

# I cables di WikiLeaks.

## Gli Stati Uniti

### verso una diplomazia tripolare

DOMENICO CACCAMO

Può sembrare senza speranza il tentativo di tracciare le linee essenziali della politica americana in base a una documentazione sottratta avventurosamente all'archivio che la custodiva e portata a conoscenza del pubblico da due attivisti di fede anarchica, il soldato Bradley Manning e l'*hacker* Julian Assange. Ma è notevole la consistenza del materiale disponibile. La prima ondata di rivelazioni, sollevata nel novembre 2010, aveva portato alla luce circa 20.000 *diplomatic cables*; con la seconda, nell'ultima settimana di agosto, ne sono apparsi su internet ancora 134.000. A differenza di quanto era avvenuto con la prima ondata, si è mancato, questa volta, di intervenire sul testo per cancellare i nomi dei confidenti citati dai diplomatici americani come fonti locali delle loro informazioni. È caduta, dunque, su WikiLeaks l'accusa di aver mancato nei riguardi degli informatori, lasciati in balia di regimi autoritari<sup>1</sup>. Si ha notizia di una prima reazione del governo cinese, che ha convocato alcuni funzionari dell'Ambasciata americana, lamentando che certe indiscrezioni sulla situazione interna del paese fossero ormai di pubblico dominio<sup>2</sup>. L'autenticità di questa documentazione è fuori dubbio. L'interrogativo sull'autenticità se l'erano posto per primi i redattori del «New York Times», al momento delle trattative con Assange<sup>3</sup>. L'unico a negarla è stato il presidente Ahmadinejad, disturbato dalla notizia, che emergeva dai *cables* messi in circolazione, dei molti paesi islamici che preferivano affidarsi alla protezione americana anziché confrontarsi con una Repubblica Islamica fornita dell'arma atomica<sup>4</sup>.

La serie dei *diplomatic cables* è, però, incompleta: è stato rilevato come la talpa di Assange, Manning o chi per lui, sia penetrata solo nell'archivio Siprnet,

<sup>1</sup> Steffen Kraft, *Leck bei WikiLeaks*, «Der Freitag», 25 agosto 2011; Scott Shane, *WikiLeaks leaves names of diplomatic sources in cables*, «The New York Times», 29 agosto 2011; Id., *Spread of leaked cables on web prompts dispute*, «The New York Times», 1 settembre 2011; *All leaked Us cables were made available online as WikiLeaks splintered*, «The New York Times», 1 settembre 2011.

<sup>2</sup> Michel Wines, *Leaked cables offer glimpses into relations of Us and China*, «The New York Times», 4 settembre 2011.

<sup>3</sup> Bill Keller, «The boy who kicked the hornets nest», in Alexander Starr (dir.), *Open secrets: WikiLeaks, war, and American diplomacy*, New York, 2011, p. 7.

<sup>4</sup> Christiane Hoffman, *Die Amerikaner wollen Zwietracht sehen*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 5 dicembre 2010; Marcel Rosenbach, Holger Stark, *Staatsfeind WikiLeaks. Wie eine Gruppe von Net-aktivisten die mächtigsten Nationen der Welt herausfordert*, Spiegel München, 2011, p. 240; Alan Cowell, «Iran calls leaked documents a Us plot», in Starr (dir.), *Open secrets*, cit., pp. 204-205.

## DOMENICO CACCAMO

che contiene documenti classificati come confidenziali o segreti, mentre i *top secret* spettano ad altri archivi, più strettamente controllati e protetti<sup>5</sup>. La lacuna è grave. Ma non è detto che il materiale disponibile sia di seconda scelta e scarsamente significativo. Appena avvertito della sua fuga, il Dipartimento di Stato è intervenuto per vie diverse. Il 23 novembre 2010 ha convocato la redazione di Washington del «New York Times» nel tentativo di limitare il danno; il 29 novembre Hillary Clinton ha condannato il furto, segnalando il guasto che poteva provocare: non solo alla sicurezza delle persone, ma anche alla realizzazione di iniziative di interesse nazionale da tempo programmate e al mantenimento di rapporti collaborativi con paesi alleati<sup>6</sup>.

Lavorando sul materiale pubblicato nel novembre 2010, giornalisti e studiosi hanno valorizzato in primo luogo le parti relative alla lotta contro il terrorismo internazionale e la proliferazione atomica; hanno poi rilevato le divergenze di alcuni paesi europei, come Italia e Germania, rispetto alla linea seguita dagli Stati Uniti nei confronti della Russia postcomunista. Ma l'attenzione alla situazione interna e alla politica internazionale della Russia è stata episodica<sup>7</sup>. La Cina è rimasta quasi assente dal quadro di *Open secrets*, l'opera collettiva che ha riassunto il lavoro compiuto dall'*équipe* del «New York Times». Quanto al mondo arabo, la stessa opera, stampata appena all'inizio delle rivolte nordafricane e della guerra civile libica, si è disinteressata di quel settore. Da parte del gruppo riunito intorno allo «Spiegel» il maggiore impegno si è portato sul piano segreto di difesa dell'arco baltico, che gli ambienti atlantici, dopo la guerra del 2008 in Georgia, consideravano sotto minaccia della Russia: un piano richiesto dalla Lituania, adottato dai vertici dell'Alleanza atlantica nel gennaio 2009, mantenuto segreto per volontà della Segreteria di Stato ancora nel gennaio 2010<sup>8</sup>. E naturalmente l'attenzione si è fermata sul caso della talpa berlinese, un giovane funzionario del Partito liberale (Fdp) che nella gestazione del governo cristiano-democratico e liberale riferiva puntualmente all'Ambasciata americana l'andamento delle trattative, segnalando nella rosa dei candidati quelli che, una volta ministri, sarebbero stati più disponibili alle esigenze d'oltre Atlantico<sup>9</sup>.

La documentazione di WikiLeaks comprende la corrispondenza delle Ambasciate americane con la Segreteria di Stato, in un arco di tempo dal 1966 fino al febbraio 2010. Viene qui utilizzata per il periodo 2006-2010: secondo mandato di George W. Bush e primo anno di Barack Obama, esplosione della crisi finanziaria globale e ripensamento della politica americana. Si cerca di inquadrare le rivolte di Tunisia, Egitto e Libia nella politica internazionale degli

<sup>5</sup> Cfr. Julian Borger, David Leigh, *Siprnet: where American stores its secret cables*, «The Guardian», 28 novembre 2010; *Siprnet: where the leaked cables came from*, «Bbc News», 29 novembre 2010; *Vertrauliches, geheimes und streng geheimes*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 30 novembre 2010.

<sup>6</sup> La testimonianza resa dai redattori del «New York Times» e dello «Spiegel» sui colloqui al Dipartimento di Stato concorda con la conferenza stampa di Hillary Clinton. Cfr. Keller, *Op. cit.*, pp. 12-13; Rosenbad, Stark, *Op. cit.*, p. 227.

<sup>7</sup> Cfr. i contributi di C. J. Chivers, Alan Cavell, Scott Shane, in Starr (dir.), *Open secrets*, cit., pp. 130-147.

<sup>8</sup> Rosenbach, Stark, *Op. cit.*, pp. 240-241.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 247-257.

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

Stati Uniti: quindi in un sistema di rapporti finalizzato a contenere la Federazione Russa nell'Europa orientale, a cooperare con la Cina per il superamento della crisi e la conservazione dell'equilibrio nell'Asia del Pacifico, a bilanciare al tempo stesso la presenza della Cina nel Continente Nero. Si avanza l'ipotesi che all'origine dell'attuale impegno americano nell'Africa settentrionale sia l'esigenza di prevenire l'espansione della Repubblica Popolare in quel settore.

### Gli Stati Uniti nel mondo arabo

In seguito alla crisi aperta nel dicembre 2010 in Tunisia e quindi nell'Africa del Nord e nel Medio Oriente, si sono chiarite le linee della grande politica americana. Il movimento dell'*Arab Spring*, o delle *Arab revolts*, ha travolto in breve tempo i presidenti Ben Ali e Mubarak, ma ha scatenato in Libia una lunga guerra civile, che ha coinvolto gli Stati Uniti e l'Alleanza atlantica, provocando diverse reazioni nelle capitali d'Europa e d'Asia. La 'primavera' ha contestato i governi della Giordania, dell'Arabia Saudita e del Marocco ed ha messo in pericolo, senza una logica apparente, regimi avversi e regimi funzionali all'ordine americano: ha preso slancio in Siria, dove l'Ambasciata degli Stati Uniti finanziava gruppi di opposizione<sup>10</sup>, ma ha toccato anche lo Yemen, che si era aperto alle iniziative antiterroristiche proposte dal generale Petraeus<sup>11</sup>.

Le valutazioni correnti del movimento arabo sono comprese fra due estremi: la tesi ottimistica di una stagione democratica che smentisce lo stereotipo di una corrispondenza dei regimi autoritari all'ambito culturale arabo, e la tesi pessimistica di un disegno imperialistico destinato a bloccare l'espansione pacifica della Cina. Fino a questo momento (è la tesi ottimistica) due forze preponderanti, come l'apparato militare e l'economia statalizzata, avevano assicurato la conservazione del potere nelle mani di una minoranza lontana dal popolo, ma adesso la crescita professionale della burocrazia militare e la maturazione di elementi di mercato hanno sottratto ai regimi arabi il loro duplice fondamento. Non il colonialismo della vecchia Europa o degli Stati Uniti, non le scelte di Washington o di altre capitali dell'Occidente, ma fattori sociali endogeni hanno aperto nuovi orizzonti al mondo arabo<sup>12</sup>. La competizione nel Grande Medio Oriente (è questa la tesi pessimistica) è una lotta per il controllo delle risorse africane. A sua volta il Continente Nero è un teatro particolare (*a subplot*) del nuovo *Great Game* eurasiatico, un aspetto specifico del piano di contenimento che vuole strappare alla Cina il frutto dei suoi investimenti e del suo lavoro. Si cerca di isolare la Cina dall'Africa settentrionale, per fare del Mediterraneo un bacino riservato dell'Alleanza atlantica, militarizzando il Continente Nero con lo

<sup>10</sup> Si vedano, tra i documenti di WikiLeaks, i *cables* da Damasco, 21 febbraio e 23 settembre 2009, segnalati da Craig Whitlock, *Us secretly backed Syrian opposition groups*, «The Washington Post», 17 aprile 2011.

<sup>11</sup> *Cable* da Sanaa, 4 gennaio 2010. Cfr. Nick Baumann, *What's happening in Yemen explained*, «Mother Jones», 21 marzo 2011.

<sup>12</sup> F. Gregory Gause III, *Why Middle East studies missed the Arab spring: the myth of authoritarian stability*, «Foreign Affairs», luglio-agosto 2011.

## DOMENICO CACCAMO

strumento dell'Africom, il comando istituito dal Pentagono nel 2008 e sperimentato adesso nella campagna contro la Libia<sup>13</sup>.

Non è stata uniforme la reazione della comunità internazionale di fronte alla guerra di Libia. La risoluzione 1973, che dichiarava *no-fly zone* lo spazio aereo libico, è stata presa con l'astensione di due membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Cina e Russia. Le operazioni militari lanciate il 19 marzo da una coalizione anglo-franco-americana sono state deprecate dal «Quotidiano del popolo» e dal Ministero degli Esteri cinese. Più tormentata la reazione russa. Il capo del governo Putin ha deplorato l'intervento in Libia come una guerra di crociata, simile a quella di George W. Bush per il *regime change* in Iraq; ed ha pure criticato la risoluzione 1973, come inadeguata ed erronea. Ma il capo dello Stato Medvedev ha difeso la propria scelta di non opporsi alla risoluzione 1973, quando era in discussione al Palazzo di Vetro. In questa incertezza di vertice, la stampa russa ha evitato i toni accesi, mantenendo comunque le distanze dalla coalizione occidentale e dalla Nato. Diverse espressioni di disagio sono venute dai governi tedesco e italiano. Ma il dissenso si è manifestato pure all'interno della Casa Bianca. Mentre il presidente Obama difendeva la tesi dell'intervento umanitario, il segretario alla Difesa Gates negava che il settore libico fosse vitale per gli Stati Uniti. In una dichiarazione del 31 marzo tracciava il percorso della campagna, dalla prima fase di impegno tripartito (operazione Odyssey Dawn) alla seconda sotto comando Nato (operazione Unified Protector). Gates teneva fermo l'obiettivo di evitare la catastrofe umanitaria, piegando il regime a una diversa condotta verso i cittadini libici. Ma escludeva come obiettivo ultimo la destituzione di Gheddafi, che sarebbe venuta solo con il tempo e ad opera del popolo libico. Lo stesso segretario, in una intervista alla vigilia del suo ritiro, distingueva tra «guerre di necessità» e «guerre di scelta»: lo strumento militare va impiegato solo in casi estremi, quando siano in gioco interessi vitali. Chiaramente l'espressione *war of choice* si riferiva alla guerra di Libia<sup>14</sup>. Il dibattito sulla legittimità di una guerra che il presidente Obama aveva aperto da tempo, senza mai sottoporla all'approvazione del Congresso, era un sintomo del malessere suscitato da un'impresa militare più faticosa del previsto.

Sulle ambigue relazioni internazionali dei governi arabi, contestati e delegittimati dalla 'primavera', i *cables* di WikiLeaks gettano un fascio di luce. Gli ambasciatori osservano le condizioni di base dei paesi nordafricani; sanno che i tre paesi non sono una massa omogenea di mancato sviluppo, che l'Egitto versa in condizioni peggiori non solo rispetto alla Libia, in possesso di notevoli risorse naturali, ma anche alla Tunisia. Seguono le relazioni estere di quei regimi di nazionalismo laico, rivelano le intese stabilite dai loro uffici con gruppi e movimenti di opposizione. Un brillante rapporto di Robert Godec, 12 luglio 2009, si apre e si chiude con una stessa negazione: la Tunisia potrebbe essere un

<sup>13</sup> Pepe Escobar, *The African "Star Wars"*, «Aljazeera» 26 aprile 2011.

<sup>14</sup> Thom Shanker, Elizabeth Bumiller, *Looking back, Gates says he's grown wary of "wars of choice"*, «The New York Times», 18 giugno 2011.

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

buon alleato degli Stati Uniti, ma di fatto non lo è; gli Stati Uniti se ne aspettano una collaborazione effettiva, mentre il suo governo non offre che promesse illusorie. L'ambasciatore riferisce che il paese nordafricano si è posto risolutamente, fin dal momento dell'indipendenza, sulla via del progresso sociale ed economico: il governo ha distribuito istruzione, assistenza sanitaria, infrastrutture, ha attirato investimenti esteri, realizzando negli ultimi tempi un tasso d'incremento del cinque per cento annuo. La Tunisia è perfino un modello riguardo alla condizione femminile e alla tolleranza religiosa: lo dimostra anche il buon trattamento garantito alla comunità ebraica. Rimane alta la disoccupazione, ma comunque il paese ha fatto meglio rispetto agli altri della stessa regione. Il male risiede nel sistema politico: invecchia il presidente Ben Ali, si fa sclerotico il suo regime, manca la figura di un successore plausibile. Larghi settori della società tunisina avvertono la mancanza di libertà politica, lamentano la corruzione del clan familiare del presidente, accusano disoccupazione e dislivelli regionali, insieme alla minaccia perpetua dell'estremismo islamico. Il governo tunisino resta sordo ad ogni critica, che venga dall'interno o dall'esterno, risponde alle difficoltà con interventi burocratici e polizieschi. La vita pubblica è dunque infetta, come sono turbate le relazioni con gli Stati Uniti. Godec riconosce che la Tunisia segue nei rapporti internazionali una linea di moderazione: ha partecipato alla conferenza di Annapolis (convocata da George W. Bush, nel novembre 2007, per dare impulso al processo di pace e alla creazione di due Stati, israeliano e palestinese), privilegiando l'Autorità palestinese rispetto all'organizzazione settaria di Hamas. Ma è pur vero che la Tunisia disapprova la politica di diffusione universale della libertà codificata dall'*American Freedom Agenda*, imputandole di provocare la diffusione del radicalismo nel mondo islamico. È viva, non solo a livello governativo ma anche nella società civile, la disapprovazione per la guerra in Iraq; ed è impaziente l'attesa del ritiro promesso da Obama. L'ambasciatore insisteva sulle limitazioni poste alla sua libertà di movimento. Diversi ostacoli burocratici bloccano le istituzioni culturali americane presenti a Tunisi e impediscono all'Ambasciata il contatto con la società circostante, mentre la stampa governativa denuncia i rapporti comunque allacciati dall'Ambasciata stessa con gli oppositori. Godec concludeva confermando il suo obiettivo di mantenere il contatto con i partiti di opposizione ed i gruppi della società civile avversi al regime: mutamenti positivi verranno solo dopo il ritiro o la scomparsa del presidente Ben Ali.

Il tema della politica estera tunisina era stato anticipato in un *cable* precedente, 3 marzo 2008, che riferiva un incontro del presidente Ben Ali con David Welch, segretario assistente per il Vicino Oriente, impegnato allora a stabilire le riparazioni per la serie delle azioni terroristiche compiute da una parte e dall'altra nel corso dei terribili anni Ottanta, dal bombardamento di Tripoli e Bengasi all'attentato di Lockerbie. Welch aveva sollecitato l'appoggio del governo tunisino nelle trattative in corso con la Libia. Ben Ali aveva dato assicurazioni, ma senza prendere impegni; sull'Iran aveva rifiutato l'uso della

DOMENICO CACCAMO

forza. Nessuna intesa, in quel momento, tra Washington e Parigi: per due volte, il 14 agosto 2007 e il 16 giugno 2009 l'ambasciatore americano biasimava con forza il collega francese, complice, a suo dire, del potere tunisino in fatto di corruzione e violazione dei diritti umani.

Un ritratto di Hosni Mubarak, un quadro dei rapporti Usa-Egitto e una critica del sistema di potere instaurato dal presidente e dal suo Partito nazional-democratico, tutti questi elementi forniva il 9 maggio 2009 l'ambasciatrice al Cairo, Margaret Scobey. L'ampio rapporto era concepito alla vigilia di una visita dello stesso Mubarak alla Casa Bianca, destinata a ristabilire il calore dei rapporti reciproci dopo cinque anni di freddezza. Il governo egiziano, che aveva partecipato alla prima guerra del Golfo per la liberazione del Kuwait, aveva poi preso le distanze dall'operazione Iraqi Freedom, lanciata da Bush figlio per abbattere il regime di Saddam Husein. Dopo un ultimo viaggio a Washington nel 2004, Mubarak aveva interrotto la consuetudine delle visite annuali negli Stati Uniti: giudicava che l'eclisse dello Stato iracheno favorisse l'ascesa dell'Iran e dei movimenti politico-religiosi nel Medio Oriente. Nella primavera del 2009 il «*new beginning*» – la restaurazione dei rapporti cordiali di un tempo – era sollecitato dall'amministrazione democratica che si era insediata da pochi mesi; e l'ambasciatrice Scobey, a quel punto, non poteva rifiutare a Mubarak il titolo di «*proud leader of a proud people*» e all'Egitto quello di indispensabile alleato degli Stati Uniti in terra araba.

Il ritratto del presidente presentava alcuni tratti positivi. Mubarak è sensibile alle manifestazioni di rispetto per il suo paese, ma non si lascia influenzare dalle adulazioni. Sa animare il discorso con aneddoti che dimostrano una lunga esperienza e uno spirito arguto. In ventotto anni di esercizio del potere è sopravvissuto a tre attentati ed ha mantenuto la pace con Israele; è passato attraverso due guerre in Iraq e, dopo il 2003, al disordine dell'intera regione mediorientale; ha affrontato varie crisi economiche e la perpetua minaccia del terrorismo. Ma resta, anche nel momento del «*new beginning*», una distanza incolmabile. Chiuso alle esigenze del rinnovamento, il presidente egiziano procede su vie diverse da quelle che gli vengono suggerite. Respinge le insistenze che gli sono fatte perché apra l'Egitto a un sistema di effettiva competizione politica e rinunci al controllo esercitato dai suoi servizi di sicurezza. Rimprovera agli Stati Uniti di aver provocato, con la politica di diffusione della libertà, molteplici disastri in Iraq, Palestina, Pakistan, Sudan. È convinto che solo la durezza di Saddam Husein potesse tenere insieme le tessere del mosaico iracheno e fare argine contro la vicina Repubblica Islamica; che le elezioni palestinesi del 2006, fortemente volute da Bush, avessero consegnato Gaza nelle mani di Hamas; che l'allontanamento del generale Musharraf avesse sbilanciato il Pakistan a vantaggio dei talebani; che l'allontanamento di al-Bashir non fosse una saggia decisione. Sul piano economico, il bilancio del governo egiziano poteva dirsi rovinoso: estrema povertà, disoccupazione, inflazione, rivolte della fame. La condizione attuale dell'Egitto è paragonabile a quella della Corea del Sud

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

trent'anni fa. È scoraggiante che il vecchio Mubarak continui a tenere sotto controllo tanto il ceto militare che la borghesia degli affari, a cercare di risolvere a modo suo la questione della successione. Tutto questo favorisce la crescita dell'unico valido movimento politico di opposizione, che è la Fratellanza musulmana.

L'attenzione agli aspetti deprecabili della condizione egiziana produce le indagini del 15 gennaio 2009, sull'impiego della tortura, e del 16 febbraio 2010, sullo sfruttamento dei minori. La tortura è di uso corrente, esercitata a carico dei prigionieri politici e particolarmente dei Fratelli musulmani, spina nel fianco del governo. Margaret Scobey si trattiene sul fenomeno, con una annotazione che tradisce, da parte sua, il pregiudizio di una barbarie congenita, quasi un peccato originale della civiltà egiziana: un avvocato dei diritti umani le ha riferito che le testimonianze sulla tortura in Egitto risalgono indietro fino al tempo dei faraoni! Gli informatori della Scobey sono convinti che manchi oggi al governo una volontà effettiva di abbattere la cultura della brutalità. Le organizzazioni non governative collegate all'Ambasciata («*our Ngo contacts*») negano che il governo sia veramente deciso ad eliminare l'abuso poliziesco, imponendo pene severe agli operatori colpevoli. Un'indagine accurata è rivolta allo sfruttamento dell'infanzia abbandonata («*street children*») per accattonaggio, commercio ambulante, prostituzione. Accanto all'impiego di bambini nei lavori agricoli stagionali, si distinguono forme di vera e propria servitù casalinga. Si fa il numero di 3,5 milioni di lavoratori minorenni; i dati su questa zona di sfruttamento non figurano nelle statistiche ufficiali, ma provengono da organizzazioni non governative. Il rapporto, comunque, non manca di segnalare gli ultimi interventi delle autorità, che fissano un limite di età per diversi settori di occupazione. Anche queste riflessioni sociologiche rivelano il fossato aperto tra i diplomatici americani ed il paese arabo, culturalmente estraneo e politicamente orientato su binari differenti.

L'esigenza di una svolta politica era altrettanto viva tra i riformatori egiziani che fra i diplomatici in servizio nella rappresentanza americana al Cairo. Due rapporti del 23 settembre 2008 e del 30 luglio 2009 affrontavano il problema della transizione. In assenza di strutture partitiche consolidate, lo sguardo cadeva su un'istituzione relativamente autonoma come l'esercito, attivo anche sul piano economico, capace di contenere il paese nella legalità durante la fase più delicata. Il mondo accademico e intellettuale proponeva la tesi del declino: le retribuzioni degli alti gradi non erano più quelle di un tempo e la nuova generazione era attratta dal settore privato, dall'ingresso nei ranghi della borghesia degli affari. Ma aveva credito anche la tesi opposta, di un perdurante prestigio della casta militare. Nel luglio 2009 funzionari dell'Ambasciata si confrontavano con un esponente del Partito nazionale democratico che aveva coperto in precedenza cariche di governo. Costui denunciava l'inconsistenza delle sigle politiche correnti, asseriva che solo l'esercito avrebbe potuto garantire una transizione ordinata, rinunciando a insediare un militare al vertice dello Stato; e prospettava, a questo punto, la candidatura del figlio di Hosni, Gamel Mubarak. Gli

DOMENICO CACCAMO

interlocutori americani restavano incerti: non si risolvevano a dar credito alla tesi del declino o a quella del potere effettivo. Si ha comunque l'impressione dell'urgente ricerca di un soggetto politico alternativo.

La maggiore insofferenza, e quasi una dichiarazione di ostilità al potere personale di Mubarak, viene a conclusione di un rapporto, ancora una volta dell'ambasciatrice Scobey, inviato il 21 dicembre 2008, mentre era atteso al Cairo il generale David Petraeus, appena posto a capo del Central Command. Fin dall'inizio, nel *Summary and Introduction* che anticipava i punti essenziali del documento, la Scobey poneva in evidenza l'involuzione dei rapporti Usa-Egitto. Ammetteva che l'Egitto aveva garantito la pace e la sicurezza di Israele, meritando il sussidio del Foreign Military Financing; che nel 1991 Mubarak si era battuto contro Saddam Husein, partecipando all'operazione Desert Storm. Ma poi i rapporti si erano guastati. Mubarak aveva perso fiducia nella *leadership* americana per il Medio Oriente, si era convinto che l'occupazione dell'Iraq voluta da George W. Bush avesse portato effetti disastrosi eccitando le ambizioni dell'Iran, che gli Stati Uniti non fossero seriamente impegnati nel processo di pace israelo-palestinese. Adesso il governo del Cairo lamentava che il contributo fornito all'Egitto dal Foreign Military Financing fosse rimasto indietro rispetto a quello prestato a Israele. E invece l'Egitto, secondo la Scobey, poteva fare di più, sostenendo e addestrando militari iracheni, potenziando il *peacekeeping* nel Sudan, combattendo l'integralismo somalo. Dunque l'obiettivo degli Stati Uniti doveva esser quello di una trasformazione democratica, con l'espansione della libertà politica e del pluralismo, il rispetto dei diritti umani e la transizione verso un'era senza Mubarak. Non è eccessivo dire che il destino del presidente egiziano era già deciso nel 2008.

E in effetti, mentre il generale Petraeus raggiungeva il Cairo per discutere i termini di una collaborazione militare, i giovani radicali del Movimento del 6 aprile (così detto da uno sciopero di operai industriali proclamato in quel giorno) celebravano un vertice a New York, 3-5 dicembre 2008, ed erano rivevuti a Washington, in Campidoglio, da funzionari della Casa Bianca. Di ritorno al Cairo, li fermava all'aeroporto la polizia, sequestrando i loro appunti. Un attivista del movimento riferiva poi in Ambasciata le soddisfazioni del viaggio e le amarezze del rientro. Aggiungeva che partiti e movimenti di opposizione avevano concordato una transizione democratica da attuare entro il 2011. Sebbene la Scobey giudicasse utopica l'idea di un rovesciamento di regime a così breve scadenza, non si arrestavano i contatti dell'Ambasciata con gli ambienti di opposizione. Al contrario, ancora due *cables* del 18 e 23 febbraio 2010 riferivano incontri con il «6 aprile» e con altri gruppi non solo giovanili. In quel momento l'ambiente dell'opposizione era messo a rumore dal prossimo arrivo di Mohammed El Baradei, il diplomatico egiziano già direttore dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, che intendeva presentarsi candidato alle prossime presidenziali nel suo paese.

E infine la Libia. Manca nel caso della Libia, fra i documenti resi noti da WikiLeaks, un'indagine simile a quella sul lavoro infantile compiuta dall'Am-

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

basciata al Cairo, oppure alle osservazioni sul processo di modernizzazione avanzate dall'Ambasciata a Tunisi. In compenso, non poteva essere maggiore la distanza dei diplomatici americani dal potere libico. Un folto gruppo di *cables*, classificati come segreti, denunciava la corruzione governativa e il coinvolgimento della famiglia Gheddafi in una rete di affari, dal petrolio e dal gas alle comunicazioni. Era puntato l'indice contro le molteplici iniziative della Fondazione Gheddafi, un feudo nelle mani del figlio del colonnello candidato alla successione, Saif al-Islam. Un rapporto del 10 maggio 2006 conteneva un'inchiesta dettagliata sulla rete di affari nelle mani del clan familiare e dei suoi associati: ancora un *cable* di tre anni dopo, 19 novembre 2009, indagava sulla lotta interna in vista della successione, segnalando in ascesa le azioni di Saif. La repressione degli oppositori, abitualmente praticata dal potere libico, era deplorata pubblicamente dall'Ambasciata americana, mentre da Tripoli partivano accuse di interferenza negli affari interni, e soprattutto di ipocrisia: non può parlare di diritti umani chi getta i combattenti islamici nel carcere di Guantanamo. L'attività di un'organizzazione come Human Rights Watch alimentava la lite per un anno intero (23 gennaio e 20 dicembre 2009).

Si aggrava la tensione politico-internazionale. Le relazioni della Libia con gli Stati Uniti avevano seguito un cammino inverso rispetto a quelle dell'Egitto. Se Mubarak aveva contestato la *leadership* americana dopo la seconda invasione dell'Iraq nel 2003, aprendo un periodo di gelo, il contrario era avvenuto con Gheddafi: proprio in seguito all'operazione Iraqi Freedom e al cambiamento di regime a Baghdad, il colonnello libico aveva rotto i ponti con l'estremismo antioccidentale ed aveva rinunciato a un suo piano di armamenti nucleari. Torna la tensione quando Tripoli rifiuta la consegna di un carico di uranio altamente arricchito, venendo meno ad accordi presi con gli Stati Uniti e con la Federazione Russa. I motivi dell'inatteso rifiuto hanno avuto una spiegazione da parte di Saif al-Islam: non era stato versato il corrispettivo previsto per la consegna dell'uranio. Saif lamentava, inoltre, il mediocre risultato della visita compiuta dal padre, l'anno precedente, negli Stati Uniti. Oltre a questioni di cerimoniale, balzava in primo piano un reale motivo di dissenso: il governo libico si atteggiava a campione dell'unità africana, rifiutava la distinzione corrente nel linguaggio geopolitico tra Africa del Nord e Africa sub-sahariana, guardava preoccupato ad un possibile intervento degli Stati Uniti nel Continente Nero (25 e 30 novembre 2009). Le stesse divergenze su una questione di tanto rilievo come il destino dell'Africa nel nostro tempo vengono nuovamente alla luce durante l'incontro del colonnello Gheddafi col generale William Ward, a capo dell'Africa Command. Il *leader* libico temeva un'espansione americana e cinese in Africa, dichiarandosi peraltro disposto a collaborare con l'Africom contro il terrorismo nel Sahara e contro la pirateria in Somalia (per la visita del generale Ward a Tripoli, si vedano i *cables* dell'11 gennaio, 18 e 20 maggio 2009). Ancora dissenso su una questione fondamentale. Nel gennaio 2010 il Dipartimento di Stato dava incarico alle rappresentanze nei paesi aderenti all'Agenzia internazionale per l'energia atomica, tra cui la Libia, per accertare la loro disposizione ad assecondare gli

DOMENICO CACCAMO

Stati Uniti nell'esercizio di forti pressioni su Teheran, perché chiarisse i suoi progetti nucleari. Era un documento poco felice nella forma e oscuro nel contenuto, che mancava di specificare il carattere e la misura delle pressioni. La risposta libica era contraria alle attese del Dipartimento di Stato: le sanzioni colpiscono più i popoli che i governi, ed è bene che la ricerca di una soluzione diplomatica prosegua nei canali competenti, come il P5+1<sup>15</sup>.

Alle relazioni politiche della Libia, decisamente turbate, facevano contrasto le relazioni economiche, intense sul piano europeo e mondiale. In tutta Europa la libica National Oil Corporation stringeva accordi di esplorazione e produzione; partecipava alle intese anche il ministero americano del Commercio estero (23 luglio, 19 settembre, 8 ottobre 2008). Quanto fosse ambigua la politica occidentale, rispondente a un duplice ordine di obiettivi, commerciali e strategici, è dimostrato dalla liquidazione nel 2008 di una contesa risalente a vent'anni prima. Adelbaset al-Megrabi, il direttore di un centro di studi strategici a Tripoli, condannato all'ergastolo per l'attentato di Lockerbie, veniva rilasciato per motivi umanitari (era ammalato di cancro e si diceva in punto di morte) e restituito al governo libico; il Dipartimento di Stato esprimeva il desiderio che al suo ritorno in patria fossero evitate cerimonie festive (istruzioni del 25 agosto 2009). Sembrava un segnale di distensione. Ma si è parlato di un intervento della British Petroleum, impegnata ad aprirsi l'accesso al mercato libico<sup>16</sup>.

A differenza che in Egitto e in Tunisia, non risultano in Libia, attraverso i *diplomatic cables* di WikiLeaks, contatti dell'Ambasciata americana con partiti o movimenti di opposizione. Sappiamo solo di un confidente libico che commentava abitualmente l'attualità politica per l'Ambasciata (2 febbraio 2010); ma niente di più. Sembra che l'azione degli Stati Uniti si sia svolta con facilità in Tunisia, con qualche intralcio di poco conto in Egitto (dove l'esercito era disposto a collaborare), con gravi difficoltà in Libia (dove le forze armate rispondevano a Gheddafi). Quanto alle intenzioni della Casa Bianca nel periodo precedente la rivolta e la crisi, non si può escludere che le preoccupazioni del colonnello libico per una discesa in campo dell'Africom avessero un fondamento.

### **Il rapporto Usa-Russia e i limiti del *reset***

I *cables* da Mosca resi noti da WikiLeaks si distinguono per il contenuto in tre categorie: quelli sulla politica interna e sul sistema di potere, quelli sulla posizione internazionale della Federazione Russa, quelli infine sulle prospettive del *reset*, il faticoso approccio collaborativo Usa-Russia. La serie dei *cables* sulla situazione politica ed economica si apre con le previsioni avanzate da William Burns sulle presidenziali del 2008, che hanno portato al Cremlino Dmitrij A. Medvedev, e si chiude con le previsioni di John Beyrle sulle prossime presidenziali del 2012. Va detto subito che l'Ambasciata americana a Mosca è

<sup>15</sup> Si vedano le istruzioni del Dipartimento di Stato, 29 gennaio 2010, e il rapporto dell'Ambasciata a Tripoli, 16 febbraio 2010.

<sup>16</sup> John Gapper, *Bp and Libya: a special relationship?*, «Financial Times», 21 luglio 2010.

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

tutt'altro che isolata dal contesto sociale nel quale pretende di incidere: dispone, infatti, di interlocutori e aderenti, i cui nominativi sono stati cancellati dal testo pubblicato, ma che sono citati frequentemente («*our contacts*»), a sottolineare l'originalità ed il pregio delle informazioni trasmesse. Ma non risulta alcuna intesa dell'Ambasciata con gruppi organizzati, movimenti politici o frazioni parlamentari.

Verso la scadenza del suo secondo mandato, Vladimir Putin aveva manifestato l'intenzione di annunciare o designare un suo candidato alla successione. Ma non ne aveva fatto subito il nome. Secondo Burns, egli avrebbe sostenuto l'uomo più adatto a proteggere la sua persona e quelle dei suoi associati, con le ricchezze da tutti accumulate; il sistema gerarchico vigente consisteva, infatti, di vari centri di potere in lotta per il controllo delle risorse, con il presidente in veste di mediatore (31 maggio 2006). L'assassinio della giornalista Anna Politkovskaja e dell'ex agente dei servizi segreti espatriato a Londra, Aleksandr Litvinenko, offrivano ampia materia per la caratterizzazione di un ambiente singolare di intrigo e delitto. L'ambasciatore riferiva di aver espresso in occasioni ufficiali la grave preoccupazione della Casa Bianca per una realtà inquinata come quella russa; descriveva, inoltre, le manifestazioni di cordoglio e collera tenute a Mosca ed altrove per il lutto della Politkovskaja, riportava gli slogan gridati dalla folla e le accuse scagliate contro il potere. Tutti gli indizi portano alla cerchia del primo ministro ceceno Kadyrov, insediato da Putin, c'è un rapporto fra i due delitti, entrambi rispondenti all'obiettivo di spingere Putin a conservare la presidenza (9 ottobre, 1° dicembre 2006).

Uno studio sul sistema carcerario russo, firmato ancora da Burns, si dilata fino a presentare un quadro sociale complessivo. Era basato sulle statistiche ufficiali e sulle inchieste di un'organizzazione non governativa per i diritti dei detenuti. Ma anche su osservazioni dirette: funzionari dell'Ambasciata e dei consolati si erano spinti a visitare istituti di pena sparsi sul territorio della Federazione, fino a Sachalin. Scadenti condizioni sanitarie, un sistema carcerario che mira esclusivamente a punire, nessuna assistenza per chi esce di prigione. Comunemente disattesa è la legge che proibisce l'assegnazione del condannato ad un carcere lontano dalla regione di appartenenza, per non privarlo delle visite dei familiari. È vero che l'indice di mortalità è inferiore tra la popolazione carceraria che tra quella in libertà; ma questo dipende dalla forzata astinenza dall'alcool, il cui abuso è causa normale di tante perdite umane. Conclusione sconsolata: è impossibile riformare un sistema carcerario che si trasmette inalterato dalle prigioni zariste e dai *gulag* sovietici, che resiste a ogni tentativo di svegliare la coscienza del pubblico (27 febbraio 2008). Passando alla critica delle prospettive culturali, Burns riferiva i suoi contatti con Aleksandr Solzenicyn e con il metropolita Kirill di Smolensk e Kaliningrad. Entrambi rifiutano la decisione presa dalle potenze occidentali di riconoscere l'indipendenza del Kosovo e di acquisire l'Ucraina alla Nato. Nell'incontro col vecchio Solzenicyn, ritirato con la moglie Natalija nella sua dacia fuori Mosca, riaffiorava il rancore concepito negli Stati Uniti in seguito al discorso antioccidentale di Harvard

DOMENICO CACCAMO

(1978). Contro l'espansione della Nato, che minacciava di ingoiare una porzione di mondo ortodosso come l'Ucraina, il metropolita si mostrava anche più severo dello scrittore. Il diplomatico chiudeva senza commento; ma si leggeva dietro il suo silenzio la ripugnanza di fronte al discorso, di ispirazione panslava e panortodossa, dei due interlocutori russi.

Il successore di Burns, John Beyrle, portava l'attenzione sul funzionamento della «democrazia bicefala», sull'equilibrio interno del binomio Putin-Medvedev. I suoi rapporti registravano l'ascesa di un nuovo astro della politica russa come Igor Secin, salito da eminenza grigia a figura di primo piano, promosso da Putin ai vertici della sua amministrazione e fatto responsabile per il settore economico più rilevante, quello dell'energia. Secin è un esponente dei *siloviki*, i sostenitori di un forte potere statale, avversati dai liberali che si battono per l'iniziativa personale e privata. Non è chiaro se l'ascesa di Secin debba rafforzare o insidiare il potere di Putin, ma è certo che la sua fortuna personale è seconda solo, fra quelle accumulate dai membri del governo, a quella del presidente. Mistero, intrigo, corruzione sono ingredienti della politica russa (12 dicembre 2008).

Il lavoro più impegnativo realizzato da Beyrle è una comparazione della congiuntura economico-finanziaria in Russia e negli Stati Uniti, spedita a Washington proprio alla vigilia del fallimento della Lehman Brothers. Il riscatto dell'economia russa dal fondo della crisi finanziaria che l'ha colpita nel 1998 è stato notevole. Ma il merito va soprattutto all'aumento provvidenziale del prezzo del petrolio e del gas: a differenza di altri paesi emergenti, come la Cina e l'India, la crescita della Russia non è stata alimentata dalla produzione industriale, ma dall'esportazione di materie prime. Alcuni osservatori vicini all'Ambasciata ripetono la tesi ufficiale che apre una speranza di sviluppo economico; ma altri ritengono che la crescita debba presto ridursi, e nessuno crede alla capacità del governo di compiere le riforme necessarie a modernizzare e diversificare la produzione (2 settembre 2008). E non è vero che il sistema russo sia immune dagli effetti della crisi dei mutui *subprime* che si è prodotta negli Stati Uniti: la Russia non è un porto franco per gli investimenti internazionali, di cui ha tanto bisogno. Dall'analisi del sistema economico alla critica della particolare forma di governo instaurata nella Federazione: la *tandemocracy*, la direzione bicefala Putin-Medvedev. Anche qui la prognosi era negativa: la condizione russa è quella di un paese dipendente dalle esportazioni, favorito per risorse naturali, danneggiato da governi scadenti.

Dalla situazione interna ai rapporti con l'estero. I *cables* dalla Cecenia e dal Dagestan, 30 maggio e 31 agosto 2006, sono i più estesi e dettagliati tra quelli dell'ambasciatore Burns. Ma erano pure sconcertanti, inseguendo questioni di teologia islamica e di antropologia caucasica per proporre strategie regionali di pacificazione alternative a quelle seguite dal Cremlino. Si riconosceva a Putin di aver placato il separatismo ceceno interessando alla pace alcune forze locali; ma gli si imputava di aver lasciato spazio all'influenza fondamentalista che poteva montare dalle regioni circostanti. Tocca ora agli Stati Uniti insistere presso il Cremlino perché dia slancio nel Caucaso a una società civile dinamica, a una

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

crescente democrazia. In sostanza, era suggerita dall'ambasciatore un'azione formativa simile a quella ventilata da George W. Bush per il Grande Medio Oriente. I *cables* sulla crisi e sulla guerra in Georgia (21 luglio 2006, 14 agosto 2008) informavano sulla dinamica dell'evento militare. Già nell'estate del 2006 i russi erano convinti che il presidente Bush avesse dato carta bianca a Saakashvili e che la Georgia fosse pronta ad attaccare. Poi le operazioni militari nell'Ossezia del Sud avevano rischiato di coinvolgere l'Ucraina: Mosca intimava a Kiev di non fornire armi alla Georgia, Kiev intimava alla flotta russa ormeggiata a Sebastopoli di astenersi da azioni sulle coste georgiane. Sembra, da questi resoconti dell'Ambasciata americana a Mosca, che la guerra in Georgia abbia segnato il momento critico di uno scontro, allargato a diversi paesi sul fianco occidentale della Federazione Russa.

Diversi *cables*, tra il novembre 2007 e il novembre 2009, trattano la gara dei gasdotti, con particolare attenzione al progetto Nord Stream, altri le installazioni antimissile sul terreno polacco e ceco, altri ancora la prospettiva, aperta dall'amministrazione Obama, di un rilancio dei rapporti Usa-Russia dopo la guerra in Georgia. Alcuni documenti particolarmente significativi sulle relazioni della Russia con gli Stati Uniti e con la Nato venivano dalle Ambasciate a Varsavia e a Bruxelles, e più ancora dal Dipartimento di Stato. Un *cable* da Varsavia, 12 dicembre 2008, era tutto in lode della Polonia, che dopo il 1989 si era sviluppata da *aid recipient* a *donor*, incoraggiando le riforme nei paesi dell'Europa centro-orientale, dando vita con la Svezia alla Eastern Partnership (un'area di collaborazione speciale maturata in seguito alla crisi georgiana dell'agosto 2008 e chiaramente mirata contro Mosca). Si ammetteva che la Polonia attuale, spinta da una crescente autocoscienza e da uno storico antagonismo con la Russia, potesse talvolta eccedere in zelo, ma si concludeva affermando con sicurezza che la sua politica orientale e la Eastern Partnership meritavano pieno appoggio da Washington. Sul sito WikiLeaks è stata pubblicata una serie di istruzioni della Segreteria di Stato relative alla Eastern Partnership polono-svedese e all'iniziativa Eagle Guardian, concepita originariamente per la sicurezza della Polonia e poi estesa ai paesi baltici, inclusi per questa via nella Nato.

Anche l'interesse portato dalla diplomazia americana all'Italia di Berlusconi appartiene al più vasto campo di osservazione relativo alla Russia, rientra nel capitolo delle esportazioni energetiche e della guerra dei gasdotti, dell'influenza esercitata da Mosca nello spazio europeo per mezzo delle sue risorse naturali. Da tempo, per i suoi rapporti con Putin, Berlusconi era sotto osservazione. Un *cable* classificato segreto, spedito dall'ambasciatore a Roma, Mel Sembler, il 17 ottobre 2002 e reso pubblico nella seconda ondata di rivelazioni, il 30 agosto 2011, riferisce un incontro fra i due *leaders* a Mosca. Sembler ne era stato informato da Berlusconi personalmente il giorno stesso del rientro e ne aveva ricevuto l'indomani un resoconto dettagliato dal consigliere diplomatico Giovanni Castellaneta. Subito la stampa italiana aveva attribuito a Berlusconi l'affermazione che non esistessero in Iraq armi di distruzione di massa. Ma i giornalisti erano smentiti da Castellaneta: avevano frainteso le parole del

DOMENICO CACCAMO

presidente del Consiglio. Berlusconi non dubitava che Saddam Husein disponesse fino a poco tempo addietro di armi di distruzione di massa, ma supponeva che ormai se ne fosse liberato, distruggendole e cancellandone le tracce. Il rapporto mostra l'ambasciatore, mentre si preparava la seconda guerra del Golfo, ansioso di penetrare le intenzioni di Putin, ma anche di accertare l'atteggiamento di Berlusconi, pressato con interrogativi diretti e personali.

Da Roma, nel novembre 2008, Ronald Spogli riferiva le temerarie battute del capo del governo italiano sulle provocazioni antirusse della Casa Bianca: il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza kosovara, le installazioni antimissile nell'Europa centro-orientale, l'accostamento dell'Ucraina e della Georgia all'organizzazione militare del Patto atlantico. Ancora peggio, Berlusconi pretendeva di accreditarsi come un ponte fra Russia, Europa e Stati Uniti: e già allora, sullo scorcio del 2008, Spogli insinuava che l'amicizia Putin-Berlusconi non fosse solo di natura politica, ma avesse anche il movente di un'oscura convenienza venale. Che le relazioni dell'ambasciatore col governo italiano fossero ormai senza speranza è dimostrato anche dalla cattiva opinione espressa sul conto del ministro delle Finanze Tremonti, grossolanamente tacciato di «*protectionist, anti-globalization positions*». Tutti questi elementi s'incontrano, aggravati, nell'ampio rapporto del 26 gennaio 2009, pubblicato da WikiLeaks nel dicembre 2010 e da allora ripetutamente citato dalla stampa, soprattutto in Italia. Questa volta Spogli andava oltre le cattive inclinazioni del presidente del Consiglio, fino a presentare le radici storiche della russofilia italiana. Accennava alle particolari esigenze di rifornimento energetico di un paese del tutto privo, come era appunto l'Italia, di risorse proprie e di impianti nucleari, ai residui ideologici di una sinistra aggressiva nel tempo della guerra fredda, all'attività economico-politica dell'Eni e perfino a certi orientamenti della Farnesina, palesi nel documento programmatico *Rapporto 2020* (firmato dal ministro degli Esteri del momento, Massimo D'Alema), che già indicava l'accostamento alla Russia come una necessità dettata dalla situazione geopolitica. Passava in primo piano l'attacco sul piano morale:

*«A contact in the Prime Minister's office told us that their frequent meetings (gli incontri fra Putin e Berlusconi) are accompanied by exchanges of lavish gifts [...]. Contacts in both the opposition center-left Pd party and Berlusconi's own Pdl party [...] have hinted at a more nefarious connection. They believe that Berlusconi and his cronies are profiting personally and handsomely from many of the energy deals between Italy and Russia. The Georgian ambassador in Rome has told us that the government of Georgia believes Putin has promised Berlusconi a percentage of profits from any pipelines developed by Gazprom in coordination with Eni».*

Sempre lo stesso rapporto del gennaio 2009 riferiva le iniziative di Spogli. Sono state attivate personalità tanto dell'opposizione che della maggioranza. Di loro iniziativa, alcuni esponenti del Pdl hanno preso contatto con l'Ambasciata. Già i primi risultati sono soddisfacenti: le opposizioni portano duri colpi a Berlusconi, alcuni deputati del partito di governo si dispongono a contrastare

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

L'orientamento ruffosofilo. In questo, come in altri rapporti (20 maggio 2009, 5 febbraio 2010), sempre l'Eni figurava come principale obiettivo polemico e ostacolo da scavalcare. Interessato a seguire la politica estera ed energetica di Berlusconi, il Dipartimento di Stato aveva parole di apprezzamento per le indagini svolte dalle Ambasciate a Roma e a Mosca riguardo alla distribuzione delle risorse energetiche (istruzioni del 28 gennaio 2010).

Il faticoso cammino del *reset*, dopo la tensione provocata dalla guerra in Georgia, coincide con le trattative del New Start per la riduzione degli arsenali nucleari. Gli approcci per un nuovo accordo risalivano alla primavera del 2009, quando il primo Start si avvicinava alla scadenza; la firma è giunta nell'aprile 2010, mentre il processo della ratifica, a Washington e a Mosca, si è protratto fino ai primi mesi del 2011. Venivano dall'Ambasciata americana a Mosca, nella fase decisiva delle trattative, considerazioni equilibrate e suggerimenti di intesa. Si coglie nei rapporti dell'ambasciatore Beyrle un accento di maggior confidenza negli interlocutori russi. Il ministro degli Esteri Lavrov e il presidente Medvedev davano segni di disponibilità a collaborare con gli Stati Uniti e con la Nato per una pacificazione in Afghanistan. Le aperture erano tanto più apprezzate quanto più cresceva la delusione per l'operato del governo Karzai ed era viva l'apprensione per l'aggressività dei talebani. Sembrava che la Federazione Russa potesse spingersi fino a entrare nella cerchia dei contribuenti alla missione Isaf (si veda il rapporto del 25 marzo 2009, rilasciato da WikiLeaks nella seconda ondata di rivelazioni, il 30 agosto passato). Restava bassa la stima del sistema economico e sociale, in una Russia mortificata dal debito pubblico e dalla disoccupazione (4 marzo, 15 maggio 2009), ma cresceva l'apertura agli approcci del Cremlino sul teatro internazionale.

Il 29 aprile 2009 Beyrle lanciava sul sito della sua Ambasciata (ora accessibile attraverso Wikipedia, voce *Beyrle, John*) un appello al pubblico russo. Parafrasando un intervento di Obama al G20, sosteneva che la crisi globale esige un rimedio globale, che l'errore commesso al tempo della Grande Depressione non deve ripetersi: non è l'ora di politiche protezionistiche, ma di una collaborazione diffusa. Per lungo tempo gli Stati Uniti sono stati il motore dell'economia mondiale, ma adesso per effetto della crisi crescerà il peso dei paesi emergenti, fra cui la Russia. Gli Stati Uniti accettano i nuovi equilibri, purché la Russia voglia integrarsi nell'economia mondiale, diversificando la sua struttura produttiva e favorendo la crescita di un suo ceto medio. Lo stesso giorno l'ambasciatore spediva a Washington due rapporti confidenziali. Il primo riprendeva il tema dell'economia russa, ma con un diverso accento. Insisteva sulla disoccupazione, stimata fra il 10,4 e il 10,7 per cento della popolazione attiva; in queste condizioni la tenuta del governo riposa sull'apatia della popolazione russa, che non ama manifestare, e sulla mancanza di un'opposizione organizzata. Il terzo documento di Beyrle nello stesso giorno di aprile era un'analisi dei rapporti russo-americani, che mostrava il ministro degli Esteri Lavrov impegnato a trovare una risposta equilibrata alle questioni della difesa antimissile e del programma atomico iraniano. La parte russa è orientata verso una soluzione di compromesso,

DOMENICO CACCAMO

ma trova difficile trovare un punto di accordo nel caso che le installazioni antimissile siano collocate in prossimità del suo fianco occidentale, sul territorio della Polonia o della Repubblica Ceca. Se proprio le installazioni debbono essere in Europa, è necessario che siano localizzate più ad Ovest o più a Sud. Era anche diverso il rapporto delle due potenze con Teheran: per gli Stati Uniti un ostacolo sulla via di un sistema difensivo, per la Russia, invece, un interlocutore di antica data, che andava ascoltato. In sostanza, agli occhi dell'ambasciatore americano la Russia non era sul piano economico un rivale temibile, mentre sul piano della sicurezza poteva diventare un *partner* prezioso.

Anche l'incaricato d'affari, Eric Rubin, suggeriva nello stesso momento una maggior disposizione a trattare tanto sui problemi dei paesi est-europei, quanto sulla questione di principio delle sfere d'influenza, respinta da Washington ma abbracciata da Mosca (rapporti del 14 maggio e del 19 agosto 2009). Ancora Beyrle, il 16 novembre, commentava severamente le esternazioni del ministro degli Esteri, Radoslaw Sikorski, che dai contingenti americani stanziati in Polonia si aspettava protezione contro un intervento aggressivo della Russia. Alla luce di questa corrispondenza diplomatica, i rapporti russo-americani, sullo scorcio del 2009, risultavano stabilizzati a un livello accettabile.

Nel linguaggio del computer, *reset bottom* è il tasto che cancella i dati immessi fino a quel momento, aprendo uno schermo interamente disposto ad accoglierne altri. L'espressione *to press the reset bottom*, premere il tasto di un nuovo inizio, riferita ai rapporti Usa-Russia, è stata introdotta dal vice-presidente Joe Biden in un discorso a Monaco di Baviera per la 45<sup>a</sup> Conferenza sulla sicurezza, il 7 febbraio 2009. Erano passate solo due settimane dall'insediamento di Barack Obama alla Casa Bianca, e il discorso di Biden era stato sicuramente concertato come l'annuncio di un nuovo corso di politica estera da parte dell'amministrazione democratica: si voleva risolvere la tensione provocata dalla guerra in Georgia, per aprire finalmente una fase collaborativa. I settori di tale collaborazione erano la lotta contro il terrorismo, la tutela del principio di non proliferazione atomica, la riduzione degli arsenali nucleari. Nello stesso tempo Biden fissava i limiti della collaborazione: mai gli Stati Uniti si sarebbero piegati a legalizzare l'indipendenza di fatto delle due regioni, Abchazia e Ossezia del Sud, che si erano staccate dalla Georgia, mai avrebbero riconosciuto ad alcuno Stato una sfera d'influenza esclusiva. L'offerta di un vasto campo di collaborazione, senza segnalazione di limiti, fu avanzata dal presidente Obama, una prima volta nel corso di contatti col presidente russo Medvedev e poi, il 7 luglio, in un intervento alla Nuova scuola economica di Mosca. Un passo centrale faceva pensare a una proposta di scambio: gli Stati Uniti avrebbero potuto abbandonare, o modificare, il progetto di installazioni antimissile sul territorio della Polonia e della Repubblica Ceca, se energiche pressioni esercitate da Mosca avessero convinto l'Iran a rinunciare alle sue ambizioni atomiche:

*«I know Russia opposes the planned configuration for missile defense in Europe. And my administration is reviewing these plans to enhance the security of America, Europe and the world. And I've made it clear that this system is directed at preventing a potential*

I cables di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

*attack from Iran. It has nothing to do with Russia. In fact, I want to work together with Russia on a missile defense architecture that makes us all safer. But if the threat from Iran's nuclear and ballistic missile program is eliminated, the driving force for missile defense in Europe will be eliminated, and that is in our mutual interest».*

Ma l'apertura di Obama è stata presto smentita. Reduce da una visita in Ucraina e in Georgia, il vice-presidente Biden ebbe una conversazione, o un'intervista, con un redattore del «Wall Street Journal», pubblicata il 24 luglio 2009 in forma più schematica e il giorno dopo in una versione in qualche misura elaborata. Ora Biden presentava un quadro a tinte fosche della struttura demografica, economica e politica della Federazione Russa, riducendo in tal modo la portata dell'accostamento:

*«They have a shrinking population base, they have a withering economy, they have a banking sector and structure that is not likely to be able to withstand the next 15 years, they're in a situation where the world is changing before them and they're clinging to something in the past that is not sustainable».*

E qui il vice-presidente lanciava profezie sull'esito della guerra dei gasdotti, sicuro che il Nabucco (la linea destinata a portare in Europa il gas dell'Asia centrale aggirando il territorio russo) avrebbe prevalso sugli altri percorsi favoriti da Mosca. Hillary Clinton assicurava che gli Stati Uniti tenevano la Russia nella considerazione di una grande potenza; ma ripeteva lo stesso rifiuto dell'indipendenza per l'Abchazia e l'Ossezia del Nord e di un'influenza russa sull'Europa centro-orientale. Nei mesi seguenti la linea della Casa Bianca è stata ulteriormente chiarita. Fanno testo le nuove dichiarazioni rese a fine ottobre dallo stesso Biden. Erano indicati i limiti della collaborazione: gli Stati Uniti rifiutano il concetto di sfere d'influenza e sostengono il diritto di ogni Stato sovrano a scegliere le alleanze che gli convengono (discorso di Bucarest, intervista a Radio Free Europe, 22-23 ottobre 2009). In altre parole, ancora nell'autunno 2009 la Casa Bianca sosteneva l'entrata dell'Ucraina e della Georgia nella Nato.

La stampa americana non ha mancato di rilevare le contraddizioni dell'amministrazione democratica; quella russa è sembrata sconcertata e perplessa. Dmitrij Trenin, direttore del Centro Carnegie di Mosca, esamina nel saggio *Russia's spheres of interest, not influence*, «The Washington Quarterly», ottobre 2009, il punto di vista russo: egli pone l'attuale orientamento del Cremlino nella prospettiva della statualità russa, orientata fin dalle origini a uno sviluppo multinazionale. La sfera di interessi oggi rivendicata può ridursi entro uno spazio federale più ristretto rispetto a quello dell'Unione Sovietica, e perfettamente compatibile con un sistema multipolare che vedrebbe la nuova Russia contenuta fra la Cina e l'Unione europea. A loro volta, George Friedman e Peter Zeihan, *Russia, Iran and the Biden speech*, «Stratfor», 26 ottobre 2009, presentano la fase attuale come una competizione di più soggetti: oltre alla Federazione Russa e agli Stati Uniti, entrano in gioco le nazioni dell'Europa centro-orientale, assillate dal timore di una preponderanza moscovita, e la Germania, paese esportatore attratto dai mercati russi e centroasiatici. La

DOMENICO CACCAMO

competizione attuale è puramente geopolitica, e le incertezze della politica americana non corrispondono a inclinazioni ideologiche o personali, ma alla concorrenza di varie pressioni. Si poteva pensare, in effetti, che le incertezze della Casa Bianca fossero provocate dagli alleati baltici ed est-europei, e che la superpotenza americana fosse condizionata dai suoi alleati minori.

L'ultima formulazione del *reset* da parte dell'amministrazione Obama è consegnata in alcuni interventi, ancora di Biden, del 9-14 marzo 2011: un'intervista per l'«ItarTass», un discorso all'Università di Mosca, un articolo per l'«International Herald Tribune», *The new steps in the Us-Russia reset*. All'Università di Mosca il vice-presidente ha elencato i settori di comune interesse russo-americano: controllo degli arsenali nucleari, non proliferazione, Afghanistan. Registrava i settori del dissenso: sfere d'influenza, libera scelta delle alleanze. Ma ora, dopo il tramonto del presidente occidentalista Juscenko e la successione del russofilo Janukovic, l'ingresso dell'Ucraina nell'organizzazione militare dell'Occidente non era più all'ordine del giorno. Biden ha indicato come un prossimo obiettivo l'entrata della Russia nell'Organizzazione mondiale del commercio. Anche qui ha posto una condizione: che una legislazione liberale garantisca in Russia i diritti degli investitori, sia domestici che stranieri. Cadevano gli inopportuni riferimenti al declino demografico e alla debolezza economica, restavano le riserve sulla carenza di pluralismo politico. Si imponeva, comunque, la visione di un *reset* russo-americano, sia pure ridotto a quel taglio degli arsenali nucleari che Senato e Duma si erano risolti a ratificare.

### **Il rapporto con la Cina: capitalismo democratico v. capitalismo autoritario**

Va detto subito che i diplomatici americani nutrono maggiore stima per il sistema economico e politico della Repubblica Popolare Cinese che per le strutture e le istituzioni della Federazione Russa. L'attenzione dei rappresentanti a Pechino cade sulle realtà regionali del continente Cina, sui differenti livelli di sviluppo, sul rapporto centro-periferia. Un episodio di disaccordo (*central-local discord, central-local dissonance*) era segnalato tra il governo centrale e le autorità dello Henan. L'accademica Gao Yaojie, che aveva rivelato il rapido diffondersi dell'aids in quella regione, attesa negli Stati Uniti a una cerimonia di premiazione per meriti scientifici ed umanitari, era stata ostacolata dalle autorità regionali nel sospetto che il suo discorso sulle condizioni sanitarie di una regione come lo Henan, centrale e culturalmente avanzata, potesse essere sfruttato per una propaganda anticinese. Ma un intervento di Pechino le aveva consentito di ritirare il premio all'estero (13 marzo 2007). Erano segnalati i dislivelli economici presenti all'interno di una stessa regione. In un colloquio con l'ambasciatore Clark Randt, il segretario del partito del Liaoning, sulla costa settentrionale, aveva parlato francamente delle disparità di reddito che si riscontravano nella sua regione, al momento ancora lontana dall'obiettivo ideale di una 'società armonica', proposto dal partito. Nonostante il robusto incremento, che nel 2006 aveva toccato il 12,8 per cento, la popolazione contadina del Liaoning raggiungeva appena la metà del reddito *pro capite* della popolazione urbana. Il

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

pubblico lamentava le carenze del sistema di istruzione, dell'assistenza sanitaria, delle condizioni di abitazione. Sul piano dei rapporti Usa-Cina, il segretario del Liaoning auspicava una liberalizzazione dell'interscambio e un'intesa sul problema della Corea del Nord che complicava i rapporti bilaterali (15 marzo 2007). Particolarmente positive erano le note sulla provincia del Zhejiang, nella zona costiera centrale: lì solo un segmento limitato della popolazione restava prossimo alla soglia di povertà, mentre il 20 per cento (58 milioni di persone) godeva di un reddito elevato: tanto che non sapeva come investire il denaro accumulato. Il segretario regionale confidava sugli effetti del Dialogo economico strategico (Sed) in vigore fra Stati Uniti e Cina e sull'azione personale del segretario al Tesoro Paulson, che funzionava da anello di congiunzione fra i due governi. La cultura di massa ed il cinema erano fattori di accostamento: lo stesso segretario regionale si dichiarava ingenuamente come un appassionato di film di guerra americani (19 marzo 2007).

Un'ampia indagine sui moti di contestazione e rivolta, 13 luglio 2009 (*Subject: Rise in mass incidents but not yet a threat to overall stability, contacts say*), offriva un quadro meno rassicurante. La violenza degli incidenti delle ultime settimane tradisce un malcontento che ha radici profonde e può montare con gli anni. È provocato dalla corruzione e dall'abuso, da un antagonismo tra la base sociale e l'*élite* del potere. È inquietante il fenomeno del radicalismo giovanile, sia nazionalista che social-rivoluzionario. Alla sua origine, un difetto del sistema di reclutamento: se i diplomati delle università di avanguardia sono facilitati nella ricerca di occupazione, quelli delle università di secondo e terzo rango incontrano maggiori difficoltà. Ma anche un fattore ideologico, come il richiamo del socialismo autentico, l'attrazione ancora esercitata dal passato maoista. L'autore del rapporto distingueva inoltre fra *ethnic riots* e *mass riots*: nel primo caso l'autorità non ha riguardi nell'uso della forza, nel secondo è frenata dallo scrupolo di colpire connazionali. Ma, avvisava il diplomatico allegando l'opinione dei suoi *contacts*, proteste e rivolte contro i governi locali non sono, al momento, un pericolo per la tenuta del regime. Se il giudizio sulla coesione sociale e sulla stabilità politica si manteneva equilibrato, quello sulla funzione internazionale della Cina metteva in luce le possibilità d'intesa e apriva le porte a una collaborazione nello spazio asiatico. La possibilità di un contributo cinese veniva indicata nei casi del Myanmar, per risolvere il conflitto tra potere centrale e minoranze etniche, incrementare il rispetto di fondamentali diritti umani, favorire un'apertura verso il mondo esterno; dell'Indonesia, per incoraggiare la crescita economica e la lotta contro il terrorismo; delle Filippine, per attingere un livello minimo di benessere. Riguardo all'Indonesia e alla Thailandia, si giudicava perfino che la Cina potesse contribuire ad un avvio di democratizzazione (*cables* da Pechino e da Rangoon, 2 giugno 2006, 5 marzo 2007, 18 gennaio 2008).

Un rapporto segreto del 30 aprile 2009 (*Subject: G20, Democratic People's Republic Korea, Iran, AfPak, Un Security Council Reform, Taiwan, Tibet*) apprezzava la disposizione di Pechino a trattare su alcune questioni essenziali. Riguardo al Tibet, la Cina si chiude nell'intransigenza, riguardo a Taiwan tiene

DOMENICO CACCAMO

fermo il riconoscimento dell'unità dello Stato («*one China principle, broadly interpreted*»); ma per la lotta contro il terrorismo mediorientale e contro la proliferazione atomica si trova perfettamente allineata sulle posizioni americane. Quanto al superamento della crisi finanziaria ed economica, si aprono vie di collaborazione in seno al G20: una *trojka* composta da Stati Uniti, Gran Bretagna e Cina può concertare un'azione comune, gli Stati Uniti esercitando pressioni sul Giappone e sulla Corea del Sud, la Gran Bretagna influenzando gli altri paesi dell'Unione europea, la Cina orientando i paesi emergenti. Sembrava quasi che la Corea del Sud e il Giappone non servissero agli Stati Uniti per fare argine alla Cina, ma che la Cina servisse agli Stati Uniti per tenere sotto controllo i suoi alleati (17 e 26 giugno 2009). Quanto alle sanzioni che Washington chiedeva con insistenza per imporre all'Iran di rinunciare alle sue ambizioni atomiche, l'ambasciatore Huntsman era disposto ad ascoltare i consigli di moderazione impartiti dai dirigenti cinesi: decisiva, a suo giudizio, sarebbe stata solo un'azione concertata fra Stati Uniti e Cina, «*two of the world's most important leaders*»<sup>17</sup>.

La crisi finanziaria ed economica non ha indebolito, ma piuttosto intensificato i rapporti bilaterali. La Casa Bianca teneva al corrente le autorità di Pechino sullo stato di salute delle banche americane (23 settembre 2008) a una settimana dal fallimento della Lehman Brothers. Poi l'episodio della fornitura di armi americane a Taiwan ha interrotto l'accostamento (14 ottobre 2008); si è parlato, anzi, di abbattere il privilegio del dollaro come moneta di riserva, per fare spazio allo yuan (20 marzo, 16 novembre 2009). Dopo il discorso della Clinton che reclamava per Google libertà di movimento nel paese comunista, si è parlato delle rivoluzioni colorate, care alla propaganda e alla prassi americana, come di uno strumento per creare difficoltà ai governi da abbattere (25 gennaio 2010). A quel punto Huntsman vedeva ostacoli montare all'orizzonte: il deficit commerciale e la sottovalutazione dello yuan generavano attriti. Ma ugualmente l'ambasciatore faceva affidamento sul mercato cinese per la produzione americana e sugli investimenti cinesi negli Stati Uniti: calcolava che, a partire dal 2005, le esportazioni in Cina avevano creato negli Stati Uniti 285 mila posti di lavoro (26 gennaio 2010). Si può dire che il dialogo, aperto quando la Cina, durante il secondo mandato di Bush e la direzione di Henry Paulson al Tesoro, si era rivelata come un mercato capace di sostenere la produzione e l'occupazione negli Stati Uniti, abbia superato la prova della crisi finanziaria. La fiducia nella validità del dialogo è consegnata in due rapporti dell'ambasciatore Randt, 24 febbraio 2008 e 6 gennaio 2009. Il primo (*Subject: Prospects for Us-China relations*) era dedicato all'analisi di due economie ritenute complementari. Il secondo (*Subject: Looking at the next 30 years of the Us-China relations*) tracciava

<sup>17</sup> Cfr. il rapporto segreto del 26 ottobre 2009. Jon M. Huntsman ha poi lasciato la missione a Pechino, concorrendo alla *nomination* repubblicana per le presidenziali 2012. Ha pronunciato a Shanghai, il 6 aprile 2011, un discorso di congedo, esaltando ugualmente l'intesa Usa-Cina e la missione degli Stati Uniti in difesa dei diritti umani (<http://shanghai.usembassy-china.org.cn/040611ambassador.html>). Ha quindi ricevuto il ringraziamento del vicepresidente Xi Jinping per l'opera svolta a promozione dei rapporti sino-americani (comunicato dell'«Associated Press», 21 aprile 2011).

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

un bilancio dell'economia socialista di mercato e prefigurava gli sviluppi del rapporto sino-americano. Di fronte alla straordinaria crescita cinese, Randt suggeriva un inserimento sempre maggiore della Repubblica Popolare nell'ordine internazionale. Non una politica di contenimento, ma l'intensificazione del dialogo: i suoi obiettivi attuali, accesso ai rifornimenti energetici e crescita economica, fanno della Cina una potenza conservatrice, concentrata sul proprio sviluppo interno e interessata al mantenimento dello *status quo* internazionale. Al sistema cinese, d'altra parte, era riconosciuta la capacità di propiziare una moderata espansione della società civile e un avanzamento dello Stato di diritto, con qualche margine di libertà per confessioni religiose e organizzazioni non governative.

Clark T. Randt deve considerarsi un artefice dell'intesa sino-americana. Uomo d'affari con formazione giuridica e una lunga pratica in Asia, ambasciatore a Pechino per tutto il tempo dell'amministrazione Bush, ha manifestato pubblicamente il suo pensiero con un intervento accademico dell'aprile 2008. La Cina è attualmente il maggior consumatore al mondo di articoli di lusso, un ufficio della Lamborghini è stato appena aperto nel pieno centro di Pechino a breve distanza dalla piazza Tienanmen. Un livello maggiore di libertà personale i cinesi non l'avevano mai avuto in passato. Il pericolo da scongiurare non è l'incremento dell'economia cinese, ma un suo eventuale malaugurato collasso. Tra le questioni controverse, di cui non taceva il peso, Randt dava maggior rilievo al dissenso sulla questione del Sudan, di al-Bashir, del Darfur e, per la visione complessiva delle relazioni internazionali, alla fedeltà professata dai cinesi al principio della non ingerenza<sup>18</sup>.

L'indirizzo collaborativo, già delineato nell'era del presidente Bush e del segretario al Tesoro Paulson, ha guadagnato terreno con l'amministrazione democratica di Barack Obama. Tre eventi significativi si sono segnalati nel gennaio 2009. La visita del presidente Hu Jintao, ricevuto da Obama il giorno stesso del suo insediamento, prometteva effetti positivi in termini di esportazioni e posti di lavoro. La nomina di Todd Stern, un funzionario dell'amministrazione Clinton che aveva partecipato ai negoziati di Kyoto come inviato speciale per la questione del mutamento climatico, manifestava una volontà di intesa su un tema di rilievo centrale: Stern era sostenitore di una stretta collaborazione con la Cina, ormai seconda economia mondiale e principale consumatrice, insieme agli Stati Uniti, di energia<sup>19</sup>. Il primo viaggio all'estero della Clinton in qualità di segretario di Stato aveva per meta ultima la Cina; alla vigilia della partenza, parlando nella sede della Asia Society, la Clinton aveva riconosciuto nel bisogno di collaborazione suscitato dalla crisi finanziaria il movente dell'attuale spinta verso Est. In seguito a queste aperture, veniva rilanciato nell'aprile il Dialogo strategico ed economico (Sed) già allacciato dalla precedente amministrazione, per un

<sup>18</sup> Il testo della conferenza è sul sito dell'Us-China Institute, University of California, 21 aprile 2008.

<sup>19</sup> Todd Stern, *A changing climate: the road ahead for the United States*, «The Washington Quarterly», inverno 2007-2008, pp. 175-188.

## DOMENICO CACCAMO

impegno solidale delle due maggiori economie, che erano anche i maggiori paesi emittenti di gas nocivi. Il 27 maggio 2009 era ricevuto a Pechino il presidente della Commissione senatoriale per gli Affari esteri, John Kerry: entrambe le parti confermavano la loro collaborazione di fronte alla crisi economica e al mutamento climatico<sup>20</sup>. Il senatore Kerry è poi tornato sul tema della sua visita in Cina, riconoscendo l'entità degli investimenti cinesi per l'uso di energia pulita e impegnando la parte americana ad abbracciare soluzioni condivise dal *partner* cinese<sup>21</sup>.

Più tardi, l'episodio del viaggio a Pechino del senatore Kerry e la suggestione di alcuni documenti rivelati da WikiLeaks hanno provocato un'aspra polemica giornalistica. Secondo «Der Spiegel», i responsabili americani avrebbero tradito le esigenze dei paesi europei in fatto di politica ambientale stringendo un patto con la Cina, anch'essa, al pari degli Stati Uniti, decisa a scansare misure di rigore. Il fallimento della conferenza di Copenhagen, dicembre 2009, sarebbe stato il frutto della comune intesa delle due maggiori potenze, americana e cinese<sup>22</sup>. Dall'altra sponda dell'Atlantico si è replicato con un triplice ordine di argomentazioni: primo, denunciando i complessi antiamericani risalenti all'oscuro passato della Germania; secondo, ricordando che i contatti sino-americani sulla questione del mutamento climatico erano già noti prima delle sedicenti rivelazioni di WikiLeaks; terzo, negando che l'esito del vertice di Copenhagen sia stato anche in minima parte influenzato da un'intesa con la Cina<sup>23</sup>. In realtà la questione del mutamento climatico interessava e preoccupava la Casa Bianca, a tal punto che il Dipartimento di Stato dava istruzione ai diplomatici in servizio di indagare sul conto dei rappresentanti alle Nazioni Unite, per avere notizia di eventuali contatti con gruppi terroristici, di episodi di corruzione, dell'atteggiamento di ciascuno riguardo a temi politici di particolare rilievo. Nella lista dei temi rilevanti figuravano quelli del mutamento climatico, dell'energia e dell'ambiente: si voleva essere informati sui preparativi di ciascun paese in vista del prossimo vertice di dicembre<sup>24</sup>. Che la tematica del mutamento climatico offrisse un terreno d'incontro con la Cina è confermato da un *cable* da Pechino, 4 giugno 2009, che accennava a un'imminente visita dell'incaricato speciale Todd Stern, da cui si attendeva l'apertura di nuove vie di cooperazione. La coincidenza di vedute tra Cina e India sui consumi energetici e sulla tutela dell'ambiente figurava in diversi *cables*, uno da New Delhi del 10 agosto 2009, che riferiva un colloquio dell'ambasciatore americano col Dalai Lama, e due da Pechino, che suggerivano la necessità di alleggerire gli obblighi dei paesi in espansione come la Cina e l'India. Non si può parlare di un tradimento dell'Europa virtuosa, come ha fatto «Der Spiegel», ma neppure si può

<sup>20</sup> Cfr. i due comunicati, *Chinese vice premier calls for more coordination with Us to advance ties*, e *China-US relations make a good start in Obama administration, says chinese vice president*, «Xinhuanet», 27 maggio 2009.

<sup>21</sup> John Kerry, *Who lost the earth?*, «Huffinton Post», 30 luglio 2009.

<sup>22</sup> Gerals Traufetter, *Kopenhagener Klimagipfel. Usa und China verbruederten sich gegen Europa*, «Der Spiegel», 7 dicembre 2010.

<sup>23</sup> Cfr. *The yellow peril: the German media has a new hate object*, «Helian Unbound», 8 dicembre 2010.

<sup>24</sup> Istruzioni della Segreteria di Stato, 31 luglio 2009.

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

negare il fatto di un accostamento sino-americano sulla questione essenziale del mutamento climatico.

Con l'avvento dell'astro cinese, «*key challenge of the 21<sup>st</sup> century*», diverse tendenze si sono definite nella classe politica e nella comunità degli studi americane: da una parte l'adozione di una strategia di *engagement*, con l'invito a partecipare al sistema politico regolato dagli Stati Uniti, dall'altra l'opportunità di non abbassare la guardia e di approntare le difese, soprattutto di fronte alla politica di modernizzazione militare avviata da Pechino. Il fatto che l'economia cinese sia stata la prima a superare la crisi, assumendo un ruolo determinante all'interno del G20, conferma l'idea che la strategia dell'*engagement* non abbia alternative<sup>25</sup>.

L'orientamento favorevole ad un rapporto preferenziale si riassume nelle parole d'ordine Strategic and Economic Dialog (Sed) e G2, proposte entrambe durante la presidenza di George W. Bush e rilanciate in piena crisi globale all'esordio di Barack Obama. Henry Paulson, segretario al Tesoro nel secondo mandato di Bush, ha guidato per la parte americana i vertici del Sed celebrati fra il dicembre 2006 e il dicembre 2008: ha ottenuto una parziale rivalutazione dello yuan, che ha moderato la concorrenza dei manufatti cinesi sul mercato americano; ma ha dovuto ascoltare, nella tempesta della crisi finanziaria, severi ammonimenti a limitare i consumi e a provvedere al risparmio, per garantire la sicurezza degli investimenti cinesi. Una collaborazione può realizzarsi, secondo Paulson, nei settori delle importazioni energetiche e delle misure contro il riscaldamento globale. In una visione di internazionalismo economico, il segretario al Tesoro guardava con fiducia alla prospettiva di sempre maggiori investimenti cinesi in America e americani in Cina. Considerava ingiustificato il sospetto sugli obiettivi politici degli investimenti cinesi: gli investitori, argomentava, non pensano ad altro che a collocare utilmente le proprie risorse, e il governo di Washington dovrebbe incoraggiarli, perché manifestano fiducia nell'economia americana, favorendo crescita e occupazione<sup>26</sup>.

La prospettiva di un G2 sino-americano è stata avanzata dall'economista Fred Bergsten nel 2005<sup>27</sup> ed è stata ripresa dallo stesso autore ancora all'inizio della crisi<sup>28</sup>. Bergsten presentava questo informale G2 come un tentativo per dare al mondo la *leadership* di cui aveva, a suo dire, un disperato bisogno. Dal momento che la via dello straordinario sviluppo cinese, aperta con la liquidazione del maoismo, appare destinata a un lungo percorso, non resta altro agli Stati Uniti che associare la nuova Cina alla guida dell'economia mondiale. Circola in questi scritti l'immagine di un'Europa priva di slancio e incapace di svolgere un ruolo

<sup>25</sup> Petersen Institute for International Economics, Center for Strategic and International Studies, *China's rise: challenges and opportunities*, Washington 2009. Per l'avanzamento della Cina nella gerarchia delle economie mondiali, cfr. pp. IX-XI.

<sup>26</sup> Henry M. Paulson, Jr., *A strategic economic engagement*, «Foreign Affairs», settembre-ottobre 2008, ora in *China on the World Stage*, Foreign Affairs, New York, 2010, pp. 88-109.

<sup>27</sup> C. Fred Bergsten, *A new foreign economic policy for the next decade*, Institute for International Economics, Washington, 2005, pp. 53-54.

<sup>28</sup> Id., *A partnership of equals: how Washington should respond to China's economic challenge*, «Foreign Affairs», luglio-agosto 2008, ora in *China on the World Stage*, cit., pp. 73-87.

DOMENICO CACCAMO

dinamico: è dunque implicito l'abbandono del vecchio concetto di Occidente. Bergsten teme che i cinesi possano promuovere la nascita di un Fondo monetario asiatico, svincolato dal Fondo monetario internazionale: piuttosto che accettare un policentrismo monetario, preferisce condividere con la Cina la guida di un sistema universale. Proprio alla vigilia dell'insediamento di Obama, Zbigniew Brzezinski, che ne era stato il consigliere durante la campagna elettorale, adottava le stesse categorie di Bergsten. Il 'gruppo dei due', 'informale G2', serviva nel suo pensiero a molti usi: ad allacciare un dialogo con l'Iran, ad esercitare un'interposizione nel conflitto indo-pachistano, perfino a risolvere il conflitto israelo-palestinese<sup>29</sup>. Ma questa confidenza eccessiva nelle virtù di un'intesa con la Cina ha provocato una reazione, con una serie di articoli sull'«Asian Times» nel marzo-aprile 2009, che ponevano in evidenza il rifiuto opposto da Pechino alle offerte americane di *engagement*. Abbastanza significativi, per una marcia indietro sul G2, sono i rapporti sulla Cina redatti da Kerry Dumbaugh e trasmessi sul sito del Congressional Research Service. Il rapporto del 14 luglio 2006 aveva segnalato l'offerta di collaborazione partita dal Dipartimento di Stato, con l'invito a Pechino di assumere la veste di *responsible stakeholder*; e aveva pure ricordato come la questione di Taiwan restasse aperta per il momento, messa solo a tacere con reciproche concessioni. Il rapporto del febbraio 2009 segnalava, invece, l'ansia per la straordinaria crescita della Repubblica Popolare affiorata in un settore della classe politica. Nell'urgenza della crisi era salita in posizione eminente la Banca centrale cinese, maggior detentrica del debito americano; e la questione di Taiwan era stata sistemata col rovesciamento della direzione politica nell'isola e con l'arresto del movimento indipendentista.

Una obiezione argomentata al metodo della trattativa bilaterale sino-americana, enfatizzato da Brzezinski, è venuta da due orientalisti del Council on Foreign Relations, mentre la crisi globale metteva alla prova il rapporto Usa-Cina<sup>30</sup>. Elevare in questo momento il livello dei rapporti bilaterali potrebbe essere controproducente. Per le questioni di principio, la divergenza tra Stati Uniti e Cina non è scomparsa: gli Stati Uniti e tutto l'Occidente levano la bandiera dei diritti umani, mentre la Cina insiste sulla non ingerenza negli affari interni: nel settembre 2007 Pechino ha bloccato, insieme a Mosca, una risoluzione, proposta dagli Stati Uniti, di condanna per il governo del Myanmar. Anche nel caso dell'Iran, la Cina ha respinto l'imposizione di sanzioni severe, facendo passare le sue esigenze di importazioni petrolifere avanti all'imperativo della non proliferazione nucleare. Altrettanto difficile è la collaborazione con la Cina sulla sicurezza dei prodotti alimentari e la protezione ambientale, sulla lotta contro il mutamento climatico e sulle relazioni militari. Per trattare utilmente con la Cina, Washington deve ricorrere alla partecipazione di altri paesi: sul mutamento climatico sarà possibile coinvolgere il Giappone, che ha un bagaglio di esperienze

<sup>29</sup> Zbigniew Brzezinski, *The group of two that could change the world*, «Financial Times», 13 gennaio 2009.

<sup>30</sup> Elizabeth C. Economy, Adam Segal, *The G2 mirage: why the United States and China are not ready to upgrade ties*, «Foreign Affairs», maggio-giugno 2009, ora in *China on the world stage*, cit., pp. 110-121.

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

per il trattamento del carbone e l'impiego di energie rinnovabili. Programmi di sicurezza alimentare sono avviati dall'Unione europea e dall'Associazione dei paesi dell'Asia sudorientale, dal Giappone e dalla Corea del Sud; sarebbe più produttivo unificare le iniziative in corso e utilizzare gli ispettori americani insieme a quelli di altre nazioni. Nel commercio internazionale il vantaggio della Cina ha cominciato ad aggravarsi nel 2005, ed è esploso nel 2008 fino a salire all'1,5 per cento del Pil. Ma non solo gli Stati Uniti si trovano in questa condizione di svantaggio: è dunque possibile esercitare pressioni congiunte sulla Cina, per indurla a rivalutare la sua moneta e ad aprire il suo mercato interno. Il rapporto va risolto mediante trattative multilaterali.

Infine Henry Kissinger, nella recente opera sulla centralità tradizionale della Cina e sull'attuale prospettiva di sviluppo pacifico in un mondo armonico, ha volutamente ignorato l'ipotesi del G2, respingendo al tempo stesso risolutamente anche quella del contenimento. L'ex consigliere per la Sicurezza nazionale e segretario di Stato apprezza la collaborazione nel quadro del Sed, che gli appare in linea coi rapporti da lui stesso allacciati negli anni Settanta<sup>31</sup>. Ma questo non implica l'opportunità di degradare il livello dei rapporti con le potenze alleate. D'altra parte, la creazione di un blocco asiatico per il contenimento della Cina sarebbe condannata al fallimento: i paesi circostanti dell'Asia del Pacifico coltivano tutti rapporti di interdipendenza economica con la Cina. Kissinger avanza un'idea di *coevolution* non lontana dalla coesistenza pacifica proposta da Krusciov al 20° congresso. *Coevolution* non significa *partnership*: è un rapporto di livello meno elevato, per il quale l'una e l'altra potenza perseguono obiettivi distinti, collaborando dove è possibile e organizzando le relazioni reciproche in modo da minimizzare il conflitto. In mancanza di una coincidenza di interessi, ciascun soggetto persegue principalmente quegli interessi che risultano fra loro compatibili<sup>32</sup>. Matura, dunque, un esperimento di intesa fra due culture politiche. Se la tradizione americana è sorretta dalla fiducia nel valore universale dei suoi modelli, da trasmettere al mondo, quella cinese si esprime nella forma di una «*cultural osmosis*», di un'aggregazione culturale priva di zelo missionario, ma altrettanto inesorabile<sup>33</sup>.

I *cables* provenienti dall'Ambasciata a Pechino manifestavano, come si è visto, un'alta considerazione della realtà cinese. Per altri versi, non mancavano di segnalare alcune divergenze. Sul piano ideologico: mentre la dottrina cinese era fondata sulla visione di un mondo multipolare, quella americana, anche nelle recenti formulazioni dell'amministrazione democratica, restava fedele alla prospettiva della *leadership* mondiale degli Stati Uniti, sia pure in un contesto di articolate relazioni collaborative. Ne erano coscienti i cinesi, che avvertivano la contraddizione tra la propria idea di un *multipolar world* e l'idea americana di un *multipartner world* (6 agosto 2009). Sul piano strategico: era convinzione dei

<sup>31</sup> Henry Kissinger, *On China*, The Penguin Press, New York, 2011, p. 497.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 525.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 529.

## DOMENICO CACCAMO

cinesi che gli Stati Uniti fossero impegnati, insieme all'India, a contenere l'espansione del loro paese (stessa data). Sul piano geopolitico: un terreno di attrito era l'Africa. Gli interessi cinesi e americani erano concorrenti nel Sudan, dove Pechino si risolveva a tollerare, non potendo arrestarla, la secessione del Sudan meridionale, e nel Corno d'Africa, dove la diplomazia di Pechino attuava una tattica temporeggiatrice riguardo alla repressione della pirateria somala. Un rapporto del 26 agosto, firmato da Huntsman, gettava uno sguardo malevolo sul quarto Forum on China-African Cooperation (Focac), che era stato convocato per l'autunno a Sharm el-Sheikh sotto l'egida di Mubarak e del premier Wen Jiabao, e dov'era atteso anche Gheddafi, presidente dell'Unione africana. Huntsman era scettico sui risultati del Focac, cui imputava di trattare insieme i problemi di molti paesi differenti, tutt'altro che un blocco omogeneo; ma era nello spirito del convegno la volontà di stringere i rapporti tra Cina, mondo arabo, Medio Oriente (26 ottobre). Dava, invece, ampio rilievo all'evento il «Global Times», organo del governo cinese, che pubblicava il discorso di Wen Jiabao sulla *strategic partnership* sino-africana, con tutto un programma di investimenti cinesi nel Continente Nero.

Più forte e più esplicito è il messaggio dei *cables* provenienti dalle capitali africane. Nel momento più acuto della crisi globale, l'Ambasciata americana in Angola pensava al finanziamento di un progetto congiunto sino-americano per lo sviluppo agricolo di quel paese, esportatore di petrolio in Cina (Luanda, 27 gennaio 2009). Ma era un caso isolato: generalmente la Cina era avvertita come un temibile concorrente. Che le due potenze fossero rivali sul teatro africano era convinzione del governo della Repubblica Democratica del Congo. Dopo aver affidato a geologi cinesi le ricerche sulla localizzazione di giacimenti di uranio, il governo di Kinshasa sollecitava un intervento americano, nell'intenzione di vendere poi il prodotto al migliore offerente (22 febbraio 2008). Nel caso del Sudan, una controversia era nata fra Washington e Pechino per una questione non economica ma politica, come il trattamento da riservare al presidente al-Bashir (Khartum, 4 settembre 2008). Un sentimento di amarezza di fronte al dilagare dell'influenza cinese viene in luce nel caso del Camerun, cardine della politica centroafricana della Cina. Qui ogni via è sbarrata per gli Stati Uniti, dopo che il presidente Hu Jintao, nel gennaio-febbraio 2007, ha firmato ben otto accordi bilaterali. Non c'è spazio per altri nel Camerun fuori che per la Cina: la presenza cinese non è solo economica, ma penetra in ogni settore, dalla sanità all'istruzione, dalle borse di studio offerte in Cina a un Confucius Institute aperto nel Camerun (Yaoundé, 18 febbraio 2010). Una serie di rapporti da Malabo, dedicati alle condizioni economiche della Guinea equatoriale ed ai suoi tesori petroliferi, conclude indicando nella Cina il pericolo che incombe sull'interesse americano (21 maggio 2009).

Fra tutti il più esplicito è un rapporto del 23 febbraio 2010 dal Consolato generale di Lagos. La Nigeria è per gli Stati Uniti il paese africano di maggiore importanza, grazie ai suoi giacimenti petroliferi sottomarini. In un incontro con alcuni membri delle International Oil Companies, il segretario assistente per gli

I *cables* di WikiLeaks. Gli Stati Uniti verso una diplomazia tripolare

affari africani, Johnnie Carson, pone i rapporti sino-americani in termini di presenza nelle basi portuali di accesso al Golfo di Guinea. Nel paragrafo *Chinese-American relations in Africa*, il segretario assistente rassicura in parte i destinatari del suo messaggio: la Cina, dice, non porta una diretta minaccia agli Stati Uniti sul piano militare. Ma, aggiunge, essa segue sul piano economico una condotta spregiudicata: «*China is a very aggressive and pernicious competitor with no morals. China is in Africa for China primarily*». La grande potenza asiatica conduce, inoltre, vaste operazioni politiche, acquistando voti africani da utilizzare alle Nazioni unite su questioni scottanti come quella di Taiwan. L'azione degli Stati Uniti è antitetica a quella cinese, allo stesso modo che il modello americano di capitalismo democratico si contrappone al modello cinese di capitalismo autoritario; al contrario degli Stati Uniti, la Cina è orientata a sostenere i dittatori africani, i Mugabe e gli al-Bashir<sup>34</sup>.

Questa apprensione per la crescente influenza della Cina in Africa, che circola nei *cables*, viene ora alla luce nelle dichiarazioni pubbliche. Le interviste del segretario di Stato e dei funzionari al suo seguito, tenute a Lusaka l'11 giugno 2011, contengono scoperte allusioni alla Cina e mettono in dubbio il beneficio del commercio cinese per l'avvenire dei paesi africani. Al modello statalista e autoritario oppongono il modello fondato sulla società civile, sul ruolo della comunità degli affari, della classe imprenditoriale e delle donne. Un rapporto di scambio, è detto più volte, non può ridursi al solo articolo del petrolio. Nel discorso della Clinton la critica del modello cinese di commercio estero culmina nell'accusa di neocolonialismo:

*«It is easy – and we saw that during colonial times – it is easy to come in, take out natural resources, pay off leaders, and leave. And when you leave, you don't leave much behind for the people who are there. You don't improve the standard of living. You don't create a ladder of opportunity. We don't want to see a new colonialism in Africa».*

In sostanza, la Clinton replicava alla propaganda del «Global Times», imperniata sulla redenzione dal colonialismo e su un'assillante contrapposizione tra i due poli, da una parte la nuova Cina e dall'altra il West.

È giustificato pensare che l'impegno degli Stati Uniti a favore della 'primavera araba', esercitato con la disponibilità anglo-francese e la copertura delle Nazioni unite, risponda anche all'esigenza di bilanciare l'espansione cinese nel Continente Nero. La Casa Bianca, con la retorica della *leadership* americana offerta al mondo, conduce in effetti una diplomazia tripolare: la via maestra del dialogo e del confronto passa fra Stati Uniti e Cina, mentre alla Russia viene riconosciuta una funzione di supporto al tavolo zoppo dell'equilibrio. Il gioco diplomatico non esclude momenti di più duro confronto, come la «guerra di

<sup>34</sup> Si vedano, in particolare sullo sfruttamento cinese del petrolio del Sudan e sulle divergenti posizioni assunte da americani e cinesi di fronte alla guerra nel Darfur, Pdraig R. Carmody, Francis Y. Owusu, *Competing hegemons? Chinese versus American geo-economic strategies in Africa*, «Political Geography», XXVI, 2007, pp. 512-514; Serge Michel, Michel Beuret, *Cinafrica. Pechino alla conquista del Continente Nero*, Il Saggiatore, Milano, 2009, pp. 145-159, 167-170.

DOMENICO CACCAMO

Obama» o «guerra di Sarkozy» in Libia. I *cables* di WikiLeaks coprono il momento della crisi globale che ha promosso il mondo emergente ed ha chiuso il periodo unipolare delle relazioni internazionali. Rendono l'immagine di una diplomazia americana mal disposta, o troppo esigente, nei confronti degli alleati europei; che svaluta il contributo alla guerra afghana di una nazione consenziente come la Gran Bretagna, trasmette sul governo tedesco le confidenze raccolte dal ministro della Difesa zu Guttenberg, accusa il *premier* turco provocando una dura risposta. La diplomazia americana si evolve in diplomazia tripolare, non multipolare. Il concetto di una politica di equilibrio le rimane estraneo.