo le parti negli ultimi mesi. Da un lato, la nuova Dottrina Militare russa⁴² ha identificato la Nato, ed in particolare la sua espansione verso Est, come la minaccia militare numero uno del Cremlino. Dall'altra parte la dichiarazione finale del recente meeting Nato di Varsavia⁴³ non ha fatto sconti a Mosca, ribadendo la condanna verso l'annessione illegale della Crimea, la deliberata destabilizzazione dell'Ucraina orientale e la sua presenza militare in Siria e nel Mar Nero. Inoltre l'Alleanza ha preso decisioni importanti su temi molto sensibili per Mosca, come ad esempio lo schieramento di quattro battaglioni in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, lo sviluppo di una capacità di difesa antimissile, la conferma dell'importanza del Readiness Action Plan (Rap) e di altre misure come esercitazioni militari e una partnership rafforzata con alcuni paesi non membri Nato (in particolare Finlandia e Svezia) al confine con Mosca. Questi documenti mostrano come al momento, le due entità continuano a vedersi sostanzialmente come antagoniste. Tra gli alleati vi è chi punta a un rafforzamento delle capacità di deterrenza dell'Alleanza, e chi invece vuole mantenere un dialogo costruttivo con Mosca. La Russia considera a sua volta l'Organizzazione Atlantica una potenziale minaccia per la sua stabilità⁴⁴, una potenza espansionista che, dopo l'Europa centro-orientale e i Baltici vuole sottrarre dalla sfera di influenza russa altri paesi del “vicinato comune”, in particolare Ucraina e Georgia. Eppure, nonostante i toni aspri, la Nato ha forse fatto passi in avanti maggiori rispetto all'Ue nel tentativo di mantenere aperto il rapporto di collaborazione con il Cremlino, attraverso il cosiddetto Nato-Russia Council.

Nato-Russia Council

Il Nrc è un organismo creato nel vertice Nato di Roma del 2002, basato sui principi e gli obiettivi del “*Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*” del 1997,

⁴² The Military Doctrine of the Russian Federation, 2014: <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads-001/2015/08/Russia-s-2014-Military-Doctrine.pdf>

⁴³ NATO, Warsaw Summit Communiqué, 9 luglio 2016: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁴⁴ Si vedano in tal senso i risultati di un'indagine condotta recentemente dal Chicago Council on Global Affairs e il Levada Centre di Mosca. US and Russia: Insecurity and mistrust shape mutual perceptions, 4 novembre 2016: <https://www.thechicagocouncil.org/publication/us-and-russia-insecurity-and-mistrust-shape-mutual-perceptions>

ed è un meccanismo concepito per favorire la consultazione, ma anche azioni e decisioni comuni tra le parti⁴⁵.

Dopo essere stato sospeso a causa della crisi in Ucraina, gli incontri a livello di ambasciatori del Consiglio sono ripresi nell'aprile del 2016 e hanno dimostrato la volontà reciproca di mantenere aperti i canali di comunicazione. Il fatto stesso che il Nrc si sia tenuto a margine del vertice di Varsavia è un fattore senza dubbio positivo. È evidente tuttavia che al momento Mosca preferisca utilizzare altri canali - a livello bilaterale e mini-laterale - per dialogare con i paesi occidentali, canali che evidentemente le consentono di massimizzare il proprio "peso" geopolitico. Tra questi, ricordiamo non solo il già citato "Quartetto di Normandia", ma anche il negoziato di Ginevra sul programma nucleare iraniano o il Quartetto medio-orientale di mediazione del conflitto israelo-palestinese. Allo stesso modo, negli ultimi due anni, anche negli stessi paesi Nato si è fatta strada l'idea che, vista l'impasse nel trovare un accordo sulla architettura di sicurezza europea post-guerra fredda, l'efficacia del Nrc come strumento di dialogo con Mosca sia stata inferiore rispetto ai risultati raggiunti all'interno di questi formati bilaterali o mini-laterali. Al momento il Nrc è quindi una struttura sostanzialmente dormiente o, quantomeno, fortemente sottoutilizzata rispetto alle sue potenzialità e appare difficile prevedere un rafforzamento del suo ruolo nel breve periodo.

La domanda da porsi è quindi come sia possibile rivitalizzare questa struttura che, per quanto indebolita, continua a rappresentare la più credibile – se non unica - opzione per intavolare un dialogo formale e strutturato dell'intera comunità occidentale con la Russia. Un modo per rendere questo format più efficace potrebbe essere per esempio quello di "togliere dal tavolo" dell'Nrc i *task* che sono palesemente impossibili da risolvere⁴⁶ per il momento, come ad esempio la risoluzione delle fratture ideologiche e paradigmatiche fra Russia e Occidente ma anche le discussioni sull'Ucraina, dove molto più efficace risulta invece l'azione del Quartetto di Normandia. Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di affidargli la promozione e la gestione politica di misure di "*confidence-building*" nei paesi di frontiera, come ad esempio la stesura di regole condivise sulle esercitazioni militari, anche se questo rischia di collidere con le responsabilità appannaggio dell'Osce (formato che la Russia predilige di gran lunga rispetto alla Nato). Quello che è certo è che non è necessario creare altri format e strutture, ma piuttosto rinvigorire quelle esistenti.

Effetto Trump?

Appare difficile che la politica dell'Ue sull'Ucraina possa essere influenzata nel breve periodo dalla nuova amministrazione Trump. Nonostante si sia parlato molto delle affinità tra Trump e Putin, non si può dimenticare che la politica estera Usa verso la Russia sarà una sintesi delle volontà di tre attori: il Presidente, il suo team di politica estera e il Congresso. Al momento si possono solo ipotizzare due scenari in merito all'approccio di Trump. Il primo è quello di un nuovo "reset" nelle relazioni con Mosca, in cui pur di raggiungere un accordo con la Russia in Siria, gli Usa potrebbero concedere mano libera a Putin in Ucraina. Questo scenario appare difficile, visto che i Repubblicani al Congresso hanno fortemente sostenuto le sanzioni contro la Russia e che la comunità ucraina negli Usa è abbastanza potente per fare pressioni sui membri del Congresso, per evitare che ci siano improvvisi cambiamenti di direzione. Il secondo è che, come accaduto con altri Presidenti Repubblicani che hanno cercato un riavvicinamento con Putin, la "luna di miele" presto svanisca e si passi ad una fase di confronto più pragmatico, basato sulla cooperazione in settori

⁴⁵ NATO, NATO-Russia Council: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm

⁴⁶ K. Liik e M. Maigre, NATO-Russia dialogue and the future of the NATO Russia Council, European Council on Foreign Relations, Commentary 5 luglio 2016:
http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_russia_dialogue_and_the_future_of_the_nato_russia_council

molto specifici. In entrambi gli scenari, gli incentivi per Putin per dare attuazione alle clausole degli accordi di Minsk appaiono comunque ridotti e c'è il rischio che il Donbass si trasformi in un nuovo "conflitto congelato" nello spazio post-sovietico.

Per quanto riguarda invece la Nato, l'elezione di Trump potrebbe produrre il rischio di sempre maggiori divisioni all'interno dell'Alleanza. Se infatti il Presidente Usa dovesse davvero dare vita ad una politica di "*disengagement*" dalle questioni europee, questo entrerebbe in contraddizione con le già citate scelte di maggiore impegno che gli Usa hanno preso verso i paesi dell'Europa centro-orientale. Tuttavia, c'è una contraddizione di fondo tra lo slogan "*make America great again*" e le promesse fatte in campagna elettorale di rafforzare le Forze Armate⁴⁷ e l'isolazionismo. Non si capisce inoltre come si possa "sconfiggere l'Isis in trenta giorni"⁴⁸, senza schierare sul terreno delle truppe. Più che isolazionista, Trump è un "nativista", un Presidente la cui politica estera sarà funzionale al raggiungimento degli obiettivi di politica interna. È probabile quindi che il Presidente si disimpegnerà da alcune regioni, ma sarà più interventista in altre.

Paradossalmente, uno scenario di *disengagement* Usa dall'Europa potrebbe avere delle ricadute positive per l'Ue. Da un lato potrebbe fornire un ulteriore stimolo ad accelerare il processo di integrazione europea in materia di sicurezza e difesa. Dall'altro, potrebbe spingere alcuni paesi dell'Est che si sono mostrati scettici a questa prospettiva ad un maggiore allineamento all'Ue piuttosto che alla Nato. Ad ogni modo, il paventato disimpegno di Trump non deve indurre a reazioni allarmate in Europa. Ad un'analisi più attenta ci si rende infatti conto che l'impegno Usa in Europa centro-orientale era già diminuito nel corso degli ultimi anni e che quello che serve davvero è un cambio di passo nella politica europea di sicurezza e difesa comune (Psdc).

Infine, è evidente che il disimpegno Usa e un potenziale riavvicinamento con Mosca - per esempio nella lotta comune al terrorismo internazionale - potrebbe avere delle ricadute negative sulle aspirazioni euro-atlantiche dei paesi del "vicinato comune", in particolare Georgia e Ucraina. Sia per Tbilisi che per Kiev una *membership* piena in Ue e Nato sembra al momento da escludersi, anche se questo non porterà ad una riduzione del supporto di Ue e Nato al processo di riforma interno a questi paesi. L'approccio dovrà essere graduale e ci vorrà equilibrio da parte di tutti. Del resto, passi in avanti sono stati fatti, in particolare in Georgia, dove è entrato in vigore il *Deep Comprehensive Free Trade Agreement* (Dcfta) con l'Ue, mentre importanti progressi si sono registrati sul piano della liberalizzazione dei visti. A livello Nato, la Georgia ha fatto poi importanti progressi nel processo di implementazione del *Nato Substantial Package*⁴⁹: Tbilisi ha inoltre ribadito la sua prudente (e realistica) convinzione che l'Alleanza Atlantica non debba essere considerata uno strumento per risolvere le dispute territoriali, ma piuttosto un fattore di sicurezza per la regione.

Conclusioni – Serve pazienza strategica

Nonostante l'evidente deterioramento delle relazioni tra la Russia e la comunità euro-atlantica degli ultimi anni, non sembra appropriato parlare di una nuova "guerra fredda". Certo, le vecchie-nuove incomprensioni rimangono ed appaiono lungi dall'essere risolte, ma anche i formati di

⁴⁷ Transcript of Donald Trump's speech on national security in Philadelphia, The Hill, 7 settembre 2016: <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/campaign/294817-transcript-of-donald-trumps-speech-on-national-security-in>

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ NATO, Substantial NATO-Georgia Package (SNGP), giugno 2016: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_06/20160614_1606-georgia-sngp-factsheet-en.pdf

cooperazione e di dialogo restano in piedi. Inoltre, Russia e Occidente continuano ad avere interessi comuni, ad esempio in Siria dove da ambo le parti vi è un interesse comune nel combattere il sedicente Stato islamico, anche se permangono divergenze (per non dire una vera e propria competizione strategica) sul futuro assetto politico-istituzionale del Paese e in particolare sul futuro di Assad. Per non parlare poi degli importanti passi fatti sul fronte del programma nucleare iraniano, dossier sul quale, nonostante la guerra nel Donbass, sono stati raggiunti degli accordi importanti esclusivamente grazie ad un'azione diplomatica coordinata tra Usa, Ue e Russia.

Quello che serve al momento, dunque, è senza dubbio preservare gli interessi comuni e mantenere un buon senso di pragmatismo. Bisogna riconoscere le profonde differenze tra Russia e Occidente ma dialogare sui quei pochi punti di accordo, quanto meno per pacificare alcune aree del globo, la cui instabilità può avere degli effetti deleteri per gli equilibri politico-sociali europei (si pensi ad esempio ai flussi migratori provenienti dalla Siria). Nel momento in cui le condizioni politiche lo consentiranno, sarà ovviamente necessario affrontare una riflessione più ampia sul futuro delle relazioni tra Mosca e Occidente. Occorre quindi esercitare una "pazienza strategica" sia da parte dell'Ue sia da parte Nato. Un atteggiamento troppo accomodante verso Putin potrebbe avere effetti molto negativi sia per l'Ue, sia per la Nato, all'interno della quale rischia di emergere un forte rischio di progressiva "regionalizzazione" dell'Alleanza, con posizioni divergenti tra i paesi maggiormente interessati al "fianco Est" e quelli più concentrati sul "fianco Sud": approccio che gli ultimi eventi di Varsavia hanno fortunatamente scongiurato, ma che potrebbe ricomparire in caso di ulteriore aggravamento nella percezione della minaccia russa da parte dei membri orientali dell'Alleanza.

Ad oggi è del tutto irrealistico pensare che la politica estera di Putin potrà cambiare verso, per due ordini di ragioni:

- la Russia sa che avere una politica aggressiva in questo momento ha i suoi vantaggi;
- la situazione interna instabile spinge Putin a cercare successi sul piano esterno, per mantenere la coesione sociale e proiettare i problemi domestici su nemici esterni.

Pertanto è probabile che nel breve periodo si profili un confronto meno aggressivo rispetto agli ultimi anni, con le parti impegnate a evitare pericolose escalation di violenza, in particolare nel Donbass, ma con speranze minime di risolvere le fratture gravi che minano i rapporti reciproci. Nel lungo termine, considerata la comunanza di interessi strategici, è invece possibile che si torni ad un rapporto più pragmatico, con un conflitto latente che prosegue e che non riduce l'aura di sfiducia reciproca, ma con gli attori sempre più disposti a rafforzare il dialogo in forme magari sempre più istituzionalizzate.

Quale strategia Nato per il “fianco sud”?

*di A. Marrone**

L’impegno recente della Nato nella regione del Mediterraneo presenta luci ed ombre, a causa dei diversi approcci dei Paesi europei e del progressivo disimpegno americano dalla regione. Lo scenario più probabile per il 2017 vedrà la presidenza Trump cercare un accordo con la Russia di Putin, e starà agli alleati del Vecchio Continente giocare un ruolo attivo per avere voce in capitolo oppure subirne gli effetti sulla sicurezza dell’Europa.

1. Nato e Mediterraneo: luci e ombre

Negli ultimi anni l’Italia⁵⁰ e altri Paesi membri della Nato che si affacciano sul Mediterraneo si sono sforzati di porre il cosiddetto “fianco sud” maggiormente al centro dell’agenda dell’Alleanza, per ottenere un maggiore impegno di tutti gli alleati nel contribuire alla sicurezza e stabilità dell’area. Uno sforzo che ha ottenuto importanti risultati politici nel Vertice di Varsavia⁵¹. Tuttavia, il vicinato meridionale della Nato non è diventato oggetto di una strategia condivisa, coerente ed efficace, che possa aiutare a gestire le crisi, ridurre la conflittualità ed instabilità che sono fortemente aumentate dal 2011 in poi. Tre sono i motivi principali per la mancanza di una strategia Nato per il “fianco sud”. Il primo è che gli Stati Uniti, durante gli otto anni dell’amministrazione Obama, hanno cercato di ridurre al minimo il proprio impegno militare in Medio Oriente e Nord Africa, nonché in Asia Centrale, non ponendosi più come leader di interventi militari “fuori area” come successo nei Balcani occidentali negli anni ’90 ed in Afghanistan fino al 2011. Il secondo motivo è che l’annessione illegale da parte russa della Crimea nel 2014, la persistente crisi in Ucraina, ed il deterioramento dei rapporti tra Nato e Federazione Russa hanno concentrato fortemente l’attenzione alleata sul “fianco est”, dal Baltico al Mar Nero. Il terzo motivo è che i principali Paesi membri dell’Alleanza hanno avuto e in parte hanno tuttora differenti approcci nazionali alla regione del Mediterraneo: basti pensare alla distanza tra Italia e Francia per quanto riguarda la Libia, o tra la Turchia e altri Stati membri rispetto alla Siria. Ciò rende ovviamente complesso elaborare una strategia comune in ambito Nato.

Nonostante i suddetti motivi, rimane importante e necessario ragionare su una possibile strategia Nato per il “fianco sud”. La ragione sta nel fatto che crisi e minacce originate nel vicinato meridionale dell’Europa hanno un impatto negativo e diretto sulla sicurezza euro-atlantica: attacchi nelle città europee organizzati o ispirati dal terrorismo internazionale di matrice islamica, e rischio per la vita dei connazionali all’estero; massicci e incontrollati flussi migratori che mettono sotto pressione destabilizzante le società del Vecchio Continente; conflitti e instabilità che danneggiano le forniture energetiche e gli scambi commerciali nella regione del Mediterraneo⁵². Nessuno di

* Alessandro Marrone è Responsabile di Ricerca del gruppo Sicurezza e Difesa dell’Istituto Affari Internazionali.

⁵⁰ Si veda ad esempio l’incontro del Gruppo speciale sul Mediterraneo e Medio Oriente dell’Assemblea parlamentare Nato tenutosi a Roma il 27-28 ottobre 2016 su iniziativa della Delegazione italiana: <http://webtv.camera.it/evento/10173>

⁵¹ Si veda al riguardo il Comunicato finale del Vertice del 9 luglio 2016: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁵² Per un’analisi dell’importanza della sicurezza del Mediterraneo per l’Italia, anche in relazione alla crisi migratoria, alle forniture energetiche ed agli scambi commerciali, si veda, tra gli altri: Alessandro Marrone e Michele Nones (eds),

questi elementi è di natura prettamente militare, ma tutti hanno una dimensione politica ed una dimensione militare. La Nato, in quanto organizzazione politico-militare nata e tenuta in vita per proteggere la sicurezza dei Paesi che ne fanno parte, può e deve contribuire ad affrontare le minacce alla sicurezza euro-atlantica che contano nell'attuale quadro internazionale, ovviamente diverso da quello della Guerra Fredda. Non a caso, ormai da un quarto di secolo l'Alleanza è impegnata nella stabilizzazione del vicinato dei Paesi membri, ad esempio con le missioni passate e tuttora in corso nei Balcani occidentali⁵³, e da oltre quindici anni partecipa alla lotta contro il terrorismo islamista internazionale in Afghanistan⁵⁴. Il Concetto Strategico⁵⁵ tuttora in vigore, approvato dai capi di Stato e di Governo alleati nel 2010, stabilisce tre compiti fondamentali – *core tasks* – per la Nato: difesa collettiva; gestione delle crisi; sicurezza cooperativa, che a sua volta ricomprende l'allargamento a nuovi membri, i partenariati con Stati terzi e organizzazioni internazionali, controllo degli armamenti, non proliferazione e disarmo.

Visto da una prospettiva italiana, il perseguimento dei suddetti tre *core tasks* nel “fianco sud” ha ottenuto risultati in chiaroscuro. Da un lato, sono stati certamente positivi l'allargamento della Nato prima alla Spagna e poi ai Balcani, la stabilizzazione della ex Jugoslavia dopo lo scoppio delle guerre civili degli anni '90, l'ancoraggio occidentale fornito alla Turchia sempre in bilico tra partiti islamisti e giunte militari, i partenariati bilaterali con i Paesi della sponda sud ed il dialogo multilaterale in formati come il *Mediterranean Dialogue*⁵⁶ e l'*Istanbul Cooperation Initiative*⁵⁷. Così sono positive, più di recente, le attività di addestramento delle forze armate irachene che combattono lo Stato Islamico iniziate nel 2014; il lancio nel 2016 dell'operazione navale *Sea Guardian*⁵⁸ per la sicurezza marittima nel Mediterraneo, anche a sostegno della missione Ue EUNAVFOR MED Sofia per il contrasto al traffico di migranti; il sostegno politico-militare a Tunisia e Giordania quanto a formazione e consolidamento delle rispettive forze armate e di sicurezza (*Defence Capacity Building*). Tra le ombre dell'impegno alleato nel Mediterraneo rientra di certo l'intervento militare del 2011 in Libia, che ha contribuito al rovesciamento del regime di Gheddafi da parte dei ribelli libici senza poi accompagnare la transizione verso una riconciliazione nazionale, che evitasse al Paese di precipitare nella situazione di semi-anarchia in cui versa attualmente. Occorre tuttavia ricordare che l'intervento del 2011 nacque al di fuori del quadro Nato, con l'operazione *Odyssey Dawn* avviata dalla Francia con il sostegno di Regno Unito e Stati Uniti, e che la successiva “multilateralizzazione” delle operazioni in ambito alleato con la missione *Unified*

La sicurezza nel Mediterraneo e l'Italia, Quaderni IAI, Roma: Nuova Cultura, 2015.
<http://www.iai.it/publicazioni/la-sicurezza-nel-mediterraneo-e-litalia>

⁵³ La missione Nato in Kosovo (KFOR) conta a dicembre 2016 su circa 4.300 truppe, di 31 Paesi, ed è comandata dall'Italia che vi contribuisce con 550 uomini.

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_12/20161207_2016-12-KFOR-Placemat.pdf

⁵⁴ La missione Nato in Afghanistan Resolute Support, che dal 2015 ha succeduto alla precedente ISAF, a dicembre 2016 conta su circa 13.300 soldati, di 39 Paesi, e l'Italia è il secondo contributore dopo gli stati uniti con un contingente di circa 1.000 unità ed il comando del quadrante occidentale:

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_12/20161207_2016-12-KFOR-Placemat.pdf

⁵⁵ Il Concetto Strategico è il più importante documento di indirizzo della Nato, secondo solo al Trattato di Washington del 1949 che ha istituito l'Alleanza. Il testo del Concetto Strategico in vigore è disponibile al seguente link:
http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

⁵⁶ Fanno parte del *Mediterranean Dialogue* i 28 Paesi membri della Nato e Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia.

⁵⁷ Fanno parte dell'*Istanbul Cooperation Initiative* i 28 Paesi membri della Nato e Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar.

⁵⁸ Maggiori dettagli sul mandato dell'operazione sono disponibili a questo link:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm

*Protector*⁵⁹ è servito all'Italia per avere un posto al tavolo decisionale collettivo in cui bilanciare le posizioni francesi – ad esempio nella scelta degli obiettivi da bombardare. Nel complesso, fermi restando gli elementi positivi e negativi dell'impegno Nato nella regione del Mediterraneo, si può affermare che l'Alleanza non è riuscita a costruire una posizione comune sul “che fare” nel “fianco sud”, come invece ha fatto, seppur a fatica, riguardo al “fianco est” ricorrendo al doppio binario di deterrenza e dialogo verso la Russia – attingendo così all'esperienza maturata durante la Guerra Fredda.

2. Lo scenario per il 2017: Trump, Putin, e i quattro capponi di Renzo

Le minacce alla sicurezza euro-atlantica provenienti dal “fianco sud” difficilmente scemeranno da sole. Quanto alle principali aree di crisi, la situazione caotica in Libia non dà segni di miglioramento nonostante la cacciata dello Stato Islamico da Sirte, con diverse fazioni che si contendono il potere a Tripoli⁶⁰; in Siria il rafforzarsi della coalizione russo-sciita che sostiene Assad, vittoriosa ad Aleppo, non significa certo la fine della guerra civile; in Iraq i successi militari conseguiti nel 2016, a Falluja e non solo, restano fragili e reversibili in assenza di un serio processo di riconciliazione nazionale tra sciiti, sunniti e curdi. In questo contesto, dopo tre anni di sempre più frequenti sbarchi di migranti sulle coste italiane⁶¹, il 2017 non si prevede certo facile quanto a crisi migratoria. Il terrorismo internazionale di matrice islamica, dopo la scia di attentati in Europa degli ultimi 24 mesi, resta un rischio difficile da quantificare ma non certo da sottovalutare.

A fronte di queste minacce legate al “fianco sud”, i tre motivi che hanno impedito finora alla Nato di sviluppare una strategia coerente ed efficace per la regione del Mediterraneo potrebbero cambiare – nel bene e nel male – aprendo la strada a diversi scenari nel 2017.

In primo luogo, il neo presidente Donald Trump, per quanto risulti ancora incerto il suo approccio alla politica estera e di difesa, ed in particolare al Nord Africa e Medio Oriente, è probabile metta in pratica due significativi cambiamenti di rotta alla posizione degli Stati Uniti. Da un lato, rafforzerà verosimilmente la tendenza già emersa con Obama a non impegnarsi militarmente in teatri di crisi che non costituiscano una minaccia diretta alla sicurezza nazionale americana, lasciando quindi che siano altri ad occuparsene⁶² – inclusa la Russia o le potenze regionali, se gli alleati europei non fossero in grado di colmare il vuoto di leadership statunitense. Dall'altro, è molto probabile che Trump cercherà degli accordi bilaterali con la Russia e con altri Stati chiave per garantire gli immediati interessi americani, bypassando istituzioni internazionali e alleanze multilaterali che non sono giudicate in grado di perseguire rapidamente, efficacemente, e con il minimo investimento possibile, i suddetti interessi nazionali⁶³. Nella regione del

⁵⁹ L'operazione Unified Protector si è svolta dal 31 marzo al 31 ottobre 2011, vi hanno partecipato circa 260 assetti aerei, 21 navali, con l'impiego di circa 8.000 militari da parte di 14 Paesi Nato e 3 stati partner. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

⁶⁰ Pietro Batacchi, “Sirte liberata, ma Tripoli sprofonda nel caos”, in *Rivista Italiana Difesa*, 7 dicembre 2016 http://www.portaledifesa.it/index~phppag_3_id_1614.html

⁶¹ Secondo i dati del Ministero dell'Interno, i migranti sbarcati in Italia sono stati 163.368 nel 2014, 144.205 nel 2015, e 173.017 al 30 novembre 2016. http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30_novembre.pdf. Nel 2010 erano stati 4.406.

⁶² Per un'analisi dei possibili elementi della presidenza Trump si vedano Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori, “Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato”, Documenti IAI, novembre 2016 <http://www.iai.it/it/publicazioni/le-sfide-della-nato-e-il-ruolo-dellitalia>

⁶³ Marta Dassù, “Trump, il deal russo e l'Europa”, in *Aspenia Online*, 14 dicembre 2016, <http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/trump-il-deal-russo-e-leuropa>

Mediterraneo una politica di accordi bilaterali con gli Stati più forti non è detto che funzioni, né che riduca l'instabilità e conflittualità, visto che tali Stati, inclusi gli alleati di Washington, sono in conflitto tra loro a geometria variabile – basti pensare alla contrapposizione tra Turchia e Arabia Saudita nel teatro siriano. Di certo, un approccio del genere diminuirà l'investimento politico e militare statunitense nella Nato, e quindi la credibilità ed efficacia dell'Alleanza stessa che al momento vede le proprie capacità militari fornite per due terzi dagli Stati Uniti.

Al tempo stesso, la variabile Trump promette di interagire fortemente con il secondo motivo che ha concentrato la Nato sul fianco orientale piuttosto che su quello meridionale, ovvero la posizione aggressiva della Russia. Trump ha espresso l'intenzione di trovare un accordo con Putin, e la nomina a Segretario di Stato dell'amministratore delegato della ExxonMobile Rex Tillerson, che nella sua carriera ha concluso accordi commerciali anche con i vertici delle imprese di Stato russe, conferma questa rotta. Il perseguimento di un accordo potrebbe vedere di fatto il riconoscimento della zona di influenza russa nello spazio ex sovietico, per lo meno in Crimea e Ucraina orientale, l'abbassamento delle tensioni dal Baltico al Mar Nero con conseguente alleggerimento o revoca delle sanzioni economiche statunitensi, e la cooperazione russo-americana nella lotta al terrorismo islamico in Medio Oriente e Nord Africa. Un tale esito metterebbe sotto pressione gli alleati europei della Nato, che dovrebbero rivedere le posizioni verso il vicinato orientale, dall'Ucraina alla Georgia e Moldavia, e ovviamente le sanzioni rispetto alla Russia, rischiando di subire un accordo che non tiene in considerazione i loro interessi. Al tempo stesso, una stabilizzazione del fianco orientale della Nato, dal punto di vista sia militare che politico ed economico con conseguente revoca delle sanzioni Ue, permetterebbe agli alleati europei di concentrare più risorse politiche, diplomatiche e militari alle minacce provenienti dal fianco sud, se solo concordassero di farlo insieme.

Qui emerge con forza il terzo motivo che ha impedito finora un approccio coeso ed efficace dei Paesi Nato al fianco sud, ovvero la divergenza di politiche nazionali rispetto alla regione del Mediterraneo. Il progressivo disimpegno politico-militare dell'amministrazione Obama dal Nord Africa e Medio Oriente ha lasciato un vuoto politico che alcuni Paesi europei, in primis Francia e Gran Bretagna, hanno cercato di riempire seguendo un'agenda prettamente nazionale – al massimo con intese bilaterali, come nel caso franco-britannico sulla Libia. Come i quattro capponi di Renzo nei Promessi Sposi, di fronte alla portata delle sfide e dei cambiamenti innescati dalle “primavere arabe” del 2011, inclusa la recrudescenza dello scontro tra sunniti e sciiti, il crollo delle dittature laiche moderate e l'avanzata dell'estremismo islamico, i principali Paesi europei hanno preso posizioni contrastanti tra loro piuttosto che fare fronte comune per reggere l'urto della crisi. Emblematico il caso libico, che fino a marzo 2011 vedeva Francia e Gran Bretagna lanciate verso l'intervento militare per il cambio di regime, l'Italia contraria e la Germania che si astiene in Consiglio di Sicurezza dell'Onu. La drammatizzazione della crisi migratoria causata anche dai conflitti scoppiati nel mondo arabo, con circa 2,6 milioni di immigrati entrati nell'Ue in 24 mesi⁶⁴, dal 2014 ha posto di nuovo i capponi europei di fronte alla scelta se gestire insieme l'emergenza o cercare di scaricare il peso dei migranti sulle spalle del vicino, ed è noto quanto gli Stati Ue abbiano faticato e tuttora faticano a trovare un approccio comune. Al riguardo, il 2017 presenta diversi scenari, con le elezioni presidenziali in Francia e politiche in Germania – e forse anche in Italia – e l'avanzata di partiti e movimenti che insistono su soluzioni nazionali piuttosto che europee alle attuali minacce per la sicurezza dell'Europa. Tuttavia, a differenza del 2016, i leader europei –

⁶⁴ Per la precisione, circa 1,6 milioni nel 2014 (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) e oltre 1 milione nel 2015 (<http://www.bbc.com/news/world-europe-35158769>)

attuali o futuri – non troveranno come controparte a Washington un’amministrazione democratica che cercherà, seppur con un modesto investimento politico-diplomatico-militare, di creare un *consensus* euro-atlantico su un approccio comune alle crisi nella regione del Mediterraneo. Piuttosto, troveranno un’amministrazione repubblicana intenta a perseguire un accordo con Mosca che non darà grande importanza agli interessi dei Paesi europei, in Siria come in Libia o altri punti del quadrante mediterraneo.

In conclusione, lo scenario più probabile per il 2017 vede una continuazione della conflittualità e instabilità nel vicinato meridionale della Nato, un’amministrazione americana che investirà meno del passato nell’Alleanza atlantica e maggiormente in un accordo con la Russia per stabilizzare il “fianco est”, ed un’Europa alle prese con elezioni nei principali Paesi Ue e la possibile affermazione di posizioni nazionaliste ed anti-europee.

Da un punto di vista italiano, ed europeo, è importante innanzitutto comprendere il possibile cambiamento portato dalla presidenza Trump nei rapporti Nato-Russia, e cercare di contribuire attivamente alla formulazione di un nuovo accordo transatlantico e pan-europeo sulla sicurezza dell’Europa. Un accordo che non sia solo un patto Trump-Putin subito dagli europei, ma qualcosa di più articolato nel quale gli interessi e valori dei Paesi del Vecchio Continente siano tenuti in debita considerazione, portando ad una nuova architettura di sicurezza regionale che stabilizzi opportunamente il fianco orientale della Nato ed abbia un impatto positivo anche su quello meridionale – essendo i due strettamente legati dai interessi russi, americani ed europei in entrambi i quadranti. In particolare, per il “fianco sud”, è necessario innanzitutto che i Paesi Europei membri dell’Alleanza risolvano i nodi politici che li dividono, in primo luogo sull’approccio allo scacchiere libico, per poi proporsi come interlocutore credibile agli occhi di un’amministrazione Trump che potrebbe essere ben disposta a stringere un accordo con gli alleati europei per stabilizzare Nord Africa e Medio Oriente in funzione di contrasto al terrorismo islamico. Rimane l’esigenza per l’Italia di svolgere una politica estera e di difesa propositiva, realista e credibile sia a livello bilaterale che a livello multilaterale, in ambito Nato ed Ue così come nel G7 – sotto presidenza italiana nel 2017 – e all’ONU, con il seggio per Roma al Consiglio di Sicurezza per un anno.

Calendario eventi del prossimo trimestre

Gennaio

- *12, Germania: elezione Presidente della Repubblica*
- *16, Bruxelles: Consiglio Affari Esteri*
- *20, Usa: insediamento Presidenza*
- *22, Francia: primarie Partito Socialista*
- *29, Bruxelles: Eurogruppo*

Febbraio

- *3, Malta: Consiglio Europeo informale*
- *6, Bruxelles: Consiglio Affari Esteri*
- *7: 25° anniversario firma Trattato di Maastricht*
- *20, Bruxelles: Eurogruppo*

Marzo

- *6, Bruxelles: Consiglio Affari Esteri*
- *9-10, Bruxelles: Consiglio Europeo*
- *15, Paesi Bassi: elezioni politiche*
- *25, Roma: 60° anniversario firma Trattato di Roma (Consiglio europeo straordinario)*
- *Entro marzo: Brexit - avvio della procedura d'uscita del Regno Unito dall'UE*

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, 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 allargato

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 AFFARI INTERNAZIONALI

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

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