

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

*Scenari globali e rischi strategici
nel corso del 2014*

Rapporti

Contributi a cura di CESI, CeSPI, IAI ed ISPI, aggiornati a maggio 2014

INDICE

CENTRO STUDI INTERNAZIONALI (CESI)

Introduzione e nota metodologica	3
Africa sub-sahariana	4
Livello di rischio I	5
Livello di rischio II	6
Livello di rischio III	9
Medio Oriente e Nord Africa	11
Livello di rischio I	11
Livello di rischio II	12
Livello di rischio III	13
Asia	14
Livello di rischio I	14
Livello di rischio II	15
Livello di rischio III	17
Balcani, ex URSS, Turchia	19
Livello di rischio I	19
Livello di rischio II	21
Livello di rischio III	22

CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI)

Debole ripresa dell'economia globale con significative disomogeneità	27
La piaga sociale della disoccupazione e delle disuguaglianze può innescare cambiamenti politici imprevedibili	29
I rischi di ulteriore peggioramento della tutela dei diritti umani	33
I rischi emergenti legati alla centralità della comunicazione	34
I rischi ambientali e dei cambiamenti climatici sempre più insostenibili	35
La maledizione dell'autoritarismo, la violenza, rivolte e guerre	37

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI (IAI)

Introduzione	43
Medio Oriente e Nord Africa	45
Egitto	45
Libia: una frammentazione duratura	47
Siria: una minaccia distante, ma quanto?	49
L'Europa e la sua proiezione internazionale	52
Ucraina: caos ai confini dell'Europa	52
Sicurezza energetica: l'impatto della crisi ucraina	54
Legame transatlantico: un filo sottile?	56
Rischi globali	58
Sicurezza marittima: la pirateria e le pretese degli Stati costieri	58

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (ISPI)

Questioni globali	63
Gli Stati Uniti tra disimpegno e riposizionamento	63
Rischio di nuovi disordini speculativi globali da eccesso di liquidità	63
Rischio di <i>exit-policy</i> dalla gestione convulsa della crisi finanziaria globale	64
Quadrante europeo	65
Rischio euroscetticismo	65
Derive autoritarie negli stati membri dell'Europa centrale?	65
Rischio di fallimento del progetto di unione bancaria europea	66
Rischio di rinnovati attacchi speculativi ai paesi "periferici" in assenza di un adeguato funzionamento dei meccanismi predisposti per combatterli	67
Destabilizzazione dell'Ucraina e inasprimento dei rapporti con la Russia	67
L'(in)capacità/(in)disponibilità dell'UE ad attrarre nuovi membri	68
Medio Oriente e Nord Africa	69
Rischio "stato fallito" per la Libia	69
<i>Spill-over</i> regionale della crisi in Siria	69
<i>Al-Qaeda</i> e la sempre più complessa galassia jihadista: una minaccia in evoluzione ma sempre attuale	71
Russia ed Asia centrale	72
Il ritiro ISAF dall'Afghanistan ed il rischio di destabilizzazione regionale	72

Il Pakistan stretto tra la difesa della propria sovranità e i “talebani pakistani”	72
Africa sub-sahariana	73
Il Corno, criticità regionali e rischio per l’Italia	73
Sudan e Sud meridionale: il rischio di una ripresa della guerra	74
Asia orientale	75
L’atterraggio “brusco” dell’economia cinese	75
Corea del Nord	76
Le dispute territoriali nel Mar cinese orientale	76
Sud America	78
Rischio <i>default</i> finanziario per il Venezuela	78
Possibile nuovo <i>crack</i> finanziario per l’Argentina	78

**Centro Studi Internazionali
(CeSI)**

INTRODUZIONE E NOTA METODOLOGICA

Le proiezioni contenute nel presente lavoro vogliono delineare lo sviluppo tendenziale di alcuni scenari nel corso del 2014. Sono stati esaminati, pertanto, degli scenari suscettibili di produrre una serie di ripercussioni, ordinandoli a seconda di un impatto, valutato in termini di estensione e numeri di attori coinvolgibili, potenzialmente atteso sul sistema internazionale

Per ciascuno di essi, poi, sono stati presi in esame alcuni fattori di rischio ed è stato assegnato loro un valore probabilistico basato su una valutazione previsionale da parte degli analisti del Ce.S.I.

Per la redazione del presente lavoro il Ce.S.I. si è avvalso delle analisi stilate dai propri analisti e del monitoraggio da parte degli stessi delle aree in questione. Il materiale informativo si basa su fonti aperte e su alcuni dati di contesto ambientale disponibili agli analisti Ce.S.I. nelle aree in questione.

Nel corso dell'anno la complessità di talune dinamiche geopolitiche già in atto potrà portare una serie di rischi nello scacchiere globale. L'attenzione preponderante è sicuramente riposta nel teatro mediterraneo con la profonda instabilità di alcuni Paesi in Nord Africa e Medio Oriente, Libia in primis, ma, anche, e forse, soprattutto, Siria. Il proseguimento della guerra civile non sembra, per il momento, avere una soluzione. Anzi, nel prossimo anno si potrebbe verificare, con maggiore probabilità, un'ulteriore evoluzione dello scenario con una più accentuata radicalizzazione del conflitto. Un rischio alto è anche quello rappresentato dalla stabilità della Penisola del Sinai.

Qui, la radicalizzazione di ampi strati delle tribù beduine si innesta sulla presenza di gruppi legati al panorama jihadista internazionale che operano a cavallo con la Striscia di Gaza. Un ulteriore incremento di queste dinamiche potrebbe compromettere definitivamente la situazione di sicurezza della zona con delle probabili minacce, in ultima istanza, anche ai traffici che attraversano il Canale di Suez.

Il continente africano, poi, dovrà affrontare le maggiori minacce provenienti dalle lotte per il potere su base etnica e tribale, sulle quali si innestano delle dinamiche di radicalizzazioni afferenti alla dialettica jihadista di stampo qaedista. Per concludere, per quanto riguarda lo scacchiere asiatico, la principale direttrice di rischio proviene, al momento, dalle contese territoriali e marittime nei mari cinesi, dinamiche che, con un ulteriore accensione dei toni, rischiano di compromettere non solo l'equilibrio regionale.

AFRICA SUB-SAHARIANA

	Livello di rischio I	Livello di rischio II	Livello di rischio III
	rischi di carattere strategico suscettibili di determinare alterazioni persistenti negli equilibri globali	rischi suscettibili di determinare crisi regionali o umanitarie rilevanti;	rischi suscettibili di procurare pregiudizio ad interessi italiani, pur non determinando alterazioni consistenti di equilibri regionali o globali.
Molto Alta		<p><u>Nigeria</u>: continuazione delle attività di Boko Haram e Ansaru</p> <p><u>Corno d’Africa</u>: progressiva internazionalizzazione dell’agenda di <i>al-Shabaab</i></p>	
Alta	<u>Sahel</u> : intensificazione delle attività di destabilizzazione da parte di AQMI e dei gruppi affiliati	<p><u>Repubblica Centrafricana</u>: continuazione guerra civile su base etnico-religiosa</p> <p><u>Sud Sudan</u>: continuazione della crisi politica ed inasprimento della guerra civile</p>	
Media			<u>Golfo di Guinea</u> : aumento delle attività di pirateria
Bassa		<u>Sudan</u> : crisi politica e ribellione contro l’ <i>establishment</i> di potere	<u>Mozambico</u> : Ripresa di sporadici atti ostili o azioni di guerriglia da parte del RENAMO

Livello di rischio I

Per quanto riguarda il **continente africano**, le minacce in grado di influire sensibilmente sugli equilibri sia regionali che globali provengono dall'instabilità della fascia del Sahel, dovuta alle attività di al-Qaeda nel Maghreb Islamico (AQMI) e dei gruppi ad essa affiliati, quali il Movimento per l'Unità e il Jihad in Africa Occidentale (MUJAO) e il Battaglione di Coloro che Firmano con il Sangue (BCFS).

La guerra in Mali del 2012-2013, l'attacco alle infrastrutture energetiche algerine di In Amenas e nigerine di Arlit, entrambe operate da società e personale occidentali, e i numerosi rapimenti hanno messo in evidenza le capacità politiche e operative del network qaedista in Nord Africa, notevolmente rafforzate dalla commistione con le realtà tribali locali e dal controllo dei traffici illeciti di armi, droga ed esseri umani. La debolezza delle istituzioni e dell'apparato di sicurezza nei Paesi attraversati dalla fascia del Sahel (Libia, Mali, Niger, Mauritania, Marocco, Egitto) e la porosità dei loro reciproci confini potrebbero consolidare **il Sahel quale "zona franca" per il terrorismo nordafricano e facilitare l'incremento delle attività di AQMI e dei suoi alleati.**

La propaganda qaedista potrebbe continuare a diffondersi in quei contesti dove permangono conflitti inter-etnici o inter-tribali e sfruttare le fratture sociali tra le diverse comunità, dovute al sottosviluppo e all'emarginazione politica, per destabilizzare le istituzioni centrali e, in alcuni casi, sostituirsi ad esse.

I Paesi più esposti a tale rischio potrebbero essere il **Niger**, caratterizzato da un fragile equilibrio etnico e dalla presenza di numerosi obiettivi sensibili, quali le miniere di uranio; il **Mali**, dove l'imminente ridimensionamento del contingente francese, le difficoltà della Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione in Mali (**MINUSMA**) ed il problematico dialogo tra il Governo di Bamako e le organizzazioni tuareg potrebbero favorire la riaccensione di un focolaio di ribellione nel nord del Paese, soprattutto a Kidal; la **Libia**, nelle cui regioni desertiche del sud sono già presenti campi di addestramento e basi logistiche di al-Qaeda e dove il difficoltoso processo di ricostruzione statale potrebbe essere condizionato dall'azione di milizie e formazioni politiche vicine al network qaedista.

Occorre sottolineare come, dal cuore del Sahel, le organizzazioni jihadiste potrebbero colpire tutto lo scenario africano settentrionale e occidentale, inasprendo i toni del confronto politico e peggiorando il quadro di sicurezza in Tunisia, in Marocco, con particolare attenzione al Sahara Occidentale, in Egitto, specialmente nella Penisola del Sinai, e in Nigeria, radicalizzando ulteriormente lo scontro etnico nel nord-est del Paese. Oltre all'azione regionale, il rafforzamento della rete di AQMI nel Sahel potrebbe aumentare il reclutamento di miliziani da inviare nei diversi fronti del jihad globale, in primis verso la Siria.

L'aumento delle attività di AQMI e dei suoi alleati potrebbe verosimilmente manifestarsi con un incremento degli attacchi contro i simboli e gli interessi economici occidentali, quali rappresentanze diplomatiche e infrastrutture economiche la cui interruzione produttiva potrebbe mettere a rischio l'approvvigionamento energetico e di materie prime. Inoltre, non è da sottovalutare l'impatto dei traffici di

droga ed esseri umani il cui flusso potrebbe aumentare sensibilmente a causa della debolezza strutturale dei Paesi del Maghreb e che potrebbe garantire maggiori introiti alle organizzazioni qaediste e costituire uno strumento di pressione politica sui governi europei.

Livello di rischio II

Anche nel corso dell'anno, in linea con la tradizione di conflitti etnico-religiosi scoppiati negli ultimi 20 anni, l'Africa potrebbe essere attraversata da profonde crisi regionali in grado di scatenare gravissime emergenze umanitarie e di sicurezza e di rallentare il precario processo di sviluppo economico e umano del continente.

Appare molto alto il rischio di un **ulteriore peggioramento del quadro di sicurezza in Nigeria e nel Corno d'Africa**. Presumibilmente, il governo nigeriano potrebbe dover continuare, dopo il rapimento di massa di duecento studentesse di una scuola cristiana nello Stato nord-orientale del Borno, ad affrontare gli attacchi da parte sia della setta salafita di etnia kanuri **Boko Haram** (*"l'Educazione occidentale è peccato"*) sia del gruppo di ispirazione qaedista a maggioranza hausa-fulani Jamatu Ansari Muslimina fi Biladis Sudan (*"Avanguardia per la protezione dei musulmani nell'Africa nera"* abbr. **ANSARU**).

Oltre a continuare a colpire coloro i quali sono ritenuti responsabili della mancata applicazione degli autentici principi islamici nel Paese (comunità cristiane, Forze Armate, istituzioni politiche, *leader* religiosi musulmani moderati), **Boko Haram** potrebbe proseguire nei sequestri di cittadini e tecnici occidentali come forma di finanziamento e propaganda.

Quest'ultima tattica è stata adottata soltanto di recente e rappresenta la più importante novità operativa introdotta dal gruppo. A spingere Boko Haram nel *business* dei rapimenti sono stati gli ottimi risultati ottenuti da Ansaru, organizzazione che, sin dalla sua nascita nel 2012, aveva fatto dei sequestri di cittadini stranieri il proprio marchio di fabbrica. Infatti, al contrario di **Boko Haram**, che persegue un'agenda prettamente nazionale, vincolata ai legami etnici kanuri e localizzata nel nord-est della Nigeria, **ANSARU è un'organizzazione jihadista** con inclinazioni internazionalistiche, volta ad azioni dal maggiore significato ideologico, specializzata nei rapimenti di occidentali e in grado di compiere attacchi in tutto il Paese.

Qualora si verificasse una significativa *escalation* nella violenza settaria e inter-religiosa in Nigeria, **sussisterebbe il rischio di un massiccio intervento militare da parte del governo centrale e, nella peggiore delle ipotesi, di una vera e propria guerra civile nell'estremità nord-orientale del Paese**. Inoltre, le attività delle sette fondamentaliste di ispirazione qaedista potrebbero essere strumentalizzate da quegli ambienti politici e militari islamici e di etnia Hausa-Fulani che si oppongono alla Presidenza Jonathan e all'establishment di potere cristiano e di etnia Yoruba e Igbo tutt'ora al potere.

Infatti, il Presidente nigeriano sembra intenzionato a ricandidarsi per le presidenziali del 2015, rompendo la tradizionale alternanza tra musulmani e cristiani e Hausa-Fulani e Yoruba/Igbo al vertice dello Stato. In quest'ottica, le cellule islamiste radicali potrebbero essere utilizzate da governatori e ufficiali anti-cristiani per destabilizzare il Paese e minarne il potere. Anche nel caso nigeriano, la volatilità dei confini e la transnazionalità delle reti etnico-tribali che costituiscono l'ossatura di *Boko Haram* e ANSARU potrebbero aumentare la diffusione del fenomeno radicalista islamico in Niger e in Camerun, Paesi nei quali già in passato si sono verificate attività da parte dei due gruppi.

Per quanto riguarda il **Corno d'Africa**, la novità più rilevante è la progressiva internazionalizzazione dell'agenda politica ed operativa di Harakat al-Shabaab al-Mujahideen ("Movimento dei Giovani Combattenti" abbr. al-Shabaab), il gruppo terroristico somalo che, assieme ad altre organizzazioni jihadiste dell'Africa orientale, è parte del network di al-Qaeda in East Africa (AQEA). Quest'ultima rappresenta un caso particolare nel panorama dei franchising qaedisti globali, in quanto si configura come un'organizzazione "ombrello" che garantisce il marchio qaedista alle azioni dei gruppi del Corno d'Africa pur senza avere una struttura verticistica e una propria agenda condivisa e coordinata.

L'attacco al Westgate Mall di Nairobi dello scorso settembre, il significativo afflusso di miliziani stranieri e l'ascesa di una *leadership* di orientamento maggiormente qaedista sono segnali evidenti di come il gruppo si sia evoluto ed ora punti a imporsi in tutto il Corno d'Africa e non soltanto in **Somalia**.

Esiste la concreta possibilità che al-Shabaab continui la propria offensiva contro le istituzioni di Mogadiscio e contro l'African Union Mission in Somalia ("Missione dell'Unione africana in Somalia", **AMISOM**) e che aumenti gli attacchi sia in Kenya, soprattutto nelle regioni settentrionali, a Nairobi e a Mombasa, sia in Etiopia, in entrambi i casi radicalizzando la nutrita diaspora somala nei due Paesi. Inoltre, il movimento potrebbe colpire simboli e istituzioni occidentali in Africa orientale, quali uffici delle organizzazioni internazionali, rappresentanze diplomatiche o luoghi abitualmente frequentati da stranieri.

Il teatro operativo di al-Shabaab potrebbe sensibilmente espandersi, raggiungendo contesti al momento intatti, quali **Gibuti e la Regione dei Laghi**, dove cellule jihadiste hanno già iniziato ad infiltrare le realtà insurrezionali islamiche locali.

Un rischio alto di destabilizzazione regionale potrebbe concretizzarsi in **Repubblica centrafricana**, dove la ribellione anti-governativa di Sèlèka è ormai degenerata in uno scontro anarchico tra milizie prive di una qualsivoglia agenda politica ed ha assunto i tratti di una guerra civile su base etnico-religiosa. Nel prossimo anno si potrebbe assistere ad una ulteriore polarizzazione dello scontro tra etnie islamiche del nord e milizie cristiane (anti-balaka) del sud. Sussiste la minaccia concreta dell'aumento di episodi di pulizia etnica, di violenza indiscriminata e di esodo massiccio di profughi nei Paesi confinanti.

Inoltre, nello scenario della Repubblica centrafricana potrebbe aumentare il numero di miliziani affiliati ad al-Qaeda, di provenienza sudanese, decisi ad approfittare della crisi del Paese per imporre la propria agenda jihadista e replicare, in qualche modo, il *modus operandi* di AQMI in Mali lo scorso anno, quando lo scontro tra tuareg ed etnie del sud è stato manipolato per la creazione di un prezioso hub logistico ed addestrativo da parte del network qaedista. Al momento, permangono dubbi sulle reali capacità da parte della Missione internazionale di sostegno al centrafrica a guida africana (**MINUSCA**) forza di *peacekeeping* dell'Unione Africana a cui è affiancato il nutrito contingente francese (1.600 unità) dell'operazione "Sangaris", prossime a trasformarsi nella Missione Multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione della Repubblica Centrafricana (MINUSCA), e della **missione europea EUFOR CAR**.

Il rischio maggiore è che le diverse operazioni in questione non raggiungano i risultati auspicati e che, al contrario, i tempi per la stabilizzazione del Paese siano lunghi.

Altrettanto alto è il rischio di una risoluzione, entro tempi ragionevolmente brevi, della crisi in Sud Sudan. Infatti, potrebbe ulteriormente aumentare la radicalizzazione dello scontro tra il governo centrale del Presidente Salva Kiir, sostenuto dall'etnia dinka, e l'eterogenea forza ribelle guidata da Riek Machar e formata prevalentemente da miliziani nuer e shilluk, consolidando il suo attuale stato di guerra civile ed assumendo tratti genocidari. Con il passare dei mesi, una porzione sempre più ampia della popolazione civile è stata coinvolta negli scontri e il tono dello scontro tra governo e insorti ha gradualmente perso la sua dimensione politica, evolvendosi in un violento confronto tra etnie rivali. Anche in questo caso, il collasso delle istituzioni statali, le fratture etniche e la proliferazione dei traffici di armi ed esseri umani potrebbero destabilizzare l'intera regione, offrendo alle organizzazioni criminali e terroristiche importanti opportunità per accrescere i propri proventi tramite i mercati illegali.

L'intera fascia centrafricana (Repubblica centrafricana, Sudan, Nord della Repubblica democratica del Congo) potrebbe verosimilmente trasformarsi in una sorta di "buco nero" della geopolitica africana e mondiale, mettendo a rischio anche i Paesi europei nel caso in cui aumentasse il numero di profughi verso le coste mediterranee o fosse a rischio l'approvvigionamento di minerali preziosi e terre rare.

Infine, esiste un **basso rischio di crisi politica in Sudan**. A distanza di due anni dall'indipendenza del Sud Sudan, il governo di Khartoum ha cominciato a soffrire gli effetti della perdita del 75% delle sue precedenti ricchezze petrolifere. La rigorosa politica di tagli alla spesa pubblica e ai sussidi statali ha aumentato il già feroce malcontento popolare nei confronti del Presidente Bashir. Le sporadiche rivolte susseguitesesi nel 2013 potrebbero continuare nel prossimo anno, assumendo una dimensione maggiore ed una consapevolezza politica più marcata. Di fronte ad una massiccia sollevazione popolare permangono molti dubbi sulla ipotetica tenuta del regime di Bashir, già pesantemente provato dalla pluridecennale insorgenza in Darfur.

Il rischio maggiore è costituito dalle defezioni nelle Forze armate, le cui truppe e i cui sottufficiali non condividono i benefici riservati alle alte gerarchie. Qualora si dovessero aprire delle falle nell'apparato di sicurezza sudanese, il regime non potrebbe sopravvivere a lungo.

Livello di rischio III

Oltre agli scenari descritti sinora, **altri rischi specifici per gli interessi italiani** nel continente africano potrebbero derivare dall'aumento del fenomeno della pirateria nel Golfo di Guinea e dalla sporadica ripresa di attacchi da parte della *Resistência nacional moçambicana* (**RENAMO**) in Mozambico.

Per quanto riguarda il **Golfo di Guinea**, negli ultimi anni si è assistito a due fenomeni paralleli e correlati: l'aumento del traffico commerciale e l'incremento del numero degli attacchi ai mercantili transitanti lungo le rotte dell'Africa occidentale. Presumibilmente, il trend delle attività di pirateria potrebbe incrementare nel prossimo anno, esponendo le navi e gli equipaggi italiani a maggiori rischi economici e umani. Inoltre occorre ricordare che cittadini e società italiane sono presenti nell'area del Delta del Niger, sia con programmi umanitari sia con impianti petroliferi gestiti dall'ENI.

La pirateria nel Golfo di Guinea rappresenta un'evoluzione delle attività del Movimento per l'emancipazione del Delta del Niger (MEND), organizzazione che tra la fine degli anni Novanta e la fine degli anni 2000 si è resa protagonista di numerosi attacchi contro infrastrutture estrattive e personale che lì prestava servizio. Non è da escludere, dunque, che alcune bande precedentemente inquadrare nel MEND possano riprendere alcune attività espandendo il loro raggio d'azione a tutto il Golfo di Guinea.

L'incolumità di tecnici e società italiane potrebbe essere in pericolo anche in Mozambico, dove è attiva principalmente l'ENI per lo sfruttamento delle risorse gasifere offshore di recente scoperta.

Infatti, il quadro di sicurezza del Paese potrebbe essere compromesso a causa degli scontri tra il governo e le opposizioni. L'incredibile sviluppo economico dovuto al boom dell'industria mineraria e idrocarbura ha riacutizzato gli scontri tra il *Frente de libertação de Moçambique* (**FRELIMO**), partito che guida il Paese sin dai tempi della lotta per l'indipendenza dal Portogallo e il RENAMO, suo storico antagonista. Dopo la guerra civile che aveva opposto i due contendenti dal 1976 al 1992, il FRELIMO si era imposto come partito egemone e aveva governato il Paese in modo pacifico ed inclusivo.

Tuttavia, i benefici della ripresa economica e gli introiti derivanti dall'esportazione del gas e del carbone sono stati sfruttati unicamente dal FRELIMO, che ha progressivamente marginalizzato il RENAMO. A questo punto, le frange più estremiste del partito di opposizione hanno ripreso le armi, colpendo alcune infrastrutture vitali per il trasporto del carbone e attaccando sporadicamente le pattuglie dell'Esercito. In base a queste considerazioni sussiste il rischio, nell'immediato futuro, di **una**

intensificazione di tali atti ostili che potrebbe essere rivolta non soltanto contro le istituzioni governative mozambicane o contro esponenti del FRELIMO, ma anche nei confronti di società, personalità o infrastrutture occidentali accusate di collaborazionismo con Maputo.

MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

	Livello di rischio I: rischi di carattere strategico suscettibili di determinare alterazioni persistenti negli equilibri globali	Livello di rischio II: rischi suscettibili di determinare crisi regionali o umanitarie rilevanti;	Livello di rischio III: rischi suscettibili di procurare pregiudizio ad interessi italiani, pur non determinando alterazioni consistenti di equilibri regionali o globali.
Molto Alta			
Alta	<u>Siria</u> : radicalizzazione del conflitto e scontri settari	<u>Sinai</u> : recrudescenza del conflitto tra jihadisti e governo egiziano	<u>Libia</u> : attacchi contro interessi occidentali
Media	<u>Libano</u> : violenze e attacchi di matrice settaria	<u>Territori Palestinesi</u> : radicalizzazione della popolazione	
Bassa	<u>GCC</u> : corsa agli armamenti in funzione anti-iraniana	<u>Algeria</u> : crescente malumore sociale	

Livello di rischio I

Resta alta l'allerta in **Medio Oriente per gli sviluppi dello scenario siriano**, che continua a presentare rischi in grado di provocare una persistente alterazione degli equilibri regionali e globali. Al momento, i margini per una soluzione diplomatica restano assai stretti. Mentre sul terreno la Guerra civile non accenna a diminuire d'intensità, nessuno degli attori coinvolti nel conflitto – né il regime di Bashar al-Assad, né le forze dell'opposizione, né le potenze straniere schierate a sostegno dell'una o dell'altra parte – appare determinato ad ammorbidire la propria posizione e a scendere a compromessi.

Soprattutto, la complessità della situazione sul terreno, dove è presente un numero enorme di milizie animate dai più disparati obiettivi, getta pesanti incognite sulla

possibile tenuta di qualunque intesa raggiunta a Ginevra. Il rischio, piuttosto, è che crescano in numero e in intensità gli scontri tra i diversi gruppi etnici e religiosi presenti nel teatro siriano, tendenza già registrata negli ultimi mesi con la progressiva radicalizzazione del conflitto in senso settario. Da questo punto di vista, sembrano emergere sempre più motivi di frizione, all'interno del vasto ed eterogeneo fronte dell'opposizione, tra milizie salafite e gruppi qaedisti, così come tra le forze islamiste e le formazioni combattenti curde. Con la continua crescita dell'exasperazione delle violenze e il ricorso sempre più accentuato alla retorica dell'odio interetnico e interreligioso, appare presumibile che tali scontri possano diventare ancor più frequenti.

Altro contesto “caldo” è quello libanese, dove le ripercussioni della crisi siriana stanno acuendo le tensioni tra le diverse comunità che compongono il mosaico etnico-religioso del Paese. Da un lato, il vasto e continuativo impegno di Hezbollah nel conflitto oltre-confine sembra proiettare sempre più il Libano in una spirale di attacchi e violenze di stampo settario: in questo quadro, rivestono un ruolo di crescente rilevanza le realtà salafite attive, in particolare, a Sidone, nel sud del Paese, e a Tripoli, a nord, dove è anche presente una folta comunità alawita oggetto di numerosi attacchi da parte delle milizie sunnite. Sussistono peraltro **serie incognite sulla capacità delle istituzioni libanesi di controllare la situazione** e di evitare che, nei prossimi mesi, essa possa trascendere in più vasti scontri.

Infine, strettamente legata all'esito dei colloqui internazionali sulla questione nucleare iraniana è l'evoluzione dello scenario nel Golfo. Qualora i negoziati con Teheran dovessero fallire, infatti, è concreta la possibilità di assistere a una corsa agli armamenti da parte di alcuni Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo, su tutti Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. Riyadh, in particolare, potrebbe arrivare a dotarsi di armi nucleari prodotte in Pakistan, circostanza che innalzerebbe vertiginosamente il livello di tensione tra una sponda e l'altra del Golfo.

Livello di rischio II

La situazione di sostanziale instabilità nel Sinai rappresenta, in Medio Oriente, uno scenario suscettibile di portare ad una crisi regionale o umanitaria rilevante. Dopo il golpe militare del tre luglio 2013, il nuovo governo egiziano ha adottato una linea dura e intransigente nei confronti dei gruppi jihadisti che, all'indomani della caduta del regime di Hosni Mubarak, hanno trovato nel Sinai ampi spazi d'azione e un rifugio sicuro anche grazie alla connivenza di alcuni leader tribali ostili alle autorità centrali. Nonostante le recenti operazioni condotte dalle Forze di Sicurezza egiziane, con la chiusura di centinaia di tunnel illegali tra il Sinai e la Striscia di Gaza (molti dei gruppi che operano nella Penisola prosperano proprio grazie ai legami con le realtà islamiste attive a Gaza), gli episodi di violenza e gli attacchi jihadisti contro i militari non sembrano accennare a diminuire d'intensità.

L'impressione, anzi, è quella di una progressiva radicalizzazione dei gruppi attivi nell'area, come testimoniato anche dai mezzi utilizzati per colpire i militari egiziani (significativo, in tal senso, è stato il recente utilizzo di autobomba, abbastanza raro nella Penisola, per colpire i militari egiziani). Da questo punto di vista, è possibile che, per il Cairo, privare i miliziani del sostegno delle realtà tribali del Sinai possa non bastare per avere ragione dell'insorgenza jihadista nella zona.

Non sembra, poi, incanalarsi verso un'effettiva stabilizzazione lo scenario palestinese. I negoziati di pace tra israeliani e palestinesi promossi dall'Amministrazione Obama, pur avendo compiuto alcuni passi in avanti in tempi recenti, non sembrano ancora poter portare a una intesa stabile tra le due parti e, soprattutto, porre un argine al clima di agitazione ed esasperazione imperante sul fronte palestinese. In Cisgiordania, si è assistito negli ultimi mesi a una graduale radicalizzazione di alcuni segmenti della popolazione palestinese, cosa che ha portato alla nascita di gruppi di stampo salafita e a una serie di episodi di violenza nei confronti dei coloni ebraici. Tale tendenza potrebbe confermarsi nei prossimi tempi, stante anche l'apparente incapacità della dirigenza di *Al Fatah* di porre freno alla crisi economica nell'area.

Nel 2014, poi, l'**Algeria** ha affrontato l'importante appuntamento delle elezioni presidenziali. Il Fronte Nazionale di Liberazione aveva annunciato, a fine novembre, la ricandidatura del 76enne **Abdelaziz Bouteflika**, alla guida del Paese dal 1999, per la tornata elettorale. Nonostante le riforme intraprese negli anni passati per evitare che il fenomeno della cosiddetta Primavera Araba coinvolgesse anche l'Algeria, il Paese è arrivato alle elezioni presidenziali in un clima di vasta insoddisfazione, soprattutto da parte delle fasce più giovani della popolazione, nei confronti delle istituzioni politiche, incapaci di arginare problemi endemici o di lunga data, quali l'altissimo tasso di disoccupazione, la corruzione dilagante, le vaste sperequazioni economiche e sociali. In questo quadro, l'avvenuta rielezione di Bouteflika (il quale sembra godere di un appoggio sempre meno convinto da parte del DRS, i servizi segreti algerini, istituzione di cardinale importanza nel quadro politico del Paese nordafricano) potrebbe portare all'acuirsi delle tensioni sociali o, peggio ancora, a disordini e scontri.

Livello di rischio III

Nei contesti di principale interesse italiano, la situazione più critica resta quella libica. Le istituzioni governative appaiono ancora ostaggio delle milizie armate che, con obiettivi e agende diverse, controllano vaste fette del territorio. In questo senso, la prosecuzione del processo di ricostruzione democratica passa attraverso un più duro confronto con tali milizie e necessita di un più ampio sostegno da parte dei Paesi occidentali, tra i quali l'Italia gioca un ruolo di primo piano. Questo impegno potrebbe portare a nuovi e più sostenuti attacchi delle milizie locali, soprattutto quelle jihadiste, contro obiettivi politici ed economici occidentali.

ASIA

	Livello di rischio I: rischi di carattere strategico suscettibili di determinare alterazioni persistenti negli equilibri globali	Livello di rischio II: rischi suscettibili di determinare crisi regionali o umanitarie rilevanti;	Livello di rischio III: rischi suscettibili di procurare pregiudizio ad interessi italiani, pur non determinando alterazioni consistenti di equilibri regionali o globali.
Alta		<u>Mar Cinese Meridionale / Orientale:</u> <i>escalation</i> di tensioni connesse alle dispute territoriali e corsa agli armamenti	<u>India:</u> vittoria elettorale di Narendra Modi, leader del partito nazionalista BJP
Bassa	<u>Corea del Nord:</u> imprevedibilità del regime	<u>Cina/Vietnam/Thailandia:</u> deterioramento delle relazioni a causa dei flussi di immigrazione clandestina	<u>Afghanistan:</u> Ritiro ISAF 2014

Livello di rischio I

Il ricercato **protagonismo internazionale di Pyongyang** rappresenta un importante fattore di destabilizzazione le cui ripercussioni potrebbero assumere una portata assolutamente globale. Il continuo e progressivo deterioramento dei rapporti con la vicina Corea del Sud e le dimostrazioni di forza con cui il governo di Pyongyang cerca di rafforzare la propria credibilità, e quindi il proprio peso nelle relazioni con Seul, alimentano le tensioni in una regione che sta emergendo come il nuovo teatro strategico per gli interessi di molti attori internazionali, Cina e Stati Uniti in primis.

Benché negli ultimi anni non abbiano avuto conseguenze di rilievo, le provocazioni nordcoreane, quali le esercitazioni a fuoco lungo il confine occidentale delle proprie acque territoriali o la ripresa dei test balistici di missili a medio-lungo raggio (organizzate da Pyongyang lo scorso marzo in occasione delle esercitazioni congiunte Seoul-Washington) sono un chiaro esempio della grande imprudenza con cui il governo gestisce la propria politica estera.

Un'eventuale degenerazione delle tensioni lungo il 37° parallelo, infatti, coinvolgerebbe inevitabilmente **non solo il governo sudcoreano, ma anche gli Stati Uniti**, che potrebbero essere chiamati in causa in nome della collaborazione, politica e militare, costruita in questi anni con la Corea del Sud.

Il rischio legato a tale imprevedibilità, inoltre, è motivato dall'esistenza di un programma nucleare nordcoreano e dall'interesse del governo, già emerso in passato, di utilizzare la minaccia atomica come strumento di gestione dei propri rapporti internazionali. Le velleità di presentarsi come un attore chiave per gli equilibri nella regione e la volontà di bilanciare i rapporti di forza con Seul potrebbero spingere Pyongyang ad accelerare il progresso del proprio programma nucleare.

Tuttavia, una possibile *escalation*, soprattutto di natura nucleare, sembra essere poco probabile nel breve periodo. Il nervosismo della politica nordcoreana, infatti, sembra aver spinto la Corea del Nord ad un progressivo isolamento all'interno della regione. In un momento in cui la Corea del Sud, grazie alla mediazione degli Stati Uniti, sembra in procinto di ricucire la storica frattura con il Giappone attraverso un dialogo che potrebbe portare ad una nuova relazione strategica, anche la Cina, tradizionale alleato del regime, ad oggi non sembrerebbe disposta a prendere le parti di Pyongyang di fronte ad un'eventuale esacerbarsi delle tensioni.

Sia perché il *dossier* nordcoreano non rappresenta, al momento, una priorità strategica per Pechino sia perché l'atteggiamento del leader Kim Jong-un sembra rappresentare un'incognita anche per lo stesso governo cinese. La recente eliminazione di **Jang Song-thaek**, eminenza grigia della politica nazionale e uno dei principali contatti di Pechino, nonché zio di Kim, e l'epurazione dei suoi fedelissimi, membri delle alte sfere sia politiche che militari dell'establishment nordcoreano, hanno messo drammaticamente in evidenza la volontà del giovane leader di eliminare qualsiasi forma di potere alternativo alla propria autorità.

Il ricambio generazionale che il leader sembra voler attuare tra le fila del governo, come dimostrato, lo scorso marzo, dalle ultime elezioni della Suprema Assemblea del Popolo (principale organo legislativo del Paese) ed il connesso tentativo di ridurre le tradizionali influenze straniere, anche cinesi, nel Paese, sembra aver portato, inevitabilmente, la Cina a fare un passo indietro nei confronti di Pyongyang di fronte alla Comunità Internazionale.

Livello di rischio II

Per quanto concerne i rischi suscettibili di portare a crisi regionali, particolare menzione merita lo **scenario del Pacifico**. Le aggressive e controverse rivendicazioni territoriali di Pechino nelle acque del Mar Cinese, Orientale e Meridionale, infatti, rappresentano il principale elemento di destabilizzazione all'interno della regione. Una variabile chiave per la sicurezza in queste acque continua ad essere rappresentata dalla disputa territoriale in corso tra Cina, Giappone e alcuni dei Paesi rivieraschi

dell'ASEAN per il controllo di una serie di isole, atolli ed arcipelaghi considerati strategici sia per disponibilità di risorse energetiche ed ittiche sia per la loro localizzazione lungo le principali linee marittime di comunicazione (SLOC – *Sea Line of Communication*).

Le dispute nel Mar Cinese Meridionale risalgono al 2009, anno in cui Pechino ha presentato alle Nazioni Unite la così detta “*Nine-dotted line*” (conosciuta anche come “*U-shaped line*”), rappresentativa della massima estensione delle proprie rivendicazioni, il cui raggio includerebbe le isole Paracel e Spratly, le Pratas, la secca di Macclesfield e l'atollo di Scarborough. Questi territori sono contesi anche da Vietnam, Filippine, Brunei, Malesia e Taiwan.

La politica di interdizione adottata dal governo cinese nei confronti di navi e pescherecci stranieri all'interno di un'area considerata parte della propria Zona Economica Esclusiva (ma che, di fatto, copre circa il 90% della regione) è la principale causa di tensione tra gli Stati interessati dalle dispute.

In questo contesto si inserisce anche la rivalità tra Cina e Giappone per la proprietà delle isole Senkaku/Diaoyu, contese fin dal 1972. L'inclusione di queste isole all'interno della Zona di Identificazione per la Difesa Aerea (ADIZ – Air Defense Identification Zone), istituita da Pechino lo scorso novembre, ha rappresentato un momento di grande tensione tra i due Paesi e, di fatto, ha incrementato il pericolo di possibili incidenti, aerei o navali, in quest'area.

L'inconciliabilità delle posizioni dei diversi attori coinvolti nelle dispute hanno generato un'impaziente corsa agli armamenti che contribuisce, inevitabilmente, a rafforzare le tensioni all'interno della regione. Da un lato, il rifiuto dei Paesi litoranei di riconoscere la pretesa legittimità del controllo esercitato dalla polizia marittima cinese potrebbe spingere Pechino a ricorrere ad una deterrenza di tipo militare e a cercare di istituire un'ADIZ anche nel Mar Cinese Meridionale, così da poter affermare la propria autorità sulle acque contese. Dall'altro la progressiva insofferenza di questi Stati nei confronti dell'assertività della Cina potrebbe portare alla formazione di un fronte di opposizione regionale, guidato dal Giappone, che non solo contribuirebbe all'esacerbarsi dei toni, ma potrebbe spingere alcuni governi, troppo piccoli da soli per contrastare il gigante cinese, a guardare a quest'alleanza come ad un'occasione per ingaggiare un confronto con Pechino.

Un ulteriore fattore di crisi regionale potrebbe essere rappresentato dalla pressione umanitaria esercitata dal flusso di immigrazione clandestina che dalla Cina arriva nel sudest asiatico, in particolare in Vietnam e in Thailandia. Nonostante, spesso, non sia possibile stabilirne l'identità, i migranti sembrerebbero appartenere alla comunità uigura, minoranza turcofona e musulmana originaria della regione cinese occidentale dello Xianjiang. La minoranza uigura lamenta forti discriminazioni da parte della maggioranza Han e, più volte in passato, Pechino ha accusato esponenti dei movimenti secessionisti appartenenti a tale comunità, che dalla metà degli anni Novanta si battono per la nascita di uno Stato indipendente del Turkestan, di condurre

attentati contro la popolazione e le forze di sicurezza cinesi, per destabilizzare l'autorità centrale.

Nel solo mese di marzo 2014 sarebbero circa 400 i migranti fermati dalle autorità thailandesi. I principali *hub* di raccolta dei clandestini si trovano nelle regioni di confine: gli ultimi fermi, infatti, sono avvenuti nella provincia orientale di Sa Kaeo, al confine con la Cambogia, e nella regione meridionale di Songkhla, teste di ponte da cui proseguire il viaggio verso il sudest asiatico, in particolare verso la Cambogia e la Malesia.

Sebbene il governo cinese, come già capitato in passato, abbia chiesto il rimpatrio dei suoi cittadini, l'intervento delle organizzazioni umanitarie in favore dei migranti, considerati rifugiati politici, e le ritorsioni che questi potrebbero subire da parte delle autorità di Pechino al loro rientro mettono in imbarazzo i governi coinvolti, combattuti tra l'accondiscendere alle richieste della Cina e le ripercussioni in termini mediatici e di consenso popolare che un eventuale rimpatrio potrebbe causare. La difficile gestione del fenomeno migratorio potrebbe causare un deterioramento dei rapporti nella regione. Da un lato, infatti, rischia di generare incidenti tra i migranti e la popolazione locale, come accaduto recentemente in occasione dello scontro tra un gruppo di clandestini e guardie di confine vietnamite a Bac Phong Sinh, durante il quale sono rimaste uccise sette persone. Dall'altro, le pressioni internazionali ricevute dai governi di destinazione affinché consentano ai migranti di proseguire il proprio viaggio o, in ogni caso, di non fare rientro in Cina, potrebbe inasprire le tensioni tra questi e Pechino, poco abituata a vedere disattese le proprie disposizioni da parte dei piccoli vicini.

Livello di rischio III

Un coinvolgimento specifico degli interessi italiani potrebbe derivare dal delicato momento di transizione che sta caratterizzando due contesti di particolare rilevanza per l'Italia nel sudest asiatico: **l'India e l'Afghanistan**.

Conclusa la lunghissima procedura delle elezioni parlamentari federali, il governo indiano ha visto un passaggio di consegne tra il Partito del Congresso (**Indian National Congress - INC**), formazione politica legata alla famiglia Gandhi e *leader* della coalizione di governo Alleanza progressista unita, ed il **Partito popolare indiano** (Bharatiya Janata Party – BJP), guidato dal governatore dello Stato del Gujarat, **Narendra Modi**. Il logorio di due mandati consecutivi e il pesante rallentamento della crescita economica registrato in questi anni hanno pesato in modo determinante sulle possibilità dell'INC di essere riconfermato alla guida del Paese.

Al contrario il BJP, il cui programma combina liberalismo economico e conservatorismo religioso induista, ha trovato un importante sostegno sia tra la comunità d'affari sia tra le comunità sociali induiste, e ha riportato una schiacciante vittoria, conquistando la maggioranza assoluta dei seggi – il che in passato era riuscito solo al Partito del Congresso.

L'elezione a Primo Ministro di un personaggio spiccatamente nazionalista come Modi, potrebbe portare ad un irrigidimento della posizione di Nuova Delhi nella gestione del contenzioso internazionale sorto sulla vicenda dei **due fucilieri di Marina italiani**, Salvatore Girone e Massimiliano Latorre, trattenuti in India con l'accusa di omicidio dal febbraio 2012. Il delicato *dossier* dei due Marò è già stato oggetto di dibattito durante la campagna elettorale e, da questione di politica estera, è diventato uno strumento di delegittimazione da parte del BJP nei confronti del Partito del Congresso e, in particolare del suo Presidente, Sonia Gandhi, accusata di essere stata troppo accondiscendente con il governo italiano sulla vicenda.

Per quanto concerne il **versante afghano**, il principale fattore di rischio per i nostri interessi nazionali è rappresentato dall'indeterminatezza che ancora sussiste sul futuro delle Forze internazionali nel Paese a partire dal 2015. A pochi mesi dal ritiro definitivo dei contingenti ISAF dall'Afghanistan, previsto per la fine dell'anno, il governo di Kabul e gli Stati Uniti non hanno ancora trovato un accordo sul ***Bilateral Security Agreement*** (BSA), il documento che dovrebbe disciplinare la presenza delle truppe americane nel Paese dal prossimo gennaio.

Tale mancanza rischia di compromettere, o per lo meno di rallentare, la preparazione di ***Resolute Support***, la missione NATO di advising e addestramento a cui l'Italia ha aderito la scorsa estate. Con un contingente di circa 500/700 effettivi, le Forze Armate italiane dovrebbero continuare ad occuparsi della preparazione dei propri corrispettivi afghani nella regione occidentale di Herat.

Dopo mesi di tergiversazione da parte del Presidente Karzai, il delicato momento di transizione che sta attraversando il Paese, chiamato alle urne per le elezioni presidenziali lo scorso 5 aprile, rischia ora di dilatare lo stallo delle trattative fino alla fine dell'anno. Nonostante le Forze di sicurezza afghane siano ormai totalmente responsabili della stabilità interna, l'assistenza militare e le attività di training specializzante da parte dei partner occidentali continuano ad avere un'importanza fondamentale per il **consolidamento delle Forze armate** (*Afghan National Army – ANA*) e della **Polizia** (*Afghan National Police – ANP*) nazionale.

La possibilità che non si riesca a trovare un accordo sul BSA, dunque, non fa che aumentare i rischi a cui l'Afghanistan potrebbe essere esposto nel post 2014, soprattutto in termini di rafforzamento dell'insorgenza talebana e di inefficacia di ANA e ANP nel garantire la stabilità del Paese. Il potenziale rafforzamento degli insorti potrebbe condurre le avanguardie più radicali ad intensificare i propri attacchi contro le Forze ISAF in partenza o contro il personale occidentale rimasto nel Paese, in attesa del graduale ritiro. Benché **la regione di competenza italiana**, il *Regional Command West* (RC-West), soprattutto negli ultimi anni, sia stata interessata in modo meno significativo dalle violenze dell'insorgenza talebana, non è da escludere che il perdurare dell'incertezza del quadro di sicurezza possa avere ripercussioni anche in quest'area.

BALCANI, EX URSS, TURCHIA

	Livello di rischio I:	Livello di rischio II:	Livello di rischio III:
	rischi di carattere strategico suscettibili di determinare alterazioni persistenti negli equilibri globali	rischi suscettibili di determinare crisi regionali o umanitarie rilevanti;	rischi suscettibili di procurare pregiudizio ad interessi italiani, pur non determinando alterazioni consistenti di equilibri regionali o globali.
Alta	<u>Ucraina:</u> trasformazione del conflitto politico in guerra civile e crescente coinvolgimento di attori internazionali		
Media		<u>Turchia:</u> crescita e consolidamento del fronte anti-Erdogan	
Bassa			<u>Balcani:</u> ripresa della conflittualità etnico-religiosa in Bosnia

Livello di rischio I

Dopo la rivolta di Euromaidan e la deposizione di Yanucovich, la secessione della Crimea e la sua annessione da parte della Federazione Russa, la crisi ucraina è entrata nella sua terza, drammatica, fase. Infatti, il caso crimeano ha ulteriormente alimentato il sentimento separatista filo-russo delle regioni meridionali e orientali del Paese. Dal punto di vista politico e sociale, oltre alla dicotomia tra ucrainofoni e russofoni, **l'Ucraina potrebbe conoscere una crescente polarizzazione e radicalizzazione identitaria tra filo-russi e filo-occidentali**, tra coloro che sostengono la necessità di integrazione nell'Unione Europea e nella NATO e coloro che criticano gli avvenimenti e gli obiettivi di Euromaidan e sentono un profondo attaccamento ai valori, alla cultura e allo Stato russi.

Il governo europeista e atlantista di Kiev, guidato dal tandem Turchinov-Yatsenyuk, non era riuscito ad aprire un canale negoziale con i ribelli delle regioni orientali e

meridionali, negando la legittimità delle loro richieste, etichettando il movimento di protesta come una mera costruzione propagandistica e operativa da parte del Cremlino e utilizzando le Forze armate per reprimere le manifestazioni e le attività da parte delle milizie indipendentiste.

In questo modo, **l'esecutivo nazionalista ha dimostrato tutti i suoi limiti nella gestione politica della crisi ed è stato percepito dalla popolazione orientale e meridionale come una forza unilaterale**, scarsamente rappresentativa e addirittura "occupante". All'assertività dimostrata sinora dal governo di Kiev nei confronti delle rivendicazioni della componente ruffofila del Paese si aggiunge il suo ambiguo atteggiamento verso i movimenti e le organizzazioni paramilitari di estrema destra, primo fra tutti "Settore Destro".

In linea di massima, la tensione tra ucrainofoni e ruffofoni ha contribuito ad accrescere il ruolo, l'influenza e il seguito, soprattutto tra i giovani, di movimenti e partiti nazionalisti e ultranazionalisti, alcuni dei quali siedono in Parlamento (Svoboda), mentre altri agiscono sul territorio con la complicità e il sostegno di alcuni ambienti legati alle tifoserie calcistiche. Il peso politico e le attività squadristiche dell'estrema destra rappresentano una variabile difficilmente controllabile e fiera di tensioni e violenze.

Al momento, i movimenti ultranazionalisti occupano un ruolo marginale nel panorama politico ucraino, ma le tensioni con la Russia, la precarietà della situazione economica e le prossime misure di austerità che il governo di Kiev sarà chiamato a prendere per onorare i prestiti del Fondo Monetario Internazionale potrebbero accrescere il malcontento popolare, paradossalmente anche a scapito dell'europesimo, aumentando i propri proseliti.

Sono proprio le milizie contrapposte a costituire gli attori in grado di determinare l'ulteriore degenerazione della crisi. Infatti, qualora queste risultassero incontrollabili da parte del governo centrale o di attori statuali esterni che garantiscono loro sostegno politico e logistico, **l'escalation degli scontri potrebbe assumere i tratti di una vera guerra civile**. Tuttavia, appare improbabile la definizione di uno scenario bellico ad alta intensità con scontri tra gruppi contrapposti di militari. Al contrario, l'ipotesi più plausibile potrebbe essere quella di una lunga campagna di guerriglia perpetrata dai separatisti.

Con l'inasprimento dei rapporti tra est e ovest ucraino, i movimenti e le auto-dichiarate autorità filo-russe dell'Ucraina orientale, come la Repubblica popolare di Donetsk (RPD), potrebbero replicare lo schema già visto in Crimea nel 2014 e in Abkhazia ed Ossezia del Sud nel 2008, ossia proclamare unilateralmente la secessione e chiedere successivamente l'annessione alla Federazione Russa. Questo meccanismo, la cui legittimità politica sarebbe offerta da un referendum popolare nelle aree di crisi, costringerebbe il governo di Kiev ad un'azione ancor più muscolare e unilaterale, spalancando le porte ad una crescita delle tensioni anche a livello internazionale. In ogni caso, la responsabilità della futura gestione della crisi spetterà al Presidente recentemente eletto, il magnate dell'industria dolciaria **Poroshenko**, che,

legittimato dall'investitura elettorale, potrebbe riprendere i negoziati per l'integrazione del Paese nella UE e nella NATO.

Qualora il conflitto interno ucraino si trasformasse in una vera e propria guerra civile, la Comunità Internazionale si troverebbe quasi obbligata ad intervenire. Nel prossimo futuro, appare possibile un parziale e timido riavvicinamento tra Stati Uniti-UE e Russia, i cui rapporti hanno raggiunto il più recente minimo storico con l'imposizione delle sanzioni contro il Cremlino. Mosca, i cui rapporti con i separatisti non sono del tutto chiari, potrebbe seguire una duplice strategia. Da un lato, assumere una posizione formale più moderata e compiacente verso Kiev, continuando contemporaneamente a soffiare sul fuoco del separatismo al fine di rendere il Paese ingovernabile, delegittimare dall'interno le presidenziali del 25 maggio e esercitare la propria influenza politica attraverso i canali tradizionali della diplomazia internazionale. Dall'altro lato, di fronte ad una incontrollabile escalation della violenza, il Cremlino potrebbe optare per un intervento militare, magari nel momento in cui il resto della Comunità Internazionale meno l'aspetta, e proseguire con il *modus operandi* evidenziato con la Guerra in Georgia del 2008 e la crisi di Crimea del 2014.

Livello di rischio II

Desta particolare preoccupazione l'evoluzione dello scenario politico interno turco, dove il partito islamista moderato di governo, AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi, Partito della Giustizia e dello Sviluppo), pur solidamente al potere, sembra aver esaurito la spinta propulsiva dei primi anni 2000 e risulta sempre più esposto alle critiche e agli attacchi sia della popolazione civile sia di alcune lobby di potere nazionali.

Appare indubbio che il *premier* Erdogan, nel prossimo futuro, non esiti nel continuare ad **imprimere un corso autoritario al Paese**. Il pugno di ferro dimostrato in occasione delle proteste di Piazza Taksim e la decisione di sospendere l'accessibilità dei social network *Twitter* e *Facebook* poiché ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale ha ulteriormente inasprito e consolidato il fronte dei movimenti e dei partiti di opposizione. Le violente dimostrazioni del primo maggio scorso ad Istanbul hanno dimostrato come il malcontento popolare possa riesplodere in qualsiasi momento e di come la Turchia si avvii verso una sempre maggiore divisione tra la popolazione rurale e centro orientale del Paese, che sostiene l'AKP, e la borghesia urbana e i centri più occidentalizzati, critici nei suoi confronti.

A beneficiare delle difficoltà di Erdogan potrebbero essere le formazioni laiche e kemaliste, aiutate dai conflitti interni al fronte islamico moderato. Gli scandali di corruzione emersi negli ultimi mesi hanno messo in evidenza il ruolo di *Hizmet* ("Servizio") una capillare organizzazione di orientamento islamista, presente diffusamente nelle istituzioni civili e militari del Paese.

Questi, dopo aver sostenuto l'AKP nei primi anni della sua ascesa, appaiono spaventati dall'unilateralismo del Primo Ministro e presumibilmente **cercheranno di ostacolare i suoi disegni politici**. Non è da escludere che Hizmet provi a piegare l'AKP alle proprie necessità e per farlo delegittimi la sua classe dirigente per favorire l'ascesa di una nuova. Nel caso non riesca a farlo, il movimento islamico turco potrebbe costituirsi come partito o crearne uno proprio e competere alle urne con l'AKP. La guerra tra establishment di governo, poteri forti extra-parlamentari e gulenisti rischia di destabilizzare Ankara.

Qualora nella prossima grande tornata elettorale del 2014 (presidenziali e amministrative), l'AKP non dovesse conseguire un'affermazione netta, si aprirebbe una stagione di incertezza dagli esiti imprevedibili. Non è da escludere che, qualora eventuali nuove proteste anti-governative assumessero una dimensione vasta e preoccupante per la stabilità e la sicurezza nazionali, le Forze Armate si potrebbe sentire in dovere di intervenire per ristabilire l'ordine nel Paese. Tuttavia, questa prospettiva, pur rimanendo possibile, appare, al momento, alquanto lontana.

Un'eventuale indebolimento di Erdogan e dell'AKP potrebbe avere profondi effetti sulla politica estera turca, spingendo il governo a cercare rinnovata legittimità attraverso una conduzione internazionale più spregiudicata. A farne le spese potrebbero essere i dossier curdo e siriano, rispetto ai quali Ankara svilupperebbe una strategia più assertiva e diretta. Un eventuale ridimensionamento del potere e del ruolo di Erdogan potrebbero frenare la proiezione egemonica turca verso Medio Oriente e Asia Centrale e spingere Ankara a riproporre, con rinnovato vigore, le trattative per l'ingresso nell'Unione Europea.

Livello di rischio III

Ad oltre 20 anni dallo scoppio della guerra in Jugoslavia, **il bilancio politico e di sicurezza nei Balcani Occidentali appare contraddittorio**. Infatti, se Croazia, Serbia e Slovenia hanno consolidato le proprie strutture democratiche e hanno avviato un percorso di riforme e crescita economica, lo stesso non può dirsi per la Bosnia, la cui stabilità è minacciata dalle questioni irrisolte dell'Accordo di Dayton (1994).

Le proteste popolari dello scorso febbraio nel distretto industriale di Tuzla hanno messo in evidenza una precarietà economica e sociale che rischia di destabilizzare un Paese la cui unità è poco più di un aspetto formale internazionale. Il pesante tasso di disoccupazione (40%) e i bassi standard di vita rischiano di aumentare il tasso di emigrazione della popolazione. Inoltre, esiste la possibilità che le rivendicazioni sociali e lavorative possano velocemente trasformarsi in condanna verso il governo centrale e verso il sistema etnico tripartito (serbi, bosniaci e croati) che regola l'amministrazione del Paese.

Non è da escludere, dunque, che nella **Republika srpska** (entità serba della Bosnia), si sviluppi un forte movimento di contestazione che miri alla secessione e

all'annessione alla Serbia. Questo movimento potrebbe assumere connotazioni molto violente e degenerare in attività para-militari. In quel caso, i Balcani occidentali ritornerebbero a vivere una stagione di forte instabilità dovuta al probabile coinvolgimento degli attori statuali della regione. Oltre alle problematiche politico-militari ed economiche connesse allo scoppio di rivolte ad lato tasso di conflittualità alle porte dei propri confini, il rischio maggiore per l'Italia potrebbe essere un massiccio esodo di profughi verso il confine nord-orientale.

Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)*

* *Contributo a cura di Marco Zupi, con la collaborazione di Alberto Mazzali*

DEBOLE RIPRESA DELL'ECONOMIA GLOBALE CON SIGNIFICATIVE DISOMOGENEITÀ

Secondo il *World Economic Outlook* pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale nell'ottobre 2013, confermata ad aprile 2014, la crescita mondiale dovrebbe assestarsi sul 3,6% su base annua. Rispetto al quadro delineato negli ultimi anni, la prospettiva di crescita sarebbe guidata soprattutto dalla ripresa delle economie avanzate, mentre nei paesi emergenti le curve subirebbero un'ulteriore flessione.

Agli effetti della crisi globale si aggiungono quelli legati ai nodi strutturali che frenano in misura sempre più sensibile il ritmo di crescita di molti fra i paesi in via di sviluppo più dinamici. Il rallentamento della crescita e il profondo mutamento del quadro finanziario globale sono sfide di particolare difficoltà per le economie emergenti. Un'eventuale stretta ai tassi di interesse potrebbe portare ulteriori contrazioni della crescita, con possibili ripercussioni sul piano sociale e della stabilità politica di molti paesi.

Negli Stati Uniti, al contrario, ci si aspetta una ripresa della crescita con un tasso che arriverebbe al 2,7%, trainato dal recupero del mercato immobiliare e del benessere delle famiglie. La principale incertezza riguarda l'uscita piena di scossoni (a cominciare dall'innalzamento dei livelli dei tassi d'interesse su scala mondiale) dai programmi di **"allentamento monetario"** della Federal Reserve, così come segnalato nella pre-release del *World Economic Situation and Prospects 2014*, pubblicata dall'UNDESA a fine dicembre 2013.

L'Europa viene vista complessivamente in leggera ripresa (1% nel 2014), pur con grossi squilibri al suo interno e difficoltà in molti paesi periferici. La ripresa giapponese invece rallenterebbe, con un'attenuazione degli effetti dell'*Abenomics*, tornando ad un tasso di crescita dell'1,4% dopo l'1,5% del 2013.

I tassi previsti per i paesi emergenti - rimanendo decisamente più elevati rispetto a quelli dei paesi avanzati - sperimenterebbero ulteriori incrementi, anche se lievi, registrando **un tasso medio del 4,9% (rispetto al 4,7% del 2013)**. I paesi esportatori di materie prime, inclusi quelli dell'Africa sub-sahariana, continueranno a beneficiare degli elevati prezzi internazionali, mentre nelle regioni colpite da conflitti e instabilità politica le economie subiranno pesanti contraccolpi.

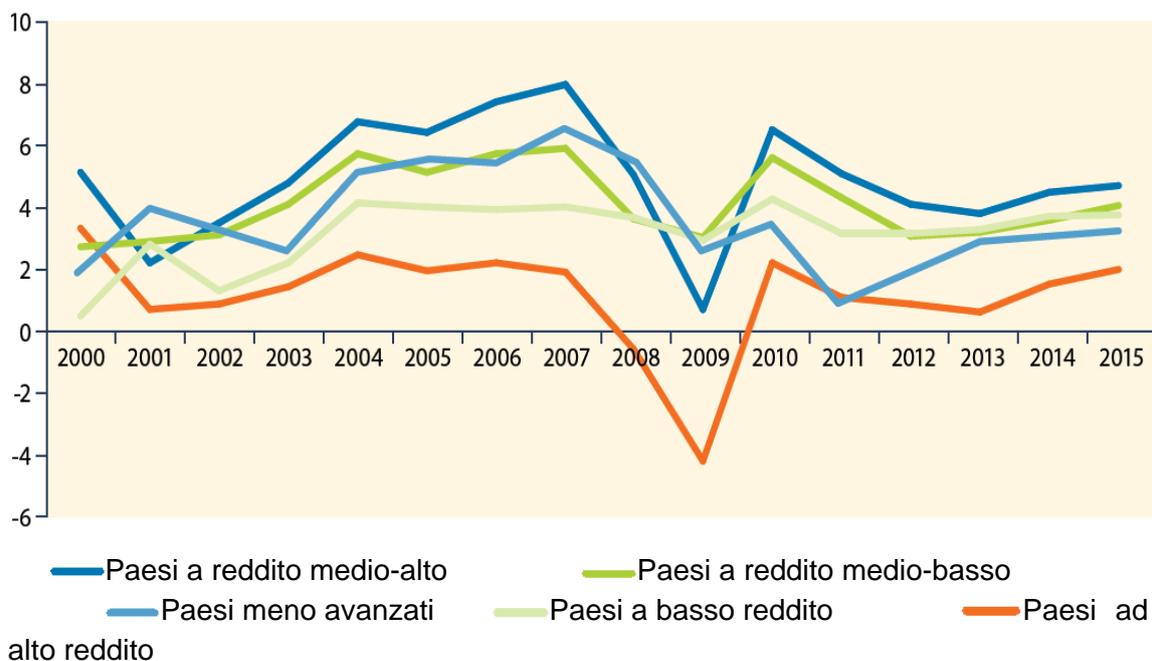
È il caso del Medio Oriente, del Pakistan e di molti dei paesi protagonisti delle primavere arabe, dove la fase di transizione appare lontana dal trovare una conclusione. Per quanto riguarda l'economia cinese, le proiezioni non prevedono drastici cambiamenti nel profilo di crescita, con un tasso annuo che si attesterebbe attorno al 7,5%, leggermente al di sotto del tasso 2013 (7,7%).

Anche il ***Global Economic Outlook 2014*** realizzato nel novembre 2013 dal *Conference Board* conferma la previsione di una lenta ripresa della crescita globale nel 2014, prevista al 3,1% su base annua. Anche in questo caso, si intravede un

miglioramento dei dati relativi alle economie più mature, compresa l'eurozona che uscirebbe dalla recessione con un tasso di crescita dello 0,8% per il 2014. La ripresa degli Stati Uniti si conferma anche qui come principale componente di segno positivo (2,3%), mentre sarebbe in leggera flessione la crescita delle economie emergenti, il cui tasso medio passerebbe al 4,6% con un decremento di un decimo di punto percentuale rispetto al 2013. La *performance* è principalmente riferibile al calo di mezzo punto del tasso di crescita della Cina il cui PIL aumenterebbe di "appena" il 7% nel 2014. Ci sarebbe, al contrario, un leggero miglioramento della crescita rispetto all'anno in corso per India, America Latina e altri paesi emergenti asiatici, che recupererebbero in parte la debole dinamica mostrata nel 2013.

Complessivamente, usciranno confermati nel prossimo futuro gli andamenti recenti, con tassi diversificati di crescita economica per i cinque raggruppamenti di paesi classificati dalla Banca mondiale in base al livello del reddito pro capite, ma con insidiose differenze all'interno dei raggruppamenti.

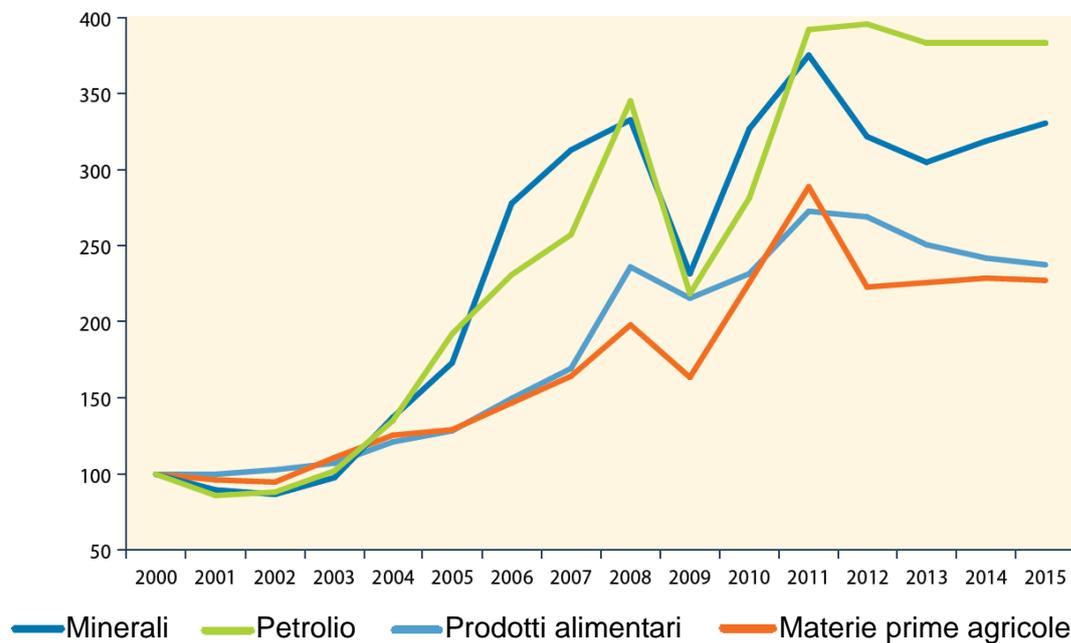
Fig. 1 - Crescita percentuale del PIL pro capite per livello di reddito, 2000-2015



Fonte: UNDESA (2013), *World Economic Situation and Prospects 2014*, New York.

La crescita economica, associata al rialzo nel 2014 della domanda globale di *commodities*, dovrebbe tradursi in una stabilizzazione o nell'incremento dei prezzi delle principali *commodities*, con possibili contraccolpi negativi in termini di capacità di accesso alle stesse da parte della popolazione con minore capacità di spesa.

Fig. 2 - Indici dei prezzi delle commodities, 2000-2015(2002=100)



Fonte: UNCTAD e UNDESA (2013).

Infine, di fronte al consolidarsi di un andamento dei tassi di crescita economici che premia i paesi a medio reddito - mentre quelli a basso reddito sopravanzano comunque il tasso dei paesi ad alto reddito - il divario che separa mediamente i paesi più ricchi da quelli più poveri non è destinato a diminuire, confermando il corso degli ultimi duecentocinquanta anni. Tale situazione di squilibrio strutturale ha portato recentemente Angus Deaton a parlare della grande divergenza mai appianata¹: quella che è stata e può continuare ad essere fonte incessante di tensioni e migrazioni, in contesti ora più difficili per le economie ad alto reddito.

LA PIAGA SOCIALE DELLA DISOCCUPAZIONE E DELLE DISUGUAGLIANZE PUÒ INNESCARE CAMBIAMENTI POLITICI IMPREVEDIBILI

La tiepida e non uniforme ripresa della crescita economica non attenua l'allarme per l'espandersi della disoccupazione di massa in molti paesi avanzati, e in particolare nelle economie europee più deboli e in molti paesi a medio reddito e in via di sviluppo dove si sono arrestate le dinamiche positive o dove, comunque, il modello di crescita

¹ A. Deaton (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton.

non sembra avere effetti adeguati in termini di creazione di posti di lavoro produttivo, pieno e a condizioni dignitose.

Nell'area mediterranea, la forte disoccupazione registrata da tutte le economie sud-europee che faticano a trovare una via di uscita dall'avvitamento della crisi e dal calo di fiducia nel futuro, si somma agli effetti deleteri dell'*impasse* economica in termini di instabilità politica regionale, alimentata dai conflitti aperti e dalle incerte transizioni nella gran parte dei paesi coinvolti dai cambiamenti del 2012.

Un elemento positivo è il crescente consenso maturato a livello globale sulla necessità di affrontare urgentemente il problema della disoccupazione strutturale di massa, tanto che il tema è stato individuato come prioritario per l'agenda economica internazionale. L'*Outlook on the Global Agenda 2014*, pubblicato dal World Economic Forum, paventa rischi di aumento del tasso di criminalità e in generale di disgregazione del tessuto sociale. Alla diffusione della mancanza di prospettive di occupazione per masse sempre maggiori in termini sia assoluti che relativi si collega anche la minaccia crescente di un'escalation di conflitti sociali e di incontrollabili derive politiche (populismo, nazionalismo) fondate sul malcontento e sulla perdita di speranze nel futuro, soprattutto nei paesi dove è più alta la disoccupazione giovanile.

L'ampliamento della classe media in buona parte dell'Asia e in alcune aree africane e latinoamericane comporta fra l'altro un innalzamento delle aspettative per tutta la popolazione e per le fasce giovanili in particolare. Una chiusura delle prospettive di miglioramento in termini di benessere e status sociale per le nuove generazioni rappresenta, anche nei paesi più dinamici, un potenziale fattore di instabilità sociale in grado di favorire evoluzioni politiche rischiose per gli equilibri regionali e globali, così come si è dimostrata fattore catalizzatore delle spinte al cambiamento nei paesi della Primavera araba.

In India, ad esempio, la classe media è decuplicata nel corso di una generazione, arrivando a includere un quarto della popolazione. Tuttavia, il persistere di una quota molto elevata di popolazione sotto la soglia della povertà e la presenza di milioni di disoccupati accrescono il rischio che la più evidente disuguaglianza diffusa inneschi evoluzioni negative sul piano della coesione sociale e della stabilità istituzionale.

Questa nuova e sempre più ampia classe media a livello mondiale è caratterizzata da precarietà e vulnerabilità elevata agli shock improvvisi e imprevisti, così da risultare permanentemente esposta al rischio di caduta nella povertà: si tratta, nei fatti, di condizioni che non favoriscono certo il rafforzamento della coesione sociale e un senso di appartenenza a un comune destino.

Gli effetti diretti e indiretti della inarrestabile crescita delle disuguaglianze rientrano fra i maggiori fattori di rischio per l'immediato futuro. L'ingrossarsi delle quote di poveri nei paesi a medio reddito che sperimentano i maggiori tassi di crescita - e in cui accanto alla classe media aumentano i ricchi e, soprattutto, i superricchi - annulla l'impatto della crescita in termini di coesione sociale, e a cascata di tutte le dimensioni del benessere che ad essa si legano.

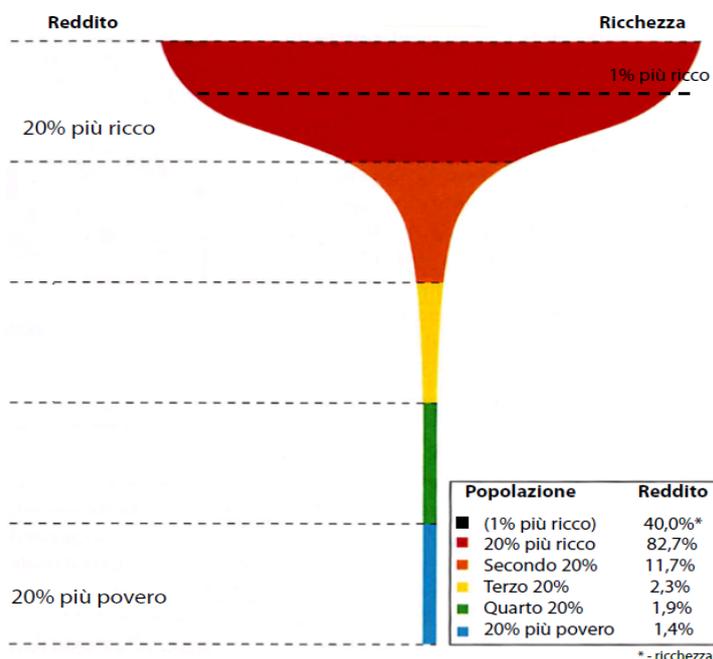
Anche l'accresciuta mobilità sociale può rappresentare un fattore di rischio in presenza di un'accelerazione della crescita delle disuguaglianze, soprattutto quando le oscillazioni del ciclo o, come sta avvenendo, le flessioni della crescita dovute alla crisi internazionale producono flussi consistenti che vengono espulsi dai ceti medi per tornare sotto la soglia di povertà.

Il problema del continuo incremento delle disuguaglianze si segnala fra i maggiori fattori di rischio anche nei paesi industrializzati e in primo luogo negli Stati Uniti, dove la concentrazione della ricchezza e del reddito - così come l'ampliarsi della quota di popolazione a rischio di povertà o già al di sotto di quella soglia - si accompagna alla cocente frustrazione di ampie fasce di ceto medio che non trovano più i mezzi per assicurare l'istruzione superiore alle nuove generazioni e vedono così per la prima volta concretizzarsi su larga scala la prospettiva di una chiusura del principale strumento di equalizzazione delle opportunità e di un regresso nella struttura sociale.

La combinazione esplosiva di disuguaglianze economiche tra paesi e di quelle all'interno dei paesi rende oggi la situazione particolarmente critica, producendo un'erosione delle basi democratiche, del senso di giustizia e delle condizioni minime di una vita dignitosa per la maggioranza della popolazione del pianeta e della sicurezza per tutti.

La disuguaglianza del reddito e - ancor più - delle ricchezze a livello mondiale è infatti insostenibile in un contesto di crisi economica, in cui la capacità di sopportazione rischia di venire meno a fronte di distanze che diventano enormi, in senso assoluto e relativo, in termini di benessere complessivo e potere, controllo sulle risorse e accesso alle opportunità di miglioramento delle proprie condizioni.

Fig. 3 - La disuguaglianza di reddito a livello mondiale alle soglie del 2014



La tenuta del sistema di coesione è a rischio, come evidenziano alla vigilia delle elezioni europee i preoccupanti segnali in Grecia e non solo, e non sembra ci siano indicazioni di un cambiamento di direzione nel brevissimo periodo. Al di là delle condizioni socio-economiche molto critiche nell'Europa mediterranea, tuttavia, è a livello mondiale che si misura pienamente la gravità della situazione. Oltre un terzo dell'1% più ricco del mondo vive negli Stati Uniti, e altrettanti negli altri paesi occidentali. Se l'1% più ricco della popolazione mondiale detiene il 40% della ricchezza mondiale, il 50% più povero della popolazione mondiale possiede meno dell'1% della ricchezza mondiale.

Negli **Stati Uniti**, in particolare, l'1% più ricco della popolazione ha oltre il 36% delle ricchezze del paese; il 95% più povero non raggiunge quella percentuale di ricchezza. Soprattutto, l'incremento di ricchezza degli ultimi dieci anni è andato a beneficio quasi esclusivo dell'1% più ricco della popolazione statunitense: alla metà degli anni Settanta quell'1% guadagnava l'8% del reddito nazionale, nel 2010 aveva raggiunto il 21%. Oggi 400 persone (le più ricche) detengono una ricchezza superiore a quella dei 150 milioni di statunitensi meno ricchi: non tanto quindi l'1% più ricco della popolazione, ma lo 0,01% più ricco ha una ricchezza in percentuale superiore rispetto a quella registrata cento anni fa.

Ma il fenomeno, si diceva, è diffuso su scala globale: in Cina oggi il 10% più ricco della popolazione guadagna il 60% del reddito cinese; il Sudafrica ha raggiunto un livello di disuguaglianza superiore rispetto a quello registrato durante il regime dell'apartheid.

La sensazione diffusa è che si sia giunti ad un decisivo punto di svolta nella curva del progresso sociale e che si tratti di uno dei problemi principali che le società dei paesi avanzati più colpiti da crisi economica e disoccupazione si trovano e si troveranno ad affrontare nell'immediato futuro.

La perdita di fiducia nel futuro è palpabile in molte società dell'eurozona che non vedono ancora soluzioni credibili per il declino a cui sembrano condannati i modelli sociali ed produttivi che fino a un decennio fa sembravano ancora vincenti. Le conseguenze dell'aggravarsi di tale stato d'animo collettivo sono imprevedibili anche per la sostanziale novità del quadro che si va sviluppando: questa economia in declino, che non è più capace di generare la speranza di un futuro migliore, fa infatti parte del sistema economico e soprattutto sociale considerato ancora il più progredito a livello globale. Si crea così **una condizione inedita**, in quanto le popolazioni di queste aree che perdono la fiducia in un domani migliore nel proprio paese non possono neanche più contare sulla possibile valvola di sfogo dell'emigrazione in un paese più dinamico che sia al contempo più avanzato di quello d'origine.

I RISCHI DI ULTERIORE PEGGIORAMENTO DELLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

I segni dell'impatto negativo degli squilibri e dell'aumento del malessere sociale sulla salute della comunità umana sono già significativi. La crisi economica mondiale che ormai da un quinquennio fa sentire i propri effetti sulla stabilità socioeconomica di molte regioni ha senz'altro contribuito al peggioramento complessivo della sicurezza umana a livello globale, e vi sono ampie indicazioni di un aggravamento di tali tendenze.

Il settimo *Human Rights Risk Atlas* pubblicato dall'istituto Maplecroft, specializzato in analisi dei rischi, segnala un deciso peggioramento delle prospettive per il prossimo futuro. I paesi classificati a rischio estremo per i diritti umani sono passati da 20 a 34 con un aumento del 70%, dovuto soprattutto al **peggioramento delle previsioni per l'area nordafricana e mediorientale e per alcune aree dell'Africa Sub-sahariana**.

L'*Atlas* - oltre a confermare il rischio in paesi con aperti conflitti o dove è la pessima qualità delle istituzioni a mettere in pericolo i diritti delle popolazioni (Siria, Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Somalia, Afghanistan, Iraq, Myanmar, Yemen, Libia, Mali, Guinea-Bissau), include nella lista dei paesi a maggior rischio sotto il profilo del rispetto dei diritti umani anche nazioni a medio reddito relativamente stabili ed economie emergenti come **Nigeria, Egitto, Filippine, Pakistan, Arabia Saudita, Indonesia** e le stesse India e Cina.

I campi di possibile peggioramento dei diritti riguardano la libertà di parola, la protezione dei lavoratori e in generale tutte le possibili conseguenze su comunità e

individui del deflagrare di conflitti etnici o religiosi, e di dispute relative allo sfruttamento delle risorse naturali e idriche.

La crescita degli investimenti in molti paesi in via di sviluppo rappresenta (paradossalmente, soprattutto in un contesto di crisi globale) un possibile fattore di rischio per i diritti umani, laddove questi vadano ad alimentare la fame di risorse naturali e le possibili battaglie per il loro controllo, così come nei casi in cui la competizione per assicurarsi i flussi di investimenti esteri finisca per produrre una gara al ribasso dei costi, a spese dei diritti dei lavoratori e delle condizioni ambientali per le comunità e per i territori coinvolti.

I rischi di peggioramento del livello generale della tutela dei diritti umani derivano anche dalla tendenza all'incremento della tratta di persone e del traffico di migranti. La mancanza di prospettive di soluzione per le tante situazioni di conflitto aperto, di guerra civile e di Stati falliti che punteggiano Africa e Asia - così come le scarse prospettive di creazione di impieghi pieni e a condizioni dignitose in molti paesi a basso e medio reddito - si traducono in un aumento o quanto meno in una non diminuzione dei flussi migratori irregolari verso i paesi sviluppati, soprattutto lungo le rotte che attraversano gli stessi paesi in via di sviluppo. Flussi che si caratterizzano per la totale latitanza istituzionale, la mancanza di controllo sulle condizioni dei migranti e la conseguente completa privazione dei diritti di masse molto consistenti di popolazione.

I RISCHI EMERGENTI LEGATI ALLA CENTRALITÀ DELLA COMUNICAZIONE

Una sfera che si sta molto velocemente affacciando tra quelle suscettibili di sviluppare rischi globali è quella che ruota attorno alle tecnologie dell'informazione.

Un primo elemento di questa “nuova” dimensione del rischio è quello delle *cyber* minacce che riguardano innanzitutto e in maniera sempre più massiccia le grandi organizzazioni impegnate sia a proteggere i propri patrimoni informativi da intrusioni, sabotaggi, furti e così via, sia a raccogliere in modo lecito e anche illecito il maggior flusso di informazioni di eventuale interesse.

La guerra cibernetica è già in corso, con aggressioni realizzate da piccoli gruppi a spese di istituzioni pubbliche o private di paesi o fazioni “nemiche”, ma anche da appositi organismi legati ai servizi di difesa di paesi sovrani. I ridotti costi per lo sviluppo degli strumenti, delle risorse e delle conoscenze necessarie a condurre questo tipo di azioni stravolgono di fatto qualsiasi possibilità di ricondurre questo tipo di pratiche all'interno degli schemi analitici utilizzati finora per determinare i rischi per la sicurezza globale derivanti dall'uso delle armi tradizionali nei conflitti tradizionali. Una

delle conseguenze è la quasi totale incapacità di misurare i rischi e di fare previsioni sui possibili sviluppi anche nel futuro prossimo.

Un secondo ambito di sviluppo dei rischi connessi alla sfera dell'informazione riguarda i singoli individui e si riallaccia in parte alla possibile tendenza al peggioramento del livello medio di rispetto dei diritti a livello globale.

L'accelerazione impressa alle capacità tecnologiche di controllo e tracciatura dei flussi di dati rappresenta una minaccia per le libertà individuali del singolo; minaccia che la diffusione capillare della connessione alle reti estende alla quasi totalità della popolazione mondiale.

La crescente potenza associata alla esponenziale diffusione delle tecnologie dell'informazione in tutte le società ed economie del pianeta rappresenta un fattore di rischio anche per la stabilità politica e istituzionale a tutti i livelli, dal locale al globale. L'estrema facilità di diffondere informazioni gratuitamente attraverso la rete e la crescente efficacia in termini di creazione di consenso che le informazioni così diffuse hanno sviluppato, stanno dimostrando le loro enormi potenzialità sia in positivo - l'impatto sulla libertà di informazione, di espressione e di partecipazione alla vita politica - sia in negativo - il possibile uso deviante del mezzo per diffondere notizie false, analisi fuorvianti dei fatti e per creare condizioni di elevata pericolosità per la tenuta delle stesse istituzioni.

Il pericolo connesso all'uso deviato delle potenzialità della rete si lega ai timori per le possibili derive politiche foriere di violenza collegate alla crescente frustrazione di gruppi sociali impoveriti e/o privati di orizzonti di miglioramento della propria condizione.

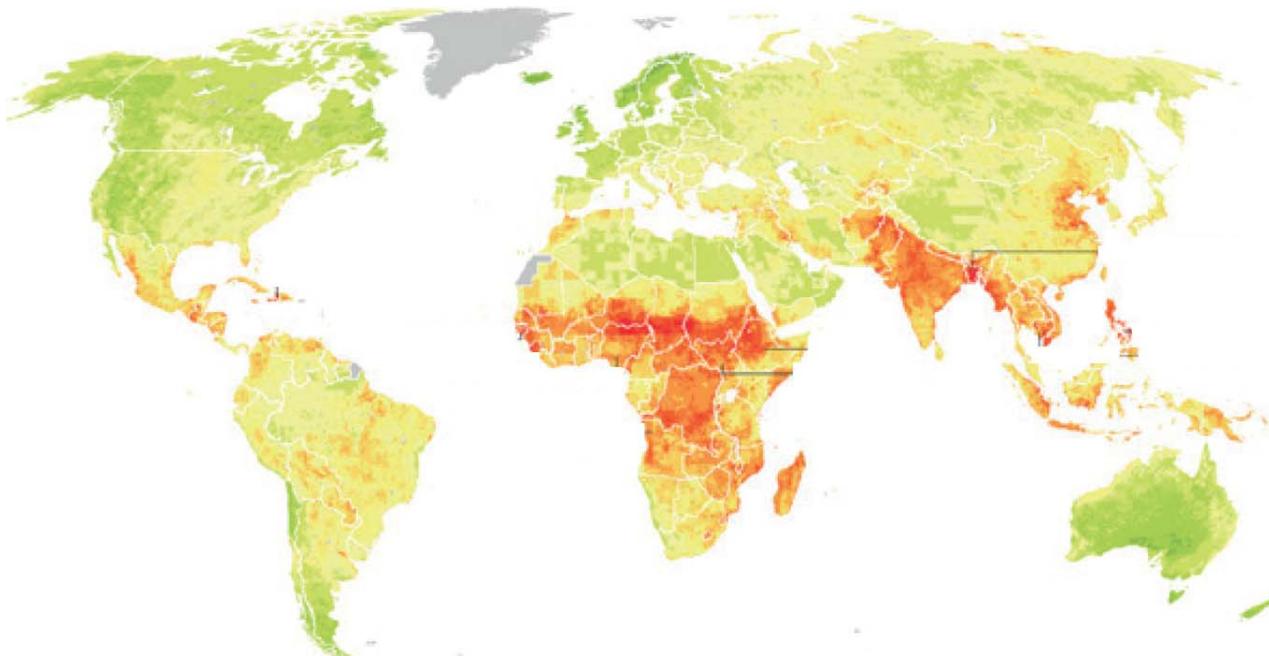
In uno scenario di conferma delle tendenze negative, i due fattori di rischio si possono facilmente saldare in una prospettiva di crescente sfiducia nella capacità delle istituzioni politiche di fornire risposte alla crisi e degli organi dell'informazione tradizionale di qualificarsi come selezionatori credibili dei flussi di dati. La mancanza di strumenti alternativi per filtrare informazioni provenienti dal web lascerebbe in questo scenario campo libero all'affermarsi di nuovi soggetti in grado di esercitare la leadership dell'informazione, orientando così le scelte politiche anche in senso contrario alla democrazia come la conosciamo.

I RISCHI AMBIENTALI E DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI SEMPRE PIÙ INSOSTENIBILI

Il problema ambientale si intreccia e aggrava quelli economici, sociali e politici, rischiando di produrre emergenze umanitarie e conflitti ingestibili.

Nell'ottobre 2013 la Maplecroft ha pubblicato il rapporto annuale *The Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014*.

Fig. 4 - L'indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici 2014



Fonte: Maplecroft (2013).

Si tratta di un'analisi che applica un indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici (Climate Change Vulnerability Index, CCVI) a 189 paesi, guardando contemporaneamente a tre fattori: l'esposizione all'impatto fisico di più frequenti eventi climatici estremi come uragani, inondazioni, siccità, innalzamento del livello delle acque, variazioni delle temperature medie; il livello di vulnerabilità della popolazione in termini di salute, istruzione, dipendenza agricola, livello di infrastrutturazione; la capacità di adattamento alle condizioni ambientali avverse, attraverso gli investimenti in ricerca e sviluppo, la qualità del governo e dell'amministrazione pubblica. Il 31% del PIL realizzato dai paesi mappati è esposto a rischi elevati o molto elevati di natura ambientale e climatica.

Le situazioni peggiori, dove questo tipo di rischi è particolarmente elevato, si riscontrano in dieci paesi: Bangladesh, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Haiti, Sudan meridionale, Nigeria, Repubblica democratica del Congo, Cambogia, Filippine ed Etiopia.

A livello regionale, l'Africa occidentale e quella centrale sono particolarmente esposte ai rischi ambientali; e soprattutto, vedono peggiorare la propria esposizione e vulnerabilità di anno in anno. Un paese come la Nigeria, ricco di risorse del sottosuolo ma sottoposto a un regime autoritario, con forti disuguaglianze interne e disoccupazione di massa, è anche esposto a condizioni ambientali avverse, erosione

dei suoli e inondazioni, e non riesce a predisporre sistemi di adattamento che tutelino la maggioranza della popolazione e il territorio dall'impatto dei cambiamenti in corso.

LA MALEDIZIONE DELL'AUTORITARISMO, LA VIOLENZA, RIVOLTE E GUERRE

L'*Economist Intelligence Unit* analizza annualmente il rischio di gravi tensioni sociali in 150 paesi. Per il 2014, l'analisi prevede che ci saranno 65 paesi (il 43% del totale dei paesi considerati) con rischio elevato o molto elevato di sommosse e agitazioni sociali. Solo in 31 paesi il rischio è considerato basso o molto basso.

Guardando la mappa riportata più sotto, risulta che alcune aree di prossimità all'Italia - Nord Africa (Egitto e Libia), Medio Oriente (Libano e Siria), Europa Meridionale (Grecia) e Balcani (Bosnia) - sono a rischio molto elevato.

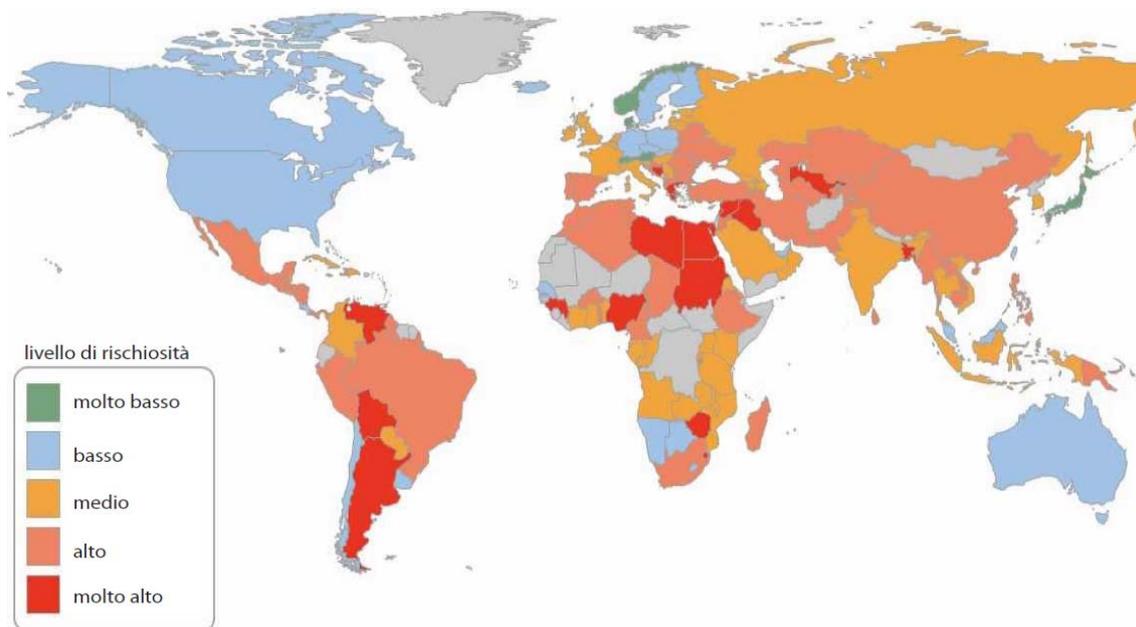
Le disuguaglianze economiche, e recentemente lo scontento popolare nei confronti delle classi politiche che governano i paesi, sono la molla che innesca la rabbia e il risentimento popolare in condizioni di difficoltà economiche, indipendentemente dal livello di reddito pro capite di un paese.

Nel 2013, infatti, Ucraina, Bulgaria, Brasile, Argentina, Messico, Tunisia, Egitto, Singapore e Turchia sono stati attraversati da ondate di protesta sociale.

La carenza di servizi e di tutele di base (iscrivibili al welfare state), combinata a un sistema poco democratico di governo degli affari pubblici e talvolta a una lunga storia di tensioni e scontri civili alle spalle, può produrre effetti drammatici.

A ciò si aggiungono i focolai di conflitti armati che, purtroppo, continuano a segnare il destino dell'umanità. Nel dicembre 2013 il *Center for Preventive Action* (CPA) del *Council on Foreign Relations* (CFR) ha intervistato oltre 1.200 esperti per raccogliere indicazioni su un elenco di 30 conflitti che potrebbero esplodere o aumentare di intensità nel 2014, colpendo direttamente gli interessi statunitensi.

Fig. 5 - I rischi di rivolte sociali nel 2014



Fonte: EIU (2013).

In cima alla lista si trova la situazione della Siria, con due milioni di rifugiati già espatriati nei paesi vicini; al riguardo le Nazioni Unite hanno stimato che la Giordania avrà bisogno di 5,3 miliardi di dollari entro il 2014 per fronteggiare la crisi umanitaria.

L'Afghanistan resta tra le situazioni più critiche, con una transizione politica e di sicurezza ancora incerta, il ritiro delle forze della coalizione entro il 2014 e le elezioni presidenziali previste per la primavera di quest'anno, che potrebbero far aumentare i livelli di violenza e l'instabilità interna. Molto critiche rimangono poi situazioni come quella della Corea del Nord, in cui la questione dei test nucleari si lega all'instabilità politica interna, come dimostrato dall'esecuzione di Jang Song-thaek, uomo forte del regime e zio del *leader* Kim Jong-un.

Allo stesso modo, restano molto delicate le situazioni dei 51 regimi classificati come autoritari (il 30,5% del totale dei 167 paesi presi in considerazione) dall'EIU nel suo rapporto *Democracy index* pubblicato nel 2013. Si tratta di un indice sintetico che raggruppa quattro dimensioni chiave: l'evoluzione del processo elettorale e del pluralismo, del funzionamento del governo, della partecipazione politica, della cultura politica e delle libertà civili. In particolare, ben 18 paesi hanno un punteggio bassissimo (l'indice con un punteggio inferiore a 2,5 su un massimo di 10): Afghanistan, Eritrea, Sudan, Myanmar, Laos, Repubblica Centrafricana, Iran, Repubblica Democratica del Congo, Guinea Equatoriale, Uzbekistan, Turkmenistan, Arabia Saudita, Siria, Ciad, Guinea-Bissau e, per ultima, la Corea del Nord.

Si tratta, in molti casi, di regimi autoritari caratterizzati da abusi e violazioni dei diritti umani, assenza delle libertà fondamentali, corruzione dilagante e nepotismo, controllo delle ricchezze (in certi casi si tratta quasi esclusivamente di pregiate risorse naturali del sottosuolo) da parte di élite ristrette, scarsa qualità di servizi pubblici, maggioranza della popolazione costituita da giovani che, in presenza della crisi economica, possono essere spinti a soluzioni estreme.

Istituto Affari Internazionali (IAI)*

* *A cura di Valerio Briani, con la collaborazione di Roberto Aliboni, Valerio Briani, Fabio Caffio, Silvia Colombo, Alessandro Marrone, Azzurra Meringolo, Nicolò Sartori ed Irene Spaziani*

INTRODUZIONE

L'assenza di minacce convenzionali al territorio italiano sembra aver generato una diffusa quanto falsa sensazione di sicurezza. L'illusione che ciò che accade fuori dai nostri confini non abbia conseguenze per l'Italia rischia di alimentare un certo disinteresse verso gli avvenimenti internazionali che si percepisce a livello di opinione pubblica e di élite politiche, salvo quando avvenimenti straordinari ci ricordano che in un mondo globale le minacce alla sicurezza sono anch'esse globali e transnazionali.

Il presente contributo intende fornire una breve panoramica analitica di alcune delle situazioni o delle questioni la cui evoluzione può avere un serio impatto sulla sicurezza e sugli interessi dell'Italia. Il documento prende in considerazione la situazione in quattro Stati, due dei quali minati da instabilità interna (**Egitto e Libia**) e due sconvolti da un conflitto già esploso o latente (**Siria ed Ucraina**). A questi, è aggiunta una discussione della possibile evoluzione dei tre temi forse più rilevanti per la sicurezza generale dell'Italia: la sicurezza degli **approvvigionamenti energetici**, la **sicurezza marittima** ed il **legame transatlantico**.

Ad ogni fattore di rischio è dedicato un paragrafo specifico, redatto da analisti esperti della materia. Ogni contributo indica in maniera succinta lo stato attuale della situazione, esprime una valutazione delle possibili conseguenze negative per l'Italia e della probabilità del concretizzarsi della minaccia, e infine suggerisce alcune possibili risposte o linee di azione da parte dell'Italia. L'analisi effettuata nei contributi è riassunta nella tabella seguente.

Legenda:

* poco probabile / impatto relativo

** possibile / impatto medio

*** molto probabile / impatto severo

Area geografica o tematica	Possibili rischi/conseguenze di un peggioramento dello <i>status quo</i>	Probabilità di realizzazione	Pericolosità
Egitto	Compromissione rapporti economici e investimenti	**	**
	Insicurezza operatori stranieri in loco	***	**
	Impraticabilità/insicurezza del canale di Suez	*	***
Libia	Indebolimento rapporti bilaterali politici/economici	**	**

Area geografica o tematica	Possibili rischi/conseguenze di un peggioramento dello <i>status quo</i>	Probabilità di realizzazione	Pericolosità
	Insicurezza approvvigionamenti energetici	***	*
	Indebolimento capacità di controllo migrazioni	***	**
Siria	Crisi umanitaria e afflusso di profughi	***	**
	Destabilizzazione della regione	***	**
	Isolamento dell'Iran e conseguenti ricadute su dossier di rilevanza globale (es. proliferazione)	*/**	**
Iraq	Avanzata dell'ISIS e progressivo controllo del territorio	***	**
Ucraina	Guerra civile e/o collasso dell'Ucraina	**/**	***
	Compromissione rapporti con la Russia	**/**	**/**
Sicurezza energetica	Interruzione forniture gas dalla Russia	**	**
Legame transatlantico	Perdita garanzia di sicurezza Usa	*	***
	Stimolo a politiche nazionali unilaterali	**	***
Sicurezza marittima	Allentamento presenza navale o eliminazione HRA	*/**	**/**
	Azioni di interdizione illegale naviglio nazionale	*/**	*/**

Nota: La rappresentazione delle valutazioni di probabilità e pericolosità con una scala da uno a tre implica necessariamente una semplificazione. Inoltre, a seconda della evoluzione imprevedibile delle situazioni, sia la pericolosità che la probabilità di un fattore sono soggette a possibili variazioni, anche di notevole ampiezza.

La valutazione di pericolosità è espressa esclusivamente in relazione alle possibili conseguenze per l'Italia.

MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

Egitto

Il 3 luglio 2013 il generale Abdel Fattah al-Sisi, ex capo del Consiglio supremo delle Forze armate che si è candidato alle elezioni presidenziali del 26 e 27 maggio, ha deposto il presidente islamista Mohammed Morsi e ha annunciato la scaletta di una nuova transizione guidata dai vertici militari. Il cambio di regime è stato imposto in seguito alla mobilitazione popolare con la quale, il 30 giugno 2013, milioni di egiziani hanno chiesto elezioni anticipate per sostituire Morsi. Dopo aver arrestato quasi tutti gli uomini al vertice della Fratellanza Musulmana (il partito di Morsi), le autorità hanno dichiarato la stessa Fratellanza un'organizzazione terroristica, costringendola nuovamente alla clandestinità.

Esclusi dalle dinamiche politiche, gli islamisti hanno iniziato a manifestare contro quello che ritengono un colpo di stato militare. L'esacerbarsi della polarizzazione politica è sfociata in scontri armati tra sostenitori di Morsi e suoi oppositori (in maggioranza giovani rivoluzionari, forze liberali e rimasugli del vecchio regime). In alcune occasioni si sono verificati scontri settari che hanno preso di mira i copti, la minoranza cristiana che rappresenta il 10% della popolazione. Molto più frequenti invece sono stati gli attacchi contro edifici e personale delle forze di sicurezza ad opera di gruppi jihadisti di militanza armata. Radicati lungo il litorale mediterraneo e nell'area interna della penisola del Sinai, il loro raggio di azione si è gradualmente esteso verso i centri urbani del Canale di Suez, il Cairo e le città del delta del Nilo.

Per contrastare questa grave ondata di instabilità, scaturita dalla crescente polarizzazione tra sostenitori del governo militare ed islamisti, **le autorità hanno fatto ricorso a pratiche repressive e autoritarie tipiche del precedente regime.** A fine marzo, 529 sostenitori di Morsi sono stati condannati a morte perché ritenuti responsabili del decesso di un poliziotto nel governatorato di Minya.

Questo clima rischia di esacerbare ulteriormente la situazione facendo precipitare il paese nella guerra civile. La crisi politica che minaccia la stabilità attuale rischia di minare quindi anche quella di lungo periodo. Tutto ciò compromette la crescita economica e le riforme di cui il paese ha urgentemente bisogno. **L'Italia è il primo paese di destinazione delle esportazioni egiziane.** Tra i paesi dell'Ue, siamo la prima nazione di origine delle importazioni. L'interscambio tra i due paesi si attesta su circa 6 miliardi di dollari. A pagarne le conseguenze sono anche le nostre imprese che operano in loco, non solo nel settore turistico ma anche in campo energetico. Quel che più preoccupa aziende come Eni è il mancato pagamento del debito (oltre sei miliardi di dollari, di cui più di un miliardo spettante a Eni), al quale si affianca la difficoltà nella produzione, vista la carenza di gas che rallenta il lavoro e impedisce il rispetto delle tempistiche imposte da contratti di esportazione.

A questo si aggiungono timori, per ora contenuti, per l'aumento dell'attività terroristica collegata anche agli ingenti flussi di armi di contrabbando provenienti dalla Striscia di Gaza, Libia e Sudan. I mercati petroliferi temono ripercussioni sulle rotte del greggio e il rallentamento del traffico nel Canale di Suez da cui transita, anche verso l'Italia, il 45% dell'export petrolifero mondiale e il 14% dei carichi di gas naturale liquefatto.

Il ritorno all'utilizzo di pratiche autoritarie mette invece in pericolo giornalisti e operatori nell'ambito della cooperazione, sempre più spesso descritti da campagne mediatiche come agenti di un complotto internazionale che mira a incrinare la stabilità del paese.

L'intensificazione dell'attività terroristica dipende non solo dalle intenzioni della Fratellanza di tornare alla lotta armata (scarse), ma anche dal ritorno in Egitto di parte dei jihadisti impegnati in conflitti fuori dal paese. Diversamente dall'ondata di attacchi terroristici che ha attraversato l'Egitto dal '92 al '98, la rivolta islamista coinvolge una regione più estesa ed è sostenuta da un più ampio spettro di attori stranieri.

Anche se le autorità stanno portando avanti una dura campagna di lotta al terrorismo, molto dipenderà dalle capacità di Ansar Beit al-Maqdis, organizzazione basata nel Sinai che ha rivendicato quasi tutti gli attentati degli ultimi mesi, di reclutare jihadisti al di fuori dei confini egiziani. Gli attacchi – per ora contenuti - hanno preso di mira soprattutto figure politiche vicine al governo *ad interim* o esponenti delle forze di sicurezza. L'esercito – che deve anche contenere il malcontento dell'apparato di sicurezza appartenente al ministero degli interni – ha mostrato di non essere sufficientemente preparato ad arginare tali operazioni.

Per quanto riguarda Suez, anche se nello scorso inverno ci sono state manifestazioni che hanno costretto alla chiusura degli uffici della Suez Canal Authority, il rischio di una chiusura del canale è basso. Sotto controllo anche le sedi di Eni che, a eccezione dell'impianto di liquefazione di Damietta, sono tutte operative.

Alta è però la probabilità che il paese non si stabilizzi politicamente e non riesca a impostare ed applicare le necessarie riforme economiche nel breve periodo. Almeno fino alle elezioni presidenziali di maggio le autorità hanno preferito soddisfare le necessità energetiche della popolazione, rispondendo solo in un secondo momento alla carenza del gas lamentato dalle imprese straniere.

Il perpetuarsi di manifestazioni islamiste, alle quali si sono aggiunti i primi sit-in di attivisti su posizioni più laiche, rischia di screditare i militari: nel lungo periodo, sembra quindi più opportuno sostenere le autorità civili. L'Italia dovrebbe quindi promuovere e sostenere iniziative che, non escludendo alcun attore dalle dinamiche politiche, siano in grado di realizzare una stabilità sostenibile nel lungo periodo. Per farlo, potrebbe chiedere il rilascio dei prigionieri politici, subordinando anche l'invio di sussidia reali progressi democratici che non sono misurabili solo attraverso il rispetto della nuova "road map", gestita esclusivamente dai militari. L'Italia dovrebbe anche spingere l'Unione europea in tale direzione. Per evitare l'esacerbarsi

delle violenze settarie, Roma dovrebbe anche fare pressione sulle autorità egiziane per evitare il ricorso a misure autoritarie, in contraddizione tra l'altro con il rispetto dei diritti umani fondamentali.

Sarebbe comunque prudente rafforzare le misure di sicurezza delle sedi e del personale delle nostre aziende in loco, soprattutto nelle zone più sensibili.

Per tutelare giornalisti e operatori nell'ambito della Cooperazione, il nostro personale diplomatico potrebbe intensificare i rapporti in loco e assicurarsi che gli operatori della comunicazione abbiano ottenuto il visto necessario.

(A. Me.)

Libia: una frammentazione duratura

A differenza di quanto accade in Egitto e in Tunisia, dove nel quadro delle rispettive rivoluzioni sono emerse forze con visione e capacità nazionali (i Fratelli Mussulmani e i militari in Egitto, le dirigenze di Ennahda e Nida Tunes in Tunisia), la rivoluzione del 17 febbraio 2011 in Libia ha lasciato dietro di sé una situazione di estrema frammentazione, nella quale prevalgono localismi e particolarismi di vario genere ed è invece assente qualsivoglia tendenza a carattere nazionale.

Inoltre, mentre la *fault line* principale nei primi due paesi divide forze di ispirazione religiosa e secolare, in Libia questa divisione è del tutto secondaria. Quella fondamentale separa invece un insieme di forze eterogenee che, per ragioni diverse, cercano un cambiamento radicale da un insieme altrettanto eterogeneo di forze moderate e conservatrici. I protagonisti della frammentata scena politica libica - le città, le tribù, le milizie, le grandi famiglie, gli islamisti, e le regioni - sono poi divisi al loro interno fra rivoluzionari radicali e moderati, senza che né i primi né i secondi abbiano una proiezione nazionale unificante. Al fondo, si adombra un esteso conflitto sociale fra ceti emergenti e ceti tradizionali, privo però di coscienza e ancor più di organizzazione politica.

Senza andare nei numerosi e intricati dettagli di questa evoluzione, è facile rendersi conto che **nessuna forza interna è in grado di risolvere lo stallo esistente con la forza**, né esistono motivi strategici perché intervenga a farlo una forza esterna. Non è però prevedibile una guerra civile. I particolarismi libici continueranno perciò, nell'impotenza dei poteri centrali, a logorarsi fra loro per un tempo assai lungo, ponendo ai partner della Libia un problema di stabilità che essi saranno costretti a gestire senza poterlo risolvere. In tal senso sembra potersi inquadrare anche l'irruzione sul teatro libico alla metà di maggio del generale in pensione Khalifa Haftar, a capo di ingenti forze di terra e d'aviazione, e fortemente orientato contro le fazioni islamiste.

Questa instabilità duratura comporta inconvenienti per molti paesi, in particolare **l'Italia:**

1 - La Libia è per l'Italia un partner economico molto importante per via (a) dei massicci investimenti della compagnia petrolifera nazionale ENI e degli approvvigionamenti di petrolio di qualità (a basso tenore di zolfo) e gas naturale; (b) degli investimenti finanziari potenziali del governo libico, accanto a quelli già esistenti; (c) della commissione di grandi lavori; (d) delle esportazioni commerciali; (e) in genere dei rapporti di affari delle imprese italiane di ogni dimensione.

Il Trattato di Amicizia, partenariato e cooperazione del 2008 aveva consolidato il carattere di fatto privilegiato delle relazioni italo-libiche assicurando un ampliamento della loro prospettiva.

Caduto il regime di Gheddafi, il Governo italiano si è posto come priorità il recupero di tale livello di privilegio, con un non trascurabile successo grazie ai contatti del passato e agli ottimi rapporti stabiliti col governo Zeidan. Tuttavia, il livello di perdurante instabilità che abbiamo appena sottolineato potrebbe rendere questo obiettivo troppo ambizioso e quindi rischioso. Inoltre, la politica italiana appare troppo legata al campo conservatore – come quella dell'insieme dell'Occidente - e corre quindi il rischio di trovare prima o poi seri limiti e incorrere in danni o costi considerevoli.

Occorre infine valutare che l'instabilità e la debolezza del governo libico a farvi fronte sono causa di gravi perdite erariali e di spinte recessive nell'economia (che molto si basa sull'erario). Se ciò dovesse continuare, potrebbe sostanzialmente diminuire l'opportunità che la Libia tradizionalmente costituisce per l'economia italiana.

2- Gli approvvigionamenti energetici sono stati interrotti varie volte nel corso del 2013, sia nella parte orientale del paese (petrolio) sia in quella occidentale (gas) a causa del blocco dei terminali da parte di fazioni diverse. Questa situazione, difficilmente destinata a chiudersi presto, pone un problema di sicurezza energetica. Accanto ad essa si pone poi un problema di sicurezza di cittadini e beni italiani sia presso gli impianti energetici sia presso le ditte e gli operatori economici in genere. Mentre il costo di tale insicurezza è destinato a ricadere in gran parte sul settore privato nel caso di grandi imprese, il carattere anche minuto delle relazioni italiane d'affari in Libia è destinato ad impegnare le istituzioni e le risorse pubbliche.

Dal punto di vista energetico, si potrebbe arrivare a un blocco più o meno parziale delle operazioni a causa di un aumento dell'instabilità attuale e/o delle divisioni territoriali nel paese. Ciò, pur non arrecando danni drammatici e irreparabili alla sicurezza energetica del paese (e dell'Italia), costituirebbe un costo comunque elevato, specialmente se dovesse verificarsi all'improvviso.

La Libia non è un paese di emigranti ma è uno dei principali passaggi dell'emigrazione (motivata sia politicamente sia economicamente) dal Sahel e dall'Africa a sud del Sahara. Questi flussi, insieme ad altri minori, sono quelli che alimentano l'immigrazione irregolare e di quanti cercano rifugio politico arrivando nel sud d'Italia. Il Trattato del 2008 aveva posto le premesse per una solida esternalizzazione delle politiche italiane di contenimento e limitazione delle immigrazioni da sud. La rivoluzione e gli eventi successivi, mettendo capo a un governo centrale debole come quello che siede attualmente a Tripoli, ha messo in

questione non tanto la buona volontà del governo libico a collaborare quanto la sua capacità.

Il Governo italiano, parallelamente ad altri governi europei e agli Usa, ha iniziato programmi di rafforzamento delle forze di sicurezza della Libia per il controllo delle frontiere meridionali e marittime. Tuttavia, la perdurante instabilità del paese, riflessa nella debolezza del governo, è destinata a diminuire l'efficacia, se non frustrare, gli sforzi di un'efficace esternalizzazione da parte del governo italiano con costi la cui entità è difficile prevedere.

Dato questo scenario, le forze politiche e le istituzioni italiane potrebbero riflettere **sulle seguenti possibili azioni:**

- affiancare le azioni di rafforzamento del governo libico, specialmente nel settore della sicurezza (partecipazione alla costituzione di una **“General Purpose Force”** militare e di sicurezza; cessione di materiale per il controllo delle frontiere, etc.) con azioni bilaterali e di appoggio a quelle internazionali – a cominciare dall'**UNSMIL**, United Nations Support Mission in Libya – per il dialogo politico fra le forze politiche in campo;

- **discriminare l'applicazione dei meccanismi del Trattato del 2008** riconsiderandone la convenienza, come per esempio l'opportunità di finanziare la costruzione dell'autostrada litoranea (un primo cantiere in Cirenaica è attualmente aperto) che pesa sulla spesa dello Stato italiano in un quadro politico profondamente cambiato che probabilmente non motiva più tale finanziamento;

- **ilcentivare un accurato “contingency planning”** per i rifornimenti energetici a breve e soprattutto un accresciuto sforzo nel medio termine per accrescere le potenzialità di diversificazione negli approvvigionamenti;

- **rafforzare la sicurezza delle imprese e dei cittadini** e incentivare le necessarie misure da parte delle grandi imprese in loco.

(R.A.)

Siria: una minaccia distante, ma quanto?

La Siria non ha mai rappresentato un tassello prioritario per l'Italia nello scacchiere mediorientale. Tuttavia, l'attuale situazione nel paese, dilaniato da tre anni di guerra civile, e l'assenza di una chiara prospettiva di risoluzione di tale conflitto potrebbero porre l'Italia in stato di allerta sia nel breve che nel medio-lungo periodo. Nel primo caso, si tratterebbe di far fronte alla sempre più acuta crisi umanitaria e all'esodo di profughi che già nel 2013 hanno tentato in alcune migliaia di raggiungere illegalmente l'Italia attraverso il Mediterraneo, in assenza di concrete possibilità di ottenere forme di asilo legale nel nostro paese.

La crisi umanitaria siriana ha investito soprattutto i paesi limitrofi alla Siria, in particolare Libano, Giordania, Iraq e Turchia, che si trovano esposti al forte impatto sociale, politico ed economico prodotto dal conflitto. Alla luce del fallimento del

processo negoziale di Ginevra II e di fronte al rischio di ulteriore radicalizzazione dello scontro armato, nel medio-lungo periodo la Siria potrebbe disintegrarsi con conseguenze disastrose non soltanto per gli equilibri interni di tali paesi, ma anche per tutta la regione mediorientale e di riflesso per l'Europa. **Il conflitto siriano ha già mostrato di coinvolgere tutti i principali attori della regione**, dall'Iran all'Arabia Saudita, dalla Turchia a Israele, con accuse reciproche di settarismo e di sostegno ad azioni terroristiche sullo sfondo di un conflitto che ha già prodotto più di 130.000 vittime.

Nel caso in cui queste minacce si concretizzassero, **l'Italia si troverebbe a dover far fronte a possibili danni al pari degli altri paesi europei**, ma con un fattore di rischio maggiore a causa della propria collocazione geografica. In primo luogo, **l'aumento degli sbarchi di profughi siriani** sulle coste del nostro paese potrebbe mettere a dura prova le già scarse risorse che l'Italia ha mostrato di sapere mettere in campo per gestire emergenze legate alla mobilità nel Mediterraneo. Ciò porterebbe, inoltre, al riaccutizzarsi delle polemiche all'interno di una parte dell'opinione pubblica che non condivide il modo di gestire tali crisi da parte dell'Unione Europea e che tornerebbe ad agitare le bandiere del nazionalismo e del populismo.

In secondo luogo, l'estensione del conflitto siriano all'intera regione mediorientale – cosa che di fatto sta già avvenendo in Libano e Iraq – **e la crescente contrapposizione tra l'Iran e i paesi del Golfo determinerebbero un rischio concreto per gli interessi italiani in campo energetico e economico** in paesi quali Libano, Turchia e Iraq. La crisi irreversibile dello Stato siriano potrebbe portare a una nuova escalation del terrorismo islamico nella regione, potenzialmente anche contro obiettivi occidentali, fatto che sarebbe reso ancora più pericoloso dalla presenza di una sostanziale quantità di armi chimiche tuttora negli arsenali di Damasco.

Le minacce sopra descritte e i rispettivi rischi per l'Italia presentano fattori di probabilità diversi. Da una parte, la possibilità che si verifichi un'escalation dell'emergenza umanitaria è elevata vista l'assenza di prospettive concrete circa la risoluzione del conflitto. L'esodo massiccio dalla Siria è inoltre destinato a continuare anche nel caso si pervenisse all'accordo tra il regime di Damasco e l'opposizione per la fine delle ostilità e la creazione di un governo di transizione. Uno scenario 'libico', caratterizzato dall'acuta mancanza di sicurezza e dal proliferare di gruppi armati al di là di ogni forma di controllo statale, è più che probabile nel breve-medio periodo all'indomani della conclusione dell'attuale conflitto.

Per quanto concerne la destabilizzazione regionale, essa è già in corso come dimostrato dall'aumento delle violenze settarie in Iraq che hanno portato alla morte di più di 700 persone a gennaio 2014 secondo le Nazioni Unite, o dall'emergere di una fazione del gruppo jihadista *Jabhat al-Nusra* in Libano.

Ancor più clamorosa appare dall'inizio di giugno l'azione militare del gruppo qaidista (ma "dissidente") dell'**ISIS** (Stato islamico dell'Iraq e dell'Oriente), che ha ingaggiato combattimenti su vasta scala contro le forze governative irachene, sottraendo loro grandi fasce di territorio e minacciando in prospettiva la capitale **Baghdad**.

Infine, va segnalata l'importante presenza dell'Iran nell'equazione siriana e l'impatto che l'andamento di questo conflitto potrebbe avere sul negoziato tra Teheran e i P5+1, ossia i paesi membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite più la Germania, sul dossier nucleare. L'Italia si è infatti spesa diplomaticamente al fine di favorire l'inclusione dell'Iran nel processo negoziale sulla Siria, cosa che di fatto non si è materializzata. Le possibilità che il nostro paese riesca a invertire questa tendenza restano per il momento alquanto limitate vista l'opposizione di paesi quali Stati Uniti, Israele e Arabia Saudita, con il rischio che l'Iran possa sentirsi ulteriormente isolato e quindi pronto a giocare il ruolo di destabilizzatore nel contesto regionale.

Al fine di neutralizzare le minacce derivanti dalla estensione del conflitto siriano, minacce per lo più indirette per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese dovrebbe rafforzare la propria azione politico-diplomatica volta a risolvere il conflitto in Siria. Sebbene con possibilità di pressione e di influenza limitate, l'Italia dovrebbe avviare azioni di diplomazia indiretta, coinvolgendo anche attori non istituzionali come personalità influenti del mondo culturale ed accademico od ONG, al fine di favorire occasioni di *confidence building* nei confronti degli attori regionali coinvolti nella crisi, l'Iran *in primis*, oltre a tenere alta l'attenzione dell'Europa sulla questione delle armi chimiche siriane e del loro smantellamento. Per quanto riguarda l'emergenza umanitaria e l'afflusso di profughi, l'Italia dovrebbe seriamente rivedere le proprie politiche migratorie per permettere l'accoglimento di alcuni profughi siriani in maniera legale. Soltanto in questo modo, e attraverso una revisione radicale del funzionamento dei centri di accoglienza, l'Italia potrà anche far fronte alle accuse di violazione dei diritti umani formulate da alcune organizzazioni della società civile sia nazionali che internazionali.

(S.C.)

L'EUROPA E LA SUA PROIEZIONE INTERNAZIONALE

Ucraina: caos ai confini dell'Europa

La fluidità della situazione in Ucraina, al momento in cui si scrive, rende assai difficile fare previsioni sulla possibile evoluzione degli eventi. Mentre l'annessione informale della Crimea alla Russia sembra un fatto compiuto forse irreversibile, gli sviluppi in Ucraina orientale sono ancora impossibili da prevedere e potrebbero modificare radicalmente la situazione. In ogni caso, è certo che **la crisi attualmente in pieno svolgimento obbligherà Italia e Unione europea a confrontarsi con una vasta gamma di problematiche**: ad esempio, il debole governo di Kiev avrà in ogni caso bisogno di un forte sostegno economico e non sarà certo Mosca a fornirglielo. L'Ue dovrà inoltre riflettere su questioni solo tangenzialmente legate agli eventi in Ucraina, come la mancanza di una visione strategica europea comune che dovrebbe comportare un immediato ripensamento della politica europea di vicinato e della politica estera dell'Unione in generale, sia dal punto di vista procedurale che operativo. Tra tutte le questioni sul tavolo, due si caratterizzano chiaramente come vere e proprie minacce contro la sicurezza dell'Italia: il pieno scatenarsi di una guerra civile fra Kiev e le regioni orientali del paese, e un grave, ulteriore deterioramento dei rapporti dell'Europa con la Russia.

Una ulteriore accelerazione di quella che viene ormai definita la “guerra civile al rallentatore” ucraina sarebbe una catastrofe geopolitica ai confini dell'Europa. Le conseguenze dei conflitti non sono mai limitate dai confini entro i quali avvengono i combattimenti, ma tendono a trascinare nella regione generando pericolose ondate di instabilità – e ciò avviene specialmente nel caso di una guerra civile. Una guerra civile tra Kiev e le autonomie dell'est ucraino genererebbe ondate di migliaia di profughi verso i paesi vicini, bisognosi di accoglienza e di ogni genere di sostegno, per un periodo di tempo indefinito. Le parti in conflitto si troverebbero a dover sostenere costi onerosi per il mantenimento delle proprie forze e tenderebbero a finanziarsi con traffici illegali di armi, droga, esseri umani, facendo dell'area un “buco nero” della legge che non mancherebbe di avere i propri effetti nell'intera Europa orientale.

Le conseguenze per l'Italia, che non fa parte dell'immediato vicinato ucraino, sarebbero indirette ma certamente significative, in quanto un eventuale escalation in Ucraina avrebbe inevitabilmente un effetto destabilizzante per tutti i paesi dell'est dell'Unione europea che non mancherebbe di ripercuotersi anche in Italia, ad esempio rallentando ulteriormente l'uscita dalla crisi economica o fornendo una opportunità di guadagno per la criminalità organizzata. E' impossibile dire quanto questo scenario sia probabile. Situazioni caotiche come quella ucraina hanno la tendenza a entrare in una spirale fuori controllo una volta raggiunto un punto di non ritorno che, nel caso ucraino, se non è già stato raggiunto è certamente poco lontano.

La minaccia di una guerra civile è strettamente legata a quella di una rottura definitiva tra la Russia e l'occidente. I rapporti tra Mosca e i paesi Nato e Ue hanno subito un costante peggioramento negli ultimi anni per una serie di questioni, non ultima quella dell'allargamento delle organizzazioni occidentali verso est: tuttavia, **la cooperazione con la Russia è essenziale per una gestione efficace di molte questioni di rilevanza globale, quale la non-proliferazione nucleare.** Una ulteriore divaricazione comporterebbe perciò un forte rischio di arretramento in diversi dossier cruciali per la sicurezza italiana.

Da parte italiana, inoltre, esiste la necessità di garantire importanti relazioni economiche e commerciali con Mosca, con cui l'Italia vanta un interscambio commerciale che sfiora i 31 miliardi di euro annui e una forte presenza in vari settori tra i quali quello meccanico, degli elettrodomestici, dell'agroalimentare, bancario e dell'energia (su quest'ultimo tema vedi apposito paragrafo). Mosca e gli occidentali hanno finora giocato la propria partita in Ucraina su fronti opposti, accusandosi a vicenda - con qualche ragione da entrambe le parti - di voler orientare il paese a proprio esclusivo vantaggio. Le relazioni sono quindi già pesantemente incrinata, e l'esplosione della guerra civile ne determinerebbe la definitiva rottura costringendo le due parti a schierarsi rispettivamente con Kiev e con i ribelli. Anche in questo caso, pertanto, la minaccia è già in via di realizzazione ma non sembra aver ancora raggiunto il punto di non ritorno.

L'aggravio della crisi interna all'Ucraina potrebbe però giocare a favore di un riavvicinamento tra occidente e Russia: entrambe le parti, infatti, hanno tutto da perdere in caso di aperta guerra civile e conseguente rottura dei rapporti reciproci. Il recente - e fallito - tentativo di Putin di disinnescare i referendum per la secessione in Ucraina dell'est suggerirebbe infatti che Mosca, pur pronta a destabilizzare l'Ucraina per raggiungere i propri obiettivi geopolitici, non vuole assistere ad uno scenario "siriano" ai propri confini. Paradossalmente, quindi, il concretizzarsi di una minaccia (guerra civile) potrebbe anche giocare a favore della neutralizzazione della seconda (rottura con Mosca), a patto che la diplomazia delle due parti sia in grado di cambiare radicalmente registro e focalizzarsi sull'obiettivo comune di spegnere l'incendio ucraino.

L'Italia dovrebbe quindi cercare di orientare la diplomazia europea verso la ricerca di un dialogo costruttivo con la Russia (un ulteriore inasprimento delle sanzioni, in questo senso, non pare d'aiuto) per fare in modo che entrambe le parti smettano di soffiare sul fuoco e assumano invece un ruolo moderatore nei confronti delle componenti ucraine da essi rispettivamente spalleggiate in modo più o meno ufficiale. Ciò comporterebbe in primo luogo la definizione concordata di un assetto futuro dell'Ucraina accettabile per entrambi, che non può che essere quello di una Ucraina neutrale, integra e indipendente. A prescindere da come evolverà la situazione, sarebbe comunque auspicabile che la crisi ucraina avesse almeno il risultato di convincere finalmente gli Stati europei che è giunto il momento di fare dell'Unione un attore più rilevante e proattivo in campo internazionale.

(V.B.)

Sicurezza energetica: l'impatto della crisi ucraina

Nel novembre 2013 sono iniziate in Ucraina le prime proteste spontanee contro la decisione del governo guidato da Victor Yanukovich di sospendere (i negoziati sul) l'accordo di associazione con l'Unione europea. La situazione, che rimane tutt'ora fluida, è degenerata portando alla fuga del Presidente da Kiev e dall'ingresso delle forze armate russe in Crimea (vedi contributo precedente). **L'acuirsi delle tensioni tra Mosca e Kiev potrebbe avere serie ripercussioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas in Europa.** Mosca, infatti, potrebbe decidere di usare deliberatamente l'arma energetica, sia sospendendo direttamente le forniture di gas all'Ucraina o usando in modo indiretto i debiti del governo ucraino sui pagamenti energetici come leva per minare la stabilità socio-economica del nuovo regime.

Di fronte ad una sospensione delle forniture, Kiev – che dipende per oltre il 50% dei propri consumi dalle forniture di Gazprom - potrebbe tentare di sottrarre parte dei volumi di gas destinati all'Europa, per utilizzarli sul mercato interno. Tale iniziativa avrebbe come effetto immediato la riduzione dei flussi verso l'Europa, ma potrebbe avere come seconda conseguenza la decisione del Cremlino di ridurre anche le esportazioni destinate ai mercati europei, come accaduto durante la crisi energetica del 2009.

Nel caso in cui le forniture dalla Russia dovessero ridursi considerevolmente, l'impatto negativo sulla sicurezza energetica dei paesi europei potrebbe rivelarsi significativo. Attraverso il territorio ucraino, infatti, transita circa il 60% delle esportazioni di gas russo verso l'UE, pari al 20% dei consumi totali europei. Proprio nel 2013, anche a causa dell'apertura di Gazprom alla rinegoziazione dei contratti, le forniture russe verso l'Europa hanno toccato il picco di 135 miliardi di metri cubi, facendo registrare una crescita del 16% rispetto all'anno precedente.

L'Italia, insieme alla Germania, è tra i grandi consumatori di gas russo, che contribuisce a soddisfare il 43% dei consumi italiani ed è un elemento fondamentale per la capacità di generazione di energia elettrica nazionale.

Attualmente, fortunatamente, il mercato europeo del gas è caratterizzato da un eccesso di domanda, risultato del crollo dei consumi (in Italia -13% rispetto a gennaio 2013) determinato dalla crisi economica e dalle condizioni climatiche particolarmente miti. Questa situazione permetterebbe di attutire - almeno parzialmente – un'eventuale ritorsione da parte di Gazprom, sebbene le situazioni d'instabilità politica in Algeria e soprattutto in Libia impongano di mantenere sempre alti i livelli di guardia.

Alla metà di giugno Mosca, in assenza di un accordo con l'Ucraina, ha deciso di chiudere i rubinetti del gas verso l'Ucraina, come già avvenuto in passato durante le crisi energetiche del 2006 e del 2009. Il livello di tensione raggiunto dallo scontro mostra la determinazione del Cremlino ad adottare misure estreme per difendere i propri interessi nazionali nella regione. Molto, probabilmente, dipenderà anche dalle iniziative europee per far fronte alla crisi, e dalle reazioni dei paesi membri di fronte alla crescente ingerenza russa nella vita politica ucraina. Il rischio che lo

scontro tra Russia e Unione europea (magari con il supporto di Washington) si inasprisca è elevato, e questo potrebbe provocare ritorsioni energetiche dirette verso l'Europa.

Non vanno tuttavia sottovalutati due fattori che hanno per decenni caratterizzato le relazioni energetiche russo-europee. Il primo è il ruolo chiave delle rendite energetiche per il budget federale russo, al quale contribuiscono per circo il 60%. Il secondo è che le forniture di gas verso l'Europa rappresentano una fetta considerevole di queste rendite, essendo i mercati europei – insieme alla Turchia e la stessa Ucraina – la principale (e certamente più redditizia) destinazione dei volumi esportati da Gazprom. Pertanto, prima di ricorrere in modo massiccio all'utilizzo dell'arma energetica, in particolare verso partner chiave come la Germania e l'Italia, le relazioni tra Russia ed Unione europea dovranno realmente giungere ad un punto di non ritorno difficile da prospettare.

Le azioni politico-diplomatiche da intraprendere a livello europeo per far fronte alla crisi possono essere principalmente di due tipi. Da un lato, certamente, tentare di negoziare una soluzione di compromesso sull'Ucraina che tenga in considerazione gli interessi nazionali e di sicurezza russi, in particolare in Crimea e nella parte orientale del paese.

La neutralizzazione dell'Ucraina, accompagnata da garanzie nei confronti del Cremlino sull'esclusione di Kiev da processi di integrazione europea e soprattutto transatlantica, potrebbe rappresentare un primo passo per evitare i rischi di scontro frontale e di gravi ritorsioni dal punto di vista energetico.

Dall'altro, il rafforzamento della cooperazione con gli altri paesi fornitori. Nel **2013**, ad esempio, per divergenze con la compagnia algerina Sonatrach sul prezzo del gas, l'Italia ha ridotto significativamente le proprie importazioni dall'Algeria (-40%). Al contempo, lavorando al fianco del governo libico per tentare di rafforzare le condizioni di sicurezza nel paese, si potrebbero stabilizzare le forniture attraverso il gasdotto Greenstream, anch'esse soggette a forti riduzioni (-12%) durante il 2013. Considerando l'avvicinarsi della bella stagione, e la fisiologica riduzione dei consumi di gas, queste misure potrebbero risultare sufficienti ad attutire l'impatto di breve periodo di eventuali sospensioni delle forniture russe.

Resta tuttavia la questione strategica di lungo periodo, che può essere affrontata solamente attraverso la stabilizzazione delle relazioni con Mosca, accompagnata da ulteriori sforzi di diversificazione delle fonti di approvvigionamento (principalmente via LNG).

(N.S.)

Legame transatlantico: un filo sottile?

Il declino o l'irrelevanza della NATO sono stati predetti molte volte durante i suoi 65 anni di storia, e non si sono mai avverati. Ciò non è tuttavia un motivo sufficiente per escludere il rischio che l'Alleanza sia destinata a indebolirsi, quasi fino alla rottura del legame transatlantico che ha finora garantito la sicurezza dell'Europa, e quindi dell'Italia. Il rischio è reale alla luce di almeno tre fattori principali. In primo luogo, la riduzione dei bilanci della difesa dei Paesi europei li rende non solo meno in grado di intervenire militarmente in caso di crisi, come quelle in corso in Africa e Medio Oriente, ma anche meno importanti per l'amministrazione americana: è normale che Washington si chieda sempre più spesso perché continuare a investire, militarmente e politicamente, in un'alleanza militare con partner che sono sempre meno in grado di contribuire efficacemente a operazioni congiunte.

In secondo luogo, gli Stati Uniti sono sempre meno interessati ad intervenire nelle crisi in corso nel vicinato dell'Europa, proprio in una fase in cui esse si moltiplicano, dal Sahel alla Siria all'Ucraina, indebolendo così il legame transatlantico in materia di sicurezza. In terzo luogo, il sistema internazionale appare sempre meno favorevole alla proiezione esterna dell'Occidente, con potenze regionali economicamente sempre più forti e culturalmente distanti dai valori occidentali, mentre la governance globale continua a mostrarsi debole e inefficace. Tale contesto mette a dura prova la capacità transatlantica di fare fronte comune e incidere sulle questioni di sicurezza dell'agenda internazionale.

L'Italia ha molto da perdere da una rottura del legame transatlantico in materia di sicurezza. Non essendo una grande potenza in grado da sola di intervenire per risolvere gravi crisi nel suo vicinato (con la rilevante eccezione dell'operazione in Albania nel 1997) ha contato sulla NATO per incanalare la propria azione di politica estera e di difesa in una cornice multilaterale e renderla quindi più efficace, come avvenuto in Bosnia Erzegovina, Macedonia e Kosovo negli anni Novanta.

Allo stesso tempo, la presenza di un forum di coordinamento transatlantico ha permesso all'Italia di influire in una certa misura sulla politica estera e di difesa altrui per proteggere i propri interessi nazionali, come nel 2011 quando si è riusciti a spostare il comando delle operazioni in Libia da una coalizione *ad hoc* al comando militare integrato NATO nel quale anche il rappresentante italiano ha avuto un ruolo al tavolo decisionale – ad esempio nella scelta degli obiettivi da bombardare, scelta cruciale vista la presenza di impianti ENI in Libia.

L'indebolimento o il venire meno di questa cornice multilaterale, stante l'assenza di un sostituto europeo, si risolve in una situazione di "libera tutti" per cui altri Paesi europei intervengono unilateralmente, come nelle prime fasi delle operazioni in Libia nel 2011 o in Mali, senza coordinamento con l'Italia – e quindi senza tenere in considerazione gli interessi nazionali italiani, che potrebbero venire danneggiati dalla stessa azione degli alleati europei.

La probabilità che il rischio si realizzi è media. Da un lato infatti i suddetti fattori ne fanno un rischio reale, non remoto. Dall'altro lato vi sono almeno due elementi che non lo rendono un rischio altamente probabile. Il primo è la comunanza di valori ed interessi tra gli alleati sulle due sponde dell'Atlantico: come dimostrato dalle votazioni in sede ONU e dalla composizione delle principali missioni internazionali guidate dagli Stati Uniti negli ultimi 25 anni, è molto difficile per Washington trovare in altre regioni del mondo alleati migliori degli europei.

Il secondo elemento è il carattere non-permanente dell'attuale tendenza americana al non intervento nelle crisi nel vicinato dell'Europa: la "fatica" dovuta agli interventi massicci in Iraq e Afghanistan può essere "smaltita" nel corso di pochi anni, stante gli investimenti statunitensi nella difesa, e gli interessi globali degli Stati Uniti comunque costituiscono un vincolo forte a non abbandonare a loro stesse regioni come il Medio Oriente.

Date le cause profonde del rischio, l'azione italiana per prevenirlo non può che essere di medio-lungo periodo. In primo luogo, si tratta di favorire la crescita economica in Italia, riequilibrando i conti pubblici senza continuare con i tagli che hanno ridotto negli ultimi anni il bilancio della difesa. Senza uscire dal tunnel recessione-austerità, ci saranno sempre poche risorse e poca volontà di dedicarsi alla politica estera e di difesa. Allo stesso tempo, le risorse destinate alla difesa vanno concentrate nel mantenimento delle capacità operative, tagliando gli uffici non essenziali. Venendo al piano strettamente esterno, tre azioni sembrano necessarie e possibili.

La prima è volta a migliorare la capacità europea di intervenire militarmente in caso di crisi, capacità da utilizzare quando necessario con o senza gli Stati Uniti, attraverso una maggiore cooperazione, specializzazione ed in prospettiva integrazione degli strumenti militari nazionali. Questa azione necessita, sul piano politico-diplomatico, una riflessione ed un accordo all'interno dell'Ue su quali siano le priorità europee ed il *modus operandi* in caso di crisi, perché senza un accordo politico strategico nessun meccanismo di cooperazione militare da solo è sufficiente.

Essere maggiormente in grado di contribuire alla sicurezza collettiva, a livello sia politico che militare, è il miglior – se non l'unico – modo per gli europei non solo di proteggere i propri interessi vitali, ma anche di essere un alleato importante degli Stati Uniti in fatto di politica estera e di difesa e quindi di poterne condividere, e in una certa misura influenzare, strategie e risultati. In ciò consiste il mantenimento di un legame transatlantico di sicurezza che continui a giovare agli interessi nazionali dell'Italia.

(A.M., I.S.)

RISCHI GLOBALI

Sicurezza marittima: la pirateria e le pretese degli Stati costieri

La pirateria somala si avvia ad essere debellata. Nel corso del 2013 gli attacchi nell'area del Corno d'Africa si sono drasticamente ridotti del 95 % sino a raggiungere, secondo l'*International Maritime Bureau* (IMB) l'esigua cifra di 15, con soli 50 ostaggi ancora in mano ai pirati. Con la recente Risoluzione 2125 (2013) il Consiglio di sicurezza dell'Onu (Cds) ha tuttavia rinnovato di un altro anno, per tutto il 2014, l'autorizzazione ad effettuare operazioni antipirateria: finché perdureranno le lacune della Somalia nella sorveglianza dei propri mari adiacenti non sarà perciò possibile abbassare la guardia.

Ulteriore problema sta nell'insistenza con cui India ed Egitto richiedono, nei fori internazionali, che dalla *High Risk Area (HRA)* siano eliminati sia il Mar Rosso sia la fascia di 200 mg. adiacente l'India. La HRA è una zona di acque internazionali in cui è raccomandata l'adozione di misure antipirateria che, attualmente, va da Suez alle Seychelles e dal Corno d'Africa alle coste dell'India.

In sostanza, oltre ai rischi di una diminuita presenza navale, se ne prospettano ora altri concernenti il possibile arretramento della HRA. Questo è funzionale alle pretese di India ed Egitto di riservare a sé l'attività antipirateria vietando *de facto* quella dei Paesi terzi in zone di acque internazionali come la ZEE (la Zona economica esclusiva in cui uno Stato costiero ha diritti sovrani per la gestione delle risorse naturali, e giurisdizione in materia di installazione fisse, ricerca e protezione dell'ambiente). Peraltro anche la Zona Contigua di 24 mg.(che ricade in parte nella ZEE) è pretesa da India, Yemen, Arabia Saudita, ed Egitto come area in cui, oltre a prevenzione e repressione contrabbando e immigrazione clandestina, sarebbe possibile la tutela della sicurezza nazionale.

Se si considera la zona del Golfo di Guinea deve invece rilevarsi che esiste sì una HRA definita in sede internazionale, ma che essa non presenta la stessa valenza – ai fini dell'adozione di misure coercitive e di auto-protezione - di quella al largo della Somalia.

Sono ben noti gli interessi italiani connessi alla necessità di avvalersi del libero transito nelle vie di comunicazione marittime per i traffici commerciali e gli approvvigionamenti energetici del nostro Paese, la cui economia dipende quasi totalmente dal trasporto marittimo. Indici ne sono sia il tonnellaggio globale della flotta mercantile di bandiera (circa 20 ml. di tonnellate ai primi posti delle statistiche mondiali) sia il numero di transiti annuali dal Golfo di Aden di navi riconducibili a interessi italiani (circa 2.000 l'anno). La flotta mercantile italiana è perciò esposta a rischi rilevanti in relazione alla sua consistenza ed al suo apporto all'economia del Paese. Non a caso il naviglio di bandiera ha subito quattro sequestri nel periodo 2009-2011. Questo ha

indotto il Parlamento italiano ad approvare la L. 230/2011 con cui è stato autorizzato l'imbarco sui mercantili di bandiera, nella HRA somala, di **Nuclei militari di protezione** (NMP) o "Guardie giurate".

Le probabilità di ulteriori attacchi a navi italiane nella HRA somala potrebbero raggiungere nuovamente un livello medio-alto, come negli anni passati, qualora il pattugliamento navale si riduca o si interrompa. Tali probabilità continuano invece a restare di livello medio (già 3 navi italiane depredate ma non sequestrate) nella HRA del Golfo di Guinea, stante il perdurare di attività illecite legate al crimine transnazionale.

Da non sottovalutare i rischi legati sia all'arretramento della HRA in vicinanza dell'India (nel Mar Rosso non sembrano esserci al momento rischi pirateria), sia ad azioni indiane di interdizione del traffico marittimo nella sua ZEE o Zona Contigua simili a quelle adottate nei casi della *Lexie* e della *Seaman Guard Ohio*. Per fronteggiare i rischi conseguenti alla futura diminuzione della presenza navale andrebbe messa in atto una strategia di cooperazione con i Paesi dell'Area impostata sulla sorveglianza navale congiunta. Quando il Consiglio di Sicurezza dell'Onu farà venir meno le sue autorizzazioni all'uso della forza, sarà inoltre necessario che le Marine interessate ricevano un mandato per continuare a svolgere attività di contrasto, sotto comando nazionale o nell'ambito di dispositivi multinazionali, in applicazione del diritto internazionale vigente. A questo fine sarebbe utile disporre di accordi regionali che disciplinino attività coercitive ed esercizio della giurisdizione da parte delle navi da guerra in antipirateria.

L'Italia risulta già essersi espressa, in sede internazionale, contro le pretese di controllo di ZEE e Zona Contigua, e di riduzione della HRA somala. Nel caso di azioni illegali di interdizione nei confronti di navi italiane con armati (militari o civili) in transito nelle ZEE o nella Zona Contigua il dispositivo in vigore prevede già che messaggi di allerta ("Ship security alert system") siano inviati dai mercantili al Comando Generale delle Capitanerie di Porto. Alla luce di quanto accaduto con l'India, è ovvio che casi del genere non possono che essere immediatamente riportati all'attenzione degli organismi della Presidenza del Consiglio dei ministri competenti sulla base del DCPM 5 maggio 2010 relativo all'"Organizzazione nazionale per la gestione di crisi".

(F.C.)

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)*

* Hanno contribuito i seguenti ricercatori residenti e associati dell'ISPI. Hanno contribuito: Axel Berkofsky (Università di Pavia), Franco Bruni, Gianpaolo Calchi Novati (Università di Pavia), Andrea Carati (Università di Milano), Alessandro Colombo (Università di Milano), Eugenio Dacrema, Giuseppe Dentice, Aldo Ferrari (Università Ca' Foscari di Venezia), Elisa Giunchi (Università di Milano), Marta Montanini, Andrea Plebani, Valeria Talbot, Stefano Torelli, Davide Tramballi, Arturo Varvelli, Matteo Villa, Antonio Villafranca, Antonio Zotti.

QUESTIONI GLOBALI

Gli Stati Uniti tra disimpegno e riposizionamento

Si moltiplicano i segnali di un **crescente disimpegno Usa dal Medio Oriente**, che negli ultimi decenni era stato il vero e proprio “centro” della politica estera americana. Tale impostazione, già evidente ai tempi del primo mandato Obama, pare essersi intensificata nel corso del 2013 e del 2014, come dimostrato dalle posizioni assunte da Washington in relazione alla crisi siriana e alla questione nucleare iraniana, ma anche dalle profonde difficoltà dei negoziati israelo-palestinesi sponsorizzati dagli Stati Uniti.

Questa evoluzione si inserisce – secondo buona parte della comunità scientifica – in **un riorientamento degli interessi** (e della capacità di proiezione) **americani verso l’Asia**, giustificato dal peso specifico sempre più rilevante che tale area riveste all’interno degli equilibri internazionali, ma anche dalla minor dipendenza Usa dagli idrocarburi mediorientali. Il periodo 2013-2014 pare, quindi, aver posto le basi per una profonda ridefinizione del sistema di alleanze di Washington: la politica di *appeasement* adottata nei confronti di Siria e Iran, infatti, non ha solo contribuito a creare un solco significativo tra la Casa Bianca e i suoi alleati storici nella regione, Israele e Arabia Saudita, ma anche a porre le basi per uno *shift* in ambito di politica estera.

Un **riposizionamento** che – fatti salvi i tradizionali legami speciali instaurati all’interno dei diversi ambiti regionali – potrebbe registrare una crescente predilezione per intese a geometria variabile aperte anche ad attori storicamente non allineati (o addirittura tradizionalmente ostili) agli interessi statunitensi. La flessibilità della postura americana potrebbe contribuire a modellare un sistema internazionale meno rigido, ma non per questo più stabile e sicuro. Le conseguenze del riposizionamento statunitense sono infatti destinate ad alterare gli attuali equilibri internazionali e – così facendo – a favorire la ridefinizione delle strategie e degli interessi dei principali attori internazionali dell’attuale sistema multipolare.

Rischio di nuovi disordini speculativi globali da eccesso di liquidità

La crisi scoppiata nel 2007-8 potrebbe tornare a manifestarsi con sintomi ed episodi non dissimili, anche se forse meno acuti, da quelli di cinque anni fa: fallimenti bancari, crolli di borsa, blocco della circolazione di liquidità e del

finanziamento del commercio internazionale, conseguenze di rinnovato, forte freno dell'economia reale mondiale.

La ragione di questo rischio sta nel fatto che le cause della crisi passata non sono state adeguatamente rimosse. L'espansione del credito e della liquidità mondiali e l'eccezionale basso livello dei tassi di interesse sono ancora con noi. In particolare, gli Usa e il Giappone perseguono politiche monetarie e finanziarie rischiose. L'indebitamento dei settori pubblici stenta a calare e anche nel settore privato di molti paesi si stenta a vedere il "*deleveraging*" delle banche, delle imprese e delle famiglie che occorrerebbe per riprendere una crescita sana e sostenibile. Il coordinamento globale delle politiche monetarie e finanziarie, dopo i tentativi del G20 del 2009-10, è quasi inesistente.

La riforma delle regolamentazioni finanziarie urta contro mille ostacoli che la rallentano. La scintilla perché riscoppi una crisi tipo 2007-8 può venire da diverse parti: dai paesi emergenti, dal debito Usa, da crisi politico-militari che creino panico, dalla scoperta di bilanci particolarmente insostenibili di alcune grandi banche. Per gestire questo rischio occorrerebbe smettere di aspettare la ripresa e ricominciare a riformare e coordinare la *governance* dell'economia e della finanza mondiali come ci si riprometteva di fare dopo il trauma della scorsa crisi.

Rischio di *exit-policy* dalla gestione convulsa della crisi finanziaria globale

Proprio pensando al rischio sopra notato, già nel 2013 si è parlato di avviare un'uscita graduale dalla persistente condizione di eccezionale espansione monetaria e creditizia, soprattutto negli Usa. Tuttavia, alle prime manifestazioni di tale intenzione, a metà anno, i mercati hanno reagito anticipando forti rialzi dei tassi, cadute dei mercati finanziari (che sono chiaramente sostenuti dall'espansione della liquidità), abbandono di investimenti più rischiosi, compresi quelli nei paesi emergenti,. Queste reazioni hanno indotto le autorità Usa a rinnegare l'intenzione di interrompere il sostegno monetario. Ma ora, di nuovo, visto il rigonfiarsi alquanto artificioso della congiuntura, soprattutto negli Usa, l'idea di avviare *exit policy* graduali sta tornando. Tali progetti potrebbero avere successo, se sostenuti da una gestione ordinata del ritorno alla normalità della liquidità e dei tassi, ma potrebbero anche fallire, con i tassi e la borsa che sfuggono di mano alle autorità e il panico che si diffonde inarrestabilmente. Il disordine finanziario globale risulterebbe allora analogo a quello derivante dal primo rischio sopra notato.

QUADRANTE EUROPEO

Rischio euroscetticismo

L'inadeguatezza strutturale e la scarsa tempestività di molte delle misure adottate dai governi nazionali e dalle istituzioni europee per far fronte alla crisi economica globale alimenta sempre più tensioni e frustrazioni all'interno delle opinioni pubbliche di molti paesi europei. Tali sentimenti sono emersi nelle elezioni per il Parlamento europeo di maggio, in occasione delle quali partiti espressione di istanze populiste, nazionaliste e xenofobe hanno raccolto un numero consistente di consensi. Se da un lato la presenza in Parlamento di forze critiche delle politiche e degli attuali assetti dell'Ue potrebbero rappresentare una risorsa, anche in vista di una futura riforma istituzionale, il vero rischio è rappresentato dall'emergere di atteggiamenti "euro-disfattisti" che metterebbero a rischio l'intero progetto d'integrazione europea.

I rischi più immediati legati a un risultato di questo tipo consistono soprattutto negli ostacoli che tali forze politiche potrebbero opporre al normale svolgimento dei processi politici europei – soprattutto la funzione legislativa, che dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona viene svolta in via ordinaria secondo la procedura di un tempo nota come "codecisione" con il Parlamento europeo. Inoltre, atteggiamenti ostruzionistici potrebbero rendere più difficoltosa la delicata fase di transizione che nella seconda metà dell'anno vedrà la nomina della nuova Commissione e del suo Presidente, del Presidente del Consiglio europeo, dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di difesa e del Presidente del Parlamento europeo.

Derive autoritarie negli stati membri dell'Europa centrale?

La crisi economica e l'indebolimento politico dell'Ue ha favorito in alcuni stati membri dell'Europa centrale l'ascesa al potere di figure politiche che negli ultimi tempi hanno a volte assunto posizioni ultra-nazionaliste e antidemocratiche. Il presidente della Repubblica ceca **Miloš Zeman**, il primo ministro ungherese **Viktor Orbán**, il primo ministro rumeno Victor Ponta si sono distinti per le loro campagne elettorali aggressive, un esercizio del potere con modalità che molti osservatori hanno definito tendenzialmente autoritarie e i ripetuti tentativi di forzare le strutture istituzionali e i meccanismi di garanzia democratica dei rispettivi paesi. Le dichiarazioni e le politiche di Orbán, in particolare, si distinguono per un atteggiamento apertamente antieuropeista.

Figure politiche di questo tipo rischiano di indebolire ulteriormente l'UE, che vede messa in crisi la propria funzione di agente di stabilizzazione e democratizzazione della regione, che aveva esercitato in maniera efficace nel periodo successivo alla fine della guerra fredda. Inoltre, si prospettano sempre più frequenti richiami e interventi da parte delle istituzioni europee – come già avvenuto a seguito del tentativo di Ponta di esautorare il presidente Basescu nell'estate del 2012 – che a loro volta possono generare ulteriori tensioni politiche all'interno dell'Ue. Infine, un'Unione percepita come incapace di garantire al proprio interno il rispetto dei principi democratici rischia di vedere diminuire la propria capacità di attrazione e stabilizzazione nei confronti dei paesi del vicinato meridionale e orientale.

Rischio di fallimento del progetto di unione bancaria europea

Il progetto presenta diverse difficoltà tecniche e politiche. I due ostacoli principali sono, da un lato, il possibile fallimento della fase di preparazione dell'unione, già pienamente avviata, organizzata dalla Banca centrale europea (Bce) e che avrà termine tra ottobre e novembre 2014. Questa fase consiste in una valutazione accurata della situazione dei rischi delle principali 130 banche europee, rischi da affrontare prima che la Bce assuma effettiva responsabilità della supervisione bancaria centralizzata.

Potrebbero venire alla luce alcune situazioni bancarie molto compromesse, cui sarà difficile porre rimedio. Inoltre, potrebbero nascere duri contrasti su come rimediare a situazioni anche non molto gravi, dovendo procedere con decisioni, strumenti e fondi ancora nazionali, persino quando le banche in difficoltà sono multinazionali. Dall'altro lato, malgrado sia stato trovato l'accordo sulla gestione delle crisi a partire dal 2015, il **Single Resolution Mechanism** potrà disporre di un fondo solo progressivamente sovranazionale (e, per il primo anno, quasi per nulla). La gestione delle crisi potrebbe dunque incorrere in forti ostacoli durante l'iter di discussione e approvazione della risoluzione di banche insolventi. Un'unione bancaria menomata nelle competenze e azzoppata nei poteri sarebbe un segno di debolezza politico-finanziaria che l'eurozona pagherebbe con una crisi potenzialmente ancor più violenta di quella del 2011, e che per l'Italia sarebbe particolarmente grave.

Rischio di rinnovati attacchi speculativi ai paesi “periferici” in assenza di un adeguato funzionamento dei meccanismi predisposti per combatterli

Per ragioni di incertezza politica o di peggioramento della crisi economica, uno o più paesi dell'eurozona potrebbero subire nuovi attacchi da parte dei mercati finanziari, riproponendo i sospetti sulla loro effettiva capacità di “rimanere nell'euro”.

Nel caso dell'Italia, ciò potrebbe essere anche una conseguenza di un rialzo mondiale dei tassi di interesse, che graverebbe in modo speciale sull'entità del nostro debito pubblico. Per combattere questi rischi l'Ue ha messo a punto due principali strumenti: ***l'European Stability Mechanism*** e le operazioni cosiddette OMT della BCE. In entrambi i casi non si tratta però di strumenti in grado di essere avviati con la prontezza necessaria a fronteggiare un attacco improvviso. **Per ora essi hanno prodotto effetti stabilizzanti soprattutto tramite le aspettative indotte.**

Tali strumenti hanno tuttavia un impianto complesso, implicando richieste ufficiali di aiuto da parte dei paesi colpiti, che questi tendono a rinviare quanto più possibile per non pagarne il costo politico e in termini di reputazione, e comportando accordi bilaterali fra le autorità europee e i paesi destinatari dell'intervento relativi a politiche di aggiustamento che diventino più severe durante l'erogazione degli aiuti. Queste complessità potrebbero renderli inadatti nel momento in cui dovessero essere effettivamente e “materialmente” messi in funzione. Non mancherebbe allora la possibilità di inventare nuovi strumenti più flessibili e ancora più potenti, ma i tempi per elaborazione e effettivo impiego sarebbero tali da non assicurare la possibilità di evitare nuovi seri turbamenti dell'eurozona.

Destabilizzazione dell'Ucraina e inasprimento dei rapporti con la Russia

Gli esiti finora modesti raggiunti dagli Stati Uniti e dell'Ue nella gestione della crisi ucraina rendono sempre più incombenti i rischi provenienti dall'area del vicinato orientale dell'Unione europea. Al momento, i progetti di riforma costituzionale ed economica promossi dagli alleati occidentali e portati avanti dalle forze politiche salite alla guida del paese dopo la fuga del presidente Yanukovich non paiono in grado di offrire alcuna soluzione duratura al problema della forte polarizzazione interna dell'Ucraina.

Oltre ad affrontare i soliti problemi derivanti dal complicato processo di definizione di una politica estera comune, l'Unione europea si trova a dover

gestire una politica estera russa che mette in forte crisi tutti i canali di collaborazione all'interno dei quali erano state gestite le relazioni con Mosca dopo la fine della guerra fredda.

L'Unione è posta di fronte a due alternative ugualmente sfavorevoli: impegnarsi in un confronto sempre più aspro con la Russia, senza poter tuttavia offrire realistiche prospettive di adesione all'Ucraina, oppure accettare l'intervento della Russia in Crimea e la prospettiva della secessione – più o meno ufficiale – di una parte del paese come un fatto compiuto, ammettendo la propria incapacità di esercitare influenza in un'area di notevole interesse strategico.

L'(in)capacità/(in)disponibilità dell'UE ad attrarre nuovi membri

Le rivolte popolari che hanno caratterizzato la prima fase della crisi in Ucraina – scatenate dalla mancata firma dell'accordo di associazione con l'Unione europea nel vertice di Vilnius del 28-29 novembre 2013 – dimostrano che l'Europa costituisce ancora **un forte polo d'attrazione**.

Nonostante ciò, l'atteggiamento "introverso" generato dalla crisi economica e politica, con un'attenzione quasi esclusiva su questioni socio-economiche da parte dei governi nazionali e dei rappresentanti delle istituzioni europee, si traduce in un impegno insufficiente da parte dell'Unione europea nei confronti delle opportunità e dei problemi legati alle politiche di allargamento. In particolare, l'UE si è dimostrata finora incapace di elaborare approcci specifici commisurati alle caratteristiche politiche, demografiche e strategiche dei vari paesi candidati.

Il caso della Turchia è significativo, poiché l'inazione europea rende sempre meno allettante la prospettiva dell'adesione per Ankara – che intanto elabora indirizzi strategici alternativi – e mette in evidenza l'incapacità dell'UE di combinare la tutela dei propri equilibri interni con lo sviluppo di relazioni trasparenti con i paesi candidati. L'immobilismo europeo rischia così di scoraggiare l'ingresso anche dei candidati balcanici (Montenegro, Macedonia, Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo) la cui sicurezza strategica ed economica dipende fortemente dal loro legame con l'Ue e la cui *membership* non altererebbe troppo gli equilibri politici esistenti. Il risultato potrebbe essere una diminuzione ulteriore della capacità d'attrazione dell'Ue e la perdita di un'importante eredità politica del processo d'integrazione europea.

MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

Rischio “stato fallito” per la Libia

A più di due anni dalla scomparsa di Muammar Gheddafi e dal completo rovesciamento del suo regime, la **Libia** sembra vivere il peggior periodo di crisi politica ed economica della sua recente storia. L'autorità centrale sembra progressivamente disintegrarsi a causa delle divisioni politico-sociali interne e del confuso quadro istituzionale. Contemporaneamente il nuovo sistema parlamentare sorto in seguito alla elezioni del luglio 2012 è andato via via perdendo legittimità. All'ormai annoso problema del reinserimento o smantellamento delle milizie conseguente alla guerra civile del 2011 se ne sono sommati di nuovi.

Il paese è divenuto rapidamente il **teatro operativo di formazioni estremiste**, come *Ansar Al-Sharia*, apertamente ostili a una sistemazione pacifica dello stato secolare, talvolta optando chiaramente per la lotta jihadista, talvolta sostituendosi ad attività tipiche dello stato come il controllo territoriale o l'assistenza sociale. Il paese sembra faticosamente reggersi come entità unitaria poiché le forze centrifughe, locali (le singole città) o regionali (alcune fazioni della Cirenaica e del Fezzan che hanno dichiarato le rispettive autonomie delle due regioni), hanno acquisito sempre maggior rilevanza. A questa situazione di semi-anarchia del paese si è aggiunta, dall'estate del 2013, anche la crisi nel settore dell'industria energetica.

Diversi gruppi di miliziani e le guardie preposte al controllo degli impianti energetici, per diverse ragioni, economiche e politiche, hanno imposto lo stop delle infrastrutture determinando il collasso delle esportazioni libiche, a novembre 2013 ridotte a circa un terzo dei livelli pre-guerra, e prospettando una crisi fiscale. Le nuove elezioni del Congresso generale previste per l'estate 2014, congiuntamente all'avvio del processo di redazione della Costituzione, potrebbero rilanciare la transizione del paese oppure affondarla definitivamente, sancendo ufficialmente la fine della Libia e obbligando Italia ed Europa a fare i conti con uno stato fallito nel proprio “giardino di casa”.

Spill-over regionale della crisi in Siria

Il sostanziale fallimento di **Ginevra 2**, unito al protrarsi del conflitto tra il regime di Bashar al-Assad e le diverse forze dell'insurrezione, ha ulteriormente accentuato lo *spill-over* regionale della crisi siriana, soprattutto in relazione alla

situazione in Libano, Turchia e Iraq. L'onda lunga del conflitto si è palesata nei paesi limitrofi principalmente sotto forma di imponenti flussi di profughi, che hanno finito spesso col compromettere i già delicati equilibri etno-settari degli stati coinvolti, e di altrettanto rilevanti movimenti di armi e combattenti verso la Siria, attraverso i permeabili confini regionali.

In questo contesto, il **Libano** è il paese più esposto allo *spill-over* della crisi, perché gli stessi fenomeni che interessano Iraq e Turchia sono amplificati dalla sostanziale assenza di uno stato centrale, e dal peso specifico dei profughi sui precari equilibri etno-settari del paese. Il Libano accoglie ormai più di un milione di rifugiati dalla Siria, in continua crescita al ritmo di 2500 nuovi arrivi al giorno: in un paese di circa 4 milioni di abitanti questi rappresentano già il 25% della popolazione. Il 95% dei profughi registrati è di fede sunnita, e la loro distribuzione geografica segue l'appartenenza settaria. Ciò ha provocato frequenti scontri con la comunità sciita, sia dove essa costituisce una minoranza, come nella zona di Tripoli, a nord, sia dove essa è più radicata, come nella parte est e sud-est del paese, tra la valle della Bekaa e il confine siriano – tradizionali roccaforti di Hezbollah. Tali crescenti tensioni potrebbero sfociare in una vera e propria crisi interna al paese dei cedri soprattutto in un'ottica di medio-lungo periodo.

L'onda lunga della crisi siriana si è manifestata in maniera evidente anche in Iraq. Diversamente dal caso libanese, però, la sfida principale con cui Baghdad deve fare i conti non è tanto l'afflusso di profughi in fuga dalla guerra, ma la crescente influenza esercitata da formazioni irregolari in grado di operare lungo i confini siro-iracheni. A partire dalla fine del 2013, questo fenomeno ha favorito una recrudescenza della violenza interna (alimentata in buona misura anche dalle controverse politiche adottate dall'amministrazione al-Maliki nei confronti della minoranza arabo-sunnita) e la caduta di intere aree nelle mani degli insorti, soprattutto nel governatorato occidentale di al-Anbar.

Qualora tali fenomeni dovessero intensificarsi, i rischi di una ripresa su ampia scala del conflitto civile che ha avuto luogo in Iraq tra il 2005 e il 2008 sarebbero tutt'altro che secondari e non potrebbero che contribuire a una tra le aree più instabili dell'intero Medio Oriente. Proprio in questa direzione sembra purtroppo andare dall'inizio di giugno l'azione militare del gruppo qaidista (ma "dissidente") dell'ISIS (Stato islamico dell'Iraq e dell'Oriente), che ha ingaggiato combattimenti su vasta scala contro le forze governative irachene, sottraendo loro grandi fasce di territorio e minacciando in prospettiva la capitale Baghdad.

Per quanto riguarda la Turchia, i principali rischi per Ankara sono connessi all'instabilità della frontiera meridionale e alla possibile recrudescenza degli attentati terroristici, sia di matrice curda sia legati al radicalismo jihadista, sul proprio territorio nazionale.

***Al-Qaeda* e la sempre più complessa galassia jihadista: una minaccia in evoluzione ma sempre attuale**

A tre anni dallo scoppio delle sollevazioni del 2011, l'intero arco di crisi mediorientale è ancora segnato da molteplici sfide che rischiano di intensificare l'instabilità di un'area strategicamente fondamentale per l'Italia e per l'intera Europa. In tale contesto, proprio l'indebolimento di alcuni stati cardine della regione pare aver garantito nuovi spazi d'azione a un'ampia serie di attori non-statali operanti (seppur con modalità e intensità differenti) su entrambe le sponde del Mediterraneo.

Particolarmente significativa, a tal proposito, è la minaccia rappresentata dalla composita galassia jihadista, anche alla luce dei profondi cambiamenti che l'hanno interessata nel corso del 2013, sia in relazione ai delicati rapporti esistenti tra leadership centrale e nodi regionali (si pensi, a tal proposito, alla diatriba emersa tra Ayman al-Zawahiri e Abu Bakr al-Baghdadi sulla conduzione del *jihad* in Siria), sia per quanto riguarda l'apertura di nuovi fronti e l'ascesa di formazioni spesso con pochi o nessun legame con il nucleo storico di *al-Qaeda* (particolarmente significativo è il caso di *Ansar al-Sharia* fortemente radicata in Nord Africa e soprattutto a Tunisi). A tal proposito, la marginalizzazione di alcuni tra i principali movimenti islamisti e salafiti (come l'Associazione dei Fratelli musulmani in Egitto e *Ansar al-Sharia* in Tunisia) e la repressione scatenata contro le loro fila potrebbero favorire una radicalizzazione delle posizioni delle ali più estreme di queste realtà.

Tali fattori, lungi dal limitare i loro effetti ai soli scenari locali, potrebbero dare il via a una nuova stagione di violenze e intensificare i pericoli per la regione e lo stesso Occidente. Queste dinamiche si intrecciano poi con le opportunità offerte ai jihadisti dall'instabilità della Libia e con l'escalation della crisi siriana, che ha finito col trasformare il paese in un campo di battaglia attorno al quale ruota un complesso sistema di relazioni (strutturali, economiche e operative) che si irradiano per tutta la regione. A tal proposito, estremamente rilevante è anche la presenza nel Levante di migliaia di militanti provenienti dall'Europa (le ultime stime indicano una forbice che varia tra le mille e le oltre duemila unità): al di là della loro incidenza sullo scenario locale essi costituiscono un pericolo di medio-lungo periodo in vista di un loro ritorno nei paesi europei (come avvenuto negli anni Novanta del secolo scorso per i *returning jihadist* "afgani"), con conseguenze facilmente immaginabili sia dal punto di vista della sicurezza interna sia delle relazioni con le comunità islamiche attive sul territorio.

RUSSIA ED ASIA CENTRALE

Il ritiro ISAF dall'Afghanistan ed il rischio di destabilizzazione regionale

La relativa stabilità dei paesi dell'Asia centrale post-sovietica potrebbe essere pregiudicata dal ritiro delle forze della *International Security Assistance Forces (ISAF)* dall'Afghanistan entro la fine del 2014. Soprattutto le repubbliche centroasiatiche – Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan – confinanti con il paese potrebbero in effetti risentirne negativamente per quel che riguarda tanto la possibilità di diffusione di movimenti radicali islamici, con conseguenti rischi terroristici, quanto il rafforzamento delle reti transfrontaliere della criminalità organizzata.

Non è escluso però che anche **Kazakhstan e Kirghizistan** possano essere coinvolti in fenomeni di questo genere. Tutti i paesi dell'Asia centrale post-sovietica presentano in effetti potenziali situazioni di instabilità, sia pure per ragioni differenti e a diversi livelli, e un eventuale peggioramento della situazione afghana dopo il ritiro dell'Isaf potrebbe innescare dinamiche fortemente negative nell'intera area. Si tratta di uno scenario molto preoccupante alla luce della crescente importanza della regione nella produzione di gas e petrolio.

Il Pakistan stretto tra la difesa della propria sovranità e i “talebani pakistani”

Per quanto le relazioni tra Stati Uniti e Pakistan siano migliorate nel corso del 2013, la questione dell'uso dei droni, fortemente avversato dall'opinione pubblica pakistana, continua a dividere i due paesi. Secondo le autorità pakistane, oltre a violare la sovranità nazionale i droni ostacolano la strategia negoziale perseguita con i “talebani pakistani”, come è risultato evidente quando, in seguito all'uccisione di Hakimullah Mehsud, il leader di *Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP)*, quest'ultimo ha congelato i negoziati, allora allo stato iniziale, con Islamabad.

La minaccia da parte del Pakistan Tehreek-e Insaf (**PTI**), che guida il governo provinciale del Khyber Pakhtunkhwa, di bloccare alla NATO le vie di accesso all'Afghanistan rischia di creare ulteriori tensioni con gli Stati Uniti. I rapporti tra l'Afghanistan, accusato da Islamabad di dare rifugio ai militanti del TTP, e il Pakistan, accusato da Kabul di sostenere i talebani afghani, continuano a viziare la collaborazione bilaterale anche su questioni di natura economica.

Sul piano interno, il primo ministro Nawaz Sharif, attraverso varie misure tra le quali la nomina di Raheel Sharif a capo delle forze armate, ha indicato di voler tentare, come aveva già cercato di fare nel corso degli anni Novanta, di limitare il ruolo politico dell'esercito, che sulla politica regionale (in particolare per ciò che riguarda i rapporti con l'India), sulle modalità con cui affrontare i "talebani pakistani" e sulle scelte di spesa governativa ha posizioni divergenti rispetto a quelle dell'esecutivo

AFRICA SUB-SAHARIANA

Il Corno, criticità regionali e rischio per l'Italia

L'insediamento, pur precario, di istituzioni centrali a Mogadiscio (ad aprile 2014 è venuto in visita in Italia il presidente del parlamento) non è di per sé una garanzia di stabilizzazione della Somalia, né tantomeno un segnale di composizione definitiva delle tensioni incrociate che caratterizzano la politica del Corno d'Africa. Tenuto conto anche del peso che ha per l'Italia la politica dell'Etiopia, l'Italia non può disinteressarsi degli eventi in questa porzione dell'Africa. L'unità della Somalia è ancora *in fieri*: il governo di Mogadiscio non ha un controllo effettivo del territorio e la sua stessa esistenza è il prodotto della presenza di forze d'occupazione di Etiopia, Kenya e Uganda (quest'ultimo attraverso il corpo militare dell'Unione africana).

Sono sempre aperti i casi di Somaliland e Puntland, che hanno scelto un grado maggiore o minore di autonomia/indipendenza. Solo attraverso un programma di sicurezza generalizzata e di slancio economico, le regioni semi-secessioniste potranno essere allettate a partecipare alla politica della nazione condividendo il riscatto e la ripresa, con il vantaggio di vedere valorizzati i loro porti strategici verso la penisola arabica. La minaccia delle milizie jihadiste e le interferenze delle potenze regionali possono da un momento all'altro riaccendere l'emergenza. La violenza terroristica ha raggiunto Nairobi a prova della generalizzazione del conflitto. Una soluzione, non impossibile, del contenzioso territoriale fra Eritrea e Etiopia potrebbe affievolire l'egemonismo di Addis Abeba e dissuadere Asmara dall'inasprire tutte le cause che possono imbarazzare il governo etiopico. Si sa che l'Europa non è unanime sulla politica nel Corno. **L'Italia ha le prerogative e le conoscenze per prendere l'iniziativa**, e l'impegno di riaprire l'ambasciata italiana a Mogadiscio è un importante segnale in tale direzione.

Sudan e Sud meridionale: il rischio di una ripresa della guerra

Benché l'indipendenza del Sudan meridionale, proclamata a metà del 2011, abbia tutti i crismi della legalità perché prevista dal Comprehensive Peace Agreement tra il governo di Khartoum e il movimento armato del sud e successivamente sancita dall'immediata ammissione del Sud Sudan all'Onu e all'Unione africana, l'assestamento del Sud Sudan si è rivelato molto difficile.

Da una parte i rapporti fra Khartoum e Juba hanno attraversato continue tensioni per i punti in sospeso: il tracciato del confine, la gestione dei pozzi petroliferi, il passaggio del petrolio attraverso il territorio sudanese per l'esportazione, la cittadinanza nell'una e nell'altra nazione, la presenza di forze militari non controllabili al di qua e al di là della frontiera; dall'altra la stessa stabilità interna del Sud Sudan è stata messa a dura prova dalla rottura fra il presidente e il vice presidente in carica. Direttamente o indirettamente si è riproposta la dialettica fra Dinka e Nuer i due maggiori gruppi etnici del paese. Lo scontro al vertice si è trasformato in una vera e propria guerra civile all'interno di uno stato forse accettato con superficialità dal contesto internazionale. Il Sud Sudan è un caso di studio interessante in sé e suscettibile di costituire un precedente per altre fattispecie, in cui nuove forme di statualità rischiano di non avere una base sufficiente, minacciando di proiettare la belligeranza in tutta la regione. Il Sud Sudan è parte integrante del sistema nilotico, oggetto per suo conto di tensioni fra Etiopia ed Egitto, per la costruzione di grandi dighe in cui sono impegnate anche imprese italiane.

ASIA ORIENTALE

L'atterraggio "brusco" dell'economia cinese

Economisti e analisti dibattono molto sulla possibilità che nei prossimi anni **l'economia cinese** riesca a effettuare una transizione "morbida" verso una nuova fase del proprio sviluppo o non debba piuttosto subire un atterraggio "brusco". Il primo caso sarebbe caratterizzato da una moderata contrazione della crescita economica, che permetterebbe ai policy-maker di continuare il ribilanciamento dell'economia cinese da un sistema basato primariamente su uno sviluppo a capitale intensivo e rivolto all'esportazione, verso un'economia caratterizzata da un peso maggiore dei consumi e dei servizi. Il secondo caso, invece, sarebbe caratterizzato da una drastica e incontrollata frenata della crescita economica con un impatto immediato sul benessere sociale ed economico del paese.

La frenata della crescita economica determinata dalla caduta delle esportazioni cinesi, causata dalla stagnazione economica globale soprattutto in Europa e negli Usa, potrebbe portare a elevati tassi di disoccupazione e conseguente malcontento sociale e instabilità. Grandi manifestazioni e proteste potrebbero **minacciare il monopolio del potere del Partito comunista cinese** (PCC) e portare ad eventi simili a quelli verificatesi a piazza Tienanmen nel 1989. La leadership cinese potrebbe rispondere, come nel 1989, con la repressione militare, aggravando ulteriormente la crisi.

Il ribilanciamento dell'economia cinese potrebbe quindi interrompersi in caso di un atterraggio "brusco" dell'economia, che avrebbe inevitabili conseguenze anche su altre economie mondiali come quella dell'Europa, primo partner commerciale di Pechino. In caso di difficoltà economiche la Cina potrebbe infatti scegliere di introdurre regolamenti protezionistici e rendere gli investimenti europei (e italiani) nella sua economia ancora più difficili da effettuare. L'accesso al mercato cinese diventerebbe più costoso e la Cina potrebbe inoltre scegliere di interrompere la sua progressiva apertura finanziaria. Le previste privatizzazioni delle grandi compagnie statali non avrebbero luogo e il governo continuerebbe invece ad aumentare la propria politica di sussidi per queste compagnie operanti nel mercato interno e all'estero.

Corea del Nord

La Corea del Nord continua a costituire un rischio potenziale per la pace e la stabilità dell'area. Negli ultimi anni Pyongyang ha investito risorse molto significative per sviluppare il suo programma nucleare e missilistico e, con ogni probabilità, continuerà a usare la minaccia militare come strumento negoziale nel 2014 e oltre. Difficilmente nel 2014 potrà quindi avvenire la ripresa dei colloqui a sei per la denuclearizzazione della Corea del Nord (l'ultimo incontro avvenne nel 2008), soprattutto a causa della scarsa volontà di Pyongyang di negoziare lo smantellamento del proprio programma nucleare nel quale ha investito importanti risorse. È invece necessario aspettarsi esattamente il contrario: Pyongyang tenterà di fare nuovi progressi nell'assemblaggio di testate nucleari abbastanza piccole da essere caricate su un missile. Nonostante le informazioni sulla politica interna nord coreana siano piuttosto scarse e, al momento, poco affidabili e contraddittorie, alcuni fatti recenti – come la condanna a morte di Jang Song Thaek, zio di Kim Jong Un e fino allo scorso anno esponente di primo piano della dirigenza nord coreana – indicano una possibile frattura all'interno della *leadership* a proposito delle linee di politica economica e politica estera intraprese dal paese.

Non può essere escluso che il regime cercherà – come ha fatto frequentemente in passato – di bilanciare i problemi di politica interna attraverso azioni spettacolari in politica estera, come attacchi su piccola scala nel territorio sud coreano. La Corea del Nord è certamente consapevole che gli Stati Uniti preferiscono evitare un coinvolgimento militare nella penisola coreana. Negli ultimi anni è infatti riuscita ad attaccare obiettivi abbastanza contenuti evitando di provocare troppo Seul e di causare una possibile risposta congiunta della Corea del Sud e Stati Uniti.

Nonostante la (relativamente) nuova dirigenza sud-coreana abbia fatto intendere in numerose occasioni che risponderà militarmente a ogni tipo di provocazione, non è perciò da escludere che Pyongyang – se sottoposta a una sufficiente pressione politica – intraprenderà nuovi attacchi contro obiettivi sud coreani nel 2014.

Le dispute territoriali nel Mar cinese orientale

Anche nel corso del 2014 la tensione fra Cina e Giappone nel Mar cinese orientale causata dalle dispute di sovranità sulle isole Senkaku (in giapponese) – Diaoyu in cinese – continuerà a porre un serio rischio per la pace e la stabilità in Asia. Dopo l'inizio delle schermaglie diplomatiche nel 2012, il 2013 non ha fatto registrare alcuna distensione ma, anzi, un incremento delle tensioni causato dalle

frequenti incursioni illegali di navi cinesi nelle acque territoriali giapponesi (che la Cina naturalmente non considera tali e sulle quali vorrebbe stabilire un “controllo duale” attraverso continue incursioni nelle acque giapponesi nel Mar cinese orientale).

All’inizio del 2013 Cina e Giappone sono arrivati piuttosto vicini a un confronto militare a causa delle frequenti incursioni cinesi e non è da escludere che nel 2014 non possa verificarsi qualche schermaglia su piccola scala fra i due paesi a causa di errori di comunicazione o di percezione. Pechino ha aggravato ulteriormente la situazione stabilendo, a fine 2013, una **zona di difesa aerea (ZDA)** nello spazio aereo sopra le isole contese e minacciando di intercettare i velivoli non cinesi che sorvolano quest’area. In caso di un conflitto sino-giapponese, gli Stati Uniti sarebbero obbligati a difendere il Giappone per rispettare il Trattato di sicurezza nipponico-americano.

Ciò significherebbe, con ogni probabilità, un conflitto diretto fra USA e Cina, lo scenario peggiore per la pace e la stabilità nel continente. Finora Pechino e Tokyo non hanno intrapreso alcuna negoziazione diplomatica a proposito delle isole contese e, vista l’attitudine nazionalista di entrambi i circoli governativi, le prospettive per delle trattative bilaterali non sono promettenti. Il rischio di uno scontro militare nel Mar cinese orientale è reale e non è da escludere che la Cina sia pronta a sacrificare gli intensi rapporti economici col Giappone in nome del sostegno alle sue mire di leadership nell’area. La prospettiva di un intervento militare americano nello scontro continuerà però garantire la stabilità dell’area, disincentivando la Cina dal trasformare le proprie continue minacce in un conflitto vero e proprio.

SUD AMERICA

Rischio *default* finanziario per il Venezuela

Il Venezuela orfano di Hugo Chávez si presenta oggi come un paese in paralisi, con un'economia al collasso, una popolarità del presidente in calo e con profonde divisioni interne al regime. In questi mesi l'impostazione di politica economica del governo Maduro è stata improntata alla continuità: sussidi, politica dei prezzi bloccati sui beni di prima necessità e sul carburante nonché afflusso costante di denaro cinese (a settembre Pechino ha concesso un nuovo prestito da 5 miliardi di dollari al Fondo congiunto sino-venezuelano in cambio di petrolio).

Espedienti, questi, che stanno conducendo il Venezuela verso il *default* finanziario nel breve-medio periodo: inflazione su base annuale prossima al 38%, disoccupazione galoppante (7,8%), costante svalutazione del Bolivar (la moneta nazionale ha perso quasi il 39% del suo valore rispetto al dollaro), spesa pubblica alle stelle (+39% nel 2014), continui *blackout* energetici, produzione petrolifera in calo (-1,84% rispetto all'anno precedente) e l'emergere di un mercato nero del cibo e dell'energia. Il direttore per l'area latinoamericana del Fondo monetario internazionale, Adrienne Cheasty, ha definito la situazione venezuelana "insostenibile".

L'affermazione elettorale del Partido Socialista Unificado de Venezuela (Psuv) di Nicolás Maduro nelle elezioni locali (8 dicembre 2013) – considerato da molti analisti un referendum sulle reali capacità del presidente in carica – potrebbe, tuttavia, concedere al leader venezuelano l'opportunità di adottare misure impopolari utili al rilancio economico.

Possibile nuovo *crack* finanziario per l'Argentina

Dopo quasi un decennio di robusta crescita, l'andamento dell'economia argentina è stato molto deludente a causa dei bassi tassi di crescita, della scarsa competitività sui mercati internazionali e della sopravvalutazione della moneta, con conseguenti scompensi sulla bilancia commerciale. La situazione è stata sfavorita dall'elevata inflazione nazionale e dalle politiche impopolari in materia monetaria, come la decisione del governo di ridurre l'uscita netta di dollari dal paese. Il continuo ricorso a modelli e politiche di stampo peronista (quali il controllo dei prezzi e della valuta) rischia in maniera ormai ciclica di trascinare l'Argentina verso un nuovo *crack* finanziario come quello del 2001. Le

conseguenze più immediate del difficile quadro socio-economico sono state le violente proteste (con 7 morti) e i saccheggi nelle principali città della nazione del mese di dicembre. Inoltre, una recente decisione della Corte d'appello federale di New York costringe **l'Argentina a pagare integralmente alcuni fondi d'investimento americani**, che non avevano aderito alle ristrutturazioni del debito del 2005 e 2010. Infine, a rendere ancora più incerta la situazione politica nazionale incide l'incognita rappresentata dallo stato di salute della presidente Kirchner.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Rapporti già pubblicati:

L'evoluzione della *governance* economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali, a cura dell'ISPI (giugno 2010)

I processi di integrazione in America latina, a cura del CeSPI (giugno 2010)

Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea, a cura dello IAI (giugno 2010)

Le missioni internazionali – Rapporto collettivo, a cura di ISPI, IAI, CeSI, CeSPI (dicembre 2010)

Le missioni internazionali - Anno 2010, a cura di IAI e CeSPI (luglio 2011)

La *governance* economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione europea: l'interesse italiano (ottobre 2011)

La partecipazione italiana alle missioni internazionali nell'anno 2011 nei lavori dell'Osservatorio di politica internazionale – a cura di ISPI, CeSPI, CeSI, IAI (dicembre 2011)

2012: un'analisi dei rischi strategici – Rapporto collettivo, a cura di Cesi, CeSPI, IAI, ISPI (anno 2012)

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

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

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