

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Focus Euroatlantico

giugno-settembre 2021

n. XVIII

Focus



# DOCUMENTI

IAI

## FOCUS EUROATLANTICO

giugno – ottobre 2021

*a cura dell'Istituto Affari Internazionali*

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare



## Sommario

*Il terzo Focus Euro-Atlantico del 2021 si apre come di consueto con un'analisi dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici e tabelle). Il collasso del governo afgano e la ripresa del potere dei talebani a Kabul hanno creato sconcerto internazionale e attirato feroci critiche sulla decisione del Presidente Biden di ritirare le truppe. Gli europei, che non hanno potuto far altro che assecondare le scelte di Washington, hanno espresso preoccupazione riguardo al futuro dell'Afghanistan, ma anche per il rischio di nuove ondate di rifugiati. L'accordo AUKUS sulla vendita di sottomarini USA all'Australia ha fatto infuriare la Francia. L'estate di Biden è stata complicata anche dal peggioramento del contagio da covid-19 negli USA, dove c'è maggiore resistenza alla vaccinazione di quanto ci sia in Europa. Prima dell'estate la visita di Biden in Europa aveva portato a un riavvicinamento transatlantico sulla Cina e a un accordo con la Germania sul controverso gasdotto Nord Stream II. Nonostante le persistenti difficoltà nelle relazioni di USA ed Europa con la Russia, i tre continuano a lavorare alla riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran. Sul fronte commerciale c'è stato un allentamento delle tensioni transatlantiche, non così su quello fiscale. USA e Italia lavorano al successo della conferenza sul clima di Glasgow.*

*Nel primo approfondimento Andrea Dessì, Responsabile di Ricerca nel Programma Mediterraneo, Medio Oriente e Africa dello LAI, fa un'analisi delle implicazioni del **ritiro dall'Afghanistan**. Dessì ricorda come l'attenzione internazionale al momento riguardi l'incombente crisi umanitaria, lo stato dei diritti umani, la sicurezza degli sfollati e il potenziale di una recrudescenza terroristica. Mentre USA e UE hanno promesso aiuti umanitari alla popolazione e imposto sanzioni contro i talebani, i paesi limitrofi (Cina, India, Iran, Pakistan e Russia) hanno adottato un approccio più pragmatico. Dessì conclude che USA e UE rischiano di vedersi esclusi dalla gestione della situazione.*

*Il secondo approfondimento è dedicato all'**Iraq post-ISIS**. Flavia Fusco, Ricercatrice del Programma Mediterraneo, Medio Oriente e Africa dello LAI, ricorda come, alla vigilia delle elezioni anticipate di ottobre e a quasi vent'anni dall'invasione USA, l'Iraq è lontano dall'aver creato un apparato statale efficiente e un'economia resiliente e promosso un'autentica riconciliazione nazionale. I tentativi di riforma del Primo Ministro al-Kadhimi, sospinto da grandi movimenti di protesta popolare, sono stati frustrati dall'immobilismo di un sistema politico in cui la spartizione di cariche e risorse su base etnico-settaria è istituzionalizzata. Al-Kadhimi ha avuto maggiore successo nel ricercare un equilibrio tra USA e Iran, i paesi che esercitano maggiore influenza su Baghdad, e nel fare dell'Iraq un promotore del dialogo intra-regionale.*

*Nel terzo approfondimento Ettore Greco, Coordinatore del Programma Multilateralismo e Governance Globale dello LAI, fa il punto sullo stato del **regime internazionale di non-proliferazione**. Greco ammonisce che le divergenze tra i paesi nucleari e quelli non nucleari complicano il raggiungimento di un accordo in seno alla Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP), uno dei pilastri del sistema di sicurezza internazionale,*

*in programma a inizio 2022. La Conferenza dovrà anche fare i conti con l'entrata in vigore del Trattato per il Bando Totale delle Armi Nucleari, che alcuni temono possa indebolire il regime TNP. Rimangono inoltre aperti i dossier del riarmo nucleare della Corea del Nord e del programma nucleare dell'Iran, su cui non si è registrato alcun progresso significativo.*

## Executive summary

*The third issue of the 2021 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs and tables in the appendix). The collapse of the internationally-backed Afghan government and the fall of Kabul to the Taliban have stirred international alarm and provoked massive criticism of President Biden's decision to withdraw US troops. The Europeans, who could only go along with the US decision, are now worried about massive flows of refugees from Afghanistan. The AUKUS submarine deal between Australia, the UK and the US has been met with fury in France. The summer has brought bad news to Biden also from other fronts. Covid-19 infections and casualties are again on the rise in the US, where resistance to vaccination is much stronger than in Europe. Before the summer, Biden's visit to Europe had led to greater transatlantic proximity on China, as well as to a US-German agreement on the controversial Nord Stream II gas pipeline. While the US' and Europe's relations with Russia continue to be fraught with problems, the three have kept cooperating on the reactivation of the Iran nuclear agreement. The US and the EU have eased tensions on trade, but not on tax issues. The US and Italy are working to make a success out of the Glasgow conference on climate.*

*In the first essay, Andrea Dessì, Senior Fellow in LAI's Mediterranean, Middle East and Africa Programme, assesses the **implication of the US withdrawal from Afghanistan**. Dessì notices that mounting concern is presently being directed at the brewing humanitarian crisis in the country, as well as human rights, the status of evacuees and the potential for a resurgence of terrorism. While the EU and US have prioritised sanctions and emergency aid, Afghanistan's neighbours – Turkey, Qatar, Russia, China, Iran and Pakistan – are pursuing a more pragmatic approach. Dessì concludes that if the US and Europe risk being excluded from the management of the situation in Afghanistan.*

*The second essay is dedicated to **post-ISIS Iraq**. Flavia Fusco, Junior Researcher with LAI's Mediterranean, Middle East and Africa Programme, writes that, a month before snap parliamentary elections and almost twenty years after the US invasion, Iraq remains steeped in an apparently never-ending transition process: the state remains largely dysfunctional, the economy vulnerable and national reconciliation unachieved. Prime Minister al-Kadhimi's attempts at reforms, spurred by popular protests, have stalled in the face of the institutionalised system for sharing power and resources along ethno-sectarian lines. Al-Kadhimi has been more successful in finding a delicate balance between the US and Iran, the countries that exert the most influence on Baghdad, and in making Iraq a promoter of regional dialogue.*

*In the third essay, Ettore Greco, Head of LAI's Multilateralism and Global Governance Programme, takes stock of the state of the **international non-proliferation regime**. Greco warns that deep divisions between the nuclear weapons states and the non-nuclear weapons states complicate efforts to find an agreement during the next Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in early 2022. The entry into force of the Nuclear Arms Ban Treaty is likely to further hamper the Conference's work, as some consider the ban treaty to be incompatible with the NPT. The unaddressed problem of North Korea's growing arsenal of*

*atomic bombs and the failure to reactivate the 2015 agreement that limits Iran's nuclear programme weigh heavily on the future of the non-proliferation regime.*



## Indice

Sommario .....	2
Executive summary .....	4
Indice .....	6
Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	7
Grafici e tabelle .....	20
Il ritiro degli USA dall’Afghanistan: origini e conseguenze.....	30
L’Iraq post-ISIS: sfide e prospettive della transizione post-conflitto	46
Il Trattato di Non-Proliferazione Nucleare: stato dell’arte e rischi di indebolimento .....	57
Agenda dei prossimi eventi internazionali .....	67



## Lo stato delle relazioni transatlantiche

Riccardo Alcaro\*

Le relazioni transatlantiche sono entrate in una fase di apprensione dopo che i **talebani** hanno **ripreso il controllo dell'Afghanistan** in concomitanza con il **ritiro completo** di tutte le **forze straniere**. Il ritiro è la conseguenza diretta della decisione del Presidente Joe Biden di rimpatriare le truppe americane, il che ha di fatto reso impossibile per i paesi europei mantenere oltre nel paese i contingenti ancora schierati nell'ambito della missione NATO *Resolute Support*. L'improvviso collasso delle forze di sicurezza afgane, il crollo del governo a Kabul (suggellato dalla fuga all'estero dell'ex Presidente Ashraf Ghani) e la prospettiva di una vittoria totale dei miliziani talebani ha destato sconcerto internazionale e provocato un'ondata di critiche all'Amministrazione Biden (una valutazione più approfondita della situazione è contenuta nell'approfondimento di Andrea Dessì in questo Focus).

### *I talebani riprendono il potere in Afghanistan*

Al di là dei meriti della decisione di ritirarsi – originariamente presa dall'Amministrazione Trump – le critiche si sono appuntate sui tempi troppo rapidi e sulla valutazione di intelligence, rivelatasi infondata, che il governo afgano avrebbe potuto resistere ai talebani. Alcuni paesi europei, tra cui la Germania e la stessa Italia, si sono lamentati dell'indisponibilità dell'Amministrazione USA di posticipare il termine per il ritiro completo in modo da facilitare le operazioni di evacuazione di tutto il personale militare e civile ancora presente in Afghanistan, nonché di verificare le richieste di visti da parte delle migliaia di **cittadini afgani potenzialmente a rischio di rappresaglia** da parte dei talebani perché impiegati dalla coalizione.

In effetti la sorprendente avanzata talebana ha costretto gli USA e alcuni paesi alleati ad accelerare e intensificare le **operazioni di evacuazione**, che hanno assunto **proporzioni ciclopiche**. Nella seconda metà di agosto gli USA e i loro alleati hanno portato fuori dal paese più di **centoventimila civili**, un'impresa logistica considerevole visto che è stata portata a termine in tempi rapidissimi. Le operazioni non sono state ostacolate dal nuovo governo dei talebani, ma sono state funestate da un **attentato** all'aeroporto di Kabul che ha ucciso circa **duecento persone**, tra cui anche dodici *marines* USA. L'attacco è stato rivendicato da **ISIS-K** o ISIS-Khorasan (il Khorasan è una regione dell'antico califfato arabo che comprende buona parte dell'Afghanistan centro-settentrionale), un gruppo che si ispira a ISIS e che da anni lotta coi talebani per

---

\* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI.

il controllo di alcune zone rurali del paese. Nonostante l'attentato, gli USA hanno **completato il ritiro** entro la data prevista del **31 agosto**.

Restano tuttavia nel paese alcune centinaia di cittadini americani (molti dei quali con doppia cittadinanza) e migliaia di afgani a rischio a causa dei loro legami con la coalizione. Su iniziativa di Francia e Regno Unito il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato una **risoluzione** in cui ha richiesto al governo dei talebani di consentire a chi ne abbia desiderio di lasciare l'Afghanistan. L'8 settembre l'aeroporto di Kabul è stato riaperto, e Stati Uniti e talebani continuano a usare il canale di comunicazione di Doha per discutere l'evacuazione dei cittadini USA e delle loro famiglie e di altre persone potenzialmente a rischio. L'accesso all'Afghanistan e soprattutto l'espatrio restano fortemente limitati, anche se i paesi limitrofi – Iran e Pakistan in particolare – già lamentano pressioni ai loro confini da parte di potenziali rifugiati.

Il **Presidente Biden** ha ammesso di aver sovrastimato la capacità delle forze afgane – che sulla carta contavano trecentomila unità, dotate di armamenti forniti dagli USA e i loro alleati – di resistere all'avanzata talebana senza il supporto degli americani. Ha però **difeso con determinazione** la decisione di ritirarsi. Biden ha ricordato come i termini del ritiro – che non imponevano ai talebani altra condizione se non quella di astenersi dall'attaccare le truppe USA e di impegnarsi a negare rifugio ad al-Qaeda o altri gruppi terroristi – siano stati sottoscritti dall'Amministrazione Trump nell'**accordo di Doha** nel maggio 2020. Biden ha sostenuto che la continua presenza militare in Afghanistan avrebbe infine portato alla ripresa degli attacchi contro le truppe USA, mettendo l'Amministrazione di fronte alla scelta se continuare a investire risorse militari e finanziarie in Afghanistan oppure lasciare il paese. Biden ha candidamente ammesso che un sostegno a tempo indeterminato a un governo afgano incapace di sostenersi autonomamente nonostante vent'anni di investimenti della comunità internazionale non rientri negli interessi vitali degli Stati Uniti. Il presidente ha anche negato che la trasformazione dell'Afghanistan in una democrazia stabile possa essere conseguita per mezzo di una persistente presenza militare USA nel paese. Per far fronte alle sfide del futuro come la lotta al covid, il contrasto al riscaldamento climatico e la competizione con la Cina e la Russia, ha detto il presidente, l'America deve ridimensionare la sua presenza militare in aree strategicamente secondarie come l'Asia meridionale.

*Biden non  
arretra sulla  
necessità del  
ritiro*

Nonostante la maggioranza dell'opinione pubblica USA approvasse il ritiro dall'Afghanistan, la repentina riconquista del paese da parte dei talebani, le immagini delle migliaia di afgani che affollavano l'aeroporto nella speranza di trovare rifugio all'estero, lo strazio dell'attentato di Kabul e più in generale la

diffusa percezione del clamoroso fallimento di una guerra ventennale hanno **intaccato la popolarità del presidente** (cfr. Grafici e tabelle in appendice a questa sezione). L'establishment di politica estera negli USA, tradizionalmente molto più interventista della popolazione, è stato quasi unanimemente critico, e alcuni hanno sottolineato come le modalità del ritiro abbiano creato **frizioni con gli alleati**, in particolare quelli europei.

Effettivamente gli sviluppi in Afghanistan hanno sollevato **allarme in Europa**. Alcuni, a cui ha dato voce l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell'UE **Josep Borrell** in un'editoriale sul *New York Times*, hanno interpretato l'incapacità degli europei di ottenere maggiore coordinamento sull'Afghanistan come un inequivocabile segnale della necessità di sviluppare una **capacità d'azione militare autonoma europea**. È improbabile tuttavia che molti governi avvertano questa urgenza. Dopotutto i paesi europei hanno partecipato alla missione in Afghanistan più per coerenza con l'orientamento atlantico della loro politica estera e di difesa che per contrastare il terrorismo o costruire un paese democratico in Asia meridionale. Lo stesso Borrell ha precisato che la relazione transatlantica resta centrale per l'Europa e che una maggiore autonomia militare UE servirebbe a rafforzare la partnership transatlantica più che a rendere l'Europa indipendente dall'America. Dopotutto, la stessa NATO aveva di fatto avallato la decisione di Biden di ritirarsi al vertice dell'Alleanza a giugno, nonostante un timido tentativo da parte di Italia e Regno Unito di sostenere una ridotta presenza militare nel paese.

*Gli europei  
temono nuove  
ondate migratorie*

In realtà, più che sui destini dell'Afghanistan, sull'inflessibilità USA circa i tempi del ritiro o l'assenza di un coordinamento interno alla NATO, le preoccupazioni degli europei si sono appuntate soprattutto sull'eventualità che l'Afghanistan diventi l'origine di **flussi di rifugiati e richiedenti asilo**. Il

Presidente francese Emmanuel Macron ha ventilato il rischio di nuove ondate di migrazioni irregolari che alimenterebbero il traffico di esseri umani e metterebbero a repentaglio l'incolumità dei migranti. Nonostante Macron sia stato criticato per aver apparentemente mostrato mancanza di sensibilità verso i civili afgani in fuga dai talebani, nessun paese europeo si è detto disposto ad accogliere rifugiati in numero significativo. Molti hanno tuttavia espresso l'impegno ad accettarne un numero ridotto, soprattutto tra coloro impiegati dalle loro truppe o dalle agenzie civili che operavano in Afghanistan. In occasione di un vertice del G20 convocato in via straordinaria dalla presidenza italiana, l'UE ha annunciato lo stanziamento di un miliardo di euro circa per sostenere gli sforzi umanitari delle istituzioni multilaterali presenti sul terreno e assistere i paesi limitrofi (Pakistan, Tagikistan e Uzbekistan, e forse anche Iran) nella gestione dei flussi migratori. Il Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan ha nel frattempo ammonito gli europei che **la Turchia non farà da 'guardiano' alle frontiere**

UE così come ha fatto nel 2016 in occasione della crisi dei rifugiati siriani (anche se tra i richiedenti asilo c'erano già allora numerosissimi afgani).

Mentre si consumava il complicato ritiro dall'Afghanistan un'altra questione è emersa improvvisamente a scuotere le relazioni transatlantiche, e specialmente quelle tra **Stati Uniti e Francia**, ovvero l'accordo **AUKUS**. Si tratta di un'intesa tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti (da cui l'acronimo AUKUS) per la fornitura all'Australia di sottomarini a propulsione nucleare americani e il rafforzamento della partnership di sicurezza nell'Indo-Pacifico fra le tre nazioni. AUKUS ha portato alla cancellazione d'imperio da parte del governo australiano di un preesistente contratto d'acquisto di dodici sottomarini di produzione francese.

La reazione del governo francese, che non è stato nemmeno informato preventivamente del nuovo piano, è stata furiosa. Denunciando AUKUS come una grave **violazione della fiducia**, la Francia ha temporaneamente richiamato in patria gli ambasciatori in Australia e negli Stati Uniti e spinto perché il primo incontro del Consiglio USA-UE Commercio e Tecnologia (cfr. sotto) fosse rimandato. Il governo francese, equiparando il comportamento di Biden a quello apertamente scettico delle alleanze del suo predecessore Donald Trump, ha affermato che incidenti come questo impongono la necessità di una maggiore autonomia militare europea. Tuttavia, nonostante i vertici delle istituzioni UE abbiano espresso parole di solidarietà alla Francia e la Commissione abbia indetto un Vertice sulla Difesa europea la prossima primavera, gli altri stati membri – comprese Germania e Italia – non si sono uniti alla disputa. Una telefonata di Biden a Macron, in cui il presidente americano ha mostrato comprensione verso il risentimento dei francesi, è servita a calmare le acque (l'ambasciatore francese è rientrato a Washington). Tuttavia il governo francese si aspetta qualche segnale concreto in più da parte dell'Amministrazione Biden per il rilancio della cooperazione franco-americana.

*L'accordo  
AUKUS  
fa infuriare  
la Francia*

La reazione della Francia all'annuncio di AUKUS a molti è apparsa esagerata e in ogni caso determinata solo dal consistente danno economico subito dall'industria militare francese (la fornitura dei dodici sommergibili avrebbe fruttato circa 36 miliardi di dollari). Altri non hanno gradito la tendenza del governo francese a dare una coloritura europea a una controversia bilaterale legata esclusivamente a interessi francesi. Bisogna dire tuttavia che AUKUS per la Francia è stato di più che un danno economico e di immagine. Di tutte le nazioni europee la Francia è il paese europeo maggiormente **impegnato nella sicurezza nell'Indo-Pacifico**, anche in virtù dei suoi possedimenti territoriali negli arcipelaghi del Pacifico, dove vivono circa due milioni di francesi e sono schierate settemila truppe. Parigi è stato il primo paese europeo a dotarsi di una strategia indo-pacifica nell'ambito della quale ha perseguito il rafforzamento dei

legami di sicurezza con i paesi dell'area (di cui la fornitura di sottomarini all'Australia era un esempio). La Francia conduce anche missioni di 'libertà di navigazione' in acque del Mar della Cina Meridionale che la Cina rivendica essere sotto la sua sovranità. Insomma la Francia è il paese che più di ogni altro in Europa ha mostrato un **orientamento strategico in linea con le preferenze degli Stati Uniti**, che sotto Biden hanno definitivamente riorientato la loro politica estera e di sicurezza verso l'Asia-Pacifico in chiave di contenimento della Cina. In questo senso la percezione francese di AUKUS come una frattura nel legame strategico tra USA e Francia (e in seconda battuta Europa) non è del tutto infondata.

Non è solo l'Afghanistan ad avere trasformato l'estate nel periodo più difficile per l'Amministrazione Biden. Difficoltà sono emerse anche sul fronte della lotta alla **pandemia di covid-19**, che pure sembrava essere indirizzata verso una graduale ma certa risoluzione. Nel corso dell'estate il tasso di infezioni e vittime giornaliere è cresciuto vistosamente. La ripresa della pandemia negli Stati Uniti si spiega in parte con la diffusione della più contagiosa **variante Delta** ma soprattutto con il brusco **rallentamento della campagna di vaccinazione** intrapresa dall'Amministrazione Biden nella primavera scorsa.

*Dopo un  
peggioramento la  
situazione covid negli  
USA si stabilizza*

Già a luglio il tasso di vaccinazione negli USA aveva subito una drastica decelerazione a causa della **persistente resistenza a vaccinarsi** di una significativa parte della popolazione – specialmente negli **stati governati dai Repubblicani**, dove le misure di cautela come l'obbligo di indossare le mascherine in luoghi chiusi sono state revocate. In questo momento solo il 57,1 per cento circa della popolazione USA ha ricevuto una doppia dose di vaccino, mentre Biden aveva sperato di oltrepassare la soglia del 70 per cento già a inizio luglio. Per invertire la rotta a inizio settembre Biden ha introdotto l'**obbligo di vaccinazione** per tutti i dipendenti federali e imposto a tutte le **aziende con più di cento impiegati** di assicurarsi che i propri dipendenti siano vaccinati o sottoposti a tamponi su base settimanale (la stragrande maggioranza dei nuovi ricoveri e morti riguarda la popolazione non vaccinata). La misura, che interessa circa due terzi della forza lavoro USA, ha sollevato le proteste dei Repubblicani. È stata però generalmente ben accolta dalle aziende, dal momento che un obbligo di vaccinazione universale le libera dal rischio di vedere i propri impiegati migrare verso aziende con regole più permissive. Nel corso di settembre il tasso di vaccinazione è **tornato a crescere** e al momento gli Stati Uniti sembrano aver superato la fase più critica dell'estate.

Alle difficoltà degli USA fanno da contraltare i **progressi dell'UE**, che dopo un inizio a singhiozzo nel corso dell'estate si è lasciata indietro l'alleato d'Oltreoceano nel tasso di vaccinazione. La percentuale media di adulti con

vaccinazione completa nell'Unione è 74,1 per cento (vicina all'80 per cento se si includono anche quelli in attesa della seconda dose) e il trend di vaccinazione non ha accusato riduzioni eccessive (i paesi dell'Europa settentrionale, meridionale e centro-occidentale sono tutti vicini od oltre la soglia dell'80 per cento di adulti pienamente vaccinati, mentre in Europa centro-orientale si oscilla tra il 50 e il 70 per cento, con l'eccezione di Romania e Bulgaria che sono rimaste indietro). Questo risultato è stato ascritto alla minore resistenza del pubblico europeo al vaccino, ma anche alle misure con cui vari governi UE hanno promosso, e a volte di fatto imposto, la vaccinazione. Nonostante questi progressi, solo a fine settembre l'Amministrazione Biden ha raccolto i ripetuti inviti da parte dei governi UE a revocare il **divieto di ingresso negli USA ai cittadini europei** a partire da novembre. La rigidità americana aveva creato **grande irritazione nell'UE**, che a inizio estate aveva aperto i suoi confini agli americani. L'Unione ha di recente rivisto la sua posizione a causa della ripresa delle infezioni negli Stati Uniti, annunciando la **re-introduzione di alcune limitazioni** all'ingresso di cittadini USA, che dovranno esibire prove di doppia vaccinazione (per il gradimento pubblico della gestione della pandemia da parte dei governi nazionali, cfr. Grafici e tabelle in appendice a questa sezione).

America ed Europa restano comunque le aree in cui la vaccinazione anti-covid ha raggiunto maggiori dimensioni. A **livello globale** infatti i dati sono **decisamente meno incoraggianti**, una tendenza che preoccupa gli esperti che temono che, col continuo diffondersi del covid, possano generarsi altre varianti più resistenti agli attuali vaccini.

*Gli europei si avvicinano agli USA sulla Cina*

Il clamore intorno all'Afghanistan ha oscurato i progressi verso una maggiore cooperazione transatlantica che erano emersi durante la **visita in Europa del Presidente Biden**, a giugno scorso, in occasione dei vertici UE-USA, NATO e G7 (oltre a un incontro bilaterale col Presidente russo Vladimir Putin). Gli USA e gli europei si erano accordati per una maggiore cooperazione nella risposta alla pandemia, il contrasto al riscaldamento climatico e questioni commerciali. Soprattutto però i vertici UE-USA e G7 avevano fatto registrare un avvicinamento degli europei agli Stati Uniti nella gestione della crescente **competizione con la Cina**.

Il **G7** ha espresso l'appoggio ad aprire una nuova indagine sull'origine del covid, lasciando intendere di trovare insufficienti le spiegazioni fornite sinora dalle autorità di Pechino. Il G7 ha anche espresso l'ambizione a impiegare fino a 100 miliardi di dollari per **finanziare lo sviluppo di infrastrutture all'estero**. Questa iniziativa – denominata *Build back a better world* con evidente richiamo allo slogan elettorale di Biden *Build back better* (“ricostruire meglio”) – dovrebbe facilitare l'accesso di paesi stranieri al finanziamento di progetti a basso impatto



ambientale. Diversi leader europei come il premier britannico Boris Johnson e il Primo Ministro italiano Mario Draghi hanno sottolineato come questa iniziativa sia volta a innalzare il livello di cooperazione e investimento dei paesi G7 nelle reti infrastrutturali globali e non sia rivolta contro la Cina. Tuttavia è indubbio che per l'Amministrazione Biden si tratti di una mossa pensata in risposta alla Nuova Via della Seta (o *Belt & Road Initiative*, BRI), il mastodontico piano di sviluppo di infrastrutture per il commercio che il Presidente cinese Xi Jinping lanciò nel 2013.

L'avvicinamento transatlantico sulla Cina è emerso anche al **vertice USA-UE**, durante il quale si sono messe a punto le linee guida di un'**alleanza tecnologica transatlantica** volta a contrastare l'influenza internazionale di Pechino. Le autorità USA e UE hanno individuato due aree di primario interesse transatlantico. La prima riguarda la definizione delle regole del commercio e degli standard industriali e tecnologici internazionali, in particolare per ciò che riguarda l'intelligenza artificiale, la sicurezza cibernetica, la competitività, la governance dei dati e le piattaforme tecnologiche, nonché la vulnerabilità delle catene di forniture, specialmente in beni essenziali come i **semiconduttori**. L'UE si è data l'obiettivo di raddoppiare la sua quota nel mercato dei **microchip** (di cui i semiconduttori sono la componente essenziale) anche attraverso una partnership rafforzata con l'azienda americana **Intel**, che ha ventilato l'ipotesi di costruire una fabbrica di chip del valore di 20 miliardi di dollari in territorio UE (la misura ha però sollevato le critiche degli esperti, che sostengono che l'UE dovrebbe concentrarsi più sul design dei chip che sulla loro produzione, su cui è troppo indietro per recuperare il terreno perduto). In secondo luogo USA e UE si sono ripromessi di contrastare le restrizioni all'uso di internet da parte di paesi stranieri e rafforzare le politiche di concorrenza e applicazione delle regole nel settore *high tech* in modo da contrastare quelle che considerando pratiche scorrette da parte della Cina.

Semiconduttori, intelligenza artificiale, controllo delle esportazioni di tecnologia a uso duale, *screening* degli investimenti e questioni legate a commercio (come il trasferimento forzato di tecnologie o sussidi distorsivi del mercato) e lavoro forzato e/o minorile sono stati i temi sono stati discussi nella prima riunione del **Consiglio Commercio e Tecnologia USA-UE**, che si è svolto a Pittsburgh (PA) a fine settembre. Nonostante la Cina non sia stata menzionata, i temi in agenda riflettono le preoccupazioni di americani ed europei riguardo all'uso di pratiche economiche scorrette o controverse da parte del governo di Pechino.

Anche la **NATO** ha mostrato maggiore disponibilità a includere la Cina nel suo raggio d'azione. Nel comunicato finale del vertice l'Alleanza ha esplicitamente dichiarato che la crescente assertività cinese pone una sfida sistemica e pertanto di rilevanza per la sicurezza transatlantica. Le questioni che destano preoccupazione a Washington e in Europa includono l'incremento

dell'arsenale nucleare cinese, l'impiego ostile della disinformazione (in particolare sulle piattaforme social), le crescenti esercitazioni militari congiunte con la Russia, la possibile costruzione di basi militari in Africa, la sinificazione forzata dei turchi uiguri, le restrizioni alle libertà di Hong Kong, la proiezione militare nel Mar della Cina Meridionale nonché l'eventualità che Pechino opti per la via militare per riunificare forzatamente alla terraferma l'isola di **Taiwan**. Il Presidente Biden si è dichiarato soddisfatto dei risultati sulla Cina della sua visita in Europa, anche se ha auspicato maggiore cautela da parte di governi e aziende europei nella partecipazione a progetti finanziati dalla BRI e in generale una maggiore disponibilità a subordinare agli interessi strategici transatlantici (o almeno a quelli che gli americani considerano tali) considerazioni di carattere economico.

La latente tensione tra priorità strategiche americane e interessi commerciali europei è emersa in particolare durante un incontro alla Casa Bianca tra Biden e la Cancelliera tedesca **Angela Merkel**, alla sua ultima visita a Washington prima della fine del suo quarto mandato a fine settembre. La **Germania** è infatti il paese europeo **commercialmente più esposto in Cina** e il principale difensore dell'Accordo UE-Cina sugli investimenti repentinamente concluso a fine 2020 (la cui ratifica da parte del Parlamento Europeo è stata però congelata). Non a caso Armin Laschet, il candidato dell'Unione Democristiana (*Christlich-Demokratische Union*, CDU) alle elezioni di fine settembre, ha ammonito sui rischi di una nuova Guerra Fredda con la Cina. Questo sentimento è in parte condiviso dal Ministro delle Finanze Olaf Scholz, il candidato del Partito Socialdemocratico (*Sozialdemokratische Partei Deutschland*, SPD). Al momento sembra certo che Scholz, uscito vincitore dalle elezioni, guiderà da cancelliere una coalizione tra SPD, Verdi e Partito Liberal-Democratico (*Freie Demokratische Partei*, FDP). In passato Verdi e FDP hanno mostrato un atteggiamento decisamente più duro di SPD e CDU su Russia e Cina, quindi è possibile che il riavvicinamento con gli Stati Uniti si consolidi (cfr. Grafici e tabelle).

Il vertice Biden-Merkel, che si è svolto in un'atmosfera cordiale, ha prodotto un importante accordo per la **risoluzione della disputa su Nord Stream II**. Per anni gli Stati Uniti hanno contestato a Berlino che il raddoppio del gasdotto russo-tedesco Nord Stream nel Baltico non solo aumenterà la dipendenza energetica europea dalla Russia ma la vulnerabilità alle pressioni di Mosca dei paesi nell'Europa centro-orientale in cui transitano gli attuali gasdotti, specialmente l'Ucraina. Nonostante le sanzioni minacciate da parte di Washington, che hanno creato enorme malumore in Germania (e non solo) a causa della loro natura extraterritoriale, Nord Stream II è stato infine ultimato.

*Usa e Germania  
trovano un accordo su  
Nord Stream II*

*La Russia ha un ruolo nel peggiorare o alleviare la stretta energetica in arrivo*

Pur restando fortemente critica del progetto, l'Amministrazione Biden ha deciso di salvaguardare la sua relazione con la Germania e conseguentemente di non applicare le sanzioni. Dal canto suo, il governo tedesco si è impegnato a imporre sanzioni o limitare le importazioni dalla Russia se il Cremlino dovesse minacciare la sicurezza energetica dei suoi vicini. Berlino ha anche promesso investimenti per un miliardo di dollari nelle infrastrutture energetiche dell'Ucraina e annunciato la nomina di un inviato speciale a Kiev incaricato di assistere il governo ucraino nel negoziato con Mosca sull'estensione degli accordi sul transito di gas, in scadenza nel 2024. La questione Nord Stream II è riemersa a inizio autunno 2021 in mezzo alla crescente preoccupazione internazionale per la **stretta energetica** (e il relativo, massiccio rincaro dei prezzi) previsto per il prossimo inverno. L'Agenzia Internazionale per l'Energia sostiene che la Russia potrebbe alleviare la situazione aumentando le forniture di gas, ma al momento il Cremlino, che controlla il gigante del gas russo Gazprom, non sembra avere fretta e si limita a rispettare le quote di esportazioni già pattuite. Per aumentare il flusso delle esportazioni, è sembrato alludere il Presidente russo Vladimir Putin, sarebbe necessaria prima l'attivazione di Nord Stream II, che al momento è ancora in attesa di autorizzazioni tecniche da parte della Commissione. Putin ha categoricamente negato che la Russia stia deliberatamente ponendo tetti all'esportazione di gas per alzare i prezzi. Il Segretario all'Energia USA Jennifer Granholm ha affermato che gli Stati Uniti sono pronti a sostenere l'Europa, ma è incerto che un aumento di importazioni di gas naturale liquefatto dagli USA porterebbe a una riduzione dei prezzi.

L'accordo su Nord Stream II ha rappresentato un significativo risultato diplomatico per la Cancelliera Merkel, che poco prima aveva visto la sua **proposta di un vertice UE-Russia** (presentata insieme a Macron) **nettamente sconfitta**. Al contrario il Consiglio europeo ha subordinato un atteggiamento più conciliante con Mosca alla condizione che la Russia prenda misure credibili per porre fine al conflitto in Ucraina e ponga fine alle campagne di disinformazione, le attività di hacking e gli assassinii mirati di dissidenti. Il Consiglio si è detto pronto a ricorrere a ulteriori sanzioni se la Russia dovesse perseguire in queste attività. Il Cremlino non sembra essersi fatto intimidire, tuttavia, visto che le autorità tedesche hanno denunciato il tentativo da parte di hacker russi di accedere illegalmente alle email di numerosi esponenti politici in corsa per il Bundestag alle elezioni di settembre. Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno ribadito che intendono ricercare una collaborazione con la Russia là dove possibile ma che non per questo si asterebbero dall'adottare misure punitive. Biden ha promesso al Presidente ucraino **Volodymyr Zelenskij** 60 milioni di dollari in assistenza alla sicurezza, mentre il Pentagono ha firmato un accordo di

cooperazione nell'area del Mar Nero, in materia di sicurezza cibernetica e di condivisione di intelligence con le autorità ucraine.

Nel frattempo la Russia ha intensificato la cooperazione militare con la Bielorussia, che ha coinvolto nella ormai ricorrente grande esercitazione militare *Zapad* che, come negli anni scorsi, ha simulato un attacco contro un paese occidentale (*zapad* in russo significa appunto 'occidente'). Il Cremlino dal canto suo ha detto che l'esercitazione non è diretta contro nessun paese in particolare, ma ha ricordato come la NATO abbia condotto a maggio e giugno un'esercitazione militare, *Defender Europe*, che ha coinvolto 28 mila soldati in un'area vicina ai confini russi. Le relazioni tra l'Alleanza Atlantica e la Russia hanno ricevuto un'ulteriore scossa a metà ottobre, quando il governo russo ha deciso di chiudere l'ufficio di rappresentanza presso la NATO dopo che quest'ultima ha espulso otto funzionari della missione accusandoli di essere spie.

Un fronte su cui la collaborazione tra Stati Uniti, Europa e Russia non si è mai interrotta è il negoziato per la **riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran**. Gli Stati Uniti e i tre paesi europei parte dell'accordo – Francia, Germania e Regno Unito (E3) – si sono in parte affidati alla Russia, che gode di maggiore credito a Teheran, nel tentativo di convincere il nuovo governo iraniano a tornare al tavolo negoziale di Vienna. L'amministrazione del neopresidente, il conservatore **Ibrahim Raisi**, ha confermato di avere interesse a riprendere le trattative, tuttavia ha anche annunciato che intende farlo **nei tempi e nei modi che ritiene più opportuni**, così come ha fatto l'Amministrazione Biden, che ha atteso circa tre mesi prima di rilanciare la diplomazia con Teheran ad aprile.

*Ancora in forse la  
riattivazione  
dell'accordo nucleare  
con l'Iran*

Gli E3 e gli USA sospettano che la nuova amministrazione conservatrice, in accordo con la Guida Suprema **Ali Khamenei**, punti a ottenere maggiori concessioni con una **strategia di azzardo**. Dopo che gli Stati Uniti hanno unilateralmente abbandonato l'accordo nucleare sotto Trump nel 2018, l'Iran ha gradualmente **ecceduto i limiti** alle sue attività nucleari e, infine, **ridotto la cooperazione con gli ispettori** dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA). Quest'ultimo punto è particolarmente urgente e preoccupante perché le ispezioni dell'AIEA sono lo strumento più affidabile per determinare lo stato di avanzamento del programma nucleare iraniano. A inizio settembre l'Agenzia ha riferito di non essere in grado di assicurare che la strumentazione di sorveglianza sia ancora operativa. L'Iran nel frattempo ha continuato a eccedere i limiti imposti dall'accordo, così come ha promesso di fare fino a quando le sanzioni USA che Trump aveva riadottato (aggiungendone poi numerose altre) non saranno revocate di nuovo e gli USA saranno tornati nell'accordo.

Gli E3 e gli USA hanno valutato fino all'ultimo se promuovere una **risoluzione di condanna dell'Iran** da parte del Consiglio dei Governatori dell'AIEA. La Russia si era detta indisponibile a votare a favore, ed era probabile che la Cina fosse altrettanto contraria. La risoluzione avrebbe potuto passare lo stesso, col rischio però che l'Amministrazione Raisi potesse assumere in risposta un atteggiamento più intransigente – l'Iran dopotutto si considera la parte lesa, dal momento che sono stati gli USA a lasciare l'accordo e Biden, nonostante la dichiarata intenzione di tornarvi, non ha revocato nessuna delle sanzioni imposte da Trump. La triangolazione euro-russo-americana sembra infine avere allontanato il pericolo di una rottura. L'Iran ha invitato il direttore generale dell'AIEA, Rafael Grossi, a Teheran, con cui è stata poi rilasciata una dichiarazione congiunta in cui l'Iran ha rinnovato l'impegno a cooperare e garantito che l'Agenzia sarà in grado di assicurare la funzionalità della strumentazione di sorveglianza nei suoi siti nucleari. Tuttavia a inizio ottobre resta ancora incerto quando, o addirittura se, i negoziati riprenderanno mai. Nonostante le rassicurazioni dell'Amministrazione Raisi, le continue dilazioni da parte del nuovo governo iraniano rischiano di compromettere gli sforzi diplomatici (per un'analisi dello stato dell'arte del regime di non-proliferazione nucleare, cfr. il contributo di Ettore Greco a questo Focus).

Possiamo ora lasciare di nuovo da parte le questioni di sicurezza per fare il punto sullo stato della relazione transatlantica in ambito commerciale, fiscale e ambientale.

Uno dei più importanti risultati dell'avvicinamento transatlantico della tarda primavera scorsa è stata l'intesa sulla **sospensione delle tariffe** che USA e UE hanno reciprocamente adottato sia in risposta all'introduzione di dazi sulle importazioni di acciaio voluta da Trump nel 2017 sia come conseguenza della doppia sentenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) sull'illegalità dei sussidi forniti ai giganti aerospaziali Boeing e Airbus. Le autorità UE si sono dette consapevoli che i **dazi sull'acciaio** potrebbero non essere revocati dall'Amministrazione Biden, data la loro relativa popolarità nel settore siderurgico americano. L'UE sta esplorando altre opzioni con il governo USA, per esempio un accordo ad hoc che consenta un accesso 'controllato' degli esportatori UE al mercato americano (l'UE ha però già respinto l'ipotesi di introdurre quote). Un'altra opzione è attivare le tariffe solo in caso ci sia un'improvvisa impennata nelle importazioni di acciaio negli Stati Uniti. La conformità di queste soluzioni con le regole OMC è però tutta da verificare. Per quanto riguarda la *querelle Airbus-Boeing*, l'accordo raggiunto da USA e UE prevede una sospensione quinquennale dei dazi. Entro il 2026 le parti dovranno accordarsi su limiti accettabili al sostegno alla produzione di nuovi aerei civili. Per quanto l'accordo calmi le acque e indichi una via di risoluzione definitiva, l'obiettivo finale resta lontano.

*Continuano i  
negoziati USA-UE  
sulla revoca dei dazi*

Ai progressi sul fronte commerciale fanno da contraltare le tensioni riguardo all'intenzione dell'UE di approvare una 'imposta digitale' o **digital tax**, cioè una misura fiscale che punta ad aumentare il gettito sui profitti delle grandi aziende *high tech* come Amazon, Apple, Facebook e Google (tutte americane). L'Amministrazione Biden sostiene che la *digital tax* sia in contrasto con l'intesa, raggiunta al G7 e poi confermata da 130 membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), per l'adozione di un'**imposta minima globale** del 15 per cento sui profitti delle multinazionali. L'accordo in sede OCSE prevede che le multinazionali paghino una quota di tasse anche nei paesi dove fanno profitti e non solo quelli in cui sono legalmente residenti. I membri OCSE hanno tempo fino al 2023 per trasformare in legislazione nazionale l'accordo. Mentre nei paesi europei non sembrano esserci ostacoli politici al processo, la disponibilità del Congresso USA a votare in proposito non è certa.

*Permangono le tensioni  
transatlantiche sulla  
digital tax*

L'Amministrazione ha adottato, ma anche subito sospeso, sanzioni contro alcuni paesi europei che hanno già approvato un'imposta digitale nazionale, ovvero Austria, Italia, Spagna, Turchia e Regno Unito. La sospensione ha una durata di sei mesi, un tempo sufficiente – spera l'Amministrazione Biden – perché l'accordo OCSE persuada gli stati europei che hanno adottato la *digital tax* a revocarla. Tuttavia questi ultimi sono con ogni probabilità indisponibili ad agire prima che il Congresso abbia trasformato l'imposta minima in legge. Non è solo la *digital tax* a preoccupare il governo USA, che in un rapporto del Consiglio Nazionale di Sicurezza ha espresso la preoccupazione che il *Digital Market Act*, la proposta di legge europea che mira a garantire maggiore concorrenza nei mercati digitali UE, sia una misura discriminatoria delle compagnie USA.

Gli Stati Uniti e l'Italia, quest'ultima in qualità di presidente del G20 e co-presidente della **COP26**<sup>1</sup>, la grande conferenza ONU sul clima in programma a Glasgow a novembre, stanno lavorando a una proposta che avvicini le posizioni dei paesi sviluppati a quelli più poveri. Si è discusso in particolare della **climate finance**, cioè il finanziamento di iniziative volte a ridurre le emissioni di biossido di carbonio nell'atmosfera. I paesi ricchi hanno mancato lo scorso anno l'obiettivo di fornire ai paesi più poveri linee di credito

*USA e Italia lavorano al  
successo della COP26  
dopo il drammatico  
rapporto dell'IPCC*

---

<sup>1</sup> COP26 è l'acronimo con cui si indica la 26ma Conferenza delle Parti (*Conference of the Parties*) della Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (*United Nations Framework Convention on Climate Change*).

e finanziamento per un valore di cento miliardi di dollari. La COP26 ha acquisito una rinnovata centralità grazie al ritorno degli USA nell'Accordo di Parigi. USA e UE si sono anche ripromessi di tagliare del 30 per cento le emissioni di metano, particolarmente nocive, nei prossimi dieci anni.

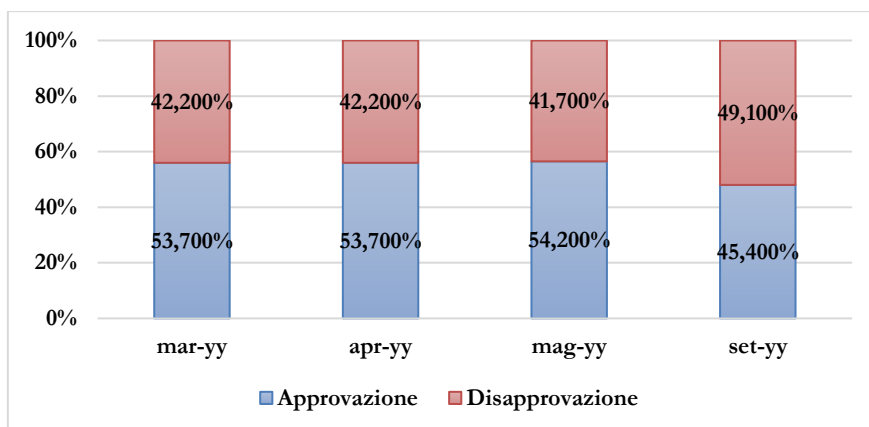
L'urgenza di un'azione decisa e ambiziosa per la riduzione delle emissioni è stata ribadita dal **Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico** (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*), un panel internazionale di scienziati che fa capo alle Nazioni Unite. Nel suo ultimo rapporto l'IPCC ha ribadito come non ci siano più dubbi sull'origine umana del riscaldamento climatico e che senza un'immediata e massiccia riduzione delle emissioni **non sarà possibile arrestare l'aumento della temperatura media globale a 1,5-2 gradi centigradi**, con conseguenze ambientali catastrofiche (innalzamento dei mari, uragani, inondazioni, siccità e desertificazione). Il Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres ha definito il rapporto un **'codice rosso' per l'umanità**

L'UE è all'avanguardia nella legiferazione e pianificazione di misure di riduzione delle emissioni. A giugno la Commissione ha svelato una serie di misure in questo senso, tra le quali spicca l'estensione del sistema di scambio delle emissioni (*Emission Trading Scheme*) al settore dei trasporti. La Commissione ha annunciato la creazione di un fondo di 27 miliardi di euro per compensare i maggiori costi energetici a cui i cittadini UE andranno incontro. Una delle fonti di finanziamento del fondo è il **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera** (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), che dovrebbe entrare in vigore nel 2023. Quest'ultimo è un dazio da applicare sui beni importati da quei paesi che non hanno preso impegni credibili per decarbonizzare la loro economia entro la metà del XXI secolo. Nei mesi scorsi l'Amministrazione Biden si era mostrata critica nei confronti di questa misura, ma sembra aver moderato lo scetticismo o comunque optato per un'azione dissuasiva dietro le quinte.

## Grafici e tabelle

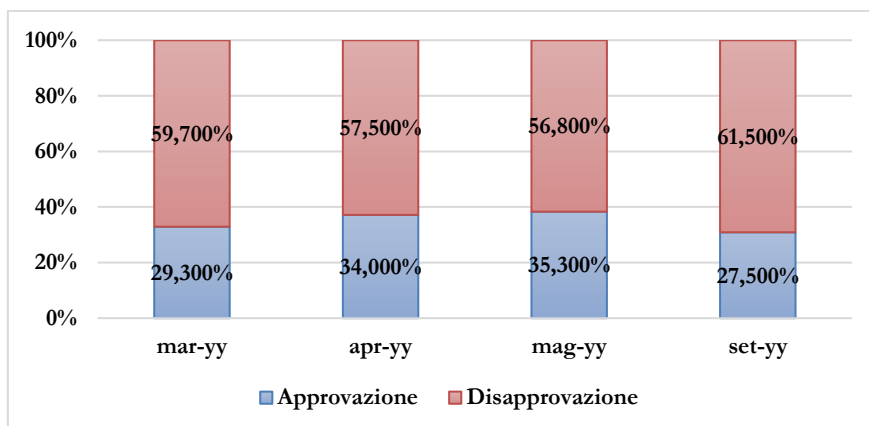
### 1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

#### 1.1 Indice di approvazione dell'operato del Presidente Biden



*Fonte:* RealClearPolitics, dati aggiornati a settembre 2021  
[https://realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html)

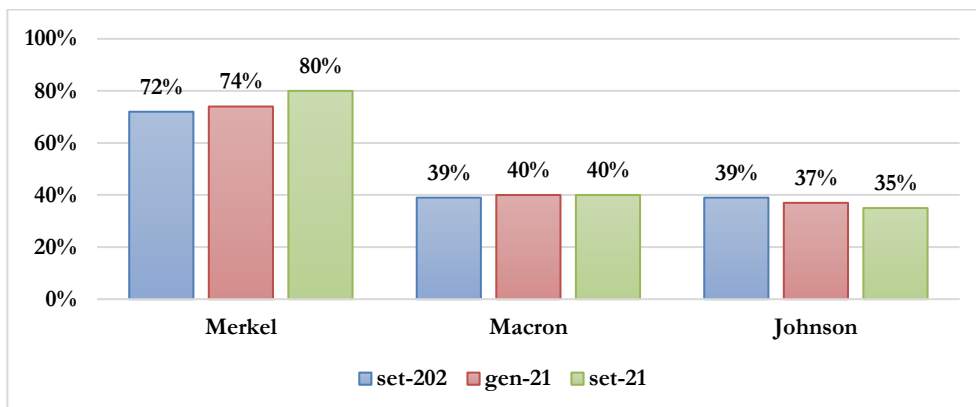
#### 1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



*Fonte:* RealClearPolitics, dati aggiornati a settembre 2021  
[https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html)

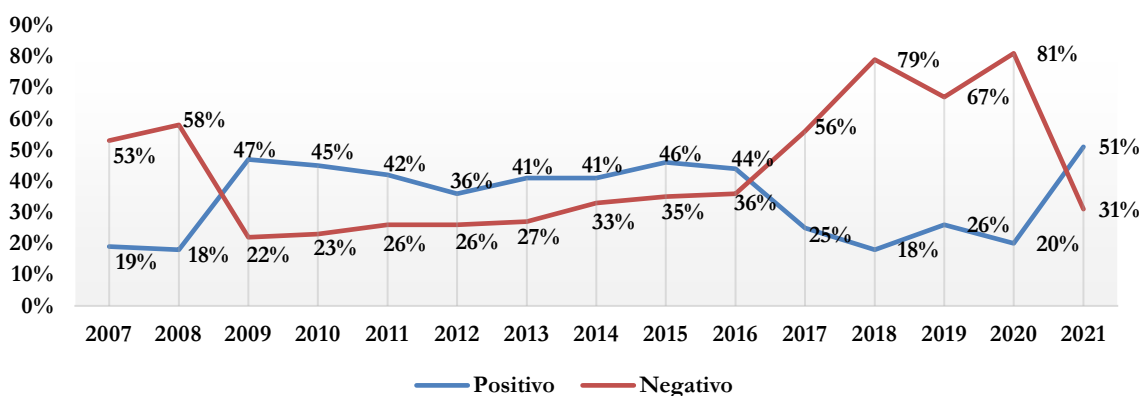


### 1.3 Indice di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



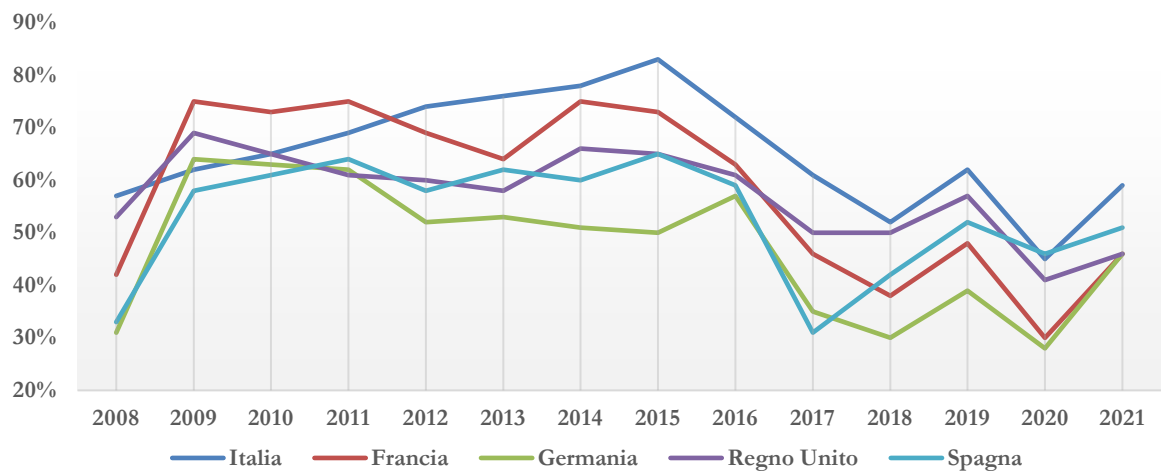
**Fonti:** De Statista, settembre 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/675140/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-angela-merkel-als-bundeskanzlerin/> Ipsos, settembre 2021, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique> Yougov, settembre 2021, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/boris-johnson-approval-rating>

### 1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti degli USA



**Fonte:** Morning Consult poll, aprile 2021 <https://morningconsult.com/2021/04/27/biden-100-days-global-views-america/>

### 1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti

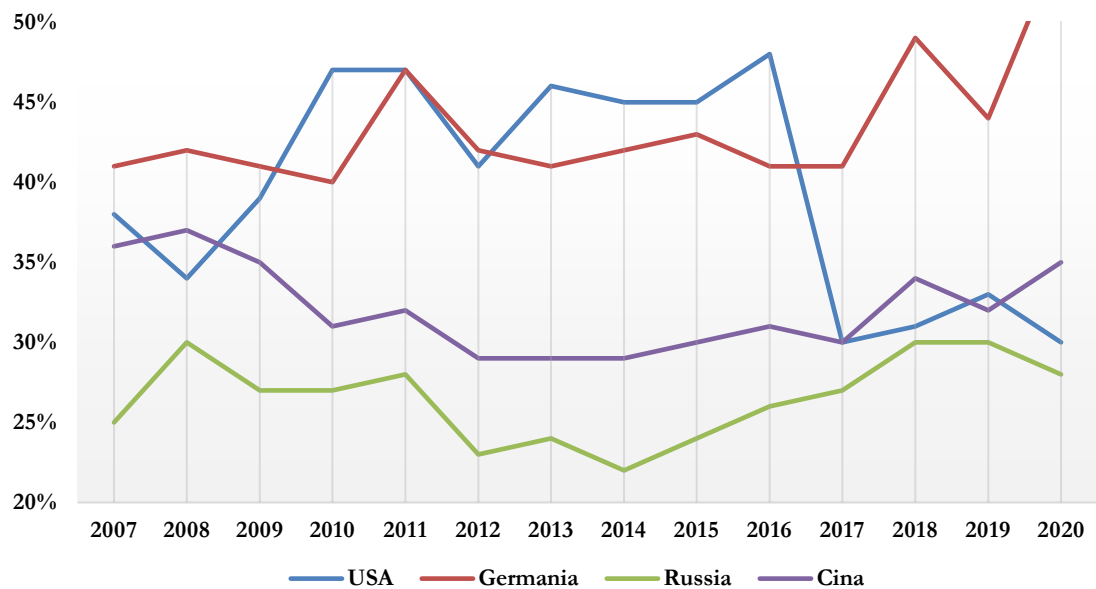


**Fonte:**

Morning Consult poll, aprile 2021

<https://morningconsult.com/2021/04/27/biden-100-days-global-views-america/>

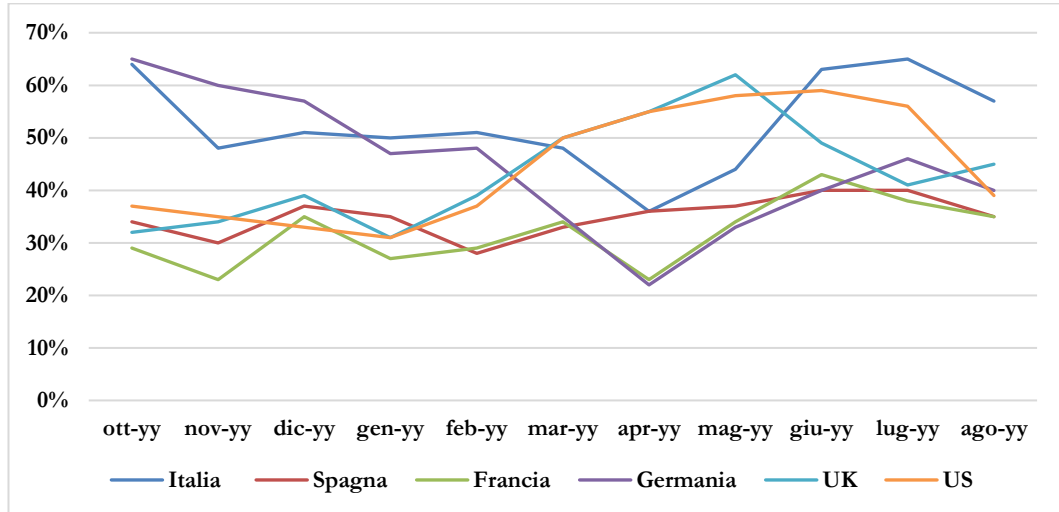
### 1.6 Indice di gradimento di 135 paesi nei confronti dei leader globali



**Fonte:** Gallup, settembre 2020,

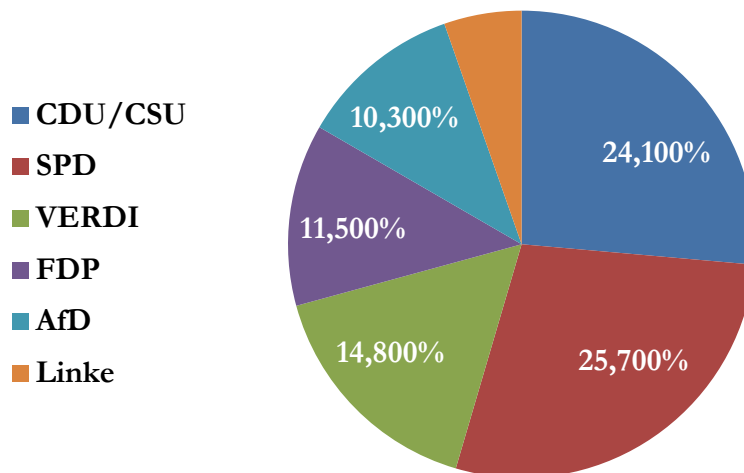
<https://www.gallup.com/analytics/315803/rating-world-leaders-2020.aspx>,  
e Gallup, gennaio 2021, <https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>

### 1.7 Indice di approvazione della gestione della pandemia covid-19 da parte del proprio governo



Fonte: YouGov, settembre 2021, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/10/08/europe-wants-joe-biden-beat-donald-trump>

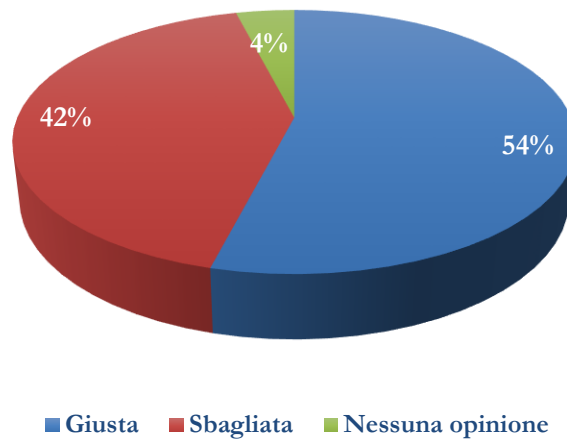
### 1.7 Germania: risultati del voto per le elezioni federali



Fonte: Politico, ottobre 2021, <https://www.politico.eu/germany-election-2021/>

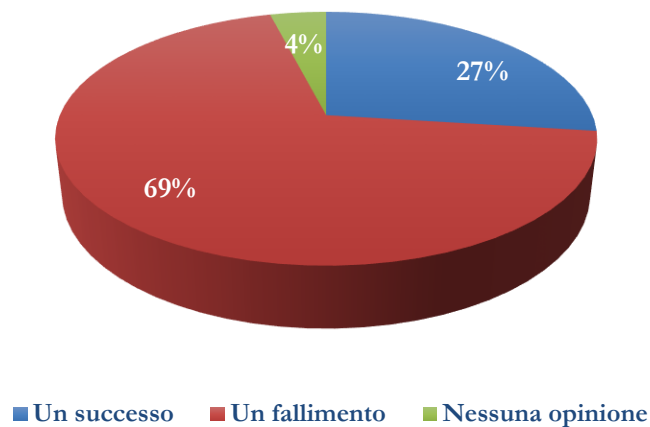
### 1.8 Cosa pensano i cittadini USA del ritiro dall'Afghanistan

*Il ritiro delle truppe è stata una scelta:*



**Fonte:** Pew Research, settembre 2021; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/08/31/majority-of-u-s-public-favors-afghanistan-troop-withdrawal-biden-criticized-for-his-handling-of-situation/>

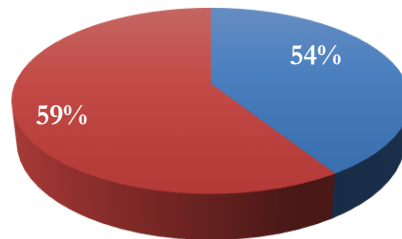
*La gestione del ritiro da parte dell'amministrazione Biden è stata:*



**Fonte:** Pew Research, settembre 2021; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/08/31/majority-of-u-s-public-favors-afghanistan-troop-withdrawal-biden-criticized-for-his-handling-of-situation/>

## 1.9 Afghanistan, missioni all'estero e spese militari: le opinioni degli italiani

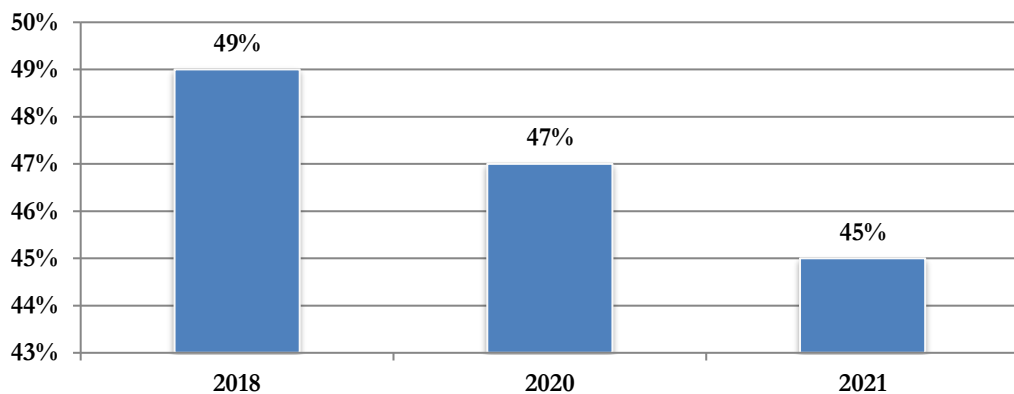
*“Secondo lei sarebbe stato meglio che le truppe occidentali, incluso il contingente italiano, fossero rimaste in Afghanistan oppure è stato un bene ritirarsi?”*



- Sì, le truppe occidentali sarebbero dovute rimanere in Afghanistan
- No, è stato un bene ritirarsi

**Fonte:** Sondaggio Politica estera IAI-LAPS 2021;  
<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/afghanistan-missioni-allestero-e-spesa-militari-le-opinioni-degli-italiani>

*Lei è favorevole o contrario all'impiego dei militari italiani nelle missioni all'estero? (% favorevoli)*



**Fonte:** Sondaggio Politica estera IAI-LAPS 2021;  
<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/afghanistan-missioni-allestero-e-spesa-militari-le-opinioni-degli-italiani>

## 2. Spesa per la difesa

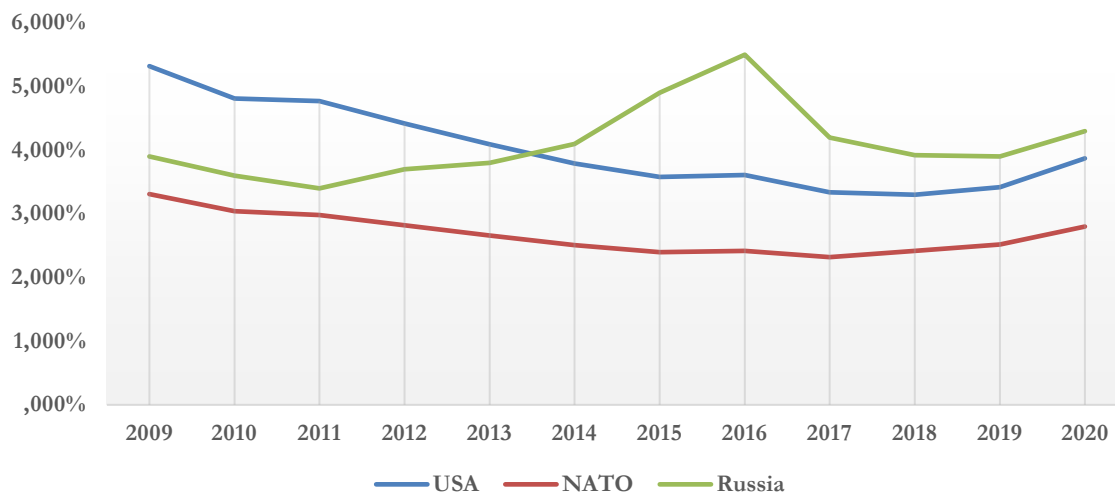
### 2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	NATO	NATO Europa	USA	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$942.820	\$270.430	\$654.264	\$61.622
2015	\$895.059	\$235.336	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.692	\$237.326	\$656.059	\$66.419
2017	\$917.075	\$250.862	\$642.936	\$55.327
2018	\$987.508	\$281.665	\$684.360	\$61.388
2019	\$1.039.628	\$356.000	\$754.000	\$65.100
2020	\$1.092.482	\$307.530	\$784.952	\$61.7

*Fonte:* Nato, novembre 2020,

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf); Sipri Trading Economics, maggio 2021,  
<https://www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020#:~:text=Russia's%20military%20expenditure%20increased,shortfall%20than%20in%20previous%20years.>

### 2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra NATO, USA e Russia



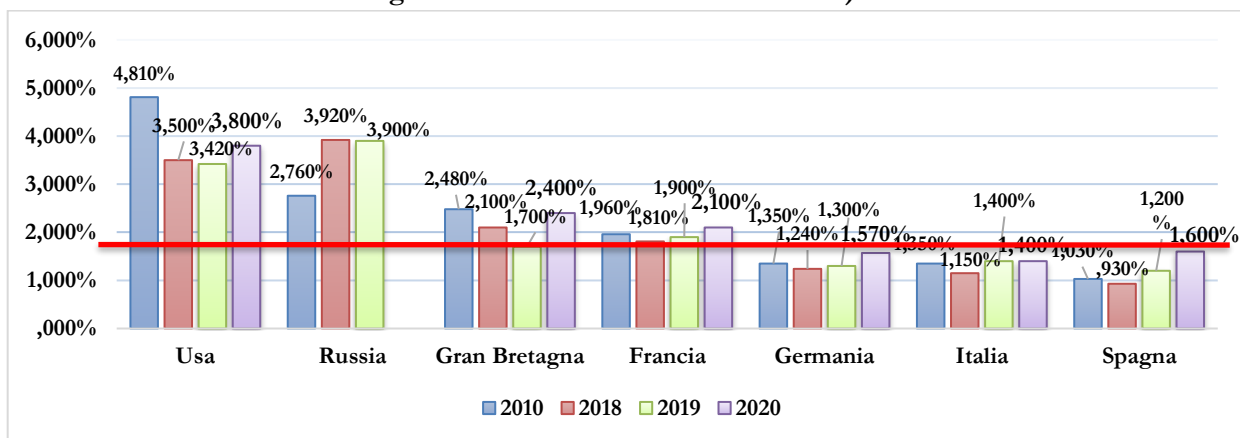
**Fonte:** NATO, ottobre 2020,

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf)

Sipri, settembre 2021,

<https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf>

### 2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla NATO)



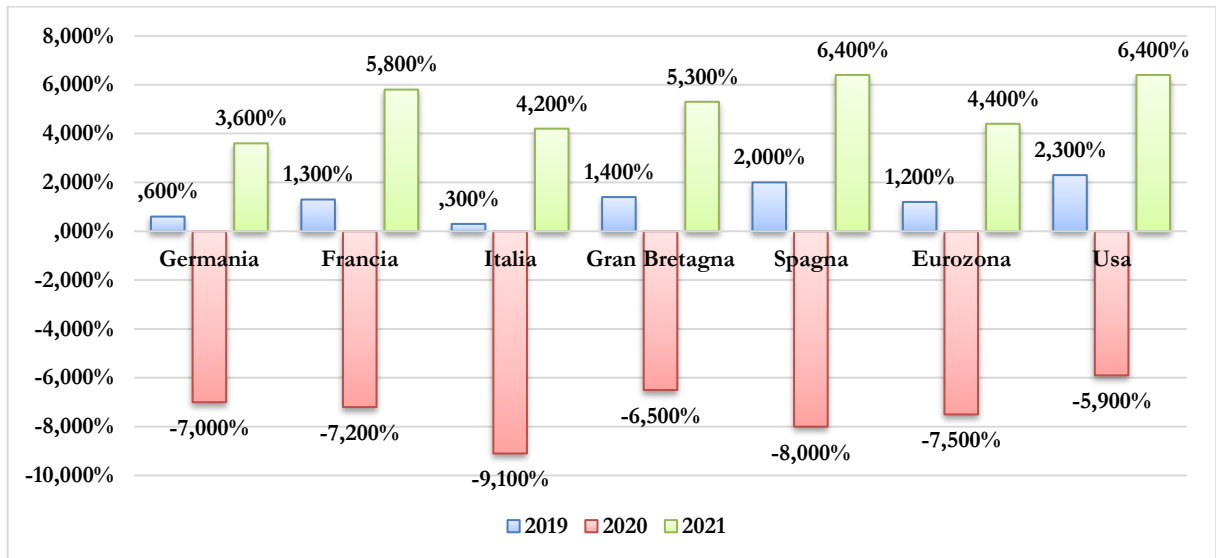
**Fonte:** NATO, ottobre 2020,

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf); SIPRI, settembre 2020

<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

### 3. L'economia in cifre

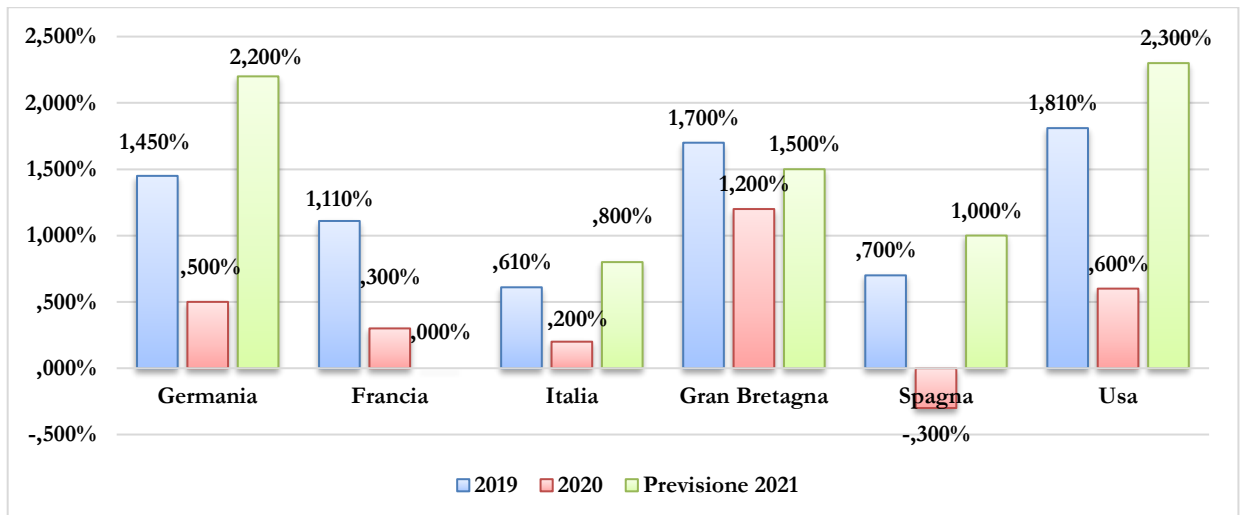
### 3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: FMI, settembre 2021

[https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/ADV\\_EC/WEOWORLD/EURO](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADV_EC/WEOWORLD/EURO)

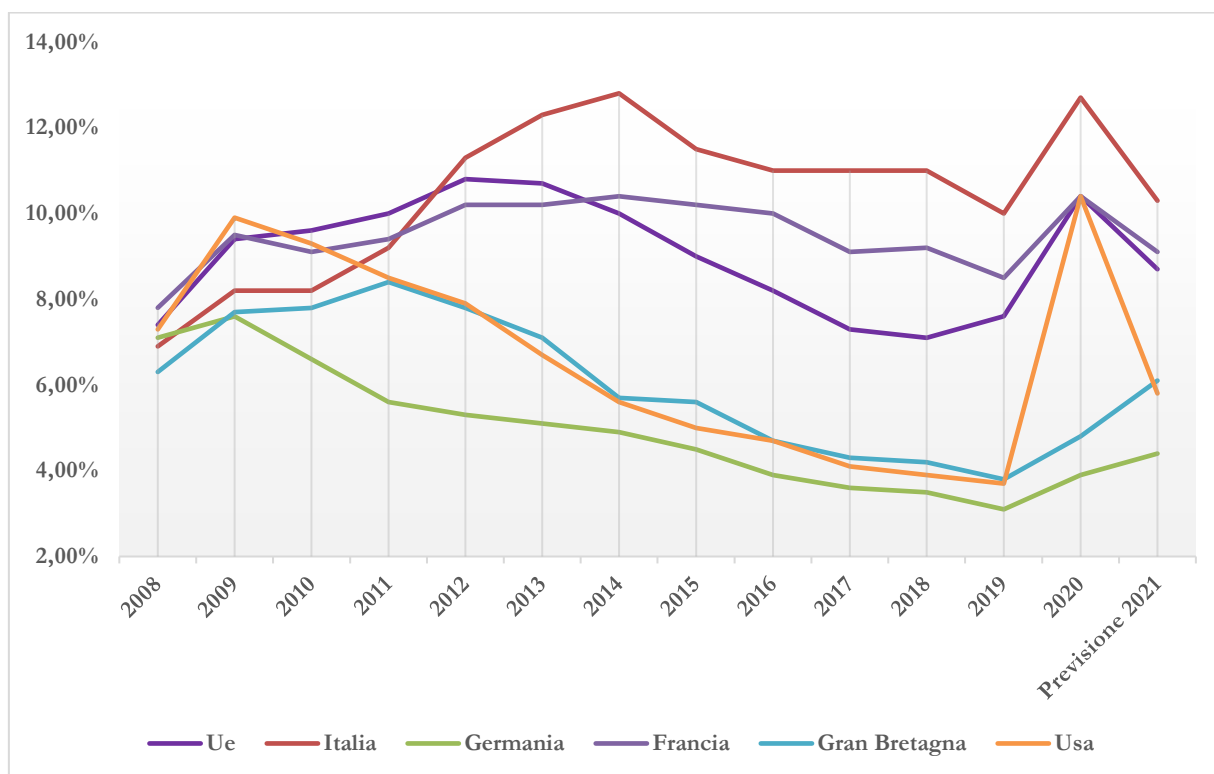
### 3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: OCSE, settembre 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart> ; FMI, settembre 2021, <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD>



### 3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



**Fonte:** Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; US Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; OCSE, settembre 2020, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; [Dati Fondo Monetario Internazionale](#), maggio 2021, [https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEO\\_WORLD/EURO](https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEO_WORLD/EURO)

## Il ritiro degli USA dall'Afghanistan: implicazioni strategiche e lezioni da imparare

Andrea Dessì\*

Moltissimo si è scritto sulla decisione del Presidente Joe Biden di ritirare le truppe americane dall'Afghanistan, ponendo fine a un impegno ventennale e anche alla più lunga guerra nella storia degli Stati Uniti. Mentre c'è generale consenso su quali siano state le motivazioni della decisione del presidente, le modalità del disimpegno e le sue più ampie implicazioni strategiche sono oggetto di acceso dibattito.

*Non c'è consenso sulle conseguenze strategiche del ritiro dall'Afghanistan*

Alcuni hanno definito il ritiro dall'Afghanistan come un 'regalo' alla Russia e alla Cina, che avrebbero ora mano libera nel paese. Altri hanno obiettato che per Mosca o Pechino sarà assai arduo trarre vantaggi concreti dalla situazione in Afghanistan, un paese che al momento è preda di una grave crisi umanitaria e potenzialmente di sicurezza. Un'ulteriore preoccupazione riguarda infatti una ripresa della minaccia terroristica. I talebani, che hanno ripreso il potere lo scorso agosto, potrebbero di nuovo offrire rifugio a gruppi jihadisti radicali come al-Qaeda. Oppure gruppi estremisti potrebbero sfruttare il vuoto di sicurezza che attanaglia alcune aree del paese. C'è anche la possibilità che la sconfitta degli USA e della NATO ravvivi le ambizioni di gruppi estremisti attivi in altre regioni. Desta allarme, in particolar modo in Europa, la possibilità che nuove ondate migratorie dall'Afghanistan destabilizzino i paesi limitrofi e raggiungano il territorio dell'UE.<sup>2</sup>

Un'altra fondamentale implicazione del ritiro riguarda la NATO e la relazione transatlantica. Gli alleati europei sono rimasti interdetti dalla valutazione dell'intelligence USA, rivelatasi infondata, riguardo alla presunta preparazione del governo e delle forze di sicurezza afgane a far fronte all'offensiva dei Talebani. L'assenza di coordinamento non solo sulla decisione di ritirarsi ma anche sulle modalità d'attuazione dell'evacuazione da Kabul hanno incrinato l'immagine dell'Amministrazione Biden in Europa. Anche se gli Stati Uniti entro fine agosto avevano evacuato circa 123 mila persone (di cui seimila cittadini americani)<sup>3</sup> – un'impresa senza precedenti –, avevano in precedenza ignorato le

---

\* Andrea Dessì è Responsabile del Programma Politica Estera Italiana e Responsabile di Ricerca del Programma Mediterraneo, Medio Oriente & Africa dello IAI.

<sup>2</sup> "Nikolaj Nielsen "Dozen ministers want EU to finance border walls," *Euobserver*, 8 ottobre 2021, <https://euobserver.com/migration/153169>.

<sup>3</sup> Adam Nossiter and Eric Schmitt, "U.S. War in Afghanistan Ends as Final Evacuation Flights Depart," *The New York Times* [NYT], 30 agosto 2021 [Aggiornato al

richieste di Francia, Germania, Italia e Regno Unito di dilatare i tempi per evitare situazioni caotiche come quelle che si sono registrate all'aeroporto di Kabul.<sup>4</sup>

Queste preoccupazioni non devono peraltro distrarre dalle gravi implicazioni per la popolazione afgana, in particolar modo le donne. I talebani, che hanno prontamente rifondato l'emirato islamico dopo la breve esperienza del 1996-2001, hanno già cominciato a introdurre severe limitazioni a diritti e libertà civili, un ambito nel quale la presenza occidentale aveva portato progressi tangibili, almeno in alcune zone urbane (non così in quelle rurali invece). Persistono anche i timori di rappresaglia da parte dei talebani contro chi ha lavorato con le forze NATO, molti dei quali – migliaia probabilmente – stanno ancora cercando di lasciare il paese.

Sul fronte della sicurezza interna, la prospettiva di una prolungata guerra civile si è allontanata dopo la conquista della regione del Panshir, dove ancora si annidavano sacche di resistenza anti-talebana. Molti esponenti dell'ex governo sono in esilio – incluso l'ex Presidente Ashraf Ghani, fuggito a metà agosto negli Emirati Arabi Uniti (secondo alcune indiscrezioni portandosi dietro ingenti somme in denaro).<sup>5</sup> Nonostante l'apparente completa vittoria dei talebani, la situazione però è tutt'altro che stabile. Lo Stato Islamico in Khorasan (ISIS-K) – Khorasan è il nome di una provincia dell'antico califfato arabo corrispondente grossomodo all'Afghanistan – rappresenta una minaccia crescente per il nuovo emirato talebano. Il gruppo si è reso responsabile di numerosi attacchi, sia prima sia durante sia dopo il ritiro della NATO.

*Nonostante la vittoria  
completa dei talebani,  
l'Afghanistan resta  
insicuro*

## 1. Un'incombente catastrofe umanitaria

A nemmeno due mesi dal ritorno dei talebani al potere, la comunità internazionale è incerta su come procedere. Nonostante una forte riluttanza a conferire legittimità formale al nuovo emirato, la questione del riconoscimento continua a essere dibattuta.

---

5 ottobre 2021], <https://www.nytimes.com/2021/08/30/world/asia/afghanistan-us-occupation-ends.html>.

<sup>4</sup> Steven Erlanger, "Afghan Fiasco Raises Hard Questions for Europe," *NYT*, 23 agosto 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/23/world/europe/afghanistan-europe-nato-biden.html>; si veda anche Judy Dempsey, "Judy Asks: Will the Afghanistan Debacle Change Your Country's Foreign and Security Policy?," *Strategic Europe*, Carnegie Europe, 16 settembre 2021, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/85354>.

<sup>5</sup> Rachel Pannett, "U.S. to probe allegations former Afghan president Ghani fled Taliban with millions in cash," *The Washington Post* [WP], 7 ottobre 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/07/ghani-afghanistan-fled-millions-stolen/>.

Sia l'UE sia gli USA hanno avviato negoziati tecnici con il governo talebano a Doha, in Qatar, il 10 ottobre.<sup>6</sup> I colloqui si sono concentrati su come garantire l'evacuazione sicura da parte di chi ancora cerca di espatriare e di come fornire assistenza umanitaria. Gli USA hanno anche spinto perché i talebani cooperino nella lotta contro lo Stato Islamico. I talebani hanno rifiutato di coordinarsi con gli americani al riguardo, pur ribadendo la promessa di non dare rifugio a organizzazioni jihadiste. Gli Stati Uniti si sono riservati il diritto di intervenire con attacchi mirati in operazioni anti-terrorismo.

Sia gli USA che l'UE si rifiutano di riconoscere il governo dei Talebani, che include un certo numero di persone inseriti in liste internazionali di terroristi, ma hanno espresso l'intenzione di alleviare la crisi umanitaria. Lo scorso settembre l'UE hanno concordato cinque parametri sulla base dei quali orientare il dialogo con il governo talebano, tra cui il rispetto del diritto internazionale, la protezione delle donne, l'accesso garantito a organizzazioni umanitarie e il passaggio sicuro degli sfollati (tabella 1).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> "Afghanistan: Taliban meet with EU, US representatives as G20 holds special summit," *Deutsche Welle*, 12 ottobre 2021, <https://www.dw.com/en/afghanistan-taliban-meet-with-eu-us-representatives-as-g20-holds-special-summit/a-59473960>

<sup>7</sup> Council of the EU, "Afghanistan: Council conclusions set out on the EU's position and next steps," Press Release, 21 settembre 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/21/afghanistan-council-conclusions-set-out-the-eu-s-position-and-next-steps/>.

### **Tabella 1: Parametri UE di interazione col govern dei Talebani**

- 1) Consentire l'ordinata e sicura partenza degli stranieri e degli afgani che desiderano lasciare il paese in linea con la Risoluzione 2593 (2021) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.
- 2) Promuovere, proteggere e rispettare i diritti umani, in particolar modo delle donne e delle bambine, così come delle persone appartenenti a minoranze, e rispettare lo stato di diritto e la libertà di parola e di stampa, con attenzione particolare ai difensori dei diritti umani.
- 3) Permettere l'attuazione delle operazioni umanitarie in linea con i principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza e nel pieno rispetto del diritto umanitario internazionale. I talebani devono rispettare l'indipendenza delle operazioni umanitarie e garantire accesso sicuro e senza impedimenti a tutto il territorio nazionale al personale umanitario, incluso quello femminile. La sicurezza di chi riceve aiuti umanitari deve essere garantita e ogni afgano deve avere accesso libero e senza impedimenti agli aiuti.
- 4) Impedire che l'Afghanistan serva da base per ospitare, finanziare o esportare terrorismo in altri paesi. Ogni sforzo deve essere fatto per assicurarsi che i talebani terminino i loro legami diretti e indiretti col terrorismo internazionale.
- 5) Creare un governo inclusivo e rappresentativo per mezzo di negoziati. A questo proposito, l'UE continuerà a insistere per la creazione di un governo che rappresenti tutte le minoranze etniche e religiose e assicuri una partecipazione significativa delle donne ai processi di decisione politica. È una condizione essenziale per una pace durevole e la stabilizzazione del paese e della regione. La presenza nel governo transitorio di persone sanzionate dal Consiglio di Sicurezza crea serie preoccupazioni.

Fonte: Consiglio dell'UE, Conclusioni sull'Afghanistan, 15 settembre 2021  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11713-2021-REV-2/en/pdf>

L'UE intende usare come leva di influenza sui talebani gli ingenti fondi per l'assistenza umanitaria – i trecento milioni di euro allocati a settembre sono presto saliti a un miliardo dopo un vertice straordinario del G20 sull'Afghanistan voluto dal Primo Ministro italiano Mario Draghi a inizio ottobre.<sup>8</sup> I fondi servono a prevenire il collasso umanitario dell'Afghanistan, ma anche ad aiutare i paesi limitrofi come Iran e Pakistan ad assistere le migliaia di rifugiati che si sono riversati nel loro territorio. I contributi finanziari verranno trasferiti alle organizzazioni umanitarie internazionali e alle Nazioni Unite, senza passare quindi per il governo afgano. Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno promesso

---

<sup>8</sup> European Commission, "Afghanistan: Commission announces €1 billion Afghan support package," Press Release, 12 ottobre 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_5208](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5208)

trecento milioni di dollari in aiuti per il 2021, di nuovo esborsabili solo in canali non controllati dai talebani.<sup>9</sup> Il Dipartimento del Tesoro USA ha annunciato l'esenzione degli aiuti umanitari dal regime sanzionatorio imposto sul nuovo governo.<sup>10</sup>

*L'emergenza economica:  
insicurezza, mancanza di  
liquidità e inflazione oltre  
all'emergenza umanitaria*

Pur significativi, questi stanziamenti sono sufficienti solo per un soccorso di breve-medio periodo, viste le dimensioni dell'emergenza.<sup>11</sup> L'Afghanistan è nel mezzo di una gravissima crisi di liquidità, e nel mentre l'inflazione galoppa: i prezzi di beni primari come verdure e benzina sono aumentati rispettivamente del 50 e 75 per cento in pochi mesi.<sup>12</sup> L'assenza di liquidi e la crescita dei prezzi si traducono a loro volta in una minore abilità del governo di pagare i salari e fornire servizi. In parte queste dinamiche sono ascrivibili al regime sanzionatorio internazionale e soprattutto al congelamento da parte del Tesoro USA di 9,5 miliardi di dollari in titoli che la Banca Centrale Afgana detiene negli Stati Uniti. Si tenga presente che prima del ritorno al potere dei talebani gli aiuti stranieri coprivano il 75 per cento della spesa pubblica afgana,

---

<sup>9</sup> Chico Harlan, "G-20 emergency meeting on Afghanistan yields \$1.5 billion in aid from E.U. but no other comparable pledges," *WP*, 12 ottobre 2021, [https://www.washingtonpost.com/world/g20-afghanistan-summit-aid/2021/10/12/34d3d208-2b4f-11ec-b17d-985c186de338\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/g20-afghanistan-summit-aid/2021/10/12/34d3d208-2b4f-11ec-b17d-985c186de338_story.html).

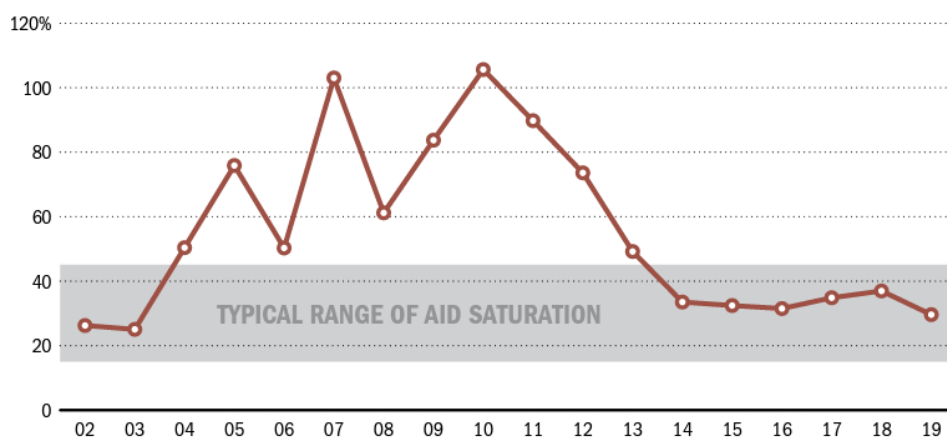
<sup>10</sup> US Department of the Treasury, Treasury Issues General Licenses and Guidance to Facilitate Humanitarian Assistance in Afghanistan," Press Release, 24 settembre 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0372>.

<sup>11</sup> Per fare un paragone, negli anni precedenti l'Afghanistan ha ricevuto circa 600-700 milioni di dollari al mese in aiuti umanitari. Su base annuale, gli aiuti ammontavano a circa otto miliardi di dollari (equivalenti al 40 per cento del PIL), mentre le più recenti conferenze di *donors* hanno promesso stanziamenti per meno di 2,5 miliardi di dollari (cfr. William Byrd, "Afghanistan's Economic and Humanitarian Crises Turn Dire," United States Institute for Peace [USIP], Analysis and Commentary, 14 ottobre 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/10/afghanistans-economic-and-humanitarian-crisis-turn-dire>). Per fare un altro paragone, tra 2001 e 2019 l'Afghanistan ha ricevuto oltre 77 miliardi di dollari netti in aiuti allo sviluppo e umanitari, stando ai dati della Banca Mondiale (cfr. Catherine Putz, "More than \$1.2 Billion in Humanitarian Aid Pledged to Afghanistan," *The Diplomat*, 14 settembre 2021, <https://thediplomat.com/2021/09/more-than-1-2-billion-in-humanitarian-aid-pledged-to-afghanistan/>).

<sup>12</sup> James Machenzie, "New era for Afghanistan starts with long queues, rising prices," Reuters, 1 settembre 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-era-afghanistan-starts-with-long-queues-rising-prices-2021-09-01/>.

mentre i fondi USA per la ricostruzione rappresentavano il 40 per cento del PIL (figura 1).<sup>13</sup>

**Figura 1: Fondi USA per la ricostruzione come % del PIL dell’Afghanistan, 2002-2019**



**Fonte:** “What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction,” Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), agosto 2021, <https://www.sigar.mil/interactive-reports/what-we-need-to-learn/index.html>.

Non sorprende quindi che i dati umanitari siano straordinariamente negativi. Il Programma Alimentare Mondiale stima che 18,4 milioni di persone (su una popolazione di quasi quaranta milioni) abbiano urgente bisogno di assistenza, che 14 milioni non abbiano abbastanza da mangiare, che 3,2 milioni di bambini siano a rischio di malnutrizione acuta e che solo il 5 per cento delle famiglie avrebbe cibo a sufficienza per una normale alimentazione.<sup>14</sup> Mancano medicinali, carburante e altri beni primari come la corrente elettrica. Nel frattempo, covid-19 continua a imperversare nel paese (figura 2), mentre i tassi di vaccinazione sono estremamente bassi. Solo il 5,3 per cento della popolazione è stata vaccinata, mentre un ulteriore magro 2,8 ha ricevuto almeno una dose, secondo le stime dell’Organizzazione Mondiale della Sanità.<sup>15</sup> Gli sfollati interni sono circa 5,5

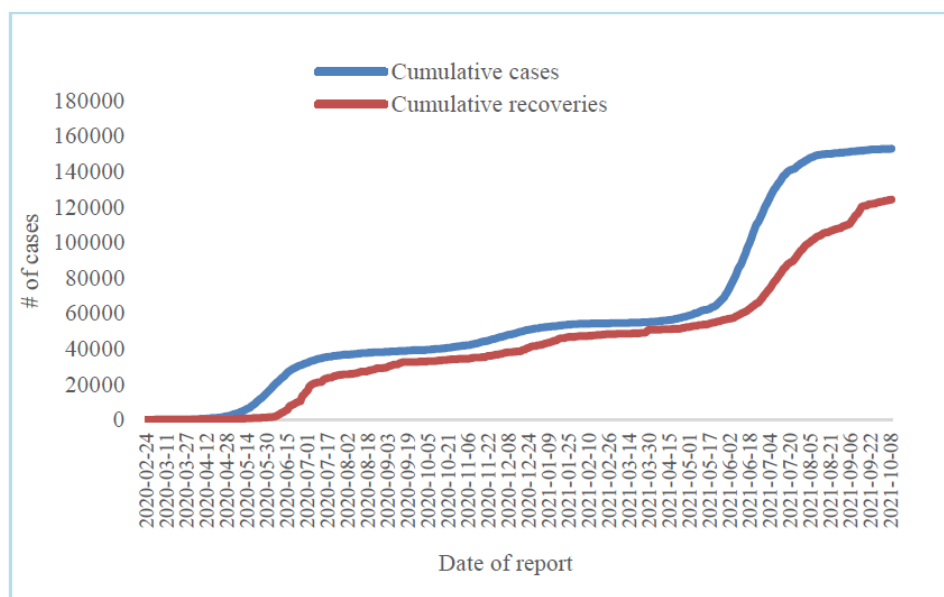
<sup>13</sup> Jan Egeland, “Afghanistan is facing total economic meltdown,” *NYT Opinion*, 12 ottobre 2021, <https://www.nytimes.com/2021/10/12/opinion/afghanistan-taliban-g20-aid.html>.

<sup>14</sup> “WFP Afghanistan: Situation Report 7 October 2021,” Reliefweb/World Food Programme, 11 ottobre 2021, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/wfp-afghanistan-situation-report-7-october-2021>.

<sup>15</sup> “COVID-19 Epidemiological Bulletin, Afghanistan - Epidemiological Week 40 (3 – 9 Oct 2021),” Reliefweb/WHO, 15 ottobre 2021, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/covid-19-epidemiological-bulletin-afghanistan-epidemiological-week-40-3-9-oct>.

milioni.<sup>16</sup> Con il rigidissimo inverno afgano alle porte, il rischio di un collasso umanitario completo aumenta di giorno in giorno.<sup>17</sup> Stando al Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite, la quota di popolazione sotto la soglia della povertà è rapidamente salita dal 54 per cento del 2020 al 72 per cento nell'agosto del 2021 e, se i trend attuali persistono, potrebbe raggiungere la sconvolgente percentuale del 97 per cento per metà 2022.<sup>18</sup>

**Figura 2: Casi e guarigioni cumulati di covid-19 confirmed cases (9 ottobre 2021)**



**Fonte:** “COVID-19 Epidemiological Bulletin, Afghanistan - Epidemiological Week 40 (3 – 9 Oct 2021),” Reliefweb/WHO, 15 ottobre 2021, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/covid-19-epidemiological-bulletin-afghanistan-epidemiological-week-40-3-9-oct>.

Questi dati non sono solo una terribile fotografia della situazione corrente in Afghanistan. In qualche modo riflettono l'esito fallimentare degli investimenti nello sviluppo socio-economico, infrastrutturale, fiscale e istituzionale dell'Afghanistan fatti in vent'anni di presenza occidentale. Quest'ultima ha fallito nel raggiungere non solo i suoi obiettivi militari ma anche quelli politici, sui quali del resto non c'è mai stata completa chiarezza. Queste considerazioni si

<sup>16</sup> “IOM Situation Report #9, 7-13 October 2021,” Reliefweb/IOM, 18 ottobre 2021, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/iom-afghanistan-situation-report-9-7-13-october-2021>.

<sup>17</sup> Byrd, “Afghanistan’s Economic and Humanitarian Crises Turn Dire,” cit.

<sup>18</sup> “97 percent of Afghans could plunge into poverty by mid 2022, says UNDP,” UNDP Press Release, 21 settembre 2021, <https://www.undp.org/press-releases/97-percent-afghans-could-plunge-poverty-mid-2022-says-undp>.



ritrovano del resto in un recente (agosto 2021) rapporto dell'Ispettore Generale per la Ricostruzione dell'Afghanistan (SIGAR) degli Stati Uniti.<sup>19</sup>

Il rapporto individua sette lezioni fondamentali che il governo USA dovrebbe apprendere dal ventennale impegno in Afghanistan (tabella 2). Il rapporto ricorda che gli Stati Uniti hanno speso 145 miliardi di dollari nell'addestramento ed equipaggiamento delle forze di sicurezza afgane, nella costruzione delle istituzioni statali e nello sviluppo dell'economia e società. A questa cifra vanno aggiunti gli 837 miliardi di dollari spesi per le operazioni militari, una cifra così alta da sollevare molti punti di domanda su come abbia potuto produrre ritorni così scarsi.<sup>20</sup> Combinati con gli altissimi costi umani – si è stimato che la guerra potrebbe essere costata la vita a 241 mila persone<sup>21</sup> – i fallimenti della ricostruzione evidenziano come, a tutti gli effetti, l'intervento occidentale in Afghanistan sia stato un clamoroso insuccesso.<sup>22</sup>

### *Le ragioni dell'insuccesso USA*

---

<sup>19</sup> “What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction,” Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), agosto 2021, <https://www.sigar.mil/interactive-reports/what-we-need-to-learn/index.html>.

<sup>20</sup> Un importante studio del Watson Institute at Brown University and the Center for International Policy, intitolato “Profits of War: Corporate Beneficiaries of the Post-9/11 Pentagon Spending Surge” e pubblicato nel settembre 2021, dimostra come l'industria della difesa e le agenzie di sicurezza private abbiano ricavato miliardi dalle commissioni del Dipartimento della Difesa a partire dal 2001 (cfr. William D. Hartung “Profits Of War: Corporate Beneficiaries Of The Post-9/11 Pentagon Spending Surge,” Brown University Watson Center and Center for International Policy, 13 settembre 2021, <https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/2021/ProfitsOfWar>).

<sup>21</sup> “Afghanistan Visualizing the impact of 20 years of war,” *Al Jazeera English*, Agosto 2021, <https://interactive.aljazeera.com/aje/2021/afghanistan-visualising-impact-of-war/index.html>.

<sup>22</sup> SIGAR Report, cit.

**Tabella 2: Le sette lezioni dell’Afghanistan secondo il rapporto del SIGAR**

- 1) **Strategia:** il governo USA ha sempre faticato a sviluppare e attuare una strategia coerente per conseguire i suoi obiettivi
- 2) **Calendario:** il governo USA ha costantemente sottostimato il tempo necessario per ricostruire l’Afghanistan e creato aspettative irrealistiche che hanno portato al rapido esborso dei fondi. Queste scelte hanno aumentato la corruzione e ridotto l’efficacia dei programmi
- 3) **Sostenibilità:** molti dei progetti istituzionali e infrastrutturali avviati dagli USA erano insostenibili
- 4) **Personale:** politiche e pratiche promosse dal governo USA riguardo al personale locale civile e militare sono risultate controproducenti
- 5) **Sicurezza:** gli sforzi di ricostruzione sono stati seriamente compromessi dalla perdurante situazione di insicurezza
- 6) **Contesto:** il governo USA non ha compreso il complesso contesto socio-politico dell’Afghanistan e pertanto ha mancato di calibrare il suo intervento di conseguenza
- 7) **Monitoraggio e valutazione:** il governo USA ha condotto solo raramente azioni di monitoraggio e valutazione di impatto dei suoi sforzi

**Fonte:** “What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction,” Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), agosto 2021, <https://www.sigar.mil/interactive-reports/what-we-need-to-learn/index.html>.

Come sottolineato dal rapporto del SIGAR, la mutevolezza e crescente ambizione degli obiettivi strategici sono una delle cause dell’insuccesso degli USA in Afghanistan. Effettivamente, mentre la motivazione originaria era stata quella di distruggere al-Qaeda e rimuovere i Talebani per avere dato rifugio all’organizzazione terroristica responsabile degli attacchi dell’11 settembre 2001, nel tempo gli obiettivi si sono moltiplicati in direzione di un vero e proprio *nation-building*: la creazione di istituzioni politiche inclusive e pluralistiche, l’indipendenza della magistratura, la professionalizzazione di esercito e forze di sicurezza, l’emancipazione delle donne e molti altri ancora. Già estremamente ambiziosi di per sé, questi obiettivi sono presto diventati fuori portata, visto che il governo USA ha subito re-indirizzato risorse e attenzione politica verso l’intervento dell’Iraq, in preparazione già a partire dal 2002 e messa in atto nel marzo 2003.

Uno sguardo ai dati svela anche un altro fondamentale problema, ovvero l’enorme squilibrio tra la componente militare e di sicurezza della missione e

quella civile (figura 3).<sup>23</sup> Inoltre, dopo il 2011 gli Stati Uniti hanno gradualmente ma significativamente ridimensionato la loro presenza militare, preferendo affidarsi a bombardamenti aerei e appoggiarsi alle forze di sicurezza afgane (a

*Gli USA non sono  
mai riusciti a  
conquistare l'appoggio  
della popolazione rurale*

volte informalmente controllate da potentati militari locali). Questo ha inevitabilmente portato a un aumento delle vittime accidentali tra i civili, soprattutto nelle zone rurali, creando fortissimo risentimento verso gli stranieri e gli afgani che li appoggiavano e pertanto allargando le fonti di reclutamento dei Talebani.<sup>24</sup> L'associazione degli stranieri e in

particolare degli Stati Uniti a un governo afgano largamente screditato a causa della corruzione dilagante ha ulteriormente indebolito la capacità della coalizione di promuovere un cambiamento sostanziale e duraturo nello stato e società afgane.

Il rapporto del SIGAR conclude amaramente in proposito che l'esperienza dell'Afghanistan mette in serio dubbio la "capacità del governo USA di portare avanti sforzi di ricostruzione"<sup>25</sup>, una valutazione che è destinata a risuonare nei circoli di politica estera e difesa e ragionevolmente contribuirà a rafforzare la riluttanza del governo e del pubblico americani a impegnarsi in prolungati interventi militari all'estero, soprattutto in Medio Oriente. La leggera ma costante riduzione della presenza militare nell'area, dalla Siria all'Iraq fino anche all'Arabia Saudita, sembra confermare questa tendenza.<sup>26</sup>

---

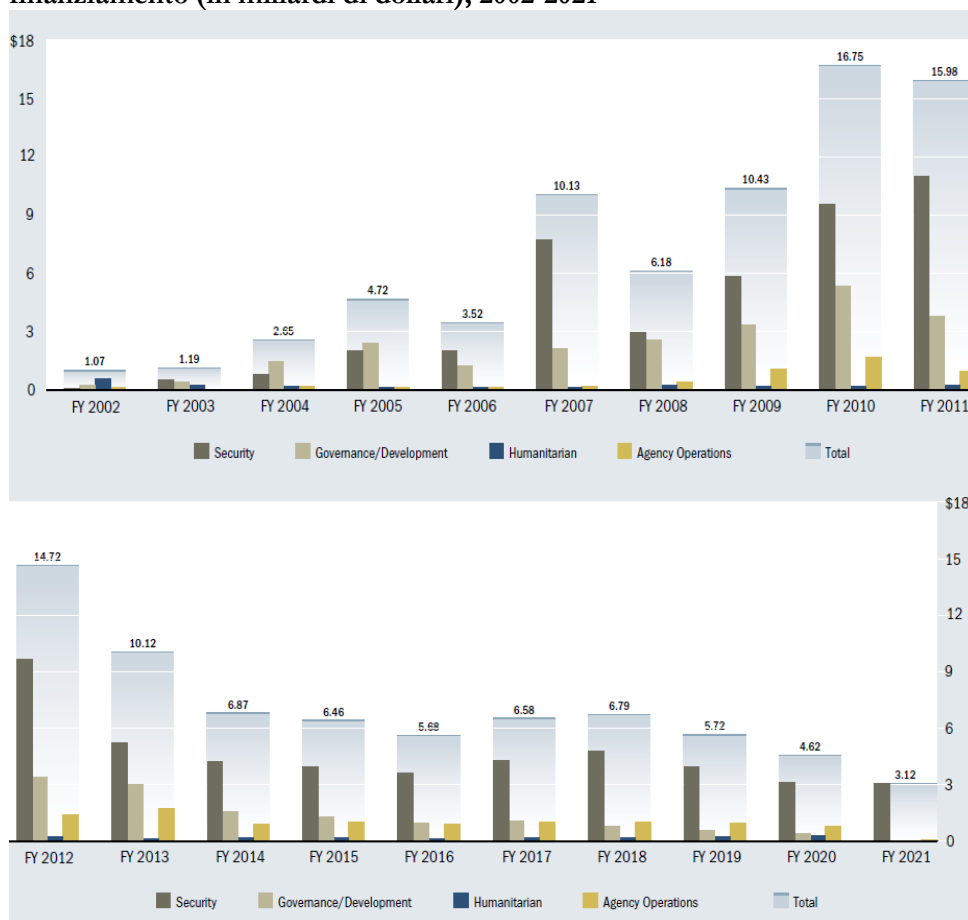
<sup>23</sup> Per fare solo un esempio, uno studio recente ha rilevato come Lockheed Martin, una delle grandi aziende della difesa USA, ha ottenuto 75 miliardi di dollari in contratti col Dipartimento della Difesa nel solo 2020, una cifra superiore al bilancio totale del Dipartimento di Stato e dell'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale (44 miliardi) in quello stesso anno (cfr. Hartung "Profits Of War," cit.).

<sup>24</sup> Patricia Grossman, "How US Funded Abuses led to Failure in Afghanistan," Human Rights Watch [HRW]/Just Security, 6 luglio 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/07/06/how-us-funded-abuses-led-failure-afghanistan>.

<sup>25</sup> SIGAR Report, cit.

<sup>26</sup> Jennifer Cafarella and Caroline Rose, "America Lost Afghanistan: Is Iraq Next?," The National Interest, 16 ottobre 2021, <https://nationalinterest.org/feature/america-lost-afghanistan-iraq-next-195069>; Jon Gambrell, "US pulls missile defences in Saudi Arabia amid Yemen attacks," *Associated Press*, 11 settembre 2021, <https://apnews.com/article/iran-asia-afghanistan-dubai-middle-east-b6aaf30d689d0a8e45901e51f0457381>.

**Figura 3: Allocazioni annuali USA per l’Afghanistan per categoria di finanziamento (in miliardi di dollari), 2002-2021**



**Fonte:** “What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction,” Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), agosto 2021, <https://www.sigar.mil/interactive-reports/what-we-need-to-learn/index.html>.

## 2. Le implicazioni geopolitiche

Il ritiro dall’Afghanistan si inquadra in una generale, sebbene ancora modesta, riduzione dell’impegno americano nel Medio Oriente allargato. Chiaramente motivato dal proposito di concentrarsi sull’Asia e il Pacifico, il ridimensionamento USA in Medio Oriente è un processo di lungo corso e difficilmente reversibile. Gli Stati Uniti mantengono significative capacità e grandi basi militari nella regione, in particolar modo nel Golfo Persico (in Bahrain e Qatar soprattutto). Tuttavia il governo USA è sempre meno incline a sobbarcarsi di gravosi impegni di sicurezza, il che sta gradualmente lasciando spazi a un riallineamento delle politiche estere dei paesi della regione – amici e rivali.

Nel corso degli ultimi anni gli alleati regionali degli Stati Uniti hanno avuto più volte occasione di dubitare dell'affidabilità delle garanzie di sicurezza offerte da Washington e si sono pertanto ritagliati uno spazio di manovra più autonomo. Nel frattempo, i grandi rivali strategici degli Stati Uniti, la Russia e la Cina, hanno gradatamente espanso i loro legami politici e di sicurezza (la prima) e commerciali (la seconda) nell'area. Né la Russia né la Cina hanno riconosciuto il governo dei talebani. Come l'Iran, il Pakistan, il Qatar e la Turchia, hanno però tenuto aperte le ambasciate a Kabul e avuto contatti diretti con funzionari talebani. Più in generale, Russia e Cina hanno chiaramente tentato di differenziare il loro approccio da quello europeo o americano. Non solo hanno ospitato delegazioni di talebani, ma la Cina (come il Pakistan) ha anche fornito assistenza (per ora modesta, circa 31 milioni di dollari) direttamente al nuovo governo afgano, al contrario di USA e UE che, come detto, trasferiscono gli aiuti solo alle organizzazioni umanitarie.<sup>27</sup>

I leader di Russia e Cina hanno preferito non partecipare al vertice straordinario del G20 sull'Afghanistan, inviando i loro ministri degli esteri. La decisione della Russia di organizzare un vertice parallelo a livello esclusivamente regionale, con partecipazione diretta dei talebani, riflette l'approccio sostanzialmente diverso, in un certo senso più pragmatico ma anche volto a rivaleggiare con gli occidentali, adottato da Mosca. In Occidente alcuni ritengono che l'Afghanistan sia già entrato, o stia per entrare, in una specie di condominio di influenza russo-cinese. Per quanto comprensibili, queste valutazioni non tengono conto che sia Pechino sia Mosca sono estremamente preoccupate dall'eventualità di un vuoto di sicurezza in Asia centrale. I talebani in altre parole hanno un certo peso negoziale e non possono essere considerati docili strumenti nelle mani delle potenze vicine.

*Russia e Cina hanno  
adottato un approccio  
diverso da USA ed  
Europa*

Come e forse più degli occidentali, Russia e Cina temono che la ripresa del potere da parte dei talebani porti a una recrudescenza di radicalismo jihadista nelle considerevoli comunità musulmane che abitano nel loro territorio. Dal canto loro, i talebani hanno ribadito a russi e cinesi quanto hanno espresso ad americani ed europei, ovvero che non intendono fare dell'Afghanistan nuovamente un rifugio per organizzazioni jihadiste e anche che non sosterranno gruppi islamisti al di fuori del loro territorio. Al contrario degli occidentali, tuttavia, la Cina si è impegnata in un dialogo di sicurezza coi talebani, nel

---

<sup>27</sup> Charlotte Greenfield, "Analysis: As West ponders aid for Afghanistan, China and Pakistan quick to provide relief," *Reuters*, 12 settembre 2021, <https://www.reuters.com/world/middle-east/west-ponders-aid-afghanistan-china-pakistan-quick-provide-relief-2021-09-12/>.

frattempo rafforzando la cooperazione antiterrorismo col Pakistan, con cui ha una lunga storia di relazioni amichevoli.<sup>28</sup>

Pechino, come Washington prima di lei, ha individuato in Islamabad l'interlocutore principale per l'Afghanistan. Il Pakistan ha apparentemente cercato di negoziare l'espansione all'Afghanistan del Corridoio Economico Cina-Pakistan nel tentativo di sostenere l'economia afgana grazie ai finanziamenti infrastrutturali cinesi.<sup>29</sup> È dubbio tuttavia che la Cina sia disposta a fare ingenti investimenti in Afghanistan alla luce del volatile panorama di sicurezza nel paese, nonché anche della consistente riduzione di investimenti diretti all'estero dal 2019 in poi. Detto questo, non c'è dubbio che le autorità di Pechino così come quelle di Mosca vogliano ingraziarsi talebani.<sup>30</sup>

*La Russia vuole un  
dialogo regionale  
sull'Afghanistan, la  
Cina guarda alle risorse  
minerarie*

Questo è pertanto il contesto del vertice sull'Afghanistan organizzato da Mosca il 20 ottobre, al quale hanno partecipato 10 paesi della regione tra cui Cina, India, Iran e Pakistan nonché, come accennato sopra, gli stessi talebani. Dal momento che Mosca continua a designare i talebani come un "gruppo terroristico" e rifiutare loro riconoscimento

formale, l'importanza del vertice non va esagerata. Si tratta di una misura cautelativa, nel senso che offre ai talebani una prospettiva di normalizzazione senza l'imposizione di precondizioni, e simbolica, perché volta a rafforzare la reputazione della Russia di attore internazionale pragmatico e capace di iniziativa.

---

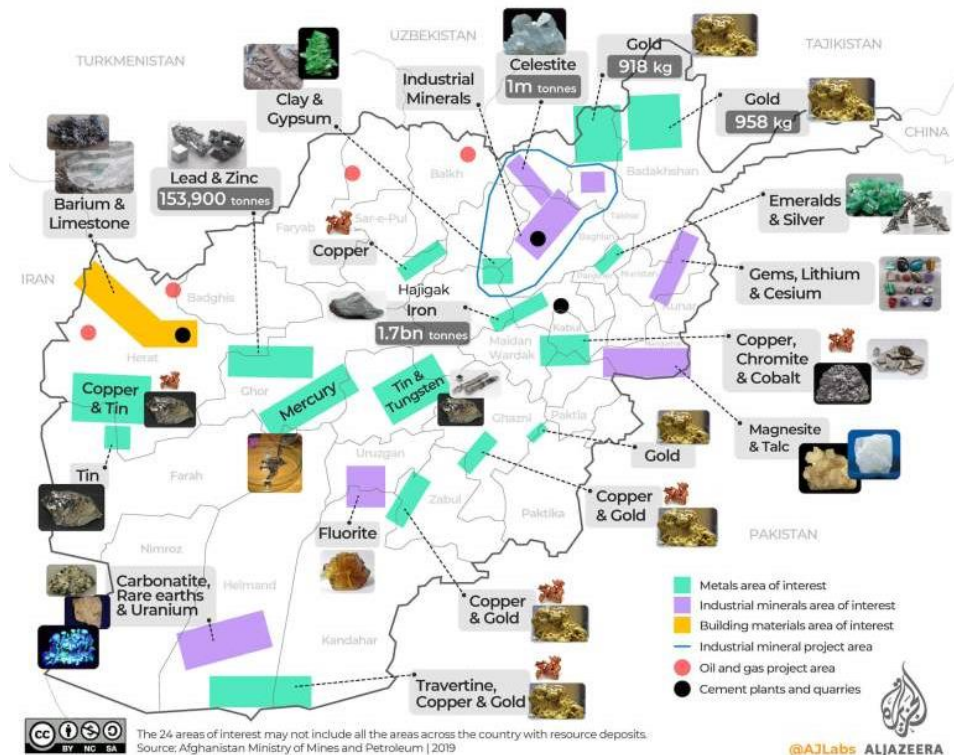
<sup>28</sup> Derek Grossman, "China and Pakistan See Eye to Eye on the Taliban – Almost," *Foreign Policy*, 20 settembre 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/09/20/china-pakistan-taliban-afghanistan/>; Syed Fazl-e Haider, "China and Pakistan to increase counter-terror coordination with the Afghan Taliban," *Terrorism Monitor*, The Jamestown Foundation, 7 settembre 2021, <https://jamestown.org/program/china-and-pakistan-to-increase-counter-terrorism-coordination-with-the-afghan-taliban/>; Liu Zongyi, "Why is it essential for China, Pakistan to enhance coordination against terrorists, safeguard regional stability," *The Global Times Opinion*, 2 ottobre 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1235584.shtml>.

<sup>29</sup> Charlotte Greenfield, "Pakistan discussing expansion of CPEC to Afghanistan – Ambassador," *Reuters*, 27 settembre 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistan-discussing-expansion-cpec-afghanistan-ambassador-2021-09-27/>

<sup>30</sup> Liu Caiyu, "Moscow format' talks highlight China-Russia coordination on Afghan issue, conspicuous US absence," *The Global Times*, 20 ottobre 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1236854.shtml>; Zahir Sherazi, "Will Afghanistan's powerful neighbours engage the Taliban?," *Al Jazeera English Opinion*, 16 ottobre 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/10/16/will-afghanistans-powerful-neighbours-engage-the-taliban>.

Le priorità di Russia e Cina in Afghanistan riguardano pertanto in primo luogo la sicurezza. Ciò non toglie che Mosca e soprattutto Pechino abbiano un potenziale interesse allo sfruttamento delle risorse minerarie dell'Afghanistan. Con un valore complessivo stimato in oltre mille miliardi di dollari, le risorse afgane di ferro, oro, rame, cobalto, litio, petrolio, gas e altri ancora (figura 4) sono doppiamente rilevanti alla luce della transizione energetica e della competizione per i minerali necessari a sostenerla (come litio e cobalto). Si è supposto che, in seguito al ritiro americano, la Cina stia cercando di ottenere diritti d'estrazione dal governo dei Talebani. Viste le terribili condizioni dell'economia afgana e la scarsità di liquidità del governo, non è da escludere che i talebani possano dare ai cinesi concessioni minerarie in cambio di progetti di sviluppo infrastrutturale. Si tratta tuttavia di ipotesi che, per quanto realistiche, per il momento non sono sostenute da evidenza empirica

**Figure 4: La ricchezza mineraria dell'Afghanistan**



**Fonte:** Mohammed Hussein and Mohammed Haddad, "Mapping Afghanistan's untapped natural resources," Al Jazeera, 24 settembre 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/24/mapping-afghanistans-untapped-natural-resources-interactive>

### 3. Conclusioni

Le chance di USA e UE di influenzare gli eventi futuri in Afghanistan non sono molte. Dopotutto i talebani sentono di avere trionfato dopo vent'anni di



lotta contro la più potente alleanza militare del mondo ed è difficile che rinuncino ad aspetti centrali dell'ideologia radicale che hanno difeso e promosso per tanto tempo, come la subordinazione della donna o di minoranze religiose. Né USA e UE possono sperare che la pressione, sostanzialmente finanziaria, porti a grandi risultati, soprattutto se Russia e Cina offrono al nuovo emirato un'alternativa. Al contrario, il rischio è che sanzioni e congelamento di beni possano alla fine cristallizzare la declinante influenza occidentale in Afghanistan e più in generale nella sezione più orientale del Medio Oriente allargato (Iran-Afghanistan-Pakistan).

Questo rischio ha maggiori probabilità di materializzarsi se gli Stati Uniti e i loro alleati europei non accompagnano l'esborso di aiuti umanitari al coinvolgimento diplomatico dei paesi dell'area, a partire innanzitutto dalla Turchia e dal Qatar, ed estendendosi poi a Iran e Arabia Saudita e a Pakistan e India.

*L'inflessibilità di USA  
e UE potrebbe relegarle  
a ruolo di spettatori in  
Afghanistan*

Altrettanto necessario sarebbe un coordinamento transatlantico nell'interazione con Cina e Russia. Insomma il ritiro dall'Afghanistan dovrebbe servire da sprone per Washington e le capitali europee ad ammorbidire il loro approccio a una serie di paesi che, per motivi differenti, sono per loro problematici – Russia, Cina, Iran, Pakistan, la stessa Turchia. Il coinvolgimento di questi paesi su base pragmatica è funzionale al perseguimento degli obiettivi occidentali in Afghanistan – antiterrorismo e scongiuramento della crisi umanitaria. Più in generale è necessario anche per la risoluzione progressiva delle altre crisi e conflitti che hanno infiammato l'area negli ultimi vent'anni – dall'Iraq allo Yemen, dalla Libia alla Siria. Tuttavia né gli USA né i paesi UE sembrano particolarmente disponibili a rivedere le loro posizioni.

In sostanza gli USA e l'Europa rischiano di vedere ripetersi in Afghanistan quanto accaduto in Siria e in parte con l'Iran. Per anni europei e americani hanno continuato a insistere sull'uscita di scena del presidente siriano Bashar al-Assad, o quanto meno sull'adozione di riforme in senso pluralistico, entrambe richieste irrealistiche. Ciò ha gradatamente lasciato spazio a Russia, Turchia e Iran, i quali sono riusciti a trovare forme di collaborazione pur avendo obiettivi e priorità molto diverse nella regione. In modo simile gli USA hanno provato a isolare l'Iran dopo essersi unilateralmente ritirati dall'accordo nucleare nel 2018, e hanno forzato i pur contrari europei a fare altrettanto per mezzo di sanzioni extraterritoriali. La morsa non ha però privato l'Iran di interlocutori internazionali, incluse la Russia e la Cina, con cui Teheran intrattiene un dialogo di sicurezza (soprattutto con la prima) e rapporti commerciali e di investimento (soprattutto con la seconda).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Farnaz Fassihi and Steven Lee Myers, "China, With \$400 Billion Iran Deal, Could Deepen Influence in Mideast," NYT, 27 marzo 2021,



In questi termini, il ritiro dall'Afghanistan, o quanto meno la riluttanza di USA ed Europa ad adottare un approccio meno rigido nella regione, potrebbe in effetti facilitare il consolidarsi dell'influenza russa e soprattutto cinese in Asia centrale e in Medio Oriente almeno fino all'Iraq, da cui gli USA meditano il ritiro e che invece è diventato centrale nella politica energetica cinese (la Cina è il principale importatore di petrolio iracheno).<sup>32</sup> Né si può dimenticare che la Cina ha fatto ingenti investimenti nelle infrastrutture per il commercio in Levante e nel Mediterraneo orientale, e precisamente nel porto israeliano di Haifa e in quello greco del Pireo.<sup>33</sup> Se dovesse diventare un'altra crisi che gli USA e la NATO hanno contribuito a creare più che a risolvere (come in Libia) o dalla gestione della quale sono in buona parte esclusi (come la Siria), il ritiro dall'Afghanistan potrebbe essere ricordato come una pietra miliare nella trasformazione del sistema internazionale caratterizzato dall'egemonia americana in uno a struttura multipolare.

---

<https://www.nytimes.com/2021/03/27/world/middleeast/china-iran-deal.html>;

Alex Vatanka, "Making Sense of the Iran-China Strategic Agreement," *Middle East Institute*, 26 aprile 2021, <https://www.mei.edu/publications/making-sense-iran-china-strategic-agreement>.

<sup>32</sup> Tim Arango Clifford Krauss, "China is Reaping Biggest Benefits from Iraq Oil Boom," *NYT*, 2 giugno 2021, <https://www.nytimes.com/2013/06/03/world/middleeast/china-reaps-biggest-benefits-of-iraq-oil-boom.html>; Laura Hurst et al, "China Set to Bail Out Iraq With Multibillion-Dollar Oil Deal," *Bloomberg*, 20 dicembre 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-08/iraq-picks-china-s-zhenhua-for-pre-payment-oil-supply-deal>.

<sup>33</sup> Camille Lons et. al, "China's Great Game in the Middle East," *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, 21 ottobre 2019, [https://ecfr.eu/publication/china\\_great\\_game\\_middle\\_east/](https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/).

## L'Iraq post-ISIS: sfide e prospettive della transizione post-conflitto

Flavia Fusco\*

Il 9 dicembre 2017 l'allora primo ministro iracheno, Haider al-Abadi, dichiarò la liberazione dell'Iraq dallo Stato Islamico (noto con l'acronimo inglese ISIS, *Islamic State in Iraq and al-Sham*)<sup>34</sup>. Da quel momento le sfide della ricostruzione dell'Iraq post-ISIS si sono intrecciate con quelle di più vecchia data derivanti dalla lunga storia di conflitti che hanno segnato il paese negli ultimi quarant'anni. I precedenti tentativi di ricostruzione, a partire da sotto occupazione americana nel 2003-2011, sono falliti clamorosamente, finendo per compromettere la capacità dello stato di esercitare le funzioni pubbliche e condannando l'Iraq alla perdita di status di attore regionale indipendente e anzi facendo di esso una fonte continua di dinamiche destabilizzanti. Come l'emergere di ISIS nel 2013-14 testimoniò della debolezza estrema dell'Iraq post-invasione, così la sconfitta del gruppo islamista a fine 2017 preludeva a un rinnovato tentativo di riconsolidare la nazione e lo stato iracheni.

A quattro anni di distanza, la transizione politica, sociale ed economica dell'Iraq non ha ancora assunto contorni definiti. L'Iraq si avvia verso elezioni parlamentari nell'ottobre 2021 in un clima di incertezza interna. L'ultimo anno e mezzo ha visto l'esecutivo di Mustafa al-Khadimi, in carica da maggio 2020, impegnato nel tentativo di riforma politica ed economica, nella riconciliazione post-conflitto e nel rilancio delle relazioni internazionali dell'Iraq. Tuttavia, il sistema politico post-2003, centrato sulla distribuzione settaria delle cariche rappresentative, si è dimostrato una volta ancora scarsamente suscettibile di trasformazione. L'immobilismo politico ha continuato ad alimentare la mobilitazione di piazza.

### 1. La paralisi politica e le rivendicazioni di piazza

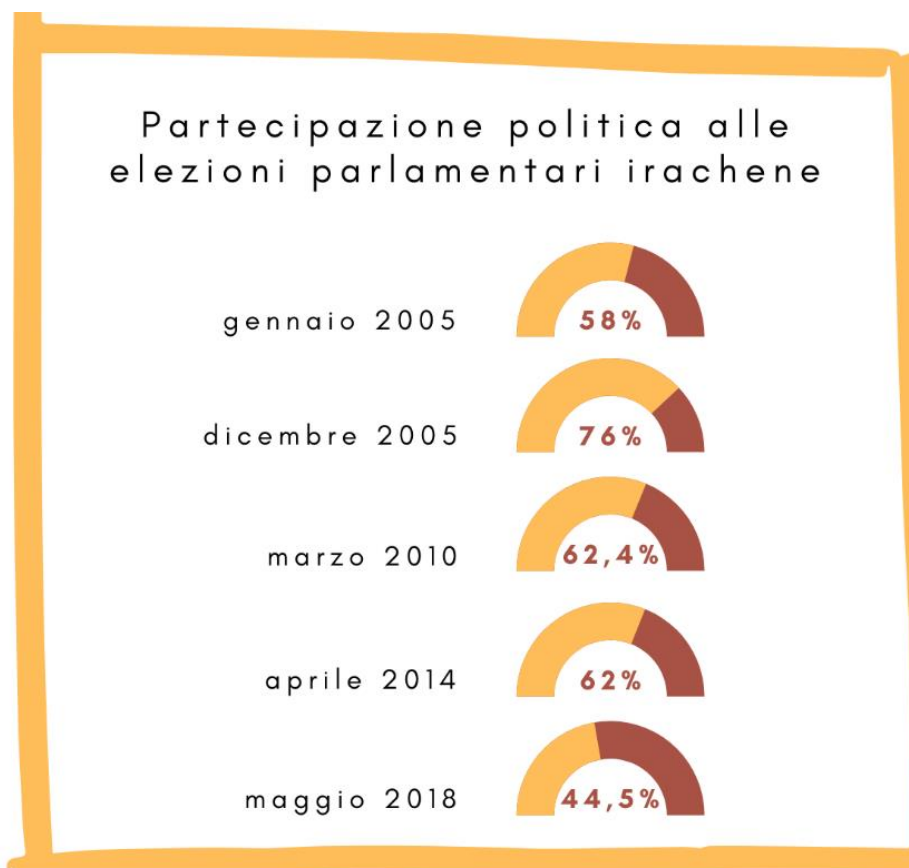
La prima tappa della ricostruzione politica dell'Iraq post-ISIS, da cui avrebbe dovuto prendere avvio il processo di transizione post-conflitto, sono state le elezioni del maggio 2018. Con un tasso di partecipazione del 44,5 per cento, sono state le elezioni meno partecipate di sempre dalla caduta di Saddam Hussein e l'istituzione del "nuovo Iraq" nel 2003.

---

\* Flavia Fusco è dottoranda all'Università di Gotheborg. E' stata Ricercatrice junior nel Programma Mediterraneo, Medio Oriente e Africa dello IAI fino ad agosto 2021.

<sup>34</sup> Al-Sham è la regione che include grossomodo il Levante o, meglio, l'area della 'Grande Siria' tra Iraq, Siria e oltre che il gruppo (anche chiamato Stato Islamico di Iraq e Siria) vedeva come cuore geografico del suo territorio.

Figura 1: Partecipazione politica alle elezioni parlamentari irachene



Fonte: Elaborazione grafica dell'autrice

Le tre forze politiche più votate, ovvero la coalizione antisistema guidata dal leader sciita populista Muqtada al-Sadr, la lista delle milizie anti-ISIS, le *Hashd al-Sha'bi* (Forze di Mobilitazione Popolare), e la coalizione del primo ministro uscente Haider al-Abadi, non sono riuscite a raggiungere un accordo di governo. Nel frattempo, a Bassora continuavano le proteste di piazza contro l'incapacità dello stato di fornire servizi pubblici essenziali.<sup>35</sup>

L'impasse politica è stata infine superata con l'insediamento di un governo tecnico guidato da Adil Abdul-Mahdi. La nomina di Abdul-Mahdi è stata un compromesso al ribasso, che rifletteva il fazionalismo istituzionalizzato nel sistema della *mubasasa*, e cioè la spartizione del potere mediante quote, a sua volta

<sup>35</sup> Crisis Group, "How to Cope with Iraq's Summer Brushfire", *Crisis Group Briefing n°61*, 31 luglio 2018, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/b61-how-cope-iraqs-summer-brushfire>.

all'origine della scarsa fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini. Il fatto che Abdul-Mahdi fosse parte integrante dell'establishment, avendo ricoperto le cariche di vicepresidente dal 2005 al 2011 e ministro del petrolio dal 2014 al 2016, non ha migliorato la percezione pubblica del governo.

La frustrazione popolare si è presto consolidata in attivismo anti-governativo.<sup>36</sup> Nell'ottobre 2019 diverse anime della protesta sono confluite nel movimento *Tishreen* (che significa appunto 'Ottobre'), che ha contestato il sistema politico iracheno nella sua interezza e espresso il bisogno di uno stato non settario (lo slogan del movimento, *nabnu nurid dawla*, significa effettivamente 'noi vogliamo uno stato'). L'incapacità dei leader politici di cooptare, placare o fornire una risposta alle rivendicazioni popolari ha infine lasciato spazio alle forze di sicurezza irachene – incluse le milizie *Hashd al-Sha'bi* –, che hanno represso brutalmente la protesta, provocando la morte di oltre seicento persone.

*Cresce la domanda  
di uno stato unitario  
e non-settario*

Nonostante la violenza, le proteste sono continuate, ottenendo qualche risultato: le dimissioni di Abdul-Mahdi già a ottobre 2019, l'approvazione nel dicembre 2019 di una nuova legge elettorale che dovrebbe espandere l'accesso ai seggi parlamentari,<sup>37</sup> e la formazione di un altro governo tecnico, quello guidato di Mustafa al-Kadhimi, nel maggio 2020. Neppure gli stravolgimenti che hanno seguito l'assassinio del generale iraniano Qassem Soleimani e il vicecomandante iracheno delle *Hashd al-Sha'bi* Abu Mahdi al-Muhandis da parte degli Stati Uniti o la crisi sanitaria provocata dal covid-19 hanno fermato o snaturato la contestazione. Un tentativo da parte di Muqtada al-Sadr di indirizzare la rabbia dei cittadini in protesta contro gli Stati Uniti nel gennaio 2020 è infatti caduto nel vuoto per la determinazione del movimento *Tishreen* a mostrarsi indisponibile a essere strumentalizzato nell'ambito della rivalità USA-Iran.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Crisis Group, "Iraq's Tishreen Uprising: From Barricades to Ballot Box", *Crisis Group Report n°233*, 26 luglio 2021, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/223-iraqs-tishreen-uprising-barricades-ballot-box>.

<sup>37</sup> Omar al Jaffal, "Iraq's New Electoral Law: Old Powers Adapting to Change", *Arab Reform Initiative*, 12 gennaio 2021, <https://www.arab-reform.net/publication/iraq-elections/>.

<sup>38</sup> Crisis Group, "Iraq's Tishreen Uprising: From Barricades to Ballot Box", *Crisis Group Report n°233*, 26 luglio 2021, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/223-iraqs-tishreen-uprising-barricades-ballot-box>.

## 2. Il governo di al-Kadhimi

Nonostante le credenziali di tecnico e il sostegno internazionale e di larga parte dello spettro politico iracheno, anche il governo di al-Kadhimi è presto rimasto invischiato nelle maglie della *mubasasa*. La logica di spartizione delle cariche è emersa chiaramente già nella formazione dell'esecutivo, formato da ex dirigenti pubblici che avevano fatto parte dell'organico di governi precedenti. Ma ha continuato a operare anche in seguito, frustrando l'azione di governo orientata alla riforma.<sup>39</sup>

*L'economia irachena è particolarmente vulnerabile a shock esterni*

La crisi economica provocata dal covid-19 e il conseguente crollo dei prezzi del petrolio, dalla cui esportazione l'Iraq ottiene la maggiore parte dei proventi, hanno esaltato la disfunzionalità dell'economia irachena, dipendente dall'estero e pertanto estremamente vulnerabile alle crisi globali.

La pandemia ha anche messo a nudo l'immane costo del settore statale, ampliato all'inverosimile dalle forze politiche irachene per il consolidamento delle rispettive basi elettorali, nonché la pervasività della corruzione, che contribuisce ad affossare il settore privato. È vero che alcune importanti riforme sono state approvate, tra cui l'introduzione di un sistema elettronico per l'erogazione degli stipendi, misure legislative in materia di trasparenza, l'istituzione di una commissione anticorruzione e provvedimenti contro esponenti politici coinvolti in scandali di corruzione. Altre, tuttavia, si sono arenate. Scarso seguito è stato dato, soprattutto, al Libro bianco approvato dal parlamento nell'ottobre 2020 che contiene misure per promuovere stabilità fiscale e macroeconomica, fornitura di servizi e infrastrutture essenziali e lotta alla corruzione.<sup>40</sup>

*Progressi modesti sul fronte della riconciliazione nazionale*

Anche sul fronte della riconciliazione, un presupposto imprescindibile per la prosperità e dinamicità di lungo periodo dell'Iran, si è proceduto a rilento. Un successo dell'amministrazione al-Kadhimi è senz'altro l'accordo dell'ottobre 2020 sul Sinjar, molto importante per la ricostruzione di una delle aree che più

---

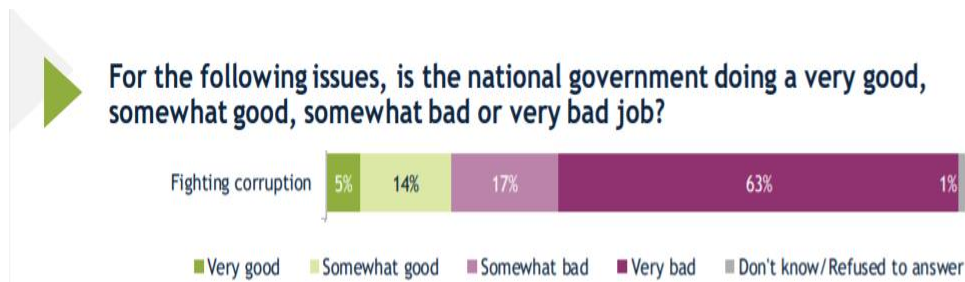
<sup>39</sup> Toby Dodge e Renad Mansour, "Politically sanctioned corruption and barriers to reform in Iraq", *Chatham House Research Paper*, Chatham House, giugno 2021, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-06/2021-06-17-politically-sanctioned-corruption-iraq-dodge-mansour.pdf>.

<sup>40</sup> Ali al Mawlawi, "Can the White Paper Deliver on Economic Reform?", *1001 Iraqi Thoughts*, 14 October 2020, <https://1001iraqithoughts.com/2020/10/14/can-the-white-paper-deliver-on-economic-reform/>.

ha sofferto le atrocità dell'ISIS, incluso l'eccidio degli yazidi (praticanti di una religione non assimilabile all'Islam). L'accordo unifica un distretto, conteso tra il governo centrale di Baghdad e quello regionale di Erbil e diviso in due amministrazioni rivali, dal punto di vista amministrativo e delle forze di polizia, ancora frammentate in molteplici gruppi armati. Nonostante queste promettenti premesse, tuttavia, l'accordo non ha coinvolto gli attori che di fatto controllano il territorio né rappresentanti di tutte le comunità locali. Questo resta un problema che ha contribuito alla mancata attuazione dell'accordo.<sup>41</sup>

Alla luce degli scarsi progressi, non sorprende che la percezione dei cittadini è che il governo al-Kadhimi facendo abbastanza per ovviare ai molteplici problemi che affliggono il paese (Figura 2 e 3).

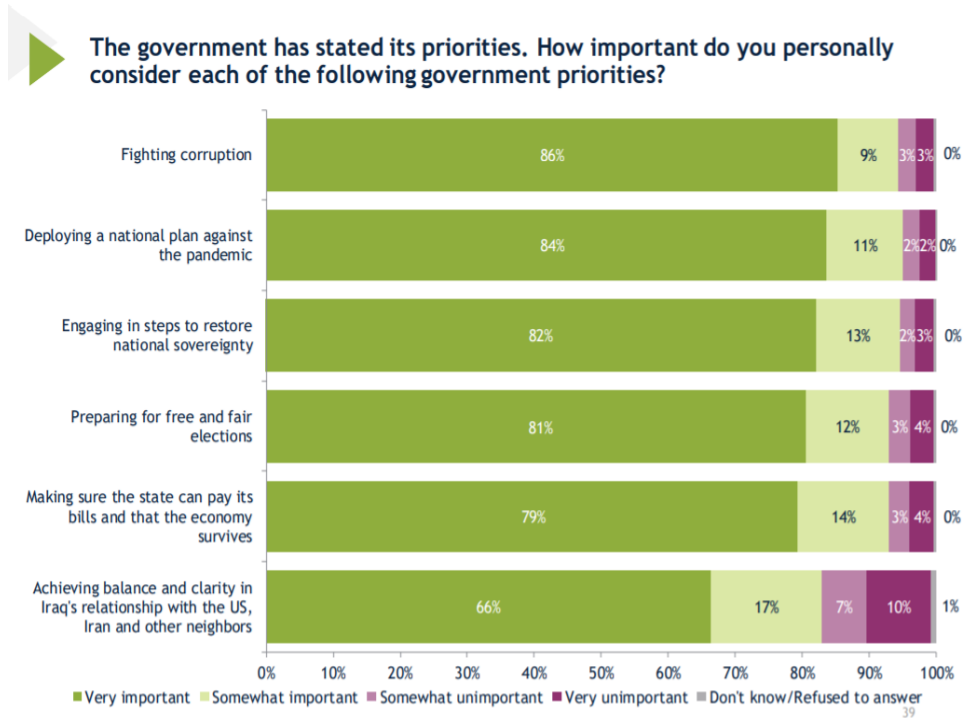
**Figura 2: Percezione dei cittadini sull'operato del governo in merito alla lotta alla corruzione in Iraq**



Fonte: Center for Insights in Survey Research, 2020  
<https://www.iri.org/sites/default/files/irq-20-ns-01-pt-public.pdf>

<sup>41</sup> Osama Gharizi, "Struggle for Sinjar: Iraqis' Views on Governance in the Disputed District", *USIP Analysis*, United States Institute of Peace, 12 aprile 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/04/struggle-sinjar-iraqis-views-governance-disputed-district>.

**Figura 3: Percezione dei cittadini in merito alle priorità di governo**



Fonte: Center for Insights in Survey Research, 2020  
<https://www.iri.org/sites/default/files/irq-20-ns-01-pt-public.pdf>

In questo senso, le elezioni anticipate (una promessa mantenuta da al-Kadhimi) in programma per il 10 ottobre 2021 potrebbero essere uno snodo importante per il futuro. Tuttavia, non mancano dubbi riguardo al loro svolgimento (le elezioni sono già state rimandate una volta, visto che avrebbero dovuto tenersi a giugno 2021). Alcuni contestano il fatto che il supporto tecnico delle Nazioni Unite per l'osservazione elettorale<sup>42</sup> sia sufficiente a garantire il regolare svolgimento di libere elezioni. L'assassinio di giornalisti e attivisti ha portato alcuni esponenti delle forze di protesta a evocare il boicottaggio delle

<sup>42</sup> Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 2576*, 27 maggio 2021, [https://www.uniraq.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=14381:resolution-2576-2021-adopted-by-the-security-council-at-its-8780th-meeting-on-27-may-2021&Itemid=654&lang=en](https://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=14381:resolution-2576-2021-adopted-by-the-security-council-at-its-8780th-meeting-on-27-may-2021&Itemid=654&lang=en).

elezioni.<sup>43</sup> Tuttavia dalle proteste sono emersi anche partiti organizzati che potrebbero invece partecipare alla campagna elettorale.<sup>44</sup>

*I movimenti di  
protesta indecisi se  
boicottare le elezioni  
di ottobre*

Nell'eventualità di un boicottaggio da parte dei nuovi partiti anti-sistema, preoccupa l'eventualità di un parlamento privo di opposizione e dominato dalle solite forze politiche che, pur presentandosi come divise e in competizione, hanno imparato a trovare intese per spartirsi potere e risorse.<sup>45</sup> Il sistema della *mubasasa* si è

ormai spogliato di connotazioni settarie e identitarie per rivelarsi più che altro una strategia di sopravvivenza della classe politica post-2003.<sup>46</sup> L'eventualità di un boicottaggio, poi, rievoca le elezioni del 2018, quando trionfò l'astensionismo. Nel tentativo di scongiurare una simile eventualità, al-Kadhimi ha organizzato lo scorso agosto una Conferenza per il Dialogo Nazionale, precedentemente annunciata durante la visita di Papa Francesco in Iraq, e volta a promuovere il confronto tra partiti politici, parti sociali (inclusi rappresentanti delle proteste) leader tribali e esponenti delle milizie.<sup>47</sup>

### 3. L'Iraq post-ISIS nella regione

Mentre le caratteristiche strutturali del sistema politico post-2003 hanno limitato l'azione di governo a livello interno, al-Kadhimi ha saputo rilanciare le relazioni internazionali dell'Iraq. Il primo ministro ha preso le redini del potere in un momento estremamente delicato. Gli attacchi turchi nel nord dell'Iraq contro il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) sono continuati per tutto e oltre il 2020. Soprattutto, però, al-Kadhimi ha dovuto gestire la confusione e le tensioni generate dall'assassinio di Soleimani e al-Muhandis da parte degli USA

---

<sup>43</sup> Jassim al Helfi, "The Case for Boycotting the Iraqi Elections", *LSE Blog*, London School of Economics, 15 giugno 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2021/06/15/the-case-for-boycotting-the-iraqi-elections/>.

<sup>44</sup> Aamer al Mukhtar, "New Political Parties Emerge Inspired by October Protest Movement", *1001 Iraqi Thoughts*, 24 gennaio 2021, <https://1001iraqithoughts.com/2021/01/24/new-political-parties-emerge-inspired-by-october-protest-movement/>.

<sup>45</sup> Marsin Alshamary, "Iraq's upcoming elections: Voters and likely winners", *Order from Chaos Series*, Brookings, 24 giugno 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/06/24/iraqs-upcoming-elections-voters-and-likely-winners/>.

<sup>46</sup> Toby Dodge e Renad Mansour, "Sectarianization and De-sectarianization in the Struggle for Iraq's Political Field", *The Review of Faith & International Affairs*, 18:1, 58-69, 2020.

<sup>47</sup> Omar Sattar, "Baghdad holds national dialogue in runup to regional conference", *Al Monitor*, 26 agosto 2021, <https://www.al-monitor.com/originals/2021/08/baghdad-holds-national-dialogue-runup-regional-conference>.



il conseguente e attacco missilistico iraniano contro una base USA in Iraq. La risoluzione parlamentare del 5 gennaio 2020, che ha chiesto il ritiro di tutte le truppe straniere – incluse quelle USA – dall'Iraq, ha avuto l'effetto di fornire se non una base legale vera e propria quantomeno una legittimazione agli attacchi contro personale e basi USA nel paese da parte delle Hashd al-Sha'bi. Per quanto la situazione sia oggi migliorata, anche nel 2021 sono continuati attacchi e contrattacchi tra forze USA e Hashd al-Sha'bi. A febbraio il Presidente Joe Biden ha ordinato un attacco contro Kata'ib Hezbollah, uno dei principali gruppi pro-iraniani, e poi a giugno contro altre milizie sul confine siriano-iracheno, in risposta ad attacchi a personale USA.<sup>48</sup>

Consapevole della situazione e del fatto che sia l'Iran sia gli Stati Uniti sono partner irrinunciabili per l'Iraq, al-Kadhimi ha lavorato a un rafforzamento delle relazioni con gli Stati Uniti e a un contenimento strategico dell'Iran, da ottenersi anche attraverso la ridefinizione dei rapporti del governo con le Hashd al-Sha'bi.

*L'Iraq non può che cercare un equilibrio tra USA e Iran*

Sul fronte USA, di particolare rilievo è l'avvio del dialogo strategico, un'iniziativa avviata dall'Amministrazione Trump e continuata da quella di Biden. Il dialogo è giunto dopo un periodo non felice per le relazioni bilaterali, che avevano subito una battuta d'arresto sotto il governo di Abdel-Mahdi, incapace secondo gli USA di arginare l'influenza iraniana in Iraq. Di rilievo è che il dialogo strategico non solo ha segnato la ripresa di scambi tra autorità americane e irachene ma ha anche esteso l'agenda a questioni non esclusivamente di sicurezza. Il dossier più scottante affrontato durante i colloqui resta comunque la ridefinizione della presenza USA in Iraq, che divide il paese. A gennaio 2021 gli USA schieravano circa 2500 truppe nel paese. L'Amministrazione Biden è orientata dare alla missione USA carattere esclusivamente consultivo, di addestramento e supporto alle forze irachene (così come avviene per quella NATO), ritirando le truppe di combattimento entro fine anno.<sup>49</sup> Resta da capire se la decisione a metà strada tra il ritiro totale delle truppe, voluto dai gruppi pro-iraniani, e il mantenimento di una presenza USA in Iraq, caldeggiata dalle compagini politiche curde, sunnite e sciite moderate che temono una rinascita dell'ISIS, incrinerà o meno il gioco di equilibrio di al-Kadhimi.

---

<sup>48</sup> "US carries out air raids on Iran-backed militias in Syria, Iraq", *Al Jazeera*, 28 giugno 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/28/us-carries-out-air-raids-on-iran-backed-groups-in-syria-iraq>.

<sup>49</sup> Annelle Sheline, "Biden isn't withdrawing troops from Iraq, he's relabeling their mission", *Qosk*, Responsible Statecraft, 27 luglio 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2021/07/27/biden-isnt-withdrawing-troops-from-iraq-hes-relabeling-their-mission/>.

*Gli USA propensi a  
mantenere una presenza  
militare in Iraq*

Nel dialogo strategico si è discusso anche della riforma dell'apparato di sicurezza iracheno, ancora frammentato tra forze regolari e milizie. Queste ultime a loro volta sono divise al loro interno, non integrate nel sistema di sicurezza nazionale, in parte autonome e in parte fortemente legate all'Iran.<sup>50</sup> L'Amministrazione al-Kadhimi ha preso provvedimenti importanti nei confronti di esponenti delle *Hashd al-Sha'bi*, disponendo ad esempio l'arresto di un loro esponente di alto profilo accusato di atti terroristici e dell'uccisione di un attivista lo scorso maggio, nonché la detenzione di miliziani apparentemente coinvolti nel lancio di razzi contro obiettivi americani a giugno. In entrambi i casi la vicenda si sia conclusa con il rilascio degli imputati.<sup>51</sup> È inoltre interessante notare come questi provvedimenti senza precedenti siano stati accompagnati da dure critiche verso gli Stati Uniti in merito agli attacchi contro le *Hashd al-Sha'bi* di giugno, definiti da al-Kadhimi una "grave e inaccettabile violazione" della sovranità e sicurezza nazionali.<sup>52</sup>

Con l'Iran intercorrono relazioni sociali, culturali ed economiche storicamente importanti. Teheran è stato un attore imprescindibile nella lotta all'ISIS, contribuendo alle operazioni contro lo Stato Islamico tanto con l'invio di forze in Iraq quanto supportando le *Hashd al-Sha'bi*. Le connessioni stabilite con i gruppi armati hanno fornito all'Iran una notevole influenza politica, soprattutto dopo le elezioni del 2018 che hanno visto l'ingresso di molti esponenti delle milizie in parlamento. Ciò ha messo Teheran nelle condizioni di influenzare il processo di formazione dell'esecutivo iracheno e dunque contribuire allo stallo successivo alle dimissioni di Abdul-Mahdi. Nonostante il via libera iraniano all'esecutivo di al-Kadhimi, quest'ultimo ha comunque provato ad arginare l'influenza dell'Iran nel paese. Al-Kadhimi ha posto un freno alle attività delle milizie, nel tentativo di riportare a unità l'esercizio legittimo della forza nel paese. L'uccisione di Soleimani ha inflitto un duro colpo all'influenza iraniana in Iraq,<sup>53</sup> a cui si è aggiunto il calo del sostegno popolare che, se prima

---

<sup>50</sup> Omar Sattar, "Kadhimi follows through on promises to reform Iraq's security sector", 23 settembre 2020, <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/iraq-security-reform-pmu-iran.html>.

<sup>51</sup> "Iraq releases Iran-aligned commander Qasim Mahmoud Muslih", *Al Jazeera*, 9 giugno 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/9/iraq-releases-iran-aligned-commander-arrested-on-terror-charges>.

<sup>52</sup> "US raids slammed as 'blatant violation' of Iraq's sovereignty", *Al Jazeera*, 28 giugno 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/28/iraq-pm-slams-us-raids-as-flagrant-violation-of-sovereignty>.

<sup>53</sup> Hamidreza Azizi, "Challenges to Iran's Role in Iraq in the Post-Soleimani Era", *SWP Comment* 2021/C 44, German Institute for International and Security Affairs, 22 luglio 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/challenges-to-irans-role-in-iraq-in-the-post-soleimani-era>.

vedeva in Teheran un alleato nella lotta all'ISIS, oggi ne individua la corresponsabilità nella repressione dei manifestanti per mano delle milizie.

*Al-Kadhimi spera di fare dell'Iraq il promotore del dialogo regionale*

Parte integrante della politica di distensione tra Iran e Stati Uniti e del più ampio tentativo di stabilizzare la regione sono le iniziative di dialogo avviate da al-Kadhimi nell'ultimo anno. A partire dalla scorsa primavera, grazie alla mediazione di al-Kadhimi e del presidente Barham Salih, alti esponenti dell'intelligence e della diplomazia dei

grandi rivali Iran e Arabia Saudita si stanno regolarmente incontrando a Baghdad.<sup>54</sup> Parallelamente, l'Iraq si è impegnato a rafforzare i rapporti tanto con i paesi del Golfo<sup>55</sup> quanto con quelli del Levante.<sup>56</sup> Se da un lato gli interessi economici rappresentano un fattore ineliminabile delle partnership regionali costruite da al-Kadhimi, dall'altro l'aspirazione strategica delle stesse è evidente e la conferenza tenutasi a Baghdad il 28 agosto ne è una chiara dimostrazione. Concepito come un tentativo di promuovere pace e riconciliazione regionali e organizzato congiuntamente con la Francia, l'incontro ha visto la partecipazione di rappresentanti di Arabia Saudita, Egitto, Emirati, Giordania, Iran, Kuwait, Qatar e Turchia, portando allo stesso tavolo attori che hanno rifiutato di parlarsi per anni.<sup>57</sup>

#### 4. Conclusioni

In prossimità delle seconde elezioni dopo la sconfitta di ISIS, l'Iraq si trova in una congiuntura critica. A livello interno, le sfide relative alla ricostruzione di uno stato funzionante e di una pace duratura non lasciano molto spazio a temporeggiamenti. La mancanza di legittimità del sistema politico iracheno e l'incapacità dello stato di esercitare basilari funzioni pubbliche rendono necessario un cambio di rotta sostanziale che risponda alle rivendicazioni dal basso, ormai espresse pubblicamente e articolate da movimenti come *Tishreen*, in

---

<sup>54</sup> Nussaibah Younis, "Mediation nation: Iraq's new role in Iranian-Saudi talks", *ECFR Commentary*, European Council on Foreign Relations, 14 maggio 2021, [https://ecfr.eu/article/mediation-nation-iraqs-new-role-in-iranian-saudi-talks/#\\_ftn2](https://ecfr.eu/article/mediation-nation-iraqs-new-role-in-iranian-saudi-talks/#_ftn2).

<sup>55</sup> Hassan al Mustafa, "Kadhimi deepens cooperation with Saudi Arabia, UAE in Gulf tour", *Al Monitor*, 8 aprile 2021, <https://www.al-monitor.com/originals/2021/04/kadhimi-deepens-cooperation-saudi-arabia-uae-gulf-tour#ixzz74rOhNC2Z>.

<sup>56</sup> Katherine Harvey e Bruce Riedel, "Egypt, Iraq, and Jordan: A new partnership 30 years in the making?", *Order from Chaos Series*, Brookings, 2 luglio 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/07/02/egypt-iraq-and-jordan-a-new-partnership-30-years-in-the-making/>.

<sup>57</sup> Qassim Abdul-Zahra e Zeina Karam, "Iraq brings together Mideast rivals in bid to ease tensions", *AP News*, 28 agosto 2021, <https://apnews.com/article/middle-east-lebanon-iraq-d141fb45a624726a9640d36c54c70e50>.

mancanza del quale l'implosione del paese in un nuovo ciclo di violenza e ingiustizia potrebbe essere inevitabile.

A livello internazionale, l'Iraq si è distinto nel ruolo di facilitatore di una stabilizzazione regionale. Le recenti iniziative del governo al-Kadhimi, soprattutto se sostenute da attori esterni come gli USA, la Russia o l'Europa, rappresentano un'importante opportunità di normalizzazione dei rapporti interstatali e riduzione progressiva della violenza che funesta ancora varie aree del Medio Oriente e del Golfo.

Il collasso politico-istituzionale che l'Iraq ha vissuto nel periodo successivo all'invasione americana del 2003 e il conseguente vuoto di potere che si è creato nella regione sono un ammonimento contro l'idea che esista una scorciatoia nel processo di costruzione di uno stato funzionante. Le precarie condizioni di sicurezza interne al paese, esacerbate da un apparato di sicurezza frammentato, ripetute violazioni della sovranità da parte di attori esterni e la ripresa delle attività dell'ISIS (che in realtà non sono mai cessate del tutto) suggeriscono che per l'Iraq post-conflitto la priorità resta la ristrutturazione del sistema politico ed economico, per una transizione democratica che possa mettere l'Iraq nelle condizioni di posizionarsi in maniera indipendente e propositiva nella rete dei rapporti regionali e internazionali.

## Il Trattato di Non-Proliferazione Nucleare: stato dell'arte e rischi di indebolimento

Ettore Greco\*

Il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), firmato nel 1968 ed entrato in vigore nel 1970, è generalmente considerato uno dei pilastri del sistema di sicurezza internazionale e, in particolare, il cardine del regime di disarmo e non-proliferazione. È uno dei trattati con il maggiore numero di stati parti – 191 – compresi i cinque paesi nucleari membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – Cina, Francia, Regno Unito, Russia, USA. Non ne fanno parte però gli altri quattro paesi in possesso di un arsenale nucleare (Corea del Nord, India, Israele e Pakistan).

Il TNP è basato su tre pilastri: l'impegno dei cinque paesi nucleari (P5) a impegnarsi in negoziati per la cessazione della corsa alle armi nucleari e per il disarmo nucleare; l'impegno dei paesi non nucleari a rinunciare all'acquisizione di armi nucleari e ad accettare misure di salvaguardia e di verifica di tale impegno; la promozione dell'uso pacifico dell'energia nucleare. Alla base del trattato c'è dunque un 'grande accordo' in base al quale gli stati non nucleari rinunciano a dotarsi di un arsenale nucleare in cambio dell'assunzione da parte dei P5 dell'obbligo legale di ridurre le armi nucleari in loro possesso in vista della loro totale eliminazione; inoltre, al diritto temporaneo dei P5 di mantenere le armi nucleari fa da riscontro il diritto inalienabile di quelli non nucleari a usarlo per scopi pacifici.

*Il TNP è ancora un  
pilastro della sicurezza  
internazionale*

Lo stato di attuazione di questi impegni è esaminato ogni cinque anni in incontri chiamati 'Conferenze di Riesame'. Spetta all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) il compito di verificare che le attività nucleari, dichiarate o meno, dei paesi non nucleari non siano convertite a scopi militari. Protocolli aggiuntivi (*Additional Protocols*) che danno all'AIEA autorità ispettive complementari rispetto agli accordi di salvaguardia previsti dal trattato sono in vigore con 137 stati.

Alcuni dati quantitativi sembrano indicare che il TNP sia stato finora un successo. Nel 1963 il presidente americano John Kennedy azzardò la previsione che entro il 1975 due dozzine di paesi avrebbero posseduto la bomba atomica. Se questa previsione non si è verificata – oggi solo nove paesi dispongono di un arsenale nucleare – il merito è anche del regime di non-proliferazione instaurato

---

\* Ettore Greco è Vice-Presidente Esecutivo e Coordinatore del Programma Multilateralismo e Governance Globale dello IAI.

con il TNP. Anche per quanto riguarda il disarmo, i dati sembrerebbero confortanti: ci sono ancora 10.000 testate nucleari, ma si tratta di un quinto di quante ce ne erano cinquant'anni fa, quando il TNP entrò in vigore. Grazie soprattutto agli accordi bilaterali di disarmo USA-URSS e poi USA-Russia gli arsenali nucleari sono stati drasticamente ridotti: la riduzione è stata di quasi il 90 per cento rispetto ai livelli massimi della Guerra Fredda. Va messo in conto anche la relativa cautela con cui la Cina ha finora sviluppato le sue capacità nucleari.

L'interesse a impedire o contenere la proliferazione ha certamente costituito uno dei principali motivi che hanno indotto gli stati nucleari a tenere fede agli impegni sottoscritti con il TNP. Quest'ultimo ha offerto una cornice strategica che si è rivelata utile per incentivare e facilitare i processi di disarmo.

Rimane peraltro un forte squilibrio nella distribuzione delle armi nucleari: USA e Russia ne possiedono oltre il 90 per cento, il che complica, o rende poco realistici, impegnativi accordi di disarmo che coinvolgano altri paesi nucleari.

*Gli scarsi progressi  
sul fronte del disarmo  
minacciano la tenuta  
del TNP*

Il fattore più importante che mette a rischio il regime del TNP sono gli scarsi progressi registrati negli ultimi decenni nel processo di disarmo, soprattutto a partire dall'inizio di questo secolo. Alcuni accordi di portata storica sono stati cancellati o rimessi in discussione. È da ricordare, in particolare, che gli USA nel 2002, durante la presidenza di George W. Bush, si sono ritirati dal Trattato che metteva al bando le difese antimissile (*Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM*), firmato con l'URSS nel 1972 ed entrato in vigore nello stesso anno, e più di recente, nel 2020, durante la presidenza di Donald Trump, da quello sulle armi nucleari a medio raggio basate a terra (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF*), firmato con la Russia nel 1987 ed entrato in vigore l'anno seguente. Inoltre, i paesi nucleari – in particolare USA, Russia e Cina – non hanno mai cessato di modernizzare le loro armi nucleari, sfruttando le nuove tecnologie per renderle più precise e sofisticate. L'attuazione dell'articolo VI del trattato, quello relativo al disarmo, ha decisamente segnato il passo, così come una serie di altri impegni concordati nelle successive conferenze di riesame del TNP (v. infra).

Il nodo del contendere, che ha portato a una crescente polarizzazione tra paesi nucleari e non nucleari, è la convinzione dei secondi che i primi non stiano facendo abbastanza per tenere fede all'impegno di perseguire il disarmo. I paesi non nucleari lamentano inoltre che, mentre è stato rafforzato il sistema di salvaguardia anti-proliferazione basato sulle ispezioni dell'AIEA, che si esplica in controlli sull'uso pacifico del nucleare, compresi quelli sull'arricchimento dell'uranio e sul riprocessamento del plutonio, mancano meccanismi multilaterali di verifica degli impegni di disarmo.

Questi persistenti squilibri ed asimmetrie sono alla radice delle crescenti tensioni tra paesi nucleari e non nucleari nel contesto del TNP. Si tratta di squilibri ed asimmetrie insiti, almeno in parte, nella stessa struttura del trattato. Ma quello che i paesi non nucleari lamentano è che non li si è riusciti a ridurre, come originariamente previsto. L'obiettivo finale del trattato – la completa eliminazione delle armi nucleari – rimane un miraggio.

## 1. La Conferenza di Riesame

La decima Conferenza di Riesame (*Review Conference*) del TNP, originariamente prevista nell'aprile 2020, è stata rinviata per ben tre volte a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia di covid-19. I problemi logistici e di trasporto sono infatti considerevoli. Le conferenze di riesame dell'TNP si svolgono ogni cinque anni presso la sede delle Nazioni Unite a New York con la partecipazione di centinaia di rappresentanti della maggior parte dei 191 stati parti del trattato, nonché di organizzazioni non governative e di personale di supporto, e il formato in presenza è l'unico che sembra poter garantire negoziati efficaci.

L'ultima decisione sul rinvio prevede che la conferenza abbia luogo non oltre il febbraio 2022. In realtà, dato l'andamento oltremodo incerto della pandemia, non è affatto detto che entro quella data si creeranno le condizioni necessarie per una partecipazione alla conferenza di dimensioni analoghe alle volte precedenti, ma è prevalsa la convinzione che l'evento non fosse più rinviabile. C'è il rischio in effetti che, di fronte alle nuove sfide della non-proliferazione e del disarmo, l'ennesimo rinvio porti a uno sfilacciamento, se non a un deragliamento, del processo diplomatico che sostiene il TNP. Si consideri che l'ultima sessione, la terza, del Comitato Preparatorio (*Preparatory Committee*) della Conferenza di Riesame risale al 2019. Nel luglio scorso il presidente designato della conferenza, il viceministro degli esteri argentino Gustavo Zlauvinen ha indicato come date più idonee per lo svolgimento della conferenza il 4-28 gennaio 2022 nonostante la sovrapposizione con altri incontri importanti dedicati al disarmo. La conferma finale di queste date si avrà però solo a inizio ottobre, sempre che insorgano nuovi problemi.

*Ancora in forse la data della  
quinquennale Conferenza di  
Riesame del TNP*

Compito delle Conferenze di Riesame è discutere lo stato di attuazione del trattato e del rispetto degli obblighi previsti, individuare rimedi alle lacune o agli ostacoli che sono emersi, nonché raggiungere un accordo sulle azioni da intraprendere nelle fasi successive. L'esito delle conferenze che si sono svolte finora è stato il più vario ed è dipeso in gran parte dallo stato dei rapporti fra le maggiori potenze nucleari – soprattutto USA e URSS/Russia – aderenti al

trattato e dal loro effettivo impegno nel sostenere il processo con misure di disarmo o avviando iniziative diplomatiche in linea con quanto vi è previsto.

La quinta Conferenza di Riesame, svoltasi nel 1995, segnò una svolta storica. A venticinque anni dall'entrata in vigore del trattato si trattava di decidere se prolungare il trattato per un periodo di tempo limitato o indefinitamente, cioè senza una scadenza temporale. Prevalse quest'ultima opzione nonostante i dubbi di alcuni paesi non nucleari, in particolare di quelli appartenenti al Movimento dei Non Allineati. Questo risultato di portata storica, che metteva il trattato al riparo dalla necessità di ridiscuterne periodicamente l'estensione, fu reso possibile dall'approvazione contestuale di un ampio 'pacchetto' di impegni, un 'programma di azione' per il disarmo, in cambio dell'estensione a tempo indefinito del trattato.

*Largamente disattesi  
gli impegni presi nelle  
ultime Conferenze di  
Riesame*

Tale programma prevedeva, fra l'altro, il completamento del negoziato in corso sul Trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT*), l'avvio di un negoziato mirante a un trattato che proibisse l'ulteriore produzione di materiale fissile per la fabbricazione armi nucleari (*Fissile Material Cutoff Treaty, FMCT*), e la definizione di garanzie di sicurezza contro gli attacchi nucleari a favore dei paesi non nucleari. Venne inoltre approvata una 'Risoluzione sul Medio Oriente' che, fra l'altro, auspicava l'istituzione nella regione di una zona libera da armi nucleari e altre armi di distruzione di massa (*Weapons of Mass Destruction Free Zone, WMDFZ*), un obiettivo di lunga data dei paesi arabi, promosso originariamente dall'Egitto.

Dopo un periodo di sostanziale stasi del processo negoziale, risultati importanti vennero raggiunti nella Conferenza di Riesame del 2010, che riuscì ad approvare un articolato Piano d'azione in 64 punti che copriva tutti e tre i pilastri del trattato. Si decise anche di nominare un facilitatore per far avanzare il progetto della WMDFZ in Medio Oriente. Il parziale successo della Conferenza del 2010 fu dovuto in gran parte al nuovo corso della politica nucleare americana sotto il presidente Barack Obama che in un discorso del 2009 rilanciò l'obiettivo dell'eliminazione totale delle armi nucleari ("*Global Zero*"). Obama annunciò inoltre una modifica dell'assetto strategico degli USA per renderlo meno dipendente dalle armi nucleari. Nell'aprile 2010 USA e Russia raggiunsero un nuovo accordo per la riduzione reciproca delle armi nucleari strategiche (*New Strategic Arms Reduction Treaty, New START*), entrato in vigore nel 2011, che prevedeva forti tagli agli arsenali nucleari dei due paesi. Tutto ciò facilitò indubbiamente la conclusione positiva della Conferenza di riesame del 2010: una conferma di quanto la solidità del regime di non proliferazione



incentrato sul TNP dipenda dai comportamenti e dalle linee di azione delle grandi potenze nucleari.

Negli anni successivi lo slancio disarmista dei primi anni della presidenza Obama venne meno. Sia USA che Russia ripresero i programmi di modernizzazione dei loro arsenali nucleari, mentre tutti gli altri obiettivi centrali dei piani di azione approvati nelle conferenze di riesame rimasero sulla carta. Ciò spiega il fallimento dell'ultima Conferenza di Riesame, quella del 2015, che fu caratterizzata da una forte polarizzazione tra i paesi nucleari e quelli favorevoli a misure drastiche di disarmo, e da un'aspra controversia per la mancata attuazione della WMFDZ mediorientale.

## 2. Prospettive di riforma e rischi di insuccesso

È senz'altro incoraggiante che tutti i paesi parte del TNP continuino ad esprimere sostegno per il trattato e che anche in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU non siano emerse contestazioni di fondo alla validità del trattato come strumento di contrasto alla non-proliferazione e come leva legale per promuovere il processo di disarmo.

L'unico paese che finora si è ritirato dal trattato, nel 2003, è la Corea del Nord, che lo aveva peraltro preannunciato dieci anni prima. Ne rimangono inoltre fuori tre paesi nucleari – India, Israele e Pakistan – il che ne inficia gravemente l'universalità, creando potenziali incentivi e giustificazioni per i paesi che possono essere tentati dall'intraprendere un percorso di acquisizione dell'arma nucleare o che non l'hanno del tutto escluso. I paesi arabi, in particolare, non hanno mai smesso di denunciare in tutte le sedi, incluse le conferenze di riesame, l'arsenale nucleare di Israele come una minaccia alla loro sicurezza. Si teme che un ulteriore deterioramento della sicurezza in Medio Oriente possa a più lungo termine indurre paesi come l'Arabia Saudita o l'Egitto ad abbracciare l'opzione nucleare. Il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, dal canto suo, ha più volte sostenuto, anche di recente, che il potere nucleare dovrebbe essere vietato o permesso a tutti e che la Turchia ambisce alla stessa protezione che è assicurata ad Israele dal suo arsenale nucleare. Nell'immediato, l'attenzione internazionale – in particolare dei paesi occidentali – continua ad appuntarsi sul rischio che l'Iran, dopo il ritiro degli USA dall'accordo *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, intraprenda un programma nucleare di carattere militare che lo porti ad uscire dal TNP (v. infra).

*Sul fronte della non-proliferazione restano aperti i dossier Nord Corea e Iran*

Il pomo principale della discordia tra paesi nucleari e non nucleari – specie quelli non alleati con un paese nucleare – rimane la mancata attuazione degli impegni per il disarmo al centro dei piani di azione concordati nelle Conferenze

di Riesame. Per certi versi i paesi nucleari si stanno anzi muovendo in direzione opposta. USA, Russia e Cina, in particolare, continuano a perseguire ambiziosi programmi di modernizzazione dei loro arsenali.

Più nello specifico, non è ancora entrato in vigore il CTBT, a 26 anni dall'accordo che lo prevedeva, poi ribadito nella conferenza di riesame del 2010. L'accordo sul CTBT e le numerose adesioni che ha raccolto – è stato firmato da 185 Stati e ratificato da 170 – è indubbiamente servito ad affermare sul piano normativo la minaccia rappresentata dagli esperimenti nucleari per la sicurezza internazionale e ha consentito la creazione di un efficace sistema globale di monitoraggio degli esperimenti con funzione dissuasiva. La sua entrata in vigore è stata però impedita dalla mancata ratifica da parte di otto paesi ritenuti a capacità nucleare avanzata: Cina, Egitto, Indonesia, Iran, Israele e USA, che lo hanno firmato, ma non ratificato, e Corea del Nord, India e Pakistan, che non l'hanno neppure mai firmato.

*Irrealistica la  
prospettiva di un  
Medio Oriente libero  
da armi atomiche*

Sul futuro del TNP pesa gravemente il fatto che non ci sono prospettive di superamento di questa impasse. Anche il progetto della WMDFZ in Medio Oriente, un altro punto chiave dei piani di azione approvati dalle Conferenze di Riesame, non ha fatto sostanziali progressi nonostante la pressione crescente da parte dei paesi arabi preoccupati, questa volta, soprattutto del nucleare israeliano. Israele dal canto suo considera il suo arsenale atomico come un'irrinunciabile garanzia di ultima istanza per la sua sicurezza nazionale e non è disposto a entrare in trattative che mirino a una denuclearizzazione della regione mediorientale. Da notare tuttavia che la WMDFZ è sostenuta da una schiacciante maggioranza dell'Assemblea Generale dell'ONU. Nel novembre 2019 si è svolta nel Quartier Generale dell'ONU a New York la prima sessione dedicata alla WMDFZ in Medio Oriente con la partecipazione di tutti i paesi della regione, tranne appunto Israele. Questo processo diplomatico è destinato a proseguire, con il sostegno dell'ONU, anche in futuro.

La svolta impressa dal Presidente americano Joe Biden alla politica USA su non-proliferazione e disarmo nel segno di un accresciuto impegno sia a livello bilaterale – con la Russia – che multilaterale potrebbe facilitare nuovi accordi fra gli Stati parte del TNP. La mossa principale di Biden, sotto questo profilo, è stato l'accordo nel febbraio 2021 con il presidente russo Vladimir Putin per l'estensione per altri cinque anni del trattato New START, a pochi giorni dalla sua scadenza. Il trattato vincola USA e Russia a non schierare più di 1550 testate nucleari strategiche. L'accordo prevede intrusivi meccanismi di ispezione e verifica. Le prospettive di nuovi accordi USA-Russia per ulteriori tagli ai rispettivi arsenali nucleari rimangono però molto incerte né sembra realistica la

riapertura di negoziati bilaterali sulle armi nucleari a più corto raggio, in particolare quelle a raggio intermedio oggetto del trattato INF ora abolito.

Non sono in vista neppure negoziati per il disarmo nucleare che coinvolgano la Cina. I dirigenti di Pechino hanno facile gioco nel sottolineare l'enorme disparità tra gli arsenali nucleari di USA e Russia e quello cinese. Potrebbe aprirsi prima o poi un dialogo strategico che coinvolga sia le due superpotenze nucleari che la Cina come premessa per eventuali accordi a più lungo termine, ma vi fanno ostacolo le tensioni crescenti tra Washington e Pechino. Va anche notato che negli USA, come in Cina e Russia, vanno avanti i programmi di modernizzazione delle armi nucleari, che godono di un ampio sostegno bipartisan al Congresso. Più in generale, l'applicazione di nuove tecnologie, come quelle cibernetiche o legate all'intelligenza artificiale, alle armi nucleari costituisce un motivo di crescente preoccupazione anche a causa dell'oggettiva difficoltà di sottoporle a efficaci misure di controllo. La combinazione delle nuove tecnologie con le armi nucleari tende ad accrescere ulteriormente il divario di capacità militari tra stati nucleari e non nucleari creando ulteriori tensioni.

*Difficile che la Cina  
si impegni in negoziati  
di disarmo*

Per quanto riguarda la non-proliferazione nucleare rimangono aperti sia il dossier iraniano che quello nordcoreano. USA e Iran sono tornati a parlarsi, grazie a reciproche, ancorché timide, aperture propiziate dalla svolta di Biden in materia di diplomazia nucleare. Ma i colloqui indiretti tra le due parti per riattivare l'accordo JCPOA del 2015 dopo il ritiro degli USA nel 2018 e la conseguente decisione dell'Iran di sospenderne l'attuazione sono al momento in una situazione di stallo. Pressoché assenti sono poi gli spiragli per una ripresa del processo diplomatico per un accordo sul programma nucleare della Corea del Nord e la denuclearizzazione della penisola coreana anche se la Casa Bianca si è detta pronta a sedersi al tavolo negoziale in qualsiasi momento e senza condizioni. Le speranze suscitate dallo storico vertice di Singapore del 2018 tra Trump e il leader nordcoreano Kim Jong-Un si sono presto rivelate illusorie (avevano in verità sin dall'inizio scarso fondamento). La Corea del Nord ha continuato a sperimentare missili a medio e corto raggio e a produrre il materiale fissile per la fabbricazione di testate atomiche, pur evitando provocazioni destabilizzanti, come nuovi test di missili nucleari intercontinentali.

Queste persistenti difficoltà a realizzare progressi nel processo di disarmo e a tenere sotto controllo i rischi di proliferazione nucleare hanno portato negli ultimi anni a una radicalizzazione del dibattito sul disarmo nucleare. È emersa una crescente polarizzazione tra i sostenitori di un approccio graduale e i favorevoli a misure drastiche d'impatto immediato che consentano un rilancio della prospettiva di un mondo senza armi nucleari. Il movimento abolizionista

*L'adozione del  
Trattato di Bando  
delle Armi Nucleari  
potrebbe mettere a  
rischio il TNP*

ha ottenuto un risultato storico con il Trattato sulla Proibizione delle Armi Nucleari (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*) che vieta agli stati parte di sviluppare, sottoporre a test, produrre o possedere armi o altri ordigni nucleari. Proibisce loro inoltre di ricevere o trasferire ad altri stati armi nucleari o il controllo su tali armi. Gli stati parti non possono inoltre permettere il dispiegamento di armi nucleari sul proprio territorio. Il TPNW, adottato nel luglio 2017 all'Assemblea Generale dell'ONU dopo due round negoziali, è stato aperto alla firma nel settembre dello stesso anno ed è entrato in vigore il 22 gennaio 2021, novanta giorni dopo il deposito del 50° strumento di ratifica. A fine agosto 2021 il TPNW era stato firmato da 86 stati, 55 dei quali lo avevano ratificato, compresi due stati membri dell'UE (Austria e Irlanda) e due che partecipano al G20 (Messico e Sud Africa – Brasile e Indonesia lo hanno per il momento solo firmato). Tutte e nove gli stati nucleari si sono rifiutati di partecipare al processo negoziale di elaborazione del trattato, così come gran parte dei paesi NATO e molti alleati dei paesi nucleari. Ovviamente il rifiuto dei paesi nucleari di aderire al trattato lo rende inapplicabile per la parte che riguarda l'eliminazione degli arsenali esistenti.

Nessuno dei paesi NATO, dunque, ha aderito al TPNW. La strategia di difesa dell'Alleanza si basa sulla capacità di dissuasione nucleare fornita dalle armi nucleari americane, alcune delle quali sono installate nei paesi membri europei, compresa l'Italia. La nato ha esplicitamente denunciato il TPNW come una 'minaccia' al TNP. Il timore, espresso anche dai P5, è che possa favorire spinte centrifughe nell'ambito del TNP, incoraggiando posizioni radicali tra gli abolizionisti e impedendo così i necessari compromessi. È stato anche evocato il rischio che il TPNW possa essere considerato da alcuni paesi come alternativo al TNP, spingendoli a ritirarsi da quest'ultimo. I contrari al TPNW denunciano anche come irrealistica, almeno nelle attuali circostanze e nel periodo prevedibile, l'obiettivo di un'eliminazione totale delle armi nucleari. Il trattato non ha peraltro un suo regime di verifica, anche se tutti gli stati parte sono tenuti a stipulare un accordo di salvaguardia con l'AIEA.

I sostenitori del TPNW, come *l'International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)*, cui si deve il lancio dell'iniziativa e che è stata insignita del Nobel per la Pace, o la Croce Rossa Internazionale (*International Committee of the Red Cross, ICRC*), sottolineano invece come la proibizione totale del possesso e dell'uso delle armi nucleari prevista dal TPNW serva per consolidare lo stigma legato all'uso delle armi nucleari e a rafforzare così il diritto umanitario internazionale. Il trattato andrebbe visto, inoltre, secondo i suoi sostenitori, come un'arma di pressione sui paesi nucleari per indurli a ridurre e ad eliminare i loro arsenali nucleari. In quanto tale, il TPNW sarebbe un complemento e un sostegno agli obiettivi di non-proliferazione e disarmo del TNP.

Va detto che le tensioni sul TNPW si sono negli ultimi tempi stemperate, e ora appare ai suoi oppositori meno minaccioso che in precedenza. Nessuno degli stati parte del TNPW ha infatti dichiarato l'intenzione di lasciare il TNP o ha mostrato di volersi disimpegnare dalle attività che si svolgono nell'ambito del TNP. Il clima si è quindi relativamente rasserenato. Tuttavia, le implicazioni dell'entrata in vigore del TNPW – un evento, comunque lo si giudica, di importanza storica per il processo di disarmo – saranno certamente al centro della prossima conferenza di riesame. È da notare, fra l'altro, che la prima riunione degli stati parti del TNPW è prevista per il 12-14 gennaio 2022 a Vienna, nello stesso periodo previsto per lo svolgimento della Conferenza di Riesame.

### 3. Conclusioni

Le divergenze sul futuro della non -proliferazione e del disarmo persistono irrisolte e potrebbero impedire il raggiungimento di accordi sostanziali nella prossima conferenza di riesame del TNP. Non è detto infatti che si arrivi all'approvazione di un documento finale, come accaduto nell'ultima conferenza del 2015. L'intesa su alcune questioni centrali è in effetti difficile e alcuni ne concludono che si dovrebbe approvare un documento finale che espliciti i punti di disaccordo.

Ciò rischierebbe però di irrigidire ulteriormente le posizioni, scoraggiando i compromessi, specie se i punti evidenziati di disaccordo fossero su questioni fondamentali. Altri sostengono che, in assenza di un accordo, si dovrebbero in alternativa incoraggiare gli stati a pronunciarsi, singolarmente o per gruppi, sui nuovi impegni che sono pronti ad assumersi in modo da poter contare su un pacchetto il più ampio possibile di tali impegni. Ma è chiaro che, in assenza di un documento approvato collettivamente, si tratterebbe di una soluzione di ripiego che equivarrebbe a un sostanziale fallimento.

Ci sono invece alcuni punti importanti su cui si potrebbe realizzare un'ampia convergenza e che potrebbero trovare espressione in un documento consensuale. Sarebbe importante che, insieme alla conferma della validità dell'attuale regime incentrato sul TNP, venissero innanzitutto ribaditi alcuni principi come l'uso delle armi nucleari solo in funzione dissuasiva.

Negli ultimi anni si è venuto inoltre consolidando il sostegno a iniziative, come nuove misure di fiducia e trasparenza a livello regionale, volte a ridurre il rischio di guerra nucleare legato a incidenti, errori di calcolo e percezioni erranee in zone come l'Asia del Pacifico, la penisola coreana o i confini tra Nato e Russia. Un documento finale non potrebbe che riaffermare obiettivi ormai storici come il CTBT e la NWMDfZ nel Medio Oriente, anche se, come si è detto, entrambi questi progetti hanno scarsa possibilità di trovare attuazione nel breve e medio

*Nonostante le  
difficoltà esiste  
un'agenda su cui i  
membri del TNP  
possono accordarsi*

termine. Sul fronte dei meccanismi istituzionali alcune proposte mirano a rafforzare il sistema di controllo e ispezione, facendo perno su Protocollo Addizionale dell'AIEA, che si vorrebbe trasformare nello standard universale per il monitoraggio, ma va detto che diversi paesi con significativi programmi nucleari civili continuano a rifiutare di aderire al Protocollo Addizionale e non è un'opposizione facilmente superabile. Alcuni Stati propongono infine di introdurre meccanismo che prevengano abusi della clausola di ritiro del trattato che è stata attivata dalla Corea del Nord, prevedendo l'obbligo almeno di motivare questa decisione e di discuterne in un contesto multilaterale. Qui però, come è accaduto nel caso della Corea del Nord, un ruolo centrale continuerà ad essere svolto dal Consiglio di Sicurezza, cui spetta valutare che se un tale atto possa configurarsi come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

## Agenda dei prossimi eventi internazionali

### Settembre

7	New York	Consiglio Esecutivo, UNICEF
13-16	Strasburgo	Sessione plenaria del Parlamento Europeo
13-17	Vienna	Direttivo, AEIA
13-8 ott.	Ginevra	Consiglio per i diritti umani, 48esima sessione
16	New York	Apertura della 76° Assemblea Generale dell'ONU
14-16	Roma	Consiglio Esecutivo, IFAD 133esima sessione
15	Bruxelles	Coreper I
15	Bruxelles	Coreper II
17	Bruxelles	Coreper II
20	Vienna	Conferenza Generale, AEIA 65esima sessione
21	Bruxelles	UE, Consiglio Affari Generali
22	Bruxelles	Coreper II
22	Bruxelles	Coreper I
23	Francoforte	Consiglio Generale, BCE
24-26	Strasburgo	Sessione plenaria del Parlamento Europeo
24	Bruxelles	Coreper I
27	Vienna	Consiglio Esecutivo, AEIA
28	Bruxelles	UE, Consiglio Competitività (ricerca)
29	Bruxelles	UE, Consiglio Competitività (mercato interno e industria)
29	Bruxelles	Coreper I

## Ottobre

1	Bruxelles	Coreper II
1	Bruxelles	Coreper I
1-3	Strasburgo	Sessione plenaria del Parlamento Europeo
3-7	Online	Conferenza quadriennale, UNCTAD 15esima sessione
4	Lussemburgo	Eurogruppo
4-8	Ginevra	Consiglio Esecutivo, UNHCR
4-8	Ginevra	Assemblea degli stati membri, WIPO
5	Lussemburgo	UE, Consiglio Economia e Finanza
6	Lussemburgo	UE, Consiglio Ambiente
7-8	Lussemburgo	UE, Consiglio Giustizia e Affari Interni
8	Bruxelles	Coreper I
11	Ginevra	Commissione per i diritti umani, 133esima sessione
11-12	Lussemburgo	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
12-13	Kranj	UE, Riunione informale dei ministri della Salute
13	Bruxelles	Coreper II
13	Bruxelles	Coreper I
15	Lussemburgo	UE, Consiglio Occupazione e politica sociale
15-17	Marrakesh	Incontro annuale, Banca Mondiale e FMI
18	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari Esteri
19	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari Generali
20	Bruxelles	Vertice sociale trilaterale
20	Bruxelles	Coreper I



21-22	Bruxelles	UE, Consiglio europeo
27	Bruxelles	Coreper II
27	Bruxelles	Coreper I
29	Bruxelles	Coreper I

## **Novembre**

4	Bruxelles	Coreper II
5	Bruxelles	Coreper II
5	Bruxelles	Coreper I
8	Bruxelles	Eurogruppo
9	Lussemburgo	UE, Consiglio Economia e Finanza
10	Bruxelles	Coreper II
10	Bruxelles	Coreper I
11	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari esteri (commercio)
12	Lussemburgo	UE, Consiglio Economia e Finanza (Bilancio)
12	Bruxelles	Coreper I
15	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari Esteri
15	Lussemburgo	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
15-19	Roma	Consiglio Esecutivo, WFP
16	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari Esteri (Difesa)
17	Bruxelles	Coreper I
17	Bruxelles	Coreper II
19	Bruxelles	Coreper I
22-26	Vienna	Consiglio Esecutivo, AEIA
24	Bruxelles	Coreper I

24	Bruxelles	Coreper II
29-3 dic.	Roma	Consiglio, FAO



# Osservatorio di Politica internazionale

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

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Senato della Repubblica**

Servizio Affari internazionali

Tel. 06 6706 3666

Email: [segreteriaAAll@senato.it](mailto:segreteriaAAll@senato.it)

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