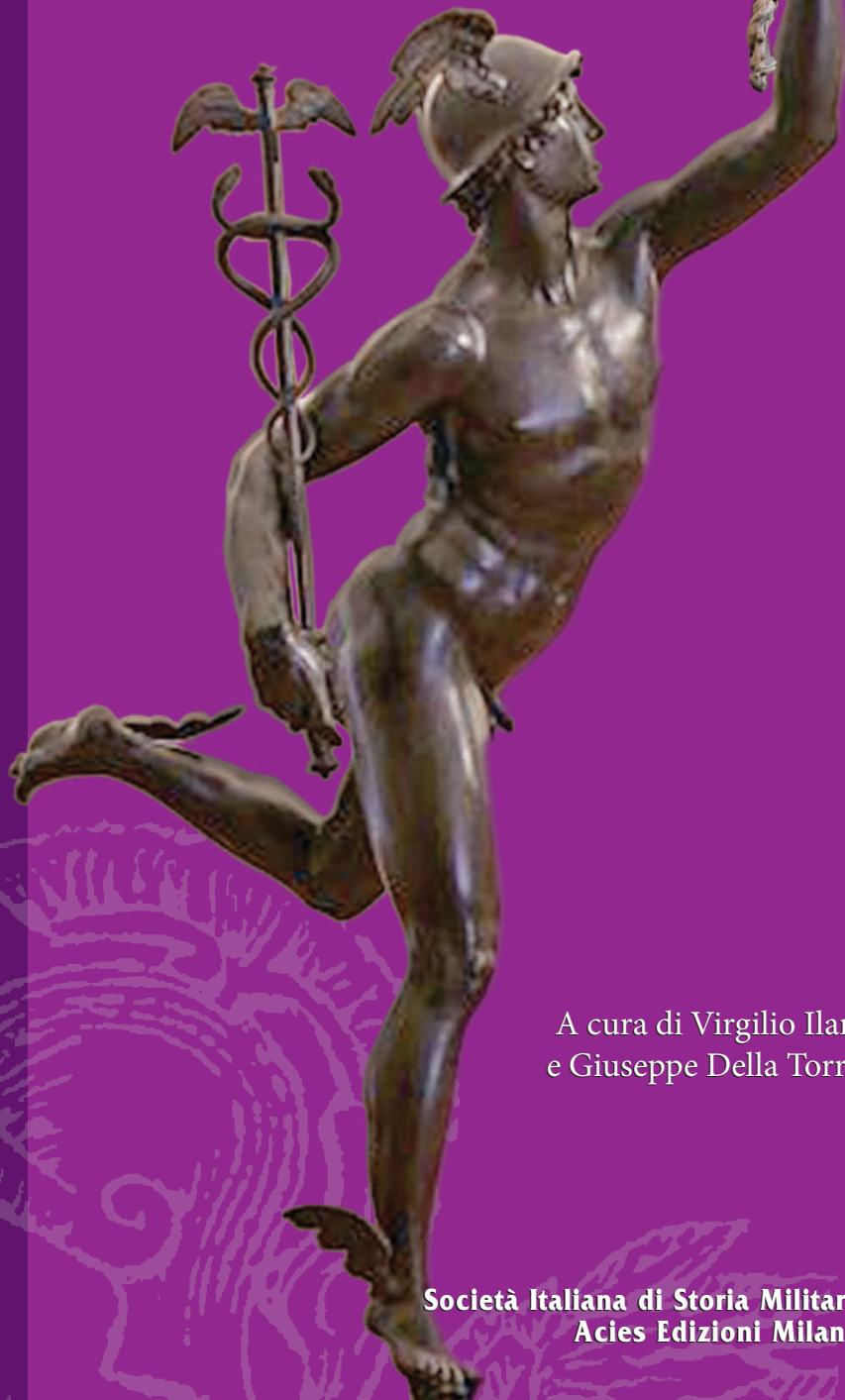


ECONOMIC WARFARE

STORIA DELL'ARMA ECONOMICA



QUADERNO
2017



A cura di Virgilio Ilari
e Giuseppe Della Torre

Società Italiana di Storia Militare
Acies Edizioni Milano

PROPRIETÀ LETTERARIA

tutti i diritti riservati:

Vietata anche la riproduzione parziale senza autorizzazione.

ma gli Autori conservano il diritto di pubblicare altrove

il proprio contributo

© 2017 Società Italiana di Storia Militare

Acies Edizioni Milano

ISBN 9788890955167

Progetto grafico e realizzazione: Antonio Nacca

Stampa: Nadir Media - Roma

info@nadirmedia.it

In copertina:

Giambologna, Mercurio volante, Museo del Bargello, Firenze
con la testa di Medusa (Benvenuto Cellini, Perseo, Loggia dei Lanzi)
(Creative Commons 3.0 Unported Rufus46, 2014; 2.5 Generic, Jastrow, 2005)
(Wikimedia commons)

Indice

Theorizing Economic Warfare, di Giuseppe della Torre	pag. 7
Geoeconomia e guerra economica, del Gen. Carlo Jean	“ 39

L'Arma economica in tempo di guerra

Mercantilist warfare, by Thomas Victor Conti	“ 59
Quand'erano i gesuiti a copiare i cinesi, di Andrea Molinari	“ 75
La guerre de course. Guerre au commerce et commerce de guerre, par Roberto Barazzutti	“ 89
La guerra delle bandiere. I corsari barbareschi nella guerra commerciale delle grandi potenze contro la concorrenza, di Antonino Teramo	“ 107
«Vaincre la mer par la terre», 1793-1815. Guerra commerciale, guerra al commercio, guerra ai neutri, di Virgilio Ilari	“ 125
« <i>Civis Romanus sum</i> ». La protezione diplomatica degli investimenti stranieri, di Virgilio Ilari	“ 155
«Anaconda Plan». Come vincere senza distruggere, di Gastone Breccia	“ 171
Il debito d'Oriente. L'imperialismo finanziario e il default ottomano ed egiziano di fine Ottocento, di Giampaolo Conte	“ 181
La rivalità economica anglo-americana, di Mariano Gabriele	“ 193
La guerra al traffico «senza restrizioni» e il «concetto discriminatorio» di guerra economica, di Augusto De Toro	“ 205
Gli effetti economici del blocco alleato (1914-1919), di Giovanni Punzo	“ 219
«Dollar diplomacy» & «Banana wars». La fase emisferica dell'impero globale americano, di Matteo Giurco	“ 233
Le sanzioni del 1935-36 contro l'Italia e l'autarchia, del Gen. Luciano Luciani (†)	“ 247

- Operazione *Bernhardt*,
di Giovanni Punzo pag. 263
- Il bombardamento strategico della Germania come guerra
all'economia tedesca,
di Gregory Alegi “ 269

La guerra economica in tempo di pace

- History of CoCom (1949-1993),
by Marco Giulio Barone “ 291
- CoCom e ChinCom. Nascita e declino del China Differential (1949-1957),
di Rebecca Chemello “ 305
- La CEE di fronte all'offensiva economica sovietica (1955-1965),
di Roberto Cantoni “ 317
- L'embargo petrolifero del 1973. L'oro nero che divenne arma,
l'arma che amplificò la sconfitta,
di A. Roberta La Fortezza “ 331
- Il blocco della Striscia di Gaza,
di Marco Leofrigio “ 345
- Al Zawahiri Economic War Against the West,
by Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte “ 353
- Il «cluster» di guerra economica nel Comando ISAF in Afghanistan,
del Gen. D. (ris.) Luigi Scollo “ 361
- Economic Warfare Against Iran,
by Germana Tappero Merlo “ 371
- Le sanzioni alla Russia. Economic Cold War 2.0?,
di Alessandro Vitale “ 387
- Trading with Enemy. Il commercio cinoamericano da Nixon a Trump,
di Paolo Balmas “ 399

Poteri e armi della guerra economica

- Economic Warfare Powers of the U. S. President,
by Eric Terzuolo “ 417
- After Cold War: the Multilateral Export Control Regime
in the Second Nuclear era,
by Emanuele Farruggia “ 429
- I controlli sulle esportazioni di crittografia strategica,
di Giangiuseppe Pili “ 441

Cyberspace & Financial War, di Luigi Martino	pag. 449
La guerra economica sui mari. Blocco e dominio delle SLOCS, del C.A. Ezio Ferrante	“ 457
Naval and Maritime Tools for Present Geo-economics and Economic Warfare, by Adm. Ferdinando Sanfelice di Monteforte	“ 473
L'école de guerre économique di Parigi, di Giuseppe Gagliano	“ 487
Economic Intelligence, di Simone Pasquazzi	“ 499
Preclusive Purchasing, by Marco Giulio Barone	“ 515
Scorched Earth, del Cap. CC Ferdinando Angeletti	“ 531
<i>Just US</i> . L'extraterritorialità del diritto americano come arma economica, di Virgilio Ilari	“ 541

Crono-bibliografia 1900-2017

(di Virgilio Ilari)

I Offensive Economic Warfare (1900-1945)	“ 557
Phase I – Imperialism (1900-1914)	“ 559
Phase II – Great War (1914-1921)	“ 566
Phase III – Interwar (1919-1939)	“ 576
Phase IV – Second World War (1939-1945)	“ 595
II The Economic Weapons of the Cold War (1945-1991)	“ 615
Phase I – Containment (1945-1962)	“ 618
Phase II – Détente (1963-1979)	“ 637
Phase III – The Western Triumph (1979-1991)	“ 651
III Global Economic and Financial War (1990-ongoing)	“ 667
Phase I – Brave New World (Order) (1990-2001)	“ 667
Phase II – The New American Century (2001-2010)	“ 692
Phase III – The Rise of Eurasia (2011-2015)	“ 725
Deux-mille-seize – The Populist Wave	“ 753



Finta pietra tombale in memoria del rublo russo che si trova alla storica stazione di posta di Ruunavere, frazione di Pajaka, comune di Merjamaa (Estonia). La poesia di H. Puskar recita, in rima: «Lenin mete pões - ja ei olnud nea / parem oli taskus paavonurmi pea. / Homme saame krookid, aga mis meil neist, / oleks ainult rohkemhalle dollareid. / H. Puskar 19 VI 1992» («Riposa in pace Rublo russo. Avevamo Lenin nel taschino, non era bene. Era meglio avere in tasca la testa di Paavo Nurmi (*). Domani passiamo alla corona, ma non ce ne importa molto, avessimo soltanto più dollari»). (*) Allude alla banconota finlandese da 10 marchi che reca l'effigie del famoso maratoneta olimpionico Paavo Nurmi 'The Flying Finn' (1897-1973).

Wikimedia commons (own work Ave Maria Mõistlik, permission)

Theorizing Economic Warfare

di Giuseppe della Torre

«We utilize theory to explain what is happening around us in the real world, for what use is theory if it cannot explain real world phenomena? The real world is messy, and the social relationships that comprise economics are complex and full of irregularities, but it is the responsibility of the economist to adapt their theory to encompass explanations for these phenomena, rather than only explore that which fits neatly into their preconceived notions of how the world works through flawed theory»¹.

Scienza economica, war economics, economic warfare

La scienza economica si occupa della guerra sotto una molteplicità di aspetti. Da un lato come supporto alla politica (economia della difesa, prevenzione, preparazione e condotta economica e finanziaria della guerra e delle campagne militari, mobilitazione ed economia di guerra, smobilitazione ed economia del post-conflitto, inclusa riconversione, ricostruzione, danni e riparazioni), dall'altro come studio dell'esperienza bellica sotto il profilo della storia e della scienza economica (cause economiche, impatto effetti e profitti della guerra, delle rivoluzioni tecnologiche e delle spese per la difesa) e come elaborazione di particolari teorie economiche («pace liberale», «imperialismo», «pace cartaginese», «cicli di guerra»²). Il vasto complesso di questi studi – battezzato in modo più impressivo che rigoroso «war economics»³ – ha a sua volta prodotto importanti strumenti conoscitivi: basti pensare alla teoria keynesiana di

1 Gianna Christine Fenaroli, *cit. infra*, nt. 47.

2 Giuseppe Della Torre, «Kondratieff Waves and War Cycles», *Quaderno Sism 2017 Future Wars*, pp. 659-670.

3 Lord Frederick W. Pethick Lawrence (1871-1961), «War Economics», *The Economic Journal*, Vol. 25, No. 100, Dec. 1915, pp. 512-520. Alfred C. Neal (Ed.), *Introduction to War Economics*, by Brown University Economists, Chicago, Richard D. Irwin, 1942.

determinazione del reddito nazionale, al concetto e ai criteri di stima del capitale reale e del suo ammortamento, alle tabelle *input-output*, alla finanza di guerra come forme di copertura dei disavanzi di bilancio e di gestione del debito pubblico e del debito assistenziale e previdenziale⁴.

Meno noto è che interi settori delle scienze economiche siano derivati dalle esperienze degli economisti inglesi e americani, inclusi vari premi Nobel, che durante le guerre mondiali, e specialmente la seconda, hanno collaborato alla stessa pianificazione militare alleata. Svolgendo un ruolo talmente decisivo che un recente studio del Naval Institute di Annapolis li considera addirittura i veri artefici della vittoria⁵. Le consulenze economiche hanno riguardato ad esempio il bombardamento strategico delle infrastrutture produttive e logistiche dell'Asse⁶, lo studio delle rotte ottimali e della formazione dei convogli marittimi e del naviglio militare, ecc. In questo contesto di attività, collegamenti con la teoria economica ci furono (es. la teoria delle interdipendenze produttive), ma l'aspetto più appariscente fu quello dell'utilizzo di nuove tecniche di analisi: in particolare, la teoria dei giochi e la ricerca operativa⁷.

Va sottolineato che la diretta collaborazione degli economisti alla vittoria alleata non riguardò soltanto la «war economics», ma anche quella che nel diritto internazionale, nella prassi diplomatica e nella scienza militare e navale già prima del 1914 era esplicitamente indicata come «guerra economica». Già nel 1931 la Gran Bretagna istituì una cellula segreta militare per monitorare la ripresa economica tedesca⁸. Nella seconda guerra mondiale gli economisti britannici (in primo luogo la London School of Economics, il più importante centro mondiale di intelligence economica insieme all'apposita «Unit» dell'*Economist*) e americani furono chiamati infatti a individuare le infrastrutture produttive e logistiche vitali per lo sforzo bellico nemico, la cui distruzione fosse perciò più redditizia in ter-

4 Hugh Rockoff, *America's Economic Way of War. War and the US Economy from the Spanish-American War to the Persian Gulf War*, Cambridge U. P., 2012, pp. 13-47.

5 Jim Lacey, *Keep From All Thoughtful Men. How U. S. Economists won World War II*, Annapolis, Naval Institute Press, 2011.

6 V. Gregory Alegy, «Il bombardamento strategico», in questo stesso Quaderno.

7 V. Ilari, «Crono-bibliografia», nt. 105, in questo stesso Quaderno.

8 V. Ilari, «Crono-bibliografia», cit., nt. 105.

mini di costi-benefici. Il bombardamento strategico (aereo, missilistico), potenziato poi dalle armi nucleari e di precisione, consentiva una guerra economica «diretta», dagli effetti (almeno in teoria) più rapidi e vasti della semplice «guerra al commercio» consentita dalle forze navali (guerra corsara e blocco indiretto o «a distanza»). Le forme militari di guerra economica, fino al 1945 prevalenti e più vistose, sono state poi impiegate solo in circostanze del tutto eccezionali (Cuba, Vietnam, ex-Jugoslavia, Gaza). Fin dal 1714 (pace di Utrecht) sono state infatti progressivamente limitate dal diritto internazionale, tanto che molti comportamenti un tempo tollerati (come affamare deliberatamente la popolazione nemica o distruggere infrastrutture vitali come dighe e pozzi petroliferi) dopo le modifiche del 1977 ai Protocolli di Ginevra costituiscono crimine di guerra⁹. Inoltre la prassi della tutela armata degli investimenti privati all'estero («diplomazia delle cannoniere») è stata sostituita fin dal 1899 da arbitrati internazionali o (in misura crescente dal 1989) da accordi giurisdizionali bilaterali.

Legali o meno, le forme militari di guerra economica sono però sempre state meno efficaci di quelle puramente giuridiche; negozi, transazioni e istituti usati, o appositamente creati, non per trarne un vantaggio economico, ma per colpire, limitare, isolare o controllare il potenziale economico-finanziario dell'avversario. Queste forme, già sviluppate durante le guerre del 1757-1815, consentono la prosecuzione della «guerra economica» anche in tempo di pace e, a partire da Bretton Woods e dal Piano Marshall, non solo hanno surrogato – per gli stessi scopi e con gli stessi effetti – le vecchie guerre mondiali, ma sono divenute una componente strutturale del sistema economico-finanziario contemporaneo.

L'espressione «guerra economica» («guerre économique», «Wirtschaftskrieg», «economic warfare»)¹⁰, ricorre in testi giuridici e militari fin dalla grande guerra. Ufficializzata in Gran Bretagna già nel 1937 su proposta del maggiore Morton (capo della cellula segreta creata nel 1931 per monitorare la ripresa economica tedesca), fu scelta nel 1939 per indicare le funzioni del ministero britannico incaricato di coordinare le varie forme (militari e

9 V. Ferdinando Angeletti, «Scorched Earth», in questo stesso Quaderno.

10 Da qui in poi indicata per brevità con «EW».

giuridiche) di attacco al sistema economico e finanziario tedesco¹¹, mentre l'analogo dicastero francese mantenne il nome ben più limitativo di «ministère du blocus» adottato nel 1914-18. A partire dal 1940 si sviluppò in argomento una letteratura poco nota ma di grande interesse, e alla quale dettero il loro contributo sistematico anche vari economisti. I contributi degli anni 40 riflettevano del resto funzioni e prassi degli organi dell'amministrazione americana incaricati di condurre l'EW¹².

L'apparato bellico della EW alleata fu smantellato nel 1945, ma l'EW proseguì senza soluzioni di continuità nei confronti del Blocco comunista, tanto che oggi non solo si sta sviluppando una storiografia della «Economic Cold War», ma pure gli altri aspetti della guerra fredda vengono reinterpretati nelle categorie dell'EW. E la presidenza Reagan è passata alla storia come quella che ha sferrato il colpo decisivo al sistema economico sovietico, complicando la cooperazione economica con la Germania, abbassando il prezzo del petrolio (secondo accordo americano-saudita) per dimezzare le risorse finanziarie sovietiche, e imponendo a Mosca (a costo zero per gli Stati Uniti) la scelta suicida tra resa e riarmo («Star Wars»)¹³. Già all'inizio della guerra fredda la crescente complessità dell'EW giuridica (difensiva e offensiva) indusse alcuni economisti a darne definizioni restrittive, espungendone non solo le forme illegali (boicottaggio, dumping, sabotaggio, spionaggio, contrabbando, contraffazione, riciclaggio, corruzione) ma anche quelle militari. Ciò non corrisponde però alle definizioni codificate nel diritto amministrativo e nella regolamentazione militare delle Superpotenze.

Paradossalmente, però, man mano che la panoplia giuridica dell'EW si andava estendendo e perfezionando, la chiarezza delle definizioni che si trova nei testi militari, giuridici ed economici anteriori alla «distensione» è andata sfumando. Nell'aprile 1953 Eisenhower importò dalla Germania il concetto di «politica estera economica» («Aussenwirtschaftspolitik», «foreign economic policy»), volendo dire che la politica economica non deve avere fini puramente economici, ma essere coerente con, e subordi-

11 Ilari, «Crono-bibliografia», cit., ntt. 113 e 114.

12 Dettagli in Ilari, «Crono-bibliografia», cit.

13 Ilari, «Crono-bibliografia», cit.

nata ai, fini geopolitici e strategici dello stato. Dopo la guerra fredda sono tornate in uso, a volte con accezioni nuove, locuzioni come «Economic Statecraft»¹⁴, «geo-economics» e «economic intelligence» già usate prima del 1914.

Finora la scienza economica ha trascurato lo studio dell'EW, in parte per il dogma liberista che l'interdipendenza economica creata dal libero scambio renda obsoleti mercantilismo e protezionismo e irrazionale la conflittualità geopolitica; e in parte per la scarsa incidenza ($\leq 1\%$) degli embarghi sul volume globale del commercio (tanto che il Peterson Institute di Washington, uno dei principali think tanks liberisti, perora il ricorso alle sanzioni). Il rapporto tra guerra e interdipendenza economica resta peraltro una questione aperta, di recente affrontata sulla base di una approfondita ricerca storica da Dale C. Copeland, uno dei massimi studiosi delle cause economiche delle guerre, tra le quali risulta proprio l'eccessiva interdipendenza¹⁵. Del resto alla prova dei fatti la *Grande Illusione* non è stata, come scriveva Norman Angell nel 1911, la guerra totale, ma la pace liberale. La globalizzazione seguita alla fine della guerra fredda non è un evento senza precedenti: ma soltanto la seconda dell'ultimo secolo dopo quella iniziata nel 1870 e deflagrata nel 1914. Quanto alla scarsa incidenza *quantitativa* delle sanzioni sul volume globale del commercio (comunque raddoppiata dal 1975 al 1995) è del tutto fuorviante. In primo luogo, perché non tiene conto degli effetti economici in termini di mancata crescita e geopolitici in termini di spostamento dei flussi e degli equilibri commerciali internazionali. E in secondo luogo perché gli embarghi sono soltanto *una* delle armi di EW, un mostro proteiforme che si mimetizza in misura crescente nel modo stesso di funzionare della globalizzazione. La guerra, insegna Clausewitz, «rassomiglia ad un camaleonte, perché cambia natura in ogni caso concreto». Una delle «ruses de guerre» dell'EW mondiale in corso, è il mito/dogma – condiviso dai globalisti e dagli anti, specialmente nella vecchia Europa continentale – dell'obsolescenza dello Stato e della sovranità. Ma una lettura non prevenuta e non disattenta della prassi e

14 David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton U.P., Princeton, 1985, p. 36.

15 Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War*, Princeton U. P., 2015. Dello stesso autore v. *The origins of Major War*, Cornell U. P., 2001. Utile repertorio delle guerre economiche è Ali Laïdi, *Histoire mondiale de la guerre économique*, Paris, Perrin, 2016.

della letteratura internazionale sulla EW mostra una realtà completamente opposta.

Le definizioni di guerra economica

Come scrive lo storico norvegese della guerra fredda economica Tor Egil Førland,

«Analysts differ as to whether to base their definition of economic warfare on means employed or on ends sought after; the solution preferred here is to view economic warfare as a continuum of policies aiming to weaken the economic base of the adversary's power»¹⁶.

La prima «official definition» dell'EW è quella formulata dal Comitato di Difesa Imperiale britannico il 27 luglio 1939:

«The aim of economic warfare is so to disorganize the enemy's economy as to prevent him from carrying on the war. Its effectiveness in any war in which this country may be engaged will vary inversely with the degree of self-sufficiency which the enemy has attained, and/or the facilities he has, and can maintain, for securing supplies from neighboring countries, and directly with the extent to which (i) his imports must be transported across seas which can be controlled by His Majesty's ships, (ii) his industry and centers of storage, production, manufacture and distribution are vulnerable to attack from the air, and (iii) opportunities arise from interfering with exports originating from his territories»¹⁷

Dean Acheson (1893-1971), uno dei massimi protagonisti della guerra economica contro il Terzo Reich e l'URSS, la vedeva in definitiva come un vero e proprio assedio («the aim of the EW – si legge nelle sue memorie – is to cut the enemy's supplies, information and funds from foreign

16 Tor Egil Førland, «Economic Warfare and Strategic Goods: A Conceptual Framework for Analyzing CoCom», *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 1991.

17 William Norton Medlicott (1900-1987), *The Economic Blockade* (History of the Second World War, United Kingdom Civil Series, edited by W. K. Hancock), London, His Majesty's Stationary House and Longmans, Green and Co., 1952, vol. I, p. p. 1. Eccellente storia del concetto in Murat Önsoy, *The World War Two Allied Economic Warfare: The Case of Turkish Chrome Sales*, Inaugural-Dissertation in der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg, 15 April 2009, pp. 5-18.

territories and prevent communication with them»¹⁸). Il rapporto del marzo 1950 del comitato americano sulla pianificazione della EW, la faceva consistere nell'impiego

«of economic, diplomatic, military or other measures to injure an enemy's economic support of his war effort or a possible enemy's economic potential. It includes such measures as shipping controls, naval interceptions, export controls, proclaimed listing, preclusive buying, financial precautions, war trade agreements, alien property control, foreign exchange control, and military attack on enemy economic targets»¹⁹.

Le definizioni tentate in seguito da economisti e politologi americani²⁰, soprattutto all'epoca del containment, del piano Marshall, degli aiuti allo sviluppo e della costruzione del Washington Consensus, lasciavano invece da parte (considerandole a torto obsolete o marginali) le forme militari di EW. Alcuni, come Yuan-li Wu – uno specialista della storia economica cinese formatosi alla London School of Economics e docente a Stanford, in seguito (1969-70) Deputy Secretary of Defense – la facevano consistere, in sostanza, nella costruzione dell'Economic Statecraft e della Foreign Economic Policy. In un libro del 1952 Wu definiva EW «the use of all those international economics measures *which directly enhance a country's relative strenght*», consistente soprattutto di «misure a lungo termine» a scopo di «penetrazione» e creazione di dipendenza («attachement») ²¹.

18 Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, New York, Norton and Company, 1969, p. 48, cit. in van Ham, cit. infra, p. 141.

19 JLPC 456/1 Report by the Joint Logistics Plan Committee (JLPC) in collaboration with Joint Strategic Plans Committee (JSPC) and Joint Intelligence Committee (JIC) to the Joint Chiefs of Staff (JCS), March 6, 1950. Note by the Secretaries (P. C. Stimson and A. J. Evans Jr). Declassified 2003/18/8. Il rapporto cita sei monografie (NSRB Doc. 118/1-6) relative alla «description of standard nonmilitary measures for waging EW»: «a) proclaimed listing; b) preclusive buying; c) export controls; d) import controls; e) foreign economic assistance; f) foreign asset control». Inoltre menziona 4 «additional monographies» in corso di elaborazione su «a) Foreign procurement and development; b) framework of international economic cooperation; c) economic intelligence; d) organizational plan for economic warfare». Infine specifica che il ruolo del DoD nelle «standard nonmilitary measures» si limita alla stesura della Munitions List, attribuita al Munitions Board.

20 Dettagliatamente riportate in Ilari, «Crono-bibliografia», in questo stesso Quaderno.

21 . Yuan-li Wu, *Economic Warfare*, New York, Prentice Hall, 1952. Judy Chu, *Junzi, A Man of Virtue. The Biography of Yuan-li Wu*, transl. by Ta-ling Lee, U. P. of America, 2003. Su Wu v. van Ham, cit. infra, pp. 140-141-

Otto anni dopo Robert Loring Allen (1921-1991), allievo e futuro biografo di Joseph A. Schumpeter, veterano di guerra ed economista della CIA dal 1951 al 1956, definiva invece l'EW come una «*State interference in international economic relations for the purpose of improving the relative economic, military, or political position of a country*». All'opposto di Wu, Allen considerava l'EW soprattutto come deroga dalla logica del libero mercato, consistente nel blocco economico del nemico potenziale²². Thomas Schelling (1921-2016), il famoso teorico della «diplomazia coercitiva» o «compellenza», ha definito l'EW «*economic means by which damage is imposed on other countries or the threat used to bring pressure on them*»²³.

Un discussion paper dell'Università di Yale²⁴ definisce la guerra economica in senso stretto [da non confondere con la «*defense economy*»] come «*the use of economic weapons for strategic purposes undertaken by a government to promote its national objectives*». Le «*economic weapons*», che non richiedono di essere «*supported by military force*», consistono in «*sanctions, embargoes and cartels*» per «*deny resources to an enemy by restricting or cutting off supplies usually derived through normal trade*». Includono «*preclusive buying or destruction of goods, limitation of capital flows and suspension of foreign aid*», ma pure «*use of debt to gain political leverage*» e «*brain drain*» [il divieto sovietico di emigrazione di «*highly skilled professional*», presentato dagli Stati Uniti come una questione di diritti umani, «*involves a technology transfer component*»]. Si possono definire «*as a form of strategic damage exchange*» per imporre «*costs upon the target nation for its behavior, actual or anticipated*». Il loro successo dipende dalla capacità di «*restrict alternative sources of supply or other means of evasion*»; da tempo sono in corso studi econometrici per

22 R. L. Allen, *Soviet Economic Warfare*, Public Affairs Press, Washington, 1960. Su Allen v. van Ham, cit. infra, p. 141, e Ilari, «Crono-bibliografia», in questo stesso Quaderno (alle note 227-229).

23 Cit. in van Ham, cit. infra, p. 141 (a sua volta cit. da D. A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton U. P., 1985, pp. 37, 38. Cfr. Ilari, «Crono-bibliografia», nt. 310).

24 Martin Shubik with J. Hoult Verkerke, *Defense Economics and Economic Warfare Revisited*, Cowles Foundation for Research in Economics, Discussion Paper No. 789, Yale University, 1986. Id., «Open Questions in Defense Economics and Economic Warfare», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 33, No. 3, September 1989, pp. 480-499.

misurare gli effetti delle sanzioni. Lo studio analizza però anche le altre forme di EW puramente militari («attacks on economic targets by sabotage, mining, blockade, bombing») o ibride («industrial mobilization, arms races and stockpile of strategic materials»). Complessivamente lo studio individua 9 «topics» di «economic warfare» in senso lato:

1 «logistics and convoy» (per proiezioni di forza), 2 «mobilisation» economica e industriale; 3 «sanctions, sabotage and embargoes»; 4 «strategic materials»; 5 «blockade»; 6 «cartels»; 7 «bilateral arms race» [es. le «star wars di Reagan»: potlach]; 8 «arms industry»; 9 «finance».

Ciascuna viene analizzata sia in termini generali sia in riferimento a vari livelli di conflittualità: «cold war», «proxy/client war»; «limited war»; «conventional war»; «nuclear war». Il blocco può ad esempio scalare da «mining» a «fleet blockade» a «siege war», fino allo sterminio per fame della popolazione nemica. L'ultima parte dello studio approfondisce gli aspetti navali. Sono menzionati pure oligopolio e mercato monopolistico, considerati «economic warfare for private economic purposes».

In margine ad un saggio del 1992 sulla storia economica della guerra fredda, il geopolitico olandese Peter Van Ham ha discusso criticamente le definizioni di EW [ma non quella di Yale], distinguendo tra «Economic Security», «Economic Warfare» offensiva e difensiva e «Strategic Embargo» considerandolo come la tipica forma della «Western Economic Defense» e concludendo così: «only the enhancement of a country's relative strength and power for political or strategic reasons must be labelled 'economic warfare'»²⁵.

In realtà queste definizioni non tengono il passo con l'evoluzione e l'intensificazione che le forme non militari, e cioè in definitiva giuridiche, di EW hanno avuto, non troppo paradossalmente, proprio dopo la fine della guerra fredda e l'inizio della seconda globalizzazione. Infatti non si può ricavare una definizione generale di EW per via deduttiva dai principi generali della scienza economica, soprattutto se si ignora la prassi del commercio internazionale che contraddice ormai a livelli capillari i principi generali del libero scambio e risponde di fatto a logiche protezioniste e mercantiliste.

Una teoria economica dell'EW presuppone dunque una indagine in-

25 P. van Ham, *Western Doctrines on East-West Trade. Theory, History and Policy*, Macmillan, Basingstoke and London, 1991, pp. 140-142.

duttiva, basata sulla tassonomia di prassi su cui esiste una considerevole bibliografia giuridica, tale da configurare, già prima del 1914, un vero e proprio «diritto internazionale della guerra economica», ma che non sembrano ancora sufficientemente messe a fuoco dalla scienza economica, per lo meno nell'Europa continentale e specialmente in Italia.

Poiché il diritto è espressione dei rapporti di forza, l'evoluzione storica del diritto internazionale dell'EW riflette la progressiva affermazione della supremazia globale dell'Anglosfera, tanto da far ormai considerare l'EW come 'il modo occidentale di combattere' («The western Way of Warfighting»²⁶). Basti pensare che l'embargo (di fatto monopolizzato dalla potenza egemone) è legale, mentre il boicottaggio (se usato dagli «antagonisti») è illegale. L'aspetto più vistoso è però la totale obsolescenza del principio di neutralità, possibile nei conflitti armati ma non in quelli economici (come dimostra la forzata recezione delle sanzioni unilaterali americane da parte dell'Unione Europea e degli altri alleati, sui quali grava immancabilmente il costo maggiore senza la minima previsione di *burden sharing*, né transatlantico né intereuropeo). A cui si aggiunge la crescente extraterritorialità del diritto nazionale americano in materia di antitrust, diritto societario e assicurativo, tutela ambientale, fisco, proprietà intellettuale²⁷.

A differenza della normale competizione economica, l'EW è davvero «guerra», quindi un gioco a somma zero, dove il guadagno dell'uno equivale alla perdita dell'altro. Lo scopo non è infatti economico, ma politico. È improprio parlare di EW tra aziende, perché l'EW è un esercizio di sovranità. L'EW offensiva consiste nel perseguire la capacità di infliggere o minacciare danni (o precludere vantaggi) economico-finanziari, per uno scopo politico (provocare un cambio di politica o di regime, rinsaldare una coalizione). L'EW difensiva consiste nel ridurre la propria vulnerabilità alla EW offensiva. Nelle «armi economiche» classiche (es. embarghi), lo scopo politico è esplicito (benché raramente lo scopo dichiarato corrisponda al vero scopo e non sempre il vero obiettivo è il paese sanzionato). Ciò non avviene, invece, quando l'EW impiega le stesse «armi» del mercato,

26 Così Ilari, nel titolo originario della sua «Crono-bibliografia» (online).

27 V. Ilari, «Just US», in questo stesso Quaderno.

come si sta verificando in misura crescente dopo la fine della guerra fredda. Nei negozi giuridici, infatti, rileva la «causa» oggettiva, non l'intenzione soggettiva delle parti.

Tra le armi tradizionali dell'EW si possono distinguere quelle dirette a minare il sistema economico-finanziario nemico (limitazione del flusso di capitali, sospensione degli aiuti, embargo, controllo dei beni stranieri e degli scambi commerciali, guerra monetaria e finanziaria, manovre sul debito pubblico per provocare bancarotta o cambio di regime) ovvero a prevenirne o controllarne la crescita e a renderlo dipendente (penetrazione in mercati, accordi commerciali, zone economiche franche, acquisto preclusivo, drenaggio di cervelli, gestione degli aiuti internazionali, assistenza economica estera, finanziamento degli investimenti dall'estero). Vi sono infine sistemi illegali (boicottaggio, prezzi predatori, dumping, contraffazione, triangolazione, contrabbando, sabotaggio, spionaggio economico, insider trading, cartelli, corruzione, riciclaggio).

Ciascuna di queste «armi» richiederebbe uno studio storico-statistico e un'analisi economica delle dimensioni di una monografia. In questa introduzione al primo studio collettivo italiano sulla guerra economica mi limito a impostare, in termini generali, le linee di ricerca sui tre temi oggi maggiormente emergenti (sanzioni, guerra finanziaria, intelligence economica), rinviando ad altro mio contributo l'analisi della EW come oggetto della scienza economica.

Le sanzioni economiche: a) considerazioni generali

Le sanzioni economiche²⁸ consistono nel blocco selettivo degli scambi commerciali con uno stato «target» da parte di uno stato o coalizione «sender», per indurlo a mutare politica o regime. Generalmente la sanzione consiste nella sospensione degli aiuti e/o nel blocco dell'export di beni e

28 Non consideriamo qui le sanzioni diplomatiche, l'interruzione delle comunicazioni e il puro embargo sulle armi. Durante la guerra fredda il controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie «a doppio uso» (militare e civile) e in particolare nucleari è stato applicato collettivamente dagli USA e dai loro alleati come mezzo di EW nei confronti del blocco comunista (CoCom, ChinCom), ma in seguito ha assunto una struttura cooperativa. V. in questo Quaderno gli articoli di Marco Giulio Barone, Rebecca Chemello ed Emanuele Farruggia e la «Crono-bibliografia».

tecnologie critici (embargo), più raramente dell'import (boicottaggio). La contabilità macroeconomica (tabelle «input-output») consente di calcolare l'impatto delle misure sui vari settori dell'economia target e individuare i bersagli ottimali in termini di costo/efficacia, secondo i seguenti criteri:

1. massima incidenza su importanti settori produttivi ed economici del *target*; 2. mancanza di sostituzioni interne o esterne; 3. effettiva capacità del *sender* di controllare le esportazioni verso il *target*; 4. scarsa incidenza dell'interscambio col *target* sulla bilancia dei pagamenti del *sender* e/o possibilità di export in altri paesi; 5. impossibilità per il *target* di procurarsi l'export del *sender* da un paese terzo; 6. possibilità di sostituire l'import dal *target*; 7. possibilità di monitorare facilmente le transazioni oggetto di embargo²⁹.

Naturalmente la «vulnerabilità» del *target* aumenta col peso del suo interscambio sul PIL e quando l'export è concentrato su pochi beni e su pochi paesi. Il calcolo deve ovviamente includere le contromisure del *target*, come ridurre il consumo dei beni embargati, produrli localmente o surrogarli e rifornirsi da o tramite terze parti o mediante contrabbando.

Lo Statuto della Società delle Nazioni prevedeva le sanzioni internazionali come mezzo di difesa collettiva contro le aggressioni, sancendo pure il principio dell'equa ripartizione dei costi (*burden sharing*) fra i membri della coalizione *sender*. Benché l'idea fosse del presidente Wilson, il quale basò proprio sulle sanzioni la sua campagna per l'ingresso nella SdN, gli Stati Uniti ne rimasero fuori. Fu proprio la loro assenza a determinare la mancata applicazione nei confronti del Giappone e poi il fallimento delle sanzioni contro l'Italia³⁰. La controprova è che nel 1941 l'embargo petrolifero unilaterale americano mise il Giappone con le spalle al muro, spingendolo all'attacco di Pearl Harbor³¹. La lezione, ampiamente verificata dopo il 1945, è che l'effettività e l'efficacia delle sanzioni dipendono integralmente dal peso geo-economico e dalla leadership internazionale

29 Johan Galtung, «On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia», *World Politics*, Vol. 19, No. 3, 1967, pp. 379-388.

30 V. l'articolo di Luciano Luciani in questo Quaderno.

31 La tesi 'anti-americana', che le sanzioni possano provocare, anziché prevenire, i conflitti armati, è controversa. Alcuni autori americani citano al riguardo l'analoga controversia storiografica sui decreti di Megara come *casus belli* della guerra del Peloponneso (Ilari, «Crono-bibliografia», alle ntt. 137, 311 e 548).

del sender e che le uniche sanzioni davvero temibili e credibili sono quelle imposte dagli Stati Uniti.

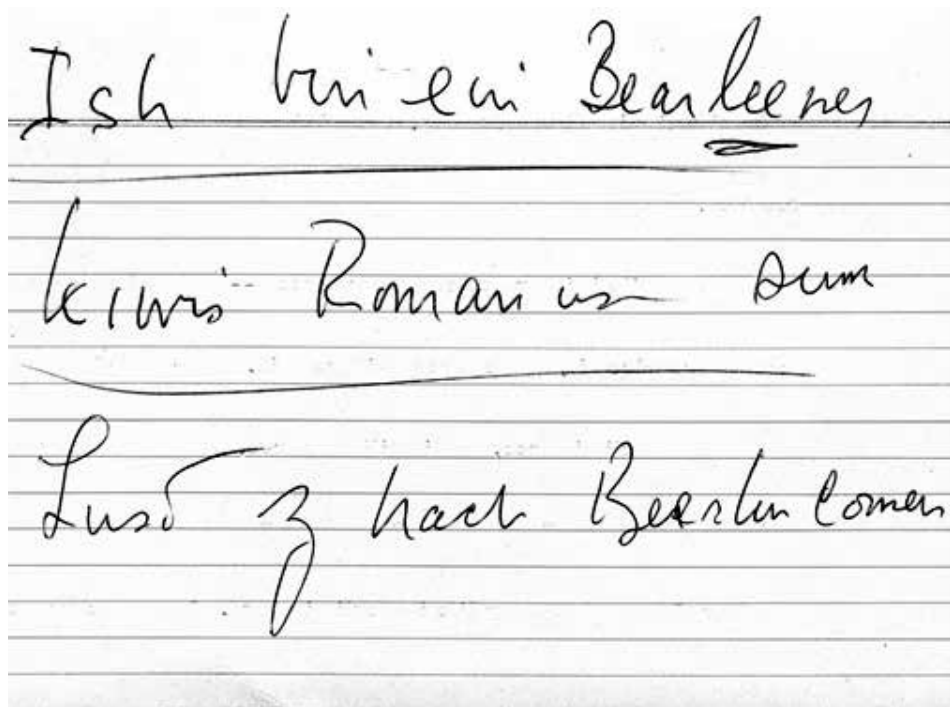
L'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite recepi l'istituto delle sanzioni economiche collettive come misure «short of war» (e senza burden sharing), ma l'applicazione, che presuppone l'unanimità dei membri del Consiglio di Sicurezza, fu paralizzata dalla guerra fredda sino al 1988, restando comunque assai limitata (2 casi negli anni 1960 contro Rhodesia e Sudafrica e 18 negli ultimi trent'anni). In compenso a partire dal 1944 gli Stati Uniti hanno fatto un ricorso crescente alle sanzioni unilaterali, con oltre 120 misure in settant'anni, non solo collegate alla guerra fredda (URSS e COMECON 1948, Cina 1949, Corea del Nord 1950, Vietnam del Nord 1954), ma pure contro governi ostili per destabilizzarli e provocare cambi di regime. Prassi imitata dall'URSS (Blocco di Berlino 1948-49, Jugoslavia 1948-55, Finlandia 1958, Albania 1961) ma inefficace per insufficiente impatto economico. Dal 1973 (Corea del Sud) in oltre 50 casi le sanzioni anche unilaterali sono state motivate con la tutela della democrazia e dei diritti umani (anche da parte della Russia a favore delle minoranze russe nei paesi ex-URSS)³².

L'Istituto Peterson per l'Economia Internazionale (PIIE) di Washington, fortemente schierato a favore della globalizzazione e del libero mercato, produce da vari anni un prezioso monitoraggio statistico delle sanzioni, sempre più frequenti (8 casi nel 1946-50, 15 nel 1960-65, 25 nel 1975-80, 34 nel 1990-95) e sempre più protratte nel tempo. Su 174 casi censiti, solo 20 riguardano misure internazionali ex-art. 41 UNC. Le altre sono tutte misure unilaterali di coalizioni: 109 USA e alleati, 16 UK e alleati, 14 EU, 13 URSS e alleati, 4 Lega Araba³³. I paesi target sono quelli eurasiatici, balcanici, medio-orientali, africani e sudamericani e i blocchi antagonisti all'Occidente, pari a un terzo dell'economia mondiale e a due terzi della popolazione.

Infatti, come il «blocco navale a distanza» praticato dalla Gran Bretagna violando il diritto internazionale, anche le sanzioni unilaterali sono

32 Riferimenti in Ilari, «Crono-bibliografia», alle ntt. 172-178.

33 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Sanctions Reconsidered*, PIIE, Washington, 2008³, Appendix. Aggiornamenti in Hufbauer *et al.*, «Post-2000 Sanctions Episodes», PIIE, 2012, *online*.



Antiboicottaggio. Biglietto sul quale J. F. Kennedy aveva annotato le frasi pronunciate durante il discorso di Berlino del 26 giugno 1963 dopo la costruzione del Muro da parte della DDR: «Ish bin ein Bearleener» (spelling americano per «Ich bin ein Berliner», io sono un Berlese) / «Civis Romanus sum» / «Lusd z nach Bearlin comen» («Lass' sie nach Berlin kommen», che vengano a Berlino). L'originale si trova nel Kennedy-Museum di Berlino (wikimedia commons)

in primo luogo «guerra ai neutrali»³⁴. Come gli Orders in Council della Corona e le leggi del Parlamento, così gli Ordini Esecutivi del Presidente e le leggi del Congresso degli Stati Uniti non ammettono defezioni, sotto pena non solo di ritorsioni economiche, ma addirittura di severissime sanzioni penali irrogate dai tribunali americani ai privati esteri che violino gli embarghi americani. Di conseguenza a partire dal 1995 l'Europa ha preso a recepire, spesso aggravandole, le sanzioni previamente decise dagli Stati

34 V. in questo Quaderno gli articoli di Ezio Ferrante e di Ilari («Vaincre la mer»).

Uniti (con l'unica eccezione di Cuba), tanto che nel luglio 2016 i paesi sanzionati dall'EU erano ben 34³⁵.

Sulle sanzioni esiste una letteratura sterminata, più politologica, sociologica, giuridica e 'militante' che economica e neutrale³⁶. Le critiche sostengono che sono inefficaci e controproducenti (consentono al governo target di scaricare sul sender la colpa per l'inefficienza economica e di sfruttare il patriottismo) e che infliggono sofferenze sproporzionate alla popolazione del paese target (ma è controversa l'incidenza sui tassi di morbilità e mortalità). Peraltro USA ed EU hanno gradualmente elaborato strategie sanzionatorie 'chirurgiche' («smart»), mirate sugli interessi e la struttura delle élite (in particolare le sanzioni 'anti-Putin').

Le sanzioni economiche: b) analisi economica

Benché espresse in valori *correnti*, le statistiche del PIIIE consentono di impostare un'analisi economica delle sanzioni. Il costo globale da sanzione (CGS) inflitto dai sender ai target triplica dagli 0,84 mld US\$ del 1911-15 a una media di 2,30-2,40 per i tre lustri 1961-1975. In seguito le cifre si impennano, ma non essendo deflazionate a prezzi costanti, non è possibile quantificare l'effetto determinato dall'aumento del numero e della durata delle sanzioni (protratte per più lustri). Inoltre l'aumento dei CGS è nettamente inferiore all'aumento del volume globale dei commerci (VGC) per cui l'incidenza CGS/VGC crolla in mezzo secolo (1945-95) dall'1,4% allo 0.6%, «una cresta appena nel mare dell'economia mondiale»³⁷.

35 European Commission, *Restrictive measures (sanctions) in force* (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated to 07.07.2016.

36 Ampi riferimenti in Ilari, «Crono-bibliografia», passim.

37 *Ibid.*, p. 17. Considerazioni analoghe valgono per il costo (per gli USA) della Guerra globale al terrorismo, pari, a prezzi costanti, a un terzo del costo della seconda guerra mondiale. In realtà, anche prescindendo dalla diversa durata delle due guerre (tre lustri contro uno), l'incidenza crolla per la crescita esponenziale del PIL americano. Nel 1945 le spese di guerra raggiunsero il picco del 35,8 % del PIL, ma nel 2008 erano un sopportabile 1,2 (un quarto delle spese totali per la difesa).

Incidenza dei costi globali delle sanzioni sul volume globale dei commerci*		
Lustri	CGS/VGC	Principali sanzioni del periodo
1911-15	5.6	Blocco dell'Intesa contro gli Imperi Centrali
1936-40	1.6	Sanzioni USA contro Messico, Germania, Giappone
1941-45	1.4	Sanzioni Alleate contro l'Asse
1946-50	1.7	Lega araba vs Israele, guerra fredda
1961-65	1.4	USA vs Cuba, UN vs SA/Rh, OUA vs Port. ecc
1971-75	0.3	USA vs URSS, Vietnam, Cile, India. Pak, Uganda ecc.
1976-80	0.4	25 paesi sotto sanzione
1991-95	0.6	34 paesi sotto sanzione

* Ibid., tabelle 1.1 e 1A.1, pp. 18, 20-33.

Pur essendo un *benchmark* obbligato, il VGC non si presta però alla comparazione tra periodi storici strutturalmente diversi. A parte che dalla tabella si ricava comunque un raddoppio del rapporto CGS/VGC dal 1975 al 1995, ne emerge semplicemente che le economie che egemonizzano i commerci mondiali non sembrano avere avuto conseguenze rilevanti dal processo sanzionatorio. Nulla poi ci dice circa gli effetti sui paesi sanzionati e sulle concrete transazioni soggette a vincoli.

Il PIIE ha inoltre elaborato³⁸ altri indicatori per valutare il grado in cui il sender ha realmente conseguito gli obiettivi dichiarati [«success score», SS, in scala da 1 a 16] e l'incidenza del costo sul PIL del paese target [«cost to target», CTT]. Ritenendo problematica l'applicazione dei modelli estremamente complessi elaborati da economisti, gli autori hanno stimato il CTT in base a «coefficienti» attribuiti ai vari tipi di sanzione (ad es. alla sospensione di aiuti economici e finanziari viene assegnato il coefficiente «-100%», mentre al blocco dei flussi commerciali vengono attribuiti coefficienti inferiori, a seconda del grado in cui si ritiene possibile l'accesso del target a flussi alternativi³⁹).

Il SS è pari al prodotto (da 1 a 16) di due «indici soggettivi» (da 1 a 4),

38 *Summary of Economic Sanctions Episodes, 1914-2006*, online.

39 Gli autori scomodano addirittura la terza legge del moto di Newton (azione e reazione) per spiegare il principio «il nemico del mio nemico è mio amico». Le sanzioni sovietiche avvantaggiarono la Jugoslavia di Tito, perché furono più che compensate dagli aiuti occidentali, con un CTT negativo (-2.5% sul PIL).

che misurano i risultati della politica estera e il contributo delle sanzioni, indipendentemente da altre misure coercitive (coperte / militari). Il successo va da 9 in su, mentre 1 indica un flop totale.

Diverse combinazioni tra SS e CTT			
<i>I</i>	<i>SS alto (≥ 9) e CTT alto (3%)*</i>	<i>SS</i>	<i>CTT</i>
1914-1919	Blocco navale dell'Intesa contro gli Imperi Centrali	12	7.1
1991-2001	USA vs Yemen et al. rinforzo embargo UN vs Iraq	9	5.2
1998-2001	UN vs Jugoslavia, guerra civile in Bosnia	9	13.3
1998-2001	USA vs Serbia, destabilizzazione Milošević	12	8,3
<i>II</i>	<i>SS alto (≥ 9) e CTT basso o nullo ($0 \leq 3\%$)</i>		
1921-1921	SdN vs Jugoslavia, conflitto con Albania	16	0.0
1925	SdN vs Grecia, ritiro dalla Bulgaria	16	0.0
1933	Gran Bretagna vs URSS, rilascio cittadini britannici	12	0.02
1939-1945	USA vs Germania	12	1.4
1940-1945	USA vs Giappone	12	1.9
<i>III</i>	<i>SS basso o nullo (≤ 9) e CTT basso, nullo o negativo</i>		
1935-1936	SdN vs Italia, aggressione all'Etiopia	2	1.7
1939-1945	USA vs Germania, destabilizzazione del regime	8	1.4
1940-1941	USA vs Giappone, ritiro dal Sud-Est Asiatico	1	0.9
1941-1945	USA vs Giappone, cambio regime	8	1.9
1948-1955	URSS vs Jugoslavia, destabilizzazione del regime	1	- 2.5
1992-1994	Comunità Europea vs Algeria, democrazia	4	0.1
<i>IV</i>	<i>SS basso o nullo (≤ 9) e CTT alto (3%)</i>		
1918-1920	UK vs Russia, destabilizzazione Bolscevichi	2	4.1
1987-1990	USA vs Panama, destabilizzazione presidente Noriega	8	6.0
1988-..	UN vs Somalia, guerra civile e diritti umani	2	7.5
1990-..	USA vs Cuba, destabilizzazione di Castro	4	14.0
1990-1991	UN vs Iraq, invasione Kuwait e liberazione ostaggi	2	30.0
1991-2003	UN vs Iraq, destabilizzazione regime baathista	2	54.0
1998-1999	USA vs Serbia, Kosovo	6	8.3
* Sulla base della mera osservazione degli effetti sul PIL nei casi di studio, ritengo che il 3% sia un valore che identifichi la soglia di notevole incidenza.			

Nel 1990 il PIIE aveva sostenuto che l'opzione più efficace per costringere Saddam Hussein a ritirarsi dal Kuwait non sarebbe stata quella

militare bensì l'embargo⁴⁰. Secondo il PIIE gli esempi dimostrerebbero che le sanzioni funzionano in un terzo dei casi e quindi sono uno strumento affidabile come misura «wilsoniana» alternativa all'uso della forza armata. L'affermazione va però ponderata, perché il livello degli indicatori SS e CTT è il risultato dell'interazione di variabili che sono sottese agli indicatori stessi. Le differenze tra successi e costi non sono randomiche, ma dipendono dalla diversa tipologia e intensità delle sanzioni e dal contesto storico. Pur apprezzando il database del PIIE, Robert A Pape – un politologo dell'Università di Chicago deciso sostenitore del bombardamento strategico (*Bombing to Win!*)⁴¹ – sostiene che in pratica nessuno dei 40 esempi «resti in piedi» a una verifica attenta. In 18 casi il successo è infatti dipeso dal concomitante impiego (diretto o indiretto) dello strumento militare. Altri 8 non evidenziano una risposta positiva del target, 6 non sono collocabili tra le sanzioni economiche, 3 sono indeterminati. Secondo Pape i casi in cui le sanzioni hanno avuto pieno successo non sono più di 5 e tutti ante-1945. Ma è proprio la filosofia di fondo delle sanzioni «wilsoniane» che Pape contesta, e cioè l'efficacia dissuasiva o persuasiva delle «punizioni» economiche. Il target è tale perché è già uno stato paria o antagonista, il quale non ha niente da perdere se non la libertà nazionale o la parità internazionale (nel caso di Russia e Cina) residua o rivendicata. Le sanzioni sono benzina sul fuoco del nazionalismo e dell'autoritarismo, che consente ai governi di scaricare il costo delle sanzioni sulle fasce sociali ostili o non rappresentate e di trovare un'ottima scusa per la propria inefficienza economica⁴².

Entrambe le tesi meritano a mio avviso i seguenti rilevi critici.

1. I CTT sono il risultato sinergico di una pluralità di fattori (qualità del-

40 Robert A. Pape, «Why Economic Sanctions do not work?», *International Security*, vol. 22, Issue 2, Autumn, 1997, pp. , pp. 91-92, e ntt. 9-10. Cfr. S. Allen, «The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure», *International Interactions*, vol. 31, 2005, No. 2, pp. 117-138. A. Ang and P. Dursun, «When Do Economic Sanctions Work?», *Political Research Quarterly*, vol. 60, No. 1, pp. 135-145.

41 Robert A. Pape, *Bombing to Win. Airpower and Coercition in War*, Cornell U. P., 2014. Cfr. pure Clifton Morgan e Valerie L. Schwebach, «Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions in International Crises», *International Studies Quarterly*, vol. 41, No. 1, 1997, p. 43.

42 R.A. Pape, «Why Economic Sanctions do not work?», cit., pp. 92-93.

le sanzioni, scelta degli obiettivi, controveazioni del *target* e dei paesi terzi, collaborazione degli alleati del sender e degli attori economici interni). Le pianificazioni possono essere erronee o inadeguate agli scopi dichiarati del sender; gli obiettivi possono essere troppo elusivi, i mezzi troppo lievi e la cooperazione con le altre nazioni troppo tiepida. Il target può a sua volta ridurre i consumi, sviluppare sucedanei e trovare alternative commerciali e sponsorizzazioni geopolitiche.

2. Il raffronto non tiene poi conto dei costi sostenuti dal sender. Oltre a quelli «monetari» (per pianificare e monitorare le sanzioni) bisogna calcolare l'incidenza sul proprio export, il rischio di perdita di quote di mercato e i costi d'immagine qualora l'insuccesso comprometta il credito internazionale del sender. La «dimostrazione di volontà» è infatti in cima agli scopi delle sanzioni, specie per quelle americane, spesso irrogate solo perché il costo «opportunità» dell'inazione è più alto del costo di insuccesso.
3. Nella valutazione del SS bisogna tener conto che spesso gli scopi dichiarati sono pretestuosi o fittizi: il 'fallimento' può essere addirittura intenzionale, per favorire il pieno successo dei veri scopi egemonici, protezionisti e mercantilisti (ritardare lo sviluppo di un competitor, compensare l'abbattimento di dazi e barriere non tariffarie, conquistare quote di mercato a scapito dei partners della coalizione sanzionatrice, ricompattare la coalizione bloccando spinte centrifughe – «guerra ai neutri»). Il vero scopo può anche essere di politica interna (ricerca del consenso, pressioni del lobbismo sociale, finanziario e industriale).
4. Di solito sanzionare un nemico rafforza le coalizioni egemoniche, ma può anche essere controproducente, quando il «costo di emissione» grava eccessivamente sui partner minori e soprattutto se compromette i loro interessi vitali. Peraltro l'unico caso di 'rivolta degli alleati' si verificò nei primi anni 80, quando i partner europei del CoCom si rifiutarono di embargare i trasferimenti di tecnologia critica necessari allo sviluppo dei gasdotti euro-sovietici⁴³. Lo stesso si verifica anche all'interno del sender egemonico: qui sono i settori economici maggior-

43 George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, SUNY Press, 1999.

mente penalizzati dai costi di emissione a premere per revoche, alleggerimenti o compensazioni. Oltre alla perdita monetaria immediata (per cancellazione di contratti), le imprese nazionali dei settori embargati rischiano di perdere quote di mercato e reputazione come «unreliable suppliers»⁴⁴.

La guerra finanziaria (FW)

Tra le ricadute del «9/11», della crisi del 2008 e dell'Intifada, c'è pure lo sviluppo della letteratura sulla guerra finanziaria (FW) e legale («Lawfare»), temi sui quali esistono già tre fondamentali monografie, due – una storico-giuridica di Gianna Christine Fenaroli⁴⁵ e una autobiografica di Juan C. Zarate⁴⁶ – sulla FW, e una di Orde F. Kittrie sulla Lawfare⁴⁷.

Secondo Fenaroli, che si ispira programmaticamente all'«eretico» carlismo post-keynesiano [secondo il quale la sovranità consiste nel poter battere moneta], la FW consiste nel minare il potere di un sovrano attaccando la sua moneta con mezzi diretti o indiretti. L'autrice vi fa rientrare la creazione sovrana di una nuova moneta [come la «continental currency» del 1775], la contraffazione della moneta nemica [fatta dagli inglesi contro le Tredici Colonie, dai Sudisti contro l'Unione e dal Terzo Reich contro gli Alleati, ma oggetto di crescenti allarmi], la svendita delle riserve in valuta nemica per deprezzarla [come fece Eisenhower nel 1956 con la sterlina per costringere l'Inghilterra al ritiro da Suez⁴⁸], le sanzioni finanziarie

44 R.A. Pape, «Why Economic Sanctions do not work?», cit., pp. 94-99.

45 Gianna Christine Fenaroli, «Financial Warfare: Money as an Instrument of Conflict and Tension in the International Arena», Senior Project Spring 2016, Paper 136, Bard college Digital Commons, Annandale-on-Hudson, New York, May 2016. Cfr. Zakary K. Goldman and Elizabeth Rosenberg, *American Economic Power & The New Face of Financial Warfare*, Center for a New American Security, Economic Statecraft Series, June 2015.

46 Juan C. Zarate, *Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, Public Affairs, New York, 2013.

47 Orde F. Kittrie, *Lawfare. Law as a Weapon of War*, Oxford U. P., 2016.

48 «In the 1956 Suez crisis, when Britain and France landed forces on the Suez Canal to prevent its nationalization by Egypt, President Dwight Eisenhower looked for ways to pressure London to call off the attack. Clearly, Washington could not take direct military action against NATO allies. Eisenhower turned instead to financial warfare. He ordered the Treasury Department to dump British Sterling on the international market. This depressed the value of the British pound, causing a shortage of reserves needed to pay for imports. If this financial situation had

[congelamento dei conti bancari nemici e blocco dell'accesso al credito, come fece Carter nel 1979 contro l'Iran] e infine la FW al e del terrorismo. Essendo per definizione un esercizio o una rivendicazione di sovranità, la FW non include le speculazioni private, neppure se motivate da finalità politiche. Richiede infatti tre «preconditions»:

- a) un potere finanziario superiore a quello del nemico;
- b) una flessibilità macroeconomica basata sulla disponibilità di una moneta forte;
- c) un accesso elastico al credito e la capacità di negarlo al nemico, basati sul potere di imporre le proprie regole (*legibus soluti*)

Condizioni di cui da un secolo godono solo gli Stati Uniti. Il rischio di un Armageddon finanziario determinato dalla massiccia svendita delle riserve cinesi in dollari è inverosimile proprio perché la Cina non ha i requisiti evidenziati da Fenaroli. E' però innegabile che tra i due competitor si stia anche determinando un «equilibrio del terrore finanziario».

Una teoria militare della FW è stata abbozzata nel 2013 da David Katz, un ufficiale in congedo e consulente finanziario⁴⁹. Secondo Katz è cessata l'epoca in cui la «financial depredation» era al più una ricaduta della EW. Già all'epoca di Suez la supremazia americana aveva reso possibile sconfiggere la Gran Bretagna con la sola FW che si differenzia dall'EW perché invece di beni e servizi attacca moneta e credito. Oggi le possibilità di FW sono amplificate dalla recente enorme crescita dei mercati finanziari globali. Scopo della FW è «to disarm opponents by reducing their ability to finance production or distribution, complete transactions, or manage the consequences of a transaction failure». La FW può sostenere gli obiettivi politici degli Stati Uniti «by attacking regime elites, collapsing trade, draining foreign currency reserves, decreasing economic production, spiking inflation, driving unemployment, increasing social and labor unrest and accelerating population migration». Può amplificare e accelerare il danno inflitto dalla guerra economica e con operazioni civetta può mappare le reazioni alle crisi da parte di individui, élite, organizzazioni, nazioni. La FW offensiva

continued for much longer, it would have also increased British inflation. The message quickly got through to London, which, along with Paris, soon pulled out of the canal». Paul Bracken, «Financial Warfare», *Foreign Policy Research Institute, E-Notes*, Sept. 2007.

49 David J. Katz, «Waging Financial War», *The US Army War College. Parameters*, Vol. 43, No. 4, Winter 2013-14, pp. 77-79.

mira ad alterare la capacità avversaria di creare “Cigni Neri”, costringendo l’avversario a spostarsi dal «kinetic battlespace» al «financial marketplace», mentre la FW difensiva cerca di decentralizzare e a creare altre capacità.

Il libro di Zarate, analista del Center for Strategic and International Studies (CSIS) ed ex-funzionario del Tesoro americano, riguarda essenzialmente la FW al terrorismo, ed è incentrato sull’esperienza dell’OIA (Office of Intelligence Analysis), il piccolo gruppo di funzionari che dopo la riforma del 2004 ha attrezzato il dipartimento per una lotta senza quartiere contro i flussi finanziari del terrorismo e del crimine internazionale e dei «rogue states» come Iran e Corea del Nord. Una «hidden war» presentata dall’A. come un inaudito salto di qualità nella FW. Il racconto della decennale campagna, combattuta anche nel labirinto delle competenze amministrative, si conclude con lezioni generalizzanti sull’uso del potere finanziario. Il saggio ha avuto recensioni in prevalenza positive⁵⁰, ma secondo alcuni la FW americana al terrorismo è stata invece pura propaganda⁵¹. E del resto appena un anno dopo la pubblicazione del libro, è stato proclamato lo Stato Islamico, con una propria moneta e cospicui flussi finanziari.

50 Bryan Burrough, «Treasury’s War, Missiles for a Financial Battlefield», *The New York Times*, August 31, 2013; Jordan Chandler Hirsch, «Review of J.C. Zarate, *Treasury’s War*», *The Washington Post*, Sept. 28, 2013; Leah McGrath Goodman and Lynnley Browning, «The Art of Financial Warfare: How the West Is Pushing Putin’s Buttons», *Newsweek*, April 24, 2014; «Fighting Terrorism with Financial Artillery», *Boston University School of Law*, March 2, 2015.

51 Ibrahim Warde, *The Price of Fear: The Truth Behind the Financial War on Terror*, University of California Press, 2008. Consulente, professore aggiunto di international business alla Fletcher School of Law and Diplomacy della Tufts University (Medford, Mass.) ed autore di un libro sulla finanza islamica, Warde sostiene che la FW on Terror si basa sul pregiudizio erroneo di una dipendenza del terrorismo da flussi finanziari internazionali, mentre gli attentati del 9/11 sono stati realizzati con bilanci molto limitati e con denaro procurato in modo del tutto artigianale. Jonathan Randal, autore di *Osama: The Making of a Terrorist*, scrive nella sua recensione che la GWOT finanziaria «has nabbed few bad guys, ruined many innocents, frozen little hot money and vastly complicated worldwide banking for the greater glory of a burgeoning American bureaucracy». Cfr. invece Ilias Bantekas, «The International Law of Terrorist Financing», *The American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, No. 2, pp. 315-333. James M. and Brenda J. Lutz, «Terrorism and Economic Warfare», *Global Economy Journal*, vol. 6, issue 2, 2006. Michael Freeman, «Terrorism Financing Methods: An Overview», *Perspectives on Terrorism*, vol. 7, 2013, No. 4, pp. 5-26. Colin P. Clarke, *Terrorism, Inc.: the Financing of terrorism, Insurgency, and Irregular Warfare*, Santa Barbara (Cal.), Praeger ABC Clio, 2015.

Prima ancora che dalla GWOT, lo sviluppo della FW è stato incentivato dalla crescente sfiducia nell'efficacia degli embarghi, che a partire dalle sanzioni decretate nel 1993-94 da Clinton contro Slobodan Milosevic, i Narcos latinoamericani e il terrorismo palestinese sono stati affiancati o sostituiti da sanzioni chirurgiche sulle vulnerabilità finanziarie degli enti e degli uomini chiave del target, attuate dall'OFAC [Office of Foreign Assets Control] del Dipartimento del Tesoro bloccando depositi e fidi presso istituti occidentali⁵². La crescente espansione finanziaria, intesa come crescita nelle dimensioni delle attività finanziarie rispetto alle risorse reali (flussi della produzione, PIL, e consistenza del capitale reale in abitazioni, fabbricati industriali e macchinari, ecc.) porta a sostituire le vulnerabilità dell'economia reale (materie prime, beni e servizi) con quelle del sistema finanziario, composto da strumenti finanziari (moneta, azioni e obbligazioni, ecc.), forme di finanziamento (crediti bancari e di altri intermediari creditizi) e mezzi di trasferimento (spesso *online*, di contante e di altri strumenti finanziari tra soggetti)⁵³.

Le relazioni finanziarie tra soggetti e nazioni sono particolarmente vulnerabili perché sono molto più concentrate delle transazioni reali; poggiano infatti su una rete globale di infrastrutture interbancarie, preposte non solo al finanziamento di imprese e amministrazioni pubbliche, ma anche alla gestione del sistema dei pagamenti infra e internazionali. A questa struttura privata si affianca il sistema di controllo (monetario e di stabilità) costituito dalle banche centrali nazionali o sovranazionali o, a seconda degli ordinamenti, dal Tesoro dello Stato o altre istituzioni pubbliche⁵⁴. È

52 J.C. Zarate, *Treasury's War*, cit., pp. 6-7.

53 D. J. Katz, «Waging Financial War», cit. pp. 77, 79. «With the emergence of integrated global financial markets, financial warfare has become a viable, distinct, and independent means of projecting power. The aim of financial warfare is, quite literally, to disarm opponents by reducing their ability to finance production or distribution, complete transactions, or manage the consequences of a transaction failure».

54 P. Bracken, «Financial Warfare», cit. «By the 1970s, ... trade and finance increased dramatically, and there was wide recognition of "the dollar overhang problem," or more dollars (Eurodollars) outside of the United States. In the 2000s, attention is on the financial, as distinct from the purely economic, aspects of vulnerability. Several reasons account for this: international flows of money dwarf trade, and most of this money—over 90 percent—has nothing to do with paying for toys from China or cars from Japan. It is money seeking a better return by moving electronically from the Buenos Aires to the Russian stock market, and back again to a Connecticut hedge fund. One measure of the astounding growth of

dunque più facile tracciare e colpire i flussi finanziari che quelli reali:

«when these networks are cut off or compromised, money stops flowing and operations cease [and] financial warfare has greater targeting accuracy than the classic economic warfare of trade sanctions, embargoes, and blockades, which have an overly diffuse impact on whole populations. For this reason, its use is likely to increase, just as precision military strikes replaced carpet bombing two decades ago»⁵⁵.

L'accesso del governo americano al database SWIFT

Se il ricorso sistematico alla FW era iniziato con Clinton, il «9/11» ha determinato la creazione di un'apposita struttura di intelligence finanziaria (FINIT) all'interno del Dipartimento del Tesoro (DoT), che in precedenza aveva funzioni puramente ausiliarie rispetto ai «five big boys» della sicurezza nazionale (CIA, NSA, FBI, DoD e DoS)⁵⁶. Da consumatore passivo delle risorse informative dell'intelligence community, il DoT ha valorizzato il patrimonio informativo acquisito in precedenza (in materia di depositi e transazioni bancarie e riciclaggio) e aggiungendo, ex-Titolo III del PATRIOT Act, le informazioni fornite dalle compagnie di assicurazioni, dai *money-service businesses* e dai broker e dealer in pietre e metalli preziosi⁵⁷.

Ma soprattutto il «9/11» ha consentito agli Stati Uniti di accedere alle informazioni sui trasferimenti bancari tra le banche aderenti contenuti nel database della Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Fondato nel 1973 a Bruxelles per standardizzare le comunicazioni delle transazioni finanziarie a livello mondiale, il sistema SWIFT è sotto la sorveglianza delle banche centrali del G-10, tra cui la Banca Centrale Europea e la Federal Reserve⁵⁸, mentre il board è composto da

international finance is the flow of dollars through “Chips” computers. Chips is the *Clearinghouse Interbank Payments System*, privately operated by large banks, to move dollars electronically from one financial institution to another. In 2007, the average daily flow of dollars through Chips is \$1.5 trillion. Since Chips does not process all dollar movements and operates only in dollars, it seems reasonable to say that international money movements amount to \$2.5 trillion per day».

55 P. Bracken, «Financial Warfare», cit.; D.J. Katz, «Waging Financial War», cit.

56 J.C. Hirsch, «Review of J.C. Zarate, *Treasury's War*», cit.

57 B. Burrough, «Treasury's War, Missiles for a Financial Battlefield», cit.

58 Inoltre, aderiscono le banche centrali di Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Inghilterra, Italia, Olanda, Svezia e Svizzera.

rappresentanti delle maggiori banche mondiali. Gestendo i trasferimenti interbancari internazionali, lo SWIFT conserva «tracce profonde» dei movimenti finanziari di enorme potenziale informativo. Alla fine degli anni 80 lo SWIFT aveva facilmente respinto una prima richiesta di condivisione permanente da parte del Dipartimento della Giustizia (DoJ) americano⁵⁹, ma dopo il «9/11» l'amministratore delegato Leonard Schrank accettò di collaborare col governo americano e fin dall'ottobre 2001 cominciò a fornire informazioni. Il presidente della Federal Reserve, Alan Greenspan, convinse le Banche centrali e nell'estate-autunno del 2002 funzionari e legali del DoT girarono l'Europa per rassicurare banche e stakeholders in SWIFT. Poté così nascere il *Treasury Terrorist Financing Tracking Program*, con possibilità di accesso solo a funzionari selezionati: «we gave it the code *Turtle*, the opposite of *Swift*»⁶⁰. Vari recensori di Zarate dubitano che l'accesso del DoT a SWIFT abbia realmente isolato «stati canaglia» e gruppi terroristi e criminali dal sistema finanziario internazionale, dissuadendo banche, wire services e imprese assicuratrici ad effettuare o agevolare transazioni illecite, per non rischiare sanzioni e perdita di reputazione⁶¹.

Ma lo stesso Zarate riconosce che il monopolio della FW da parte degli Stati Uniti si fonda su elementi contingenti, come la centralità di NYC come centro finanziario globale e del dollaro come strumento di pagamento, e sull'abilità del governo nel conseguire gli obiettivi di sicurezza nazionale individuando criteri globalmente condivisi. Ma i concorrenti stanno imparando l'arte del potere finanziario e i nemici le sue vulnerabilità⁶². Non a caso nel 2015 la Cina ha proposto alla coalizione antagonista dei BRICS di aderire al proprio sistema di pagamento internazionale alternativo a SWIFT, il China International Payment System (CIPS). La «storia» raccontata da Zarate è certamente agiografica, tuttavia «ha fatto luce su un nuovo e significativo aspetto delle relazioni internazionali che molti di noi non conosco-

59 J.C. Zarate, *Treasury's War*, cit., pp. 46-51.

60 *Ibid.*, pp. 53-54, 57.

61 J.C. Zarate, «The Coming Financial Wars», *The US Army War College. Parameters*, Vol. 43, No. 4, 2013-14, pp. 87, 89.

62 «The domain of financial warfare will no longer remain the sole province of American power. The financial wars are coming. It is time to redesign a national economic security model to prepare for them. If we fail to do so, the United States risks becoming vulnerable and being left behind as other competitors race toward the future». *Ibid.*, pp. 96-97.

no, e che probabilmente guadagnerà importanza negli anni a venire»⁶³.

L'Intelligence economica (EI)

L'accesso degli Stati Uniti allo SWIFT è solo un tassello del suo apparato di «economic intelligence» (EI), che si avvale del più avanzato e capillare sistema di intercettazione, decrittazione e processamento delle informazioni globali. L'EI racchiude un ampio e diversificato insieme di attività per l'acquisizione e la gestione delle informazioni necessarie per la salvaguardia della sicurezza economica di una nazione⁶⁴. Come EW e FW, IE è solo un modo moderno [comunque anteriore – è il caso di sottolineare – al 1914] di concettualizzare e teorizzare attività di *exploratio* o *reinsegnement* che si riscontrano in tutte le epoche, e che costituivano lo scopo delle 'esplorazioni' geografiche e dei «travel» evangelici, commerciali e strategici – specialmente occidentali ma anche cinesi, indiani, arabi e russi – il cui frutto veniva diffuso sotto forma di mappe e resoconti, ma in misura assai più rilevante immagazzinato in archivi segreti come quello mitico di Enrico il Navigatore [ma inferiore agli archivi di Venezia, Costantinopoli, Roma e Simancas, per non parlare dei successivi «depositi» degli Ammiragliati e delle Società geografiche delle grandi potenze].

L'IE è un'ulteriore confutazione della tesi secondo la quale la globalizzazione determina di per sé e ovunque l'obsolescenza dello stato e della sovranità. Anche abolendo ogni residua barriera commerciale e fiscale, resta quella informativa, che consiste nella capacità di «intelligence denial» e «intelligence penetration», la cui relativa acquisizione da parte di Russia e Cina è la vera sfida all'egemonia globale degli Stati Uniti. Naturalmente l'IE non è un sistema chiuso e gerarchico, ma aperto e reticolare, che funziona tanto meglio quanto più lo stato riesce a coordinare l'IE delle

63 B. Burrough, «Treasury's War, Missiles for a Financial Battlefield», cit.

64 Carlo Jean e Paolo Savona, *L'intelligence economica. Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011. Laris Gaiser, *L'intelligence economica*, Aracne, Roma, 2015. Dello stesso autore: «Intelligence economica: una proposta per l'Italia» e «Economic Intelligence for a new world order», in *International Journal Security Terrorism Society* (Unicatt, Milano), 2/2015 e 3/2016. *Economic Intelligence and World governance. Reinventing States for a New World Order*, Il Cerchio, San Marino, 2016.

imprese «embedded» [multinazionali incluse] e a controllare il mercato informativo globale⁶⁵.

Tralasciando gli aspetti informatici della IE, mi limito qui a sottolineare quelli più interessanti per l'economista, e in primo luogo la sinergia informativa tra governi e imprese. Fermo restando che l'IE dei paesi democratici deve tutelare interessi generali [inerenti ad es. al finanziamento e alla gestione del debito pubblico, alla stabilità del sistema bancario, ecc.] e attenersi alle norme comunitarie e internazionali sulla tutela della concorrenza, è ovvio che in alcuni casi [raccolta sistematica di fonti aperte, consulenza sui limiti legali all'export/import e alle joint venture e sui rischi di investimento] il beneficiario finale possa essere il sistema imprenditoriale nazionale, o, per dir meglio, alcune categorie di imprese versate in specifici ambiti produttivi e tecnologici⁶⁶. Parimenti ovvio è che la semplice EI aziendale presuppone consulenze o strutture di ricerca che le PMI non possono permettersi. Per loro natura, le strutture di IE sono permanenti e si basano – specie quelle operative all'estero – su altre strutture governative [ambasciate, uffici degli addetti commerciali e militari, consolati e consoli onorari, delegazioni estere della banca centrale nazionale e delle imprese partecipate, ecc.] e sugli strumenti tecnologici e le competenze professionali del personale strutturato, sfruttando così le notevoli sinergie presenti. L'intelligence non può essere impunemente ridotta alle sempre più sofisticate e fuorvianti tecniche di «pesca a strascico» escogitate dagli informatici: resta sempre affare di élite intellettuali, se non più di gentiluomini, in grado di mirare a colpo sicuro sulle informazioni critiche: «indeed, today, the difficult task for EI is not gathering data, but selecting the relevant ones, and correctly elaborate them»⁶⁷.

La centralità nell'implementazione dell'IE che hanno avuto in alcuni momenti storici le istituzioni governative, e per converso l'assenza delle imprese, ha quindi ragioni economiche. L'impresa avrebbe dovuto affrontare infatti costi elevati di costruzione della rete informativa e assumersi in proprio un grado di rischio, in termini di risultati ottenuti, parimenti

65 Simone Pasquazzi, «Economic Intelligence», in questo volume.

66 La concezione dell'EI come servizio pubblico di sostegno all'export è dominante in Italia e in Francia (v. l'articolo di Giuseppe Gagliano in questo volume).

67 S. Pasquazzi, «Economic Intelligence», cit.

elevato. Condizioni ovviamente fuori della portata delle PMI, che oltre tutto sono particolarmente refrattarie a consorziarsi. A precludere l'accesso delle PMI all'IE non sono però solo i costi, ma lo stesso vincolo dimensionale, che rende difficile valutare l'impatto della innovazione tecnologica, informativa e organizzativa, o anche solo immaginare una strategia a medio termine. Da cui il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche nella costruzione del quadro informativo e, a maggior ragione, degli interventi «difensivi» e «offensivi».

Come abbiamo già accennato, la crescente importanza dell'IE ai fini EW e FW non manca di ripercuotersi sull'organizzazione interna delle intelligence nazionali, in primo luogo in quella americana, dove il primato della CIA e dell'FBI è insidiato da altri soggetti istituzionali (Dipartimenti del Tesoro e della Giustizia e Federal Reserve, ma pure Banca Mondiale e FMI) che si avvalgono anche della collaborazione informativa di imprese interessate a guadagnare posizioni tecnologiche e quote di mercato all'estero. Lo stesso avviene in Giappone, dove varie corporation dispongono di proprie strutture EI e cooperano in modo non occasionale col governo. Gli specialisti del caso italiano lamentano invece scarsa attenzione dell'intelligence nazionale al sostegno informativo alle imprese, e specialmente alle PMI, nonostante queste ultime costituiscano tuttora il principale pilastro del sistema produttivo italiano⁶⁸.

Il secondo punto di particolare interesse per l'economista è il coordinamento tra unità pubbliche e private. Al riguardo è utile il riferimento alla matrice della IE fondata su un'analisi multilivello con attori (Governo e privati), atteggiamento (offensivo o difensivo) e livello di analisi e decisionale (tattico o strategico) sviluppata nel 2001 da Gregory Treverton, che individua le seguenti competenze governative:

«1. the control of foreign secret services, aimed also to economic counter-espionage; 2. the support to strategic economic and financial government decisions; 3. the support to negotiate international trade treaties with strong socio-economic impacts at the national level, or to verify their respect; 4. the research of data and information about commercial, organizational and technological issues, even to improve the competitiveness of national companies; 5. the defense of domestic firms (from unfair commercial practic-

68 S. Pasquazzi, «Economic Intelligence», cit.

es, aggressive campaigns, etc.), in particular if they are active in strategic sectors, and national actors involved in R&D on sensitive technologies; 6. activity of influence on events, as well as on policies or decisions by governments or companies of other states»⁶⁹.

Sempre prescindendo dagli aspetti tecnologici, resta cruciale prevedere, nella forma e soprattutto nella sostanza, l'entità pubblica cui compete l'individuazione strategica delle linee della IE e le forme di interazione tra Governo e settore privato⁷⁰.

Conclusioni

Nel 1991, alla fine della guerra fredda, l'economista canadese Robert J. Leonard, futuro storico della teoria dei giochi, notava che il solco tra gli economisti accademici e quelli impegnati come *civil servant* nel supporto scientifico alla politica di difesa e sicurezza si stava ulteriormente accentuando. Frattura anomala rispetto ad altre politiche pubbliche (come salute, istruzione, ambiente) dove si registrava invece una crescente osmosi tra università e governo. Leonard ne attribuiva la ragione solo in parte alle remore ideologiche, etiche e di immagine degli accademici ad occuparsi di temi considerati 'non valutativi' e dunque 'non scientifici'. La ragione principale era invece che «il pensiero strategico, per quanto ancorato potesse essere al paradigma economico, non era più riconoscibile di per sé come parte della scienza economica (economics)»⁷¹. Pure Alain C. Enthoven riteneva nel 1963 che gli economisti «embedded» analizzavano i rapporti tra economia e guerra con un approccio teorico elementare:

«Forse, la ragione più importante sta nella natura delle parti teoriche che correntemente utilizziamo nell'analisi dei rapporti tra economia e guerra... Queste parti sono le più semplici, i concetti fondamentali della teoria economica. Le tecniche matematiche avanzate dell'econometria e della ricerca operativa non sono ritenute particolarmente utili per trattare i problemi

69 G. F. Trevorton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge U. P., New York, 2001, cit. in S. Pasquazzi, «Economic Intelligence», cit.

70 G. Gagliano, «L'École de guerre économique di Parigi», cit.

71 R. J. Leonard, «War as a "Simple Economic Problem": The Rise of an Economics of Defence», in Craufurd D. Goodwin (Ed.), *Economics and National Security: A History of Their Interactions*, Annual Supplement to vol. 23, History of Political Economy, Duke U. P., Durham and London, 1991, pp. 261, 280-281.

descritti ... Noi non utilizziamo [in queste ricerche] la programmazione lineare, la teoria dei giochi, la teoria delle code, la regressione multipla, ecc. La teoria economica che stiamo utilizzando è la teoria che abbiamo imparato come *studenti di secondo anno*».⁷²

Ciò suona oggi paradossale, se si pensa che Enthoven, formato a Stanford e Oxford e al MIT nei primi anni 50, poi analista della RAND era in quel momento Deputy Assistant Secretary of Defense e stava per diventare Assistant for System Analysis (1965-69). Proprio gli anni in cui McNamara stava attuando la rivoluzione aziendalistica del Pentagono in seguito considerata dai militari «clauswitziani» come la causa prima della sconfitta in Vietnam. Nel 1963 Enthoven poteva giudicare ancora troppo poco economicista l'approccio degli embedded: ma non possiamo ignorare che RO e game theory nacquero nel corso della seconda guerra mondiale per esigenze militari, e che solo in seguito divennero «grano macinato nel mulino degli economisti»⁷³.

La parte teorica della pianificazione economico-finanziaria della guerra usa i concetti della macroeconomia (produzione, consumi, ecc.), con competenze circoscritte delle altre discipline⁷⁴. Nel caso della guerra economico-finanziaria, è invece necessario un approccio interdisciplinare, in cui la parte teorica prevalente è quella delle scienze giuridiche e l'economia applicata deve confrontarsi con le altre discipline sociali che condividono le tecniche matematiche di analisi.

Da eccezione limitata alle guerre calde, l'E/FW sta ormai diventando una componente strutturale e una modalità di funzionamento del commercio globale e dell'interdipendenza economica. Le scienze giuridiche lo hanno già da tempo evidenziato, anche se non sembra ancora essersi formata una teoria generale del diritto della guerra economica e finanziaria. Su questo tema si è accumulata in oltre un secolo una letteratura internazionale considerevole, dove però il contributo degli economisti è scarso e limitato all'economia applicata. I tempi sembrano ormai maturi per la sua ammissione fra i temi di studio della teoria economica.

72 A. C. Enthoven, «Systems Analysis and Decision Making», *Military Review*, January 1963, pp. 7-17, cit. in Leonard, cit., p. 281.

73 R.J. Leonard, «War as a "Simple Economic Problem"», cit., pp. 281-281.

74 Giuseppe della Torre, «La tradizionale «economia della guerra» e la recente «guerra economica»: considerazioni sui dati macroeconomici», *Politica.eu*, No. 2, 2015.



Charles Poor Kindleberger (1910-2003), uno degli economisti che individuarono gli obiettivi ottimali del bombardamento strategico della Germania e concorsero poi alla ricostruzione della economia tedesca nel quadro del Piano Marshall (wikipedia).



John Kenneth Galbraith (1908-2006), che criticò le conclusioni del *Bombing Survey* americano del 1945 [Hans van Dijk/Anefo, 1982. Nationaal Archief, Creative Commons 3.0, wikipedia].

Geo-economia e guerra economica

del Gen. Carlo Jean

Definizione

La geo-economia è una scienza sociale interdisciplinare che studia i condizionamenti spaziotemporali delle risorse (umane, monetarie, energetiche, alimentari, idriche) e gli impatti geopolitici delle politiche economiche e finanziarie¹. Studia i rapporti fra l'economia e la competitività, cioè la produttività relativa dei sistemi paese, e la possibilità di trasformare direttamente la potenza economica in potere politico (*Statcraft*). In questo secondo caso, confina con la guerra economica, che si svolge sia in tempo di pace che durante i conflitti armati. In entrambi i casi, si basa sull'individuazione e lo sfruttamento delle vulnerabilità avversarie e sul più efficace impiego dei propri fattori di potenza economici e non. La geo-economia, in sostanza, studia la capacità dei governi di utilizzare l'economia e la finanza come strumenti per esercitare il loro potere nelle relazioni internazionali.²

La competizione per il controllo delle risorse strategiche vitali ha determinato la maggior parte dei conflitti, la cui logica è differente dalla razionalità economica. Questa induce alla cooperazione, non al conflitto. L'«economia di rapina» (*Raubwirtschaft*) è irrazionale, perché i costi economici del ricorso alla forza sono di gran lunga superiori ai benefici. Eppure la storia dimostra che l'integrazione economica non garantisce la pace: a volte, anzi, accresce il rischio di guerra. La *pax mercatoria* (ieri «pace liberale», ora «pace democratica») teorizzata a metà Ottocento da Richard Cobden e caldeggiata alla vigilia della grande guerra da un famoso pamphlet di Norman Angell (*The Great Illusion*) è la principale giusti-

1 V. le voci «Goeconomia» (Paolo Savona) e «Geofinanza» (Giulio Tremonti), in *Enciclopedia del Novecento*, Il Suppl., Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1998.

2 Carlo Jean, *Manuale di geopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

ficazione del liberalismo economico ed è all'origine del *Washington Consensus* e delle due globalizzazioni, quella del 1870-1914 e l'attuale esplosa con la fine della guerra fredda. Nel 1990 sembrava finalmente arrivata *The End of History*³; lo temevano pure i geopolitici, ai quali Edward Luttwak offerse un'alternativa sostenendo che, la pace era la continuazione della guerra con altri mezzi, o per meglio dire con un mix meno militare e più economico-finanziario⁴. Il declino della superiorità globale americana apre però altri scenari.

Costi e benefici economici dei conflitti, anche di quelli economici, vanno valutati in termini relativi, non assoluti. Si distribuiscono infatti in modo ineguale all'interno delle Coalizioni e degli Stati. Taluni si impoveriscono, altri si arricchiscono, il che si verifica pure in caso di utilizzazione diretta dell'economia come strumento della politica estera, ad esempio con gli embarghi e le sanzioni, che gravano in modo diverso sui vari attori economici e sui vari paesi che vi fanno ricorso, rendendo complesse e vulnerabili le decisioni multilaterali, come si vede nel caso delle sanzioni contro la Russia per Crimea e Donbass. Le misure multilaterali sono le sole efficaci economicamente, ma alla lunga non tengono se non prevedono compensazioni per chi sopporta maggiori oneri.⁵

Se non sempre determinante, l'economia è sempre una concausa importante nello scoppio dei conflitti. L'oggetto è spesso il controllo delle risorse critiche: acqua, petrolio, terreni agricoli. Classici concetti geopolitici come «spazio vitale» e «frontiera naturale» hanno pure implicazioni economiche oltre che strategiche e psicologico-identitarie.⁶

I vari fattori geopolitici operano su piani differenti. Il valore militare dello spazio non coincide con quello economico. Pur su scale sempre maggiori, il fattore territoriale è più importante per le operazioni militari che per quelle economico-finanziarie. L'impiego della forza armata ha un rendimento decrescente, perché l'impatto sul territorio genera attrito, mentre

3 Francis Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

4 Edward Luttwak, «From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *The National Interest*, No. 20 (Summer 1990), pp. 17-23.

5 Germano Dottori e Carlo Jean, *Guerre umanitarie. La militarizzazione dei diritti umani*, Dalai Ed., Milano, 2013.

6 Carlo Jean, *La geopolitica del mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

la crescente finanziarizzazione della forza economica consente interventi virtuali e di *soft power* con attrito minimo. Ciò non significa che territori e confini abbiano perso importanza, e non solo simbolica e identitaria. Anzi, quest'ultima si è accresciuta per il ritorno della storia e di Dio nella politica, o, come suggerisce Gilles Kepel, per la «vendetta di Dio». ⁷ I fattori identitari sono del resto fondamentali nella comunicazione politica e le guerre, almeno inizialmente, compattano le classi dirigenti e ne rafforzano il consenso. La democratizzazione della guerra e le reti sociali hanno moltiplicato le potenzialità della «guerra con le informazioni» (*infowar*) ⁸, dalle «rivoluzioni colorate» occidentali alla «guerra ibrida» russa. Il *cyber-spazio* si è trasformato nella quinta dimensione strategica, teatro della competizione fra gli Stati e gli altri attori non statali, sempre più rilevanti anche nella dinamica geopolitica e geo-economica globale. Non si può parlare di geo-economia senza parlare d'informazione. Non per nulla, a livello globale, le società di comunicazione e di relazioni pubbliche hanno un fatturato superiore a quello delle industrie automobilistiche. Gli esiti della competizione geoeconomica, basata sulle innovazioni di processo, di prodotto e organizzative, dipendono grandemente dalla conoscenza delle possibilità e delle intenzioni del concorrente-avversario.

Il fattore geo-economico oggi prevalente è la geo-finanza. La sua rilevanza e i suoi impatti sugli assetti geopolitici attuali e futuri vengono esaminati nella seconda parte del presente articolo.

Economia e potenza militare

L'economia influisce sulla creazione e anche sull'uso della potenza militare, nella misura in cui la prima è mobilitabile, sottraendo ricchezza al benessere della popolazione e agli investimenti produttivi. Le relazioni fra le due sono estremamente complesse. Lo ha esaurientemente dimostrato Niall Ferguson ⁹ con la sua *square of power*. Secondo l'illustre storico

7 Gilles Kepel, *La Revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, 2003, Le Seuil (Points), p. 289.

8 Carlo Jean e Paolo Savona, *Intelligence Economica, Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione*, Rubbettino, Collana Fondazione ICSA, 2011.

9 Niall Ferguson, *The War of the World: History's Age of Hatred*, London: Allen Lane, 2006; Id., *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700-2000*, London, Allan

britannico dell'economia, la potenza economica può essere trasformata in militare solo con l'esistenza di una burocrazia efficiente, che raccolga le tasse; di un governo che goda del consenso della popolazione e che legittimi il prelievo di parte della ricchezza privata, per dedicarla alle spese pubbliche; di una banca centrale, capace di controllare la moneta e la finanza, e di un mercato finanziario, da cui lo Stato possa trarre i crediti necessari. Le guerre sono infatti finanziate a credito, non con le tasse, dato che un accresciuto peso fiscale inciderebbe negativamente sul sostegno dei cittadini nei confronti dei loro governi.

Le teorie geo-economiche mercantiliste (riemerse oggi come «nazionalismo economico» «sovranista»¹⁰) sono state funzionali alla creazione delle grandi monarchie nazionali e territoriali a partire dal XVI secolo, per finanziare la creazione di un forte esercito permanente e ne hanno condizionato la natura e struttura stessa dello Stato.¹¹

Le teorie mercantiliste vennero confutate nel XVIII e XIX secolo dagli economisti classici, a partire da Adam Smith e David Ricardo. Essi sostennero che la potenza economica degli Stati, base della loro stabilità interna e della loro capacità di proiezione di potenza esterna, dipendeva dalla loro industria e dal libero commercio.¹²

Il mercantilismo o nazionalismo economico è però sopravvissuto ed è stato praticato, in modo più o meno spregiudicato da tutti gli Stati, non solo per accrescere la loro potenza militare, ma soprattutto per sostenere la propria industria, mantenere il *welfare state* e finanziare le grandi infrastrutture. Tra i sostenitori del protezionismo vanno ricordati Alexander Hamilton e Friedrich List.¹³ Le loro tesi influenzarono grandemente non solo le politiche economica e industriale degli USA e della Germania, ma anche quelle estera e militare. Entrambi sostennero che gli Stati più deboli

Lane, 2011.

10 Giulio Tremonti, *Mundus Furiosus*, Mondadori, Milano, 2016.

11 Sanjaya Baru, «Geo-economics and Strategy», *Survival*, IISS, London, June-July, 2012.

12 David Levi-Faur, «Economic Nationalism from Friedrich List (1841) to Robert Reich (1991)», *Review of International Studies*, n. 23, 1997, pp. 359-370.

13 Edward Mead Earle, «Adam Smith, Alexander Hamilton, and Friedrich List: The Economic Foundation of Military Power» (1943), in Peter Paret (Ed.), *The Makers of Modern Strategy from Machiavelli to Nuclear Age*, Princeton U. P., 1986², pp. 217-261.

industrialmente, o in crisi economica, debbano essere protezionisti. Quelli più forti tendono, invece, a essere liberisti, per poter meglio dominare i primi con le loro esportazioni. Essi possono poi accettare una maggiore indipendenza dell'economia dalla politica. Quelli più deboli tendono invece ad aumentare il controllo pubblico sull'economia e a estendere l'entità delle attività economiche considerate strategiche, che vanno controllate dai governi. Nei conflitti sia militari che economici e nei regimi che fondano la loro esistenza “comprando” il consenso dei cittadini con le spese sociali del *welfare State*, la necessità dello Stato di disporre di grandi risorse obbliga a estenderne il controllo sull'economia, anche oggi che le frontiere sono divenute porose.

I rapporti fra la potenza economica e quella militare influiscono anche la «grande strategia» degli Stati. La geo-economia influisce anche sulla strategia geopolitica degli Stati, in misura più o meno diretta. Un esempio, al riguardo, è rappresentato dal famoso messaggio da Mosca di George F. Kennan,¹⁴ da cui originò la dottrina Truman prima, e la ‘spallata’ finale data dall'Amministrazione Reagan all'URSS.

Ma l'influenza è molto più ampia e complessa. Il rapporto fra le loro economie determina la natura delle «grandi strategie» adottate nei conflitti. Quando si esaminano i rapporti fra geo-economia e conflitti, ne va tenuto conto. Gli Stati con un'economia più debole rispetto ai loro avversari sono portati ad adottare strategie di guerra di breve durata, con aggressioni di sorpresa precedute da rapide mobilitazioni. Devono ricercare la “battaglia decisiva”. Sono costretti ad adottare una strategia d'annientamento. Una di logoramento provocherebbe, inevitabilmente, la loro sconfitta. Sono obbligati a “pagare” tale condizionamento con l'accettazione di maggiori rischi.¹⁵ L'esempio al riguardo è la Germania nelle due guerre mondiali. Gli Stati economicamente più forti possono invece accettare – beninteso sotto il profilo economico, non sotto quello del consenso delle loro opinioni pubbliche, che pretendono sempre rapidi risultati – lunghe guerre fondate sul logoramento, minimizzando i rischi strategici, ma accettando un au-

14 Efstathios T. Fakiolas, «Kennan's Long Telegram and NSC-68: A Comparative Theoretical Analysis», *East European Quarterly*, n. 4, 1998.

15 Carlo Jean, *Guerra, Strategia e Sicurezza*, Laterza, Roma-Bari, 1997; Id., *Manuale di Studi Strategici*, Franco Angeli, Milano, 2004.

mento della durata dei conflitti e dei relativi costi. Il dibattito – avvenuto in Germania e negli USA - sui vantaggi relativi del tornio, che consente la rapida conversione dell'intera industria alla produzione di armamenti, rispetto alla catena di montaggio, la quale permette maggiori serie di produzione, ma con tempi di mobilitazione più lunghi, è indicativo della rilevanza dei rapporti fra la potenza e le strutture economiche e la “grande strategia”. Dimostrano quanto siano rilevanti i legami fra la geo-economia e la geo-strategia.

Per inciso, conseguenze analoghe sulla preferibilità di una strategia di annientamento rispetto a una di logoramento hanno i sistemi di reclutamento.¹⁶ Eserciti basati sul volontariato possono sostenere lunghe guerre, anche qualora non sia posta in pericolo la sopravvivenza dello Stato. Quelli basati sulla coscrizione obbligatoria non sono idonei a guerre lunghe e a bassa intensità operativa, quali gli attuali conflitti, per molti versi simili alle campagne coloniali dell'Ottocento. L'analogia è più strutturale di quanto si pensi. Vent'anni di «Ordoliberalism» e di caduta dei salari hanno infatti riprodotto nell'attuale Occidente il sovrappiù che, come già spiegava nel 1902 John Hobson, spinge alla ricerca imperialista di mercati e all'ossessione mercantilista per l'attivo della bilancia dei pagamenti. Era questo a generare la connessione tra mercanti e guerrieri intuuta da Hobson e oggi brillantemente ripresa da Filippo Andreatta.¹⁷ Gli eserciti coloniali erano formati da mercenari, reclutati parzialmente *in loco* che venivano finanziati dai redditi delle colonie. Ciò presentava anche il vantaggio di evitare perdite alla popolazione metropolitana e di mantenerne la buona coscienza, ignorando i metodi spesso disinvolti indispensabili per mantenere il controllo dei territori e per sfruttarne le risorse.

La Global War on Terror è stata propagandata (da Victor Davis Hanson) col trito paradigma «americo-ateniese», ma gli eserciti delle Queen Victoria's Small Wars e del post-11 settembre sono l'opposto del modello greco. Opliti e marinai erano cittadini da restituire quanto prima alle loro attività, il che rendeva necessaria la ricerca di una battaglia decisiva per chiudere in fretta. I nostri eserciti sono invece professionali come quelli

16 Carlo Jean, *Manuale di Studi Strategici*, Franco Angeli, Milano, 2004, cit.

17 Filippo Andreatta, *Mercanti e guerrieri – Interdipendenza economica e politica internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2001.

del Celeste Impero. Costano in pace grosso modo come in guerra. Rendono perciò possibili guerre lunghe, fondate sul logoramento anche psicologico dell'avversario, evitando grandi battaglie. Sono fatti per vincere senza combattere. Durante l'epoca coloniale europea, le disimmetrie nella distribuzione dei costi economici e sociali dei conflitti furono superate con la separazione dell'esercito coloniale da quello metropolitano, quest'ultimo destinato ai grandi conflitti in Europa. Ispirato a tale sistema è l'attuale discusso, ma sempre più diffuso, ricorso alle compagnie militari private e anche la enorme proliferazione delle forze speciali nell'ambito degli eserciti, specie occidentali.

Sulle connessioni fra potenza economica e militare e sui tempi e possibilità della mobilitazione incide, infine, la tecnologia, almeno quella dei sistemi d'arma più avanzati. La loro sofisticazione e l'utilizzo di tecnologie 'dedicate' rendono più complessa del passato – e in gran parte impraticabile – la mobilitazione industriale. Di conseguenza cresce l'esigenza di arsenali permanenti e diventano cruciali la disponibilità di scorte adeguate e le spese d'investimento – che sono *low cost* e hanno un effetto cumulativo. Gli eserciti professionali sono però strutturalmente diseconomici, perché sottraggono risorse agli investimenti per destinarle al personale e alla prontezza operativa, esauendo il loro effetto nell'esercizio finanziario in cui sono stanziate (*fast cost*).

Impatti diretti e indiretti dell'economia sulla politica

L'economia impatta sulla politica (interna ed estera) in modo diretto e indiretto. Procurando e redistribuendo le risorse necessarie alla coesione sociale, ammortizza l'impatto della globalizzazione¹⁸ e crea le basi materiali e morali dell'unità nazionale. La «Statecraft» tedesca di ieri e di oggi trae origine dal patto sociale tra Bismarck e Lassalle che nazionalizzò la classe operaia.

In campo internazionale, l'economia fornisce le risorse necessarie alla potenza militare e alla sua proiezione esterna, non solo reale, ma anche virtuale, esercitata con la dissuasione o con la coercizione. Entrambe sono fon-

18 Edward Luttwak, *Turbo capitalism. Winners and Losers in the Global Economy*, Harper and Collins, New York, 1998.

date non solo sulla disponibilità materiale di un adeguato livello di potenza relativa, ma anche sulla credibilità delle istituzioni e dei responsabili politici di impiegarla, di far prendere sul serio le loro minacce o di resistere a ricatti.

La virtualità ha dominato nella guerra fredda e, soprattutto, nel “periodo unipolare” seguito alla sua fine. In esso, molti negli USA pensarono di poter realizzare una permanente egemonia americana nel mondo, imponendo con la convinzione (fondata su interessi comuni) o con la forza, non solo militare, ma anche economica, finanziaria e culturale, la modifica degli assetti geopolitici globali secondo gli interessi e i principi americani. Tale situazione ha avuto la sua espressione più radicale nelle teorie di Francis Fukuyama sulla ‘fine della storia’ e di Edward Luttwak di sostituzione della geopolitica (in realtà della geo-strategia) con la geo-economia.

L’attenuazione, come paradigma essenziale delle relazioni internazionali, dell’‘ordine militare’, dominante dal 1648, ha dato centralità all’economia e, soprattutto, alla finanza, molto più flessibile della prima, data la sua virtualità e flessibilità d’azione. Esse sono divenute strumenti diretti della geopolitica degli Stati, globale per gli USA, regionale per altri Stati dalla Germania, alla Cina e alla Russia.

La diminuzione dell’importanza della forza sugli assetti geopolitici globali è stata determinata dal fatto – già ricordato - che il suo uso costa sempre più e rende sempre meno, nonché dalla capacità distruttiva delle armi nucleari, dalla perdita di valore dei territori derivata anche dalla difficoltà di controllarli, come avveniva con i disinvolti metodi usati nel periodo coloniale, dalla comparsa di nuovi attori geopolitici, statali e non (MNC, terrorismo, pirateria, grande criminalità, ecc.), dalla crescente importanza del *cyberspazio* e dello spazio extra-atmosferico, dalla crisi demografica dell’Occidente (con la comparsa anche di strane pretese, come quella della «guerra a zero morti», che ne attenua la superiorità militare, contribuendo a diminuirne ancora l’importanza), e da altri fattori ancora.

Le interconnessioni esistenti nell’economia globalizzata e la porosità economica dei confini degli Stati, nonché la finanziarizzazione e la deregolamentazione dell’economia, hanno aumentato l’importanza del suo uso diretto, come strumento della geopolitica. Tale concetto è stato suggerito, come già ricordato, da Edward Luttwak, sostenitore di una concezione militarizzata della geo-economia che obbedirebbe «alla logica del conflitto, e

ai metodi e tattiche dell'economia».¹⁹ Egli ha sostenuto che la scomparsa dell'«ordine militare», verificatasi con la fine della guerra fredda e il collasso dell'URSS, ha posto la geo-economia e la capacità di ottenere risultati geopolitici rilevanti al centro delle relazioni internazionali e dell'ordine mondiale. I conflitti geo-economici dominerebbero nel mondo avanzato, mentre quelli militari continuerebbero fra gli Stati in via di sviluppo e al loro interno.

La visione manichea di Luttwak, trascura il fatto che la logica dei conflitti militari è sostanzialmente «a somma zero».²⁰ Quella dominante nell'economia, è generalmente a somma positiva. Mentre una guerra può essere una lotta a morte, indipendentemente da ogni razionalità, anche per la rapidità con cui può raggiungere una decisione, i conflitti economici richiedono lunghi tempi per ottenere effetti rilevanti. Non mobilitano le emozioni della popolazione, che rendono difficili i compromessi, necessari per la fine dei conflitti e per contenerne i costi. La *pax mercatoria* non esclude la concorrenza e neppure la sua forma estrema di guerra economica fra i sistemi paese. La matrice TOWS del *Boston Consulting Group* (*Threats, Opportunities, Weakness, Strengths*) rappresenta efficacemente la logica da seguire nelle competizioni economiche, del tutto analoghe a quelle suggerite dai teorici strategici per i conflitti militari.

Beninteso, esistono limiti. Gli Stati non esercitano sull'economia il grado di controllo che hanno sulla forza militare. La porosità dei confini, accentuata dalla globalizzazione, ha diminuito le loro possibilità d'indirizzo e di controllo, contrapponendo la politica, per sua natura «sovranista», all'economia dominata dalla finanza internazionale e dalle MNC. Pur con tali limitazioni, gli Stati sono però in grado d'indirizzare ai loro fini la competizione fra i «sistemi paese» e di piegare ai loro interessi le regole multilaterali. Tutti gli Stati lo fanno. Maestre, al riguardo, sono la Germania, la Cina e il Giappone. Ma anche gli USA non scherzano, pur traendo consistenti vantaggi dalla globalizzazione, che consente loro di essere una «potenza a debito», finanziando spesso a carico di altri paesi la loro superiorità militare globale. Utilizzano con disinvoltura le norme interna-

¹⁹ Edward Luttwak, *Geo-economic*, cit.

²⁰ Per una critica alla concezione militarizzata della geo-economia, sostenuta da Edward Luttwak, vds. Carlo Jean, *Manuale di geopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

zionali. Ad esempio, pur non avendo firmato la convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, pretendono che la Cina la rispetti nel Mar Cinese Meridionale. Come ha detto Churchill «i forti fanno ciò che vogliono, i deboli quanto viene loro imposto».

I metodi, cioè le strategie e le tattiche, da impiegarsi nella competizione geo-economica, consistono in un adattamento alle circostanze e ai propri interessi della regole dell'economia. Domina, al riguardo, il *moral hazard*. La violazione di una regola è tanto più utile, quando gli altri siano obbligati a rispettarla, anche con la minaccia di rappresaglie. La geo-economia rappresenta al riguardo l'aspetto meno assiologico e più sociale della scienza economica.

Le relazioni fra politica ed economia, cioè fra Stato e mercato, hanno sempre avuto un andamento ciclico. Nella storia, ha sempre dominato lo Stato; solo in taluni casi, il mercato è stato in grado di condizionare pesantemente la politica degli Stati. Il controllo dello Stato è massimo nelle situazioni di crisi, in particolare nelle due guerre mondiali e nei periodi d'indebolimento di un ordine internazionale, che è tale solo quando esiste una potenza egemone, politicamente, militarmente ed economicamente, come all'epoca della *Pax Britannica* e della *Pax Americana* quando la potenza dominante poteva imporre, con le buone o con le cattive, il rispetto delle proprie regole. Il declino americano produrrebbe però un'anarchia hobbesiana, con una crescente frammentazione e dal ritorno ai nazionalismi economici. Trump, la Brexit e la crescita dei populismi e dei nazionalismi anche nell'UE stanno a dimostrarlo.

Esempi di competizione e di conflitto geo-economici

La guerra fredda è già un caso di scuola. La dipendenza strategica dal prezzo del petrolio e l'inefficienza della pianificazione rispetto al mercato minavano di per sé l'economia sovietica, ma quarant'anni di blocco commerciale da parte dell'Occidente sono stati logoranti come le «preparazioni d'artiglieria» che nelle guerre di trincea precedevano l'assalto. E quello finale lo sferrò Reagan, alzando l'embargo, dimezzando il prezzo del petrolio (e dunque il PIL sovietico) e imponendo una corsa al riarmo (le famose «Star Wars») che da parte americana era solo declaratoria. La medesima strategia è oggi in atto fra gli USA e la Russia, anche se con

minore efficacia, data la genialità strategica di Putin.

Altre guerre economiche sono quelle per il controllo delle risorse strategiche, in particolare energetiche, alimentari e idriche. Le materie prime che più si prestano alle pressioni geopolitiche sono quelle energetiche, in particolare il gas naturale, dove i consumatori sono rigidamente collegati con i produttori da gasdotti, che possono essere facilmente interrotti. Le 17 «terre rare», indispensabili per l'*hi-tech* e di cui la Cina cerca di procurarsi il monopolio per utilizzarlo come strumento di pressione, come ha fatto con il Giappone, costituiscono un altro esempio. Sempre più importante è l'acqua²¹, necessaria per tutte le produzioni agricole, specie cerealicole, in cui gli Stati 'a monte' possono esercitare pressioni su quelli 'a valle', con la costruzione di dighe, che sottraggono ad essi l'acqua indispensabile per la sopravvivenza. I casi al riguardo sono molteplici. Basti pensare al sistema di dighe Atatürk, con il quale la Turchia tenta di sviluppare le regioni del Sud-Est anatolico, limitando l'acqua disponibile per la Siria e per l'Iraq; oppure il Mekong, il Nilo Azzurro, sul quale è in costruzione una grande diga in Etiopia, e così via. L'utilizzazione strategica delle acque dolci è facilitata dal fatto che per le acque interne, a differenza dei mari e degli oceani, non esiste un diritto internazionale sufficientemente condiviso e rispettato. In sua assenza, dominano i rapporti bilaterali, che sempre dipendono dalla potenza relativa degli attori coinvolti. La libera disponibilità di acqua dolce ha sempre costituito nella storia uno delle principali cause di conflitto. Il processo di pace in Medio Oriente fra Israeliani e Palestinesi trova difficoltà anche per l'impossibilità di trovare un'intesa per la divisione della sempre più scarsa acqua disponibile. La questione è complicata poi dal fatto che esiste una sorta di legame mistico fra il «Popolo Eletto» e la «Terra Promessa». Ne consegue l'importanza politica per Israele dell'agricoltura. Essa assorbe il 70% delle acque dolci disponibili, impedendo una riconversione dell'economia israeliana verso l'industria leggera, che necessita di minore acqua. Se avvenisse, sarebbe possibile devolverne una maggiore quantità ai palestinesi. Gli esempi fatti illustrano quanto numerosi e complessi siano i rapporti fra la geo-economia e la geopolitica e quanto variegato sia il concetto di guerra economica.

21 Carlo Jean, *La geopolitica del mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

I grandi imperi del passato sono stati ‘idraulici’, perché caratterizzati dall’esigenza di una forte autorità centrale. Solo la centralizzazione consentiva la costruzione e il mantenimento delle strade e dei ponti ma, soprattutto, garantiva un’equa distribuzione dell’acqua. L’aumento della popolazione di taluni paesi e, soprattutto, il mutamento della dieta della crescente classe media dai carboidrati (riso, granaglie, ecc.) alle proteine (la produzione di una caloria di proteina comporta l’uso di 8-10 calorie di carboidrati, nonché le fantasie sui carburanti biologici), stanno provocando un nuovo ciclo di carenze alimentari. Taluni Stati, come la Cina e l’Arabia Saudita, cercano di soddisfare le loro esigenze anche con il cosiddetto «land grabbing», cioè con l’affitto a lungo termine di ricchi terreni agricoli in Africa e America Latina, con conseguenti proteste e rivolte. Vanno, in proposito, ricordati due fatti. Primo, il programma elaborato negli USA di incentivare, con manovre sui prezzi delle *commodities*, in taluni Stati del Terzo Mondo sotto influenza sovietica, le produzioni agricole non alimentari, quali il cotone, il caffè e il cacao. L’obiettivo era quello di aumentarne la dipendenza alimentare e, quindi, politica dagli USA. Secondo, il c.d. «linkage», è basata sull’incapacità dell’URSS di soddisfare i fabbisogni alimentari delle proprie popolazioni. Bloccando le esportazioni dagli USA, veniva sanzionata – come avvenuto a seguito dell’occupazione dell’Afghanistan o del divieto di espatrio degli ebrei russi – la politica del Cremlino.

Per essere efficaci, sanzioni ed embarghi debbono essere calibrati sulle reali vulnerabilità dell’avversario e sulla reale sostenibilità dei costi da parte dei sanzionatori. La Società delle Nazioni prevedeva il «burden sharing», ma oggi le coalizioni sanzionatrici euro-americane si guardano bene dal negoziare compensazioni dei maggiori costi sopportati dai vasi di cocco rispetto ai vasi di ferro. Il vero scopo è infatti ribadire le gerarchie interne, condizionare le politiche dei gregari e avvantaggiarsi delle maggiori penalizzazioni imposte a determinati partner.

Mercantilismo e liberalismo

Durante la guerra fredda il sistema economico globale era stabilizzato da regole multilaterali garantite dall’egemonia e dalla politica estera liberale degli Stati Uniti. Il popolo americano accettava di sacrificare parte dei

propri interessi economici all'esigenza vitale di difendere il mondo libero dalla minaccia comunista. E in cambio della ricostruzione e poi della sicurezza gli alleati accettavano di conservare i privilegi che gli accordi di Bretton Woods avevano riservato al dollaro, malgrado la decisione di bloccarne la convertibilità in oro. La globalizzazione ha comportato una crescente domanda di dollari. Gli USA li hanno forniti, creando ricchezza coi soli costi di stampa di dollari e buoni del tesoro. E' la prima volta nella storia che una potenza egemone sia una potenza strutturalmente a debito.²² Storicamente, la fine degli imperi è stata sempre annunciata dall'indebolimento della loro moneta.

Forse le cose cambieranno con Trump, che sta barcamenandosi – a parer mio brillantemente – fra gli interessi esterni dell'*America First*, e l'esigenza di mantenere il consenso della 'sua' opinione pubblica, sempre più marcata da tentazioni nazionaliste e mercantiliste.

La *leadership* globale americana durerà ancora a lungo. Si basa su fattori permanenti (superiorità strategica globale e centralità del dollaro), impermeabili agli avvicendamenti politici, ma soprattutto sull'assenza di competitor globali. Ogni previsione geo-economica di medio-lungo periodo deve tener conto di ciò che Thomas Carlyle (ripreso da Niall Ferguson) aveva chiamato «The power-cash nexus».²³ Un concetto approfondito dagli studi sui cicli di crescita e di decadenza degli imperi, in cui – come stiamo per dire – le monete hanno avuto un ruolo cruciale.

*La potenza delle monete e le monete della potenza*²⁴

Le teorie cicliche – come quelle di Paul Kennedy e Niall Ferguson – spiegano le parabole dei grandi Imperi del passato con l'indebitamento e la svalutazione monetaria. Sul «declino» americano si è accumulata un'intera biblioteca. Senza il «World Constable» – dice l'IISS di Londra – non vi potrà essere un ordine multilaterale, basato cioè su regole condivise;

²² Paul Kennedy, *The Rise And Fall of Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, 1987 (Garzanti, 1989).

²³ Baru, «Geo-economics and Strategy», *cit.*

²⁴ Alan Wheatley (Ed.), *The Power of Currencies and Currencies of Power*, IISS, London, 2013.

ma neppure il vecchio direttorio a 8 o a 7 (con la Russia dentro o fuori). Improbabile è pure un nuovo bipolarismo, tra Usa e Cina («Chimerica») o tra Occidente e Eurasia (il primo minato dalla rivalità transatlantica e dalla frammentazione dell'Europa, l'altro basato su un mero matrimonio di interesse fra Beijing e Mosca). In un mondo anarchico, con coalizioni a geometria variabile, gli Stati Uniti conserverebbero però una parziale egemonia finanziaria.²⁵ Kissinger immagina una struttura «a raggera» («hub and spoke»), con gli USA nel mozzo a controllare – mediante un mix intelligente («smart power») di forza e persuasione («hard» e «soft power») – spicchi regionali non omogenei, in una gamma che va dal vecchio «Washington Consensus» liberale al nuovo «Beijing Consensus» sovranista e autarchico.

Mantenere l'egemonia nonostante un debito colossale in tempo di pace rende anomala la «repubblica imperiale»²⁶ rispetto agli Imperi precedenti (il debito britannico era del 200% nel 1815, ma fu restituito: mentre il debito contratto nel 1916 con l'America portò in trent'anni alla fine dell'Impero). La ragione sta nella struttura del sistema monetario e finanziario mondiale. La centralità del dollaro si sta addirittura rafforzando, con la crisi dell'UE e dell'euro e con le difficoltà che conosce la ristrutturazione dell'economia cinese e, quindi, la forza dello yuan.

Beninteso, il prestigio e il *soft power* americani si sono attenuati per la crisi finanziaria del 2008, per le fallimentari politiche estere dei presidenti Bush e Obama e, soprattutto, per la stanchezza dell'opinione pubblica americana di sostenere costi che ritiene eccessivi per il mantenimento dell'ordine mondiale, senza tener conto del fatto che sono proprio essi a procurare agli USA consistenti benefici politici ed economici. Il problema maggiore che deve affrontare tale ottimistica previsione circa la permanenza della superiorità USA è rappresentato dalla polarizzazione sulle ali estreme del Congresso e del Senato americani. Essa rende impossibili, come nella guerra fredda, decisioni *bipartisan*. Erode l'affidabilità degli impegni degli USA nel mondo, base della solidità delle loro alleanze. A lungo andare un eccessivo nazionalismo economico potrebbe diminuire

25 John Williamson, «The Dollar and the US Power», in Wheatley (Ed.), *cit.*

26 Raymond Aron, *République impériale, Les Etats-Unis dans le monde 1945-1972*, éditions Calmann-Lévy, Paris, 1973.

anche la credibilità del dollaro, trasformandolo in una carta moneta come le altre, il cui valore sarebbe basato sulla decrescente affidabilità di Washington.

Il possesso di una moneta centrale per il commercio e per le riserve internazionali (oltre che per i «fondi sovrani di ricchezza» e per la determinazione del prezzo delle *commodities*) e la continua crescita della richiesta di dollari, consentono tuttora agli USA di ‘creare’ ricchezza con costi minimi²⁷: quelli necessari per la stampa di banconote e di titoli di Stato. Non solo gli accordi Bretton Woods, ma anche la realtà del sistema finanziario mondiale hanno conferito a Washington una posizione privilegiata. Essa non è stata intaccata negli anni 1960 dall’introduzione dei «diritti speciali di prelievo», basati su di un «paniere» di monete, come già allora avrebbe voluto Keynes, rappresentante del Regno Unito a tale storica conferenza. Commercio, riserve e prezzo delle materie prime minerarie e agricole sono espressi in dollari, malgrado gli sforzi di Pechino di creare un sistema finanziario espresso nella sua moneta nazionale.²⁸ Per ora solo il 2% del commercio e delle riserve internazionali sono espressi nella moneta cinese. Solo l’euro, che nel suo periodo di massimo splendore, prima della crisi del 2008, copriva il 37% del mercato mondiale poteva competere con ‘re dollaro’.

Il potere d’influenza geo-economica americana è stato rafforzato dalla Brexit, che ha indebolito i legami dell’Europa con gli USA e, quindi, l’ha resa più vulnerabile non solo in campo politico-militare, ma anche in quello finanziario. Con il dominio della moneta, Washington mantiene la sua capacità d’imporre pesanti sanzioni. Esse sono divenute lo strumento essenziale dell’utilizzo geopolitico della geo-economia americana. Nessun altro Stato le può utilizzare in misura analoga. Washington è in grado di bloccare l’accesso ai circuiti finanziari e assicurativi mondiali degli Stati che decide di colpire. Solo gli USA sono in grado di condurre guerre economiche.

Le sanzioni unilaterali americane, che gli alleati, pur recalcitranti, sono

27 John Williamson, «The Dollar and US Power», *cit.*

28 Di Dongsheng, «The Renminbi’s Rise and Chinese Politics», Chapter Six in Wheatley (Ed.), *The Power of Currencies*, *cit.*

costretti a recepire, sono molto più efficaci della vecchia «politica delle cannoniere». Hanno costretto l'Iran al negoziato sul nucleare e – cumulate con manovre speculative sul prezzo del petrolio concordate con l'Arabia Saudita – hanno inflitto colpi durissimi alla Russia: la guerra fredda economica di Obama contro Putin segue lo stesso identico schema con cui Reagan vibrò il colpo finale all'Unione Sovietica.²⁹ La differenza è che oggi Putin può giocare la carta Eurasiatica, sia pure al prezzo di una dipendenza dalla Cina, di cui Beijing non mancherà di approfittare per accrescere la sua influenza in Asia Centrale e magari imporre a Mosca «trattati ineguali» come quelli subiti nel 1895.

La crisi economica dell'Europa e la crescita di enormi «fondi sovrani di ricchezza», da parte degli Stati con consistenti avanzi commerciali o produttori di petrolio stanno provocando una forma di colonizzazione alla rovescia, con l'acquisto da parte dei paesi emergenti di taluni dei 'gioielli industriali e tecnologici' delle ex-potenze coloniali, soprattutto di quelli che hanno difficoltà a soddisfare le esigenze del servizio del loro debito pubblico. Ciò sta provocando una forte ondata protezionista e compromettendo la coesione sociale di taluni Stati occidentali, specie di quelli, come l'Italia, gravati da un consistente debito sovrano.

L'Europa e l'Italia nella nuova competizione geo-economica mondiale

Le previsioni ottimistiche sulla continuazione della prevalenza del dollaro sono suffragate dall'analisi dei punti di forza e di debolezza dei suoi possibili sfidanti: l'euro e il renminbi.³⁰ E' prevedibile che essi rimarranno monete soprattutto regionali. Potranno però entrare a far parte del 'paniere' di monete che, in un futuro a medio-lungo termine, potrebbe occupare la posizione centrale del dollaro, come Keynes aveva proposto a Bretton Woods, prima che il rappresentante USA White riuscisse a imporre l'attuale struttura del sistema finanziario internazionale. A parer mio, non è probabile che tali due monete possano semplicemente sostituire il dollaro. Una nuova Bretton Woods, questa volta anti-dollaro, provocherebbe la re-

29 International Institute of Strategic Studies, *Strategic Survey 2016*, London, 2016.

30 John M. Destler and C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1989.

azione brutale degli USA, a cui nessuno sarebbe in grado di resistere. Si ripeterebbe una specie di Accordo del Plaza, che ha provocato la fine delle preoccupazioni USA nei confronti della crescita economica del Giappone. Washington non accetterà supinamente di veder scomparire i privilegi di cui gode. Possiede tutta la forza per difenderli, a costo di scatenare una guerra economica.

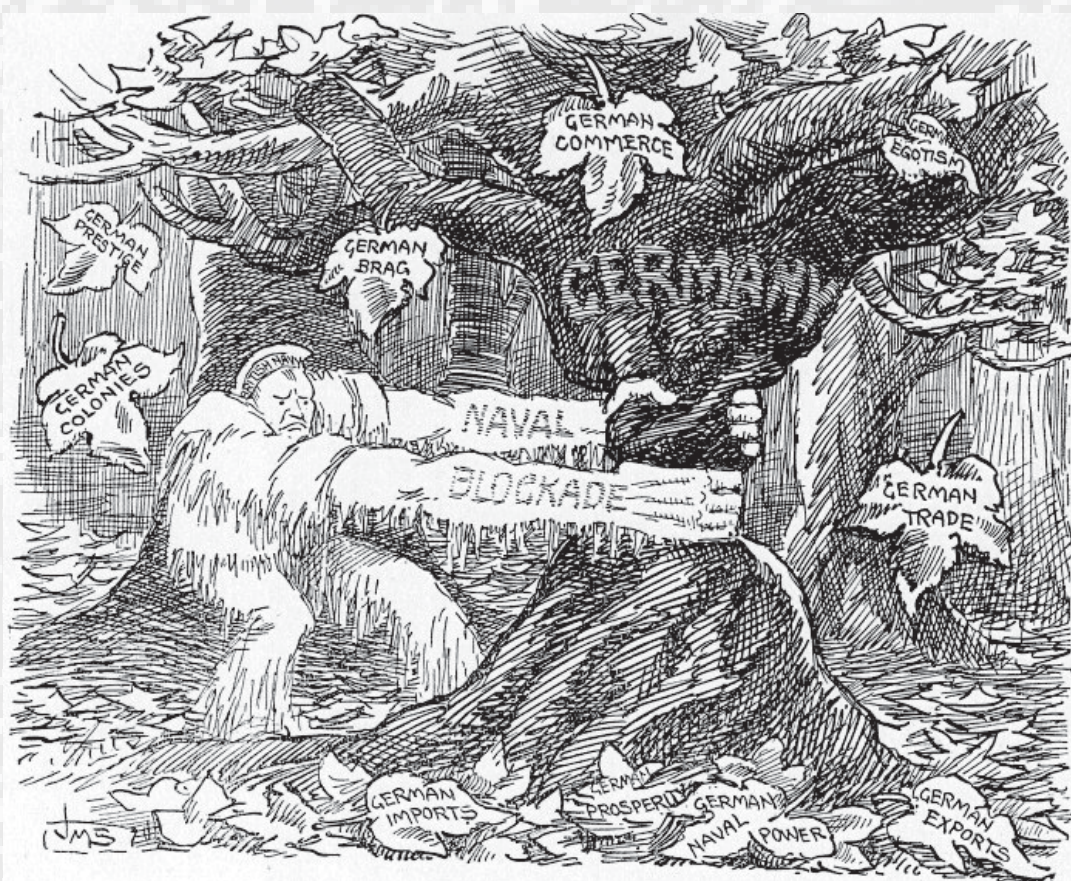
La Cina non sarebbe in grado di resistere. A parte le difficoltà della riuscita del grandioso programma di ristrutturazione economica voluto da Xi Jinping e le resistenze a sostituire il dollaro col renminbi anche nel Sud-Est asiatico, malgrado l'inopinata rinuncia di Trump alla *Trans Pacific Partnership* (TPP), l'internazionalizzazione di qualsiasi moneta ne presuppone la liberalizzazione. Questa sembra impraticabile non tanto per motivi economici quanto politici, perché minerebbe il controllo del Partito Comunista Cinese. Non a caso le monete mondiali sono state sinora quelle delle grandi democrazie.

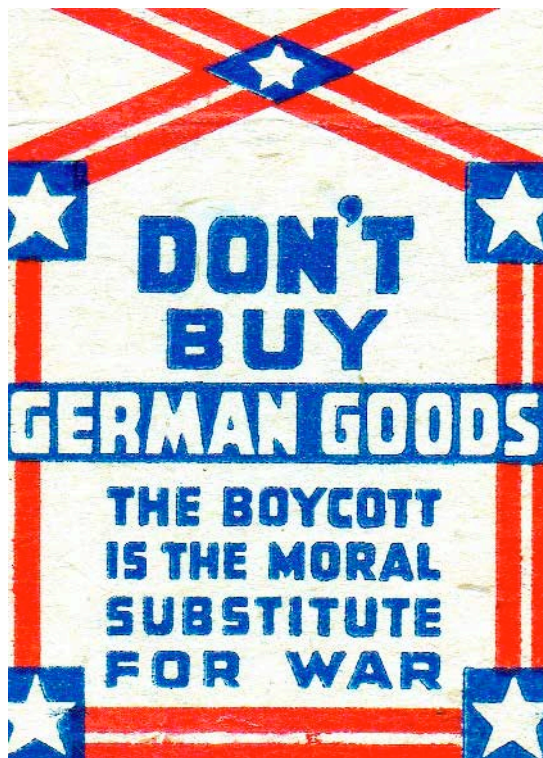
L'euro è una moneta senza Stato, senza esercito e senza ministro dell'economia. Il fortissimo avanzo commerciale della Germania non può costituire la base di un'economia europea, qualora Berlino decidesse di utilizzarlo per rilanciare l'economia degli altri paesi europei, accettando una vera unione fiscale e la comunitarizzazione dei debiti sovrani di altri paesi. Gli Stati Uniti d'Europa rimangono una chimera. Senza una vera unione politica e fiscale, l'importanza mondiale dell'euro, rimarrà sempre limitata, sempre che sopravviva a un'Unione a più velocità o ad un disimpegno, anche parziale, degli USA dall'Europa. Opzioni uscite ormai dal novero delle semplici ipotesi. La Brexit non ha determinato il distacco del Regno Unito dall'UE, ma quello dell'Europa dagli USA. Priva di unione, volontà e progetto politico i suoi rapporti con Washington diventerebbero soprattutto bilaterali, come il nuovo presidente americano ha dichiarato di volere. I vari Stati europei diverrebbero ostaggio degli interessi economici americani. Il concetto di Occidente transatlantico, ancora dominatore del mondo malgrado la crisi demografica, collasserebbe. Le pressioni economiche d'Oltre-Atlantico aumenterebbero e potrebbero addirittura degenerare in un conflitto economico, sia pure in forme nuove rispetto al passato.



J. M. Staniforth (1863-1921), «In The Grip of Jack Frost»,
Western Mail, 11 November 1914 (courtesy by the First World
War project at Cardiff University, prof. Chris Williams).

L'ARMA ECONOMICA IN TEMPO DI GUERRA





**DON'T
BUY**

GERMAN GOODS

**THE BOYCOTT
IS THE MORAL
SUBSTITUTE
FOR WAR**

Mercantilist Warfare

by Thomas Victor Conti¹

ABSTRACT Warfare is an important and common subject in discussions on mercantilism. However, the idea of a *mercantilist* (type of) warfare rarely appears in the specialized literature. This article begins with a historiographical review of the uses of mercantilist warfare. It identifies mercantilist warfare has been used mostly as a name and not as a proper concept for social scientists. In the final section, I make the case for the usefulness of mercantilist warfare as a concept by providing an explicit definition and identifying four historical periods that highlight how mercantilist warfare changed over time: emergence (c.1500-c.1650), consolidation (c.1650-1815), hegemonic stability (1815-1871), and crisis (1871-1914). **KEYWORDS:** Mercantilism, gunboat, naval warfare, violence

Introduction

The idea of Mercantilism has had a pervasive impact in historians' account of the early modern period, histories of international relations and economic thought, and public debates over a wide set of themes ranging from protectionist tariffs to declarations of war. Despite being widely employed throughout history, mercantilism was and still is an ambiguous term without a universally accepted definition.

Thus, any investigation of 'mercantilist warfare' must first cope with the ambiguity the 'mercantilist' adjective adds to proper analytical and historical accounts of different types of warfare. In the next section I offer a historiographical review on how historians have addressed mercantilist warfare. The lack of an explicit use of mercantilist warfare as a concept and not just a name or term is one of the main problems found on this review and that this paper seeks to address.

In the last section, I develop an innovative conceptual definition of mercantilist warfare that does not differ radically from previous uses, but

¹ PhD student in Development Economics, Institute of Economics, Economic History Department, University of Campinas, São Paulo, Brazil. E-mail: thomasvconti@gmail.com; Website: <http://thomasvconti.com.br>. The author thanks Capes for his PhD scholarship.

advances a few steps in the generalization of its defining characteristics. It offers an exploratory analysis based on this definition to understand the peculiarity of war and international trade in the early modern period. I propose a timeline of how mercantilist warfare changed from early 16th century until late 19th century, dividing it in four phases.

The Historiography on Mercantilist Warfare

Despite its wide range of academic uses, there has been scarce agreement over what mercantilism really is (if it exists) and what it implies. Nevertheless, in the last couple of years we have witnessed a rising interest on mercantilism and more than one profound reappraisal over its meaning and significance.² These recent works have increased our understanding of mercantilist thought and practices, but not without critical receptions. While rightly stressing their undoubtful historical quality, some critics consider they may have fallen short of making a convincing argument for why mercantilism should be regarded as a useful, coherent concept for historians. Emphasis on discourse, controversy, and political debate have positively stripped mercantilism from the dogmatic view it once had, but it is not clear what solid ground remains in defending the concept.³

I argue mercantilism and 'mercantilist' are probably best understood as pertaining to the class of concepts that Gallie classified as "essentially contested".⁴ Today, outside academia or even in some academic circles, it is commonly used as a term to express derogatory notions (i.e., bunked economic theory, primitive accounts of balance of trade, aggressive econom-

-
- 2 Lars G. Magnusson, *The Political Economy of Mercantilism* (Routledge, 2015); Lars G. Magnusson, *Mercantilist Economics* (Springer Science & Business Media, 2012); Steve Pincus, «Rethinking Mercantilism: Political Economy, the British Empire, and the Atlantic World in the Seventeenth and Eighteenth Centuries», *The William and Mary Quarterly* 69, no. 1 (2012), pp. 3–34; Philip J. Stern and Carl Wennerlind, *Mercantilism Reimagined: Political Economy in Early Modern Britain and Its Empire* (OUP USA, 2013).
 - 3 Jonathan Barth, «Reconstructing Mercantilism: Consensus and Conflict in British Imperial Economy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries», *The William and Mary Quarterly* 73, no. 2 (2016), pp. 257–90; Andrew McDiarmid, «Review of 'The Political Economy of Mercantilism», *Reviews in History*, 2016.
 - 4 W. B. Gallie, «Essentially Contested Concepts», *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1955): 167–98.

ic measures, rent-seeking, beggar-thy-neighbor politics and worldviews, among others).⁵ Its qualifications are always full of internal complexities, such as whether it is an explicit theory or fruit of pragmatic decisions undertaken by men of action; or if it causes international conflict or only presupposes international conflict as inevitable. Qualifying as ‘mercantilism’ or ‘mercantilist’ can assume very different meanings as circumstances, time, and place change, and most of these different meanings seem to have some grounds for justification. The ‘mercantilist’ adjective has been pervasive and recurrent through the last hundred years or more and it will probably remain a subject of debate in the future.⁶ And finally, most uses of the term involve a certain defense or critique of what the term implies compared to other uses.

As Gallie argues, a productive approach to diminish ambiguity and provide clarity when dealing with essentially contested concepts is to uncover their conceptual history. A review of the vast literature on mercantilism would go beyond the limited pages of this chapter. On the other hand, the idea of *mercantilist warfare* has been explored much less extensively, despite mentions to warfare when discussing mercantilism being very common, so it may prove itself useful to review the authors that have so far employed the term in their analysis.

Its origins can be traced back to J. H. Dales *The Discoveries and Mercantilism*.⁷ In a discussion about the strategic superiority of bilateral agree-

5 That’s a tradition dating back to the 19th century. See Joseph Alois Schumpeter, *History of Economic Analysis* (Oxford U. P., 1954), Part II, Chapter 7, *The ‘Mercantilist’ Literature*.

6 Dani Rodrik, «The New Mercantilist Challenge», *Project Syndicate*, January 9, 2013.

7 J. H. Dales, «The Discoveries and Mercantilism: An Essay in History and Theory», *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue Canadienne de Economiques et Science Politique* 21, no. 2 (1955), pp. 141–53. more or less sympathetically, but usually in the light of classical economic theory and therefore frequently in a faintly patronizing manner. But each age must write its own history and in a neomercantilistic world we cannot be content to view Mercantilism so narrowly. We must, I suggest, stand back from the pamphlets and take a wider view of the matter. Some five years ago Professor Charles Wilson wrote a paper in which he attempted to do just that. In particular, he sought to identify certain objective economic conditions in the Mercantilist world which would account for Mercantilist trade practices. Behind this approach was the idea that Mercantilism was not merely an economic ideology invented by ex parte pamphleteers, but a rational economic policy reflecting the economic facts of the age. Furthermore, Professor Wilson suggested that the economic facts of the Mercantilist period bore a certain resemblance to the

ments over free trade policies, Dales states “mercantilist warfare was not always merely economic” to emphasize how regulatory disputes were only part of a broader context of European political and military conflict. The author does not develop nor clarifies the meaning of mercantilist warfare, but we can infer he is using it to address a type of legal bargaining over terms of trade that can be more aggressively pursued to make other states commit to it, instead of depending on reciprocity and cooperation as the unilateral adoption of a free trade policy would implicate.

Dales’ arguments follow the lines of Charles H. Wilson general view of mercantilism as a guideline rationally well-suited to answer problems of early modern economic and military realities. Wilson made no use of the term ‘mercantilist warfare’, but he establishes at least one causal chain linking warfare to mercantilism. War increases the need for large numbers of basic and strategic resources while simultaneously decreasing the potential number of trustable sellers of such resources.⁸ Policies inspired by economic nationalism such as higher than normal protectionist tariffs, and extensive laws on the operations of markets, point towards improved autarchy capabilities that may prove decisive for sustaining war efforts for long periods of time.

Except for Dales premature mention, uses of ‘mercantilist warfare’ in the last 30 years come almost single handedly from the influential work of

economic facts of the contemporary world. Heresy received its due, for the late Professor Heckscher immediately brought the weight of his authority to bear on Professor Wilson’s article and gently but firmly tried to push the whole problem back into the well-worn grooves of traditional Mercantilist scholarship.”,”DOI”:"10.1017/S0315489000010343”, ”ISSN”:"0315-4890, 1920-7220”, ”shortTitle”:"The Discoveries and Mercantilism”, ”author”:[{“family”:"Dales”, ”given”:"J. H.”}], ”issued”:{“date-parts”:[["1955"]]}}, ”schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

- 8 «The query of the Discourse must have been repeated by a long line of succeeding generations of men concerned with matters of national defence. ‘...if both war and dearth should come together... how should we do? Surely we should be in a very hard case, and much in danger of strangers.’ Now by the time Mun’s work was printed in 1664 (almost certainly as part of the deliberate propagandist campaign against the Dutch which preceded the outbreak of war in 1665) some changes had overtaken the Baltic trade. Dearth was less a danger, war a greater one... The strategic importance of the Baltic trade was unquestioned: control of the Baltic – *dominium Maris Baltii* – was a prime issue in the Dutch wars». Charles Wilson, «Treasure and Trade Balances: The Mercantilist Problem», *The Economic History Review* 2, no. 2 (1949): 152–61, doi:10.1111/j.1468-0289.1949.tb01118.x. p. 154.

economic historian Patrick O'Brien.⁹ There are reasons to believe O'Brien may have been influenced by Dales, but if he did it was an indirect influence at best. O'Brien first papers using the concept in 1988-9 had among its references Wallerstein magnum opus, *The Modern World System I*.¹⁰ Wallerstein was aware and made extensive use of Charles Wilson and E. E. Rich discussions cited by Dales.¹¹ And finally, he also references Rudolph Blitz, an author that directly follows Dales' and Wilson's general approach to reflect on the reality of mercantilism.¹²

9 Patrick Karl O'Brien, «Colonies in a Globalizing Economy 1815-1948», Economic History Working Paper (London School of Economics and Political Science, Department of Economic History, 2004), econpapers.repec.org/ paper /ehlw paper /22484; Patrick Karl O'Brien, «The Costs and Benefits of British Imperialism 1846-1914», *Past & Present*, no. 120 (1988): 163–200; Id., «The Political Economy of British Taxation, 1660-1815», *The Economic History Review* 41, no. 1 (1988), pp. 1–32; Id., «Intercontinental Trade and the Development of the Third World since the Industrial Revolution», *Journal of World History* 8, no. 1 (1997), pp. 75–133; Id., «Provincializing the First Industrial Revolution», Economic History Working Paper (London School of Economics and Political Science, Department of Economic History, 2006), <https://ideas.repec.org/p/ehlw/paper/22474.html>; Id., «The Contributions of Warfare with Revolutionary and Napoleonic France to the Consolidation and Progress of the British Industrial Revolution», 2011, eprints lse.ac.uk 31741; Id., «The Nature and Historical Evolution of an Exceptional Fiscal State and Its Possible Significance for the Precocious Commercialization and Industrialization of the British Economy from Cromwell to Nelson», *The Economic History Review* 64, no. 2 (2011), pp. 408–46; Id., and Xavier Duran, «Total Factor Productivity for the Royal Navy from Victory at Texal (1653) to Triumph at Trafalgar (1805)», Monograph, (February 2010), online lse.ac.uk (economic History/working Papers); Id. and Roland Quinault, *The Industrial Revolution and British Society* (Cambridge U. P., 1993). «The Nature and Historical Evolution of an Exceptional Fiscal State and Its Possible Significance for the Precocious Commercialization and Industrialization of the British Economy from Cromwell to Nelson», *The Economic History Review* 64, no. 2 (2011)

10 Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (1974; repr., University of California Press, 2011).

11 E. E. Rich and C. H. Wilson (Eds.), *The Cambridge Economic History of Europe from the Decline of the Roman Empire: Volume 4, The Economy of Expanding Europe in the Sixteenth and Seventeenth Centuries* (1967; repr., CUP Archive, 2008). and Wilson, «Treasure and Trade Balances»; Charles Wilson, «'Mercantilism': Some Vicissitudes of an Idea», *The Economic History Review* 10, no. 2 (1957): 181–88; Charles Wilson, *Profit and Power* (1957; repr., Springer Netherlands, 1978).

12 Rudolph C. Blitz, «Mercantilist Policies and the Pattern of World Trade, 1500–1750», *The Journal of Economic History* 27, no. 1 (March 1967), pp. 39–55.

Mercantilist warfare first appearance in O'Brien's texts is in his treatment of the costs and benefits of British Imperialism. He mentions it when he says his article will not focus on "some three centuries of mercantilist warfare for the control of the seas and of territories beyond western Europe".¹³ The period he probably refers to ranges from c.1500 to the end of Napoleonic Wars (1815), a date that is restated in some of O'Brien later works.¹⁴ He makes only brief mentions to warfare and mercantilism before 1650, so it is hard to know what exactly is he referring to when he says mercantilist warfare begun circa 1500. The fact O'Brien discussions on mercantilist warfare are mostly situated in a concern with British history also adds to the challenge of inferring a general concept of mercantilist warfare from his works.

A more generalist hint can be found in *The Cambridge Economic History of Modern Europe*.

«Trade profited merchants, but also yielded revenues to the state; while the state needed revenues to secure trading opportunities for its merchants, by force if necessary. Trade and empire were thus inextricably linked in the minds of European statesman during the early modern period, which explains the incessant mercantilist warfare of the time»¹⁵

The authors later emphasize bilateral trading *restrictions* as a defining aspect of the mercantilist age,¹⁶ but mercantilist warfare itself is not explained and there is no indication it is meant to be an organizing concept. Past historiography thus leave us with little ground to develop a concept of mercantilist warfare. In the next section, I define the concept hoping it proves itself useful for historians and social scientists.

13 O'Brien, «The Costs and Benefits of British Imperialism 1846-1914.», p. 163.

14 See O'Brien, «Intercontinental Trade and the Development of the Third World since the Industrial Revolution»; Id., «Colonies in a Globalizing Economy 1815-1948»; Id., «The Contributions of Warfare with Revolutionary and Napoleonic France to the Consolidation and Progress of the British Industrial Revolution.» regional, and local economies basically through commodity trade, the migration of labor, flows of capital, and transfers of technology between the developed continents of Europe, North America, and Australasia, on the one hand, and the less developed continents of Asia, Africa, and South America (the Third World

15 Kevin H. O'Rourke, Leandro Prados de la Escosura, and Guillaume Daudin, «Trade and Empire», in *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, vol. 1, 2 vols. (Cambridge U. P., 2010), pp. 96-120.

16 Ibid, p. 100.

Mercantilist Warfare throughout History

Even though most authors have emphasized trading agreements and regulatory disputes as defining aspects of mercantilist warfare, these accounts give much greater emphasis to the ‘mercantilist’ aspect than to the underlying aspects of warfare. The conceptual definition of mercantilist warfare proposed here will address these regulatory disputes considering North, Wallis, & Weingast theoretical approach. It understands rent-seeking grants to elite groups tend to occur because of their privileged access to violence capabilities and the governmental need to compensate them from refraining from using their power in organized violence.¹⁷ As the state attempts to establish a monopoly over the legitimate use of violence, there is an interest in paying and/or giving privileged rights to groups with access to violence so they become partners in state affairs. That is a crucial insight to understand the causal chain that begins in sociotechnical capabilities, goes through organizational structures and arrives at institutional forms.

Mercantilist warfare can be defined as warfare that is strictly dependent of dispersed organized groups controlling an asset that simultaneously fulfills three characteristics: (1) It is the most expensive and complex military asset available; (2) It is one of the most expensive and complex fixed capital investment available; (3) It is the only cost-effective mean of provisioning large-scale transportation services.

If a conflict would depend on how to mobilize groups controlling assets with these three characteristics, it is a clear case of mercantilist warfare. If these conditions appear to be too restrictive, it is even more amazing that such conditions were met for centuries.

Accepting this definition means improvements in European vessel and gunnery technologies in late 15th century must account for the rise in mercantilist warfare and its importance for geopolitical conflicts for the next three centuries. Starting in Portugal and Spain, European maritime vessels became significantly more complex than past trading vessels.

Gunpowder, cannons, metallurgy, sails, and a specialized workforce be-

17 Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge U. P., 2009).

came mandatory for long-distance trade and new tactics in maritime battles by late 16th century became decisive to guarantee access to maritime lines of communication. These vessels could be used for cost-effective large scale transportation and trade, but also for private and governmental uses of violence and warfare. Merchants and captains had to be prepared to defend their assets from pirates, privateers, and foreign vessels, meaning trade could hardly be thought of as an enterprise distant from military concerns.

Moreover, since the means employed in mercantilist warfare were both military and capital investments, stimulating opportunities of profitable trade was also an intelligent way of diminishing the huge costs of maintaining an operating fleet in the seas. It was not mercantilist thought that created an artificial, bunked symbiosis between political, military, and economic goals. The materialist foundations of mercantilism were themselves a symbiosis between these different rationales and mercantilist thought was just an intellectual reflection upon this reality.

A navy incapable of conducting profitable trade was doomed to drain more tax resources and, most importantly, to spend less time deployed overseas. A merchant marine incapable of engaging in violent activities was bound to have its property confiscated, or lose access to foreign ports and communication lines. European navies in the early modern period were thus “mercantilist” by nature and the type of war waged between the groups involved in maritime affairs can adequately be named “mercantilist warfare”.

The regular waging of mercantilist warfare did not just destroy military assets. It also destroyed extremely expensive fixed capital goods, thus targeting enemy economies just as much as it targeted its military capabilities. Specific strategies of targeting enemy economies like the ancient practice of burning agricultural lands or modern strategies like the aerial bombing of enemy industries were not needed in mercantilist warfare. The normal conduct of war was also an actual targeting of important enemy economic capabilities, especially in international trade and the tax revenues thereof. At the very least, it reduced enemy chances of accessing markets overseas and further expanding pathways to trade.

We can clearly see one of the very peculiar, mercantilist, characteristics of such type of gunboat warfare. To lose position in the commerce of any commodity was not merely a change in GDP, import, or export, but was

also lost territory – maritime routes, to be specific. Long distance maritime trade was a national and corporate enterprise responsible for a substantial share of diplomatic influence, power projection, resource denial, tactical support, military deployment, and resource transportation.

However, mercantilist warfare underwent important changes over the centuries. We can briefly distinguish four different phases in mercantilist warfare spanning from c.1500 to the First World War: emergence, consolidation, hegemonic stability, and crisis. There is not enough room here for a complete account of these phases, so I will emphasize only their most fundamental aspects.

Emergence (c.1500-c.1650)

Permanent navies controlled by states were rare before the late fifteenth century.¹⁸ The emergence of mercantilist warfare occurs slowly between late 15th century and middle 17th century as naval innovations improve on previous European technologies for maritime transportation. Portuguese innovations like the Nau, Caravel, Galleon, Naval Gunnery, Oceanic navigation, and the concept of an oceanic base network were all necessary steps for the upcoming maritime and regulatory conflicts.¹⁹

State attempts to establish monopoly of violence at sea was a slow process of bargaining that involved asserting property rights, legal rights and duties, patents, legal contracts, etc. In the seas, private agents access to violence cannot be directly compared to the access to violence that bandits, criminals, and other armed groups still had inland. That is because merchants, pirates, privateers, and corsairs also played an important role in disrupting enemy vessels, trade, access to maritime communication lines, and overseas markets. Thus, active and self-conscious rent-seeking behavior by organized groups involved in maritime affairs was more likely to be accepted by governments in search of legitimatizing their flags at the sea than non-elite violent landed groups.

¹⁸ Jan Glede, *Warfare at Sea, 1500-1650: Maritime Conflicts and the Transformation of Europe* (Routledge, 2002).

¹⁹ George Modelski and William R. Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494–1993* (Springer, 1988).

During the period when mercantilist warfare was emerging, attempts to establish a monopoly on the legitimate use of maritime violence were made by Portugal, Spain, England, France, and the Netherlands.²⁰ However, for all of them it would be impossible and self-defeating to do so counting only with their own state navies. There were huge economic benefits in negotiating a public-private solution to the provisioning of violence and security overseas.

These first 150 years are characterized by a decentralized organization of violence at sea. A lack of formal, bureaucratic, hierarchical, and permanent navies forced every European state to heavily rely on merchant fleets and privateers to win maritime conflicts and attrition wars. Merchants, pirates, privateers, and incipient state navies disputed maritime communication lines, access to foreign markets, provision of protection services and the active use of violence to open ports overseas. It was a period marked by a series of wars between European states and royal dynasties, with important naval wars that had decisive consequences for the shift of the center of the world economy from the Mediterranean to Northwestern Europe.²¹

As Figure 1 shows, the long period when mercantilist warfare emerged saw profound shifts in the distribution of power overseas. The fall of Spain and Portugal dominance, the ascent of the Netherlands as a global power, and, by middle 17th century, the rise of the English naval might. Private merchant vessels also followed this pattern. The first half of the 17th century witnessed the decline of the Portuguese and Spanish Navies, and the ascent of the Netherlands, France and England. Wars against Spain greatly reduced its powers overseas, especially the Dutch-Spanish Wars in late 17th century. The first trading company was created shortly after, the Dutch East India Company (1602). Innovations in financing and governance in this period tried to cope with difficult issues in the growing costs and complexities of these risky and expensive capital investments, like limited liability companies and joint-stock companies.

20 An important discussion over maritime sovereignty took place, *mare liberum* (defended by Hugo Grotius) versus *mare clausum* (defended by Selden). Downing was not slow to remark, that *mare liberum* might be the rule in Europe, but *mare clausum* ruled in the tropics. See Wilson, *Profit and Power*, p. 146.

21 Glete, *Warfare at Sea, 1500-1650*.

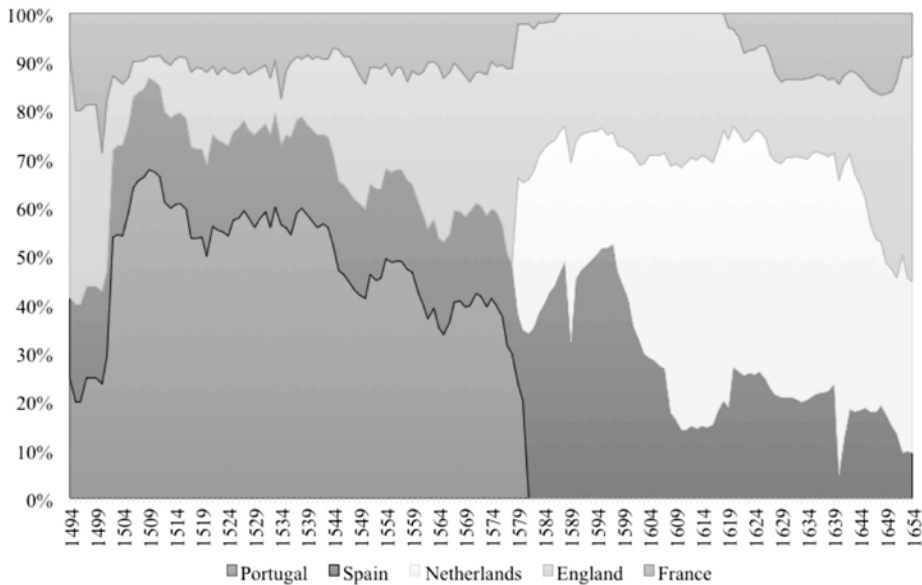


Figure 1 Proportional distribution of global power warships, 1494-1654
 (Data source: Modelski and Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494–1993*).

Consolidation (c.1650-1815)

Mercantilism had a strong reciprocity with naval power development, as the histories of Sir George Downing, James Duke of York and Jean-Baptiste Colbert attest.²² Providing the reasons for why mercantilist practices, policy and “theory” were suited for its underlying reality does not equal saying they were always well-guided, adequately executed, nor yielded good consequences. Successful attempts to create permanent, bureaucratic, hierarchical, and formal navies make this period fundamentally different from the previous 150 years of dispersed power in the oceans. The period is characterized by a marked dispute between three European great naval powers England/Great Britain, the Netherlands, and France. Despite recurrent warfare between these great naval powers, increased transportation and security capabilities made it possible to increase trade networks far beyond the pre-1650 limits.²³

22 Gijss A. Rommelse, «An Early Modern Naval Revolution? The Relationship between ‘economic Reason of State’ and Maritime Warfare», *Journal for Maritime Research* 13, no. 2 (2011), pp. 138–50 .

23 O’Rourke, Prados de la Escosura, and Daudin, «Trade and Empire.»

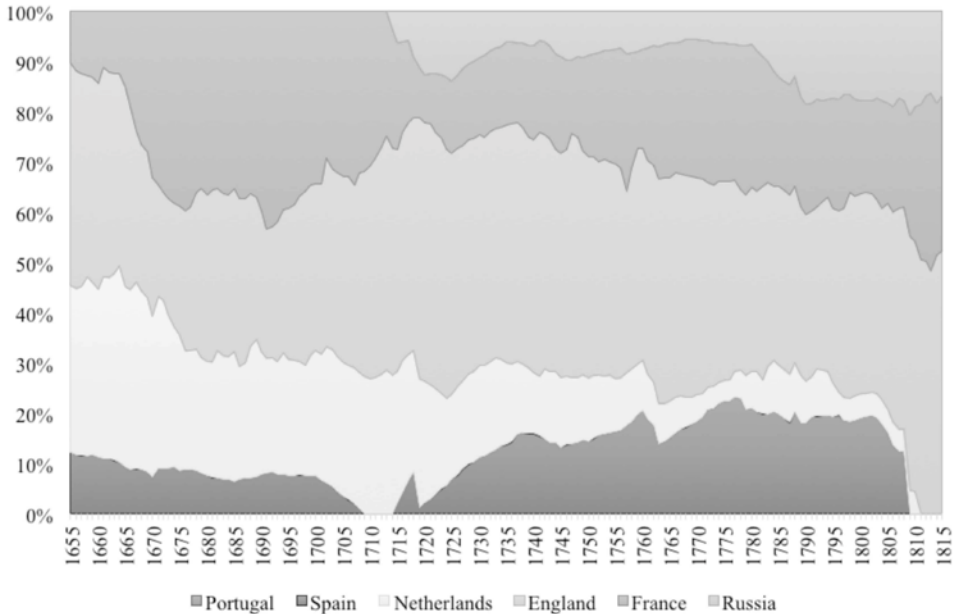


Figure 2 Proportional distribution of global power warships, 1655-1815

(Data source: Modelski and Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494–1993*).

This verticalization process in state navies relate to common liberal and Marxist accounts that link the Absolute State with mercantilist policies and mercantilist economic thought. Statist attempts to balance a consent between rising merchant elites with traditional landed aristocracy mark the distribution of rights during this period.

The amount of profits a given war might render is not a necessary nor a sufficient condition to make this association between merchants and navies probable nor productive. Merchants do not refuse the help of an official navy and are willing to collaborate with efforts to defend property rights overseas and open ports to European trade. Maritime warfare was nothing short of a territorial dispute over who controls major transportation and communication lines. Any immediate expectation of profits would be met with great risk and uncertainty, whereas guaranteeing the long-term safe access to a foreign port or a navigation line was a much more feasible objective for navies and merchants alike.

Britain made the necessary complements to organized mercantilist

warfare by institutionalizing an improved system of public debt finance.²⁴ Industrial development in Britain, itself related with the doors opened by mercantilist warfare and institutional development,²⁵ did not change the extraordinary cost and complexity of the assets controlled by the Royal Navy, the East India Company and other British merchants. The British mercantile corporations were managing most of the country interactions around the globe, organizing hundreds of thousands of workers and soldiers, with innovative long distance ship maintenance warehouses, millions of pounds in value and more than twenty thousand vessels²⁶ that could cost up to 10 times more than a complete textile factory of the period. As Daniel Baugh stated, «A new 74-gun ship fully outfitted might typically cost almost £50,000 in the 1780s; the largest factory in Britain in the 1790s cost £5,000».²⁷

Britain obtained its dominance over mercantilist warfare by winning

24 O'Brien, «The Nature and Historical Evolution of an Exceptional Fiscal State and Its Possible Significance for the Precocious Commercialization and Industrialization of the British Economy from Cromwell to Nelson.»

25 Patrick Karl O'Brien, «Merchantilist Institutions for a First but Precocious Industrial Revolution; The Bank of England, the Treasury and the Money Supply, 1694-1797» Economic History Working Paper (London School of Economics and Political Science, Department of Economic History, 2010), [http://www.lse.ac.uk/economic History/working Papers/2011/WP156.pdf](http://www.lse.ac.uk/economic%20History/working%20Papers/2011/WP156.pdf).

26 B. R. Mitchell, *International Historical Statistics 1750-2005: Europe*, 2007. pp. 419-420

27 Daniel A. Baugh, «Naval Power: What Gave the British Navy Superiority?» in ed. Leandro Prados De la Escosura (Ed.), *Exceptionalism and Industrialisation: Britain and Its European Rivals, 1688-1815*, Cambridge, Cambridge U. P., 2004, 235–257.”page”:"235–257”,”event-place”:"Cambridge”,”abstract”:"The common method of comparing the strength of one navy to another is to count the number and size of usable warships, and this is undoubtedly a valid way to begin because sooner or later an inferiority of warship strength had serious consequences.Yet tonnage alone did not signify naval power. This point is illustrated in the second half of the century, when the combined warship tonnage of the navies of France and Spain gradually rose to a figure well above that of the British navy, yet Europeans then feared British naval power more fervently than they had feared it during the first half of the century, when British tonnage exceeded that of any combination of rivals by a wide margin. This came about, it will be seen, in consequence of a fundamental shift in British naval strategy. The argument that underpins this chapter may be put crudely as follows. Building warships, even very good warships, was rather easy. Consistently repairing and replacing them over the years was harder. Manning them with competent seamen, feeding those men and preserving their health was harder still. And, finally, keeping squadrons operating at sea, especially for extended cruises and on distant deployments, was hardest (and most expensive

the long rivalry first against the Netherlands, and then against France, at Trafalgar (1805) and decisively in 1815. These victories did not change the material basis of mercantilist warfare, but pseudo-monopoly over mercantilist warfare capabilities guaranteed relative European peace.

Hegemonic stability (1815-1871) and Crisis (1871-1914)

The ending date in 1815 does not mark neither a shift in technology nor a shift in the institutional framework around warfare itself.²⁸ What it does mark is an end to the Anglo-French rivalry, with Great Britain established as the hegemonic power in Europe and the world oceans (see Figure 3).

Conceptually speaking, mercantilist warfare itself did not change at all in 1815 and some instances of it still appeared, like trade disputes in the Middle East, India, China, and Japan. And mercantilist wars did continue to happen in the world periphery, like the first and second Opium Wars.²⁹

28 O'Brien stated mercantilist wars ended in 1815. They certainly subsidized in the European theater, but its technological and institutional determinants remained and made themselves felt in much of the world periphery.

29 William Travis Hanes and Frank Sanello, *The Opium Wars: The Addiction of One Empire and the Corruption of Another* (Illinois: Sourcebooks, Inc., 2004). "number-of-pages": "349", "source": "Google Books", "event-place": "Illinois", "abstract": "In this tragic and powerful story, the two Opium Wars of 1839 1842 and 1856 1860 between Britain and China are recounted for the first time through the eyes of the Chinese as well as the Imperial West. Opium entered China during the Middle Ages when Arab traders brought it into China for medicinal purposes. As it took hold as a recreational drug, opium wrought havoc on Chinese society. By the early nineteenth century, 90 percent of the Emperor's court and the majority of the army were opium addicts. Britain was also a nation addicted to tea, grown in China, and paid for with profits made from the opium trade. When China tried to ban the use of the drug and bar its Western smugglers from its gates, England decided to fight to keep open China's ports for its importation. England, the superpower of its time, managed to do so in two wars, resulting in a drug-induced devastation of the Chinese people that would last 150 years. In this page-turning, dramatic and colorful history, *The Opium Wars* responds to past, biased Western accounts by representing the neglected Chinese version of the story and showing how the wars stand as one of the monumental clashes between the cultures of East and West." "A fine popular account." "Publishers Weekly" "Their account of the causes, military campaigns and tragic effects of these wars is absorbing, frequently macabre and deeply unsettling." "Booklist"; "ISBN": "978-1-4022-2969-5", "shortTitle": "The Opium Wars", "language": "en", "author": [{"family": "Hanes", "given": "William Travis"}, {"family": "Sanello", "given": "Frank"}], "issued": {"date-part s": [{"date": "2004", "part": "1"}]}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/

Favorable nation trade deals were applied whenever possible (China is once again a paradigmatic example) during most of the post-1815 period and even in Britain free trade policies were adopted after 1846, with the Navigation Acts being revoked in 1849 and the neutrality of trade in the oceans granted in 1858.

While mercantilist warfare was still being actively employed in the periphery of the world economy after 1815, its importance for global conflict does diminish alongside the 19th century. After the 1860s, new technologies in shipbuilding progressively weaken the dual role of merchant navies in supporting power projection overseas. The worldwide surge in railway building also broke the relative monopoly of waterways for large scale cost-effective transportation.³⁰ By the time the Franco-Prussian War broke out, landed armies with new, industrialized weapons and logistics indicated the patterns of war were changing.

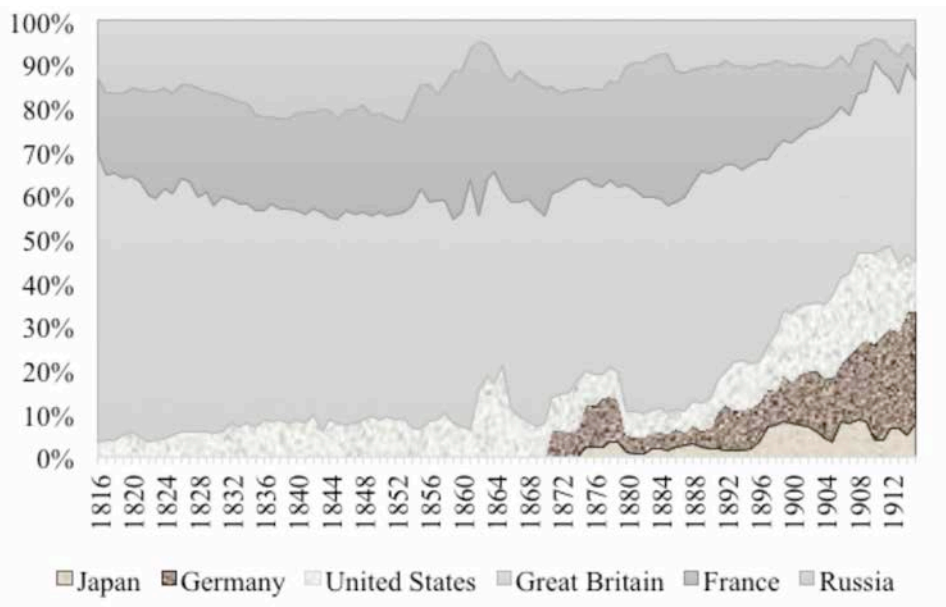


Figure 3 Proportional distribution of global power warships, 1816-1915
(Data source: Modelski and Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494–1993*).

master/csl-citation.json”}

30 Thomas Victor Conti, «Guerras Capitais – um estudo sobre as transformações na competição econômica e na rivalidade política internacional: a Hegemonia da Grã-Bretanha, os Estados Unidos e a Alemanha de 1803 a 1914» (Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2015).

The crisis in mercantilist warfare coincided with the relative decline of the British Hegemony. Having ascended as a world power by coordinating the largest merchant marine and largest state navy in the world, Great Britain suffered the costs of the relative decline in other great powers dependence in its provision of maritime trade and security services. From 1870 until the First World War, a historical period of continental protectionism, followed by a new wave of colonization in the Scramble for Africa and the partition of Asia, marked the final decades of mercantilist warfare. Formal annexation by quick, extensive, and specialized military landed imperial annexations became the conventional answer to cope with increased uncertainty in international affairs.

By the times of the First World War, there was no relevant dual-use merchant-military navies, state navies dominated the provision of security services, expensive and complex capital and military investments were specialized in different assets, and new means of large scale cost-effective transportation were invented (railways, cars and trucks, airplanes). 20th century warfare was a specialized enterprise very different from the mercantilist warfare system of security and trade that was born circa 1500 and lived through most of the 19th century.



Stemma della Compagnie française des Indes Orientales

Quando erano i gesuiti a copiare i cinesi

Padre D'Entrecolles e il segreto della porcellana

di Andrea Molinari

*«A few learned men among their
workmen could acquire immense
knowledge which would be worth
untold wealth»¹*

Sir Joseph Banks

Giunto in Cina, a Canton, nel novembre del 1698 dopo un lungo viaggio iniziato otto mesi prima a La Rochelle, il giovane padre gesuita François Xavier D'Entrecolles (1664–1740) vi trovò un clima di accoglienza e di fervore missionario, creatosi grazie al felice operato del confratello Joachim Bouvet (1656-1730).

Bouvet aveva fatto parte del primo gruppo di gesuiti francesi che, su indicazione di Luigi XIV (1638-1715), erano stati inviati in Cina – dove erano giunti nel 1688 – dopo un approfondito periodo di formazione in patria che li aveva resi edotti in matematica, astronomia, geografia.

Fedele al principio dell'inculturazione che caratterizza il carisma e il metodo missionario dei gesuiti, Bouvet imparò perfettamente la lingua locale e si presentò alla corte imperiale di Pechino. Qui si guadagnò la stima dell'imperatore Qing, Kangxi (1654-1722), di cui divenne precettore per le discipline matematiche. La considerazione di cui godevano i gesuiti

¹ «Pochi uomini istruiti inviati tra i loro lavoratori potrebbero acquisire un'immensa conoscenza che potrebbe valere un'inaudita ricchezza». Questa frase, citata in Robert Finlay, *The Pilgrim Art. Cultures of Porcelain in World History*, University of California, 2010, p. 49, fu scritta da sir Joseph Banks (1743-1820), presidente della Royal Society, all'imprenditore ceramista Josiah Wedgwood (1730-1795). Banks raccomandava l'invio di propri esperti tra i produttori di porcellana e di the cinesi, per carpire i segreti della loro arte.

crebbe enormemente quando Kangxi fu guarito dalle febbri che lo affliggevano grazie a una misteriosa polvere medicinale: si trattava di chinino, conosciuto come *pulvis gesuiticus*, introdotto in Europa dal Perù dal gesuita Bernabé Cobo (1582-1657).

Bouvet in breve divenne uno dei più ascoltati e influenti consiglieri di Kangxi, dal quale ottenne il permesso di fondare chiese e aprire missioni in tutte le province e non solo presso la corte imperiale: per la prima volta, l'intera Cina si apriva all'evangelizzazione. L'imperatore Qing, inoltre, chiese a Bouvet di aiutarlo a organizzare a Pechino un equivalente cinese dell'*Académie Royale*. A questo scopo Bouvet tornò in Francia nel 1697, carico di doni inviati da Kangxi a Luigi XIV ed entusiasta all'idea di poter contribuire all'avvicinamento tra Cina e Occidente e alla costruzione di una relazione stabile e reciprocamente proficua tra l'imperatore Qing e il sovrano Borbone.

Luigi XIV accolse con estremo favore l'iniziativa di Kangxi e ricambiò promuovendo l'invio di altri gesuiti francesi: tra essi, padre D'Entrecolles che, dopo essere stato ricevuto a corte, fu subito inviato da Bouvet nella provincia dello Jiangxi e, più precisamente, a Jingdezhen, la leggendaria e misteriosa «città della porcellana».

La porcellana cinese in Europa

La decisione di Bouvet in merito alla destinazione di D'Entrecolles fu tutt'altro che casuale, poiché quello della porcellana era uno dei segreti che l'Occidente più invidiava alla Cina.

La porcellana, infatti, conosciuta in Europa sin dal XIII secolo (Marco Polo ne aveva portato con sé un vasetto al ritorno dalla Cina, tuttora conservato presso il tesoro di San Marco) aveva goduto di un crescente successo presso la più ricca committenza europea a partire dalla metà del XVI secolo, quando i portoghesi per primi avevano stabilito collegamenti marittimi con le Indie orientali, giungendo fino in Cina e in Giappone. Tra le preziose cineserie (sete, lacche, giade, spezie...) importate sui mercati europei, si distinguevano le porcellane, in particolare quelle bianche e blu, decorate con disegni realizzati sotto il rivestimento esterno (la «coperta») e per questo eccezionalmente resistenti all'usura.

Ma, sul finire del Cinquecento, spagnoli e portoghesi si erano trovati

ad affrontare l'agguerrita e, per molti versi, ben più efficiente concorrenza olandese e inglese. Di fatto, si era creata una contrapposizione tra un fronte cattolico – rappresentato da lusitani e ispanici e interessato anche a un'opera di proselitismo in Estremo Oriente (con il sostegno all'invio di missionari francescani, domenicani e gesuiti) – e un fronte protestante olandese e inglese, concentrato unicamente sul profitto commerciale e sul superamento del monopolio dei due regni iberici, con il loro conseguente indebolimento politico in Europa.

Quando, nel 1602, un carico di porcellane – proveniente da una caracca portoghese catturata dall'aggressiva Compagnia olandese delle Indie Orientali² – era andato letteralmente a ruba una volta proposto in Europa, gli olandesi avevano compreso la convenienza di puntare su quella merce. Nello specifico, si trattava di porcellana bianca e blu da tavola, sottile e leggera, decorata con motivi floreali, zoomorfi o geometrici inscritti in riquadri. Venne denominata *kraak porselein* e rappresentò lo stile da esportazione della porcellana cinese più richiesto in Europa per tutto il Seicento³.

L'arcanum della porcellana

Portoghesi e spagnoli prima, olandesi e inglesi poi, inondarono il mercato europeo di porcellane: si calcola che nel solo 1637 giunsero in Europa circa un milione di pezzi⁴. I dipinti fiamminghi e le nature morte iniziarono a popolarsi di piatti, scodelle, vasi e coppe bianche e blu, nobili e potenti facevano a gara per accaparrarsi i pezzi più pregiati, le più ricche corti europee spendevano cifre astronomiche per raccogliere collezioni di migliaia di pezzi e per realizzare salottini e gabinetti letteralmente foderati di porcellane...⁵

2 Fondata il 20 marzo 1602, la Compagnia Riunita delle Indie Orientali (*Vereenigde Geoctoyeerde Oostendische Compagnie*, abbr. VOC) era il frutto della fusione tra la Compagnia di Amsterdam e quella della Zelanda.

3 Cfr. Patrizia Carioti e Lucia Caterina, *La via della porcellana. La Compagnia Olandese delle Indie Orientali e la Cina*, Centro Studi Martini, 2010, p. 151.

4 Ibidem, p. 139.

5 Uno dei più celebri esempi di salottino di porcellana è l'incredibile *porzellankabinett* nel castello di Charlottenburg, a Berlino. Voluto da Federico I di Hohenzollern (1657-1713), contiene una stupefacente quantità di preziosissimi pezzi di porcellana bianca a blu.

La porcellana era ormai divenuta il più rilevante bene di lusso nella società europea e il suo commercio era fonte di guadagni colossali per le compagnie mercantili, prima tra tutte l'olandese VOC. Gli olandesi, tra l'altro, avevano anche avviato una fiorente produzione di ceramiche locali – le maioliche di Delft – che imitavano lo stile della porcellana cinese, a prezzi ovviamente più bassi.

Era evidente che quello della porcellana fosse un affare eccezionalmente lucroso ed era altrettanto evidente che gli esclusi da quel ricco traffico non sarebbe rimasti a guardare mentre i forzieri di corte si vuotavano, appesantendo le capaci tasche dei «pezzenti del mare» (come i marinai olandesi erano sprezzantemente chiamati dagli spagnoli).

Come aveva fatto intuire il caso di Delft, una valida alternativa all'importazione della porcellana cinese poteva essere una produzione *in loco*, non però di semplici imitazioni ma di autentica porcellana, ossia vasellame in possesso delle medesime caratteristiche di biancore, resistenza, durezza e trasparenza dell'originale.

Il problema era che nessuno in Europa era a conoscenza dell'*arcanum*, ossia del segreto di fabbricazione della porcellana cinese. Ci avevano provato nel Cinquecento veneziani e fiorentini, senza ottenere il risultato sperato: in particolare i Medici, dopo anni di tentativi, riuscirono solo a produrre un tipo di porcellana a pasta tenera (quindi non traslucida e imperfetta in superficie), la cosiddetta «porcellana medicea». L'impasto era costituito da argilla e materiali vetrosi, per cercare di replicare l'aspetto traslucido dell'originale cinese, ma la fabbricazione si rivelò antieconomica e venne abbandonata alla morte del granduca Francesco I (1541-1587).

Dopo questi primi fallimenti, toccò ai francesi cimentarsi nel disvelamento dell'*arcanum*. Luigi XIV aveva sviluppato, come tutti i regnanti della sua epoca, un amore sconfinato per la porcellana. Addirittura, il Re Sole aveva ordinato nel 1670 di erigere a Versailles un Trianon di porcellana, un complesso di cinque padiglioni in stile orientale destinato agli incontri amorosi con la sua favorita, Madame de Montespan. Gli architetti Louis Le Vau (1612-1670) e François D'Orbay (1634-1697) scelsero per i rivestimenti del Trianon la «porcellana» di Delft (in realtà, come ricordato, semplice maiolica decorata in bianco e blu) che però, essendo porosa, si rivelò del tutto incapace di resistere agli agenti atmosferici, tanto che il Trianon dovette essere demolito nel 1687.

Questa amara esperienza si sommava alle ben più concrete considerazioni di natura economica generale che vedevano la Francia relegata a mera importatrice di porcellana: una situazione del tutto sfavorevole che aveva già indotto l'onnipotente ministro Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) a promuovere la creazione di una manifattura francese di porcellana, come aveva fatto per altri generi di lusso.

Nel 1664 un privilegio reale per la produzione di maioliche e porcellane «alla maniera delle Indie», era stato, infatti, concesso a Claude Réverend, di Saint-Cloud, ma gli esiti erano stati del tutto deludenti. Migliori furono i risultati ottenuti da Edmé Poterat, vasaio di Rouen beneficiario anch'egli di un privilegio reale conferito nel 1673. Nel 1694 la famiglia Poterat chiese il rinnovo del privilegio, asserendo di essere in possesso del segreto per «faire la véritable porcelain de la Chine»⁶. Ma, in realtà, tutto quello che i Poterat erano riusciti a combinare si limitava a una modesta produzione di pezzi di porcellana a pasta tenera, come la fabbrica medicea di oltre un secolo prima, con gli stessi limiti e difetti. Colbert dovette accontentarsi: in Francia fiorivano le fabbriche di *faience*, ossia di maiolica, abilmente decorata in bianco e blu secondo lo stile della più apprezzata porcellana cinese. Ma oltre all'imitazione dello stile non si era riusciti ad andare: anche il potente Colbert si era dovuto arrendere di fronte all'impenetrabilità dell'*arcantum*.⁷

Alla scoperta del segreto di Jingdezhen

Lasciamo ora l'Europa e torniamo in Cina e a padre D'Entrecolles. L'umiliante sequela di fallimenti patita da Luigi XIV imponeva un diverso approccio al problema e una risposta fu proprio quella di inviare il missionario gesuita a Jingdezhen, indiscussa capitale cinese della porcellana, per cercare di ottenere notizie di prima mano e affidabili su composizione e tecniche di produzione.

6 Cfr. Edmund De Waal, *La strada bianca. Storia di una passione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016, p. 136.

7 Sui primi tentativi di produzione di una porcellana europea, cfr. Pietro Raffo, *The Development of European Porcelain*, in Paul Atterbury, ed., *The History of Porcelain*, Orbis, 1982, pp. 79-82

Le informazioni disponibili fino a quel momento si limitavano, infatti, a confuse e contraddittorie notizie riportate da mercanti e viaggiatori. Esistevano diverse versioni, rivelatesi tutte fallaci, sull'origine della porcellana, a partire da quella che la voleva derivata da una conchiglia dei mari orientali, la *Cypraea moneta*, il cui nome volgare, «porcella», diede la denominazione a questo particolare tipo di ceramica. Ma la conchiglia «porcella», benché bianca, lucida e di origine orientale non c'entrava nulla con la «vera» porcellana, così come fantasiose e prive di ogni fondamento si rivelarono altre notizie che volevano di volta in volta la porcellana come originata da un unico elemento, oppure frutto di complicati processi di decomposizione di paste argillose lasciate sotto terra per trenta o quaranta anni...⁸

E anche quando erano autori di chiara fama a occuparsene, come Duarte Barbosa (1480-1521), Gerolamo Cardano (1501-1576) o Francesco Bacone (1561-1626), il risultato non cambiava e venivano accreditate le ipotesi più fantasiose.⁹

Ma, grazie a D'Entrecolles, questo stato di cose poteva finalmente mutare e si poteva gettare luce sul segreto della porcellana cinese. Giunto presso la sua nuova residenza, il padre si preoccupò innanzitutto di stringere strette relazioni con le personalità di maggiore rilievo, come prassi comune dei gesuiti. In particolare, si sviluppò un rapporto di fiducia tra il gesuita francese e il mandarino Tang Ying, supervisore delle produzioni di porcellana per conto dell'imperatore Kangxi. Questa relazione facilitò notevolmente gli spostamenti di D'Entrecolles a Jingdezhen, una città che, di fatto, era proibita agli stranieri i quali erano costretti a restare a Canton, dove incontravano gli intermediari commerciali cinesi. Anche quando erano autorizzati a recarsi a Jingdezhen, i visitatori avevano l'obbligo di restare di notte a bordo delle giunche ormeggiate sul fiume Chang.

D'Entrecolles, nonostante le difficoltà poste dai tecnicismi lessicali, riuscì a raccogliere una gran mole di informazioni «aggirandosi nei laboratori e istruendo me stesso con i miei stessi occhi oppure rivolgendo

8 Cfr. De Waal, cit., p. 20

9 Cfr. Finlay, cit. pp. 65-66.

domande ai Cristiani che erano impiegati in questo lavoro». ¹⁰

Consultò archivi, cronache e resoconti, restandone però profondamente deluso perché non trovò informazioni di carattere tecnico, ma solo vanagloriose autocelebrazioni di amministratori e funzionari.

Ma il suo interesse principale rimase l'origine della porcellana: erroneamente convinto che ci fosse un «inventore» e che non si fosse trattato di un processo graduale di affinamento di pratiche consolidate, D'Entrecolles cercò inutilmente una formula, un documento scritto che riportasse in modo preciso tutte le indicazioni per replicare la porcellana. In realtà la sua fabbricazione si basava su tradizioni, abilità e conoscenze trasmesse di padre in figlio nelle ditte familiari (ben 18.000, secondo D'Entrecolles) di Jingdezhen, «grande fournaise» brulicante di giunche, dove si stimava lavorassero oltre un milione di operai.

Anche se non riuscì a trovare la «formula», il missionario francese riportò dettagliatamente tutto quanto aveva appreso visitando le botteghe e interrogando gli artigiani. Di più ancora, si procurò un campione di argilla bianca, il caolino, che fece arrivare in Francia insieme al suo resoconto, redatto in forma epistolare.

Le lettere di D'Entrecolles

La prima lettera, indirizzata da D'Entrecolles al proprio superiore, padre Louis François Orry, portava la data del 1° settembre 1712 e conteneva tutte le informazioni raccolte dal gesuita durante il suo soggiorno a Jingdezhen. Nell'esordio il buon padre si giustificava di aver sottratto tempo all'evangelizzazione dei cinesi per leggere il trattato tecnico cinese sulla porcellana (nel IV tomo degli «Annales de Feou-learn» citati pure da Marco Polo) e osservarne il procedimento di fabbricazione, facendoselo pure spiegare dagli operai e commercianti cristiani; sottolineando di non averlo fatto per vana curiosità [peccato mortale!], ma proprio per il valore commerciale del prodotto, ossia precisamente a scopo di spionaggio industriale [invece approfittare della conversione per indurre i cinesi cristiani a violare la legge imperiale non è peccato manco veniale – avrebbe senten-

¹⁰ Ibidem, p. 67.

ziato padre Luís de Molina S. J. (1536-1600) – purché fatto a vantaggio della concorrenza europea]:

«Le séjour que je fais de temps en temps à King-te-Tching pour les besoins spirituels de mes néophytes, m'a donné lieu de m'instruire de la manière dont s'y fait cette belle porcelaine qui est si estimée, et qu'on transporte dans toutes les parties du monde. Bien que ma curiosité ne m'eût jamais porté à une semblable recherche, j'ai cru cependant qu'une description un peu détaillée de tout ce qui concerne ces sortes d'ouvrages, seroit de quelque utilité en Europe. Outre ce que j'en ai vu par moi-même, j'ai appris beaucoup de particularités des Chrétiens, parmi lesquels il y en a plusieurs qui travaillent en porcelaine et d'autres qui en font un grand commerce. Je me suis encore assuré de la vérité de leurs réponses à mes questions, par la lecture des livres chinois qui traitent de cette matière; et par ce moyen-là, je crois avoir acquis une connaissance assez exacte de toutes les parties de ce bel art, pour en parler avec quelque confiance».¹¹

Seguiva poi l'informazione fondamentale che da sola valeva l'intera missione di D'Entrecolles, ossia la composizione della porcellana: «La matière de la porcelaine se compose de deux sortes de terres, l'une appelée pe-tun-tse, et l'autre qu'on nomme kaolin. Celle-ci est parsemée de corpuscules qui ont quelque éclat; l'autre est simple ment blanche et très-fine au toucher»¹². Si sgombrava così finalmente il campo dalle ipotesi fantasiose: la porcellana era ottenuta a partire da un impasto composto da argilla bianca, il caolino, e da una roccia feldspatica, il petuntse.

D'Entrecolles descriveva poi i due materiali, sia pure confondendoli tra loro, e riferiva altri dettagli circa i forni – un altro elemento di importanza vitale nella fabbricazione della porcellana – il rivestimento esterno, le modalità di cottura, la colorazione.

A ciò si aggiungeva il già ricordato campione di caolino che, una volta giunto in Francia, fu analizzato da René-Antoine Ferchault de Réaumur (1683-1757), accademico delle scienze e studioso di metallurgia. Réaumur identificò i componenti del campione di argilla inviato da D'Entrecolles, ma non comprese il processo di vetrificazione che rendeva la porcellana

11 *Lettres édifiantes et curieuses*, ed. Vernarel, 1819, v. infra, X, pp. 131-132. Trad. Inglese Burton, p. 84. Parafraresi del capitolo degli Annali di Feou-learn sulla lavorazione della porcellana nel *Recueil d'Observations curieuses* (1749) dell'abate Claude-François Lambert (1705-65) [*Raccolta d'Osservazioni curiose*, Venezia, 1760, XI, pp. 176-223].

12 *Ibidem*, p. 139: Burton, pp. 85-86.

traslucida. Si trattò comunque di un gigantesco passo in avanti che rese l'*arcanum* molto meno oscuro di quanto fosse prima della lettera di D'Entrecolles.

La missiva fu pubblicata una prima volta nel 1717 nella monumentale raccolta di lettere dei missionari gesuiti curata da padre Jean-Baptiste Du Halde (1674-1743), e poi fu ristampata in numerose edizioni successive in diverse lingue¹³.

Nonostante la ricchezza di notizie contenute nella sua lettera del 1712, D'Entrecolles ricevette da padre Orry la richiesta di un ulteriore approfondimento, poiché le informazioni fornite non erano state sufficienti per replicare il processo di produzione della porcellana cinese. D'Entrecolles inviò allora una seconda missiva, datata 25 gennaio 1722, che si soffermava sugli aspetti della colorazione e sul problema della reperibilità del caolino, suggerendo (senza successo) alcune possibili alternative. Anche questa seconda lettera fu pubblicata nella raccolta di Du Halde, nel 1726, per poi comparire in altre edizioni.

L'influenza sullo sviluppo della porcellana europea

Mentre D'Entrecolles si aggirava tra le botteghe di Jingdezhen, nel cuore dell'Europa, a Dresda, capitale della Sassonia del dissoluto Federico Augusto il Forte (1670-1733), uno stimato scienziato, Ehrenfried Walther von Tschirnhaus (1651-1708), e un ambiguo alchimista, Johann Friedrich Böttger (1682-1719), riuscivano a svelare l'*arcanum* e a mettere a punto, dopo lunghe ricerche e sperimentazioni, un metodo per produrre porcella-

13 Cfr. Jean-Baptiste Du Halde, *Lettres édifiantes et curieuses écrites des Missions Etrangères par quelques Missionnaires de la Compagnie de Jésus*, (34 vol.), Paris, 1703-1776. La lettera di D'Entrecolles si trova nel Tomo X dell'edizione Vernarel del 1819, pp. 131-176. La prima lettera fu anche pubblicata a se stante in *Lettre du père d'Entrecolles missionnaire de la Compagnie de Jésus, sur la porcelaine, au père Orry de la même Compagnie*, Chez Jean Frédéric Bernard, 1738. Testo francese delle due lettere in Stephen Wootton Bushell (1844-1908), *Description of Chinese Pottery and Porcelain; being a translation of the T'ao shuo*, Oxford, Clarendon Press, 1910), pp. 181-222. La traduzione inglese più diffusa, anche online, è di William Burton, *Porcelain, It's Art and Manufacture*, B. T. Batsford, London, 1906. Sulle varie edizioni e traduzioni delle lettere di D'Entrecolles cfr. pure Finlay, cit., pp. 48-49.

na a pasta dura, simile a quella cinese¹⁴. Il 23 gennaio 1710 la cancelleria della corte di Sassonia annunciava la nascita della *Königlich-Polnische und Kurfürstlich-Sächsische Porzellan-Manufaktur* («Manifattura di porcellane regia polacca ed elettorale sassone»), prima fabbrica europea di porcellana¹⁵.

Tutto questo avveniva a completa insaputa di D'Entrecolles, che proseguì le sue ricerche come se in Europa non si sapesse ancora nulla circa il metodo di fabbricazione della porcellana.

A Meissen l'*arcanum* ora disvelato era custodito con la massima cura ma, inevitabilmente, era solo una questione di tempo perché il segreto venne infranto. Entro una decina d'anni una manifattura, fondata grazie a fuoriusciti da Meissen, era in funzione a Vienna, poi toccò a Berlino, Venezia (Vezi), Firenze (Ginori), Capodimonte...

Meissen rappresentò, quindi, una sorta di vaso di Pandora da cui si diffuse in mezza Europa il segreto della porcellana. Ma la manifattura sassone e le sue maestranze non furono la sola fonte: altrettanto importanti furono le lettere di D'Entrecolles, sia pure, come vedremo, con alcuni limiti che ne compromisero in parte l'efficacia.

Luigi XIV, scomparso nel 1715, non poté cogliere i frutti del suo impegno per scoprire il segreto della porcellana ma il suo successore, Luigi XV (1710-1774), raccolse la sfida del bisnonno, convinto che le nuove informazioni giunte dalla Cina tramite padre D'Entrecolles permettessero finalmente di impiantare una manifattura francese in grado di competere con Meissen.

In realtà, prima ancora di Luigi XV era stato il nobile Jean-Louis Henry Orry de Fulvy (1703-1751), parente del superiore di D'Entrecolles, padre Louis-François Orry¹⁶, a intuire le potenzialità delle informazioni contenute nelle lettere del missionario. Orry de Fulvy studiò con cura le mis-

14 Cfr. Carlo Araújo Queiroz, Simeon Agathopoulos, *The Discovery of European Porcelain Technology*, in Isabel Prudêncio, Isabel Dias, João Carlos Waerenborgh, eds., *Understanding people through their pottery*, Trabalhos de Arqueologia n° 42, Instituto Português de Arqueologia, Lisboa, 2005, pp. 211-215.

15 Cfr. Janet Gleeson, *The Arcanum. The Extraordinary True Story of the Invention of European Porcelain*, Bantam, 1998

16 Sul complesso intreccio di interessi degli Orry, cfr. Finlay, cit., p. 49.

sive provenienti da Jingdezhen e, quando nel 1738 ebbe l'opportunità di prendere al proprio servizio alcuni esperti artigiani che avevano lasciato la manifattura di Chantilly (dove si fabbricava porcellana a pasta tenera), non si fece sfuggire l'occasione¹⁷.

In quello stesso anno Orry de Fulvy fondò la sua fabbrica di porcellana a Vincennes, che si avvaleva sia dell'esperienza degli artigiani di Chantilly, sia delle informazioni contenute tanto nella prima quanto nella seconda lettera di D'Entrecolles. Ma, nonostante l'impegno profuso, neanche a Vincennes si riuscì ad andare oltre la fabbricazione di porcellana a pasta tenera. Le note di D'Entrecolles, infatti, per quanto precise sulla composizione dell'impasto, non servivano a molto se uno dei componenti principali, il caolino, non era reperibile: la chiave del successo, infatti, consisteva proprio nell'utilizzo di questa particolare argilla bianca che, sino a quel momento, era stata trovata in Europa solo in Sassonia. L'altro punto critico per la produzione della porcellana dura era l'elevatissima temperatura di cottura (circa 1300° C) che poteva essere raggiunta solo con forni appositamente progettati. Fu questo uno dei problemi che avevano impegnato maggiormente Böttger e, sfortunatamente, era proprio la sezione dedicata ai forni quella più lacunosa e approssimativa dei resoconti di D'Entrecolles.

Tutto questo spiega il lungo tempo di sviluppo che fu necessario alle produzioni di porcellana che si basavano principalmente sulle lettere di D'Entrecolles. La manifattura di Vincennes, che nel 1756 fu trasferita a Sèvres e posta sotto il diretto patrocinio reale, riuscì solo nel 1770 a fabbricare pezzi di porcellana a pasta dura, a seguito della scoperta di depositi di caolino nella regione di Limoges (curiosamente, non lontano dal luogo di nascita di D'Entrecolles).

Non dissimile fu anche il caso dell'inglese William Cookworthy (1705-1780), esperto chimico e farmacista, il quale, folgorato dalla lettura delle lettere di D'Entrecolles pubblicate in edizione inglese nel 1736-38, decise di cimentarsi nell'impresa di produrre porcellana a pasta dura. A differenza di quanto accadeva in Francia, Cookworthy identificò in una particolare argilla della Cornovaglia, il cosiddetto «growan», un materiale simile

17 Cfr. Raffo, cit., pp. 102-110.

al caolino e adatto alla creazione dell'impasto. Ma anche lui si scontrò con la difficoltà di realizzare forni adatti e la sua produzione, avviata a Plymouth nel 1766 (e per la quale ottenne un brevetto) non decollò mai a causa dell'eccessiva percentuale di scarti e delle evidenti imperfezioni del vasellame¹⁸.

Nonostante tutto, però, le lettere di D'Entrecolles restavano un riferimento obbligato per chiunque in Inghilterra si interessasse di porcellana. Significativo fu, ad esempio, il caso di Sir Joseph Banks (1743-1820), presidente della *Royal Society*, il quale, dopo aver letto i resoconti del missionario gesuita, propose a Josiah Wedgwood (1730-1795), fondatore e titolare dell'omonima e fiorentissima manifattura di ceramica, di inviare a Jingdezhen un esperto vasaio per carpire i segreti di quei passaggi produttivi della porcellana che le missive di D'Entrecolles non avevano chiarito¹⁹.

Wedgwood non raccolse il suggerimento di Banks, ma continuò a innovare i procedimenti di fabbricazione della ceramica, fino all'adozione di ingredienti alternativi, come la cenere di ossa animali, che permisero di ottenere un nuovo tipo di porcellana a pasta tenera, il «bone china», che presentava caratteristiche estetiche simili all'originale cinese²⁰.

Sul finire del Settecento, la rivoluzione si era ormai consumata: a Meissen e in molte altre manifatture dell'Europa continentale si produceva porcellana a pasta dura per la committenza più esclusiva, in Inghilterra il più abbordabile *bone china*, destinato anche a una clientela borghese. Il primato esclusivo di Jingdezhen apparteneva ormai al passato e i vasai cinesi si trovarono essi stessi a imitare i modelli occidentali. In qualche modo, la missione di D'Entrecolles era giunta a compimento.

18 Cfr. De Waal, cit., pp 227-270.

19 Su Banks, cfr. H. B. Carter, *Sir Joseph Banks, 1743-1820*, British Museum, 1988.

20 Per una biografia e la storia imprenditoriale di Josiah Wedgwood, cfr. Brian Dolan, *Wedgwood, the First Tycoon*, Viking, New York, 2004.

305



LETTRE

D U

PERE D'ENTRECOLLES

Missionnaire de la Compagnie de Jésus,

S U R L A

PORCELAINÉ,

Au Pere Orry de la même Compagnie.

A Jao tcheou ce 1. Sept. 1712.



MON RE'VE'REND PERE,

La paix de N. S.

Le séjour que je fais de tems en tems
à *Kim te tchim* pour les besoins spirituels
de mes Néophytes, m'a donné lieu de
m'inf-



Particolare dell'Immagine N. 17 («Disegno dei vasi in colorazione straniera»), in *Venti Illustrazioni della Manifattura della Porcellana* (*nián cíqì zhìzào èrshí chātú*, 1743), di Tang Ying (1682-1756), Sovrintendente ai Forni Imperiali di Jingdezhen., Cfr. Stephen Wootton Bushell (1844-1908), *Description of Chinese Pottery and Porcelain; being a translation of the T'ao shuo*, Oxford, Clarendon Press, 1910), pp. 25-26.

La guerre de course

Guerre au commerce et commerce de guerre¹

par Roberto Barazzutti

«Nous sortons d'une guerre qui nous a fait faire plus de progrès dans le commerce que nous n'eussions pu en acquérir nous-mêmes en un siècle entier... Ces prises, venant de toutes les parties du monde, nous ont fait voir avec étonnement la grandeur, l'étendue, la qualité du commerce des Anglais et des Hollandais... Le jugement de ces prises, qu'il a fallu suivre au Conseil, a aussi... prévenu fort favorablement les ministres pour le commerce... Notre supériorité à la mer, au moyen des armements en course, nous mettait en état de soutenir notre navigation ordinaire sans trop d'interruption, parce qu'elle était petite d'elle-même et nos vaisseaux bien armés... Au contraire, nous faisons de grosses prises sur eux, qui causaient un commerce étranger et surabondant dans le Royaume, qui occupait et faisait gagner les peuples et grossissait le revenu des fermes. Les étrangers, privés du secours des marchandises dont ces prises étaient chargées, virent leur commerce diminué à un point qu'ils furent obligés de les faire racheter en France. Cela nous causait un double mouvement très utile... ».

Cette citation du mémoire du député du commerce de Nantes, Joachim Descazeau du Hallay le 4 mars 1702, fait l'éloge de la course en ce qu'elle aurait permis d'accroître le commerce et les finances de la France au détriment de celui de ses ennemis².

Dès l'origine, la guerre de course est liée au commerce et à l'économie. Avec l'apparition des lettres de représailles au XII^e siècle³, suivit des

1 En référence à l'article de G. N Clark, «War Trade and Trade War 1701-1713», *The Economic History Review*, January 1928, volume 1, pp. 262-280.

2 Jean Meyer, «La course: romantisme, exutoire sociale, réalité économique. Essai de méthodologie», *Annales de Bretagne*, tome 78, n°2, 1971, pp. 307-344.

3 Voir la définition donnée par *Nouveau Commentaire sur l'ordonnance de la Marine d'Août 1681* par René Jossué Valin, La Rochelle, 1776 citée par Florence Le Guellaf, *Armements en course et Droit des prises maritimes 1792-1856*, les Presses universitaires de Nancy, 1999, pp. 301-319.

lettres de marque ou de commission en course au XIII^e siècle, un cadre juridique national et international se met en place permettant d'armer des navires pour courir sur ceux des ennemis⁴. La guerre de course était née. Ce n'est toutefois qu'à partir du milieu du XVI^e siècle, qu'elle se distinguera de la piraterie. Les États vont recourir à cette forme de guerre irrégulière⁵, l'intégrant dans *leurs stratégies militaires et économiques*⁶, jusqu'à son abolition par la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 qui fait suite au Traité de même nom signé le 30 mars 1856⁷.

Depuis 1975, l'historiographie de la guerre de course s'est renouvelée⁸, permettant d'établir un bilan provisoire de son implication dans la guerre économique, notion qui est à ses prémices en cette fin de XVI^e siècle début du XVII^e siècle. Perturber les sources de revenus de l'ennemi et accroître les siens, tels va devenir l'un des objectifs de la guerre de course, qu'elle soit l'œuvre de forces privé ou publique, et sous une certaine forme de théorisation, que nous appellerons stratégie corsaire, sur une période courant de la fin du XVI^e siècle à 1856.

Le choix est pris d'analyser cela à partir de quatre puissances et des leurs colonies, la France, les Provinces-Unies, la Grande-Bretagne, et l'Es-

4 «L'histoire de la piraterie et de la course montre que, faute de pouvoir détruire radicalement la première, la puissance publique a cherché à définir la seconde. En circonscrivant le permis, on délimita le défendu», cf. Michel Mollat du Jourdin, «De la piraterie sauvage à la course réglementée», dans Philippe Jaeger (dir.), *Vues sur la piraterie. Des Origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 70-94; Terry Olson «Histoire du concept juridique de piraterie maritime», *ibidem*, p. 250-260; Pierre Prétou, «L'essor de la piraterie en Europe du XIII^e au XV^e siècle», dans *Histoire des pirates et des corsaires. De l'Antiquité à nos jours*, CNRS Éd., 2016, p. 93-115. Louis Sicking, *De piraat and de Admiraal*, Brill, 2014.

5 Hervé Coutau Bégarie, «Guerres irrégulières: de quoi parle-t-on?», *Stratégique*, 2009/1, n° 93-94-95-96, pp. 13-30.

6 Extrait du *Nouveau Commentaire sur l'ordonnance de la Marine d'Août 1681*, par René Jossué Valin, La Rochelle, 1776, «il est du droit de la guerre d'affaiblir son ennemi autant qu'il se peut, en le troublant dans ses possessions & dans son commerce. De là l'usage reçu de tout temps chez les nations, en temps de guerre, d'armer des vaisseaux pour s'emparer de ceux de ses ennemis, ou pour enlever leurs effets faisant des descentes sur les côtes».

7 Les États-Unis d'Amérique et le Venezuela refusent de ratifier ce traité, mais pour les USA il est reconnu par sa coutume. L'Espagne et le Mexique qui s'y étaient opposés en 1856, le signeront respectivement en 1908 et 1909.

8 Voir les bibliographies établies dans les livres sous la direction de Gilbert Buti et de Philippe Hrodej, chez CNRS Éditions, *Dictionnaire des corsaires et pirates*, 2013 et *Histoire des pirates et des corsaires. De l'Antiquité à nos jours*, 2016.

pagne⁹, selon une partition chronologique inspirée de celle définie par Jean Meyer en 1971.

Préhistoire de la guerre de course (1568-1688)

La découverte de l'Amérique et de ses richesses ainsi que les luttes opposant les Valois aux Habsbourgs sont facteurs d'une recrudescence des actes de piraterie et de course, sans qu'il soit possible de mesurer les incidences économiques en dehors de quelques informations fragmentaires¹⁰. Un tournant apparaît dans la lutte entre Élisabeth 1^{er} et Philippe II, mais surtout avec la guerre de 80 Ans (1568-1648), conflit dans lequel germe l'idée de la guerre économique comme élément de la guerre militaire et notamment navale.

Dans le sillage des corsaires français¹¹, les *sea-dogs* anglais d'Élisabeth 1^{er} s'en prennent principalement aux intérêts coloniaux espagnols, devenant se faisant des acteurs des débuts de l'expansion coloniale anglaise¹². À compter de 1585, de véritables escadres corsaires se forment, combinai-

9 La guerre de course est pratiquée par presque tous les États européens, mais l'aspect économique n'a pas fait l'objet forcément d'étude, citons par exemple la Suède. Lars Ericson Wolke, «La guerre de course suédoise dans la Baltique et la mer du Nord pendant la Grande Guerre du Nord (1710-1721)», *Chronique d'Histoire Maritime*, n° 80, juin 2016, pp. 15-28 ; Id., «Economic warfare or piracy? Swedish privateering against British and Dutch Trade in the Baltic during the Great Northern War 1710-21», in Patrick Salmon and Tony Barrow (Eds.), *Britain and the Baltic. Studies in Commercial, Political and Cultural Relations 1500-2000*, Sunderland, 2003, pp. 111-118.

10 Ana Maria Ferreira, «La course et la piraterie entre le Portugal et la France dans la moitié du XVI^e siècle: quelques aspects économiques», Colloque international tenu en 1975, p. 188-192.

11 Mickaël Augeron, «Coligny et les Espagnols à travers la course (c.1560-1572) : une politique maritime au service de la Cause protestante», dans Martine Acerra et Guy Martinière (dir.), *Coligny, les Protestants et la Mer*, sous la direction de, PUPS, 1997, pp. 155-177; Id., *Les corsaires de Dieu. Les Huguenots et la guerre maritime dans la seconde moitié du XVI^e siècle*, mémoire d'HDR, Université de Toulouse Jean Jaurès, à paraître.

12 Jean-Pierre Moreau, *Pirates*, Tallandier, 2006, p. 31-59 et du même, *Les Petites Antilles de Christophe Colomb à Richelieu*, Karthala, 1992, pp. 97-113. Kenneth R Andrews, *Elizabethan Privateering: English Privateering during the Spanish War (1585-1603)*, Cambridge U. P., 1964; Id., *Trade, Plunder and Settlement: Maritime Enterprise and the Genesis of the British Empire 1480-1630*, Cambridge U. P., 1984; John C. Appleby, «War, Politics, and Colonization 1558-1625», in Nicholas Canny (Ed.), *The Origins of Empire*, The Oxford History of the British Empire, OUP, 1998, pp. 55-79.

son de navires publics et privés; démontrant une collusion entre intérêts privés et publics dans la lutte contre l'Espagnol. La preuve se trouve dans la campagne de 1585 de Francis Drake qui visait à interrompre le ravitaillement de ce pays en métaux précieux, chose qu'il ne put faire.

Ces attaques audacieuses n'auraient eu qu'un effet limité sur les relations commerciales entre la Péninsule Ibérique et ses colonies. Selon Kenneth Andrews, entre 1585 et 1603, les 74 expéditions anglaises vers les Amériques totalisant 184 navires se sont emparés de 59 navires espagnols soit 4% de l'ensemble du trafic. Pierre Chaunu rapporte qu'entre 1506 et 1650, les pertes espagnoles vers les Indes s'élèvent à 76 vaisseaux soit 13 609 tonneaux où 0,36% du tonnage¹³. Le butin et les déprédations commises ne sont pas négligeables si l'on se réfère aux estimations anglaises, mais elles sont loin d'égaliser les résultats de ceux menés par la course néerlandaise, dite *kaapvaart*.

La révolte qui débute en 1568 se traduit sur mer par des actes de préda-tions menées par des Gueux de Mers, les *Watergeuzen*¹⁴. Devenant des corsaires à compter des premières délivrances de lettres de marque en 1569 et devant se plier à un règlement à compter de 1570, leur action militaire entre 1572 et 1576 permet l'occupation de la première ville, Den Brielle, qui conduit au soulèvement d'autres villes pour la cause comme Flessingue en Zélande. Ces corsaires jouent un rôle économique en participant au financement de l'effort de guerre par la prise des navires commerçant avec les villes fidèles à Philippe II, ainsi que contre ceux qui voulaient éluder les droits sur les *convoien & licenten*¹⁵. La pacification de Gand de 1576 en mettant fin aux hostilités, fait disparaître la pratique des convois et licences, et mit fin temporairement au *kaapvaart*.

Les embargos commerciaux, pris par les deux partis entre 1584 et 1598, conduisent à une reprise de la guerre de course intégrée dans une optique

13 Huguette et Pierre Chaunu, *Séville et l'Atlantique*, SEVPEN, 1955-1957.

14 J.C.A de Meij, *De Watergeuzen: piraten en bevrijders*, Fibula van Dieshoek, 1980.

15 Ivo van Loo. Les tarifs de convoi sont une taxe imposée sur les marchandises en provenance de neutres, alors que les licences sont levées sur le commerce de bien tant à l'importation qu'à l'exportation avec l'ennemi, système instauré en 1572 par les Zélandais et repris par les Hollandais en 1573.

de guerre économique¹⁶. Celle de 1598, est la plus sévèrement ressentie par les Néerlandais qui y répondent par la séquestration des biens et des marchandises espagnols et portugais sur le sol néerlandais, d'une interdiction de tout commerce avec la péninsule; et de l'envoi d'une escadre sous Pieter van der Does assurer le blocus des côtes ibériques, tenter de capturer les flottes revenant d'Amérique et de s'emparer de certains comptoirs coloniaux en compagnie d'une escadre armée par des marchands. Le semi-échec de cette expédition obère fortement les finances des amirautés qui endettés ne peuvent effectuer de grands armements. Aussi il apparaît d'autant plus primordial dans le cadre de cette lutte navale de favoriser la course. Les instructions des États-Généraux de 1599 et 1604 invitent à combattre les Espagnols sur toutes les mers du globe, et ils décident en décembre 1599 que les commissions accordées aux navires marchands se rendant sur les côtes américaines comporteraient une clause pour une course plus offensive¹⁷. Pour stimuler encore cette course, en 1602, Maurice de Nassau choisit de réduire ses droits sur les prises au Sud du Tropique du Cancer. Cette course coloniale va être l'apanage de deux compagnies commerciales semi-publique détentrice de monopole.

Créée en 1602, la VOC ou Compagnie néerlandaise des Indes Orientales, va pratiquer une guerre de course lui permettant son implantation au détriment des Ibériques¹⁸. Paradoxe, elle défendra sa position mono-politique face aux autres concurrents, oubliant qu'elle avait recouru aux services d'Hugo de Groot, pour défendre la liberté de l'accès aux marchés et la nécessité du recours à la violence en représailles¹⁹.

16 Ivo van Loo, «Pour la liberté et la fortune. La course néerlandaise pendant la guerre de religion aux Pays-Bas (1568-1609)», in *Coligny, les protestants et la Mer*, PUPS, pp. 91-108, 1997. L'embargo de 1598 n'est pas le point de départ de l'expansion coloniale néerlandaise mais il en a été un facteur de développement. Engel Sluiter, «Dutch-Spanish rivalry in the Caribbean Area 1594-1609», *The Hispanic American Historical Review*, vol. 28, n° 2, mai 1948, pp. 165-196.

17 Dès 1595 tous les navires à destination de l'Asie ont des lettres d'amitié où lettres de sécurité «veiligheidsbrieven». Olivier Van Noort en possédait, ce qui lui permit de prendre en toute légalité le fameux *San Diego* au large de Manille en 1600.

18 Arthur Weststeijn, «The VOC as a Company-State, Debating Seventeenth-Century Dutch Colonial Expansion», *Itinerario*, vol. XXXVIII, issue 1, 2014, pp. 13-34.

19 Henk Nellen, *Hugo de Groot. Een leven in strijd om de vrede 1583-1645*, , Uitgeverij Balans, 2007. Martine Julia van Ittersum, «Preparing *Mare Liberum* for the press: How Hugo Grotius rewrote chapter 12 of *De Jure Praedae*, November 1608 – February 1609», *Groti-*

Pieter Borschberg, Ernst van Veen et d'autres historiens offrent une excellente analyse des liens entre les autorités néerlandaises et la VOC, une description des opérations et un bilan financiers de la guerre de course²⁰. Mais André Murteira, à la suite de Bentley Duncan et de Vitorino Magalhaes Godinho, rappelle d'une façon bien convaincante qu'il faut relativiser dans le temps l'impact économique des expéditions sur la *Carreira da India*²¹, sachant par ailleurs que la VOC fera usage dans cette guerre économique contre ses concurrents quels qu'ils soient, d'autres pratiques comme les destructions des récoltes, les blocus etc²².

Ces méthodes seront aussi employées par la W.I.C ou Compagnie néerlandaise des Indes Occidentales lors de sa phase initiale d'expansion. Dans sa charte de 1621, le droit d'armer en course est clairement indiqué étant un des trois piliers de son existence avec la colonisation et le commerce. Elle s'intègre complètement dans le programme défini en octobre 1623 par le directoire de la compagnie, dit le «Grand Dessein»: conquérir le Brésil tout en possédant des établissements en Afrique et dans les Antilles²³. Les flottes sont armées autant pour s'emparer de ces espaces que de porter

ana, Editions Brill, volumes 26 à 28, 2007; Id., «Mare Liberum in the West-Indies? Hugo Grotius and the case of the Swimming Lion, a dutch pirate in the Caribbean at the turn of the Seventeenth Century», *Itinerario*, vol. 31, 2007, pp. 59-94.

- 20 On peut voir les travaux de Peter Borschberg sur son site (borschberg sg) ainsi que son profil sur academia.edu; Ernst van Veen, «VOC strategies and the Far East 1605-1640», *Bulletin of Portuguese/Japanese studies*, 2001, vol. 3, pp. 85-105; Gerrit Knaap en Ger Teitler, *De Verenigde Oost-Indische Compagnie tussen oorlog en diplomatie*, KITLV, 2002 et Victor Enthoven, «De VOC en de Staten Generaal», *Armamentaria* n° 36, 2001-2002, pp. 30-49. La VOC participe au financement des amirautés, en reversant, parfois avec retard, entre 1602 et 1621 les droits prélevés sur les prises faites (entre 150 et 200 navires espagnols, portugais et chinois sans compter ceux coulés ou brûlés) à plus d'1,4 millions de florins.
- 21 André Murteira, *A Carreira da India e o curso neerlandês, 1595-1625*; Tribuna da História, 2012; «La Carrera da India y las incursiones neerlandesas en el Indio Occidental 1604-1608», in Carlos Martinez Shaw, José Antonio Martinez Torres (dir.), *España y Portugal en el mundo (1581-1668)*, Ediciones Polifemo, 2014, pp. 297-314.
- 22 Pour plus d'éléments, *De Militaire Geschiedenis van Nederland. Oorlogen overzee. Militaire optreden door compagnie en staat buiten Europa 1595-1814*; Petra Groen, Gerrit Knaap, Henk den Heijer, Michiel de Jong et Thijs Brocades Zalberg, *Nederlandse Instituut voor Militaire Geschiedenis, Uitgeverij Boom, Reeks Militaire Geschiedenis van Nederland deel II*, 2015.
- 23 Victor Enthoven, «Het 'Groote Desseyn' en de aanval op Elmina in 1625», in V. Enthoven, Henk den Heijer en Han Jordaan (dir.), *Geweld in de West. Een militaire geschiedenis van de Nederlandse Atlantische Wereld, 1600-1800*, Brill, 2013, pp. 217-243.

atteinte aux flux commerciaux des Espagnols ainsi que des Portugais. Le plus gros succès est celui de Piet Hein qui capture en 1627 les galions espagnols, privant le roi d'Espagne de ressources nécessaires pour payer ses troupes en Flandres d'où la mutinerie de ceux-ci.

Jusqu'en 1632, voir 1641 avec les dernières expéditions de Cornelis Jol, la WIC est une «*kaapvaartcompagnie*», une compagnie corsaire. Devant faire face à des difficultés financières du fait de la conquête et de la lutte au Brésil, la Compagnie délivre des autorisations de course à des particuliers contre une commission où reconnitie dont le taux diminuera afin de favoriser l'essor²⁴. Une structure ad hoc est créée en 1646, «*Brasilse Directie*», sous l'impulsion des directeurs de la WIC, pour développer la course au Brésil. La perte du Brésil en 1654 signe sa fin, mais les armements contre le Portugal continueront jusqu'à la signature de la paix en 1663²⁵. Les enjeux financiers de la course sont plus grands pour la WIC que pour la VOC²⁶. En réaction à la course zélandaise, les Portugais mettront en place une compagnie en charge contre une contribution d'assurer la protection et le convoiage des navires.

Cette solution sera l'une de celle suivie par les Néerlandais ainsi que les opérations de blocus²⁷, face à la menace représentée par la course hispano-dunkerquoise.

Dès les années 1580, les Espagnols sont conscients de ce que les Pro-

24 La WIC demandait des cautions moindres que les amirautés. Malgré son monopole, il semblerait que des corsaires néerlandais privés aient agis dans les Caraïbes avec des commissions des amirautés : quelques uns de ces corsaire néerlandais Blauvelt, Diego, Leijnsen Brand, mais aussi des étrangers comme l'anglais Samuel Axe, où le normand Jérôme Augustin de Beaulieu.

25 Virginia Lunsford, *Piracy and Privateering in the Golden Age Netherland*, Palgrave, 2005; Franz Binder, «Die Zeelandische kaperfahrt 1654-1662», *Archief Mededelingen van Het Koninklijk Zeeuws Genootschap der Wetenschappen*, p. 40-92.

26 Roberto Barazzutti, Notices VOC et WIC dans *Dictionnaire des corsaires et pirates*. Pepijn Brandon montre que s'agissant des résultats de la course pour la WIC, il faut relativiser les assertions de De Laet notamment que le nombre de prises souvent cités de 547 navires comprend les 62 dit détruits, que bon nombre d'historiens dont nous même, additionnons. Pepijn Brandon, *War, Capital, and the Dutch States (1588-1795)*, Brill, 2015, pp. 109-111.

27 Sur l'expérience et l'importance du convoiage aux Pays-Bas, Louis Sicking, «Stratégies de réduction de risque dans le transport maritime des Pays-Bas au XVIe siècle», in Simonetta Cavaciocchi (cur.), *Ricchezza dal Mare Secc XIII-XVIII*, La Tipografica Varese, 2006, pp. 795-808.

vinces-unies tirent leurs ressources et puissances maritimes du cabotage européen et des pêches²⁸. Aussi, en plus des embargos, va être mis en place une stratégie corsaire efficace qui visera explicitement ces sources de richesses. Elle consistera en un corpus législatif favorable notamment l'ordonnance du 24 décembre 1621 et l'installation d'une armada dites des Flandres à Dunkerque, qui soutiendra les armements privés de ce port ainsi que d'autres ports flamands comme Ostende²⁹. Une différence existante entre ces deux forces maritimes, est que la course privée recherche le profit et réalise de nombreuses prises et rançons, il n'en est pas de même de l'Armada qui effectue peu de prises, mais de plus gros tonnage et mieux armés, et qui détruit quantités de navires ennemis³⁰. Ces deux forces frappent durement les pêcheries et le commerce néerlandais³¹, mais aussi français et anglais. Le rapport de l'amiral Jacques Colaert du 30 mars 1637 offre une vision stratégique globale du conflit à mener sur mer³², influencée par l'idéologie économique dominante: le mercantilisme³³.

- 28 Christiaan van Bochove, «The Golden Moutain: An Economic analysis of Holland's early moderne herring fisheries», in Louis Sicking et Darlene Abreu Ferreira (dir), *Beyond the Catch. Fisheries of the North Atlantic, the North Sea and the Baltic, 900-1850*, Brill Academic, 2009, pp. 209-243, Id., «De Hollandse haringvisserij tijdens de vroegmoderne tijd», *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 2004, n° 1, pp. 3-27.
- 29 R. A Stradling, *The Armada of Flanders. Spanish Maritime Policy and European War 1568-1668*, Cambridge U. P., 1992; Roland Baetens, «Organisation et résultats de la course flamande au XVII^e siècle», *Revue dunkerquoise d'histoire et d'archéologie*, 1983, pp. 5-17; Patrick Villiers, *Les corsaires du Littoral. Dunkerque, Calais, Boulogne de Philippe II à Louis XIV (1568-1713)*, Presses Universitaires du Septentrion, 2000.
- 30 Patrick Villiers, *Les corsaires du Littoral*, cit., pp. 64-66 et 70.
- 31 Adri P. Van Vliet, *Vissers en kapers. De Zeevisserij in het Maasmongebied en de Duinkerker kapers (ca 1580-1648)*, Stichting Hollandse Historische Reeks, 1994, Id., *Vissers in oorlogstijd. De Zeeuwse visserij in de jaren 1568-1648*, Koninklijke Zeeuwisch Genootschap der Wetenschappen, 2003. Id., «Ruiner les pêcheries. Een aanval van de Duinkerker kapers op de Nederlandse visservloot in 1600», *Tijdschrift voor Zeegeschiedenis*, 1993, pp. 3-11. Liesbeth Sparks, «Die schaede is so groot ende excessyff». *De maatregelen tegen geweld en geweldsdreiging op de Europese zeehandelsroute van de Republiek 1600-1630*, master, Oscar Gelderblom (dir.), université d'Utrecht, 2008.
- 32 Sur ce rapport et son importance dans la théorisation d'une stratégie corsaire globale: P. Villiers, *Les corsaires du Littoral*, cit., pp. 75-82. Colaert préconise en sus d'attaquer les pêcheries et le cabotage, de s'en prendre aux navires de la VOC signe de l'importance grandissante des trafics coloniaux.
- 33 Pierre Deyon, *Le Mercantilisme*, Flammarion, 1969. Alain Clément, «Les Mercantilistes et la question coloniale aux XVI^e et XVII^e siècles», *Outre-mers*, tome 92, n° 348-349,

Ce principe économique trouve pleinement son illustration dans la première guerre anglo-néerlandaise de 1652-1654, qui marque le début d'une nouvelle ère où aux rivalités politiques et religieuses, s'ajoutent de plus en plus celles commerciales³⁴. Les études réalisées sur le déroulement de la guerre de course donnent des résultats un peu moins fragmentaires qu'auparavant sur l'efficacité de la guerre de course³⁵. Entre 1652-1654, les Anglais s'emparent de 1000 à 1500 navires hollandais d'un tonnage de 140-150 000 tonneaux renforçant ainsi leur flotte commerciale mais déstabilisant le secteur de la construction navale. Ces captures compenseront les pertes subies face à la course espagnole des années 1654-1660. Lors de la seconde guerre anglo néerlandaise, les Anglais vont capturer environs 450 navires néerlandais dont 200 avant le début du conflit. Cela représente 17 à 19 % du stock de la flotte commerciale néerlandaise, ce qui peut sembler beaucoup mais en 1666 la flotte commerciale et de pêche néerlandaise avait déjà retrouvé son niveau³⁶.

Reste que ce qui importe le plus, ce sont les expériences acquises. Dans le cas de la France, l'une des mesures rarement soulignée a été la reprise en 1674 d'une pratique faite dès 1604 de prêt de navires au privé afin d'armer en course³⁷, d'abord quelques barques longues puis à compter de 1677 des

2005. La loi de 1905 et les colonies. pp. 167-202.

34 Gijs Rommelse, *The Second Anglo-Dutch Wars (1665-1667). Reason d'état, Mercantilism and Maritime Strife*, Uitgeverij Verloren, 2006, Id., «Prizes and Profits: Dutch maritime trade during the Second Anglo-Dutch War», *International Journal of Maritime History*, tome 19, n°2, 2007, pp. 139-159; Charles-Edouard Levillain, *Vaincre Louis XIV. Angleterre-Hollande-France. Histoire d'une relation triangulaire 1665-1688*, Champ Vallon, 2010, pp. 61-74.

35 Sur les Pays-Bas, J. R. Bruijn, «Dutch Privateering during the second and Third Anglo-Dutch Wars», *Acta Historiae Nederlandicae* n°9, 1977, pp. 79-93 mais il s'arrête en 1674. Des informations complémentaires dans Roberto Barazzutti, «Pour une histoire économique et sociale de la course zélandaise de 1672 au début de la décennie 1720», *Revue d'histoire maritime*, n°17, 2013, pp. 55-78. Sur la France, il n'existe que des bilans locaux de la course sur les deux guerres de 1665-1668 et 1672-1674 comme pour Dunkerque et les Pays-Basque. Caroline Lugat, *Les Corsaires du Pays Basque*, Elkar, 2011 et Roberto Barazzutti, «Guerre de course et corsaires français dans le second tiers du XVIIe siècle», *Revue d'histoire maritime*, n°13, 2011, p. 251-284. Ce travail reste à faire pour l'Angleterre.

36 Gijs Rommelse, «Prizes and profits: Dutch maritime trade during the Second Anglo-Dutch war», *Int. Journal of Maritime History*, XIX, n°2, 2007, pp.139-159.

37 L'ordonnance est du 5 octobre 1674.

frégates³⁸. Ces armements vont connaître leurs heures de gloire entre 1688 et 1713.

1688-1713 la guerre de course atteint son zénith.

L'Âge d'or de la guerre de course et de la stratégie corsaire se situe au cours de la période allant de 1688 à 1713: près de 20000 navires toutes nationalités confondues seront pris ou rançonnés³⁹. «Il faut se résoudre à faire la course» écrivait Vauban⁴⁰. Son mémoire est une apologie de la course, mais il ne faut pas voir en Vauban comme un théoricien de la guerre de course⁴¹. L'analyse de la guerre de course française a souffert de ce mythe ainsi que celle véhiculée par Mahan, puis par Corbett et d'autres défenseurs de la puissance navale, de l'abandon d'une guerre d'escadre pour une guerre de course à outrance⁴². Patrick Villiers a démontré l'ineptie de

38 Patrick Villiers, *Les corsaires du Littoral*, cit., pp. 214-224.

39 Plus de 320 navires par les Ostendais, de 2903 par les Néerlandais dont 82 par la marine, de 3511 par les Anglais dont 2043 par la Navy et de 12680 par les Français sans la marine. En 1693, Tourville s'empare d'une centaine de navires du convoi de Smyrne. Ces chiffres n'intègrent pas les navires détruits. En 1703, Saint-Pol, La Luzerne et Roquefeuil détruisent plus de 300 navires de pêches avec leurs convoyeurs. Joke Korteweg, *Kaperbloed en koopmansgeest. 'Legale zeeroof' door de eeuwen heen*, Uitgeverij Balans, 2006, pp. 199-216; Reinoud Magosse, *Al die willen te kap'ren varen: de Oostendse kaapvaart tijdens de Spaanse Successieoorlog (1702- 1713)*, Oostendse Historische Publicaties, 1999. Thomas Beauprez, *De Oostendse kaapvaart tijdens de Negenjarige Oorlog (1688-1697) Een overzicht van de werking, het scheepsbestand, de betrokken personen en de opbrengsten*, Master en histoire, Université de Gent, sous la direction de Michael Limberger, 2008; P. Villiers, *op.cit.*; Johan Francke, *Utiliteyt voor de Gemeene Saake. De Zeeuwse commissievaart en haar achterbaan tijdens de Negenjarige Oorlog (1689-1697)*, Koninklijk Zeeuwisch Genootschap der Wetenschappen, 2001. Johanna Theresia Verhees Van-Meer, *De Zeeuwse Kaapvaart tijdens de Spaanse Successieoorlog*, Koninklijk Zeeuwisch Genootschap der Wetenschappen, 1986; David Starkey, *British privateering Enterprise in the Eighteenth Century*, University of Exeter Press, 1990.

40 L'intégralité des mémoires sur la course, dont celui de 1695, de Vauban se trouve dans l'édition intégrale des *Oisivetés de Monsieur de Vauban*, dirigée par Michèle Virol, Champ Vallon, 2007.

41 Voir la présentation et l'analyse faite par Patrick Villiers des mémoires dans l'ouvrage sous la direction de Michèle Virol.

42 Douglas C. Peifer, «Maritime commerce warfare. The coercive response of the weak ?»; *Naval War College Review*, Spring 2013, volume 66, n° 2, pp. 83-109.

ces mythes⁴³, que l'on retrouve dans de nombreux travaux anglo-saxons⁴⁴.

En dehors des chiffres évoqués, plusieurs indices laissent à penser que la guerre de course française ainsi que la stratégie corsaire a été d'une certaine efficacité et a eu un impact dans la guerre économique menée⁴⁵: stagnation de la flotte commerciale anglaise⁴⁶, hausse des coûts du transport notamment des assurances, nécessité accrue de protection d'où la prise du *Cruisers and Convoy Act* de 1708. Cette loi prévoit des mesures afin de favoriser la course anglaise comme de faciliter les jugements et la vente des marchandises, la disparition de la commission prise sur les ventes du 10e, où le versement de prime pour la capture ou la destruction d'un navire ennemi⁴⁷.

Le succès de la course française provenait d'un soutien non pas sans faille de la part de Colbert et de ses successeurs⁴⁸, dès lors qu'elle est structurée et réglementée. Ce sera l'ordonnance de 1681 ainsi que des règlements, arrêts et autres instructions portant sur les délais et modalités du

43 Patrick Villiers, «La stratégie corsaire dans la stratégie navale pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg», *Tourville et les marines de son temps*, textes réunis par Antoine Refuvielle, Archives départementales de la Manche, 2003, pp. 201-217.

44 Mise au point par Olivier Chaline, «La marine de guerre de Louis XIV fut-elle adaptée à ses objectifs?», *Revue Historique des Armées*, n° 263, 2011, pp. 40-52.

45 André Lespagnol indique que pour Saint-Malo, la reconversion à la course est rendue nécessaire par l'impossibilité de maintenir un trafic commercial (même en acceptant un certain taux de perte). L'entrée en guerre affecte beaucoup le grand commerce malouin : en 1708 il est < 50% par rapport à 1700 mais le cabotage lui augmente de près de 40 % sur la même période. La pêche à la morue est risquée: 113 départs en 1688, 39 en 1696. De nombreux pêcheurs tomberont dans les mailles des ennemis.

46 Ralph Davis, *The Rise of the English Shipping Industry*, NMM, 1962.

47 C'est le *Prize Money*. Existant depuis Cromwell, le système est amélioré par le *Cruiser and Convoy Act* de 1708. Il existera jusqu'en 1918 où il est remplacé par le *Naval Prize Act* étendu à la RAF en 1945. En 1697, les Etats-Généraux instaurent une prime pour la capture de navire corsaire français en fonction de sa taille et de sa force. Cette mesure sera un stimulus pour la course zélandaise lors de la guerre de Succession d'Espagne. Cette mesure ne faisait que reprendre un texte de 1624. Voir à ce sujet, Adri P. Van Vliet, «Touwtrekken om een prijs. Het opbrengen van de Engelse Sint Thomas door de Nieuwe Geuzen (1634-1642)», *Alle streken van het kompas. Maritime Geschiedenis in Nederland* sous la direction de Maurits Ebben, Henk den Heijer et Joost Schokkenbroek, Zutphen, Walburg Pers, 2010, p. 21-35.

48 Dès 1677, Colbert est averti par l'intendant Hubert et par le capitaine de vaisseau Panetié de la divergence de conception entre les corsaires qui recherchent le profit et ce qu'on doit appeler la stratégie corsaire de destruction à tout prix du commerce ennemi.

jugement des prises, des avantages fiscaux et financiers, et surtout l'instauration d'une sorte de partenariat public-privé que les historiens ont appelé les armements mixtes, dans lesquels sous certaines conditions, des navires de guerre étaient mis à la disposition d'armateurs privés pour réaliser une opération en course ou autre⁴⁹. Ces armements mixtes sont souvent à l'origine des grandes opérations de course contre les pêcheries néerlandaises du Spitzberg (1674, 1677, 1693 et 1703), ou les grandes opérations de course coloniale: Carthagène (1697), Rio de Janeiro (1710 et 1711), les colonies néerlandaises (1712-1713).

Malgré ces opérations, les navires pris ainsi que les montants farami-neux de butin⁵⁰, il existait des brèches dans cette guerre économique preuve autant d'un certain réalisme économique de la part des gouvernants. Ainsi, l'existence de trêves pécheresses comme celle de 1677-1678, période au cours de laquelle la France et les Pays-Bas s'engageaient à ne pas courir sur les flottes de pêches adverses⁵¹. La poursuite des relations commerciales existaient au travers en dehors de la contrebande, du recours à des passeports ainsi qu'à l'usage des flottes commerciales des neutres, scandinaves ou hanséatiques parfois eux aus-si victime des corsaires⁵². Sans compter qu'un armement en course, n'était pas forcément l'objet final

49 Sur les armements mixtes, l'étude magistrale de Jean-Yves Nerzic, *La place des armements mixtes dans la mobilisation de l'arsenal de Brest sous les deux Pontchartrain (1688-1697 & 1702-1713)*, Editions H&D, 2010; avec aux pages 1135-1188 la liste des textes législatifs sur la course de 1650 à 1713. Sur les armements mixtes en Méditerranée, Philippe Hrodej, «Mutations des courses marseillaises et toulonnaises en 1709 et 1710 à travers l'exemple de Jacques Cassard», dans Gilbert Buti (dir.), *Corsaires et Forbans en Méditerranée (XIV^e-XXI^e siècle)*, Riveneuve Editions, 2009 pp. 125-152. Pour les armements mixtes à Dunkerque, voir l'ouvrage de Patrick Villiers.

50 Jean Delumeau évoquait un montant de 150 millions de livres tournois de butin pour la guerre de Succession d'Espagne.

51 Une trêve pas totalement respectée dans la réalité. Roberto Barazzutti, *Pour une histoire économique, cit.*.

52 Le recours au passeport et aux neutres complexifient la guerre de course. Sur la neutralité, Éric Schnackenburg, *Entre la guerre et la paix. Neutralité et relations internationales XVII^e-XVIII^e siècles*, PUR, 2013; Leos Müller «Nordic Neutrals and anglo-french wars 1689-1815», *The Northern Mediterranean. Economic Contacts and Cultural Exchange over the North Sea and Baltic, 1550-1750*, 24 August 2006, XIV International Economic History Congress, Helsinki. Id.; «Sweden's neutrality and the Eighteenth century Inter-state System», in Göran Ryden (dir.), *Sweden in the Eighteenth Century World Provincial cosmopolitans*, Routledge, 2016.

et que dans certains cas celui-ci servait de prétexte à la poursuite d'un commerce ou d'une activité de pêche⁵³. Quelques entraves à la guerre de course et à son efficacité économique apparaissent toutefois à compter de la guerre de la ligue d'Augsbourg : l'attractivité auprès de la main d'œuvre maritime conduit à une concurrence avec les autres secteurs notamment la marine de guerre d'où des mesures d'embargos sur les recrutements⁵⁴. Par ailleurs, dans le droit fil de l'idéologie mercantiliste, des restrictions ou interdictions existaient concernant la vente de produits étrangers où faisaient l'objet d'une sur taxation.

Certains ports ayant accumulés assez de capitaux et de compétence tendent à se désengager de la course pour se lancer dans des commerces plus lucratifs comme les mers du Sud pour les Malouins à compter de 1705 ou la traite négrière illégale pour les Zélandais⁵⁵, annonçant l'essor du commerce colonial du XVIII^e siècle.

1739-1830 : Déclin de la guerre de course privé

Un consensus existe parmi les historiens pour dire que le XVIII^e siècle a connu une croissance des échanges commerciaux européens et surtout coloniaux, avec notamment l'explosion de la traite négrière, renforçant les liens et interdépendances entre les colonies et les métro-poles. Paradoxalement, le bilan de la guerre de course paraît plus contrasté que lors du siècle de Louis XIV⁵⁶. En cause, le cadre dans lequel la guerre de course

53 En France, des armateurs demandaient une commission en «guerre et marchandise». Voir l'explication dans Michel Aumont, *Les Corsaires de Granville. Une culture du risque maritime (1688-1815)*, PUR, 2013, p. 113-126. Chez les Anglais, on parle de commissions en guerre et commerce (*letters of marque*) qui représentent 2/3 du total des commissions délivrées après 1695 et 87 % des navires armés lors du conflit contre l'Espagne de 1718-1720.

54 Johan Francke, *op. cit.*, chapitre 3.

55 André Lespagnol, *Messieurs de Saint-Malo. Une élite négociante au temps de Louis XIV*, PUR, 1997; Ruud Paesie, «In belang van Walcheren. De risicovolle scheepvaart als marietiem-economische speerpunt 1670-1720», *Leidschrift, Histo-risch Tijdschrift*, n° 3, 2011, pp. 25-41.

56 Après la guerre de Succession d'Espagne, la course néerlandaise restera négligeable. Joke Korteweg, *op.cit.*. On compte moins de 6000 navires pris par les Espagnols, les Français et les Anglais entre 1739-1748; près de 4200 navires pris par les Français et Anglais lors de la période 1756-1763 par contre lors de la guerre d'Indépendance Américaine on peut estimer à un peu plus de 5000 les navires pris par les Anglais et les Français, auquel il faut

avait connu son apogée avait changé.

Le contexte législatif encadrant la guerre de course a connu quelques modifications, tant dans un sens que dans un autre. En France, face à l'accroissement des coûts de l'armement et suites aux raffles de Boscawen, les taxes et frais sont diminués voir complètement supprimé comme le Dixième de l'Amiral en 1758. Par ailleurs, Maurepas instaure des gratifications pour la capture de navires fortement armés⁵⁷.

Du côté anglais, on note que le recours accru par les Français, à compter de 1756, aux neutres contribue à augmenter le nombre de capture de ceux-ci par les corsaires Anglais (*The Rules of the War* de 1756 déclarent ces navires de bonne prise, car il n'est pas considéré que le pavillon couvre la marchandise). Afin d'éviter qu'il y ait de nouveaux adversaires, le *Privateers Act* de 1759 visera à limiter ces effets néfastes. Quant aux *His Majesty's order in council* de 1778, 1779 et 1780; ils interdisent entre autres le recours à la rançon, assimilée à partir de ce moment comme un acte de piraterie⁵⁸.

L'autre élément de cette guerre au commerce concerne le rôle grandissant des flottes de guerre tant comme capteur que comme protecteur de ce commerce. Le XVIII^e siècle est considérée comme étant l'apogée de la course anglaise, cependant c'est la Royal Navy qui réalise la majorité des prises. Entre 1739 et 1783, elle réalise la capture de 3568 navires de commerce, corsaire ou de guerres contre 2469 pour les corsaires anglais. On ne constatera cela dans la marine de guerre française que lors de la guerre d'Indépendance américaine, où on estime à plus de 900 les navires pris sans compter les détruits tels ceux par Suffren dans les Indes.

Mais la principale mission a été de rompre le blocus et de protéger le commerce colonial. La mise en place du système de convois ou de protection des flottes n'est pas neuve. Au XVIII^e siècle, on la trouve présente dès

ajouter plus de 3100 navires par les Américains. Sur ce dernier point, la synthèse de Michael J Crawford, «The privateering debate in Revolutionary America», *The Northern Mariner/Le Marin du Nord*, XXI, n° 3, July 2011, pp. 219-234.

57 Michel Aumont, «La guerre de course française en Atlantique sous Louis XV et Louis XVI (1744-1783)», dans *Histoire des pirates et des corsaires. De l'Antiquité à nos jours*, CNRS Editions, 2016, pp. 285-298.

58 Le fait de rançonner ou de se faire rançonner avait été condamnée par ailleurs par les Etats-Généraux des Provinces-Unies les 2 juillet 1689 et 12 juin 1690, ainsi qu'en décembre 1690 sous peine de confiscation ou de lourdes amendes. Francke *op.cit.*.

le début chez les Néerlandais. Colbert s'en soucie dès le début de la guerre de Hollande face à la menace corsaire, pour connaître un rôle stratégique à compter de la guerre de Succession d'Espagne. Le système mis en place par la France sera très efficace lors des guerres de Succession d'Autriche et de la guerre d'Indépendance américaine, accusant de faibles pertes due aux navires de guerres anglais et non à des corsaires, maintenant les relations entre la métropole et les colonies américaines. Il en sera de même chez les Anglais lors de la guerre de Sept Ans ou des guerres de 1789 à 1815⁵⁹, mais pas lors de la guerre d'indépendance américaine. Cette guerre lointaine, sans aucun affrontement en Europe, conduisit à une fragilisation des lignes de communication et de logistique pour les Anglais, que menaçaient les Français et surtout les Américains. Pour le jeune État américain, la guerre de course joua un rôle militaire et économique qui fit débat à l'époque et encore maintenant⁶⁰.

En effet, la guerre de course connaît dans le dernier quart du XVIIIe siècle une «crise morale» : l'idéologie mercantiliste cède du terrain face au libéralisme, aux idées des Lumières. La course est de plus en plus contestée, car considérée comme injuste et contraire aux droits de la propriété. En France, le 30 mai 1792, Kersaint propose son abolition mais elle est rétablie par décret le 31 janvier 1793. Toutefois un embargo sur la course perdure jusqu'en 1795.

Les guerres de Révolution et de l'Empire voient la fin de la guerre de course française malgré une certaine hagiographie entourant des personnages comme Surcouf, Souville, Pluckett etc. Certes elle (sans compter celle de ses alliés ou des autres nations intégrés à l'Empire) réalise 10.871 navires pris en majorité anglais, mais ces prises n'entravent nullement le développement du commerce anglais et le maintien des relations commerciales. L'hégémonie de la Royal Navy permet comme en 1760-1761 de s'emparer des principaux sites de la course coloniale française limitant

59 Patrick Villiers, «Les convois coloniaux en Atlantique de Louis XIV à Louis XVI», dans Silvia Marzagalli (dir.), *Bordeaux et la Marine de guerre XVIIe-XXe siècles*, Presses universitaires de Bordeaux, 2002, pp. 99-119. Voir l'opinion anglaise, NAM Rodger, *The Command of the Ocean. A Naval History of Britain, 1649-1815*, Penguin Books, 2004, pp. 249-253, 288-290, 359, 558-560.

60 Excellente synthèse de Michael J Crawford, *art. cit.*

encore plus les ports qui pouvaient servir de base⁶¹. NAM Rodgers indique que les pertes des navires marchands s'élèvent de 2 à 6 %/an entre 1789 et 1815, en y incluant ceux lors de la guerre avec les Américains, ce qui est peu. Dans ce conflit anglo-américain, on constate une certaine condamnation de la guerre de course menée alors depuis plus de 2 siècles. Le système de la rançon et de la parole de ne pas reprendre la lutte, héritage médiévale, sont décriées par les deux parties. La rançon enrichissait le corsaire et permet à l'adversaire de poursuivre son commerce, ne l'affaiblissant pas. À compter de 1813, les Anglais ne vont plus accorder de la valeur à la parole donnée tandis que du côté américain, le gouvernement fédéral va rendre ce système moins désirable en quadruplant entre 1813 et 1815 la prime pour les prisonniers ennemis ramenés. Dans le même temps, le 3 mars 1813 le Congrès vote une un prime accordé à tout corsaire qui coule, détruit ou fait naufrager tout navire anglais armé, d'un montant de la moitié de la valeur de ce navire⁶².

De la fin du XVI^e et du début du XVII^e siècle, la mise en place d'une structure juridique et administrative, couplée à une perception des enjeux économiques et financiers de la guerre par les milieux gouvernants et marchands⁶³, conduisent à la mise en place d'un cadre dans lequel la guerre de course va éclore et se trouve intégrer dans une guerre militaire ET économique. L'apogée sera atteint lors de la période de 1688-1713. En même temps à compter de Philippe II d'Espagne, une politique de destruction du commerce ennemi par la flotte de guerre, seule ou en partenariat avec des forces privés, est décidé et tend à prendre le pas au cours du XVIII^e siècle, avec la Royal Navy et la marine de guerre française.

Les guerres de la Révolution et de l'Empire constituent un chant du cygne de la guerre de course, qui survivra principalement parmi d'anciennes colonies espagnoles⁶⁴. L'Espagne, dans sa lutte contre la France en

61 Michel Aumont, «La guerre de course française en Atlantique sous la République et le Premier Empire», dans *Histoire des pirates et des corsaires. De l'Antiquité à nos jours*, CNRS Editions, 2016, pp. 301-311.

62 Alexander Tabarrok, «The Rise, fall, and rise again of privateer», *The Independent Review*, vol XI, n° 4, 2007, pp. 565-577.

63 Voir *Testament Politique*, cardinal de Richelieu, présenté par Arnaud Teyssier, Editions Perrin 2011.

64 Nicolas Terrien, «Des patriotes sans patrie», *Histoire des corsaires insurgés de l'Amé-*

1823, délivrera encore des commissions de course alors que du côté français, la guerre au commerce sera effectuée par la marine de guerre qui réalise quelques prises.

Après un échec au congrès de Panama en 1826, les accords de 1856 marquent la fin de cette forme de guerre économique. Les raisons ne manquent pas: développement technologiques de la construction navale civile et militaire, condamnation morale et juridique (violation de la propriété privé), risque accru de non rentabilité, rupture de l'alliance entre les élites et les gouvernants⁶⁵ ... Cependant, la stratégie corsaire comme destruction du commerce ennemi sera toujours discuté dans les milieux parlementaires et militaires, qui ne sera utilisée, à tort, par la flotte allemande d'U-Boot lors des guerres mondiales, et d'autres forces sous-marines⁶⁶. La guerre de course n'est-elle qu'une stratégie du faible au fort comme le pensait Mahan ? A-t-elle été efficace économiquement⁶⁷? Les différents éléments



rique espagnole (1810-1825), Les Perséides, 2015.

65 Henning Hillman and Christina Gathmann, *Commerce and Crime: States, Property Rights, and the War on Trade 1700-1815*, Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Montreal Convention Center, Montreal, Quebec, Canada, Aug 11, 2006.

66 Jean Meyer, «La guerre de course de l'Ancien Régime au XXe siècle: Essai sur la guerre industrielle», *Histoire, Economie et Société*, n° 1, 1997, pp. 7-43.

67 On trouve fréquemment cette question dans la littérature d'économistes anglo-saxons, couplé à des questions sur l'efficacité de l'état vis à vis du privé. Peter T. Leeson et Alex Nowrasteh, «Was Privateering Plunder Efficient?», *Journal of Economic Behavior & Organization*, August 2011, Vol. 79 (3), pp. 303-317. Ainsi que les articles de Larry J Sechrest, «Privateering and National Defense: Naval Warfare for Private Profit», in Hans Herlmann Hoppe (Ed.), *The Myth of National Defense: Essays on the Theory and History of Security Productions*., Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2003; Id.; «Private Provision and Public Good: Thoretical Issues and Somes Examples from Maritime History», *ICFAI Journal Of Public Finance*, August, 2004, Vol II, n°3, pp. 45-73.

apportés montrent que certes elle n'a pas conduit à elle seule à la paix, mais que par les désagréments économiques induits (et tout n'a pas pu être dit), elle y a contribué⁶⁸.

Bermuda Gazette,
And WEEKLY ADVERTISER

No. 659. SATURDAY, NOVEMBER 12, 1796.



BERMUDA, *alias* }
SOMERS' ISLANDS. }

By his Honor HENRY TUCKER,
Esquire, Prefident and Commander
in Chief of these Islands.

A PROCLAMATION.

WHEREAS His Majesty has been pleased, in consequence of the most indubitable Proofs of the Hostile Intentions of the Court of Spain against His Majesty's Dominions; to order his Naval Forces in every Quarter of the World not to neglect any favourable Opportunity that may offer, of attacking the Fleets of Spain, either singly or united with those of France or Holland, or of striking any other Blow at the Possessions of that Crown; And, whereas His Majesty has been pleased further to order, that such his Commands should be made as public as possible within this Colony, to the End that his Majesty's faithful Subjects may be thereby enabled not only to prevent, on the one Hand, any Mischief which otherwise they might suffer from the Spaniards, but on the other, Hand to do their utmost in their several Stations to attack and annoy them, by making capture of their Ships, and by destroying their Commerce. In obedience, therefore, to such his Majesty's Royal Will and Pleasure, I do, by and with the Advice and Consent of his Majesty's Council, hereby publish and make known the same; and moreover, I do hereby earnestly exhort all his Majesty's loyal Subjects within this Government to manifest their Zeal for his Majesty's Service, by using their utmost Efforts for the Purpose above-mentioned.

Given under my Hand and the Great Seal of these Islands this 8th day of Nov. in the Year of our Lord 1796, and in the 37th Year of his Majesty's reign.

HENRY TUCKER.
By his Honor's Command,
SAM. ADAMS, Dep. Secretary.
GOD save the KING!

SPANISH WAR.
BOUND on a Cruise of Three Months, and will positively sail on Wednesday the 16th Instant, that new and remarkable full-rigging Schooner, FORTUNE OF WAR, HENRY ADAMS, Commander, Mounting to Carriage Guns, with small Arms, Pikes, Swivels, Blunderbusses, &c. &c. &c.

Those who wish to try their Fortunes against the Enemies of their King and Country, are invited to enter on Board the said Schooner, where a generous Advance and every Encouragement will be given by the Subscribers, at their Store, in St. George's.

GOODRICH and PATRICK.
St. George's, Nov. 12, 1796.

SPANISH WAR.
BOUND on a Cruise, and to sail the twentieth instant that new and remarkable full-rigging Brigantine PRINCESS ROYAL, Under the command of that able and experienced Seaman DANIEL MORGAN, Mounting 16 carriage guns, with small Arms, Pikes, &c. &c.

Those who wish to try their Fortune against the Enemies of their King and Country, are invited to enter on Board the said Brigantine, where a generous Advance will be given; also an Incouragement of Eight Dollars to every able bodied Slave, exclusive of the Advance given to their Owners, and in proportion to inferior, by Jeremiah W. Burrows, or Daniel Morgan, at Somerset; and the Subscribers, in Saint George's.

GOODRICH and PATRICK.
St. George's, Nov. 12, 1796.

FOR TURK'S ISLANDS,
The American Brig HECTOR, JOHN LAWSON, Master, WILL sail in the course of fifteen days. For Freight or passage, apply to John D. Jennings, the percargo of said Brig; or to the Master, on board, lying at Port Royal.

Spanish, French, and Dutch Commodities for sale at the Printing-Office, at 6s. 8d. each.

To be Sold at Public Vendue,
On Wednesday next, the 16th Instant, At two o'clock in the afternoon, At Mr. Spensford Balconet's Store, At the Place,

The following ARTICLES, viz. CALICOES, fashionable ribbons, checks, brown lines, dresens, black hollow, black lacing, damask, plain laws, willibour, ladies stays, black fatts, men's hats, in all-ravens ducks, cambric, gloves, broad cloth, perfumery, plated candlesticks, ship compasses, locke locks assorted, carpenters broad axes, lepping axes, marlines, window glass, books and thimbles, and locks, scorpers, nails assorted, mustard, whip saws, a small library of well chosen books, &c. &c.

The sale to continue from day to day until all is sold.

JOHN SMITH,
Public Vendue Master.
St. George's, Nov. 12, 1796.

To be Sold at Public Vendue,
On Wednesday next, the 16th of Nov. At two o'clock in the afternoon, At the Subscribers Office, in Hamilton, A QUANTITY of IRISH LINENS, and a few Pieces of RICE.

DICKINSON and HINSON,
Vendue Masters.
Hamilton, November 12, 1796.

ENTERED on board the Schooner *Destiny*, L. William Moore, Master, in St. George's, a French Boy, who calls himself JEAN, and says he was taken in a French Privateer and is free, and carried into the country; he is about five feet high, yellow complexion, and speaks a little English.

He will be given up to any person who can claim him, on application to the master, on Board. Nov. 12, 1796.

FOR SALE, a Bermuda-bred PONY, about five Years old, with a Saddle and Bridle complete. Enquire of the Printer.

ALL Persons having Demands against the Estate of Mr. THO. CHAPMAN, of Paget's Parish, deceased, are requested to send in their Accounts on or before the 1st of December; and those indebted to the said Estate, are desired to make payment by that time to

SARAH CHAPMAN, administratrix.
Nov. 4, 1796.

FOR SALE for ready CASH, A TRACT of LAND, containing two v and a half acres, lying in Ham's Bay parish, adjoining the Lands of Richard Street, Mrs. Alice Perkins, and the late Mr. Joseph Jennings deceased, and is the land, formerly the property of Anthony Collins Perkins, deceased of Virginia.

A particular description of the land is thought unnecessary, as it is presumed, that the purchaser will wish to view it; the price will be made known on application to the subscriber in St. George's.

JOHN GILBERT PARSONS.

68 NAM Rodger, *The Command of the Ocean*, cit. p. 159, la guerre de course française a contribué à l'usure financière de l'Angleterre la conduisant à la table des négociations en 1697, toutefois ce pays ainsi que la France sont tous les deux en banqueroute, et les mauvaises récoltes ainsi que les faiblesses fiscales des deux États ont eu plus d'impact que ces actions de course.

La Guerra delle bandiere

I corsari barbareschi nella guerra commerciale delle grandi potenze contro la concorrenza.

di Antonino Teramo

«It is not probable that the American states will have a very free trade in the Mediterranean; it will not be the interest of any of the great maritime powers to protect them there from the Barbary states. If they know their interest, they will not encourage the Americans to be carriers. That the Barbary states are advantageous to the maritime powers is certain. – If they were suppressed, the little states of Italy, &c., would have much more of the carrying trade¹.»

«[...] la guerra e la pace con le reggenze Barbaresche ha ferito i sensi ai Gabinetti Europei: alcuni comprano la pace senza alcune difficoltà, mettendo a calcolo i vantaggi del commercio, e facendo tacere ogni altra considerazione; altri fremono all'idea di una umiliazione, e pagano a più caro prezzo la guerra»².

I corsari barbareschi: flagello o benedizione?

Le due citazioni che abbiamo riportato, la prima (1783) di Lord Sheffield [John Baker Holroyd, 1735-1821, amico ed esecutore letterario di Gibbon e presidente del Board of Agriculture], l'altra (1786) di un Anonimo poi identificato con certezza nel senese Bartolomeo Forteguerra (1751-

1 Lord Sheffield, *Observations on the commerce of the American state*, 6th Ed., London, J. Debrett, 1784, p. 252. All'opera collaborò il commerciante Silas Deane (1737-1789), primo diplomatico americano in Francia, scettico però sulla possibilità di restare indipendenti e morto a Gand in circostanze misteriose. Cfr. Walter E. Minchinton, «Silas Deane and Lord Sheffield's 'Observations on American Commerce'», *Revista da Universidade de Coimbra*, 28, 1980, pp. 83-98. Milton C. Van Vlak, *Silas Deane, Revolutionary War Diplomat and Politician*, Jefferson, NC, McFarland, 2013.

2 *Memoria riguardante il sistema di pace e di guerra che le potenze europee praticano con le reggenze di barberia*. Edizione seconda corretta ed accresciuta, Tipografo Giovanni Vito, Venezia 1787, p.1. Pubblicato anonimo a Messina nel 1786, ebbe diverse edizioni in varie città sino al 1830.

1809), ammiraglio, poi ministro della Guerra e della Marina del Regno di Napoli³, ben sintetizzano i diversi punti di vista, britannico e italiano, sulle relazioni tra gli stati europei e le reggenze barbaresche. A differenza di Sheffield, che sottolinea con cinismo l'interesse delle due maggiori potenze a tutelare i rais perché impedivano ai piccoli stati di fare concorrenza. Forteguerra cercava soluzioni a portata delle piccole e medie potenze, contro quell'«animale famelico con fauci aperte, che abbocca qualunque cosa gli si getta, e resta quieto a rodere fino a nuova fame»⁴. Forteguerra tracciava un quadro delle relazioni internazionali e dei conflitti, evidenziando i diversi atteggiamenti dei vari stati, a seconda della loro distanza dalle coste nordafricane e della inefficacia delle più comuni contromisure al fenomeno della guerra di corsa. E proponeva una soluzione audace e innovativa: coinvolgere a pieno nel sistema mercantile europeo le reggenze barbaresche in modo tale che avessero avuto maggiore convenienza nel praticare un proficuo commercio che nel praticare la guerra di corsa.

Nel 1786 la guerra corsara sembrava rinvigorirsi dopo che era apparsa declinare nei decenni precedenti: la flotta di Venezia aveva conseguito alcuni successi contro le reggenze barbaresche, specialmente in azioni punitive, come quella dell'agosto 1776, quando una squadra veneta comandata da Giacomo Nani si avvicinò a Tripoli e riuscì ad ottenere la restituzione delle mercanzie e delle navi predate ad alcune navi veneziane, e ottenere dal pascià il risarcimento dei danni e la punizione dei comandanti delle navi corsare, responsabili delle violazioni del recente trattato di pace che era stato stipulato nel 1764.⁵ Due decenni dopo, nel 1784, in seguito a un incidente con alcuni abitanti di Sfax il *bey* Hamuda dichiarò guerra a Venezia. Una flotta veneziana quindi intervenne nei pressi di Tunisi e

3 Daniel Panzac, *La République de Venise et les Régences barbaresques au XVIII^e siècle. Un exemple de relation Nord-Sud en Méditerranée occidentale. Présentée et annotée par Salvatore Speziale, avant-propos de Michele Brondino*, Éditions Publisud, Paris 2015, pp.35-37; Calogero Piazza, «Bartolomeo Forteguerra e la Memoria sui Barbareschi del 1786», *Studi Senesi* (100, 1988) III serie, 37 – suppl. II, pp. 653-674. Cfr. Anche Salvatore Bono, *Lumi e Corsari. Europa e Maghreb nel Settecento*, Morlacchi Editore, Perugia 2005, pp.9-10.

4 Ivi p.2

5 Salvatore Bono, «Malta e Venezia fra corsari e schiavi (secc. XVI-XVIII)», *Mediterranea - ricerche storiche*, 3 (2006), pp. 213-222, p. 219. Sui rapporti tra Venezia e le Reggenze barbaresche e la ricostruzione di tutte le vicende economiche, sociali e politiche Cfr. Panzac, *La République de Venise*, cit.

bombardò Susa; nella seconda metà dell'anno successivo vi fu una nuova azione militare con bombardamenti di Susa, Sfax e la Goletta ottenendo che Tunisi avviasse delle trattative di pace, rifiutate fino a quel momento. Tuttavia le trattative si arenarono nuovamente a causa dell'intransigenza del *bey*, vi furono nuovi bombardamenti a Susa, Sfax, Biserta tra la primavera e l'autunno 1786. La pace venne stipulata soltanto nel 1792 dopo lunghe trattative.⁶

Il breve trattato di Forteguerra, «*écrit d'une plume sèche, précise, et sans animosité particulière*»⁷ affronta un problema, quello della guerra di corsa praticato dai barbareschi, che intaccava gli interessi commerciali di tutte le potenze europee. L'intento probabilmente era anche quello di inserirsi in un panorama teorico e in un dibattito già aperto⁸, riguardo le strategie utili ad avvantaggiare il proprio Paese nello scacchiere Mediterraneo, prevenendo e proponendo di utilizzare in qualche modo le provincie barbaresche a tale scopo.

In effetti, fin dalla fine del XVI secolo, era venuta ad incrementarsi la pirateria, già frequentissima e florida in ogni epoca nel Mediterraneo. Il fenomeno consisteva nell'aggressione armata alle navi da carico da parte di bande di rapinatori, imbarcati principalmente su unità navali agili e veloci, con lo scopo di trarne un personale vantaggio. Contemporaneamente si affermava anche la guerra di corsa, del tutto simile nella tattica alla pirateria, ma diversa nella strategia: si concretizzava infatti nella lotta al traffico nemico, condotta dai corsari, che erano provvisti di apposite autorizzazioni da parte di stati sovrani, le «lettere patenti» o «lettere di marca». Sebbene potessero anche commettere atti di pirateria, ed il confine tra le due pratiche fosse molto sfumato, i corsari agivano quindi non soltanto a vantaggio proprio, ma anche a vantaggio dello Stato che li autorizzava,

6 Ibid. Riguardo le operazioni militari condotte in quegli anni da Venezia in Nord-Africa Cfr. V. Ilari, Ciro Paoletti e Piero Crociani, *Bella Italia militar. Eserciti e marine nell'Italia pre-napoleonica (1748-1792)*, USSME, Roma 2000, pp.210-216.

7 Panzac, *La République de Venise, cit.*, p.35.

8 Cfr. Roberto Tufano, «Il Mediterraneo nell'immaginario italiano tra realtà d'Antico Regime e mito contemporaneo», in *Annali della facoltà di Scienze della formazione Università degli studi di Catania*, 10 (2011), pp. 77-89, nel saggio si possono trovare diversi spunti per inquadrare la problematica, in particolare Cfr. pp. 84-86 in cui si affronta la questione del dibattito settecentesco su pirateria e navigazione.

nelle cui casse finiva gran parte del bottino. Inoltre venivano equiparati nei diritti ai normali combattenti e di conseguenza non rischiavano le pene che spettavano ai comuni criminali che si macchiavano di pirateria⁹. La guerra di corsa nel Mediterraneo venne praticata non soltanto dai nordafricani, ma anche dagli europei: basti ricordare a titolo di esempio i corsari della regina Elisabetta I d'Inghilterra, Francis Drake e John Hawkins, o l'attività dei Cavalieri di Santo Stefano o di coloro che agivano sotto la bandiera dell'Ordine dei Cavalieri di Malta¹⁰. Tuttavia nell'immaginario collettivo europeo, fino alla nostra epoca, la pratica guerra di corsa, e della pirateria, nel Mediterraneo è rimasta indissolubilmente legata ai musulmani. Allo stesso modo si è diffusa l'idea che l'attività corsara avesse rappresentato l'attività economica prevalente delle reggenze barbaresche del Nord Africa. La storiografia ha però ridimensionato l'importanza dell'attività corsara nell'economia degli stati Barbareschi tanto che già da diversi decenni è assodato che tali stati ebbero «*Profits aléatoires et en moyenne, médiocres*»¹¹, le flotte corsare infatti avevano altissimi costi di mantenimento e il bottino non era sempre certo. Sebbene sia errato ridurre la storia del Maghreb alla sola attività dei corsari, tuttavia bisogna notare come la complessità delle relazioni sviluppatesi a conseguenza della guerra di corsa nel Mediterraneo ha portato a intessere rapporti di diversa natura, pacifici o ostili, culturali o economici, tra le diverse sponde ed ha condizionato anche gli scambi commerciali ed ha segnato il perdurare del fenomeno della schiavitù¹². Un Mediterraneo complesso, in grado di far incontrare ed in un certo senso mescolare, uomini e mentalità, tra Impero Ottomano e stati cristiani, tra islam e cristianesimo¹³.

9 Cfr. Alberto Santoni, *Da Lepanto ad Hampton Roads. Storia e politica navale dell'età moderna (secoli XVI-XIX)*, Mursia, Milano 1990, p.14.

10 Sul complesso e variegato quadro della guerra di corsa praticata da corsari di stati europei si veda in questo stesso volume Roberto Barazzutti, *La guerre de course Guerre au commerce et commerce de guerre*.

11 Lucette Valensi, *Le Maghreb avant la prise d'Alger*, Flammarion, Parigi 1969, p.68.

12 Sulla visione europea del Maghreb e considerazioni generali della storiografia sulla pirateria e sulla guerra di corsa Cfr. Salvatore Bono, *Il Mediterraneo da Lepanto a Barcellona*, Morlacchi, Perugia 1999, pp. 63-84, 103-120.

13 Cfr. Carmelina Gugliuzzo, *Mescolanze di mare. Musulmani e cristiani nel Mediterraneo moderno (XVI-XVII secolo)*, in S. Di Nepi (cur.), *Storie intrecciate Cristiani, ebrei e musulmani tra scritture, oggetti e narrazioni (Mediterraneo, secc. XVI-XIX)*, Edizioni Storia

I trattati, uno sguardo d'insieme (1605-1795)

Daniel Panzac ha ricostruito l'intreccio e lo sviluppo degli accordi siglati tra le potenze europee e le reggenze barbaresche tra il 1605 e il 1830¹⁴, proponendo una periodizzazione dell'attività diplomatica. Un primo periodo tra il 1600 e il 1650, quello dei primi accordi, è segnato dall'affacciarsi nel Mediterraneo delle flotte mercantili di Inghilterra e Olanda. In verità fu la Francia ad essere protagonista dei primi attriti, sebbene potesse vantare una tradizione di rapporti d'amicizia. Nel 1604 gli algerini attaccarono e saccheggiarono *Bastion de France*, la protesta di Enrico IV presso la Sublime Porta non ebbe nei fatti delle conseguenze e quindi il sovrano francese si risolse ad una soluzione di forza affidata a navi assoldate per attaccare la Goletta. Anche un trattato con Tunisi stipulato nel 1605 non aveva portato risultati concreti, furono intraprese nuove azioni militari e furono nuovamente presentate istanze presso la Sublime Porta, considerando che Algeri era provincia ottomana. La situazione si risolse soltanto nel 1628, con un trattato firmato tra Francia e Algeri. L'approccio francese, di agire in via diplomatica a Istanbul fu praticato anche dagli Inglesi che nel 1622 negoziarono il proprio trattato di pace con Algeri. Anche l'Olanda, che in quel frangente rappresentava la maggiore potenza mercantile europea, tentò un approccio diplomatico a Istanbul coinvolgendo in un'unica trattativa anche il governatore di Algeri. In questo caso, come negli altri, si alternarono azioni di forza a tentativi di accordi, fino al 1622 quando fu firmato un trattato che non venne rispettato da parte algerina, si venne quindi ad una nuova azione di forza con una flotta olandese comandata dall'ammiraglio Lambert, che concluse un nuovo accordo nel 1626. Un analogo trattato fu firmato con Tunisi lo stesso anno. Il trattato tra Olanda e Algeri del 1626 rappresentava un modello per i trattati successivi, sia per le modalità (in seguito non furono più i diplomatici a trattare la pace, ma direttamente gli ammiragli delle flotte che sarebbero stati inviati

e Letteratura, Roma 2015, pp.91-109.

14 Daniel Panzac, *Barbary Corsairs. The End of a Legend 1800-1820*, Brill, Leiden-Boston 2005, pp.25-41, In appendice riporta uno schema riassuntivo dei trattati di pace dal 1605 al 1830, pp. 335-337. Esiste anche un altro studio esclusivamente di tipo giuridico sui trattati di pace e di commercio, Jörg Manfred Mössner, *Die Völkerrechtspersönlichkeit und die Völkerrechtspraxis der Barbareskenstaaten (Algier, Tripolis, Tunis 1518-1830)*, De Gruyter, Berlin 1968, la lista dei trattati dello studioso tedesco dev'essere però integrata.

a contrastare l'attività corsara) sia nei contenuti: erano previste infatti delle condizioni alla guerra di corsa, sebbene l'equipaggio ed i beni appartenenti ai nemici di Algeri potessero comunque essere predati anche se su imbarcazioni olandesi; inoltre gli schiavi avrebbero dovuto essere riconsegnati da entrambe le parti. Gli scambi commerciali tra Olanda e Algeri, inoltre, erano liberi. I nordafricani preferirono spesso importare dall'Olanda, invece di aringhe e formaggi, merce che poteva avere valenza strategica, come tela per le vele, legname per le imbarcazioni, polvere da sparo e artiglierie. Se si eccettua un trattato firmato tra Francia e Algeri nel 1640, che prevedeva il pagamento un tributo francese in cambio del possesso di *Bastion de France*, non vi furono altri accordi fino al 1658. Questo è il periodo in cui l'Europa è dilaniata dalla guerra dei trent'anni dal 1618 al 1648, con conflitti che coinvolsero Francia e Spagna fino al 1659. In quegli anni gli stati europei sembravano disinteressarsi dei rapporti col Nord-Africa, e la conseguenza è stata un incremento dell'azione dei corsari barbareschi, che non trovarono opposizione adeguata.

Un secondo periodo di relazioni diplomatiche può essere datato dal 1658 al 1725. Dal 1658 al 1668 i trattati stipulati precedentemente furono riconfermati o attuati, gli europei utilizzarono le stesse procedure, con l'invio di squadre navali con ammiragli che avevano l'incarico di attaccare il nemico e condurre le trattative. Nel 1658 l'Inghilterra fu la prima potenza europea a stabilire relazioni con Tripoli¹⁵. I nuovi trattati stipulati nuovamente dagli stati europei ricalcarono quelli precedenti. Per la prima volta, nel trattato con Algeri del 1662 fu inclusa una clausola importante: le navi inglesi avrebbero avuto un salvacondotto, che avrebbe dovuto in linea di principio proteggerle durante il controllo da parte dei corsari. Dagli anni Sessanta del Seicento, Olanda, Inghilterra e Francia si dotarono di flotte militari, molto più potenti rispetto a quelle dei decenni precedenti, con l'aumento del numero di navi, ma anche delle artiglierie, superando di molto le flotte corsare. Tuttavia l'Olanda, impegnata in conflitti con Inghilterra e Francia, preferì cercare la pace, in un trattato con Algeri, stipulato nel 1679. Al contrario Inghilterra e Francia decisero di abbandonare le vie

15 Circa i rapporti tra Inghilterra e Tripoli Cfr. Zsolt Palotás, «Diplomatic and military relations between England and the Regency of Tunis in the early modern age (1662-1751)», *Archives – Histoire*, 1 (2014), pp.25-31.

diplomatiche ed usare direttamente la forza, furono quindi messe in atto da entrambi gli stati, in quei decenni, delle azioni militari per ridimensionare le flotte corsare e costringere le Reggenze a pace. Nel trattato del 1689 la Francia accordava ad Algeri, in modo gratuito, quattro mortai, 9000 bombe e artiglierie, con la condizione che fossero usate per l'assedio di Orano, presidio in possesso della nemica Spagna. Vi furono in questo secondo periodo, qui riassunto in estrema sintesi, numerosi trattati tra queste tre potenze europee e le Reggenze barbaresche, nella maggior parte dei casi non facevano altro che confermare precedenti accordi. Vi sono stati anche altri elementi che in questo periodo limitarono l'azione corsara: la guerra tra Algeri e Tunisi, che vedrà l'occupazione di Tunisi del 1704 e la conquista della spagnola Orano nel 1708; infine una maggiore integrazione delle provincie barbaresche all'interno dell'economia dell'Impero Ottomano, che rese in molti casi molto più conveniente il commercio che la rischiosa attività di corsa.

Nel 1715, appena due anni dopo la conclusione della guerra di successione spagnola, la Repubblica olandese ricevette una dichiarazione di guerra da Algeri¹⁶. Il conflitto causò un declino nei commerci olandesi nel Mediterraneo e la guerra si trascinò per diversi anni. Solo nel 1726 gli olandesi furono in grado di venirne a capo e imposero una pace. Gli anni di guerra anni avevano permesso nel frattempo alla marina britannica di avere la supremazia negli scambi tra nord e sud Europa, una posizione che gli inglesi hanno tenuto fino allo scoppio delle guerre rivoluzionarie, alla fine del XVIII secolo, anche riuscendo a mantenere l'applicazione dei propri trattati di pace con le reggenze, quantomeno riuscendo ad avere meno rotture dei patti rispetto agli altri. La guerra olandese-algerina del 1715-1726 può essere allora considerata tra i conflitti chiave della prima età moderna. La guerra è stata una delle principali cause di un cambiamento strutturale di egemonia nella navigazione tra nord e sud d'Europa, egemonia passata dalla Repubblica olandese alla Gran Bretagna.

Un terzo periodo può essere individuato dal 1725 al 1795¹⁷. Arco di

16 Cfr. Magnus Ressel, «The Dutch-Algerian War and the Rise of British Shipping to Southern Europe (1715-1726)», *Cahiers de la Méditerranée*, 90 (2015), pp. 237-55.

17 La periodizzazione qui proposta, considerando il valore periodizzante assunto dal conflitto tra Olanda e Algeria, differisce leggermente da quella proposta da Panzac, che fa iniziare

tempo in cui anche altri Stati europei, che non avevano mai avuto proficui rapporti diplomatici con le Reggenze, vennero a degli accordi. Queste potenze di solito adottarono clausole molto simili a quelle dei trattati olandesi, versando tributi pur di avere una libera navigazione per le navi che issavano la propria bandiera. Tra le grandi potenze, l'Austria, dopo essersi affermata sugli Ottomani nel 1718 con la pace di Passarowitz, aveva iniziato a pianificare una politica commerciale nel Mediterraneo utilizzando come porto principale Trieste. In quest'ottica una neutralità, nei confronti dei corsari nordafricani, della futura flotta commerciale appariva necessaria, così nel biennio 1725-1726 furono raggiunti accordi con Tripoli, Tunisi e Algeri. Qualche anno dopo fu la Svezia a firmare analoghi trattati, così come la Toscana di Francesco di Lorena, marito di Maria Teresa d'Austria, che riuscì per circa un ventennio ad ottenere il rispetto delle proprie navi da parte dei corsari nordafricani¹⁸. Varcata la metà del Secolo, nel 1752, anche la Danimarca strinse i suoi accordi. Così in questo periodo la maggior parte degli stati europei poteva ritenersi in pace con le Reggenze, eccetto la Spagna, i regni di Napoli e di Sicilia, l'Ordine di Malta e la Repubblica di Venezia. La guerra dei sette anni tra Inghilterra e Francia (1753-1756), creò tuttavia una situazione confusa da cui i corsari barbareschi seppero comunque trarne profitto. Era ormai interesse di tutti gli stati europei raggiungere la pace con i barbareschi, per avvantaggiare i propri commerci. Venezia firmò dei trattati con le tre reggenze nel 1764-65. La stessa Spagna¹⁹ arrivò ad accordi con Tripoli nel 1785 e con Tunisi nel 1791 continuando le ostilità con Algeri, in questo conflitto fu una questione centrale quella del possesso di Orano.

L'estrema schematicità di questa analisi non deve far dimenticare la complessità dei fatti. Spesso tali accordi non vennero rispettati, o vennero violati da azioni di pirateria commesse dagli stessi corsari barbareschi,

questa fase dei rapporti diplomatici qualche anno prima nel 1720.

18 Riguardo la politica navale del Granducato di Toscana in quel frangente Cfr. V. Ilari, Paoletti, Crociani, *Bella Italia militar*, cit., pp.347-348.

19 A queste guerre parteciparono come alleati della Spagna anche il Regno di Napoli e l'Ordine di Malta, ma Ferdinando IV richiamò in patria la propria squadra navale, scontando al momento del trattato questo ripensamento perché la bandiera napoletana non fu inclusa tra quelle protette. Cfr. Ilari, Paoletti, Crociani, cit., pp.153-154.

che non potevano essere in pace contemporaneamente con tutti gli stati²⁰, avrebbero rischiato la cessazione dell'attività corsara che era l'unica forma di ricatto militare che possedevano per poter chiedere delle paci vantaggiose e molto remunerate. In alcuni casi furono messe in atto delle contromisure per aggirare o evitare di essere vittima dei corsari anche se non si apparteneva a uno stato che aveva stretto accordi. Dei privilegi dovuti agli accordi con le grandi potenze potevano anche beneficiarne altri. Un piccolo stato proteso sul mare, come la Repubblica di Genova, nel corso del Settecento, anche a causa del declino dei rapporti con la Sublime Porta, dovette temere per le proprie imbarcazioni. Si verificò quindi la diffusione di una prassi, quella di inalberare bandiere di altri stati, addirittura cambiandoli durante la navigazione, per sottrarsi alle azioni corsare²¹. Sebbene vi fosse un divieto esplicito da parte della Repubblica non si hanno elementi per capire se questa pratica fosse espressione di una specifica volontà di Genova o se questa, molto più semplicemente, con un pragmatismo tipico dei genovesi, abbia lasciato libertà di movimento per chi andava in mare o per chi faceva degli investimenti rilevanti.

Gli Stati Uniti nel Mediterraneo

Le Tredici Colonie avevano beneficiato dei vantaggi commerciali che la guerra di corsa delle reggenze dava alla Francia e all'Inghilterra, garantite da trattati di pace e capaci di farli rispettare, rispetto ai concorrenti minori, esposti al rischio di cattura o costretti a subire trattati jugulatori. Il commercio mediterraneo aveva perciò acquisito crescente importanza per le Colonie americane, tanto che nel 1776 assorbiva 1/6 della farina e 1/4 del riso prodotti, contro 20.000 tonnellate di importazioni (agrumi, olio d'oliva e fichi secchi). Dopo l'indipendenza il Mediterraneo rimase l'unico sbocco possibile per il commercio americano, penalizzato dall'ostilità britannica e dal monopolio iberico dei mercati latino-americani, ma già nel 1783 Lord Sheffield, prevedeva che gli americani, non essendo in grado di proteggersi dai corsari nordafricani, non potevano pretendere di navigare

²⁰ D. Panzac, *Barbary Corsair*, cit., p.40.

²¹ Cfr. Maria Stella Rollandi, *Mimetismo di bandiera nel Mediterraneo del secondo Settecento. Il caso del Giorgio Inglese*, in *Società e Storia* 130 (2010), pp.721-742.

(«they cannot pretend to a navy»).

Nel 1778 Washington fu sorpreso e commosso che il primo sovrano estero a riconoscere l'indipendenza fosse il sultano del Marocco. Ma ne comprese la ragione nell'ottobre 1784 quando la prima nave con bandiera americana fu sequestrata dai marocchini. La pace fu comprata due anni dopo per 10.000 dollari²², ma nel 1785 era seguita la dichiarazione di guerra algerina. Con un debito di 10 milioni di dollari contro 1 di entrate, nel 1784 gli Stati Uniti avevano dovuto congedare l'esercito e la marina: assertore dell'uso della forza contro gli stati canaglia, Thomas Jefferson andò a Parigi per promuovere una coalizione delle minori potenze per la tutela armata della libertà di navigazione. Aderì però soltanto Napoli, mentre Spagna, Portogallo e Venezia preferirono fare da sole, bombardando e trattando. John Adams, convinto che la pace costasse meno della guerra, cercò di negoziare da Londra, ma dovette arrendersi di fronte al prezzo esorbitante preteso da marocchini e algerini, al rifiuto delle banche olandesi di concedere nuovi prestiti, al sabotaggio francese e all'esproprio dell'Ordine dei Trinitari, incaricati da Adams di negoziare il riscatto degli ostaggi americani.

La liberazione degli ostaggi dovette essere accantonata, ma in cambio di facilitazioni commerciali il Portogallo garantì la scorta armata alle navi americane fino al 1793, quando l'Inghilterra intervenne nella I coalizione antifrancesa e costrinse i portoghesi ad accordarsi con gli algerini per dedicarsi interamente alla guerra contro la Francia, col vantaggio ulteriore di imporre così al commercio americano un aumento del 50 per cento dei costi di assicurazione e di mettere in crisi l'intera industria cantieristica. Fu dichiaratamente per salvare i posti di lavoro che i federalisti, guidati da Alexander Hamilton, si convertirono all'uso della forza e il 20 marzo 1794, sconfitta per 50 a 39 voti la linea pacifista sostenuta dai repubblicani di James Madison, il Congresso approvò la costruzione delle prime 6 fre-

22 Anche l'Impero del Marocco possedeva un'attivissima flotta corsara, con base a Salé (porto di Rabat) e altri porti atlantici, e aveva ottenuto trattati analoghi a quelli delle Reggenze. Cfr. Roger Coindreau, *Les corsaires de Salé. Préface d'Henri Bosco*, Société d'Éditions géographiques, maritimes et coloniales, Paris, 1948; Giovanni Iannettone, *Trattati, relazioni, istituzioni internazionali del Marocco (fino al 1861)*, Liguori Editore, Napoli 1977.

gate²³. Più efficace fu però il trattato commerciale anglo-americano del 19 novembre 1794 (Jay Treaty), che favorì una soluzione negoziale. Avendo letto su un giornale spagnolo che le esportazioni americane nel Mediterraneo ammontavano a 25 milioni di dollari, il *dey* di Algeri pretendeva un decimo (2,5 milioni), ma alla fine spuntò un tributo annuo di 21.600 dollari in forniture militari e navali, più 642.000 per il riscatto degli americani sequestrati, contro i 107.000 ottenuti nel 1796 dal *bey* di Tunisi e i 56.486 dal *pasha* di Tripoli. Il costo dei trattati di pace e amicizia fu coperto da obbligazioni emesse dalla banca nazionale americana sul mercato europeo, mentre le minacce delle reggenze per il ritardo nei pagamenti furono rinviate dall'entrata in guerra del sultano contro la Francia e dall'interesse dei banchieri tunisini e algerini (i fratelli Bacri e l'ebreo Sampson) a servirsi delle navi americane (ora rispettate dai corsari francesi) per continuare i loro traffici con l'Europa²⁴.

La Francia aveva sperato in un intervento americano a proprio favore, e fin dall'anno precedente aveva cercato di minare la neutralità della nuova Repubblica inviandovi «le citoyen Genêt» [Edmond-Charles Genêt, 1763-1834] per organizzare e guidare una guerra al commercio inglese nell'Atlantico e nelle Indie Occidentali, armando i *privateers* ed assoldando equipaggi americani²⁵. Iniziative controproducenti, che favorirono la politica filo-britannica di Washington e Jefferson portando alla «Quasi War» del 1798-1800 tra Stati Uniti e Francia, cessata solo dopo il colpo di stato di Brumaio. Nell'ultimo decennio del secolo gli Stati Uniti furono di fatto sottomessi alle richieste della reggenza di Algeri, sperando invano di comprare una pace definitiva; il Segretario di Stato Jefferson aveva in quel momento cercato di evitare che gli Stati Uniti si trasformassero nell'arsenale delle Reggenze, e si prodigò nel commutare in denaro la promessa fatta al *dey* di Algeri di fornire armamenti navali. Da parte sua il *day* di Algeri era lontano dall'accontentarsi della pace e vedeva i tributi come un'occasione per rafforzare la propria flotta e poter attaccare navi di Stati più deboli.

23 Ian W. Toll, *Six Frigates: the Epic History of the Founding U.S. Navy*, Norton, New York 2006.

24 Cfr. Giuliana Iurlano, «Gli Stati Uniti e le scorrerie dei corsari islamici del Nord-Africa nel Mediterraneo e nell'Atlantico (1778-1805)», *RiMe* 4, Giugno 2010, pp. 587-635.

25 Ivi pp.624-625.

Inoltre l'alleanza con Algeri espose gli Stati Uniti alle richieste delle altre reggenze, che aspiravano ad avere dei vantaggi economici altrettanto consistenti, portando così la giovane Repubblica a dover fronteggiare una situazione sempre più critica, tanto che il neo presidente Jefferson, pur pacifista e a suo tempo favorevole ai trattati barbareschi, decise il ricorso alla forza prima ancora di ricevere la dichiarazione di guerra tunisina del 14 maggio 1801, avvenuta abbassando la bandiera del consolato americano a Tripoli, secondo l'uso dei barbareschi. Due spedizioni, la prima comandata dal commodoro Richard Dale, e la seconda dal capitano di vascello Richard Valentine Morris non riuscirono a portare dei successi decisivi, con l'unico risultato di aver portato per la prima volta nel Mediterraneo la forza navale americana.

Infine fu nominato comandante Edward Preble che si mostrò più risoluto dei suoi predecessori. Organizzò il sabotaggio della fregata statunitense *Philadelphia*, presa dal nemico e ormeggiata nel porto di Tripoli. Lo scia-becco americano *Intrepid*, comandato dal tenente di vascello Decatur, con l'ausilio di un siciliano, Salvatore Catalano, che conosceva bene i fondali e parlava l'arabo, riuscì ad avvicinarsi alla *Philadelphia* e ad incendiarla²⁶. Dopo questo successo, nell'estate del 1804, Preble fece bombardare Tripoli anche aiutato da alcune unità napoletane inviate da Ferdinando IV, tuttavia non riuscendo ad ottenere che il nemico si piegasse alle richieste statunitensi. Soltanto dopo un nuovo cambio di comando e con un intervento congiunto da mare e da terra, gli Stati Uniti infine piegarono il *bey* alle proprie richieste ponendo fine a quella che è passata alla storia come Prima guerra barbaresca²⁷. In questa guerra gli inglesi fornirono ospitalità alle navi americane nei porti di Malta e Gibilterra, proseguendo nella tradizione di amicizia instaurata nella «guerra non dichiarata». I rapporti tra i due paesi erano destinati ad incrinarsi nel giro di pochi anni: i commer-

26 Cfr. Giuseppe Restifo, «A night of fire in Tripoli (1804)», in Michela D'Angelo, Gelina Harlaftis and Carmel Vassallo (cur.), *Making waves in the Mediterranean. Sulle onde del Mediterraneo*, Istituto di Studi Storici Gaetano Salvemini, Messina 2010, pp. 83-94. Più in generale cfr. David Smethurst, *Tripoli: The United States' First War on Terror*, Random House Publishing Group, New York, 2006; Joseph Wheelan, *Jefferson's War: America's First war on Terror, 1801-1805*, Carrol & Graff, New York 2003.

27 Sulle guerre barbaresche Cfr. Frank Lambert, *The Barbary Wars: American Independence in the Atlantic World*, Hill and Wang, New York 2007.

cianti statunitensi cercavano di esportare i loro prodotti senza alcun limite, violando il blocco continentale. La situazione, già calda per le mire statunitensi sul Canada e per i continui controlli operati dalla marina britannica sulle navi statunitensi, degenerò in un conflitto che alla sua conclusione nel 1815 non ebbe alcuna conseguenza, mantenendo una situazione esattamente identica a quella esistente prima dell'inizio delle ostilità. Nel 1815 si consumò anche quella che venne chiamata Seconda guerra barbaresca, che vide stavolta gli Stati Uniti contrapporsi ad Algeri. Le potenze europee al Congresso di Vienna intanto avevano anche segnalato, come problematica ancora rilevante, quella degli schiavi europei catturati dai corsari o dai pirati nordafricani. L'anno successivo, il 27 agosto 1816 una flotta anglo-olandese bombardò per ben sei ore la città di Algeri, distruggendo la flotta corsara e arrecando numerosi danni al porto e all'abitato. Non era l'ultimo atto delle potenze europee contro le flotte corsare nordafricane. Nel 1830 quella che sembrava una normale spedizione contro l'Algeria da parte della Francia fu l'inizio dell'occupazione coloniale, fu proprio la Francia a concludere nello stesso anno gli ultimi trattati le tra potenze e le altre due reggenze di Tunisi e Tripoli.

Alcune considerazioni

Uno sguardo d'insieme dai primi anni del Seicento fino al primo trentennio dell'Ottocento permette di abbozzare qualche considerazione. I rapporti delle varie potenze europee con le Reggenze barbaresche furono fin dai primi anni del Seicento molto diversificati, in generale è possibile affermare che per tutta la durata del conflitto tra Impero Ottomano e gli Asburgo di Spagna e di Austria, con i loro alleati, solo la Francia, nemica della Spagna, ha potuto godere di rapporti privilegiati con la Sublime Porta, e quindi anche con le provincie barbaresche. Il porto di Marsiglia intratteneva infatti proficue relazioni e i francesi avevano il possesso di importanti basi commerciali, tra queste la più importante era quella denominata *Bastion de France*, situata tra Algeria e Tunisia, inoltre presso queste due provincie la Francia era rappresentata da propri consoli.

Negli ultimi anni del XVI secolo inoltre erano comparsi con maggiore frequenza nel Mediterraneo le navi mercantili di due stati nemici degli Asburgo: l'Inghilterra e l'Olanda, che dai porti italiani e portoghesi comin-

ciarono a frequentare le basi commerciali del Nord Africa. Nello stesso periodo le grandi battaglie navali tra le galee ottomane e quelle degli spagnoli e dei loro alleati cessarono quasi completamente, per essere sostituite da un nuovo tipo di azione, quella appunto dei corsari che attaccavano le coste e le navi nemiche, fossero esse mercantili o militari. Altro fenomeno da registrare in quello stesso arco di tempo è la presenza come corsari al servizio delle reggenze, di olandesi e inglesi, anche non convertiti all'Islam. Questa presenza di marinai provenienti dal Nord comportò anche un cambiamento sul piano delle imbarcazioni, con una maggiore diffusione delle navi a vela, fino a quel momento poco usate nel Mediterraneo, e cambiamenti di carattere tecnico nella costruzione delle imbarcazioni. A questo si aggiunse un altro fatto: tra il 1609 al 1614 la Spagna espulse centinaia di migliaia di *mori*, la maggior parte dei quali si rifugiò nel Maghreb dove giocarono un ruolo attivo nella società e nell'economia alimentando un risentimento verso la Spagna che segnerà quelle popolazioni. Allo stesso modo migliaia di rinnegati andarono ad infoltire le fila di coloro che, facendo base a Tunisi, Algeri e Tripoli, avviavano l'attività corsara.²⁸ Olanda e Inghilterra a più riprese cercarono di imporsi sui barbareschi ricorrendo a bombardamenti navali e intimando il rispetto delle proprie navi. Si arrivò a formali impegni contenuti in trattati di tregua e di pace, avviando e consolidando quindi una prassi, quella degli accordi, che non di rado avrebbe rappresentato, nei due secoli successivi, per le potenze europee un tallone d'Achille. Poiché le condizioni di pace potevano anche essere gravose, e perché una mancata pace con le Reggenze poteva favorire una potenza nemica nello scacchiere mediterraneo. Dalla metà del XVII secolo divenne sempre più frequente nei trattati di pace l'impegno da parte degli stati europei di fornire ai corsari armamenti o materiali di importanza strategica. «In sostanza uno stato europeo, pur di garantire, con più o meno sicurezza, la tutela delle proprie navi e dunque dei propri commerci, favoriva il potenziamento dell'attività dei corsari musulmani contro gli altri»²⁹. Alle potenze poteva certamente giovare che la guerra corsara fosse diretta verso stati concorrenti, anche quelli non direttamente contrapposti sul piano politico³⁰. Un intreccio di

28 Panzac, *Barbary Corsairs*, cit., pp.25-26.

29 Bono, *Il Mediterraneo da Lepanto a Barcellona*, cit. pp.36-37.

30 Bono, *Lumi e Corsari. Europa e Maghreb nel Settecento*, cit. pp. 1-2.

interessi, segnato dalle guerre che dividevano l'Europa, poteva quindi dettare delle condizioni di tregua e permettere alle potenze europee in qualche modo di trarre un vantaggio dovuto all'azione dei corsari barbareschi sulle navi mercantili nemiche, configurando quindi i trattati come strumentali per una guerra economica *ante litteram*, che assumeva la forma di una guerra al commercio delle nazioni nemiche. L'ingresso degli Stati Uniti nei traffici del Mediterraneo si intrecciò e sovrappose al contesto geopolitico esistente³¹. Le scelte degli Stati Uniti non si discostarono dalla prassi tradizionale delle potenze europee³²: considerati costi e benefici, si veniva a patti coi nordafricani, a meno che violazioni, provocazioni o pretese non costringessero a un segnale di forza. Contrariamente alla tesi prevalente nella storiografia patriottica americana³³, il successo nella prima guerra barbaresca – del resto tutt'altro che definitivo – non rappresentava quindi alcuna rottura della supposta acquiescenza europea. La vera novità fu la comparsa nel Mediterraneo del fattore diplomatico e militare americano, destinato ad assumere un peso crescente già prima del 1914.

Per più di un secolo le guerre coi Barbary Corsairs non lasciarono altra traccia nella memoria nazionale che l'Inno e la sciabola dei marines e un paio di film del 1917 e 1926. Solo nel 1933, quando volgeva al termine la stagione delle Banana wars, il neopresidente Franklin Delano Roosevelt volle una raccolta ufficiale delle fonti americane³⁴. Come ha notato Paolo Soave, esprimono già in nuce quella che diverrà poi una costante della politica americana: intervenire solo quando non è possibile cointeressare³⁵.

31 Per un quadro generale degli avvenimenti in area mediterranea in questo periodo Cfr. Francesca Canale Cama, Daniela Casanova e Rosa Maria Delli Quadri (cur.), *Storia del Mediterraneo moderno e contemporaneo, diretta da Luigi Mascilli Migliorini*, Guida, Napoli 2009.

32 Andrea Pelizza, «'Maybe we are still fighting the same war'. Gli Stati Uniti tra I corsari del XVIII secolo e i terroristi del XXI», *Società e Storia*, 126, 2009, pp. 587-614, in particolare p.590.

33 Cfr. Robert J. Allison, *The Crescent Obscured: The United States and the Muslim World, 1776-1815*, Oxford U. P., New York, 1995, p.18.

34 Pubblicate nel 1934-44 sotto la supervisione del segretario della marina Claude A. Swanson e a cura del cap. Dudley W. Knox, (Naval Documents Related to the United States Wars with the Barbary Powers, 7 voll.).

35 V. Paolo Soave, *La Rivoluzione americana nel Mediterraneo: prove di politica e potenza e declino delle reggenze barbaresche (1795-1816)*, Giuffrè, Milano 2004.

Inizialmente la «conversione commerciale» fu tentata pure con le reggenze, cercando di convincerle che la guerra di corsa era meno redditizia della cooperazione³⁶.

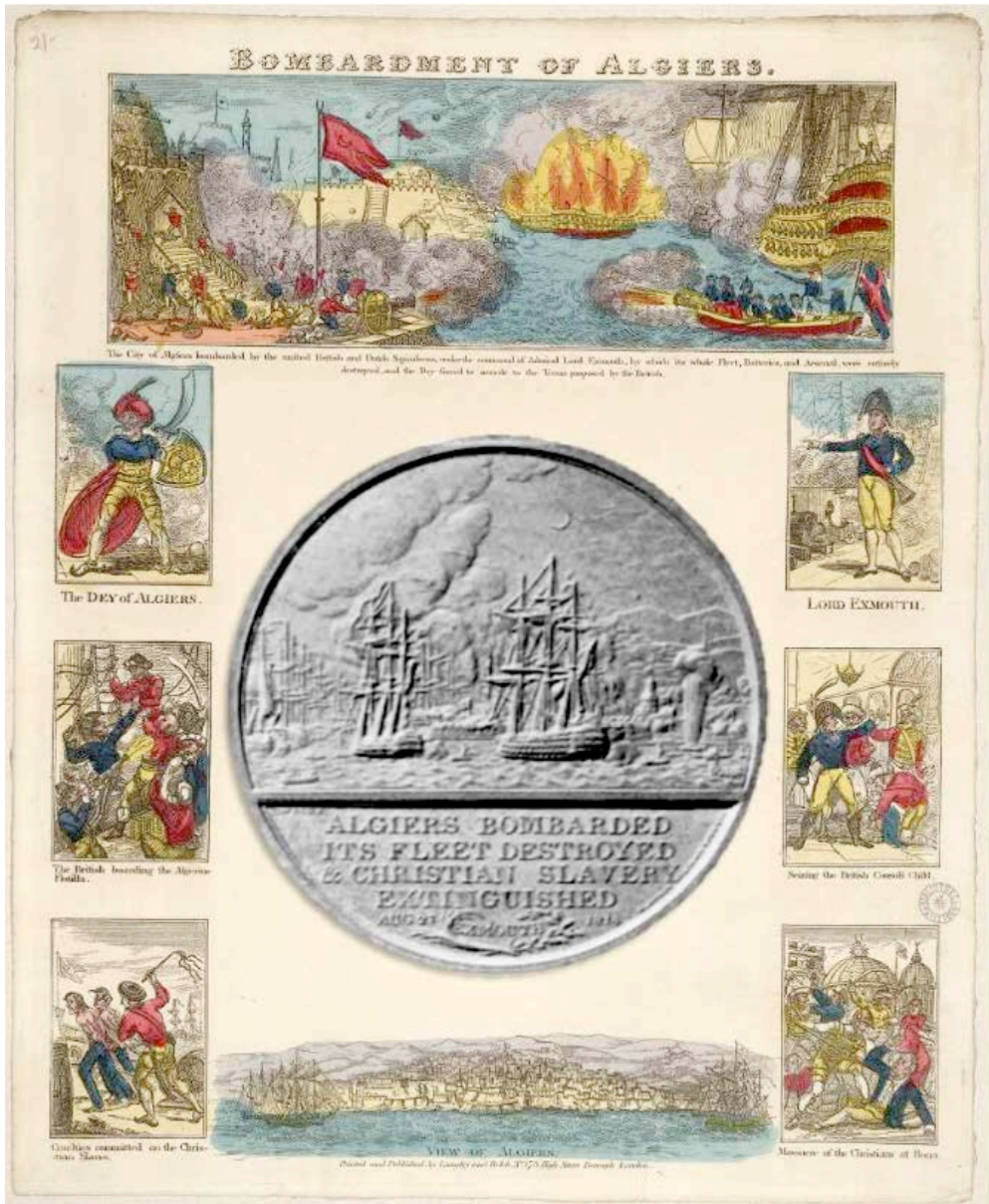
Le guerre della Rivoluzione e dell'Impero furono il canto del cigno dei corsari, non solo europei, ma pure nordafricani. L'economia delle razzie, già in serio declino alla fine dell'antico regime, conobbe un ritorno di fiamma, approfittando delle minime occasioni offerte dal conflitto titanico tra Francia e Inghilterra e soprattutto della accresciuta vulnerabilità delle coste italiane provocata dal blocco inglese a distanza e dal controblocco continentale francese. Con la pace esplosero tutte le contraddizioni dell'ormai obsoleta economia dei rais, e soprattutto venne meno l'interesse delle grandi potenze a mantenerla in vita. L'epoca della guerra di corsa nordafricana, durata cinque secoli, si chiuse definitivamente nel 1816, col bombardamento di Algeri da parte di una squadra anglo-olandese comandata da Lord Exmouth³⁷. E nel 1830 la Francia iniziò la conquista dell'Algeria.

36 James A. Field jr., *America and the Mediterranean World, 1776-1882*, Princeton U. P., Princeton 1969, pp.40-41.

37 Panzac, *Barbary Corsairs*, cit., pp.331-334.



Il commodoro William Bainbridge (1774-1833), comandante l'USS *George Washington*, paga il tributo al dey di Algeri e sotto la minaccia dei cannoni algerini accetta di trasportare merci e diplomatici algerini a Costantinopoli. Inviato nel 1803 a bloccare Tripoli con l'USS *Philadelphia*, si arrenderà a una cannoniera del Pasha restando prigioniero 19 mesi.



City of Algiers bombarded by the united British and Dutch squadrons, under the command of the Admiral Lord Exmouth, Langley & Belch printer, John Johnson Collection of Printed Ephemera, Bodleian Libraries, Oxford University. Al centro, medaglia commemorativa (da William Laird Clowes: *The Royal Navy - A History from the earliest times to the present*, Volume VI. London 1901).

«Vaincre la mer par la terre»

1793-1815

Guerra commerciale, guerra al commercio, guerra ai neutri

di Virgilio Ilari

«Si l'on considère la durée de cette mesure politique que Napoléon appelait le système continental, son époque, les désordres qu'elle apporta dans les habitudes et les fortunes du commerce, on doit la regarder comme le plus extraordinaire de tous les coups d'Etat qui aient été jamais tenté; et l'on ne sait ce qui doit le plus étonner, de l'audace de la combinaison, ou de la résignation, de la soumission de tous les intérêts qui en souffraient».

Comte Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public, 1780-1815*, III, p. 318.

In the effort to bring under the yoke of their own policy the commerce of the whole World, the two chief contestants, France and Great Britain, swayed back and forth in deadly grapple over the vast arena, trampling underfoot the rights and interests of the weaker parties; who, whether as neutrals, or as subjects of friendly or allied powers, looked helplessly on, and found that in this great struggle for self-preservation, neither outcries, nor threats, nor despairing submission, availed to lessen the pressure that was gradually crushing out both hope and life. The question between Napoleon and the British people became simply one of endurance (...) Both were expending their capital, and drawing freely drafts upon the future, the one in money, the other in men, to sustain their present strength. (...) In December, 1812, (the Empire) was shattered from turret to foundation stone; wrecked in the attempt «to conquer the sea by the land». The scene was shifted indeed. Great Britain remained victorious on the field, but she had touched the verge of ruin.

A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon Revolution and the Empire*, II, pp. 199-200.

Se vogliamo reinterpretare le «guerre della Rivoluzione e dell'Impero francese» come la prima «guerra mondiale» dell'età contemporanea¹, allora dobbiamo allargare l'orizzonte nel tempo e nello spazio (Atlantico e Asia Centrale), esaminando la fase terminale della storica conflittualità anglo-francese nel contesto più ampio in cui emersero le

1 A. D. Harvey, *Collision of Empires: Britain in Three World Wars, 1793-1945*, Bloomsbury Academic, 1992. Ma prima di lui Paul Fregosi, *Dreams of Empire: Napoleon and the First World War, 1792-1815*, Hutchinson, 1989.

nuove conflittualità anglo-americana e anglo-russa (il «Grande Gioco») che minarono il Secolo Britannico (1815-1914). L'interazione – mal percepita da una storiografia in massima parte ancora eurocentrica e abbagliata dalle epopee nazionali e rivoluzionarie – appare chiara nella prospettiva della storia globale, economica e marittima. Ieri con la flotta, oggi coi tribunali, la guerra economica è in ultima analisi una radicale «antineutralità»²: non è, come scrive Clausewitz, un semplice duello, ma un complicato *ménage à trois*: e il Terzo, allora, erano gli Stati Uniti.

Nel 1763 l'Inghilterra sembrava al culmine della potenza³. Vent'anni dopo aveva perso metà del Nordamerica⁴, ma aveva retto, sola contro il mondo, lo scontro marittimo con Francia e Spagna e l'embargo strategico

-
- 2 Il concetto è di Louis-André Pichon (1771-1854), *De l'Etat de la France sous la domination de Napoléon Bonaparte*, 1814. Cfr. Marcel Dunan, «Un Adversaire du système continental», *Revue des études napoléoniennes*, 7, janvier-juin 1915, pp. 262-275. La propaganda francese imputava però all'Inghilterra la violazione sistematica della neutralità: v. ad es. il *Mémoire sur la conduite de la France et de l'Angleterre à l'égard des neutres*, Paris, Galland, 1810, attribuito a Claude-François-André d'Arbelles (1767-1825) o a Charles Louis Lesueur. Ricordiamo pure che nel 1793 all'Aia e nel 1802 a Parigi furono pubblicate due diverse traduzioni francesi (di Serionne e Jacques Peuchet) del celebre trattato in due tomi di Giovanni Maria Lampredi (1731-1793) *Del Commercio dei popoli neutri in guerra* (Firenze, 1788), che difendeva il diritto dei neutri contro le tesi sostenute dall'amico Ferdinando Galiani nell'opuscolo anonimo *De' doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti e di questi verso i neutrali* (Napoli, 1782). V. Gianfranco Miglio (1918-2001), *La controversia sui limiti del commercio neutrale fra Giovanni Maria Lampredi e Ferdinando Galiani ed i 'Theoremata juris publici universalis'*, Milano, ISPI, 1942. Per la tesi inglese, cfr. James Stephens (1758-1832), *War in Disguise, or the Fraud of the Neutral Flags*, London, Withingham, 1805 (rist. 1917): v. Gouverneur Morris (1752-1816), *An Answer to War in Disguise or, Remarks upon the New Doctrine of England, concerning Neutral Trade*, New York, Riley & Co., February 1806. Éric Schnakenbourg, *Neutres et neutralité dans l'espace atlantique durant le long XVIIIe siècle (1700-1820). Une approche globale*, Bécherel, Éditions Les Perséides, «Le Monde Atlantique», 2015.
- 3 Samuel Madden (1686-1765), *The Reign of George VI 1900-1925. A Forecast Written in the Year 1763*, Republished, with Preface and Notes, by C. Oman, Printed for W. Nicoll in 1763, Reprinted by Rivingtons, Covent Garden, W. C., in 1899. Giorgio VI regnò in realtà dal 1936 al 1952 e fu il quinto e ultimo Imperatore d'India.
- 4 Innescata dalle restrizioni alla libertà di commercio imposte dal parlamento inglese (proroga del Sugar Act 1763, Currency Act 1764, Stamp Act 1765, Townsend Acts 1767-1770), la Rivoluzione Americana cominciò con un boicottaggio (Nonimportation Agreements 1765, Boston Tea Party 1773). T. H. Breen, *The Marketplace of Revolution: How Consumer Politics Shaped American Independence*, Oxford U. P., 2005.

delle Potenze del Baltico promosso da Caterina II nel 1780⁵, conservando India, Canada e Gibilterra e chiudendo l'America antagonista nella sua dimensione continentale, dove rimase fino al 1898. Quella di Luigi XVI fu una vittoria di Pirro: oltre al contagio rivoluzionario, il grande riarmo navale francese provocò una devastante crisi finanziaria, cui si aggiunse la crisi dell'industria tessile e siderurgica provocata dal trattato commerciale del 1786 che, per fermare il contrabbando inglese, riduceva le barriere tariffarie e vietava l'esportazione della seta francese. D'altra parte la crisi commerciale americana, col Tonnage Act del 1789, impedì l'accordo franco-americano. Le contraddizioni esplosero nel 1793 e l'esito non scontato del titanico scontro fu la durevole rivincita britannica, con l'umiliazione degli ex-ribelli, la conquista del commercio sudamericano, la subordinazione della Francia, il controllo diretto o indiretto dei Mari Interni dal Baltico all'Oceano Indiano e di tutte le rotte oceaniche.

Fu un conflitto totale, in cui la «guerra con altri mezzi» finì per trionfare sul «duello su vasta scala». La vecchia «guerra commerciale» mercantile, incentrata sul numerario, si trasformò in una «guerra al commercio»⁶ senza restrizioni, che mirava al sistema produttivo e al consenso sociale del nemico. Questa intensificazione fu il canto del cigno della secolare «guerra di corsa», affiancata e poi sostituita da forme perfezionate di blocco e contrabbando su scala continentale. Una nuova forma di guerra che imponeva l'unificazione economica delle differenti regioni dell'Esagono e

5 Privando la flotta britannica della canapa baltica e delle conifere scandinave impiegate per le vele e le alberature, l'embargo incentivò lo sfruttamento delle foreste del Basso Canada (Québec), che fu così colonizzato. Johann Eustach von Görz, *The secret history of the armed neutrality*, J. Johnson and R. Folder, London, 1792. Carl Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität 1780–1783. Eine Entwicklungsphase des Völkerrechts im Seekriege*, Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin 1884 (Dorpat, Universität, Dissertation, 1883). James Brown Scott, *The Armed Neutralities of 1780 and 1800, A Collection of Official Documents*, New York, Oxford U. P., 1918. H. H. Volkovitinov, *Rossiya otkryvayet Ameriku, 1732-1799*, M., Mezhdunarodnye otnošenija, 1991 [glava IV «Vooružennyj Neutralitet, i predloženiye mirnogo posredničestva (1780-1781)»]. Leos Müller, «Svensk sjöfart, neutralitet och det väpnade neutralitetsförbundet 1780–1783», *Sjuttonhundratals*, 2012, pp. 39-58.

6 Alfred Thayer Mahan (1840-1914), *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, 1890; Id., *The Influence of Sea Power Upon the French Revolution and Empire 1793-1812*, 1897, specialmente vol. 2, Chapter XVIII, «The Warfare Against Commerce», pp. 265-357; Id., *Sea Power in Its Relations with the War of 1812*, 1905 (2 voll.), tutti pubblicati a Boston, Little, Brown & Coy.

dell'Impero, penalizzando la nascente borghesia ed erodendo così la principale base di consenso a Napoleone.

Una vasta bibliografia

Il fallimento del sistema continentale, preconizzato già nel 1809 dal liberale ginevrino François d'Ivernois (1757-1842)⁷, offerse un forte argomento al libero scambio, senza però inficiare una vasta resilienza del pensiero mercantilista e protezionista francese⁸.

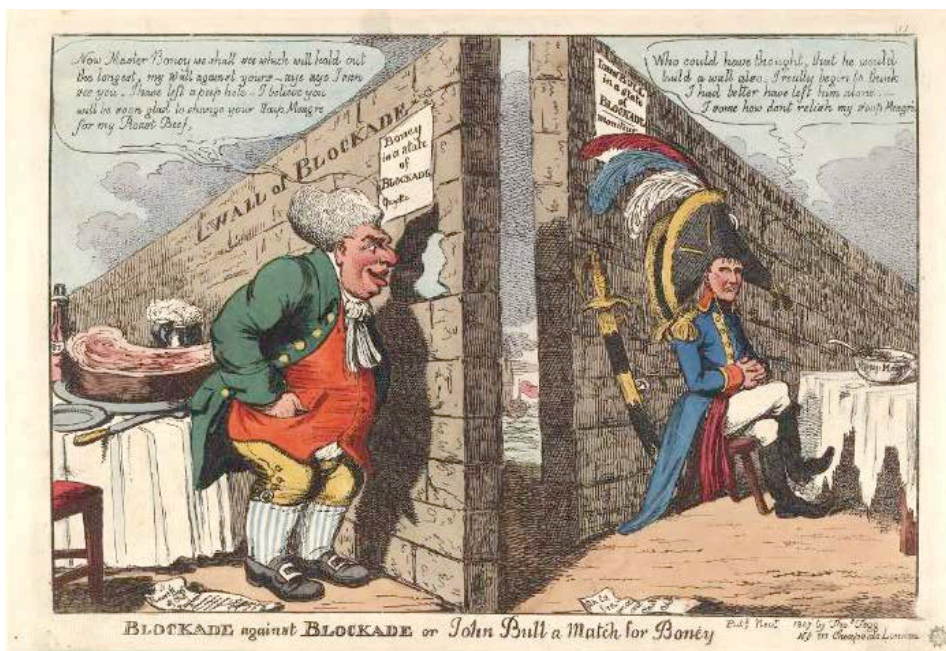
Non a caso la prima monografia specifica, del 1837, attribuisce al sistema continentale lo sviluppo dell'industria francese⁹. Di segno liberale sono invece i primi studi specifici di storia economica e commerciale. Per quelli anteriori al 1910, ora dimenticati, si rinvia all'eccellente bibliografia di Marcel Dunan¹⁰. Il primo e forse il migliore dei successivi,

7 Sir Francis d'Ivernois, *Effets du blocus continental sur le commerce, les finances, le crédit et la prospérité des Isles Britanniques*, Londres, J. V. G. Vogel, 2e éd. revue, corrigée et augmentée, 1809. Sul frontespizio reca la celebre strofa derisoria «*Votre blocus ne bloque point / Et grâce à votre heureuse adresse / ceux que vous affamez sans cesse / ne périront que d'embonpoint...*».

8 David Todd, *Free Trade and Its Enemies in France, 1814-1851*, Cambridge U. P., 2015.

9 S. [Jules] Millenet, *Le système continental et les anglais*, Paris, Firmin Didot Frères, 1837: «sans les décrets de Berlin et de Milan, sans ce moteur irrésistible de l'industrie continentale du XIX siècle, la France n'eût jamais atteint, sous ce rapport, le point de hauteur et de prospérité où elle est maintenant parvenue».

10 Marcel Dunan, «Le Systeme continental Bulletin d'histoire économique 1900-1909», *Revue des études napoléoniennes*, 3, janvier-juin 1913, pp. 115-146. I primi due furono la voce «Continental System» di F. Bulau in Carl von Rotteck u. Carl Welcker (Hrsg), *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Altona, IV, 1837, pp. 3-13 e la monografia *Die Kontinentalperre in ihrer ökonomisch-politischen Bedeutung. Ein Beitrag zur Handelsgeschichte*, Stuttgart, Cotta, 1850, di Wilhelm Kiesselbach, un «organic intellectual of Bremen's elite» citato da Marx (Lars Maishak, *German Merchants in the Nineteenth Century Atlantic*, Cambridge U. P. 2013, p. 97). Tra I lavori successivi citati da Dunan spiccano le monografie dell'economista liberista Michel Chevalier (1806-1879) e dello storico Jean-Pierre Clement (1809-1870) sul *Système Protecteur*, pubblicate nel 1852 e 1854, ma pure il citato saggio di Mahan e un articolo di M. J. H. Rose («Napoleon and English», *The English Historical Review*, 1893, pp. 704-725). L'attacco di Chevalier al protezionismo fu contestato da Henry Charles Carey (1793-1879), consigliere economico di Lincoln (*The French and American tariffs compared; in a series of letters addressed to Mons. Michel Chevalier*, Philadelphia, Collins, 1861). Meramente cronologico Albert Sorel (1842 -1906), *L'Europe et la Révolution française*, t. VII: *Le Blocus continental - Le grand Empire 1806-1812*, Pa-



George Moutard Woodward (1760-1809), «Blockade against blockade or John Bull a Match for Bonéy», November 1807. Curzon Collection, Bodleian Libraries, University of Oxford. (wikimedia commons, MartinPoulter, 2016)

pubblicato nel 1913 a Mosca dal grande storico militare Evgenij Tarle e mai tradotto, è rimasto purtroppo ignorato a causa della lingua¹¹, men-

ris, Librairie Plon, 4^e ed., 1904, pp. 102-148 («Le décret de Berlin»), 230-37 («Le décret de Milan»).

11 Evgenij Viktorovič Tarle (1874-1955), *Kontinental'naya blokada. Issledovanija po istorii promyšlennosti i vneshej torgovli Frantsii v epokhu Napoleona*, M., 1913 (=Tarle, *Sočinenaja*, III, Akademii Nauk, M., 1958). V. Id., «Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen zur Napoleons Zeit», *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, vol. 38, 1914, pp. 167-212. Id., *Ekonomičeskaja žizn korolestva Italii v tsarstvovanii Napoleona*, Yuriev, 1916 (=Sočinenaja, cit., IV, pp. 9-312), tradotto in francese (*Le blocus continental et le Royaume d'Italie. La Situation économique de l'Italie sous Napoléon I*, Paris, Félix Alcan, 1928) e italiano (*La vita economica dell'Italia nell'età napoleonica*, Torino, Einaudi, 1950). Id., «Napoléon et les intérêts économiques de la France», *Revue des Etudes napoléoniennes*, 26, 1926, p. 117-137. Id., «L'Union économique du continent européen sous Napoléon. Idées et réalisations», *Revue Historique*, vol. 161, 1931, pp. 239-255.

tre maggiore influenza hanno avuto i libri di Melvin (1919)¹², Heckscher (1922)¹³, Dunan¹⁴ e de Jouvenel (1942)¹⁵ e L'Huillier (1952)¹⁶ e specialmente la tesi di dottorato (1958) di François Crouzet, storico dell'economia britannica¹⁷.

In seguito si sono sviluppati studi sulla reale applicazione del sistema continentale nelle varie regioni dell'Impero¹⁸ e il tema è stato di nuovo affrontato nel quadro di studi più ampi sulla storia del blocco navale¹⁹, della

12 Frank Edgar Melvin, *Napoleon's Navigation System: A Study of Trade Control during the Continental Blockade*, University of Pennsylvania, 1919, repr. New York, 1970. Melvin (1881-1947) fu poi professore di storia all'Università dell'Illinois.

13 Eli F. Heckscher, *The Continental System: An Economic Interpretation*, Oxford, at the Clarendon Press, 1922. Heckscher (1879-1952) era un economista svedese.

14 Marcel Dunan, *Napoléon et l'Allemagne: le système continental et les débuts du Royaume de Bavière, 1806-1810*, Paris, Plon, 1942. Id., «Napoléon et le système continental en 1810», *Revue d'Histoire diplomatique*, 61, janvier-avril 1946, pp. 71-98. Dunan (1885-1978) fu poi direttore dell'Institut d'Histoire de la Révolution française (1946-55) e presidente dell'Institut Napoléon (1947-74).

15 Bertrand de Jouvenel (1903-1987), *Napoléon et l'économie dirigée. Le Blocus continental*, Bruxelles, La Toison d'or, 1942.

16 Fernand L'Huillier (1905-1997), *Étude sur le Blocus continental*, P. U. F., 1952.

17 François Crouzet (1922-2010), *L'économie britannique et le blocus continental*, Paris, 1958, 2 vols., 949 p. 2a ed. (avec introduction pour mise à jour), Paris, Economica, 1987, CXIV-949 p. Id., *De la supériorité de l'Angleterre sur la France. L'économie et l'imaginaire, XVII-XXe siècles*, Paris, Perrin, 1985, 1999. Sintesi in Cédric Couteau, *La France, l'Angleterre et le blocus continental*, Anovi, 2002.

18 Anthony Nicolas Ryan, «Trade with the Enemy in the Scandinavian and Baltic Ports during the Napoleonic War: for and against», *Transactions of the Royal Historical Society*, 12, 1962, pp. 123-40. Id., «Trade between Enemies: Maritime Resistance to the Continental System in the Northern Seas (1808-1812)», in Arne Bang-Andersen et al. (Eds.), *The North Sea: A Highway of Economic and Cultural Exchange*, Stavanger, 1985. Jean Mistler, «Hambourg sous l'occupation Française: Observations au sujet du Blocus continental», *Francia: Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, 1, 1973, pp. 451-66. Roger Dufraisse, «La Contrebande dans les départements réunis de la rive gauche du Rhin à l'époque Napoléonienne», *ibidem*, pp. 509-10. Geoffrey Ellis, *Napoleon's Continental Blockade: The Case of Alsace*, Oxford, 1981. Silvia Marzagalli, *Les boulevards de la fraude: le négoce maritime et le Blocus continental, 1806-1813. Bordeaux, Hambourg, Livourne*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 1999. Pierre Branda, *Le Prix de la gloire: Napoléon et l'argent*, Paris, Fayard, 2007. Margrit Schulte Beerbühl, «Trading with the Enemy: Clandestine Networks during the Napoleonic Wars», *Quaderni Storici*, 143, 2013, pp. 541-65.

19 Lance E. Davis and Stanley L. Engerman, *Naval Blockades in Peace and War: An Economic History since 1750*, Cambridge U. P., 2006, pp. 25-52 («Britain, France and Na-

guerra di corsa²⁰, della guerra economica²¹, della mancata cooperazione franco-americana²² e dell'impatto economico del blocco continentale sulla

pooleon's Continental System, 1793-1815»). Silvia Marzagalli, «Napoleon's Continental Blockade: An Effective Substitute to Naval Weakness?», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, Routledge, London, 2006, pp. 25-34. Wade G. Dudley, «The Flawed British Blockade, 1812-1815», *Ibidem*, pp. 35-45. Brian Arthur Woodbridge, *How Britain Won the War of 1812: The Royal Navy's Blockades of the United States, 1812-1815*, Boydell Press, 2011.

- 20 Silvia Marzagalli, «French Privateering during the French Wars, 1793-1815», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Commerce Raiding. Historical Case Studies, 1775-2009*, Naval War College Newport Papers No. 40, 2009, pp. 41-56; Kevin D. McCranie, «Waging Protracted Naval War: U.S. Navy Commerce Raiding during the War of 1812», *ibidem*, pp. 57-72.
- 21 Patrick Karl O'Brian, «The Impact of the Revolutionary and Napoleonic Wars, 1793-1815, on the Long-Run Growth of the British Economy», *Review* 7, 1989, pp. 335-95. Erik Aerts and François Crouzet (Eds), *Economic Effects of the French Revolutionary and Napoleonic Wars*, Leuven, 1990. Kevin H. O'Rourke, «The Worldwide Economic Impact of the French Revolutionary and Napoleonic Wars, 1793-1815», *Journal of Global History*, 1, 2006, pp. 123-49. Guy Lemarchand, «Face à la France révolutionnée : l'économie britannique dans les guerres de la Révolution et de l'Empire», *Annales historiques de la Révolution française*, N. 349, juillet-septembre 2007, pp. 129-158. Pierre Branda, «Les conséquences économiques du blocus continental», *Revue du Souvenir Napoléonien*, N. 472, septembre-octobre 2007, pp. 21-30. François Crouzet, *La guerre économique franco-anglaise au XVIIIe siècle*, Paris, Fayard, 2008. Katherine Aaslestad, «The Continental System and Imperial Exploitation», in Philip Dwyer and Alan Forrest (Eds.), *Napoleon and the Empire*, Basingstoke, 2007, pp. 114-32. Ead., «Lost Neutrality and Economic Warfare: Napoleonic Warfare in Northern Europe, 1795-1815», in Roger Chickering and Stig Förster (Eds.), *War in the Age of Revolution, 1775-1815*, Cambridge U. P., 2010, pp. 373-94. Silvia Marzagalli, «Was Warfare necessary for the functioning of Eighteenth-century colonial systems ? Some Reflections on the necessity of cross-imperial and foreign trade in the French case», in Cátia Antunes and Amelia Polónia (Eds), *Beyond Empire, Global Self-Organizing, Cross-Imperial Networks, 1500-1800*, Leyde, Brill, 2016, pp. 253-277. Ali Laïdi, *Histoire mondiale de la guerre économique*, Perrin, Paris, 2016 (ch. 18, «Le Blocus continental», pp. 305-324 e nt pp. 518-19).
- 22 Albert John Daeley, *The continental System in France as illustrated by American Trade*, University of Wisconsin, Madison, 1949. Silvia Marzagalli, *Bordeaux or Bust: How American Shipping rescued French Trade During the Napoleonic Wars*, Library Fellow Lecture, Peabody Essex Museum, Salem, Mass., 25 Juillet 1996. Ead., «The failure of a transatlantic alliance? Franco-American Trade, 1783-1815», *History of European Ideas*, vol. 34, No. 4 (December, 2008), pp. 456-464. Ead., «American shipping and trade in warfare, or the benefits of European conflicts for neutral merchants: The experience of the Revolutionary and Napoleonic wars, 1783-1815», draft for seminar organized at Kyoto Sangyo University, on 16 March 2013. Faye M. Kert, «The Fortunes of War: Commercial

Russia²³. Inoltre nel 2011 il tema è stato oggetto di un importante convegno internazionale ad Amsterdam²⁴. Da notare che i ben 140 contributi di Silvia Marzagalli rappresentano forse i due terzi della bibliografia recente in argomento.

Guerra al commercio in Atlantico, Mediterraneo e Baltico (1793-1801)

Nella prima fase (1793-1801) del conflitto, il fronte principale della guerra al commercio fu, come nelle guerre precedenti, l'Atlantico. Con gli *orders in council*²⁵ dell'8 giugno e 6 novembre 1793 la Gran Bretagna

Warfare and Maritime Risk in the War of 1812», *The Northern Mariner/Le Marin du nord*, vol. 8, No. 4, October 1998, pp. 1-16. Jonathan P. Riley, *Napoleon and the World War of 1813: Lessons in Coalition Warfighting*, Routledge, New York, 2000 (v. in particolare i capitoli sulle ricadute americane del Sistema continentale e sulla guerra parallela del 1812-1814 combattuta sulle due sponde dell'Atlantico). Paul B. Cheney, «Les économistes français et l'image de l'Amérique: l'essor du commerce transatlantique et l'effondrement du 'gouvernement féodal'», *Dix-huitième siècle*, 33, 2001, pp. 231-245. Daves & Engerman, *Naval Blockades*, cit., pp. 53-108 («The United States versus Great Britain, 1776-1815»). Christophe Belaubre, Jordana Dym and John Savage (Eds), *Napoleon's Atlantic: The Impact of the Napoleonic Empire in the Atlantic World*, Leiden, 2010. Kevin D. McCranie, «The War of 1812 in the ongoing Napoleonic Wars: The Response of Britain's Royal Navy», *Journal of Military History*, vol. 76, 2012, pp. 1067-94. Paul A. Gilje, *Free Trade and Sailors' Rights in the War of 1812*, Cambridge U. P., 2013.

- 23 M. F. Zlotnikov, *Kontinental'naja blokada i Rossii*, M.-L., 1966. V. G. Sirotkin, «Kontinental'naja blokada i ruskaja ekonomika (obzor frantsuzskoj i sovetskoj literatury)», *Voprosy voennoj istorii Rossii XVIII i pervoj poloviny XIX veka*, M., 1969, pp. 54-77. Nikola Trošin, «Kontinental'naja blokada i Rossia (k voprosu ob ekonomičeskikh pričinah Otečestvenno vojny 1812 g.)», *Otečestvennaia voina 1812 goda: Istočniki. Pamiatniki. Problemy*, Materialy XVI Mezhdunarodnoj naučnoj konferentsii, 6-7 sentjabrja 2010 g., Mozhajsk, 2011, pp. 278-97. Id., «Ekonomičeskie posledstvia učastia Rossii v kontinental'no sisteme (postanovka problemy)», *ibidem*, 2012, pp. 192-208.
- 24 Katherine B. Aaslestad and Johan Joor (Eds), *Revisiting Napoleon's Continental System: Local, Regional and European Experiences*, Palgrave, Macmillan, 2014. Il volume include 13 saggi, riuniti in sezioni: I «The Historiography and Origins of the Continental System» (Annie Jourdan, Alexandre Tchoudinov, Pierrick Pourchasse); II «Regional Approaches to the Practice and Consequences of the Continental System» (Silvia Marzagalli, Alexander Grab, Robert Mark Spaulding), III «Adapting to Economic Warfare: New Networks and Illicit Trade» (Margrit Schulte Beerbühl, Jan M. Witt, Bård Frydenlund, Michael Rowe); IV «Urban experiences» (Alan Forrest, Hilde Greefs, Anita Čerpinska, Johan Joor).
- 25 Ordini del sovrano emessi in consiglio privato.

ripristinò l'embargo che trent'anni prima aveva paralizzato il commercio francese con le Indie Occidentali, estendendolo pure alle navi neutrali, sottoposte a ispezione e a sequestro delle merci francesi (violando così il principio, stabilito nel 1714 dal trattato di Utrecht, che «le pavillon couvre la merchandise»)²⁶. La Convenzione contava però sugli Stati Uniti, le cui navi furono escluse dall'embargo decretato il 9 maggio 1793 contro la Gran Bretagna, e dove l'ambasciatore francese arruolava corsari per attaccare il commercio inglese e organizzava una spedizione in Louisiana contro la Spagna che aveva bloccato la navigazione del Mississippi. La guerra europea fu il primo terreno di scontro tra i Federalisti pro-britannici e i democratico-repubblicani filo-francesi, capeggiati rispettivamente dal segretario al tesoro Alexander Hamilton e dal segretario di stato Thomas Jefferson. In linea con Hamilton, il 22 aprile 1793 il presidente Washington proclamò la neutralità, applicata in modo «friendly and impartial»²⁷. Firmandosi «Pacificus», Hamilton difese la legittimità costituzionale e internazionale della neutralità, contestate invece da George Madison («Helvidius»). Il 19 novembre 1794 seguì un trattato decennale di amicizia, commercio e navigazione con la Gran Bretagna, duramente contestato dai Jeffersoniani che ne ritardarono la ratifica al 19 febbraio 1796.

Ciò accrebbe la tensione con la Francia, anche per il rifiuto americano di continuare a pagare alla Repubblica il debito contratto con Luigi XVI. Il 18 novembre 1794 la Francia sospese a sua volta il rispetto della bandiera neutra e il 2 luglio 1796 proclamò che avrebbe applicato lo stesso trattamento che i neutri accettavano di subire da parte degli inglesi. Dal marzo 1796 al febbraio 1797 i corsari francesi predaiono 316 navi americane con merci o rotte inglesi. Per allentare la tensione in luglio arrivò a Parigi una delegazione americana, ma la missione fu compromessa dalla richiesta di una tangente da parte del ministro degli esteri Talleyrand. All'epoca in Europa era tollerato, ma in America suscitò scandalo e quando (nell'aprile 1798) il presidente Adams ne informò il congresso, seguì la «Quasi-

26 Silvia Marzagalli, in Ead. et Bruno Manot (cur.), *Guerre et économie dans l'espace atlantique du XVIIe au XXe siècle*, P. U. de Bordeaux, 2006, pp. 375 ss.

27 Gli Stati Uniti non si sentivano vincolati dall'alleanza difensiva del 6 settembre 1778, perché era stata la Francia, il 1° febbraio 1793, a dichiarare guerra. Washington bloccò pure la spedizione nel Mississippi e l'ambasciatore francese fu richiamato in patria.

War»²⁸, un conflitto non dichiarato combattuto soprattutto nelle Antille e concluso, dopo serie perdite da entrambe le parti, con la convenzione di Mortefontaine del 30 settembre 1800.

La guerra economica era influenzata pure dalle vicende continentali del 1795-97 (cattura della flotta olandese prigioniera dei ghiacci da parte della cavalleria francese; pace separata di Prussia, Spagna, Sardegna; piani di sbarco in Inghilterra; alleanza franco-spagnola; repubbliche sorelle in Olanda, Svizzera e Italia). La spartizione austro-francese dei domini e del potenziale marittimo della Serenissima (17 ottobre 1797) fece germinare «la gigantesca ambizione»²⁹ di Bonaparte di «vincere il mare da terra»³⁰, utilizzando la Penisola come ponte e le Ionie e Malta come trampolini verso la Turchia e l'Egitto. In questa prima fase l'idea grandiosa è di sostituire la strategia diretta dello sbarco in Inghilterra vagheggiato dal Direttorio, con l'attacco indiretto alle comunicazioni con l'India, base del potere globale britannico³¹. E se la marina repubblicana non poteva colpire la rotta dall'Atlantico all'Indiano, un nuovo Alessandro poteva conquistare la rotta terrestre dell'Asia Centrale.

Realizzata grazie alle flotte mercantili italiane e al tesoro dell'Ordine di Malta, la spedizione d'Oriente naufragò ad Abukir (1 agosto 1798), provocando l'entrata in guerra di Turchia e Russia, la revanche austriaca e la caduta delle repubbliche italiane. La resistenza dell'Armée d'Orient e il ritiro di Paolo I dalla Seconda coalizione dettero al Primo Console la speranza di poter riprendere la marcia sulla via della Seta col concorso russo, collegandosi poi con l'anglofobo sultano di Seringapatam. Fu ancora Nelson

28 Harlow Unger, *The French War Against America: How a Trusted Ally Betrayed Washington and the Founding Fathers*, Hoboken (NJ), John Wiley & Sons, 2005.

29 Cfr. Adolphe Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire faisant suite à l'Histoire de la Révolution française*, Paris, Paulin, 1847, VI, pp. 218, 224, 457.

30 L'espressione ricorre nella lettera del 3 dicembre 1806 di Napoleone al fratello Luigi, re d'Olanda. Cfr. *Recueil de discours français: extraits des annales des concours généraux: période de 1831 à 1879: matières et développements*, Paris, Delalain, 1879, p. 250: «Pour mettre fin à ce duel, il nous faudra vaincre la mer par la terre: c'est là, citoyens Directeurs, la partie de notre tâche qu'il nous reste à accomplir, et, croyez-moi, ce n'est pas la moins rude. Il a fallu cent ans à Rome pour abattre Carthage».

31 E' la stessa strategia poi perseguita dalla Russia col Grande Gioco e la Transiberiana: surrogare le linee oceaniche con le linee continentali (eurasiatiche), senza contare però che le prime sono libere e le altre impervie e soggette a pedaggio.

a far fallire pure questa variante: non macchinosamente dal Mediterraneo, ma sbrigativamente dal Baltico.

La guerra aveva infatti spostato il commercio nei porti neutrali del Nord, dove era garantito dalla convenzione anglo-dano-svedese del 27 marzo 1794 e dal trattato anglo-russo del 21 febbraio 1797. Reagendo alla pretesa della Royal Navy di controllare le navi neutrali perfino se viaggiavano in convogli scortati, il 27 agosto 1800 lo zar invitò Svezia e Danimarca a ripristinare la Lega di neutralità armata di vent'anni prima, e in ottobre, per indurre la Gran Bretagna a riconoscergli la sovranità su Malta offertagli da Bonaparte³², ordinò il sequestro in porto di 300 mercantili inglesi e l'internamento degli equipaggi. Il 14 gennaio 1801 l'Inghilterra rispose sequestrando a sua volta i legni svedesi, danesi e russi e il 19 marzo la squadra inglese, (vice)comandata da Nelson, era all'imbocco del Kattegat. Il 23 marzo Paolo I fu assassinato in una congiura di palazzo sostenuta da tutti i settori sociali interessati al commercio con la Gran Bretagna. A ogni buon conto il 2 aprile Nelson dette lo stesso un esempio a Copenhagen, e naturalmente il nuovo zar Alessandro I si affrettò ad annullare i provvedimenti paterni.

Dalla guerra al commercio al sistema continentale (1803-1806)

Congelata dalla pace di Amiens (25 marzo 1802), la guerra anglo-francese riprese sul nodo della mancata evacuazione inglese di Malta. Il 17 maggio 1803, sei giorni prima della dichiarazione di guerra, gli inglesi sequestrarono in porto le navi francesi e olandesi, confiscando merci per 200 milioni. Napoleone replicò il 3 giugno, decretando da Milano il sequestro delle merci inglesi³³ e liquidando la Louisiana, recuperata tre anni prima dalla Spagna ma divenuta inutile una volta perduta Haiti [il Louisiana (preclusive) Purchase fu il primo atto di guerra economica della storia

32 Carmelina Gugliuzzo, «I russi nel Mediterraneo: l'Affaire de Malta», in Luigi Mascilli Migliorini e Mirella Mafri (cur.), *Mediterraneo e/è Mar Nero. Due Mari tra età moderna e contemporanea*, Napoli, ESI, 2012, pp. 163-182.

33 Già il Consiglio dei Cinquecento, con legge del 10 brumaio V (31 ottobre 1796), aveva disposto l'obbligo di denuncia e il sequestro conservativo dei prodotti industriali inglesi detenuti da privati.

americana dopo il Boston Tea Party].

La ripresa della guerra colpì al cuore il risanamento finanziario francese, basato sulla Banca di Francia³⁴ creata nel 1800. Il finanziamento dei servizi militari, appaltati ad un'unica compagnia commerciale appositamente creata nel 1803 dallo spregiudicato speculatore Gabriel-Julien Ouvrard, era infatti garantito dalle rendite messicane, pari a 71 milioni di piastre, che il primo ministro spagnolo Godoy aveva accettato di corrispondere mensilmente alla Banca di Francia per poter restare neutrale. Ma nell'ottobre 1804 le crociere inglesi predaiono le navi del tesoro messicano e in dicembre l'Inghilterra dichiarò guerra alla Spagna. Ouvrard tentò allora di ottenere il trasporto delle piastre tramite navi inglesi, e nel maggio 1805 firmò un accordo con le due banche inglesi (Hope & Co. e Barings) che avevano trattato la vendita della Louisiana. Ma in ottobre non era arrivato nulla e dopo un tentativo di sopravvivere mediante lo scambio di tratte riscontate dalla Banca di Francia, in novembre i soci della Compagnie des Négociants réunis si dichiararono in stato di pre-fallimento con un debito di 141 milioni di franchi, provocando una serie di bancarotte e investendo la Banca di Francia, le cui riserve erano già ridotte, alla vigilia di Trafalgar, ad appena 1,5 milioni; e l'emissione di carta moneta produsse inflazione. Il 27 gennaio 1806 il ministro del tesoro Barbé-Marbois fu sostituito da Mollien, e in febbraio, sotto minaccia di arresto, Ouvrard fu costretto a garantire il debito spagnolo, salito a 60 milioni, in cambio del chimerico oro americano³⁵.

Il commercio diretto dei neutrali con le colonie francesi fu soggetto a restrizioni da parte inglese solo a partire dall'agosto 1805, ma, svanita

34 Charles Ballot, «Les Banques d'émission sous le Consulat», *Revue d'études napoléoniennes*, 1915, 2, pp. 289-323.

35 Otto Wolff, *Die Geschäfte des Herrn Ouvrard*, Frankfurt a. M., Rütten & Loening Verlag, 1932, pp. 100 ss. («Der mexikanische Silberschatz»). Louis Bergeron, *Banquiers, négociants et manufacturiers parisiens du Directoire à l'Empire*, Paris, Mouton, 1978, pp. 147-166. Martin Robson, *Britain, Portugal and South America in the Napoleonic Wars: Alliances and Diplomacy in Economic Maritime Conflict*, I. B. Tauris, 2010, p. 87. Cfr. Georges Weill, «Le financier Ouvrard», *Revue Historique*, vol. 43, N. 127, 1918. Arthur Lévy, *Un grand profiteur de guerre sous la Révolution, l'Empire et la Restauration: G. J. Ouvrard*, Paris, 1929, 94. Jean-Pierre Sarrazin, *Gabriel Julien Ouvrard*, Paris, L'Harmattan, 2014.

a Trafalgar (21 ottobre) la minaccia di sbarco, il Regno Unito notificò ai neutrali (16 maggio 1806) lo stato di blocco di tutta la costa dall'Elba a Brest. La sostituzione del blocco diretto dalle singole piazze marittime col blocco indiretto dell'intera costa settentrionale del Continente [che implicava il controllo dei neutrali in mare aperto, abusando del diritto di blocco e violando il principio della libertà dei mari] era peraltro una risposta obbligata allo straordinario successo ottenuto da Napoleone grazie alla fulminea trasformazione dell'Armée d'Angleterre nella Grande Armée di Austerlitz (2 dicembre 1805) e di Iéna (14 ottobre 1806).

Nel settembre 1806 Napoleone progettava l'occupazione del Portogallo, preceduta dallo sbarco di 9.000 uomini in Brasile per prevenire la fuga della corte e della flotta portoghese. Ma il 9 novembre, tornato coi piedi per terra, scriveva da Berlino al fratello Luigi, re d'Olanda, di spiegare ai suoi ministri che «il faut reconquérir les colonies par terre, puisque nous sommes si impuissants par mer»³⁶. Due settimane dopo, il 21, il celeberrimo «decreto di Berlino» dichiarava in stato di blocco le Isole e i Domini Britannici: imposto anche ai neutrali il divieto di commercio e comunicazioni, sequestro delle merci e di ogni bene di privati inglesi, dichiarati preadabili; metà del gettito delle confische destinato a indennizzo delle perdite subite da privati per effetto delle prede nemiche³⁷. Due giorno dopo, il 23, Napoleone scriveva al governatore di Parigi, maresciallo Junot, che la lotta con l'Inghilterra era questione di vita o di morte e di convincere le signore a bere cicoria e tè svizzero e a smettere di parlare di madame de Staël.

Nel corso del Settecento il debito pubblico inglese era cresciuto di 28 volte, mentre il valore della terra era soltanto raddoppiato e le esportazioni triplicate. Inoltre, favorendo l'industria a spese dell'agricoltura, la Gran Bretagna aveva accresciuto la dipendenza dal commercio internazionale, non più solo alimentare (cereali) ma anche industriale (materie prime). Il

36 *Correspondance de Napoléon I publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III*, Paris, de l'Imprimerie Nationale, 1863, T. XIII, N. 11217, p. 621.

37 Formalmente il decreto era presentato come una rappresaglia contro l'«abuso mostruoso», da parte inglese, del diritto di blocco (limitato alle singole piazze (terrestri o marittime) effettivamente investite da forze sufficienti) e di conquista (limitato ai soli beni pubblici del nemico, con esclusione dei beni privati). Sulla giustificazione giuridica v. Ferdinand de Cornot de Cussy (1795-1866), *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, Leipzig, F. A. Brockhaus, 1856, vol. 2, pp. 234-275.

contro-blocco francese era quindi a valenza doppia. Da un lato infliggeva al nemico fame, sovrapproduzione, inflazione, caduta del potere d'acquisto e rivolte sociali. Dall'altro imponeva una svolta protezionista e autarchica al sistema economico europeo, favorendo lo sviluppo economico e tecnologico dell'industria francese, in particolare del tessile, e la creazione di un Lebensraum continentale economicamente dipendente da Parigi.

Ma avrebbe funzionato? La chiusura dei porti al commercio inglese era stata proclamata pure nel 1756 e nel 1793, e imposta anche alle Repubbliche sorelle e agli alleati, ma era stata sempre violata o aggirata con triangolazioni. I costumi sociali erano troppo molli e l'Esagono, pur rivalutato dalla cartografia astronomica, ancora troppo piccolo per sostenere lo stato Colbertiano. Ma ora la plutocrazia imperiale controllava direttamente o indirettamente l'intero continente e lo stato amministrativo donato dalla Dea Ragione era in grado di fornire infrastrutture, finanziamenti, stabilità monetaria, tutela legale e materie prime autarchiche alternative ai generi coloniali. Così barbabietola e cicoria surrogarono zucchero di canna e caffè, fu incentivato il pascolo dei merinos per surrogare il cotone con la lana e nuovi sistemi autoctoni (come la filatura meccanica del lino) sostituirono i macchinari inglesi (che non potevano più essere sostituiti né riparati per mancanza di pezzi di ricambio).

Quanto al controblocco, era una cosa troppo seria per lasciarla agli ammiragli, capaci solo di prenderle appena mettevano il naso fuori dai porti. Fuori delle mura, uno sciame di corsari per attaccare il commercio nemico alla vecchia maniera di Jean Bart; sulle mura, la marina declassata a guardia costiera per fermare il contrabbando e proteggere il cabotaggio in convogli di torre in torre (ossia l'uso commerciale delle coste, più vitale, prima delle ferrovie, delle secondarie diramazioni stradali e fluviali). Infine, dietro le mura, il nuovo esercito, l'*Armée de l'intérieur*, composto di doganieri, gendarmi, poliziotti e tribunali, per far eseguire il decreto (l'elefantiaco apparato non costava poi molto, tanto si pagava da sé, taglieggiando i contravventori).



L'abbraccio di Tilsit. Medaglione in bronzo, pittura a smalto. Sul recto l'abbraccio di Napoleone e Alessandro I, sul verso la tenda sulla zattera in mezzo al fiume Neman, dove si svolse lo storico incontro tra i due imperatori.

(wikimedia commons, Shakko, talks, 2012)

La prima fase del sistema (1807-1808)

Nel 1807 le importazioni francesi scesero a 11 milioni di franchi dai 65 del 1805, mentre la diminuzione delle esportazioni fu più contenuta (da 350 a 265 milioni). Ma il danno alle esportazioni inglesi fu attenuato dalla loro crescente differenziazione. Nel 1802 l'Europa continentale, con 80 milioni di consumatori, ne assorbiva il 55 per cento, ma nel 1806 la quota era già scesa al 25, pari a un terzo della produzione industriale inglese.

Inoltre il controllo napoleonico delle coste e dei porti continentali non era omogeneo³⁸ e non fermava il contrabbando inglese, attivissimo specie dal Mediterraneo; il 31 dicembre i negozianti britannici ottennero il rinnovo del trattato di amicizia con l'America; e l'Order in Council del 10 gennaio 1807 vietò a sua volta ai neutrali ogni commercio col Continente, dichiarando di buona preda i contravventori.

Ma nel 1807 il commercio atlantico si complicò e il sistema continentale si estese da Riga al Tago. Il presidente degli Stati Uniti adesso era l'ostile Jefferson, che in marzo silurò la ratifica del trattato di amicizia a causa del mancato impegno britannico ad astenersi dall'«impressment» (arruolamento forzato di una quota dell'equipaggio) sistematicamente imposto ai mercantili americani³⁹. In agosto le spedizioni inglesi nel Sudamerica spagnolo furono umiliate a Montevideo e Buenos Aires⁴⁰. Già il 25 gennaio, da Varsavia, Napoleone aveva esteso il blocco ai porti di Prussia e Hannover; il 7 luglio, col trattato di Tilsit⁴¹, anche la Russia entrò nel sistema continentale. Il 28 agosto il contro-blocco fu inasprito pure in Olanda e il 19 settembre i corsari francesi furono autorizzati ad attaccare i neutrali.

Il governo Canning venne però subito a conoscenza degli articoli segreti della pace di Tilsit, che prevedevano la consegna alla Francia delle flotte danese e portoghese, con cui Napoleone sperava di poter supplire alla pratica impossibilità di utilizzare le proprie forze navali del Mediterraneo per lo sbarco in Inghilterra. Così, fulmineamente investita da terra e da mare e sottoposta ad un intenso bombardamento (16 agosto – 5 settembre), Copenhagen dovette cedere e consegnare la flotta alla squadra inglese. Censurata dall'opposizione nel Parlamento britannico, l'azione provocò a Napoleone un accesso di rabbia analogo a quello provocato nel

38 Albert Réville, «La Hollande et le roi Louis Bonaparte», *Revue des Deux-Mondes*, juin-juillet 1870, vol. 87, pp. 513-552 ; 845-883 ; vol. 88, pp. 5-43.

39 La Royal Navy requisì complessivamente diecimila marinai americani. Nonostante l'incidente del 22 giugno 1807 (attacco dell'HMS *Leopard* all'USS *Chesapeake* alla ricerca di presunti disertori della Royal Navy) Jefferson preferì evitare la guerra.

40 Tuttavia la svendita in loco, a prezzi di realizzo, dei manufatti inglesi arrivati al seguito delle truppe, di qualità decisamente superiore ai locali, produsse un durevole effetto dumping, favorendo la penetrazione economica inglese nel Rio della Plata.

41 E. Tarle considerò poi la pace di Tilsit una delle «tre grandi catastrofi» insieme alle paci di Vestfalia e di Versailles (*Tri katastrofy*, Izdatel'stvo Petrograd, 1923).

1801 dalla notizia dell'assassinio di Paolo I. In compenso, col trattato di Fontainebleau del 31 ottobre, la Danimarca aderì al sistema continentale e fu poi l'unico alleato ad applicarlo in modo rigoroso. A novembre toccò al Portogallo, occupato dalle truppe francesi, ma la flotta portoghese e la squadra russa internata nel Tago fecero in tempo a salpare per l'Inghilterra, mentre il trasferimento della corte portoghese a Rio de Janeiro salvaguardò il commercio anglo-brasiliano.

Quasi un terzo delle esportazioni inglesi in Europa passava per la Danimarca. Dopo Tilsit calarono di un ulteriore 20%, e le filande del Lancashire restarono senza materie prime, anche se il buon raccolto del 1807 compensò la mancata importazione di grano. Con decisione estrema, la Gran Bretagna adottò allora il principio «no trade except *through* England». L'Order in council dell'11 novembre 1807 [integrato da altri sette del 25 novembre] dette forza effettiva al precedente 10 di gennaio, vietando ai neutrali (in primo luogo americani) ogni commercio coi porti (continentali e coloniali) chiusi alle merci inglesi [e perciò dichiarati nemici], se non a condizione di toccare prima un porto inglese. Le navi che non ottemperavano spontaneamente potevano essere intercettate e dirottate in un porto inglese per inchiesta e imposta fino a un quarto del carico, e predate in caso di resistenza. Inoltre l'esportazione di merci continentali era dichiarata illegale e predabile. Era peraltro consentito ai neutrali un limitato approvvigionamento di generi coloniali.

Napoleone reciprocò col «decreto di Milano» del 17 dicembre, dichiarando nemiche e predabili le navi che ottemperavano all'imposizione inglese. Peggioro per la Gran Bretagna fu però l'Embargo Act americano del 22 dicembre 1807, integrato dal Supplement del 12 marzo 1808, che vietava ogni esportazione marittima e terrestre sotto pena di confisca dei beni, più una multa di 10.000 dollari per ciascuna contravvenzione (anche meramente sospettata), ma con facoltà di deroga a discrezione del Presidente. L'embargo, fortemente impopolare negli Stati Uniti e soprattutto nel New England la cui economia era largamente dipendente dal commercio con la Gran Bretagna, fu largamente ignorato⁴², ma l'intento di Jefferson

⁴² Peter Andreas, *Smuggler Nation: How Illicit Trade Made America*, Oxford U. P., 2013. Sui corsari, Edgar Stanton Maclay, *A History of American Privateers*, New York, Appleton, 1899.

era da un lato far valere la dipendenza delle industrie europee dalle materie prime americane e dall'altro sviluppare l'industria nazionale⁴³. La reazione francese (decreto di Bayona del 17 aprile 1808) fu miope: poiché il governo americano aveva interdetto alle sue navi le acque europee, quelle che le raggiungevano furono considerate contrabbandiere e predabili anche se non avevano subito visite inglesi. Il parlamento britannico attenuò invece il regime dei controlli a favore degli americani (23 giugno 1808).

Intanto, con l'insurrezione madrilenica (maggio) e lo sbarco del futuro duca di Wellington in Portogallo (agosto) cominciava l'«ulcera spagnola» di Napoleone, che non solo faceva schizzare alle stelle il costo militare⁴⁴ del sistema continentale, ma riapriva all'Inghilterra il commercio con le colonie spagnole, mentre l'Atlantico era ormai interdetto alla Francia [metà degli ultimi 12 bastimenti salpati in estate da Bordeaux per le ultime colonie francesi fu catturata, e in ottobre l'ammiraglio Cochrane mise il blocco alle Isole Sottovento francesi].

«*The Great Imperial Smuggler in the Tuileries*»⁴⁵ (1809-1810)

All'inizio del 1809 gli effetti del blocco commerciale cominciarono a farsi insostenibili. Il 1° marzo, poco prima di lasciare la presidenza, Jefferson firmò il Non-Intercourse Act, che consentiva la ripresa del commercio americano coi porti neutrali. Pressato dalle grida di dolore di agricoltori e commercianti e dalla caduta a picco delle rendite doganali, con circolare riservata del 14 aprile Napoleone prevede la possibilità di accordare discrezionalmente – caso per caso e soltanto a sua firma – licenze di esportazione in Gran Bretagna di generi alimentari (cereali, legumi, frutta secca,

43 Louis M. Sears, *Jefferson and the Embargo*, Durban (NC), Duke U. P., 1927.

44 In cinque anni la guerra Peninsulare divorò 400.000 soldati continentali (quanti quelli perduti nel 1812 in Russia) in una guerra senza gloria e senza speranza. Una guerra dominata dalla sinergia tra Sea Power e guerriglia, poi incoraggiante esempio per i partigiani russi nella guerra patriottica del 1812 e il *Volksbewaffnung* nel *Befreiungskrieg* tedesco e austriaco del 1813.

45 Archibald Alison (1757-1839), *History of Europe From the Commencement of the French Revolution in 1789 to the Restoration of the Bourbons in 1815*, Edinburg - London, Blackwood Cadell, 1837, VI, p. 361. Katharine F. Doughty, «Two Blockades: 1806 and 1915-16», *The Empire Review and Journal of British Trade*, London, Macmillan, XXX, 1917, pp. 317-322.



Vignetta satirica di Alexander Anderson (1775-1870) sull'Embargo Act del 1807 «Maledetto Ograbme!», esclama il contrabbandiere inglese morso dalla tartaruga americana. «Ograbme», speculare di «embargo», sembra alludere a un tipo di tartaruga, ma evoca pure «acchiappami» (O grab me)

confetture, vino e acquavite), a condizione di importare legno, canapa, ferro e chinino e di pagare un'imposta di 600/800 franchi. Paradossalmente furono proprio i cereali francesi (assieme alla pace con la Turchia) a salvare l'Inghilterra dalla carestia provocata dal cattivo raccolto del 1809, privando poi la Francia di una riserva alimentare che sarebbe stata preziosa nella carestia del 1811.

A sua volta, con order in council del 26 aprile la Gran Bretagna limitò il blocco ai soli porti francesi, olandesi e dell'Italia settentrionale (esclusi quindi i napoletani, in quel momento investiti dalla spedizione anglo-siciliana). Inoltre il 24 maggio consentì alle navi americane di commerciare con l'Olanda, accrescendo in tal modo il contrasto tra Napoleone e Luigi, che il 27 novembre dovette tornare a Parigi. Con decreti imperiali del 4 dicembre e del 14 febbraio 1810 l'esportazione su licenza fu estesa a olio,

tessuti, ferro e cotone: per questi prodotti furono concesse 350 licenze, per un valore di 10 milioni di export e 6 di import.

Reagendo alla chiusura dei porti americani alle navi francesi, il decreto di Rambouillet del 23 marzo 1810 dichiarò predabili le navi americane⁴⁶. Il Congresso degli Stati Uniti rispose col Macon Bill No. 2 del 1° maggio, che alleggeriva per tre mesi l'embargo contro i belligeranti, promettendo di revocarlo verso chi si fosse impegnato a rispettare la bandiera americana. Il 6 luglio Napoleone facilitò le esportazioni in America⁴⁷ e col decreto del Trianon del 5 agosto permise l'importazione di prodotti americani o coloniali, ma con dazi differenziati a seconda della provenienza e doppi o addirittura sestupli rispetto al 1806. Malgrado il suo scetticismo, il nuovo presidente Madison accettò pubblicamente l'apertura francese, accrescendo così la tensione con l'Inghilterra.

Dal canto suo Napoleone scontentò i satelliti europei, perché coi decreti del 3 e 25 luglio riservò al naviglio francese l'esportazione su licenza e a grossisti francesi la distribuzione di tutte le merci extra-continentali, e sottopose a propria espressa autorizzazione qualsiasi movimento portuale europeo. Obbligati ad acquistare in Francia a caro prezzo i prodotti finiti o semilavorati e a pagare forti dazi sulle esportazioni, i satelliti innesarono, per quanto potevano, forme di guerriglia doganale con l'Esagono⁴⁸. Nel luglio 1810 l'Olanda fu brutalmente annessa⁴⁹, il Regno d'Italia minacciato⁵⁰, la Svezia, pur governata dal maresciallo Bernadotte, continuò a

46 Complessivamente vi furono 6.479 reclami contro il governo francese, relativi a circa 2.300 navi americane. Elenco in Greg H. Williams, *The French Assault on American Ship-pings 1793-1813. A History and Comprehensive Record of Merchant Marine Losses*, Jefferson, McFarland & Co, 2009 (cortese segnalaz. di Paolo Coturri).

47 Poiché gli Stati Uniti non accettavano la reciprocità negli scambi richiesta dalle licenze francesi, Napoleone decretò che le esportazioni in America potevano essere autorizzate senza condizioni (mediante semplice «permesso»). Sul decreto del Trianon v. la lettera del ministro degli esteri Champagny all'ambasciatore Armstrong, 5 agosto 1810.

48 Roger Dufraisse, «Politique douanière française, blocus et système continental en Allemagne», *Revue du Souvenir Napoléonien*, No. 389, juin-juillet, 1993, pp. 5-24.

49 Johan Joor, «Le système continental et sa signification pour le Royaume de Hollande», in Annie Jourdan (Ed.), *Louis Bonaparte: Roi de Hollande*, Paris, 2010, pp. 131-44. Id., «Significance and Consequence of the Continental System for Napoleonic Holland, Especially for Amsterdam», in Aaslestad, *op. cit.*

50 Oltre al fondamentale lavoro di Tarle cit. a nt. 10, v. Marcel Dunan, «L'Italie et le Système

rifiutare il controblocco. I dazi incentivarono ulteriormente il contrabbando e il riciclaggio, effettuato dagli stessi corsari e doganieri imperiali, la falsificazione delle licenze, la corruzione generalizzata di consoli, poliziotti, tribunali e alti commissari, come l'incaricato di affari ad Amburgo Louis Antoine Fauvelet de Bourrienne (1769-1835). Lo stesso Napoleone incoraggiò il contrabbando inglese attraverso la Manica, consentendo a 300 di loro di trasformare Gravelines in «Smuggler city»⁵¹. Ma altrove era la squadra inglese a sostenere il contrabbando, basato su empori stabiliti nelle piccole isole – Helgoland, Ponza, Lissa – prossime alle coste, per invadere il mercato continentale di merci di qualità superiore a prezzi di dumping e risucchiare capitali. Nell'ottobre 1810 la divisione navale di Ancona effettuò una prima spedizione contro Lissa e 2.000 fanti italiani occuparono i Baliaggi del Canton Ticino, altro centro di contrabbando⁵². In dicembre truppe francesi occuparono Westfalia e Prussia Nord-occidentale, sequestrando enormi quantità di merci inglesi trovate a bordo di navi neutrali, parte bruciate in piazza, parte vendute per finanziare le prossime campagne militari.

Il sistema delle licenze non impedì tuttavia i fallimenti a catena di imprese commerciali, banche e industrie, che gettarono sul lastrico migliaia di operai. A Livorno cessò qualsiasi attività, a Bordeaux il traffico precipitò a un quinto, gettando nell'indigenza un settimo della popolazione⁵³. Inoltre, una volta partita, la maggior parte delle navi non tornava più, andando a ingrossare la flotta mercantile britannica. Nel 1811 le intemperie provocarono una gravissima carestia e il prezzo del pane schizzò alle stelle. Il 24 marzo 1812 l'imperatore decretò la distribuzione quotidiana gratuita di due milioni di zuppe nutritive «à la Rumford», ma queste erano a base di legumi, impossibili da trovare fuori stagione.

continental», *Revue de l'Institut Napoléon*, T. 96, 1965, pp. 176-192. Alexander Grab, «The Kingdom of Italy and the Continental Blockade», in Aaslestad, *op. cit.*.

51 Gavin Daly, «Napoleon and the “City of Smugglers”: 1810–1814», *The Historical Journal*, vol. 50, No. 2, July 2007, pp. 333–52.

52 Bernard de Cérenville, *Le Système continental et la Suisse 1803-1813*, Lausanne, Imprimerie Georges Bridel, 1906, su cui v. Marcel Dunan, «Napoleon et les cantons suisses», *Revue des études napoléoniennes*, 2, juillet-décembre 1912, pp. 190-218.

53 Secondo Pierre Branda da Bordeaux partirono in 5 anni solo 561 navi (171 per porti neutrali e 390 per l'America), pari al traffico di un solo anno normale.

Emerge qui la profonda contraddizione della guerra economica napoleonica. L'impero poggiava sul consenso della nascente borghesia al regime plutocratico creato da Napoleone. Arricchita dal saccheggio dei beni nazionali e delle forniture militari e garantita dalla gendarmeria e dal Code civil, la borghesia non accettò di pagarne il prezzo e cominciò ad attendere la liberazione.

I sette vascelli inglesi che salvarono la Russia (1811-1812)

Un mese dopo l'annessione dell'Olanda, in una lettera del 17 settembre 1810 al ministro della marina, Napoleone tornò sorprendentemente all'idea dello sbarco in Inghilterra. In quel momento la Royal Navy aveva il triplo dei vascelli francesi (125 contro 37): ma l'imperatore delirava di averne tra un anno e mezzo 104 da concentrare nei porti della Manica e di riarmare la flottiglia di Boulogne per poter sbarcare 42.000 uomini con 3.000 cavalli e 120 pezzi. Nel 1811 ipotizzava di ripetere lo sbarco in Irlanda. Vero piano strategico, come sostiene ora Nicola Todorov⁵⁴? O piuttosto una diversione su larga scala, analoga a quella appena conclusa (con grade delusione di Murat, che l'aveva presa sul serio) sullo stretto di Messina, per indurre il nemico a sguarnire, se non ad evacuare, la Penisola Iberica e chiudere la partita col governo di Cadice?

Sta comunque di fatto che fu l'ostinazione a mantenere il sistema continentale a determinare la fatale decisione di invadere la Russia, benché nell'aprile 1812 la Gran Bretagna avesse offerto alla Francia la riapertura del commercio. Lo scopo, sproporzionato allo spiegamento di forze senza precedenti, era semplicemente di costringere lo zar a chiudere i porti ai

54 Nicola Peter Todorov, «Vaincre la mer par la terre. La pensée géographique et maritime de Napoléon», in Philippe Boulanger et Philippe Nivet (cur.), *La géographie militaire de la Picardie du Moyen Âge à nos jours*, Amiens, Encrage, 2006, pp. 69-78. Id., «Le redressement naval de Napoléon de 1810 à 1813 et la géographie maritime de l'Europe», *Cahiers du CEHD Géographie et Géographie historique*, n° 36 (2008), pp. 137-170. Id., *Moskau oder London? Napoleons Landungsprojekte auf den britischen Inseln nach Trafalgar von 1806 bis 1813*, Hamburg, Tredition GmbH, 2013. Tredition, 2013. Id., «La géographie des ressources forestières et les ambitions navales de Napoléon après Trafalgar: l'exemple du bois de chêne», *Revue de Géographie Historique*, 2014. Id., *La grande armée à la conquête de l'Angleterre. Le plan secret de Napoléon*, Vendémiaire, 2016.

neutrali⁵⁵. L'obiettivo primario era quindi ovviamente Riga⁵⁶: l'offensiva francese doveva essere rifornita dal Baltico, risalendo i grandi fiumi fin nel cuore della Russia, in primo luogo la Daugava (Dvina). Tremila cannoniere, riunite per lo sbarco in Inghilterra, vengono trasferite dai porti francesi della Manica ai porti anseatici per sbucare nel Baltico attraverso l'Eiderkanal (da Tönning a Kiel). Ma dall'altra parte ci sono sette vascelli inglesi: privi di basi nel Baltico, arrivano ogni estate per incoraggiare la Svezia di Bernadotte e bloccare i porti russi. Bastano le loro crociere a convincere Napoleone a modificare il piano originario sostituendo le cannoniere con un parco d'assedio di 130 pezzi pesanti, faticosamente avviato per fiumi, canali e convogli ippotrainati: finirà inutilmente parcheggiato a 15 km da Riga e sfuggirà per un pelo ad un'audace sortita russa. Riga è salva, e Napoleone è perduto. Si avvia assurdamente verso Mosca, la capitale sbagliata, risucchiato inconsapevolmente dall'alto comando russo, che si ritira alla disperata, non per scelta, ma per paralisi decisionale. Alla fine, per la seconda volta, dopo l'Egitto, Napoleone abbandona l'esercito alla catastrofe per correre a Parigi a ripigliare il potere.

Invece di riprendere Alessandro, Napoleone ha perduto la Svezia⁵⁷, poi la Prussia, la Polonia, metà della Germania, l'Austria e perfino la Napoli di Murat⁵⁸. La guerra patriottica russa si prolunga nella guerra per la liberazione d'Europa e si conclude con la duplice entrata degli Alleati a Parigi, nell'aprile 1814 e nel giugno 1815.

Da notare che Napoleone non poté sfruttare il parallelo impegno della Gran Bretagna contro gli Stati Uniti. Le relazioni tra i due paesi si erano

55 Evgenij N. Ponasenkov, «Ekonomičeskiye predposylki krizisa til'zitskoj sistemy v Rossii (1807-1812 gg.) i pričiny vojny 1812 g.», in L. I. Borodkin (Ed.), *Ekonomičeskaja istorija*, M., vol. 8, 2002, pp. 132-140.

56 Anita Čerpinska, «Riga Export Trade at the Time of the Continental Blockade (1807-1812)», in Aaslestad, *op. cit.*

57 August Wilhelm von Schlegel (1767-1845), *Sur le système continental par rapport à la Suède*, Hambourg; Londres, Schulze et Dean, 1813 [una traduzione inglese fu pubblicata a Londra e Boston nel 1813 sotto il nome di Madame de Staël Holstein e col titolo *Appeal to the Nations of Europe against the Continental System Published in Stockholm, by Authority of Bernadotte, in March 1813*].

58 V. Ilari, «La vera storia del 'Mahan italiano'», in Quaderno Sism 2014 *Naval History*, pp. 427-432.

ulteriormente deteriorate nel 1811, con le polemiche del segretario di stato americano Robert Smith, filo-britannico, contro il presidente Madison, e l'incidente del *Little Belt* (uno sloop inglese attaccato da unità americane). Il 16 giugno 1812, mentre Castlereagh annunciava al Parlamento l'intenzione di revocare gli orders in council del 1807, il Congresso approvò la dichiarazione di guerra. La lentezza delle comunicazioni e la diffidenza reciproca resero irreversibili le ostilità, protratte pure dopo la firma della pace di Gand del 23 dicembre 1814.

Il ruolo della Mediterranean Fleet nella sconfitta di Napoleone

Il fallimento del contro-blocco e la sconfitta di Napoleone furono però determinati pure dall'impiego sagace della Mediterranean Fleet, forte in media di 80 navi e 50.000 marinai e soldati tra Gibilterra, Malta, Messina e Cefalonia, per metà di tutte le nazioni e di tutte le razze, che per nove anni tenne intrepidamente un fronte immenso, da Cadice al Bosforo, martellando senza posa le coste delle tre Penisole maggiori (Iberica, Italiana e Balcanica).

La seconda fase del conflitto anglo-francese diviene così essenzialmente una lunga guerra economica e sovversiva di logoramento della 'Festung Europa' napoleonica, dove la Signora delle Onde non cerca la decisione in un singolo urto ma nell'effetto cumulativo a medio termine di molteplici fattori sociali innescati da una miriade di micro-interventi militari⁵⁹. Nella prima fase del conflitto le sortite della squadra di Tolone avevano provocato tre grandi battaglie, ma dopo Trafalgar la squadra francese viene impiegata quasi esclusivamente per il rifornimento delle Ionie e la Flotta britannica del Mediterraneo per il controllo dei porti e l'interdizione delle rotte commerciali e le operazioni sottocosta (brown water), ossia per l'appoggio ai propri corsari, ai contrabbandieri, alle spie e ai partigiani. Il potere marittimo viene quindi impiegato come strumento di guerra economica e politica, il cui obiettivo principale è sgretolare il consenso sociale e la legittimità del nemico.

⁵⁹ Roger Knight and Martin Wilcox, *Sustaining the Fleet, 1793-1815: War, the British Navy and the Contractor State*, Boydell Press, 2010. Roger Knight, *Britain Against Napoleon: The Organization of Victory, 1793-1815*, Penguin UK, 2013.

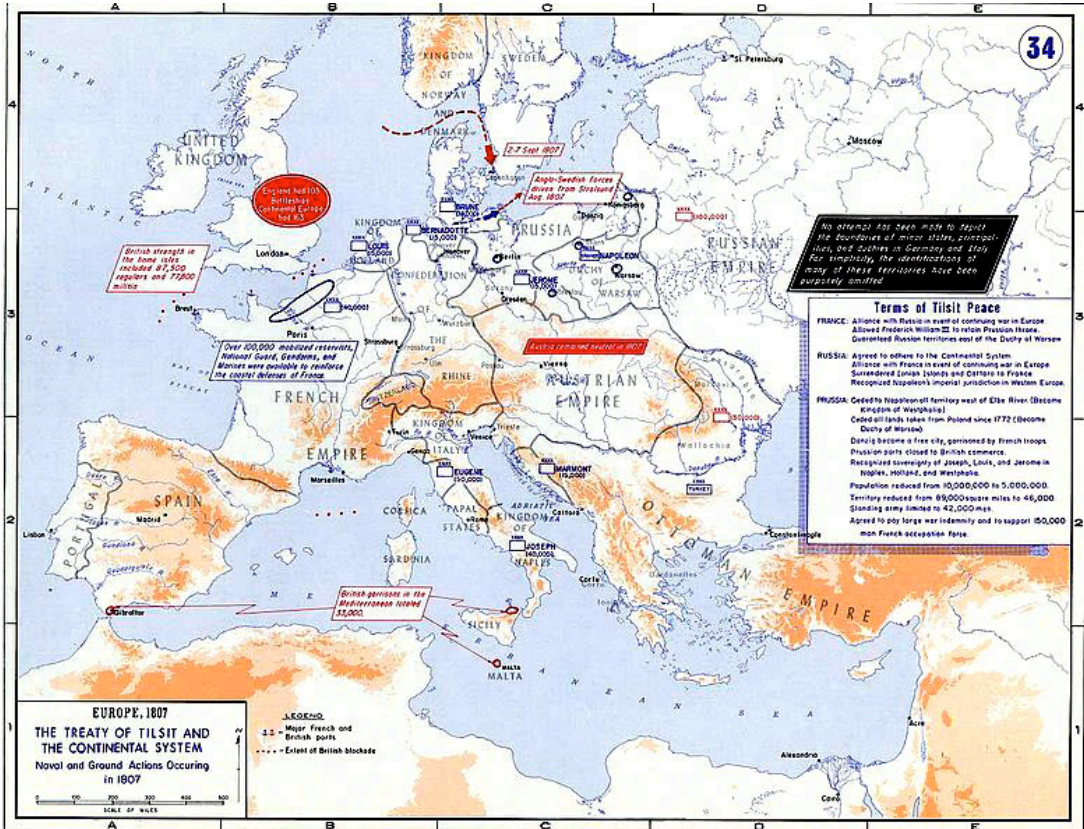
Per quanto minuscole e obsolete, le piccole marine italiane⁶⁰ si rivelarono paradossalmente indispensabili per combattere il tipo di guerra ‘periferica’⁶¹ o ‘ibrida’⁶² con cui la Francia e l’Inghilterra si affrontarono nel Mediterraneo Centrale. Nella prima fase del conflitto le operazioni sotto-costa e anfibiae, che gl’inglesi avevano largamente sperimentato in Nordamerica, riguardarono soprattutto la Liguria. Nel 1799 furono determinanti per la riconquista sanfedista del Regno di Napoli e per il successo delle insurrezioni toscana e ligure. A partire dal 1806 divennero però largamente prevalenti, combinandosi con rapide e micidiali crociere di piccole divisioni di vascelli e fregate e con un sagace sfruttamento delle opportunità di intelligence, sabotaggio e contrabbando offerte da alcune piccole isole prospicienti alle coste nemiche (Capri, Ponza, Gorgona, Lissa) che il nemico non poteva interdire né presidiare e che i corsari (siciliani, sardi e fuoriusciti dell’Italia napoleonica) trasformavano in altrettante Tortughe. Costretti sulla difensiva, la Francia e i suoi satelliti italiani stabilirono un cordone costiero tutto sommato abbastanza efficace, basato sulle torri e sulle flottiglie di corvette e cannoniere, nonché sulla forza di sortita rappresentata dai corsari (francesi, corsi, liguri, toscani, napoletani, italici). Per inciso, le guerre napoleoniche furono il culmine e al tempo stesso il canto del cigno della guerra corsara⁶³.

60 V. la trilogia di V. Ilari e Piero Crociani sulle *Marine italiane di Napoleone* (Acies, Milano, 2015-2017).

61 Bruce A. Elleman, S.C.M. Paine, *Naval Power and Expeditionary Wars: Peripheral Campaigns and New Theatres of Naval Warfare*, Routledge, 2010.

62 Williamson Murray, Peter R. Mansoor, *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, Cambridge University Press, 2012.

63 Secondo Mahan (pp. 205-06) i danni dei corsari francesi furono assai limitati (al 2 o 2,5% del traffico), grazie al sistema dei grandi convogli (da 200 e fino a 1.000 navi) scortati. La tassa di protezione stabilita dal Convoy Act del 1798 rese nel primo anno 1,3 milioni di sterline, mentre gli armatori ci guadagnarono col calo delle assicurazioni. Invece dal 1793 al 1800 la Francia perse 743 corsari e 273 incrociatori con 40.000 marinai. Altre stime riducono però le perdite di corsari al 28% e alzano le perdite di mercantili inglesi a 11.000 in 19 anni di guerra, in media 600 all’anno, più delle perdite subite durante la guerra d’indipendenza americana (3.386 in 7 anni) e le guerre di successione austriaca (3.238 in 10 anni) e spagnola (3.250 in 14 anni). Napoléon Gallois, *Les corsaires français sous la République et l’Empire*, Le Mans-Paris, 1847, 2 voll. Ulane Bonnel, *La France, les États-Unis et la guerre de course (1797-1815)*, préface de Marcel Dunan, Nouvelles Editions Latines, 1961. Patrick Crowhurst, *The Defense of the British Trade, 1689-1815*, 1977; Id., *The French War on Trade: Privateering, 1793-1815*, Scholar Press, 1989 (cortese segnalazione di Roberto



Strategic Situation of Europe, 1807 (The Department of History, U. S. Military Academy)
(wikimedia commons)

Prima l'intera costa tirrenica, e poi anche le due sponde dell'Adriatico furono così costantemente mantenute in stato d'assedio e di allarme, logorando non solo le risorse finanziarie e umane del nemico, ma soprattutto

Barazzutti). Michel Vergé-Franceschi, Antoine-Marie Gentili, Jean-Baptiste Lantieri, *La guerre de course en Méditerranée (1550-1830)*, Presses de l'Université Paris IV-Sorbonne, 2000. Jean Martin Lemnitzer, *Power, Law and the End of Privateering*, Palgrave Macmillan, 2014. Silvia Marzagalli, «French Privateering during the French Wars 1793-1815», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Commerce Raiding: Historical Case Studies, 1755-2009: Economic Warfare, Maritime Security, and Military Escalation*, Naval War College Press (U S), Government Printing Office, 2014, pp. 41-56. Cfr. Christina Gathmann and Henning Hillmann, *Commerce and Crime: States, Property Rights, and the War on Trade, 1700-1815*, Stanford University, s. d. (online ottobre 2014).

il consenso interno. Estese pure alla costa occidentale della Spagna⁶⁴, le operazioni nelle brown water divennero una componente tipica, insieme alla guerriglia, di quella che potremmo chiamare ‘Peninsular Warfare’⁶⁵, parafrasando il modo in cui la storiografia inglese ha battezzato le campagne di Spagna e Portogallo. Infatti l’impiego del potere marittimo per destabilizzare il nemico mediante un mix di insurrezione e guerra economica fu applicato prima alla Penisola Italiana, poi all’Iberica e infine alla Balcanica.

Il potere marittimo inglese interdisce l’Atlantico al commercio continentale e rese sempre più insicure e costose le stesse rotte mediterranee, restringendo progressivamente la navigazione al semplice cabotaggio lungo le coste dell’Impero e dei suoi satelliti. L’elevato pescaggio degli scafi, la modesta gittata dei cannoni e l’imprecisione del tiro di bordata contro minuscoli bersagli fissi rendeva vascelli e fregate poco adatti alle operazioni sottocosta, ma le loro agili scialuppe potevano comunque effettuare incursioni, arrembaggi e semplici catture. Più frequentemente i protagonisti degli scontri erano le corvette (sloop-of-war), le cannoniere, i piccoli velieri corsari, i mercantili armati e le centinaia di vecchie torri cinque e seicentesche che guarnivano le coste cristiane del Mediterraneo, riutilizzate per la protezione del cabotaggio, esercitato in convoglio e «di torre in torre» per diminuire il rischio di attacco nemico.

Fatto quasi interamente di «operazioni minori», questo tipo di guerra fu trascurato dalla vecchia «naval history» ottocentesca, incentrata sulle grandi e gloriose battaglie, senza pensare che queste, come le operazioni chirurgiche, sono fatte per rimediare (o prevenire) una situazione altrimenti insopportabile, ossia il logoramento determinato dall’impiego continuativo della forza navale nemica. Come ci ha poi insegnato Julian S. Corbett (1854-1922), il compito primario delle flotte non è di neutralizzarsi a vicenda, ma di attaccare o di difendere il traffico. Non sono le battaglie a determinare la pace, bensì lo sfruttamento della libertà d’azione

64 V. Christopher David Hall, *Wellington’s Navy: Sea Power and the Peninsular War, 1807-1814*, Chatham, 2004.

65 V. Ilari, «Seapower and Insurrection: The Peninsular Warfare during the Napoleonic Wars», in Alexandre Vautravers e Matthew Goulding (Eds), *Counterinsurgency. Security Forum 2011*, Geneva, Webster University, 2012, pp. 30-40.

assicurata dalla vittoria. Lepanto non decise niente perché la Lega Santa si sfaldò subito dopo; Trafalgar fu decisiva soltanto grazie al quotidiano e ingrato sacrificio del successore di Nelson, Sir Cuthbert Collingwood (1748-1810), la cui opera, tra il 1805 e il 1810, fu messa in luce nel 1957 da Piers Gerald Mackesy (1924)⁶⁶.



66 *The War in the Mediterranean, 1803–1810*, Harvard University Press, 1957. Questo cruciale periodo, in cui la Flotta del Mediterraneo (Collingwood) e lo Squadrone del Baltico (Saumarez) vollero a proprio vantaggio il Blocco continentale per logorare Napoleone nelle Penisole Iberica e Italiana, spingerlo alla catastrofica campagna di Russia e alienargli il consenso della borghesia commerciale e industriale, è stato però oggetto di una eccellente storiografia, tra cui spiccano, dopo Mackesy, Desmond Gregory, *Sicily: The Insecure Base : A History of the British Occupation of Sicily, 1806-1815*, Associated U. P., 1988; Christopher Hall, *Wellington's Navy. Seapower and the Peninsular War 1807-1814*, Chatham Publishing – Stackpole Books, London – Pennsylvania, 2004; Tim Voelcker, *Admiral Saumarez versus Napoleon. The Baltic 1807-1812*, Woodbridge (Suffolk), Boydell & Brewer Ltd, 2008. David John Raymond, *The Royal Navy in the Baltic from 1807-1812*, Electronic Thesis, Florida State University, 2010.



Die französischen Soldaten untersuchen im Thor, ob keine Englische Waaren hinausgebracht werden.

Christian G. H. Geißler (1770-1844), *Leipziger Kriegs-Szene Nr. 3. Die französischen Soldaten untersuchen am Thor, ob keine Englische Waaren hinausgebracht werden*, kolorierter Kupferstich, Leipzig 1824 (scena del 1806) (wikimedia commons, AndreasPraefke, 2008)



John Augustus Atkinson (1775-1833), *Smugglers*, William Miller (engraver), James Walker (publisher), 1 January 1808. (wikimedia commons, Боцман, 2013)

«*Civis Romanus sum*»

La protezione diplomatica degli investimenti stranieri

di Virgilio Ilari

«Quiconque maltraite un citoyen, offense indirectement l'Etat, qui doit protéger le citoyen. Le Souverain de celui doit venger son injure».

Vattel, *Droit des Gens*, 1758, II, VI, §. 71.

«Contracts between a nation and private individuals are only binding on the conscience of the sovereign and have no pretension to a compulsive force. They confer no right of action, independent to the sovereign will. To what purpose would it be to authorize suits against States for the debts they owe? How could recoveries be enforced? It is evident, it could not be done without waging war against the contracting State, and to ascribe to the federal courts, by mere implication, and in destruction of a preexisting right of the State governments, a power which would involve such a consequence, would be altogether forced and unwarrantable».

Publius [A. Hamilton], *Federalist No. 81*, 1788

«as the Roman, in days of old, held himself free from indignity, when he could say *Civis Romanus sum*; so also a British subject, in whatever land he may be, shall feel confident that the watchful eye and the strong arm of England, will protect him against injustice and wrong».

Lord Palmerston, *The Don Pacifico Speech*, House of the Commons, 27 June 1850

Vattel, Vattel, combien de crimes on commet en ton nom!

La «diplomazia delle cannoniere» (gunboat diplomacy) è una forma della «diplomazia coercitiva» o «compellenza» teorizzata nel 1966 da Thomas Schelling (1921-2016). In generale l'espressione si riferisce alla prassi delle potenze liberal-imperialiste di appoggiare i negoziati diplomatici con dimostrazioni – basate principalmente sulle forze aeronavali – della propria capacità di «proiettare» a scala intercontinentale

una schiacciante potenza militare¹.

E' però usata anche nei testi giuridici come metonimia del principio – teorizzato nel 1758 da Emmerich de Vattel (1714-1767) – che uno stato ha il diritto di proteggere, anche con la minaccia o l'uso della forza, i diritti dei propri nazionali qualora la loro tutela non venga efficacemente garantita dal sovrano territoriale. Principio oggi esteso agli stessi stranieri asseritamente angariati o non protetti dalle autorità dello stato di appartenenza (giurisdizione universale e «Responsibility to protect», che segnano il passaggio dal principio della nazione più favorita a quello dell'individuo con maggiori diritti).

La più antica applicazione pratica del principio di Vattel ha però riguardato il diritto internazionale della proprietà straniera («alien property»), una delle ricadute giuridiche della rivoluzione industriale borghese che, producendo crescenti profitti a salari costanti, incentivò gli investimenti diretti all'estero, pari già nel 1914 a oltre un terzo degli investimenti internazionali a lungo termine, generando la giustificazione liberale dell'imperialismo dal volto umano.

Secondo due collaboratori del prestigioso studio legale americano Covington & Burling, l'impiego diretto della forza a tutela degli investimenti esteri corrisponde alla prima fase «ottocentesca» (1794-1914) del moderno diritto internazionale della proprietà straniera², in cui le Potenze occidentali

-
- 1 James Cable, *Gunboat Diplomacy 1919–1991: Political Applications of Limited Naval Force*, 3rd ed., Palgrave Macmillan, 1994 (1st 1971, 2nd 1981). Kenneth J. Hagan, *American Gunboat Diplomacy and the old Navy, 1877-1889*, Greenwood Press, 1973. Miriam Hood, *Gunboat Diplomacy 1895-1905: Great power Pressure in Venezuela*, Allen & Unwin, 1975. David Healy, *Gunboat Diplomacy in the Wilson Era: The U. S. Navy in Haiti, 1915-1916*, University of Wisconsin Press, 1976. Andrew M. Dorman, Thomas G. Otte, *Military Intervention: from Gunboat diplomacy to Humanitarian Intervention*, Dartmouth, 1995. Andrew Graham-Yooll, *Imperial Skirmishes: War and Gunboat Diplomacy in Latin America*, Oxford, Signal Books, 2002. Nicolas Willimann, *Gunboat Diplomacy and Co-operation: The Sakaku/Diaoyu Islands Dispute Between Japan and China Under the Lens of Complex Interdependence*, 2014.
 - 2 O. Thomas Johnson, Jr., and Jonathan Gimblett, «From Gunboats to BITs: The Evolution of Modern International Investment Law», in Karl P. Sauvant (Ed.), *Yearbook on International Investment Law & Policy*, Vol. 2010-2011, pp. 649-692. Contestato nel 1868 dal pubblicista argentino Carlos Calvo (1824-1906), poi sfidato dalle rivoluzioni sovietica e messicana, durante la guerra fredda il principio del minimo standard e dell'indennizzo integrale fu fortemente limitato dai principi terzomondisti sanciti dall'Assemblea generale

afferamarono il dovere di protezione diplomatica degli investimenti diretti all'estero dei propri nazionali e l'obbligo dello stato ospite non solo di indennizzare integralmente le lesioni delle proprietà straniere, ma anche di garantire agli investimenti stranieri uno standard pari a quello accordato agli indigeni, o anche superiore qualora i parametri nazionali fossero inferiori ad uno standard internazionale minimo.³ Tutela estesa sino all'imposizione coattiva di «aperture» e «penetrazioni» del commercio e dei sistemi giuridici occidentali a Cina e Giappone, anche se in seguito la politica britannica da Hutkinson a Lloyd George fu improntata al pragmatismo e all'ideologia del *laissez faire* e contraria all'odierna idea geo-economica che la funzione primaria della politica estera sia di sostenere l'espansione commerciale⁴.

Nel 1738, vent'anni prima del principio di Vattel, la Camera dei Comuni aveva approvato la guerra al commercio spagnolo sull'onda emotiva delle asserite «Spanish Depredations upon British Subjects» [ne seguì la «Guerra de Asiento» o «War of Jenkins' Ear» del 1739-42, come fu chiamata nel 1858 da Thomas Carlyle⁵]. La prassi degli interventi diplomatico-militari occidentali a tutela dei propri nazionali è però posteriore di un secolo, e tutt'altro che lineare.

Thomas Baty (1869-1954) – il fine ed eccentrico giurista britannico che dal 1916 al 1945 visse a Tokyo sostenendo la piena legalità internazionale dell'imperialismo nipponico come reazione a quello occidentale – elencò [in un saggio del 1909 fortemente antiliberale] più di venti casi, fra il 1821 e il 1848, in cui Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti non intervennero a

dell'ONU nel 1962 (sovranità permanente sulle risorse naturali) e 1974 (nuovo Ordine Economico Mondiale e Carta dei diritti e doveri economici degli stati). Il principio è stato però reintrodotta dai trattati di commercio bilaterali e multilaterali moltiplicatisi dopo la fine della guerra fredda.

- 3 Todd Weiler, *The Interpretation of International Investment Law: Equality, Discrimination and Minimum Standards of Treatment in Historical Context*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013.
- 4 Desmond Christopher Martin Platt (1934-1989), *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968. Michael Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge U. P., 2011.
- 5 Harold W. V. Temperley, «The Causes of the War of Jenkins' Ear», *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 3, 1909, pp. 197-236. Google books segnala inoltre Abraham Sol, *The London Public and the war of Jenkins' Ear*, 1938.

tutela dei reclami di privati nazionali contro sovrani stranieri⁶. Anzi il 4 novembre 1824 il segretario di stato Lord Canning (1770-1827) faceva rispondere ad una richiesta d'intervento presso Madrid «that he does not consider it as in any part of the duty of the Government to interfere in any way to procure the repayment of loans made by British subjects to foreign Powers, States or individuals»⁷. E il 25 marzo 1830 Lord Aberdeen (1784-1860), pur dando istruzioni agli inviati britannici di interporre i propri buoni uffici per la risoluzione delle controversie, ribadiva che i governi «are not, in strictness, called upon to interfere in operations (...) which are of a purely private nature and upon which, as a matter of right, they cannot claim to exercise any authoritative interference with foreign States»⁸. L'interventismo liberale britannico si affermò infatti solo dopo il 1840, con motivazioni valoriali e geopolitiche autonome rispetto alla spinta puramente economico-finanziaria, e fu comunque costantemente contrastato dai settori conservatori e protezionisti.

Anche se poi la diplomazia delle cannoniere è divenuta una metafora dell'imperialismo britannico, fu la Francia ad inaugurare, nel 1831, la protezione dei nazionali all'estero, bloccando il Tago per rappresaglia contro la fustigazione di un francese. La prassi sembrò generalizzarsi nel 1838-40, con lo sbarco francese a Vera Cruz⁹, il blocco francese del Rio della Plata¹⁰ e la Prima guerra dell'Oppio¹¹. Nel 1840 vi fu pure una meno nota dimostrazione navale britannica nel Golfo di Napoli in margine alla controversia

6 Thomas Baty, *International Law*, New York, Longmans, Green & Co.; London, J. Murray, 1909 (rist. an. The Lawbook Exchange Ltd, Clark, N. J., 2005), pp. 91 ss.

7 *British and Foreign State Papers*, vol. 28, 1839-1840, London, Harrison & Sons, 1857, p. 961; Baty, *op. cit.*, p. 92.

8 *British and Foreign State Papers*, *cit.*, p. 967; Baty, *op. cit.*, p. 92.

9 Jacques Penot, «L'expansion commerciale française au Mexique et les causes du conflit franco-mexicain de 1838-39», *Bulletin Hispanique*, vol. 75, 1973, N. 1, pp. 169-201. Nancy Nichols Barker, *The French Experience in Mexico 1821-1861: A History of Constantly Misunderstanding*, University of North Carolina Press, 1979.

10 Un Officier de la Flotte, «Affaires de Buénos-Ayres», *Revue des Deux Mondes*, 4^e série, vol. 25, 1841, pp. 301-370. Baty, *op. cit.*, pp. 107-108

11 V. Julia Lovell, *The Opium War: Drug, Dreams and the Making of China*, London, Picador, 2011. Ead., *The Opium War: Drugs, Dreams, and the Making of Modern China*, New York, The Overlook Press, 2015. Mao Haijian, *The Qing Empire and the Opium War. The Collapse of the Heavenly Dynasty*,

sul monopolio inglese del commercio degli zolfi siciliani, conclusa, grazie alla mediazione francese, con la sostanziale conferma del trattato del 1816 e con l'indennizzo, da parte del governo borbonico, delle parti inglese e francese¹². Seguirono poi il secondo blocco anglo-francese del Rio della Plata (1845-50), il blocco inglese del Pireo (1850), la seconda guerra anglo-birmana (1852), gli interventi americani del 1853-54 in Asia (le «nere navi» del commodoro Perry in Giappone e la River Patrol dello Yang-tze Kiang durata fino al 1949), la seconda guerra dell'Oppio e, nel 1863, i bombardamenti euro-americani di Shimonoseki e Kagoshima e l'intervento anglo-franco-ispano per costringere il governo messicano a revocare la sospensione del pagamento degli interessi agli stranieri (che fu poi spunto e pretesto per l'avventura di Napoleone III e Massimiliano d'Austria).

Da queste vicende Lord Palmerston (1784-1865) emerse come il principale assertore della protezione diplomatica degli investimenti esteri di privati britannici. Segretario di stato agli esteri nel 1830-41, lo fu di nuovo nel 1846-51 e 1852-55, per poi guidare il governo dal 1855 al 1858 e dal 1859 alla morte, il feroce decennio della ribellione dei Taiping, della guerra di Crimea, della guerra anglo-persiana, dell'Indian Mutiny e della guerra di secessione americana, senza contare un'altra mezza dozzina di «Queen Victoria's 'little' wars».

L'interventismo di Palmerston fu comunque sempre selettivo e ispirato più dalla geopolitica che dai principi generali. Fra il 1830 e il 1865 furono decine gli incidenti diplomatici motivati da lesioni alle persone e ai beni di sudditi britannici, ma la Royal Navy intervenne solo in quattro casi (Canton, Napoli, Plata e Pireo). Nel caso di Bushehr (Persia), dove nel 1838 un

12 «Lo zolfo di Sicilia. Questione tra l'Inghilterra e Napoli», in *Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio*, Milano, Società degli editori degli annali universali delle scienze e dell'industria, vol. 63, gennaio-marzo 1840, pp. 194-201. «Dispute with Naples – Sulphur Trade», House of the Lords Debate, 02 June 1840, *Hansard's Parliamentary Debates*, vol. 54, cc. 816-29. Lodovico Bianchini, *Della storia economico-civile di Sicilia libri due: da far seguito alla Storia delle Finanze di Napoli*, Napoli, dalla Stamperia reale, 1841, vol. I, pp. 259-267. Baty, *op. cit.*, p. 103. Vincenzo Giura, «La questione degli zolfi siciliani (1838-1841)», *Cahiers internationaux d'histoire économique et sociale*, No 2, 1973, pp. 278-392. Dennis W. Thomson, *The Sulphur War (1840): A Confrontation between Great Britain and the kingdom of the Two Sicilies in the Mediterranean*, Michigan State University, 1989.

moto popolare distrusse la distilleria del residente britannico¹³, non vi fu alcuna reazione, mentre l'analogo e meno grave moto di Atene del 1847 provocò il blocco del Pireo e un memorabile dibattito parlamentare che segnò la contrastata affermazione del principio liberale di protezione dei cittadini all'estero¹⁴.

Il celebre *Don Pacifico Speech* pronunciato in quell'occasione da Palmerston riguardava la Grecia, oggetto oggi di interventi neo-liberali che sono apparsi «stupidi» dal punto di vista geopolitico e hanno fatto scrivere, sia pure per iperbole, di «ritorno alle cannoniere»¹⁵, ma che in realtà sono piuttosto forme di controllo finanziario dei paesi in default per un esorbitante debito estero. Condizione in cui la Grecia versa di fatto sin dall'indipendenza, tanto che il commissariamento internazionale del 2010 è stato istruttivamente comparato con quello del 1893¹⁶.

Il Don Pacifico Affair

Sia pure indirettamente, il debito greco verso le tre Potenze protettrici [Gran Bretagna, Francia e Russia, intervenute nel 1827 a Navarino e garanti del trattato del 1832¹⁷] fu però davvero all'origine del Don Pacifico

13 Farhang Mehr, *A Colonial Legacy: The Dispute Over the Islands of Abu Musa, and the Greater and Lesser Tumbs*, University Press of America, 1997, p. 116. Cfr. Baty, *op. cit.*, p. 105.

14 Geoffrey Hicks, «Don Pacifico, Democracy, and Danger: The Protectionist Party Critique of British Foreign Policy, 1850–1852», *International History Review*, vol. 26, 2004, No. 3, pp. 515-540. Id., *Peace, War and Party Politics: The Conservatives and Europe, 1846-59*, Manchester U. P., 2007, pp. 38-66.

15 Karl Whelan, «Greece, the euro and Gunboat Diplomacy», online at *Medium*, 20 June 2015. Wolfgang Alschner, «The Return of the Home State and the Rise of 'Embedded' State Investor Arbitration», in Shaheez Lalani and Rodrigo Polanco Lazo (Eds.), *The Role of the State in Investor-State Arbitration*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014 (Koninklijke Brill NV, Leiden, 2015), pp. 293-333 (p. 298-99 cfr. 247 e 436).

16 Alessandro Albanese Ghinammi e Giampaolo Conte, «La Grecia e le commissioni finanziarie internazionali del 1893 e del 2010: una prospettiva comparata», *Processi Storici e Politiche di pace*, vol. 8, N. 15/16, 2014; Idd., «Breve storia del lungo debito greco», *Limes*, N. 7, 2015; Idd., «Greek Bailouts in Historical Perspective: Comparative Case Studies, 1893 and 2010», *The Journal of European Economic History*, 2, 2016, pp. 51-86.

17 Elpidas Vogli, «Οι 'προστάτιδες Δυνάμεις' και το ελληνικό βασίλειο: από τον Αγώνα της Ανεξαρτησίας μέχρι το επεισόδιο Pacifico» [Il Regno di Grecia sotto la protezione delle Grandi Potenze: Dalla guerra d'indipendenza al Don Pacifico Affair], in *Υποθεση*

co Affair. Tutto cominciò infatti a causa della visita ad Atene, nell'aprile 1847, di Mayer Amschel "Muffy" de Rothschild (1818-1874), per discutere di un possibile secondo prestito dopo quello di 60 milioni di sterline concesso dai Rothschild nel 1832. Ricorrendo il 4 aprile la Pasqua ortodossa, il governo proibì l'usanza di bruciare l'effigie di Giuda Iscariota per non offendere l'illustre ospite ebreo. Sdegnati dal divieto, e convinti che fosse stato ispirato dal capo della comunità israelita di Atene, il console portoghese David Pacifico (1784-1854), duecento facinorosi – inclusi soldati, gendarmi e i figli del ministro della guerra greco – ne assalirono la residenza, saccheggiandola, malmenando moglie e figli e soprattutto distruggendo i titoli cartacei di ingenti crediti di Pacifico verso il tesoro portoghese. Tre giorni dopo Don Pacifico chiese il sostegno del ministro britannico ad Atene, sir Edmund Lyons (1790-1858), facendo valere la cittadinanza britannica di cui godeva essendo nato a Gibilterra. Il 20 maggio Lyons ne scrisse a Palmerston, e su sue istruzioni chiese a Pacifico di stendere una lista dei danni¹⁸, trasmettendola poi il 22 febbraio 1848 al governo greco. Non avendo ottenuto risposta, il 31 agosto e il 15 ottobre Pacifico tornò a chiedere un'iniziativa britannica, facendo anche presente di essere stato sloggiato come misura precauzionale durante la Pasqua 1848, e accennando a gravi episodi di antisemitismo verificatisi in passato (uccisione di due ebrei a Patrasso e incendio della sinagoga di Negroponte)¹⁹.

Antico filelleno, nel 1832 Palmerston aveva appoggiato la scelta di affidare il regno all'adolescente Ottone di Wittelsbach (1815-1867), ma in seguito gli aveva manifestato una crescente avversione, non solo per non aver mantenuto l'impegno di emanare una costituzione e per incapacità di governo, ma pure per l'inclinazione a privilegiare gli interessi russi e francesi rispetto ai britannici. C'erano poi tra i due paesi contenziosi geopolitici (gli isolotti di Cervi e Sapienza reclamati dalla Gran Bretagna

Πασιφικό τα πάρεργα του 1850 και η διεθνής ταπείνωση της Ελλάδας [Il Don Pacifico Affair del 1850 e l'umiliazione internazionale della Grecia], Athena, Eleuterotipía Istoriká, 2011, pp. 37-68.

18 Incluso un contributo di 7.500 dracme da parte delle Comunità israelitiche italiane per la costruzione della sinagoga di Atene.

19 Dolphus Whitten, «The Don Pacifico Affair», *Historian*, vol. 48, 1986, No. 2, pp. 255-267. Derek Taylor (1932-1997), *Don Pacifico: the acceptable face of gunboat diplomacy*, Valentine Mitchell, 2008.

come pertinenze delle Ionie, protettorato britannico dal 1816 al 1864) e il reclamo del bisbetico scozzese George Finlay (1799-1875), compagno d'arme di Lord Byron e storico della guerra d'indipendenza greca, che dal 1836 accusava re Ottone di aver sconfinato nel suo giardino. Tanto che già l'8 marzo 1847 Palmerston aveva incaricato Lyons di ammonire il primo ministro greco Ioannis Kolettis (1774-1847) dei rischi di ostinarsi a tergiversare di fronte alle sacrosante richieste britanniche.

Il reclamo di Don Pacifico aumentò lo scarno dossier, ma passò altro tempo prima che Palmerston decidesse di brandirlo. Ciò avvenne infatti solo il 30 novembre 1849, quando, scavalcando l'ignaro primo ministro, il segretario di stato ordinò direttamente al comandante in capo della Mediterranean Fleet, vice-ammiraglio William Parker (1781-1866), di dirigere sul Pireo in appoggio al nuovo ministro Thomas Wyse (1791-1862), incaricato di ottenere soddisfazione per Don Pacifico, Finlay e altri tre minori contenziosi²⁰. Parker, che si trovava ai Dardanelli in appoggio al rifiuto turco di consegnare ad Austria e Russia i rifugiati ungheresi del 1849, si presentò l'11 gennaio 1850 in rada con una squadra di 15 navi e Wyse intimò al governo greco 24 ore di tempo per indennizzo e scuse, dopodiché si imbarcò sulla flotta e Parker, impadronitosi delle poche cannoniere greche, cominciò a sequestrare per rappresaglia tutti i mercantili greci in transito da e per il Pireo, aggravando la crisi economica e finanziaria del Regno. Il 22 gennaio Parker riferiva che la resistenza del governo greco era incoraggiata dal ministro francese e dall'incaricato d'affari prussiano.

Le reali motivazioni del blocco sono controverse. All'epoca fu messo in connessione con le due rivolte contadine di Cefalonia (settembre 1848 e agosto 1849), la cui severa repressione da parte del nuovo alto commissario sir Henry Ward aveva suscitato forte indignazione e imbarazzato il governo whig di Lord John Russell (1792-1878); e interpretato come un monito al re Ottone, supposto sponsor della *megali idea* (Grande Grecia), a non interferire negli affari interni del Protettorato. Che il vero motivo fossero le Ionie fu sostenuto da Disraeli e Aberdeen nei loro discorsi

20 Gli altri pretesi abusi riguardavano il fermo, nel 1848, di due marinai del brig-sloop *Fantôme* sorpresi in atteggiamento sospetto dalla polizia di Patrasso, una rapina piratesca a danno di pescatori delle Ionie e il maltrattamento di due delinquenti corfioti (Baty, *op. cit.*, pp. 85 e 116-17; Hannell, *op. cit.*, p. 497).

parlamentari sul Don Pacifico Affair. Ottone, i governi russo e francese e Aberdeen supposero anche l'intento di imporre la cessione dei due isolotti contesi, peraltro non menzionati nell'ultimatum proprio per non urtare gli altri due membri della Troika. Secondo David Hannell, invece, lo scopo era di ribadire la supremazia britannica nei confronti delle altre due potenze, dare una lezione di intransigenza liberista ai governi assolutisti del Continente e screditare il re presso l'opinione pubblica greca, facendolo apparire come l'unico responsabile dei danni economici del blocco, se non addirittura provocare un colpo di stato della fazione anglofila, come temette il governo greco²¹.

Proprio i supposti retroscena del blocco – battezzato da Palmerston, con spiritoso eufemismo, «pacifico»²² – provocarono una seria crisi diplomatica con Francia e Russia. In particolare l'ambasciatore russo a Londra Philipp von Brunnow (1797-1875) e il ministro degli esteri Karl Vasil'evič Nesselrode (1780-1862) contestarono la mancata informazione preventiva degli altri due governi e la «disproportion manifeste» tra una misura così rigorosa e l'esiguo valore delle riparazioni intimate²³. Costretto da crescenti pressioni e ostilità, il 12 febbraio Palmerston accettò la mediazione francese e sospese il blocco (arrivato nel frattempo a 40 mercantili pignorati). Il 26 marzo il ministro francese ad Atene, barone Jean-Baptiste Louis Gros (1793-1870), presentò una bozza di accordo favorevole alla Grecia, respinta da Wyse la cui controproposta dell'8 aprile fu a sua volta respinta da Gros. L'ambasciatore francese a Londra Edouard Drouyn de

21 David Hannell, «Lord Palmerston and the 'Don Pacifico Affair' of 1850: The Ionian Connection», *European History Quarterly*, vol. 19, No. 4, 1989, pp. 495-508. Cfr. Id., «A Case of Bad Publicity: Britain and the Ionian Islands, 1848-1851», *ibidem*, vol. 17, April 1987, pp. 131-143. Gerassimos D. Pagratis, «The Ionian Islands under British Protection (1815-1864)», in Carmel Vassallo and Michela D' Angelo (Eds), *Anglo-Saxons in the Mediterranean. Commerce, Politics and Ideas (XVII-XX Centuries)*, Malta U. P., Malta 2007, pp. 131-150. Annitas Prassa, «Η υπόθεση Πατσιφίκο οι αγγλοελληνικές σχέσεις επιδεινώνονται» (Il Don Pacifico Affair peggiora le relazioni anglo-greche), in Υποθεση Πατσιφίκο, *cit.*, pp. 69-120; Poules Kokkore, «'Και Ενώθησαν όλο το έθνος εναντίον τους...'. πως είδε ο τύπος την υπόθεση Πατσιφίκο» ('E tutta la nazione era contro di loro ...'). Il caso Pacifico visto dalla gente), *ibidem*, pp. 121-176.

22 Albert E. Hogan, *Pacific Blockade*, Oxford, Clarendon Press 1908, pp. 105-114. Cfr. Baty, *op. cit.*, pp. 253-262.

23 Baty, *op. cit.*, pp. 261-62.

Lhuys (1805-1881) presentò allora il 15 una nuova proposta, accettata il 19 da Palmerston. Tuttavia, di proposito o no, il segretario di stato ne ritardò la comunicazione a Wyse. Questi, persuaso ormai di non poter superare l'impasse con Gros, il 26 ordinò a Parker di riassumere il blocco, e a quel punto, terrorizzato, il governo geco capitolò accettando di presentare le scuse e pagare un indennizzo di 330.000 dracme (11.479 sterline), di cui 180.000 a estinzione dei reclami e 150.000 per i titoli di credito di Don Pacifico distrutti nel saccheggio. Offeso, il Principe-Presidente Luigi Bonaparte richiamò Drouyn, che partì il 15 maggio. Il 16 Palmerston smentì in Parlamento la notizia della protesta diplomatica, nelle stesse ore in cui, alla Chambre des Députés, il ministro degli esteri francese stava declamando la lettera di richiamo.

Cherchez la femme

Nonostante avesse tenuto riservato il negoziato, Palmerston ne aveva incautamente parlato a cena allo Star and Garter Hotel di Richmond con la moglie Emily Lamb (1787-1869) e la vecchia amica di lei Dorothea von Benckendorff (1785-1857), vedova dell'ambasciatore russo Christophor Andreevič von Lieven (1774-1839). Amica di Castlereagh, ex-amante di Metternich e forse pure di «Cupido» Palmerston, l'intrigante e altezzosa principessa baltica (in gioventù davvero bella) aborrisce le aperture progressiste del segretario agli esteri e soprattutto non gli perdonava di aver provocato nel 1834 il richiamo del marito in Russia. Non si peritò perciò di tenere al corrente Aberdeen delle confidenze del suo successore al Foreign Office e delle notizie che l'ex-premier francese François Guizot (1787-1874) le scriveva da Parigi – comportamento che le costò poi l'amicizia di Emily e gli epiteti di «Mad Lieven» e «Tambour-Major of Paris» affibbiatile da Palmerston [lei lo chiamò a sua volta «a pickpocket»]²⁴.

Informata da Aberdeen, la regina Vittoria suggerì la sostituzione di Palmerston, ma Russell, temendo di provocare così la caduta del governo, preferì difendere il suo segretario di stato e denunciare invece «a foreign

24 Judith Lissauer Cromwell, *Dorothea Lieven: A Russian Princess in London and Paris, 1785-1857*, Jefferson, NC, McFarland, 2006. Cfr. Jasper Ridley, *Lord Palmerston*, London, Constable, 1970, pp. 177-79.

cabal» per screditare la politica estera britannica, Così Lord Derby (1799-1869), capo dell'ala protezionista dei conservatori, presentò una mozione di sfiducia, approvata il 17 giugno alla Camera dei Lord con 37 voti di maggioranza. Da notare che la mozione condannava il blocco solo perché nel caso specifico riteneva i reclami «doubtful in point of justice or exaggerated in amount», ma riconosceva pienamente «the right and duty of the Government to secure to Her Majesty's subjects residing in foreign states the full protection of the laws of those states»²⁵. Proseguito per quattro notti, dal 24 al 28 giugno, il dibattito alla Camera fu dominato da Palmerston, che parlò cinque ore, poi contestato dai conservatori moderati, sir Robert Peel (morto il 2 luglio) e il suo seguace William Gladstone (1809-1898), costante censore di Palmerston e già oppositore della prima guerra dell'Oppio²⁶. Alla fine non si votò sulla risoluzione dei Lords, ma su una generica mozione di fiducia presentata inaspettatamente da John Arthur Roebuck (1802-1879), un deputato radicale che in genere votava contro tutti i governi e disprezzava i whig, «demagoghi in piazza e aristocratici al governo»²⁷. Il governo prevalse per 310 a 264, con un margine di 46 voti.

Civis Romanus sum

Il discorso di Palmerston affronta invece il vero nodo giuridico della questione, ossia il conflitto tra il principio westfaliano di sovranità e non ingerenza e la natura «romana», ossia sovra-sovrana, del concerto delle «nazioni civilizzate» di cui la Gran Bretagna [come oggi USA e EU] rivendicava all'epoca la leadership morale e politica.

Palmerston esordì infatti contestando il principio sancito dalla risolu-

25 House of the Lords Debate, 17 June 1850, *Hansard's Parliamentary Debates* (3rd Series), CXI, c. 1332. Evelyn Ashley, *The Life of Henry John Temple, Viscount Palmerston: 1846-1865, with selections from his Speeches and Correspondence*, London, Richard Bentley, 1876, I, p. 210.

26 Testi dei discorsi di Palmerston, Peel e Gladstone in John Alden (Ed.), *Representative British Orations*, G. P. Putnam's Sons, 1900, IV, pp. 125-224; *The Speeches of the late Right Honourable Sir Robert Peel, Bart*, London, Routledge, 1853, IV, pp. 846-855; George W. E. Russell, *The Right Honourable William Ewart Gladstone*, New York, Harper 1891, pp. 102-110.

27 *Life and Letters of John Arthur Roebuck, P.C., Q.C., M.P.: With Chapters of Autobiography*, London, E. Arnold, 1897

zione dei Lord che il diritto-dovere di tutela dei nazionali all'estero non potesse comunque eccedere l'ordinamento giuridico del sovrano territoriale. Lo giudicava «totalmente incompatibile con gli interessi, i diritti, l'onore e la dignità» della Gran Bretagna, discostante («variant») dalla prassi delle «civilised countries» e «contrario ai pareri dati in numerosi casi dai consiglieri giuridici della Corona». La questione della tutela diplomatica dei propri nazionali si poneva infatti proprio nei confronti dei paesi con sistemi di governo «arbitrary or despotic» dove, non essendoci un potere giudiziario indipendente, «justice cannot be had»; ma anche di quelli con un governo solo «nominally constitutional», perché lì «the tribunals are corrupt». Si doveva perciò valutare caso per caso il rispetto di uno standard accettabile di equità, funzione necessariamente esclusiva e discrezionale del governo britannico.

Nel caso specifico, la Gran Bretagna era l'unica delle potenze garanti dell'indipendenza greca ad essersi preoccupata di tutelare il diritto del popolo greco a non ricadere sotto un governo altrettanto assolutista di quello contro il quale si era ribellato. E ne aveva pagato il prezzo, discriminata da re Ottone rispetto ai suoi mentori cinici (Francia) o assolutisti (Austria, Prussia, Russia) per non aver mai rinunciato a ricordargli l'impegno di emanare la costituzione una volta raggiunta la maggiore età.

Com'era impossibile far quadrare i conti in un paese «desorganised» e corrotto come la Grecia, così era impossibile ottenere giustizia [chi osava insinuare – tuonava virtuosamente Palmerston – che ci inzuppasse il pane pure Lyons, piazzando i suoi clienti negli organigrammi amministrativi greci?]. Lì il brigantaggio era endemico e la polizia praticava «barbarity of the most revolting kind» [ce l'aveva in particolare con un tal «Tzino», ossia Theodoros Tzinis (1798-1869), mammasantissima di Patrasso, ma non diceva che era stato l'eroe di Missolungi]. Magari i Britons in senso stretto non osavano toccarli, ma il dominio delle onde aveva i suoi oneri e Sua Maestà doveva proteggere un sacco di gente, lì soprattutto maltesi e corfioti. Si sarebbe forse dovuto discriminare Don Pacifico sol perché era Gibraltarian, ebreo²⁸ o magari non proprio adamantino (sempre che fosse-

28 Palmerston sorvolò sulla questione dell'antisemitismo, allora ben radicato nella classe dirigente britannica. Nel 1840, insieme al cancelliere austriaco Metternich, aveva denunciato l'iniquo processo di Damasco contro sedici ebrei ingiustamente accusati del preteso



Francis Cruikshank (1825-1881),
Henry John Temple, 3rd Viscount Palmerston, 1855.

ro vere le storie che raccontavano su di lui)? E poi, l'onore della «British Navy» offeso dagli sbirri di Tzino? No, non si trattava di bagatelle, come pensavano i Lord: ma di massimi principi. Ossia il diritto del suddito britannico, come un tempo il *Civis Romanus*, di sentirsi ovunque protetto dal proprio paese. Un appello che Lord Robert Cecil Salisbury (1830-1903) giudicò poi quasi sempre di sicuro effetto «upon an English audience»²⁹.

Così è se vi pare

Il caso Don Pacifico fu chiuso con la convenzione anglo-greca del 18 luglio, che limitava l'indennizzo dei titoli di credito alle sole somme effettivamente documentate negli archivi portoghesi. Nel febbraio 1851 una commissione composta dai ministri inglese, francese e greco a Lisbona poté accertare appena 150 sterline, contro le 21.295 chieste da Don Pacifico e le 5.217 intimate il 26 aprile da Wyse³⁰.

In aprile Gladstone pubblicò la prima delle sue due lettere ad Aberdeen, in cui definiva quel che aveva visto nelle carceri napoletane «the negation of God erected into a system of government». Il primo ministro napoletano, Giustino Fortunato senior (1777-1862), fu licenziato da Ferdinando II per non averlo informato delle lettere, ampiamente pubblicizzate da Palmerston. In dicembre Palmerston fu costretto a dimettersi per la nota a sostegno del colpo di stato di Luigi Bonaparte inviata all'insaputa del governo e della regina, ma nel febbraio 1852 si vendicò votando coi conservatori la caduta del governo whig. Le elezioni di luglio videro l'affermazione dei

«omicidio rituale» di un frate cappuccino. Mentre papa Gregorio XVI aveva rifiutato di intervenire, il sultano prosciolsse gli accusati superstiti.

29 Cit. in Joseph H. Park, *British Prime Ministers of the Nineteenth Century: Policies and Speeches*, New York U. P., 1916, p. 153. V. Jan Paulsson, *Denial of Justice in International Law*, Cambridge U. P., 2005, p. 16. Sul paradigma romano o ateniese nell'ideologia imperiale britannica dell'epoca, v. V. Iari, «We, like the Romans? Per lo studio del paradigma romano nella rappresentazione e nell'interpretazione della Pax Americana», *Civiltà Romana*, 2, 2015, p. 318.

30 Don Pacifico ebbe dunque in tutto 5.126 sterline (4.476 per danni materiali, 500 per danni morali e 150 per i crediti). Altre 1.066 furono pagate a Finlay, 200 ai pescatori e 20 ai marinai dell'*HMS Fantôme* (Baty, *op. cit.*, p. 118). Katerinas Papakostantinou, «Η Άρση η του αποκλεισμού και λύση του ζητήματος» (la fine del blocco e la soluzione della questione), in *Υποθεση Πατσιφίκο*, *cit.*, pp. 177-192.

conservatori, ma il governo di minoranza di Lord Derby cadde a dicembre, e fu la volta di Aberdeen con una coalizione di liberisti (Free Traders), moderati (Peelites) e whig in cui tornarono al governo Palmerston e Russell. Intanto il pretesto della protezione dei privati all'estero si generalizzava: i conservatori la avallarono contro la Birmania, Palmerston la estese ai coolies delle ditte inglesi contro la Cina. Richard Cobden (1804-1865), rappresentante del capitalismo industriale e teorico del pacifismo liberista, si oppose ad entrambe le guerre³¹ e nel 1856 ottenne la caduta del governo. Ma perse il seggio nelle elezioni dell'aprile 1857, stravinte da Palmerston.



31 Cobden denunciò in un pamphlet (*How Wars are Got Up in India: The Origin of Burmese War*, London, W. F. G. Cash, 1853) le tendenziose reticenze del governo e dello stesso Parlamento sull'imbarazzante intervento in Birmania, ordinato dal discusso governatore generale dell'India Lord Dalhousie (1812-1869) e condotto in modo assurdamente provocatorio dal commodoro Lambert, oltretutto centuplicando l'indennizzo intimato al governo di Rangoon rispetto al modesto importo (920 sterline) dei danni privati liquidati da Dalhousie. Cfr. Nicholas C. Edsall, *Richard Cobden, independent radical*, Harvard U. P., 1986. Wendy Hinde, *Richard Cobden: A Victorian Outsider*, Yale U. P., 1987.

**COLLABORATE, COOPERATE,
CO-PROSPER !**

**HARA SETSUKO
TAKAMINE HIDEKO
ICHIKAWA ENNOSUKE
KAWAZU SEIZABURO**
in this

COLOSSAL! STUPENDOUS! GIGANTIC!

GREATER than anything you've seen!
This fiery chronicle tears from the bloody pages
of History!

S... England's mad lust for Conquest!
E... lavish settings, dazzling ensembles!
E... the merciless bombardment of defenseless
borders!
E... who lighted the fuse which ignited!

**The
OPIUM
WAR**

A TOHO SUPER-PRODUCTION

Presented by **EIGA HAIKYUSHA**

«Anaconda Plan»: come vincere senza distruggere

di Gastone Breccia

Una nobile illusione

Il generale Winfield Scott (1786-1866), comandante in capo dell'esercito degli Stati Uniti allo scoppio delle ostilità, era un anziano ed esperto combattente, veterano della guerra contro l'Inghilterra del 1812, di varie campagne indiane e della guerra messicana del 1848. Consapevole di non essere più in grado di guidare truppe in battaglia, il 17 aprile del 1861 Scott offrì il comando delle truppe al colonnello Robert E. Lee, virginiano come lui, «di gran lunga il miglior soldato» che avesse mai conosciuto; ma lo stesso giorno la Virginia si pronunciò per la secessione e Lee, a malincuore, scelse di restare fedele al proprio Stato d'origine. La scelta cadde allora sul generale Irvin McDowell, un altro diplomatico di West Point, più giovane ma certo molto meno brillante del futuro comandante dell'armata della Virginia Settentrionale.

La proposta di Scott e il rifiuto di Lee sono rivelatori della grande incertezza, dei dubbi e delle contraddizioni di una generazione di ufficiali divisi tra il forte legame con la terra d'origine – dove molti di loro avevano proprietà e interessi – e la lealtà all'Unione. Si prospettava una guerra tra fratelli: per questo Winfield Scott era riluttante a pianificare una lotta all'ultimo sangue, e si mise invece all'opera per elaborare una strategia capace di piegare la volontà dei secessionisti senza che fosse necessario sconfiggere le loro forze sul campo e conquistare ampie porzioni di territorio.

Scott espose le proprie idee al presidente Lincoln all'inizio dell'estate del 1861. Il suo piano – più tardi soprannominato *Anaconda* – puntava a soffocare la ribellione senza grandi battaglie, ed era basato su un presupposto fondamentale: Scott era convinto che la scelta di separarsi dall'Unione fosse da ricondurre a pochi personaggi privi di sostegno popolare, e che sarebbe stato quindi sufficiente esercitare una forte pressione militare, bloccando le fonti di approvvigionamento degli Stati del Sud, per deter-

minare un crollo del morale interno, costringendo anche i secessionisti più accesi ad ammettere l'errore politico e intavolare trattative per il ripristino dello *status quo ante*. Scott formulò il suo piano con molta chiarezza: bisognava combinare il blocco navale delle coste della Confederazione con una duplice azione offensiva lungo il Mississippi, da nord e dal Golfo del Messico,

«to clear out and keep open this great line of communication in connection with the strict blockade of the seaboard, so as to envelop the insurgent States and bring them to terms with less bloodshed than by any other plan.»¹

Purtroppo l'anziano comandante in capo delle forze dell'Unione era in errore: una volta iniziate le ostilità, infatti, la gente del Sud avrebbe mostrato una irriducibile dedizione alla causa secessionista, non lasciandosi «indurre a discutere i termini di resa», ma affrontando per quattro anni sacrifici enormi pur trovandosi in condizioni di oggettiva inferiorità. Il suo *Anaconda Plan* venne comunque scartato per un motivo diverso: l'opinione pubblica dell'Unione era convinta che i ribelli potessero essere facilmente sconfitti con una breve campagna che puntasse senza esitazioni sulla loro capitale Richmond, distante appena un centinaio di miglia da Washington ². Perché mai impegnarsi in una lotta prolungata e logorante quando si poteva ottenere il massimo risultato con un *gallant dash*, un «eroico slancio» per il quale i volontari accorsi sotto le bandiere unioniste sembravano ideali, e che chiedevano a gran voce politici e opinionisti in tutto il nord? La strategia di soffocamento era intrinsecamente antieroaica; la vittoria andava strappata al corpo vivo del nemico sul campo di battaglia, come insegnavano l'ombra di Napoleone e il manualetto di Jomini

-
- 1 U.S. National Archives, *Civil War. Official Records of the Union and Confederate Armies*, Series 1, vol. 51, part. 1, p. 369. Su «Anaconda» v. il IV capitolo della *Storia della guerra civile americana* di Raimondo Luraghi.
 - 2 «Scott's strategy in 1861 had several major flaws. First, while it aimed at achieving a re-union without the damage an invasion of the Confederacy by Union armies, would incur, it also depended on waging a sustained struggle. In 1861 the North's population was simply not willing to consider, much less engage in a long war, especially when most Northerners believed that an immediate invasion of Virginia would result in a quick and decisive victory, followed shortly thereafter by the Confederacy's collapse» (Williamson Murray and Wayne Wei-siang Hsieh, *A Savage War. A Military History of the Civil War*, Princeton, Oxford, Princeton U. P., 2016, p. 77).

che tutti i bravi ufficiali del 1861 – unionisti e confederati – conoscevano a menadito ³.

Un fallimento «napoleonico»

Al generale McDowell venne dunque ordinato di attaccare in direzione di Richmond, ma le sue truppe subirono una sanguinosa battuta d'arresto nella prima battaglia di Bull Run (21 luglio 1861). McDowell fu rimosso dal comando; il generale Scott ripropose l'*Anaconda Plan* al presidente Lincoln, ma si rese conto che le sue idee continuavano a essere impopolari e il primo novembre rassegnò le dimissioni. Al suo posto Lincoln scelse come nuovo comandante in capo il generale George McClellan: giovane, ambizioso, convinto sostenitore di una strategia aggressiva che mirasse alla distruzione delle forze armate nemiche, McClellan si mise all'opera per vibrare un colpo mortale all'avversario. Il primo insuccesso venne attribuito alle scarse risorse messe in campo e all'inesperienza delle truppe: restava l'illusione di poter spezzare la volontà di combattere dei «ribelli» grazie a una grande offensiva terrestre, che portasse a una battaglia campale «decisiva». Non accadde nulla del genere: McClellan, in realtà molto meno risoluto come condottiero di quel che amava affermare in pubblico, procedette con estrema cautela nell'esecuzione del suo attacco verso Richmond, e venne poi sconfitto dall'armata della Virginia Settentrionale – passata nel frattempo agli ordini del generale Lee – in una serie di scontri sanguinosi passati alla storia come «la battaglia dei sette giorni» (25 giugno – 1 luglio 1862), che permisero ai sudisti di salvare nuovamente la loro capitale e prolungare la guerra. I caduti si contavano nell'ordine delle decine di migliaia, ma la resistenza dei confederati si era fatta ancora più tenace, e attorno alle

3 Il *Précis de l'art de la guerre* di Jomini, apparso per la prima volta nel 1837, fu il testo più studiato nelle accademie e applicato (purtroppo) sui campi di battaglia post-napoleonici, fino alla riscoperta di Clausewitz da parte di Helmuth von Moltke il Vecchio circa trent'anni dopo. «Jomini riesce a dare forma compiuta alla complessità della guerra post-rivoluzionaria. E' questo al tempo stesso il suo maggior pregio e il suo limite, perché lo rese popolarissimo tra gli ufficiali superiori per più di mezzo secolo, ma lo costrinse da un lato a mantenersi sulla superficie della realtà che descrive, senza la capacità di mettere a nudo i caratteri profondi della guerra, dall'altro a costringerla in schemi troppo rigidi, se presi alla lettera, per sopravvivere sul campo all'urto della casualità» (*L'arte della Guerra. Da Sun Tzu a Clausewitz*, a cura di G. Breccia, Torino, Einaudi, 2009, pp. CXXXV-CXXXVI).

vittorie conquistate sul campo si stavano creando un'identità e un orgoglio nazionale che avrebbero reso più difficile la vittoria dell'Unione.

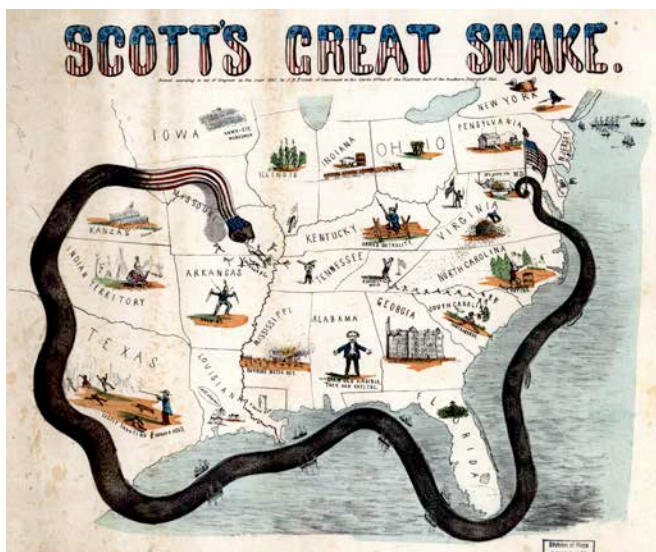
L'«Anaconda» sopravvive

Nel frattempo la grande strategia del generale Scott non era stata del tutto abbandonata. Il «piano Anaconda» prevedeva operazioni coordinate ma distinte: il blocco marittimo dei porti confederati, da affidare alla marina da guerra e a corpi di spedizione da far sbarcare sulle coste nemiche, e la conquista del corso del Mississippi, che avrebbe permesso di tagliare in due il territorio della Confederazione. Fin dal primo anno di guerra venne istituito a Washington il *Blockade Strategy Board* – «ufficio strategico del blocco marittimo» – con il difficile compito di raccogliere e coordinare l'impiego delle forze necessarie a isolare i porti nemici. All'Unione, nonostante il grande potenziale delle sue industrie, mancavano le risorse necessarie per mettere in atto in maniera davvero efficace l'*Anaconda Plan*: troppo estese le coste confederate, troppo numerosi i porti, troppo limitate le capacità operative dei vascelli da guerra disponibili, troppo abili e audaci i *blockade runners* nemici⁴. Il *Board* dovette chiedere aiuto all'esercito, che tentò ripetutamente di espugnare le fortificazioni costiere ribelli: particolarmente dura, prolungata e sanguinosa fu la lotta per Charleston, ai cui moli attraccava la maggior parte dei vascelli capaci di forzare il blocco. Il 7 aprile 1863 l'ammiraglio Samuel Du Pont tentò l'attacco contro Fort Sumter, che controllava l'imboccatura del porto, ma fu respinto perdendo una nave; l'11 luglio successivo venne lanciata un'operazione anfibia contro Fort Wagner, all'estremità meridionale della rada di Charleston, ma i difensori confederati – comandati da un oriundo italiano, il generale William Taliaferro – fecero strage della fanteria unionista, respingendo un secondo e ancor più violento assalto una settimana dopo. L'*Anaconda* di Scott sopravviveva, ma non riusciva a soffocare la preda.

Almeno non sul mare: perché la conquista dell'intero corso del Mississippi venne invece portata a termine con successo dalle forze dell'Unione

4 Sull'epopea dei forzatori di blocco sudisti e il loro ruolo nel contesto del conflitto resta fondamentale lo studio di Stephen R. Wise, *Lifeline of the Confederacy. Blockade Running During the Civil War*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, 1988.

durante il terzo anno di guerra. Fin dall'inizio Lincoln aveva condiviso pienamente questo aspetto della strategia di Scott: il Mississippi era «la spina dorsale della Confederazione», aveva osservato anche il presidente degli Stati Uniti, e certamente il controllo della grande via d'acqua interna



sarebbe stato «la chiave dell'intera situazione militare»⁵. Il 29 aprile del 1862 le cannoniere corazzate del commodoro David Farragut forzarono le difese di New Orleans e costrinsero la città alla resa: la flottiglia unionista prese a risalire il corso del fiume

«through a landscape of willful destruction. «The most of the planters between here and New Orleans have obeyed Jeff Davis' instructions in regard to destroying their cotton», observed a bemused William H. Smith aboard the *Winona*. 'They seem to think they are doing us a great injury by destroying their own property. As we came up along the river it was for two hundred miles covered with cotton which had been thrown into it. Along the banks was a continuous bonfire'».⁶

L'*Anaconda Plan* otteneva i suoi primi effetti, danneggiando l'economia degli Stati nemici che si affacciavano sul grande fiume. Le navi unioniste avanzarono senza incontrare opposizione fino alla grande piazzaforte di Vicksburg, ultimo caposaldo sudista, che venne raggiunta il 18 giugno

5 Cfr. William L. Shea and Terrence J. Winschel, *Vicksburg is the Key. The Struggle for the Mississippi River*, Lincoln – London, University of Nebraska Press, 2003, p. 1.

6 Shea & Winschel, *op. cit.*, p. 15. La lettera di William H. Smith è del 16 giugno 1862.

del 1862, ma non poté essere superata sotto la minaccia delle sue artiglierie⁷. Era necessario un attacco anche da terra: il generale Ulysses S. Grant – che dal luglio 1862 guidava le forze dell'Unione nel teatro di guerra occidentale, tra i monti Appalachi e il Mississippi – riuscì ad aggirare le posizioni confederate sulla riva sinistra, tra Vicksburg e Jackson: il 4 luglio del 1863, dopo oltre due mesi di manovre e combattimenti che costituiscono una delle più brillanti operazioni militari dell'intero conflitto, la guarnigione del generale Pemberton, ormai completamente isolata, depose le armi. Con la conquista di Vicksburg le armate del Nord acquisivano una libertà di manovra eccezionale, mentre lo sforzo bellico della Confederazione subiva un colpo tremendo: almeno una delle grandi campagne previste dalla strategia di Scott aveva finalmente raggiunto il suo scopo.

Col ferro e col fuoco

L'*Anaconda Plan* fu una strategia più moderna della guerra e del nemico cui doveva essere applicata. L'idea di strangolare la Confederazione bloccando i suoi commerci con l'estero e tagliando fuori una parte del suo territorio, infatti, sarebbe stata più efficace nei confronti di un'economia sviluppata: la società agraria degli Stati del Sud riuscì invece a sopravvivere grazie alla sua stessa arretratezza, redistribuendo le proprie limitate risorse e facendo tesoro di quelle importate nonostante il blocco marittimo.

Era difficile prevedere l'eccezionale *resilience* della Confederazione, capace di mantenere le proprie armate in condizione di combattere per più di quattro anni nonostante l'evidente sproporzione di forze. L'avventura dei *blockade runners* costituisce un capitolo a parte del lungo conflitto, la cui importanza è stata talora sottovalutata: basti pensare che le merci introdotte dagli agili piroscafi sudisti, spesso specificamente concepiti per sfuggire alle navi dell'Unione, furono distribuite alle truppe ribelli fino agli

7 Sull'alto Mississippi lo scontro decisivo tra la flottiglia di cannoniere corazzate unioniste e la *River Defense Fleet* confederata venne combattuto davanti a Memphis il 6 giugno 1862, e si concluse con il completo successo delle navi dell'Unione al comando del commodoro Charles H. Davis: cfr. John D. Milligan, *Gunboats Down the Mississippi*, Annapolis, U.S. Naval Institute Press, 1965, pp. 79-83. Da quel momento solo la fortezza di Vicksburg impediva il ricongiungimento delle forze unioniste provenienti da nord con quelle che risalivano il fiume dalla sua foce.

ultimi mesi di guerra. L'armata della Virginia Settentrionale del generale Lee, trincerata a difesa di Richmond e Petersburg, benché non contasse ormai più di 70.000 effettivi, tra il luglio e il dicembre del 1864 ricevette 167.000 paia di scarpe, oltre 350.000 capi di vestiario e un flusso costante di munizioni – ovvero quanto bastava per restare efficiente sul campo di battaglia – soprattutto grazie ai rifornimenti trasportati nelle stive dei *blockade runners* che raggiungevano i porti di Charleston e Wilmington⁸. E' giusto chiedersi, naturalmente, *quanto altro materiale* sarebbe stato sbarcato nei porti confederati se la marina da guerra unionista non avesse posto il blocco: sembra comunque innegabile che la Confederazione non venne strangolata dall'*Anaconda Plan*, come sperava Winfield Scott⁹.

Lo studio della guerra civile americana offre uno dei più chiari esempi di una legge confermata anche da casi molto più recenti: l'efficacia di una strategia basata sull'isolamento dell'avversario dai mercati esteri è direttamente proporzionale alla complessità e ricchezza dell'economia e della società che si vogliono colpire. Essere al riparo dagli effetti peggiori

8 Cfr. Wise, *Lifeline of the Confederacy*, cit., p. 7: ancora nella seconda metà del 1864 i porti di Charleston e Wilmington, principali scali dei *blockade runners*, «were still receiving supplies from Europe [...]: over 500.000 pairs of shoes, 300.000 blankets, 3,5 million pounds of meat, 1,5 million pounds of lead, 2 million pounds of saltpeter, 50.000 rifles, 43 cannons plus huge amounts of uniform cloth, medicine, and other essential supplies. From these imported goods came supplies that were forwarded to Confederate field armies. In the heartland of the South, the remaining 25.000 soldiers of the shattered Army of the Tennessee were each sent a blanket, jacket, two shirts, and four pairs of pants, shoes, and drawers. The Army of Northern Virginia, huddled in the trenches around Richmond and Petersburg, received 100.000 jackets, 140.000 pair of pants, 167.000 pairs of shoes, 170.000 pairs of drawers, and 150.000 shirts, all for an army of 72.000 men. *These supplies, plus an unbroken flow of munitions, provided the Southern troops with the equipment needed to resist the Federals*» (il corsivo è mio).

9 La valutazione sugli effetti del blocco navale è controversa: se Stephen Wise, come si è visto, sottolinea la capacità dei *blockade runners* di «mantenere in vita la Confederazione», recentemente Lance Davis e Stanley Engerman hanno sottolineato invece il crollo delle esportazioni di cotone verso l'Europa tra il 1861 e il 1865 (cfr. L. E. Davis and S. L. Engerman, *Naval Blockades in Peace and War: An Economic History Since 1750*, New York, Cambridge U. P., 2006). Ma la prima causa del crollo delle esportazioni fu la cosiddetta *King Cotton Strategy* del presidente sudista Jefferson Davis, che già nel maggio del 1861 dichiarò un embargo informale sulle esportazioni di cotone verso l'Inghilterra per costringere il governo britannico a intervenire in guerra al fianco della Confederazione. Una scelta rivelatasi poi disastrosa, visto che Londra rifiutò comunque di cedere al ricatto economico e di farsi coinvolgere nel conflitto, procurandosi la materia prima altrove.

dell'*Anaconda Plan* fu comunque una magra soddisfazione per i sudisti, perché fu proprio la struttura economica agraria arretrata a piegare infine la Confederazione:

la più vistosa causa delle privazioni che riducevano alla fame i soldati sui vari fronti non era il blocco, ma il collasso del sistema ferroviario meridionale per cui gli eserciti erano a razione mentre le derrate marcivano nel profondo Sud; conseguenza inevitabile della primitività e dell'arretratezza dell'industria sudista.¹⁰

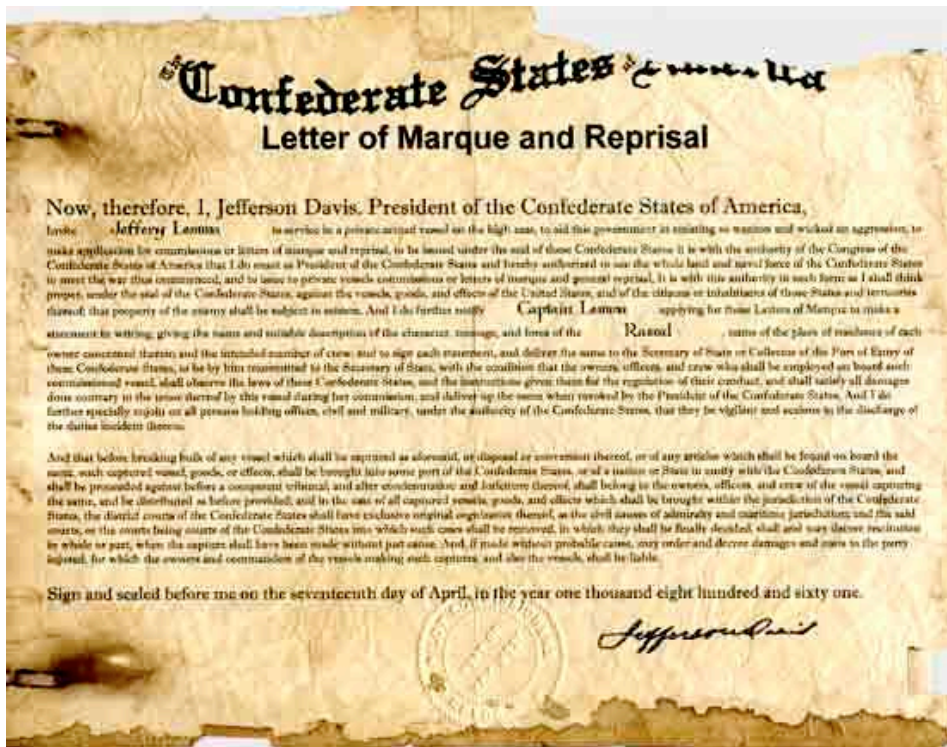
Alla fine, dunque, furono cause economiche a segnare la sorte degli eserciti del Sud, quali che fossero le qualità militari dei loro capi e il valore dei loro soldati. Ma la vittoria non arrivò grazie al lento soffocamento pianificato da Scott: fu piuttosto una coltellata al petto, perché l'Unione dovette portare un esercito nel cuore del territorio nemico, devastandolo spietatamente – proprio quello che la strategia di Winfield Scott avrebbe voluto evitare ad ogni costo¹¹. L'*Anaconda Plan*, mai del tutto abbandonato, contribuì senza dubbio a indebolire lo sforzo militare degli Stati secessionisti: l'inaspettata, eroica resistenza dei «ribelli» dovette però essere piegata col ferro e col fuoco.

10 Raimondo Luraghi, *Marinai del Sud. Storia della marina confederata nella Guerra civile Americana 1861-1865*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 498. Il «sostanziale fallimento del blocco come arma per concludere rapidamente la guerra era ormai ammesso, se pure privatamente, dallo stesso ministro della Marina unionista Gideon Welles: “Wilmington sembra quasi un porto aperto”, confidava egli il 30 agosto 1864 al suo diario», ecc. (*ibid.*).

11 Solo la celebre «marcia fino al mare» del generale William T. Sherman, che nel tardo autunno del 1864 condusse le sue truppe da Nashville al porto di Savannah, riuscì a infliggere un colpo mortale alla Confederazione. Sherman aveva le idee molto chiare sugli effetti psicologici e politici, non solo economici, della sua avanzata attraverso il territorio confederato, e della distruzione sistematica delle risorse nemiche: «“I propose to act in such a manner against the material resources of the South as utterly to [Jefferson] Davis’ boasted threat and promises of protection. If we can march a well-appointed army right through his territory, it is a demonstration to the World, foreign and domestic, that we have a power that Davis cannot resist. This may not be War, but rather Statesmanship.”» (in Murray & Wei-siang Hsieh, *A Savage War*, cit., p. 446).



Winfield Scott



Una delle lettere di marca e rappresaglia concesse dal presidente confederato Jefferson Davis ai corsari sudisti, al duplice scopo di forzare il blocco attaccando il commercio nordista e di ottenere il riconoscimento internazionale della Confederazione. Gli Stati Uniti infatti non avevano aderito alla Dichiarazione di Parigi del 1856 che dichiarava illegale la guerra di corsa, ma Washington non riconosceva i «ribelli» come hostes legittimi, pur applicando nei loro confronti il diritto di guerra. L'equipaggio del corsaro sudista *Savannah*, catturato dalla marina unionista, fu processato per pirateria da una corte distrettuale di New York, ma si preferì chiudere la faccenda scambiandoli con soldati unionisti catturati dai confederati. (A. F. Warburton, *Trial of the officers and crew of privateer Savannah, on the charge of piracy*, Washington, GPO, 1862. William Morrison Robinson, Jr., *The Confederate privateers*, Yale University, 1928).

Il debito d'Oriente

L'imperialismo finanziario europeo e il default ottomano ed egiziano di fine Ottocento

di Giampaolo Conte

Il default dell'Impero ottomano e dell'Egitto intorno alla metà degli anni '70 del XIX secolo, mise drammaticamente in luce il fallimento di una politica economica basata sui prestiti esteri¹. La mancanza di una comprensione olistica del mondo finanziario occidentale e di una reale strategia alternativa non consentì alla classe dirigente di Costantinopoli e del Cairo di comprendere pienamente i rischi non solo finanziari, ma anche politici, che comportava entrare nel perverso gioco tra creditore e debitore². Fintantoché i governanti ottomani ed egiziani ebbero la percezione di poter continuare a contrarre prestiti su prestiti, nessuna politica mirata a contenere un eventuale disastro finanziario venne presa in seria considerazione³. Non venne altresì compreso fino in fondo quale peso venisse conferito dalle grandi potenze occidentali alla sfera finanziaria ed agli impegni, morali e materiali, presi dai governi debitori nel restituire quanto prestato con una lauta plusvalenza⁴.

-
- 1 Per dettagli sul rapporto tra banche, debitori, creditori ed investitori v. Rui Pedro Esteves, «The bondholder, the sovereign, and the banker: sovereign debt and bondholders' protection before 1914», *European Review of Economic History*, vol. 17, n. 4, 2013, pp. 389-407. Marc Flandreau, Juan Flores, *Bondholders vs. bond-sellers? Investment banks and conditionality lending in the London market for foreign government debt, 1815-1913*, EHES Working Papers in Economic History, n.2, gennaio 2011.
 - 2 Bernard Lewis, *La Sublime Porta, Istanbul e la civiltà ottomana*, Lindau, Torino, 2007. Id., *I Musulmani alla scoperta dell'Europa*, Rizzoli, Milano, 2002. Maxime Rodinson (1915-2004), *Islam e Capitalismo, saggio sui rapporti tra economia e religione*, Einaudi, Torino, 1968, Akbarzadeh Shahram, *Islam and Globalization: Critical Concepts in Islamic Studies*, vol. III, Routledge, London, 2006. Deniz T. Kılınçoğlu, *Economics and Capitalism in the Ottoman Empire*, Routledge, London/New York, 2015.
 - 3 Eric John Ernest Hobsbawm (1917-2012), *Il trionfo della borghesia*, Laterza, Roma/Bari, 2003.
 - 4 Scott B. MacDonald, Albert L. Gastmann, *A History of Credit and Power in the Western*

Le crisi finanziarie in Egitto e nell'Impero ottomano tra il 1875 ed il 1876 sono frutto di un concatenarsi di questi fattori, nonostante le cause, gli obiettivi e gli scopi di un così pesante indebitamento presentino delle caratteristiche distintive e per certi aspetti assai diverse nell'evoluzione del debito estero.

La storia dell'indebitamento dell'Impero ottomano parte dalla necessità di contribuire alle ingenti spese militari per la difesa dei suoi confini. Con la guerra di Crimea (1853-1856), Costantinopoli fu costretta ad aprirsi al mercato internazionale dei capitali. Nonostante l'emergenza di voci dissidenti tra chi credeva, profeticamente, che l'entrata di capitali stranieri nell'Impero fosse il preludio di una lenta, ma inesorabile, perdita di sovranità politica, la *raison d'État* impose alla Porta di trovare all'esterno le risorse necessarie per difendersi da un vecchio e potente nemico e per finanziare un sempre più ambizioso programma di riforme⁵. L'apertura al mercato internazionale dei capitali si rivelò un così facile strumento per sopperire alla mancanza di risorse interne, che Costantinopoli non sembrò più intenzionata a farne a meno. Se nel 1854 la Porta era ancora uno dei pochi grandi paesi ad avere un debito estero irrilevante, nel 1863 dovette fare i conti con una prima crisi finanziaria dovuta ad un eccesso di indebitamento⁶. A partire dal 1863, anno della creazione della Banca Imperiale Ottomana (BIO) per arrivare al 1875, anno del default, la maggior parte dei debiti contratti servì ad onorare, a tassi d'interesse garantiti, le scadenze dei prestiti precedentemente contratti, mentre la parte rimanente andò ad alimentare per buona parte la spesa improduttiva⁷. La creazione della

World, Transaction Publishers, New Brunswick, 2001. William H. Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, vol. II, Yale U. P., Washington 2000. Timur Kuran, *The Long Divergence: How Islamic Law Held Back the Middle East*, Princeton U. P., Princeton, 2011.

- 5 Christopher G. A. Clay, *Gold for the sultan: Western bankers and Ottoman finance 1856-1881*, I.B. Tauris, London 2000. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton U. P., Princeton 1999. André Du Velay, *Essai sur l'histoire financière de la Turquie depuis le règne du sultan Mahmoud II jusqu'à nos jours*, A. Rousseau, Paris, 1903. Reşat Kasaba, *The Ottoman Empire and the World Economy the Nineteenth Century*, State University of New York Press, 1988, pp. 93-98.
- 6 Olive Anderson, «Great Britain and the Beginnings of the Ottoman Public Debt, 1854-55», *The Historical Journal*, vol. 7, No. 1, 1964, pp. 47-63.
- 7 Douglas Arthur Howard, *The History of Turkey*, Greenwood Press, Westport, 2001, p. 71.

BIO⁸, con funzioni di banca centrale, d'emissione e commerciale, doveva, oltre a assicurare i mercati, favorire la Porta nelle sue richieste di credito⁹. In realtà questo istituto finanziario, banca di Stato ma anche e soprattutto banca privata con capitali francesi e britannici, non mancò di lucrare e speculare sulle richieste di credito avanzate da parte dell'Impero¹⁰.

La percezione che con qualche manovra correttiva, piccole concessioni e la promessa di poche e mirate riforme, Costantinopoli avrebbe potuto continuare a contrarre prestiti a lungo, si rilevò quanto mai sbagliata. Dal canto loro nessuna tra le grandi banche e società finanziarie si preoccupò di ammonire dei rischi insiti non solo i governi locali, ma gli stessi investitori che avevano comprato, o stavano acquistando, titoli della rendita ottomana. Anzi, a partire dagli anni '70, specialmente a seguito di una profonda crisi deflattiva (1873-1896), un numero consistente di capitali andò alla ricerca di nuovi mercati capaci di garantire un maggior rendimento¹¹. Nel caso dell'Impero ottomano questo flusso internazionale alimentò la costruzione di un'importante rete ferroviaria, spina dorsale per lo sviluppo di un paese moderno.

-
- 8 Edhem Eldem, «Stability against All Odds: The Imperial Ottoman Bank», in J. A. Consiglio, J. C. M. Oliva, G. Tortella (Eds.), *Banking and Finance in the Mediterranean. A History Perspective*, Ashgate Publishing, Farnham 2012, pp. 95-118.
- 9 Il diritto di emettere carta moneta convertibile in oro fu momentaneamente sostituito durante la guerra Russo-Turca del 1877-78 quando il governo ottomano sospese questo privilegio di emissione emettendo lui stesso banconote di Stato (*state notes*) per finanziare il proprio deficit di bilancio, in Ali Coşçun Tunçer, *Sovereign Debt and International Financial Control, The Middle East and the Balkans, 1870-1914*, Palgrave, Basingstoke 2015, p. 69. Ali Coşçun Tunçer, Şevket Pamuk, «Ottoman Empire: from 1830 to 1914», *Bank of Greece Documents*, online, 10 nov. 2016.
- 10 Diversamente da quanto si possa credere, il default del 1875, che fu appunto dichiarato unilateralmente dalla Sublime Porta, non fu concordato neanche con la BIO, che, *de facto*, era la banca centrale dell'Impero. Questo può dimostrare come i governanti ottomani non si fidassero completamente della BIO, la quale aveva da perdere molto dalla decisione della Porta, in Edhem Eldem, *A History of the Ottoman Bank*, Ottoman Bank Historical Research Centre, Istanbul 1999, pp. 131-132. Id., «Ottoman Financial integration with Europe: foreign loans, the Ottoman Bank and the Ottoman Public Debt», *European Review*, vol. 13, n. 3, 2005, pp. 319-507.
- 11 Şevket Pamuk, «The Ottoman Empire in the 'Great Depression' of 1873-1896», *The Journal of Economic History*, 44, 1984, pp. 107-118. Sir Alexander Kirkland Cairncross (1911-1998), *Home and Foreign Investment, 1870-1913. Studies in Capital Accumulation*, Cambridge U. P., Cambridge, 1953.

I prestiti servivano, tra l'altro, ad assicurare ai costruttori di linee ferroviarie laute garanzie chilometriche (*Lots Turks*). Appalti e prestiti costituivano infatti due facce della stessa medaglia¹². La negoziazione di un prestito da parte di una banca francese presso la borsa di Parigi, ad esempio, poteva dar diritto alla Francia di reclamare per le proprie imprese buona parte dei lavori pubblici finanziati con suddetto prestito. Molto spesso la Porta era così costretta a concedere garanzie chilometriche pagate profumatamente sui mercati internazionali per appaltare costruzioni ferroviarie ad imprese straniere in zone oggetto dell'interesse imperialista della potenza creditrice (questo è il caso delle ferrovie costruite dai francesi in Siria prima della Grande Guerra)¹³. Questo esempio serve per mostrare come, sia prima sia dopo il fallimento del 1875, l'indebitamento dell'Impero ottomano non assecondò solamente i progetti ed i capricci della classe dirigente, ma anche le ambizioni delle potenze creditrici capaci di trarre massimo vantaggio da un sistema che faceva ricadere sulla Porta i costi delle proprie ambizioni regionali¹⁴.

Rispetto a quello ottomano, il caso egiziano mostra invece alcune significative differenze¹⁵. La realizzazione dell'ambizioso progetto per la costruzione del canale di Suez nel 1856 rappresentò il nuovo corso del commercio internazionale attraverso l'espressione della dirompente forza delle moderne tecnologie occidentali¹⁶. La concessione per la costruzione del canale ed il collegamento tra Suez ed Il Cairo venne affidata alla società di Ferdinand de Lesseps, assai fiduciosa che una sottoscrizione pubbli-

12 E. Arcucci, «Debito pubblico ottomano», *Giornale degli Economisti*, Seconda Serie, vol. 17, luglio 1898, pp. 47-75.

13 William I. Shorrock, *French Imperialism in the Middle East. The Failure of Policy in Syria and Lebanon 1900-1914*, The University of Wisconsin Press, London, 1976. Jacques Thobie, *Intérêts et impérialisme français dans l'Empire Ottoman, 1895-1914*, Publications de la Sorbonne, Imprimerie Nationale, Paris, 1977.

14 Donald Quataert, *Social Disintegration and Popular Resistance in the Ottoman Empire, 1881-1908: Reactions to European Economic Penetration*, New York U. P., New York, 1983.

15 Peter Gran, *Islamic Roots of Capitalism: Egypt 1760-1840*, University of Texas Press, Austin/London 1979. Afaf Lufti Sayyid-Marsot, *Egypt during the Reign of Muhammad Ali*, Cambridge U. P., Cambridge 1984.

16 Barbara Kalkas, «Diverted Institutions: A Reinterpretation of the Process of Industrialization in Nineteenth-Century Egypt», *Arab Studies Quarterly*, 1, 1979, pp. 28-48.

ca avrebbe trovato un riscontro positivo tra gli investitori¹⁷. Diversamente dalle aspettative, all'atto pratico la raccolta di fondi si rivelò assai insufficiente alle esigenze della società, che aveva bisogno di un capitale iniziale ben più alto di quello fino a quel momento raccolto. A questo punto entrò in scena il viceré d'Egitto, Said Pasha (1854-1863), il quale confermò l'acquisto di 3.640.000 Sterline di azioni, così da salvare la società e l'impresa di Lesseps. In sostanza l'Egitto iniziava ad accumulare un sostanzioso debito fluttuante per sostenere la costruzione di un'opera pubblica da parte di una compagnia privata straniera¹⁸. Per far fronte a queste spese, l'Egitto fece ricorso all'emissione di un alto numero di titoli del Tesoro a breve termine da scontare a tassi elevatissimi, che si rivelarono un ottimo affare per gli speculatori. Infatti i principali acquirenti furono le case bancarie straniere che proliferarono in Egitto durante il regno di Said¹⁹.

Gli alti tassi d'interesse offerti sui titoli del Tesoro a breve termine misero subito sotto pressione le finanze egiziane. Per far fronte a queste nuove richieste di credito su vasta scala, fu subito chiaro al viceré la necessità di negoziare un prestito internazionale a lungo termine ed a condizioni più favorevoli. Dopo aver negoziato un prestito di 28 milioni di Franchi nel 1860 grazie all'intermediazione di alcune banche francesi, solo nel 1862 fu lanciata la prima sottoscrizione ufficiale pubblica del valore di 3.292.800 Sterline al più modico tasso d'interesse del 7%²⁰. L'impossibilità dell'Egitto di poter accedere a sottoscrizioni pubbliche era da ricondursi al legame esistente tra Costantinopoli ed Il Cairo, dove quest'ultimo, ancora assoggettato formalmente alla Sublime Porta, doveva rendere conto al Sultano per negoziare qualsiasi prestito estero (questa limitazione fu valida fino al firmano del 1873²¹). A causa di questa limitazione, l'emissione di buoni del Tesoro divenne una pratica costante. Questo strumento aveva

17 George Edgar-Bonnet (1881-1967), *Ferdinand de Lesseps: Apres Suez, le pionnier de Panama*, Plon, Paris 1959.

18 Frederic Courtland Penfield (1855-1922), «Contemporary Egypt», *The North America Review*, 161, 1895, pp. 13-24.

19 David S. Landes (1924-2013), *Banchieri e Pascià. Finanza Internazionale e Imperialismo economico*, Bollati Boringhieri, Torino 1990.

20 William H. Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, cit., pp. 577-611.

21 Massimo Campanini, *Storia dell'Egitto Contemporaneo. Dalla rinascita ottocentesca a Mubarak*, Edizioni Lavoro, Tivoli 2005, p. 31

infatti un'unica limitazione: la fiducia degli investitori²².

Il successore di Said, Ismail Pasha (1863-1879), invece di seguire una via più attenta non solo alla stabilità di bilancio ma anche di rientro dei prestiti contratti dal suo predecessore, incominciò ad attingere a mani basse dal mercato internazionale dei capitali²³. Se buona parte della spesa venne indirizzata ad infrastrutture ed ammodernamenti mirati a sviluppare la produzione di cotone in pieno boom, specialmente dopo il blocco delle esportazioni dal sud degli Stati Uniti a causa della guerra civile americana (1861-1865), non mancò il pronunciato spreco di denaro per soddisfare i vizi del viceré, come la costruzione di palazzi e spropositate spese di corte²⁴. I tentativi operati da Ismail per aumentare le entrate attraverso un inaspimento della pressione fiscale per far fronte alle imminenti scadenze si scontrò con un sistema di raccolta assai inefficiente ed antiquato. Il ritorno del cotone americano sul mercato internazionale causò un crollo nelle entrate del Paese, il cui deficit poteva essere colmato "facilmente" attraverso la semplice firma di un contratto di prestito necessario per far fronte alla spesa corrente ed ai vari progetti del viceré incapaci di ridimensionarsi con il calo degli introiti. Fin quando la valuta egiziana fu agganciata all'oro, l'abilità dell'Egitto di ripagare i prestiti esteri dipendeva specialmente dalla capacità governativa di raccogliere le rendite con cui pagare il debito estero²⁵.

L'incapacità di onorare i propri debiti, aprì la strada al commissariamento europeo delle rispettive finanze pubbliche: a partire dal 1876 in Egitto, e dal 1881 nell'Impero ottomano²⁶. Nonostante in entrambi i casi

22 Afaf Lufti Al-Sayyid Marsot, «The Porte and Ismail Pasha's Quest for Autonomy», *Journal of the American Center in Egypt*, 12, 1975, pp. 89-96.

23 Roger Owen, *Lord Cromer. Victorian Imperialist, Edwardian Proconsul*, Oxford U. P., Oxford/New York 2005. Evelyn Baring, *Modern Egypt*, Cambridge U. P., Cambridge 2010.

24 Sven Beckert, *L'Impero del cotone. Una storia globale*, Einaudi, Torino, 2016.

25 Gershon Feder and Richard E. Just, «Debt Crisis in an Increasingly Pessimistic International Market: The Case of Egyptian Credit, 1862-1876», *The Economic Journal*, 94, 1984, pp. 340-356.

26 Donald C. Blaisdell (1899-1988), *European financial control in the Ottoman Empire: A Study of the Establishment, Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*, Columbia U. P., New York, 1929. Murat Birdal, *The Political Economy of Ottoman Public Debt, Insolvency and European Financial Control in the Late Nine-*

i rappresentanti di suddette commissioni internazionali fossero stati eletti da un'assemblea di creditori privati, cioè dei rappresentanti degli investitori, le trattative diplomatiche giocarono un ruolo di primaria importanza nell'organizzazione iniziale del nuovo riordinamento finanziario e nella promozione di determinati interessi politici. Come ricordava l'ex ministro italiano agli Affari Esteri Emilio Visconti Venosta «le rivalità finanziarie implicano necessariamente le rivalità politiche»²⁷.

Più incline la Francia a far valere politicamente gli interessi finanziari privati nella regione rispetto alla Gran Bretagna²⁸; in entrambi i casi i due paesi assunsero un ruolo guida nel consolidamento del debito pubblico ottomano ed egiziano non mancando di trarre vantaggi politici dalla situazione di forte debolezza finanziaria²⁹. Se da una parte in Egitto si arrivò ad un'occupazione diretta da parte della Gran Bretagna, nel caso ottomano la vastità di interessi vitali di molte potenze europee *in loco* non permisero ad una singola nazione di prevalere sulle altre per esercitare un diretto controllo politico. Per di più, un consiglio ristretto in mano delle due maggiori potenze creditrici della Sublime Porta (come avrebbe dovuto essere in principio) avrebbe dato a Londra la possibilità di gestire al meglio la stabilità ottomana. Infatti, dopo l'apertura del canale di Suez nel 1869, il *Foreign Office* aveva tutto l'interesse a mantenere la stabilità politica nei territori dell'Impero ed evitare che una potenza rivale diventasse dominante nella regione³⁰.

Possiamo dunque affermare che il sopracitato dualismo franco-britannico è stato, sia passivamente che attivamente, causa, soluzione e conse-

teenth Century, I. B. Tauris, London, 2010. Giampaolo Conte, Gaetano Sabatini, «The Ottoman External Debt and Its Features Under European Financial Control, 1881-1914», *The Journal of European Economic History*, 3, 2014, pp. 69-96.

27 Documenti Diplomatici Italiani, Seconda Serie: 1870-1896, vol. VI, dal ministro degli Esteri Visconti Venosta al ministro a Parigi Nigra, L. p., Roma 14 febbraio 1876.

28 Eric Bussière and Youssef Cassis (Eds.), *London and Paris as International Financial Centers in the Twentieth Century*, Oxford U. P., New York, 2005. Youssef Cassis, *Le Capitali della Finanza*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 2008.

29 Herbert Feis (1893-1972), *Finanza Internazionale e Stato. Europa banchiere del mondo 1870-1914*, Etas Libri, Milano 1977.

30 Barry Eichengreen and Peter H. Lindert, *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, MIT press, Boston 1992, p. 198.

guenza del processo di indebitamento, fallimento e consolidamento del debito pubblico dei due paesi mediterranei³¹. Il flusso internazionale di capitali, facilitato da un sistema monetario a cambi fissi che a partire dalla seconda metà del XIX secolo diventò gradualmente nei paesi più avanzati una realtà sempre più dominante rispetto a coloro che aderivano ad un sistema bimetallico³², permise alle potenti banche d'investimento e società finanziarie di raggiungere ampi margini di profitto nel Levante. In entrambi i casi, quando il disastro finanziario sembrava ormai inevitabile, sia il Sultano di Costantinopoli che il viceré del Cairo tentarono di gettare fumo negli occhi degli investitori quel tanto da avere il tempo di promuovere – o promettere di farlo - quelle riforme finanziarie ed amministrative necessarie per elaborare un serio piano di rientro. La mancanza di una responsabilità civile da parte dei governanti orientali e di organi di vigilanza indipendenti avevano permesso a banchieri, affaristi e speculatori di beneficiare di alti guadagni. Quando però il disastro finanziario sembrò ormai imminente, i governanti complici della *débâcle* non mancarono di arringare la folla contro le scelte vessatorie perpetrate dalle potenze estere nonostante l'esistenza di una propria e diretta responsabilità nell'aver perseguito negli anni scelte finanziarie discutibili. Nel caso egiziano la tutela e le imposizioni furono così stringenti che alcune sollevazioni locali, spesso ad opera di esponenti di classi ben definite timorosi di perdere i propri privilegi, mostrarono come il terreno dell'imposizione coercitiva da parte di una o più forze straniere potesse essere controproducente. Nel caso ottomano, il fallimento del dualismo franco-britannico per il futuro assetto

31 Barry Eichengreen, «Restructuring Sovereign Debt», *The Journal of Economic Perspectives*, 17, 2003, pp. 75-98. Id. and Ashoka Mody, «Do Collective Action Clauses Raise Borrowing Costs?», *The Economic Journal*, 114, 2004, pp. 247-264. Mitu Gulati and David A. Skeel Jr., «Has the Financial World Arrived at a Collective Action Clause Consensus?», *Economic and Political Weekly*, 38, 2003, pp. 3245-3247.

32 Marcello De Cecco, *Moneta e impero: il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Einaudi, Torino 1979. Luca Einaudi, *Money and Politics: European Monetary Unification and the International Gold Standard, 1865-1873*, Oxford U. P., Oxford 2001. Şevket Pamuk, «From bimetalism to the 'Limping gold standard': the Ottoman monetary system in Nineteenth Century», in P. L. Cottrell, I. L. Fraser and M. P. Fraser (Eds.), *East Meets West: Banking, Commerce and Investment in the Ottoman Empire*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008. Marc Flandreau, *The Glitter of Gold: France, Bimetalism and the Emergence of the International Gold Standard 1848-1873*, Oxford U. P., Oxford, 2004.

finanziario dell'Impero, permise al Sultano di ottenere un trattamento più morbido conservando il proprio potere politico. L'imposizione coercitiva di una tutela internazionale a danno della sovranità ottomana, fu una delle cause che spinse ad esempio il Sultano Abdul Hamid II a centralizzare fortemente il proprio potere in contrapposizione a spinte esogene ed endogene tendenti allo smembramento dell'Impero³³. Tale strategia politica bloccò qualsiasi processo di apertura che potesse portare all'istituzione di una responsabilità civile per il contenimento del potere assolutista del sovrano, presupposto necessario per spingere la società intera a contribuire alla rinascita economica della Porta, come ben avevano compreso alcuni riformatori ottomani al tempo delle *Tanzimat*³⁴.

In entrambi i casi la mala gestione amministrativa ed economica e l'incapacità di elaborare un efficace sistema di riscossione delle imposte domestiche condusse i due paesi alla bancarotta a circa sette mesi di distanza l'uno dall'altro. Esistono però alcune differenze. Molto del denaro che l'Egitto ottenne dai mercati internazionali non fu impiegato, come nel caso ottomano, per sostenere le spese dell'esercito e dell'amministrazione di un vasto Impero, bensì per lo stimolo del settore agricolo e specialmente per la produzione di cotone³⁵.

A differenza dell'Impero ottomano, l'Egitto si mostrò assai più integrato nel sistema del commercio internazionale. La proliferazione di un numero consistente di banche ed istituti finanziari ad Alessandria d'Egitto servì ad oliare un sistema di credito per l'acquisto della preziosa materia prima – il cotone – destinata specialmente alle manifatture nord europee. Diversamente da quanto si potesse pensare ed a fronte della formale sudditanza del Cairo a Costantinopoli, nessuna grande banca di Stato sul model-

33 Jean-François Legrain, *L'idée de califat universel et de congrès islamique face à la revendication de souveraineté nationale et aux menaces d'écrasement de l'empire ottoman. À propos du Traité sur le califat de Rachid Ridâ*, Nouvelle édition, Lyon 2006.

34 Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey. Reform, Revolution, and Republic*, vol. 2, *The Rise of Modern Turkey 1808-1975*, Cambridge U. P., Cambridge 1977.

35 Roger Owen, *The Middle East in the World Economy 1800-1914*, I.B. Tauris, London 200, p. 122. Si rimanda anche ai testi di Charles Issawi, *Egypt: An Economic and Social Analysis*, Oxford U. P., London 1947 e Id., *An Economic History of the Middle East and North Africa*, Columbia U. P., New York 1982.

lo della BIO venne istituita in Egitto³⁶. La stessa banca ottomana non riuscì mai ad entrare nel mercato egiziano se non favorendo alcune operazioni di prestito internazionale. Ismail Pasha non mostrò particolare fiducia nello strumento della cartamoneta, gestito dalla BIO a Costantinopoli, che tanti problemi aveva creato alla stabilità finanziaria della Porta. Il tentativo di alcuni banchieri francesi e tedeschi di creare in Egitto un istituto simile con forti legami con il mondo della finanza occidentale fallì miseramente. Per di più l'ostracismo del viceré egiziano verso gli istituti ottomani come la BIO e la *Société Générale de L'Empire Ottoman* era riconducibile al timore di un indebolimento della sua autorità ed autonomia³⁷.

In conclusione, sia in Egitto che nell'Impero ottomano l'istituzione di commissioni finanziarie internazionali sancì *de facto*, attraverso la gestione di alcune tra le più importanti tasse indirette, il commissariamento di una buona parte della sovranità finanziaria dei due paesi mediterranei³⁸. L'istituzione di queste commissioni, avvenuta rispettivamente tra il 1876 ed il 1881 ed espressione del potere dell'imperialismo politico e finanziario europeo nella regione, aprì la strada ad una nuova fase per la vita politica ed economica dei due paesi orientali fino al termine della Grande

36 Sul ruolo della Banca Imperiale Ottomana v. pure André Autheman, *The Imperial Ottoman Bank*, Ottoman Bank Archives and Research Centre, Istanbul 2002.

37 David S. Landes, *Banchieri e Pascià. Finanza Internazionale e Imperialismo economico*, cit., pp. 127 e 182.

38 Andreas Michael Andreades (1876-1935), *Les contrôles financiers internationaux*, Hachette, Paris, 1925. Kenneth Dyson, *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford U. P., Oxford, 2014.

VANITY FAIR.

Nov. 27, 1869.



Ferdinand de Lesseps,
Vanity Fair,
27 nov. 1869

No. 56.

MEN OF THE DAY, NO. 2.

"He suppressed an isthmus."

Ferdinand de Lesseps



Stemmi dell'Amministrazione del Debito Pubblico Ottomano
(Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Varidat-ı Muhassasa İdaresi)

La rivalità economica anglo-americana

di Mariano Gabriele

La pace di Parigi del 1783 concluse la guerra d'indipendenza americana, ma tra la vecchia colonia e l'Inghilterra rimasero divergenze e rancori che le guerre napoleoniche accentuarono. L'applicazione del blocco navale inglese era incompatibile con le idee americane di libertà dei mari e del commercio, così che tensioni crescenti spinsero gli Stati Uniti a chiudere i porti alle merci britanniche con l'embargo del 1807. Seguì la guerra anglo-americana del 1812-14, segnata dal fallimento della conquista americana del Canada e dalla complessiva affermazione del potere marittimo inglese. Ma proprio quegli anni videro uno sviluppo fondamentale per l'avvenire dell'Unione: l'esplosione dell'industria manifatturiera negli Stati federati settentrionali, favorita dall'espansione delle ferrovie e del telegrafo in un Paese che poteva contare su un'abbondanza di risorse quale mai l'Europa aveva conosciuto. La diffusione della grande impresa ad alta intensità di capitale, punto d'incontro di nuove classi di imprenditori e operai, trasformò radicalmente l'economia che, ancora agricola al tempo dell'indipendenza per l'80-90%, avrebbe attirato ben presto capitali stranieri; per difenderla meglio, nel 1816 venne adottata una tariffa doganale protezionista.

Nell'Ottocento Londra ebbe, a scala globale, l'egemonia politica ed economica. La *Royal Navy* godeva dopo Trafalgar di un dominante potere marittimo fondato sulla superiorità operativa appoggiata a una serie di basi acquisite al Congresso di Vienna, mentre la Marina mercantile, la maggiore esistente, assicurava nel mondo la penetrazione delle merci prodotte in patria, passando da un movimento commerciale di 30 milioni di sterline nel 1800 a 1467 nel 1900; nello stesso periodo l'Impero crebbe da 4 milioni di km² a 20 e da 30 milioni di sudditi a 320. Prima a decollare in Europa, l'industria del Regno Unito non ebbe rivali sui mercati del continente e del mondo fino a quando lo sviluppo economico della Germania propose una concorrenza industriale tedesca.

L'isolazionismo politico, praticato per gran parte del secolo XIX, ri-

spondeva alle esigenze dell'Unione: la conquista della "frontiera" occidentale, mito fondante della storia nazionale, si sarebbe compiuta senza ingerenze europee e anche la società americana sarebbe cresciuta secondo parametri propri; su modi e tempi di sviluppo dell'economia non avrebbero pesato condizionamenti esterni, soprattutto nel settore industriale che contava sulla domanda interna in continua espansione. Una tacita intesa con la Gran Bretagna, che dominava l'Atlantico, garantiva la sicurezza esterna. Peraltro, i governi di Washington non persero occasione per acquisire punti d'appoggio e basi oceaniche, soprattutto nel Pacifico, configurando una politica di potenza talvolta irruente. La filosofia dei rapporti esterni americani si mosse lungo una linea di coerenza dalla dichiarazione di Monroe del 1823, che annunciava la volontà egemonica degli Stati Uniti sul continente, al corollario di Teodoro Roosevelt del 1902, proclamato con un *big stick* in mano. La guerra civile impose una pausa al cammino dell'Unione, ma verso la fine del secolo gli Stati Uniti vissero una seconda fase di straordinario sviluppo economico fondato di nuovo sull'industrializzazione rapida, estesa e intensa, che per le sue proporzioni gigantesche modificò anche i rapporti finanziari internazionali perché gran parte dei capitali stranieri investiti nel Paese rimpatriarono e la dipendenza dall'estero per le forniture industriali diminuì; crebbe invece la domanda di capitali e di prodotti nazionali e crebbe la produzione che per avere sbocco avrebbe avuto bisogno presto di nuovi mercati, sebbene la bilancia commerciale dell'Unione fosse ancora passiva nel 1914..

Da Canning a Salisbury, lo "splendido" isolazionismo britannico marcò non pochi successi in politica estera ed economica: strumento della prima fu l'egemonia navale, l'industria e il commercio estero della seconda; tuttavia non mancò, tra gli anni 1860 e 1870 un momento negativo, quando in Inghilterra si attenuò la fiducia assoluta nella flotta e Londra accettò di pagare 15 milioni di dollari agli Stati Uniti a ristoro dei danni provocati da corsari sudisti con navi costruite nei cantieri inglesi¹. Successivamen-

1 La controversia intervenne in un momento di difficoltà per Londra, preoccupata dalla crisi europea degli anni '70, che aveva visto un improvviso aumento di potenza della Germania, anche se il suo commercio era ancora inferiore del 40% a quello britannico, a causa del "prorompente successo militare" sulla Francia e dalla restaurazione del *sea power* russo nel Mar Nero che si temeva preludesse a una redistribuzione generale delle zone di influenza. Dava molto fastidio che la stampa americana considerasse «fonte di proficua

te ritardi e mancati aggiornamenti dei processi produttivi indebolirono il vantaggio del complesso industriale e commerciale britannico, sempre più in difensiva verso la fine del secolo, fino al conservatorismo imperialistico e tariffario di Salisbury e di Chamberlain: era sempre più difficile mantenere sbocchi privilegiati ai prodotti inglesi che, già minacciati dalla concorrenza tedesca, accusavano ora difficoltà crescenti a fronteggiare quella americana.

In quale direzione tirasse il vento fu chiaro a partire dall'ultima decade del secolo XIX². Nel 1890 la produzione di acciaio degli Stati Uniti, con 4.274 migliaia di t, scavalcò quella britannica, ferma a 3.579, che 6 anni dopo fu superata (4.745 a 4.133) anche dalla siderurgia tedesca; l'andamento tendenziale inoltre dimostrò che il divario cresceva nel tempo: nel 1900, a una produzione statunitense di 10.188 migliaia di t e ad una tedesca di 6.260 la Gran Bretagna poteva opporne solamente 4.901. Del resto, nel decennio 1903-1913 la produzione del carbone americano aumentò del 210%, quello tedesco del 159%, quello britannico del 75%. I tassi dello sviluppo industriale e le quote in percentuale della produzione industriale mondiale nel lungo periodo nel Regno Unito e negli Stati Uniti sono più eloquenti di un lungo discorso: nel 1860-1870 il tasso di sviluppo industriale britannico era di 2,6, ma nel 1900-1910 scese a 0,7, mentre i corrispondenti dati americani davano 3,2 e 5,1, essendo sempre il valore inglese al di sotto di quello mondiale (3,1 e 3,9) e quello statunitense al di sopra; in tema di quote di produzione industriale la Gran Bretagna vantava nel 1870 una percentuale di 31,8 sul totale del mondo, ma nel 1913 scese a 14,0, quando nello stesso intervallo di tempo gli Stati Uniti salirono da 23,3 a 35,8³. Non per nulla dalle due sponde dell'Atlantico venne all'inizio del Novecento un messaggio concorde: nel 1900 venne pubblicato *The American Supremacy* dell'americano P. C. Adams, il quale prevedeva che

opportunità» per gli Stati Uniti gli attriti anglo-russi, tanto che il ministro degli Esteri Clarendon si chiedeva se gli inglesi sarebbero stati «chiamati a difendere il Canada da un'invasione» e il commercio dai «corsari americani». Cfr P. G. Celozzi Baldelli, *Arbitrati e politica di potenza. Gli Stati Uniti dopo la guerra di secessione*, Roma, 1990, pp. 47-72.

2 Marc-William Palen, *The "Conspiracy" of Free Trade: The Anglo-American Struggle over Empire and Economic Globalisation, 1846-1896*, Cambridge U. P., 2016.

3 Per i dati, v. R.C. Enson, *England 1870-1914*, Oxford, 1941, *passim*; M. Falkus, «Le circostanze economiche», in *La belle époque. 1900-1914*, Milano 1977, pp. 264-65.

il centro del commercio mondiale si sarebbe spostato da Londra a New York, e nel 1902 uscì *The Americanization of the World* dell'inglese W. T. Stead, un titolo che parla da sé⁴. Tra i due rivali anglosassoni, così diversi tra loro per la dimensione del territorio nazionale e il carattere della classe dirigente⁵, non era difficile prevedere il risultato finale della gara, anche perché nella bilancia dei pagamenti del Regno Unito le importazioni superarono le esportazioni per tutto l'Ottocento, lasciando il compito di riequilibrarla in attivo al commercio internazionale.

Quando Teodoro Roosevelt colse l'occasione della crisi venezuelana per affermare il diritto degli Stati Uniti ad intervenire negli Stati caraibici per stabilizzarne la situazione economica e finanziaria, la diplomazia europea delle cannoniere fu soppiantata da quella del dollaro, che nel corso delle *Banana Wars* venne esercitata con modalità anche pesanti: occupazioni, controllo di governi-fantoccio, sottrazioni di territorio nell'America centrale (Panama, Venezuela, Nicaragua, Honduras, Messico) e nelle Grandi Antille (Cuba, Haiti, Repubblica Dominicana). Il Mar dei Caraibi divenne pressoché un lago degli Stati Uniti, mentre nel Pacifico l'acquisto delle Filippine - che ispirò all'imperialista Kipling "Il fardello dell'uomo bianco"- e la forzata adesione della Cina al principio della "porta aperta" completarono l'ipoteca americana. Sebbene dapprima tentasse di opporsi alla fortificazione del Canale di Panama, la Gran Bretagna abbandonò presto la pretesa, e la costruzione della grande opera, realizzata dagli americani per gli americani, costituì una fase decisiva nella marcia degli Stati Uniti verso il ruolo di grande potenza mondiale. Una opinione diffusa riconosce in questo evento il sorpasso del potere marittimo inglese da parte di Washington, considerando che il controllo assoluto del collegamento tra

4 Cfr V. Ilari, *Economic Warfare. The Western Way of Warfighting*, Roma, 2016, p. 5. Ancora nel 1913, però, 2/3 del commercio mondiale erano europei.

5 La classe dirigente proveniva da un diverso contesto nei due Paesi anglosassoni: negli Stati Uniti, dove nel 1906 furono censiti 12500 giornali, la alternanza tra repubblicani e democratici garantiva la partecipazione e l'informazione della popolazione, una sostanziale eguaglianza di fronte alla legge e l'ascensore sociale; in Inghilterra - 3000 giornali nel 1906 - una dirigenza con gli occhi rivolti al passato gestiva un Paese caratterizzato da privilegi, nel quale - secondo il vescovo Horsely - «le masse popolari non hanno niente a che fare con le leggi, tranne che obbedirvi», quando per contro nobiltà e maggiorenti apparivano pressoché *legibus soluti*, come Galsworthy e Lloyd George ebbero a deplorare.

i due oceani avrebbe consentito di concentrare in Atlantico o nel Pacifico tutte le forze navali americane e amiche, escludendo le altre. Ma nel 1902 l'alleanza tra Londra e Tokyo destò le diffidenze di Washington, preoccupata che il favorevole equilibrio di potere marittimo conseguibile col Canale rischiasse di venire insidiato nel caso che inglesi e nipponici alleati avessero impegnato contemporaneamente gli Stati Uniti sui due oceani. Roosevelt, che nel 1897 era stato Sottosegretario alla Marina, patrocinò un poderoso programma di costruzioni navali, che riteneva indispensabile per sostenere la politica estera; inoltre il 17 luglio 1903, a coronamento delle sue pressioni, la pianificazione militare di Washington assunse una più spiccata connotazione interforze con l'istituzione del *Joint Army and Navy Board*, che mirava ad estendere sempre più la collaborazione tra le armi, intenzione già presente nel primo piano "rosso"⁶ del 1890, che prevedeva un'offensiva dell'Esercito diretta ad attaccare da terra le basi costiere canadesi della *Royal Navy* nella Nuova Scozia.

Alla morte della regina Vittoria, nel 1901, la *pax britannica* aveva fatto il suo tempo. L'ascesa economica e militare della Germania aveva già travolto una parte dei lacci storici del passato ed era evidente che avrebbe aggredito anche quelli esistenti ancora. Da tempo Berlino conduceva una politica estera e commerciale di respiro mondiale, sostenuta dall'egemonia nel continente e diretta all'acquisizione di nuovi mercati. Tutto ciò incrociava pericolosamente gli interessi britannici, tanto più che Londra aveva sottovalutato le prime leggi navali di Tirpitz e la *Risiko Gedanke*, proprio nel momento in cui nuovi tipi di *Capital Ships* riducevano il tradizionale vantaggio numerico della Marina inglese. Scoppiata la guerra, la *Royal Navy* applicò il blocco agli Imperi centrali con la rigidità necessaria perché fosse l'efficace cappio che avrebbe strangolato il nemico. Ma la linea dell'intransigenza non piacque affatto negli Stati Uniti, dove i grandi interessi industriali, particolarmente favoriti durante il mandato del presidente Taft (1909-1913), cercavano sbocchi nuovi alla produzione. Da tempo, inoltre, gli ambienti della Marina americana non dividevano l'ostilità di Londra per l'ascesa navale tedesca, propensi com'erano a non conside-

6 Questo colore contrassegnava i piani relativi alla Gran Bretagna, come l'arancione per il Giappone e il cremisi per il Canada. Cfr Marco Leofrigio, «War Plan RED /CRIMSON», Quaderno SISM 2016 Future Wars, pp. 397-410.

rarla una minaccia, ma un elemento di equilibrio. La vecchia incompatibilità delle diverse filosofie d'approccio alla guerra marittima riemerse tra i due Paesi e nel marzo 1915 il presidente Wilson accusò di illegalità la pratica del blocco britannico perché violava il principio della libertà dei mari e del commercio che gli statunitensi avrebbero pretesa assoluta anche in tempo di guerra, ma Londra non modificò né strategia né opinione, e quando Wilson, col primo dei suoi 14 punti ripropose nel gennaio 1918 il liberismo marittimo e commerciale, la Gran Bretagna si oppose di nuovo.

Nel 1914 la neutralità degli Stati Uniti riguardò per qualche mese anche l'ambito economico e finanziario, ma quando le riserve francesi e britanniche si esaurirono e divenne evidente che la guerra sarebbe stata lunga, la voce tonante degli affari connessi alla domanda europea dominò la politica americana. Superati i propositi iniziali di mantenere una vera neutralità, i divieti alle banche di concedere crediti alle nazioni belligeranti furono travolti e infine prestatore divenne lo Stato. Alan Taylor scrive che «un fiume di cotone, di grano e di rame scorreva attraverso l'Atlantico. Le fabbriche lavoravano a ritmo febbrile per soddisfare le richieste francesi e inglesi, e l'economia americana attraversò un periodo di prosperità eccezionale»; guadagnavano tutti, produttori agricoli e industriali, mentre gli alleati occidentali dell'Intesa dipendevano sempre più dal flusso delle esportazioni dagli Stati Uniti: nel 1916, ad esempio, esse coprono il 30% delle importazioni francesi⁷. Ma proprio in quell'anno la Gran Bretagna, che aveva sostenuto gran parte delle spese e dei prestiti alleati, accusò un deterioramento della propria situazione finanziaria così rapido e preoccupante da spingere Keynes a lanciare un allarme in ottobre, perché «il Presidente della Repubblica Americana, se vuole, può dettarci le sue condizioni». L'uso del credito come arma politica avrebbe costituito infatti uno strumento primario della guerra economica condotta da Washington, la cui efficacia avrebbe trovato ulteriore incremento dal rafforzamento dei poteri presidenziali in tema di commercio e prestiti e dal controllo dell'esportazione. Così ancora Keynes nel maggio 1918 scrisse al Cancelliere dello Scacchiere lamentando che il Tesoro americano mostrasse una mentalità ristretta e irragionevole perché in occasione della sottoscrizione e del rim-

7 Cfr A. J. P. Taylor, *Storia della prima guerra mondiale*, Firenze, 1967, p. 114. Gli Alleati ebbero prestiti per 500 milioni di dollari, gli Imperi centrali per 27.

borso delle obbligazioni venute a scadenza appariva soddisfatto di ridurre gli inglesi “a uno stato di completa impotenza finanziaria e dipendenza in cui la richiesta di prestito è come un cappio intorno al nostro collo”⁸.

L'intervento americano diede un vantaggio decisivo alle potenze dell'Intesa, anche se Wilson preferì non legarsi troppo strettamente mantenendo gli Stati Uniti nello *status* di potenza associata per tutta la durata del conflitto. Ma fu subito evidente che l'intervento di Washington avrebbe deciso la guerra, come attestano le offensive tedesche della primavera 1918, sferrate nel disperato tentativo di chiudere la partita prima che la potenza americana avesse il tempo di spiegarsi. Pierre Renouvin ricorda alcune conseguenze della decisione americana del 6 aprile 1917: in mare l'intervento della flotta statunitense rese assoluto il controllo e l'adozione dei convogli scortati e di metodi nuovi propiziò la sconfitta degli *U-Boote*; l'embargo sulle esportazioni per i Paesi neutrali aumentò ulteriormente il rigore del blocco; l'esempio degli Stati Uniti trascinò in guerra altri Paesi dell'America latina, con ulteriore incremento del tonnellaggio disponibile per gli avversari della Germania; in campo finanziario i prestiti concessi dal governo federale - necessari, benché a doppio taglio - consentirono maggiore facilità per gli acquisti di materie prime, materiale bellico e derrate alimentari. Dal punto di vista morale, poi, la presenza di un Paese che non chiedeva compensi, ma si opponeva alla volontà di dominio tedesca, nobilitava la causa per cui combatteva. Ma pur essendo alleata di Londra, Washington continuò a condurre la sua lunga guerra di successione al Regno Unito: suoi obiettivi in questo conflitto economico - non iniziato nel 1914, non terminato nel 1918, ma sempre condotto con decisione e perseveranza - erano «liberarsi dall'influenza della City, sviluppare il ruolo di Wall Street, consolidare la posizione del dollaro, prepararsi alle lotte commerciali del dopoguerra». L'enorme potenza economico-finanziaria e industriale americana, sbaragliate le corrispondenti possibilità britanniche, si volse, *in primis*, allo sviluppo della flotta: nel 1916 Wilson annunciò che gli Stati Uniti, allora ancora neutrali, ne avrebbero fatto «incomparabilmente la massima marina militare del mondo»⁹, un traguardo cui aspirava-

8 Cfr Ilari, *cit.*, pp. 14-15.

9 R. A. Preston e S. F. Wise, *Storia sociale della guerra*, Milano, 1973, p. 289. La crescita delle flotte del Regno Unito, della Germania e del Giappone aveva convinto Washington

no fin dagli accordi per Panama Hay-Paunceflote del 1901 ed Hay-Bunau Varilla del 1903.

A fine guerra l'Unione americana, creditrice dell'Intesa, era la prima potenza finanziaria ed economica esistente, ma la fine di Wilson, l'ascesa dei repubblicani e il neo-isolazionismo modificarono molte cose. La rivalità tra le due Nazioni anglosassoni sfociò in un periodo di tensioni pericolose: l'esperta regia britannica aveva guadagnato a Londra i massimi benefici dalla vittoria, ma inutilmente si adoperò per escludere gli americani da alcune fonti di petrolio, poiché la reazione di Washington valse alla *Standard Oil* l'accesso allo sfruttamento di una parte cospicua di esse. Ma la politica statunitense degli alti salari impattò sul costo finale per unità di prodotto, rendendo di nuovo competitivi sul mercato interno articoli d'importazione soprattutto britannici. Inoltre la *vexata quaestio* del blocco navale e della libertà dei mari si collegò alla parità delle flotte reclamata da Washington: la tradizionale difesa americana del diritto dei neutri di commerciare con belligeranti implicava una concezione minimale del contrabbando di guerra e urtava frontalmente con la dottrina britannica del blocco, fondata sulla totale libertà d'azione della *Royal Navy* per ispezioni, requisizioni, catture intese a sottrarre tutto al belligerante ostile, considerando contrabbando di guerra qualsiasi prodotto, alimentare, sanitario, fertilizzante, ecc. Si diffuse un consenso generale per il disarmo, che però non toccò le Marine, provocando ulteriori squilibri tra chi era in grado di spendere e chi no: tra il 1919 e il 1921 la flotta degli Stati Uniti ordinò o impostò 86 unità, quella giapponese 73, quella britannica 8. Era evidente che la Conferenza di Washington, convocata dal presidente Harding nell'estate 1921, avrebbe consacrato il diritto americano alla parità navale

che libertà dei mari e propri interessi andavano sostenuti con «*a Navy second to none*», ed essa era già molto forte nel 1908, quando Teodoro Roosevelt la mandò, con evidenti intenzioni intimidatorie, a visitare il Giappone e a compiere il giro del mondo. Durante la guerra in Europa, la legge navale del 29 agosto 1916 autorizzò il potenziamento di vari settori della Marina e un programma triennale di costruzioni di 156 unità, cui nel 1917 seguirono ulteriori impegni per complessivi 229 CT e 31 smg e nel 1918 un nuovo programma triennale diretto alla realizzazione di ulteriori 156 unità. Cfr G. Bernardi, *Il disarmo navale fra le due guerre mondiali (1919-1939)*, Roma, 1975, pp. 30-31. Per quanto precede, vedi P. Renouvin, *La prima guerra mondiale*, Roma, 1994, pp. 83-93.

con la Gran Bretagna¹⁰. Ma gli inglesi non erano ancora rassegnati e sei anni dopo avrebbero tentato di recuperare giocando sugli incrociatori, col risultato di innescare con gli Stati Uniti la fase di massima tensione fra le due guerre.

I crediti di guerra americani, peraltro, vennero branditi come arma di guerra economica senza disponibilità a transigere. Svanita la proposta di Londra, che pure aveva concesso più prestiti di Washington, di abbonare tutto facendovi una croce sopra, quando il Congresso ne discusse nuovamente durante l'inverno 1923, emersero le conclusioni seguenti: 1) "santità" degli impegni internazionali, quindi obbligo assoluto di onorare il debito, interessi compresi, anche se per questi sarebbe stato possibile tener conto della capacità economica dei Paesi debitori; 2) per calcolarla si doveva considerare sia la capacità presente che quella futura, connessa con l'acquisto di territori e ricchezze per via dei trattati di pace; 3) si sarebbe tenuto conto anche del gravame fiscale *pro-capite* e del rapporto tra debito e ricchezza nazionale. Quest'ultimo parametro avrebbe comportato un trattamento migliore per Italia e Francia e uno peggiore per l'Inghilterra¹¹. Ma i debiti non erano rimborsabili nei termini che pretendevano gli americani e fino alla crisi del 1929 si susseguirono dilazioni, nuovi prestiti e svalutazioni competitive.

Nel 1923 la Marina americana programmò la sopraelevazione dei cannoni, sollevando le proteste inglesi che ne provocarono il fermo. Convocata una nuova Conferenza a Ginevra nell'estate del 1927, la Gran Bretagna reclamò per l'Impero un gran numero di incrociatori di non elevata autonomia da appoggiare alle sue numerose basi, mentre agli Stati Uniti, disponendo di un numero molto inferiore di punti d'ap-

10 L'alleanza anglo-giapponese, sulla quale l'opinione pubblica americana era sempre più critica, si sciolse durante la conferenza, diluita in un accordo a 4 per il Pacifico.

11 Caetani, ambasciatore a Washington, a Mussolini, ministro degli Esteri, 19 gennaio e 22 febbraio 1923, DDI (*I Documenti Diplomatici Italiani*), Serie VII, vol. I, Roma, 1953, docc. 375 e 540. Contrariata dalla dura pace imposta alla Germania, Washington rifiutava un nuovo intervento in caso di conflitto franco-tedesco. Quanto ai crediti, il diplomatico commentò che lo sbilancio tra Europa ed America era così grave da meritare un approccio più liberale dagli Stati Uniti; l'opinione pubblica stentava a capirlo, ma col tempo ci sarebbe arrivata, anche se il governo considerava il debito "con criteri strettamente economici", *ibidem*, doc. 542.

poggio, occorre unità dotate di maggiore autonomia. Gli americani non accettavano più una *Royal Navy* prima da sola nel mondo e gli inglesi, stretti nella loro dimensione economico-finanziaria inferiore, temevano una libera corsa alla flotta più grande, considerandola utile solo ai loro antagonisti per gestire nello stile di Brenno l'isolazionismo e la dottrina di Monroe. L'inevitabile rottura provocò tra i due Paesi tensioni tali, tra l'autunno 1928 e l'inverno 1929, che nell'uno e nell'altro si pensò seriamente anche allo scontro armato, tanto più che la rivalità era particolarmente pronunciata tra le due Marine¹². L'11 novembre 1928 il presidente americano Coolidge ribadì la volontà di costruire la flotta maggiore del mondo e 3 giorni dopo il ministro della Marina Wilbur propose un programma gigantesco di costruzioni navali per una spesa di 725 milioni di dollari, che nel febbraio il Congresso, sotto la spinta di una opinione pubblica più pacifista, ridusse a 268. Gli inglesi cercarono un accordo con la Francia che concluse nella proposta, prontamente respinta da Washington, di limitare gli incrociatori e i sommergibili dei tipi utili agli Stati Uniti e di non limitare quelli che servivano agli anglo-francesi.

Nella primavera 1929 l'avvento di Hoover alla Casa Bianca e di Mac Donald a Downing Street avviò a soluzione la crisi. Il *premier* laburista, realisticamente, si rendeva conto che - Canossa o meno - la Gran Bretagna doveva ricucire il rapporto con gli Stati Uniti prendendo atto di non poter sostenere una prova di forza; dal canto suo il nuovo presidente americano riluttava a bruciare in costruzioni navali non necessarie risorse che potevano essere utilizzate meglio, a condizione, ovviamente, che la superiore potenza degli Stati Uniti fosse riconosciuta. Non era ancora risolta del tutto una questione preliminare al ristabilimento della fiducia, quella delle basi inglesi nei Caraibi e del rilancio di Singapore: quanto alle prime, il governo conservatore inglese aveva già chiarito agli americani che ripro-

12 Già nel gennaio 1928 il Contrammiraglio statunitense Plunkett aveva dichiarato, indicando poi apertamente la Gran Bretagna come il nemico: «La guerra è economica nelle sue origini, e fintanto che noi procederemo lungo le linee sulle quali camminiamo oggi, la guerra è assolutamente inevitabile». Il pari grado Taylor della *Royal Navy* gli ribatté: «Ho l'aria di criticare l'America. Ebbene non vi ingannate. Io attacco l'America» Meno propenso a previsioni marziali, nel giugno 1928 l'ambasciatore italiano a Londra considerava tuttavia ovvio il «prossimo conflitto economico anglo-americano», Chiamonte Bordonaro a Mussolini, Londra, 25 giugno 1928, DDI, Serie VII, vol. VI, Roma 1967, doc. 437.

ponevano la vecchia idea di ottenerle in pagamento dei debiti di guerra che le isole “non erano in vendita”, ma che in ogni caso gli Stati Uniti non avevano nulla da temere perché una guerra inglese contro di loro era inconcepibile; come perno della difesa imperiale tra Australia e Mar Rosso, Singapore aveva un ruolo fondamentale nella politica militare britannica, però era evidente che il costoso programma di riorganizzazione e fortificazione della base avrebbe contrariato Giappone e Stati Uniti, dove infatti la stampa protestò; Mac Donald tergiversò e prese tempo, ottenendo dal *New York Herald Tribune* il messaggio che i negoziati con Hoover per il disarmo sarebbero stati facilitati se il progetto fosse stato abbandonato o modificato drasticamente¹³.

I colloqui dei due statisti sul fiume Rapidan si conclusero come logico e prevedibile: un'intesa che dietro la conferma del diritto alla parità navale tra i due Paesi segnasse la fine del mito imperiale inglese fondato sul dominio esclusivo dei mari. Così a Londra, nel 1930, un accordo annunciato¹⁴ sanciva, dietro la pudica affermazione della parità, la nuova realtà dell'egemonia americana. Può darsi che l'esito inevitabile del conflitto economico¹⁵ sia stato ritardato dall'insistito isolazionismo di Washington e dalle conseguenti fregole protezionistiche, proprio quando dall'Europa all'Estremo Oriente eventi nuovi annunciavano tempi peggiori: all'inizio del 1932 i nazisti presero il potere in Germania e in luglio ottennero la sospensione delle riparazioni, sebbene il Congresso degli Stati Uniti si fosse

13 Cfr S. Minardi, *Mac Donald e la fine dell'egemonia navale britannica*, Caltanissetta-Roma, 1978, *passim*; Id., *Il disarmo navale italiano (1919-1936)*, Roma, 1999; G. Bernardi, *Il disarmo navale fra le due guerre mondiali (1919-1939)*, Roma, 1975.

14 Chiaramonte Bordonaro segnalava da Londra a Mussolini, il 2 giugno 1929, che i conservatori erano seriamente preoccupati del deterioramento delle relazioni con gli Stati Uniti, così che era prevedibile un riavvicinamento all'America, che Sirianni, ministro della Marina, confermò al collega degli Esteri Grandi il 5 settembre 1930, DDI, Serie VII, vol. VII, Roma 1970, doc. 466; vol. IX, Roma 1975, doc. 239.

15 L'ultimo piano basico di guerra contro Gran Bretagna e Canada - che fu approvato nel 1930, integrato nel 1931, emendato nel 1934 - supposeva che la penetrazione economica commerciale americana nell'impero inglese spingesse Londra ad attaccare la marina mercantile e i possedimenti degli Stati Uniti, la cui reazione avrebbe puntato ora alla «eliminazione definitiva» dalle Americhe del concorrente britannico. A tal fine l'Esercito avrebbe attaccato Winnipeg e l'Ontario e la Marina avrebbe sbarcato 25.000 *marines* ad Halifax. Frigerio, *cit.*, pp. 408-10.

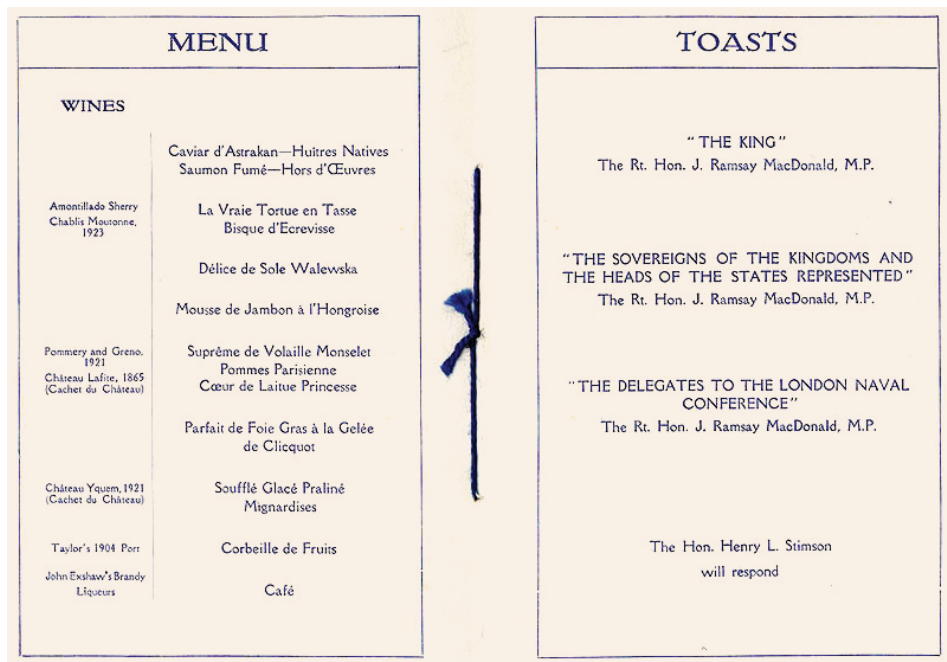
opposto; a fine 1934 Tokyo accompagnò la politica di aggressione in Asia con la denuncia del trattato navale di Washington; nell'autunno 1935 l'Italia fascista diede inizio all'ultima guerra coloniale del mondo e subito dopo intervenne nel conflitto civile spagnolo. Può apparire singolare che nel 1935 gli Stati Uniti approvassero una legge di neutralità che per i suoi divieti contraddiceva il principio di libertà dei mari, ma ormai gli americani vivevano nel mondo più che nell'ortodossia; la sostituirono nel 1937 con un nuovo provvedimento che mirava a salvare la capra degli affari e il cavolo dell'isolazionismo neutrale con la soluzione ipocrita del *cash and carry*, che consentiva l'esportazione di armi purché trasportate da navi britanniche¹⁶.

La Grande Guerra diede occasione al primo, grande balzo in avanti degli Stati Uniti, ma poi l'isolazionismo ne frenò il naturale cammino verso la primazia del globo, un errore non ripetuto dopo il 1945, così che sino alla fine del secolo XX Washington esercitò la propria egemonia sul globo, politica, economica e militare. Nel nuovo millennio emergono nuove potenze che, sia pure a stadi di sviluppo diversi, hanno una dimensione di prima grandezza e faranno gravare sul mondo la loro potenza economica e le loro ambizioni politiche. La tecnologia militare moderna espone l'umanità a inediti rischi terminali che, se prevalessse la ragione, farebbero presagire la fine delle guerre totali e la ricerca della convivenza. A tutti i pigmei d'Europa rimane «la speme, ultima dea».

16 Secondo i dati del *Lloyd Register Shipping*, la marina mercantile britannica era ancora la maggiore del mondo nel 1939 con una consistenza di 20,0 milioni di t, mentre quella statunitense arrivava a 9,3, ma nel 1948 la flotta commerciale americana l'aveva con 27,3 milioni di t contro 18,5. E- probabile per; che questi dati non tengano conto – o non tengano conto abbastanza – delle flotte americane sotto bandiera di comodo, che vennero utilizzate particolarmente durante la crisi di naviglio tra la caduta della Francia e Pearl Harbour. Cfr C. B. A. Behrens, *Merchant Shipping and the Demands of War*, Londra, 1955, pp. 91-283.



Frederick Burr Opper (1857-1937), «They Can't Fight», *Puck*, xxxviii, N. 984, January 15, 1896



Menu della cena di gala alla London Naval Conference

Private Archive of Burzagli Family

(GNU Free Documentation License – Creative Commons Attribution Share Alike 3.0
wikimedia commons)

La guerra al traffico «senza restrizioni» e il «concetto discriminatorio» di guerra economica (1914-1918)

di Augusto De Toro

La prima campagna subacquea tedesca.

Considerata dagli storici una concausa determinante della grande guerra, la creazione della Hochseeflotte tedesca voluta dal grande ammiraglio von Tirpitz, è citata dai politologi come esempio classico del paradosso della sicurezza, dove la ricerca della dissuasione dal debole al forte (Risikogedanke) provoca la guerra. Se non dissuase la guerra¹, la Hochseeflotte non dissuase neppure l'attacco inglese alle coste tedesche atteso da Tirpitz: da vent'anni la pianificazione navale inglese verso la Germania era infatti incentrata sul blocco a distanza. Il vano successo tattico della sortita tedesca del 31 maggio 1916 fu l'ennesima riprova dell'impossibilità per una potenza continentale di compensare lo svantaggio geografico mediante una forza navale di superficie competitiva² con quella di una potenza marittima.

Il fallimento parallelo del piano Schlieffen e lo stallò anche sul fronte terrestre, indussero la marina, già nel primo inverno di guerra, a immaginare per la prima volta una strategia di attacco al traffico oceanico nemico, e ad impiegare a tal fine i sommergibili³, in sostituzione degli incrociatori

1 Ufficialmente la marina tedesca non riconobbe mai il fallimento della strategia di Tirpitz. Il fallimento della dissuasione fu invece attribuito proprio al mancato completamento del programma previsto dalle leggi navali. V. A. De Toro, «Wolfgang Wegener, l'ammiraglio tedesco che sfidò il mito di Tirpitz», *Quaderno Sism 2016 Future wars*, pp. 337-346.

2 Il Tirpitzplan stimava sufficiente una forza pari ai due terzi di quella britannica, rapporto che formò oggetto delle trattative con Londra del 1912 (A. von Tirpitz, *Politische Dokumente. Der Aufbau der deutschen Weltmacht*, Stuttgart-Berlin, Corra'sche Buchandlung, 1924, pp. 213 ss).

3 Fondamentali sul tema i 5 volumi di A. Spindler, A., *Der Handelskrieg mit U-Booten*, Frankfurt am Main, Mittler & Sohn, 1932-1966 (*La guerra al commercio con i sommergibili*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1934-1936, voll. 1-3). Cfr. J. Schroeder, *Die U-Boote des Kaisers. Die Geschichte des deutschen U-Boot-Krieges gegen Grossbritannien im Er-*

che allo scoppio della guerra si trovavano in Atlantico e che, pur senza alcun piano generale, avevano inflitto qualche colpo al traffico nemico prima di essere eliminati⁴. Nel 1899, alla prima conferenza di pace dell'Aia, la Germania si era unita alla proposta russa, italiana e giapponese di vietare i sommergibili come armi insidiose. Le prime generazioni di battelli non davano del resto alcun affidamento operativo⁵, ma anche in seguito Tirpitz rimase diffidente verso la nuova arma, soprattutto per il timore che offrisse argomenti agli oppositori delle leggi navali. In ogni modo nel 1904 la Kaiserliche Marine iniziò lo studio dei sommergibili e nel 1907 le prime sperimentazioni pratiche. I primi 8 battelli furono commissionati nel 1910 e nell'agosto 1914 ce n'erano 28, di cui 20 operativi⁶.

Fu il comandante in capo della Hochseeflotte, ammiraglio Friedrich von Ingenohl, ad avere l'idea di impiegarli contro il traffico oceanico nemico. La proposta fu approvata dal Capo di S. M. della Marina, amm. Hugo von Pohl, e da Tirpitz, che tuttavia non volle cominciare prima di disporre di forze subacquee sufficienti per una vera e propria campagna⁷. Oltre all'aumento della produzione, questa strategia richiedeva di armonizzare l'impiego col diritto internazionale. Il vertice politico-militare tedesco era unanime nel ritenere che la guerra al traffico fosse giustificata dalle sistematiche violazioni commesse dagli inglesi - e contestate dai neutri, inclusi gli Stati Uniti - dichiarando area di guerra l'intero Mare del Nord, applicando in modo sempre più estensivo il regime di contrabbando di guerra, armando i mercantili e utilizzando bandiere neutrali e altre insidie.

sten Weltkrieg, Bonn, Bernard Graefe, 2003.

4 E. Raeder, *La guerra degli incrociatori nelle acque straniere*, vol. I: *La Squadra di crociera*, ed. it. Provveditorato Generale dello Stato, 1927, pp. 278 ss.

5 Cfr B. Herzog, *60 Jahre deutsche U-boote 1906-1966*, München, Lehmanns, 1968; E. Roessler, *Geschichte des deutschen U-bootbaus*, München, Lehmanns, 1975; Id., *Die Unterseeboote der Kaiserlichen Marine*, Bonn, Bernard & Graefe, 1998.

6 V. A. von Tirpitz, *Memorie*, vol. I: *La Marina prussiana dal 1866 al 1914*, ed. it. Milano, Marangoni, 1932, p.172-173. Cfr. A. Michelsen, *La guerra sottomarina 1914-1918*, ed. it. Livorno, Tipo-Litografia della R. Accademia Navale, 1928, cap. I.

7 Sull'atteggiamento di Tirpitz verso la guerra al traffico con i sommergibili dall'inizio della guerra fino al suo ritiro da Segretario di Stato per la Marina (17 marzo 1916) e dopo si veda la raccolta di documenti da lui commentata *Documenti politici di Alfred von Tirpitz. La politica tedesca dell'impotenza nella guerra mondiale*, parte II, ed. it. Livorno, Tipolitografia R. Accademia Navale, 1929.

I sottomarini però erano troppo vulnerabili in emersione alla reazione nemica⁸ e con spazi troppo angusti per poter rispettare le condizioni previste dal diritto di guerra marittimo (preavviso e salvataggio dell'equipaggio nemico). La Marina chiese perciò di autorizzare il siluramento senza preavviso. Ritenendolo politicamente controproducente (lungi dal dissuadere i neutrali a commerciare con l'Intesa li avrebbe spinti a coalizzarsi contro la Germania), il governo⁹ inizialmente si oppose, ma nel gennaio 1915 acconsentì, presentando la decisione come una ritorsione contro le violazioni della Gran Bretagna allo scopo di indurla ad osservare la Dichiarazione di Londra del 1909¹⁰.

Iniziata in febbraio con appena 27 battelli nelle aree dichiarate di guerra attorno al Regno Unito (v. cartina 1), la prima campagna sottomarina provocò vari incidenti diplomatici per l'affondamento di navi neutrali e la morte di cittadini americani a bordo di navi nemiche, per i quali Washington rivendicava il diritto di viaggiare liberamente sui mari anche in zone dichiarate di guerra. Gli americani furono specialmente indignati dai casi del *Lusitania* (7 maggio) e dell'*Arabic* (19 agosto) e in una delle tante note scambiate con Berlino, il dipartimento di stato dichiarò che l'illegittimità della guerra subacquea tedesca era avvalorata dalle stesse giustificazioni addotte¹¹. Così il 18 settembre gli attacchi senza preavviso furono sospesi in Atlantico e nella Manica. Maggiore continuità e risultati ebbero gli attacchi nel Mediterraneo¹², ove intensissimo era il traffico alleato, ma basso il rischio di incorrere in incidenti con gli Stati Uniti¹³.

8 Tanto che gli inglesi li attiravano con mercantili civetta (le c.d. *Q ships*) apparentemente disarmati, che, dopo aver simulato la resa, smascheravano i cannoni e colpivano a tradimento.

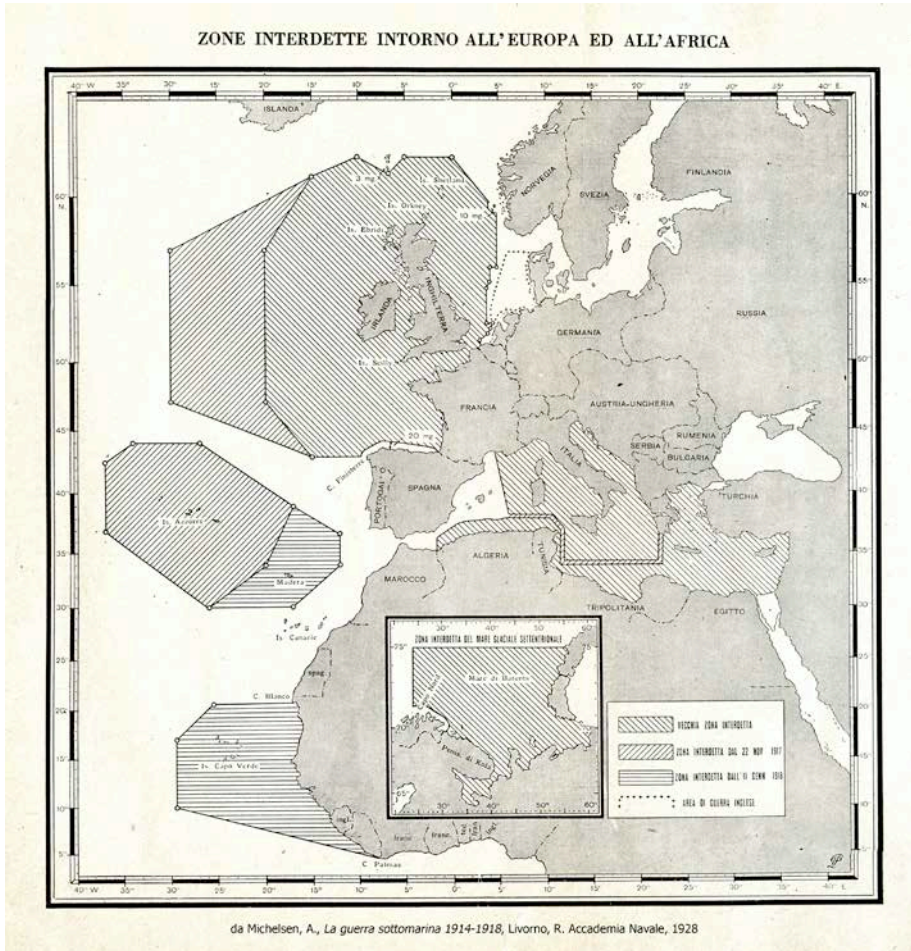
9 Il Cancelliere del Reich Theobald von Bethmann-Holweg, il Segretario di Stato per gli affari esteri Gottlieb von Jagow e in qualche misura il Capo di Gabinetto navale del Kaiser, ammiraglio Georg Alexander von Müller.

10 Ministero della Marina, *La Dichiarazione di Londra del 26 febbraio 1909*, Roma, Ufficio Storico del Capo di Stato Maggiore della Marina, 1915. R. Sandiford, *Diritto marittimo di guerra*, Roma, USRM, 1940, pp. 214 e 217.

11 Cfr. Michelsen, *op. cit.*, pp. 24 e 25.

12 Con sommergibili passati da Gibilterra o trasportati smontati per ferrovia a Pola.

13 Vienna si era impegnata, in tale eventualità, ad assumersene la responsabilità, come infatti avvenne nel caso dell'affondamento dell'*Ancona* (7 novembre 1916).



La prima campagna sottomarina si esaurì senza aver conseguito alcuno dei risultati prefissati: l'Inghilterra non recedette dalle violazioni del diritto internazionale e strinse più dappresso la morsa economica e alimentare sulla Germania, non riportò danni vitali nei flussi di rifornimenti e i neutri non smisero di commerciare con essa. Come è stato efficacemente sintetizzato «la Gran Bretagna minacciò le tasche dei neutrali, la Germania le loro vite e, pertanto, l'atteggiamento della Gran Bretagna fu moralmente e legalmente più accettabile di quella della Germania»¹⁴.

¹⁴ A. R. Hezlet, *La guerra subacquea. Il sottomarino e il potere marittimo*, Firenze, Sansoni, 1969, p. 126.

La speranza di ricondurre l'Inghilterra alla dichiarazione di Londra mediante rappresaglie era illusoria e rivelava scarsa comprensione della guerra britannica sul mare e della natura totalizzante della guerra marittima. Peraltro da parte inglese il miglioramento dell'organizzazione del traffico apportato riusciva a fatica a compensare il saldo negativo fra nuove costruzioni, da un lato, e perdite e accresciuti fabbisogni militari, dall'altro, mentre il perfezionamento delle misure e delle tecniche nella lotta antisommergibile (l'introduzione della ricerca idrofonica, unica in grado di affrontare il cruciale problema della localizzazione del sommergibile in immersione, l'adozione di bombe di profondità, la realizzazione di sbarramenti fissi nello stretto di Dover e nel canale d'Otranto), che pure permise alla *Royal Navy* di passare da un incerto pattugliamento navale a una più mirata ricerca e caccia dei sommergibili nemici, non rappresentava ancora una seria minaccia per gli *U-Boot*, né lo sarebbe stato fino al 1917 inoltrato.

La preparazione della seconda campagna «senza restrizioni»

Nel 1913 l'ammiraglio Henning von Holtendorff, comandante della Hochseeflotte, si era dimesso per contrasti con Tirpitz e il Kaiser sulla politica navale, ma nel settembre 1915 proprio Tirpitz l'aveva fatto richiamare come capo di S. M. della Marina. Convinto che la guerra totale al traffico nemico fosse l'unico modo di poter vincere o impattare la guerra, Holtendorff la ripropose approfittando di una nota americana del 29 febbraio 1917 che riconosceva la legittimità degli attacchi senza preavviso a navi mercantili armate, poi rettificata nel senso di escludere le navi passeggeri, ancorché armate. La decisione fu approvata alla conferenza imperiale del 4 marzo, ma con ampie deroghe per le navi passeggeri, anche armate, imposte dal cancelliere (che giunse a minacciare le dimissioni in caso di mancata approvazione) per prevenire incidenti che avrebbero potuto provocare l'intervento degli Stati Uniti¹⁵. Inoltre la campagna fu sospesa quasi subito, per la minaccia americana di rottura delle relazioni diplomatiche a seguito dei danni subiti da cittadini americani nell'incidente del piroscafo francese *Sussex* (24 marzo). Oltre a provocare le dimissioni di Tirpitz dalla segreteria di stato per non essere stato invitato alla conferenza, la vicenda

¹⁵ Secondo il Cancelliere la Germania poteva reggere ancora per un anno, mentre l'Intesa poteva implodere, com'era avvenuto nel 1762 con la defezione russa.

fu considerata dalla Marina come una delle grandi occasioni perdute per colpa del cancelliere e dello stesso kaiser¹⁶.

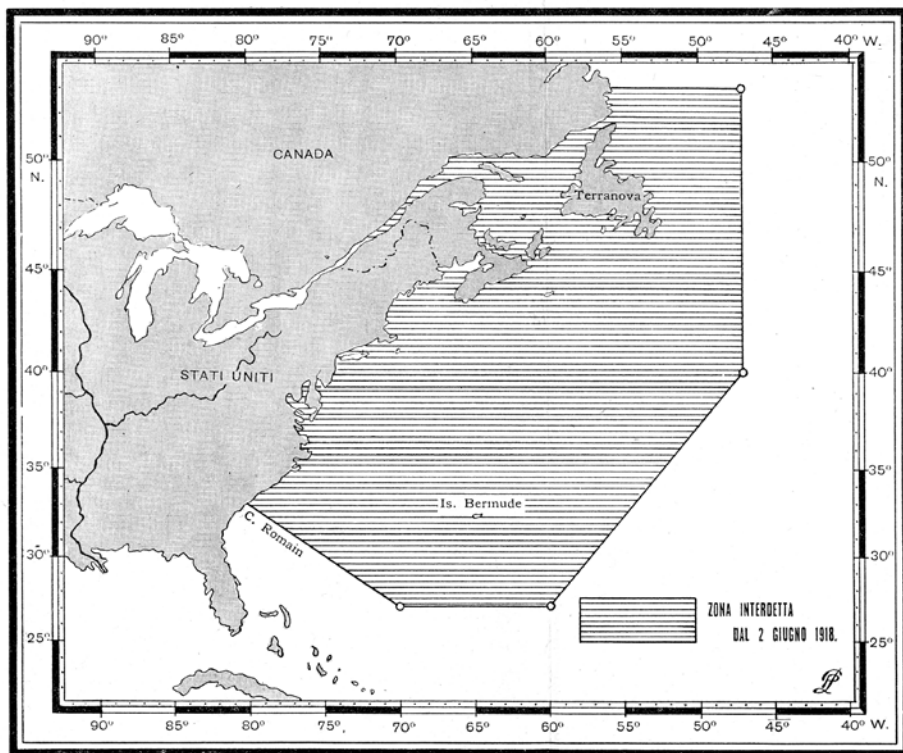
Un nuovo tentativo della Marina fu bloccato a fine agosto, sempre per il timore di non provocare gli Stati Uniti, acuito dall'aggravarsi della situazione strategica austriaca (entrata in guerra della Romania e difficoltà sui fronte orientale e italiano). L'avvento di Hindenburg al comando supreme dette però nuove speranze a Holtzendorff, il quale rilanciò la strategia della guerra sottomarina senza restrizioni coinvolgendo – per la prima volta nella storia militare tedesca – esperti civili di finanza, economia, industria, agricoltura e giornalismo, i quali formarono uno speciale dipartimento interdisciplinare («B1») dello S. M. della Marina¹⁷ e redassero il promemoria di Holtzendorff a Hindenburg del 22 dicembre 1916, in cui si sosteneva che una guerra al traffico senza restrizioni avrebbe messo in ginocchio la Gran Bretagna. Basandosi su stime del tonnellaggio britannico e mondiale, delle nuove costruzioni e delle scorte e riserve alimentari e di materie prime, il documento calcolava che, con una perdita media mensile di 600.000 t. s. l. in sei mesi (febbraio-luglio 1917) gli approvvigionamenti dell'Inghilterra sarebbero diminuiti del 39%, misura sufficiente per condurla al collasso e a una pace vittoriosa per la Germania. Il promemoria raccomandava di non dare alcun annuncio formale della campagna per ritardare la messa a punto di efficaci contromisure e accrescere l'impatto psicologico sui neutri di fronte alla perdita di 2/5 del tonnellaggio. Circa l'entrata in guerra degli Stati Uniti, il documento sosteneva che non avrebbe avuto un impatto militare prima di sei mesi, anche perché la perdita di tonnellaggio avrebbe rallentato il trasporto delle forze americane in Francia¹⁸.

16 A. Spindler, *op. cit.*, vol. 3: *Dall'ottobre 1915 al gennaio 1917*, (pp. 94-114 dell'ed. italiana). Per una lettura di segno opposto cfr. Ritter, G., *I militari e la politica nella Germania moderna. La prima guerra mondiale e la crisi della politica tedesca 1914-1917*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 206 ss.

17 Cfr. H. H. Herwig, «Total Rhetoric, Limited War: Germany's Campaign 1917-1918», *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. I, n. 1 (1998). Gli esperti erano Richard Fuss della Società di Sconto di Magdeburgo, Hermann Levy, professore di economia a Heidelberg, il direttore del Berliner Tageblatt Otto Jählinger, i commercianti di grano Hermann Weil ed Henry P. Newman e il professor Bruno Harms dell'Università di Kiel.

18 Holtzendorff a Hindenburg, «Lässt militärische Lage den notwendigen Beginn des uneinschränkten Handelskriegs spaetens am 1.2.1927 zu?», 22.12.1916, in *Die deutsche Seekriegsleitung...*, cit., vol. III, d. 477, pp. 456-462.

ZONA INTERDETTA DELL'AMERICA



da: Michelsen, A., *La guerra sottomarina 1914-1918*, Livorno, R. Accademia Navale, 1928

*Successo tecnico e fallimento politico della guerra al traffico*¹⁹

Sostenuto da Hindenburg e dal suo capo di S. M. Ludendorff, il piano fu approvato dalla conferenza imperiale del 9 gennaio 1917, e stavolta volta, sia pure con riluttanza il cancelliere del Reich non si oppose. La Germania era infatti allo stremo: il consumo settimanale di carne era sceso da un chilo a un etto, quello del latte dimezzato, la mortalità femminile e infantile aumentata del 50%, quella per tubercolosi del 75%; rachitismo, influenze, dissenteria, scorbuto, ulcere oculari ed edema da fame erano casi correnti.

La guerra al traffico senza restrizioni iniziò con 111 *U-Boot* operativi su 152 in servizio, 105 in costruzione e 51 in corso di ordinazione e nell'ar-

¹⁹ Per una buona sintesi v. ancora Hetzlet, *op.cit.*, cap. 6.

co dei 6 mesi programmati dalla Marina raggiunse e, talvolta, superò i traguardi prefissati: la media degli affondamenti corrispose alle 600.000 tsl previste, a cui andavano aggiunte le molte centinaia di migliaia di tsl di naviglio danneggiato in riparazione che intasavano i cantieri; l'impatto sui neutrali fu durissimo, tanto che nei primi mesi i volumi di traffico con le potenze alleate si ridussero a un quarto; le misure antisommergibili per mesi si dimostrarono poco preoccupanti - specie gli sbarramenti dei canali di Dover e di Otranto e quelli di mine attorno al Golfo tedesco - tanto che le nuove costruzioni riuscirono sempre a rimpiazzare le perdite; l'entrata in guerra degli Stati Uniti (6 aprile 1917) era lontana dal tradursi in un apporto di forze sul fronte francese.

Ma l'Inghilterra aveva adesso una ragione concreta per resistere ad oltranza, mentre, scaduto il termine, la Germania perse fiducia nella guerra al traffico, tanto che Hindenburg e Ludendorff giocarono la carta estrema dell'ultima spallata sul fronte occidentale con le forze rese disponibili dalla pace separata con la Russia bolscevica.

Al fallimento politico della guerra tedesca al traffico contribuirono però anche fattori militari, economici e psicologici. Sotto il profilo militare vi fu anzitutto l'impatto dei cacciatorpediniere americani, che compensarono almeno in parte il centinaio di unità britanniche vincolate alla scorta della *Grand Fleet*, ancora minacciata dalla *Hochseeflotte*. Inoltre le contromisure antisom furono rese più efficaci, sia nella caccia agli *U-Boot* (non solo nelle zone di operazioni ma anche nel viaggio per arrivarci) che nella difesa diretta. La misura difensiva più efficace fu - come all'epoca dei corsari napoleonici - il convoglio. Malgrado la riluttanza delle compagnie di assicurazione, dopo un paio di mesi di sperimentazioni, dal luglio 1917 in Atlantico e dall'ottobre in Mediterraneo, il traffico fu organizzato in convogli. Il vantaggio principale era di "svuotare i mari" rendendo più difficile agli *U-boote* scovare la preda; quello secondario di economizzare la difesa e accrescere la vulnerabilità del nemico alla reazione della scorta, rendendo quasi impossibile reiterare il primo attacco. Dopo il panico iniziale, i neutrali si lasciarono così convincere a riprendere a navigare per l'Intesa; già nel luglio 1917 il volume di traffico neutrale era risalito di un quinto, senza contare che oltre agli Stati Uniti pure i neutrali misero a disposizione dell'Intesa la propria industria cantieristica per la riparazione del naviglio danneggiato.

Da un punto di vista economico, fu ottimizzato l'impiego del tonnellaggio disponibile, riducendo le requisizioni per usi militari, eliminando le importazioni meno necessarie, incrementando la produzione agricola e introducendo il razionamento alimentare; queste misure consentirono di ridurre di un quinto le importazioni già alla fine del 1917, risparmiando circa 6 milioni di tsl. Ma, soprattutto, grazie all'apporto industriale americano, a partire dal marzo 1918 le costruzioni di naviglio mercantile superarono stabilmente le perdite, giungendo a novembre al rapporto di due navi costruite per una affondata.

La guerra sottomarina illimitata offerse infine il fianco alla propaganda alleata, giustificando le violazioni inglesi del diritto internazionale come necessarie contro la barbarie tedesca. Nel messaggio del 2 aprile 1917 al Congresso lo stesso presidente Wilson giustificò l'entrata in guerra degli Stati Uniti proprio col dovere di garantire la libertà dei popoli e la pace universale di fronte alla guerra navale tedesca condotta “*contro l'umanità*” e “*contro tutte le nazioni*”²⁰.

20 Carl Schmidt considerò epocale il messaggio di Wilson perché sanciva per la prima volta il «concetto discriminatorio di guerra», inaugurando «una nuova epoca nel diritto internazionale attraverso l'annullamento dei [fin lì] tradizionali concetti non discriminatori di guerra e di neutralità, e lo stabilire con vigore giuridico internazionale la giustizia e l'ingiustizia delle parti belligeranti ben al di là della propria competenza territoriale. (...) La conseguenza giuridica è che la guerra cessa di essere guerra; infatti contro i pirati non si fa guerra, poiché essi possono esclusivamente essere oggetto di azioni o misure coercitive anti-criminali o di polizia marittima.» [C. Schmitt, *Il concetto discriminatorio di guerra*, (1938) (Bari, Laterza 2008, pp. 79 e 80); Id., «Nemico totale, guerra totale, Stato totale (1937)», in *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar – Ginevra – Versailles 1923-1939*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 389-397].

Qualche considerazione conclusiva

La vittoria finale alleata fu, dunque, il frutto di una combinazione e vastità di misure della più diversa natura, che si può sintetizzare in una mobilitazione mondiale di risorse e mezzi, includente belligeranti e non, contro la quale la Germania nulla poté.

Il calcolo finale della Marina tedesca, quello del dicembre 1916, prevalse sull'opposizione interna alla luce della congiuntura data dallo stallo militare, del fallimento delle offerte di pace tedesche e dalla crisi alimentare, i cui sviluppi, comunque, non erano di univoco apprezzamento. Il piano di Holtzendorff si rivelò, sufficientemente esatto nel dare alla guerra subacquea un'impostazione economica e di incentrarla nella corsa, non alla distruzione di beni trasportati, bensì a quella fra tonnellaggio affondato e costruito. Fu anche esatto, almeno inizialmente, nello stimare i risultati che l'arma subacquea allora disponibile poteva conseguire. Ma fu gravemente errato nel valutare le reazioni alleate e statunitensi e la loro portata, come percepito da Bethmann-Holweg. Così, ad es., nell'apprezzare gli effetti dell'entrata in guerra degli Stati Uniti, la *Kaiserliche Marine* si appuntò sulla capacità americana di realizzare un esercito da trasferire in Europa, cosa che, in effetti, avvenne solo nella primavera del 1918, ma perse di vista il fatto che il più importante apporto del nuovo nemico si sarebbe tradotto proprio nella lotta antisommergibile. Per averne ragione del sistema economico anglosassone e mondiale, la Germania avrebbe avuto bisogno di un numero di battelli e di equipaggi enormemente superiore a quello che poteva mettere in linea con le proprie capacità industriali e umane.

La guerra al traffico senza restrizioni non si avvicinò più di tanto al punto di soffocare l'Inghilterra. Anche se iniziata prima – ad es. nella primavera del 1916, come desiderato dalla Marina –, non avrebbe avuto sviluppi molto diversi. Da questa prospettiva, la critica costantemente rivolta nel dopoguerra dalla generalità della storiografia navale tedesca al vertice politico del Reich e, *in primis*, a Bethmann-Holweg appare poco convincente e autoassolutoria. D'altra parte, resta il fatto che, sebbene gli Alleati avessero continuato a detenere il predominio dei mari, solo un gigantesco impegno mondiale – militare, navale, economico e organizzativo – poté sconfiggere la guerra subacquea realizzata con uno sforzo complessivo incomparabilmente inferiore a quello che gli si oppose. Sotto il profilo dell'economia delle forze il sommergibile dimostrò di non avere rivali,

come pure che la sua sconfitta nel 1918 non dovesse considerarsi definitiva e che le teorie dalla *Jeune Ecole*, formulate alcuni decenni addietro, potevano ancora prevalere sui tradizionali canoni del potere marittimo attraverso la disponibilità di una nuova arma.

Appare, infine, a chi scrive riduttivo dibattere attorno alla natura totalitaria o meno della sola guerra sottomarina illimitata. A ben vedere, è la guerra marittima a racchiudere in sé il nocciolo della guerra totale per la sua natura intrinsecamente economica, mirante non solo a interrompere le fonti di approvvigionamento delle forze armate nemiche, ma, principalmente, a colpire nel vivo tanto la popolazione civile dello stato nemico, quanto i neutri che intrattengano qualsivoglia rapporto commerciale con questo. L'asprezza del conflitto mondiale esaltò subito questo aspetto e per l'Inghilterra, potenza marittima egemone, non fu difficile sopraffare o piegare a proprio vantaggio il diritto internazionale anche a dispetto dei neutri. In questo la guerra subacquea fu solo una nuova forma della guerra economica combattuta per mare. Carl Schmitt osservò che, come all'epoca delle guerre napoleoniche la potenza marittima britannica si servì di combattenti irregolari, i partigiani spagnoli, i quali avevano introdotto un nuovo modo non codificato di combattere, per sconfiggere il nemico Napoleone sul continente, così la potenza continentale tedesca, per sconfiggere la potenza marittima inglese, si servì di un'arma che aggiunse nella guerra sui mari un nuovo ambito di lotta non codificato²¹.

21 C. Schmitt, *Teoria del partigiano. Note complementari al concetto di politico*, ed. it. Milano, il Saggiatore, 1981, p. 56.

Mercantili alleati e neutrali perdute ad opera di sommergibili tedeschi durante la guerra in tutti i teatri*										
Anno\mese	1914		1915		1916		1917		1918	
	n°	tsl	n°	tsl	n°	tsl	n°	tsl	n°	tsl
gennaio			16	28.078	19	64.451	162	331.466	123	302.088
febbraio			16	33.801	40	107.857	224	497.095	115	338.174
marzo			27	73.294	55	169.863	267	553.189	169	344.814
aprile			29	51.460	81	191.872	372	867.834	112	273.355
maggio			37	112.469	58	122.592	285	589.603	112	294.019
giugno			58	118.091	64	111.719	286	674.458	101	252.637
luglio			55	105.145	51	110.084	224	545.021	95	259.901
agosto	9	24.261	74	181.691	121	158.405	186	509.142	104	178.876
settembre	5	8.858	56	151.271	126	224.876	158	338.242	79	186.600
ottobre	11	17.789	30	88.145	185	351.764	159	448.923	52	112.427
novembre	7	9.786	55	133.277	151	326.003	126	289.095		
dicembre	13	20.412	40	121.951	174	291.636	160	382.060		
Totale anno	45	81.102	4 93	1.218.673	1.125	2.231.112	2.609	6.044.683	1.052	2.622.154
Totale generale (agosto 1914 – novembre 1918)					n° 5.334			t.s.l. 12.179.906		

*Non inclusi gli affondamenti per mine, anche posate da sommergibili, per azioni di navi di superficie ed aeree. Fonte: Ammiragliato britannico (1° agosto 1919), rielaborata in *Der Krieg zur See 1914-1918*, Spindler, A., *Der Handelskrieg mit U-Booten*, vol. 5: *Januar bis November 1918*, Frankfurt am Main, Mittler & Sohn., pp. 368 e 370.

Sommergibili tedeschi in servizio e perdite durante la guerra in tutti i teatri						
Anno	1914	1915	1916	1917	1918**	totale
In servizio n°	28* + 11	52	108	87	88	374
Perduti per ogni causa n°	5	19	22	63	69	178
Internati n°		1		2	4	7
In servizio al termine del conflitto n°**						189

*Sommergibili in servizio allo scoppio del conflitto (agosto 1914)

** Non inclusi i 14 sommergibili autoaffondati in Mediterraneo nel novembre 1918, perché diretta conseguenza degli eventi armistiziali.

Fonte: Herzog, B., *60 Jahre deutsche U-boote 1906-1966*, Muenchen, Lehmanns, 1968, pp. 81 e 87.

Gli effetti economici del blocco alleato (1914-1919)

di Giovanni Punzo

Il pesante bilancio tedesco

1. *Il blocco*. «Die Blockade gegen Deutschland war ein Verbrechen» (il blocco contro la Germania fu un crimine): così nel maggio 2014 *Die Zeit* titolava una recensione di *14-18. Der Weg nach Versailles*¹ di Jörg Friedrich, che già nel 2002 si era occupato dei bombardamenti alleati durante la seconda guerra mondiale. Il mio contributo non tratta però la legalità del blocco², ma solo i suoi effetti economici, a cominciare dalla denutrizione, che provocò nella sola Germania almeno 750.000 vittime civili³, contro le 600.000 perite in seguito nei bombardamenti alleati⁴. Che blocco e bombardamenti strategici sarebbe bastati da soli alla vittoria alleata, è controverso; ma certo furono determinanti⁵.

1 J. Friedrich, *14/18. Der Weg nach Versailles*, Propyläen, Berlin, 2014. Id., *Der Brand. Deutschland im Bombenkrieg 1940-1945*, Propyläen, München, 2002.

2 Per la questione giuridica rinvio a Wolff Heintschel von Heinegg, «Naval Blockade», in Michael N. Schmitt (Ed.), *International Law Across the Spectrum of Conflict*, Essays in Honour of Professor L.C. Green in the Occasion of His Eightieth Birthday, International Law Studies-Volume 75, 2000.

3 Stima della commissione d'inchiesta tedesca: Untersuchungsausschusses der Verfassengebenden Deutschen Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages 1919-1928, *Die Ursachen des Deutschen Zusammenbruchs im Jahre 1918*, 4. Reihe, 6. Band, pp. 387-442, Berlin, 1928; «hunger or hunger-related disease» in Lance E. Davis-S.L. Engermann, *Naval blockades in peace and war: an economic history since 1750*, Cambridge U. P., Cambridge, 2006, p. 204; V. in generale Bruna Bianchi «L'arma della fame. Il blocco navale e le sue conseguenze sulla popolazione civile (1915-1919)», *DEP. Deportate, esuli, profughe*, www.unive.it/dep, n. 13-14, 2010, pp. 1-33. *Mary Elisabeth Cox, War, Blockades, and Hunger: Nutritional Deprivation of German Children 1914-1924*, *Oxford Economic and Social History, Working Paper No. 110*, 2013 (annunciata per il 2017 una monografia dell'autrice sul tema).

4 Dati da J. Friedrich, *Der Brand*, cit.

5 Robert K. Massie, *Castles of steel. Britain, Germany, and the winning of the Great War at sea*, Random House, New York, 2003; Eric Osborne, *Britain's Economic Blockade of Ger-*

2. *Articolazione e preparazione.* Non solo i pacifisti, ma pure gli stati maggiori erano perfettamente consapevoli che l'interdipendenza economica tra i belligeranti, la capacità di mobilitazione e le moderne tecnologie militari avrebbero reso insostenibile una guerra protratta oltre la prima campagna⁶. L'Inghilterra aveva tuttavia il vantaggio relativo di controllare oltre metà dei trasporti e delle assicurazioni marittime globali⁷ e da vent'anni la Royal Navy studiava come recidere le arterie dei potenziali nemici⁸. Alla vigilia della guerra l'Ammiragliato era pronto per provocare la paralisi del commercio mondiale, anche se il piano dovette poi essere ridimensionato per gli effetti controproducenti e le proteste degli alleati⁹.

3. *Le conseguenze.* Scopo del blocco non era soltanto logorare le finanze e l'industria del nemico, ma anche diminuire le risorse alimentari («food as weapon»)¹⁰. Nel primo biennio il blocco produsse negli Imperi Centrali

many 1914-1919, Frank Cass, London-New York, 2004.

- 6 Cfr. V. Ilari, «Buduščaja vojna», Quaderno Sism 2016 *Future Wars*, pp. 273-98.
- 7 Keith Neilson, *Reinforcements and Supplies from Overseas: British Strategic Sealifts in the First World War*, in Greg Kennedy (ed.), *The Merchant Marine in International Affairs 1850-1950*, London-Portland, 2000.
- 8 Stephen Cobb, *Preparing for Blockade 1885-1914: Naval Contingency for Economic Warfare*, Routledge, London, 2016. L'autore ricostruisce il costante aggiornamento dei piani in base ai dati raccolti e analizzati dall'intelligence navale e la loro continua rielaborazione, protratta anche durante la guerra, per l'evolversi della situazione strategica e geo-economica.
- 9 G. C. Peden, *Arms, Economics and British Strategy: From Dreadnoughts to Hydrogen Bombs*, Cambridge U. P., 2007; Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, Harvard U. P., 2012. Greg Kennedy (ed.), *Britain's War at Sea, 1914-1918: The war they thought and the war they fought*, Routledge, London, 2016; Id., «Strategy and Power: the Royal Navy, the Foreign Office and the Blockade, 1914-1917», *Defence Studies*, vol. 8, Issue 2, 2008; Id., «Intelligence and the Blockade, 1914-1917: A Study in Administration, Friction and Command», *Intelligence and National security*, N. 5 (Oct. 2007). Altra bibliografia in Ilari, *Cronologia*, 1914.
- 10 Ina Zweiniger Bargielowska, Rachel Duffett and Alain Drouard (Eds.), *Food and War in 20th Century Europe*, Ashgate, London, 2011; Belinda Davis, *Konsum in ersten Weltkrieg*, in Heinz-Gerhard Haupt u. Claudius Torp (Hrsg.), *Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990*, Frankfurt, 2009, pp. 232-249; Ead., *Home Fires Burning. Food, Politics and Everyday Life in World War I Berlin*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2000. Nigel Hawkins, *The Starvation Blockades*, Leo Cooper, 2002. Alexander B. Downes, *Targeting Civilians in War*, Cornell U. P., 2008, pp. 83-114 («The Starvation Blockades of WWI: Britain and Germany»). Paradossalmente la Gran Bretagna era più vulnerabile, perché importava il 60% del suo fabbisogno calorico, contro il 22-25%

un lento e inesorabile peggioramento delle condizioni di vita, soprattutto delle classi sociali e delle fasce di età più deboli, iniziato con l'aumento dei prezzi e la scarsità di prodotti essenziali¹¹, tanto che già nel febbraio 1915 la Germania dovette ricorrere al razionamento del pane, in seguito esteso ad altri generi e differenziando le razioni in base alle esigenze produttive. Il minimo di 2000 calorie al giorno riconosciute alla popolazione attiva era già ridotto a 1.700 nel gennaio 1916 e precipitò a 1.313 nel 1917¹². E ad affamare la popolazione era l'esercito: nel corso della guerra la razione giornaliera di carne rimase quasi costante al fronte (da 132 a 127 grammi), mentre all'interno precipitò da 135 a 28 grammi¹³. Infine, nell'aprile 1917 una commissione medica certificò che nella stragrande maggioranza della popolazione adulta si riscontrava un pericoloso calo ponderale «da contrastare con i tutti i mezzi possibili»¹⁴. Paul von Hindenburg (1847-1934) aveva tuttavia già dato una risposta: «Wer nicht arbeitet, der soll nicht essen!»¹⁵.

Abbassando il livello di igiene e le barriere immunitarie, la carestia favorì le epidemie di colera e tubercolosi, amplificò gli esiti letali della «spagnola»¹⁶, compromise lo sviluppo fisico dei bambini, provocò un aumento dei reati¹⁷ e acuì i conflitti sociali, manifestatisi già durante la guerra

della Germania, ma aveva il dominio del mare, anche se il controblocco subacqueo tedesco non mancò di arrecare seri colpi al rifornimento delle Isole Britanniche.

11 Wolfgang Michalka, *Der Erste Weltkrieg: Wirkung, Wahrnehmung, Analyse, Originalausgabe*, Piper, München, 1994, p. 607.

12 B.W. Kunkel, «Calories and Vitamines», *The Scientific Monthly*, xvii, n. 4, 1923, p. 364; William Van Der Kloot, «Ernst Starling's Analysis of the Energy Balance of the German People During the Blockade 1914-1919», *Notes and records of the Royal Society of London*, vol. 57, n. 2 (May 2003), p. 189.

13 N.P. Howard, «The Social and Political Consequences of the Allied Blockade of Germany, 1915-1919», *German History*, vol. 11, 2, 1993.

14 Richard Bessel, *Germany after the First World War*, Oxford., 1993.

15 «Chi non lavora, non deve mangiare!»: da un memorandum indirizzato a Bethmann-Holweg, 13 settembre 1916 (Richard und Joachim Tibertius, *Die Arbeiterfrage. Eine Kernfrage des Weltkrieges. Ein Beitrag zur Erklärung des Kriegsausgangs*, Berlin, 1920, pp. 106-107; Max Bauer, *Der Grosse Krieg in Feld und Heimat. Erinnerungen und Betrachtungen*, Tübingen, 1921, pp. 153-155).

16 Rudolf Abel-Franz Bumm, *Deutschlands Gesundheitsverhältnisse unter dem Einfluss des Weltkrieges*, Deutsche Verlag-Anstalt, Stuttgart, 1928.

17 A Berlino i furti commessi da donne triplicarono da meno di 2000 (1914) a quasi 6000

con proteste, disordini e scioperi¹⁸. Inoltre la carestia spinse Austria e Germania a sfruttare le risorse alimentari dei paesi occupati (Serbia, Belgio¹⁹, Ucraina), privando la popolazione locale dei mezzi di sussistenza: misure odiose che oltre tutto si rivelarono in gran parte vane (il grano ucraino marcì nei depositi perché la priorità data ai trasporti militari non consentì di farlo arrivare in tempo in Germania). La maggior parte degli storici tedeschi imputa ora la crisi alimentare al fatto che la principale preoccupazione del tempo fosse stata rivolta alla produzione e al rifornimento delle munizioni e non al complesso di misure necessarie per arginarla²⁰.

Contromisure tedesche ed economia di guerra

1. *Mancate previsioni*. La responsabilità della Germania nello scoppio della grande guerra è controversa (Kriegsschuldfrage, Fischer Kontroverse), ma la sua preparazione alla guerra economica contro i partner commerciali si ridusse in definitiva alla semplice formazione di un tesoro di guerra, ripetendo la celebre misura di Federico II²¹. Eppure i cosiddetti circoli 'militaristi' più volte perorato la 'preparazione' economica alla guerra. Già nel 1912, a Berlino nel corso di una riunione al vertice del *Deutscher Wehrverein*, associazione nazionalista fondata dal generale August Keim (1845-1926), Emil Ludwig Possehl (1850-1919), politico ed imprenditore di Lubecca, aveva ammonito pubblicamente sui pericoli derivanti dalla guerra commerciale con l'Inghilterra suggerendo la creazione di un *Kriegswirtschaftsstab*, ovvero uno 'stato maggiore per la guerra

(1918) (Moritz Liepmann, *Krieg und Kriminalität in Deutschland*, Deutsche Verlag, Stuttgart, 1930; B. Davis, *Homes Fires Burning*, cit., p. 223).

18 Jürgen Kocka, *Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914-1918*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1978.

19 Tra le numerosi pubblicazioni del dopoguerra ad es. v. Henry Pirenne, *La Belgique et la guerre mondiale*, PUF-Yale U. P., Paris-New Haven, 1928.

20 Hans-Peter Ullmann, *Kriegswirtschaft*, in: Gerhard Hirschfeld-Gerd Krumeich-Irina Renz (Hrsg.), *Enzyklopädie - Erster Weltkrieg*, Paderborn, 2003, p. 221.

21 Liaquat Ahamed, *Lords of Finance. The Bankers Who Broke the World*, London, The Penguin Press, 2009; Windmill Books. 2010, p. 43. Florian Lorz, *Kriegsernährungswirtschaft und Nahrungsmittelversorgung vom Weltkrieg bis heute*, M.&H. Schaper Verlag, Hannover, 1928, p.11.

economica²². La misura fu però procrastinata dal vicescancelliere Clemens von Delbrück (1856-1921), responsabile della mobilitazione economica; una commissione specifica fu istituita solo il 1° giugno 1914, prevedendo l'entrata in funzione nel gennaio del 1915²³.

2. *Le materie prime*. La Germania fu comunque il primo belligerante a dotarsi di un organismo per il coordinamento delle materie prime (*Kriegsrohstoffabteilung*, KRA), proposto e presieduto da Walther Rathenau (1867-1922)²⁴. Posto sotto il controllo del ministero della guerra e articolato in sezioni (*Kriegsrohstoffgesellschaft* (KRG) di settore, il KRA coordinava la produzione e ottimizzava l'impiego delle materie prime, controllando pure i prezzi. Ma già nell'autunno 1914 la c. d. «crisi delle munizioni» mise in risalto le carenze del sistema. La Germania non fu in grado di sfruttare neppure le miniere dei territori occupati²⁵, i trasporti ferroviari, essenziali per la produzione e la distribuzione, rimasero a corto di carbone, poi toccò all'uso domestico, creando un effetto domino anche su altre merci ed ovviamente sulle condizioni generali della popolazione civile. E la situazione peggiorò ulteriormente con la drastica decisione dell'agosto 1916 di dare assoluta priorità alle esigenze militari («piano Hindenburg»)²⁶.

22 Marilyn Shewin Coetzee, *The German Army League: Popular Nationalism in Wilhelmine Germany*, Oxford U. P., 1990, pp. 106-107; *Une guerre économique jettera l'Allemagne à genoux*, discours prononcé le 11 mai 1912 par M. le négociant en gros E. Possehl de Lübeck dans la première séance de la direction générale au Deutscher Werkverein à Berlin. *Economical war will throw Germany on her knees: a speech made on the 11th May 1912* (v. *Pamphlets on the European War*, vol. 15, p. 42; *European War Pamphlets*, 1917, vol. 57, p. 118).

23 Thomas Flemming-Bernd Ulrich, *Heimatfront. Zwischen Kriegsbegeisterung und Hungersnot - wie die Deutschen den Ersten Weltkrieg erlebten*, Bucher Verlag, München, 2014; Clemens Delbrück, *Die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914*. Verlag für Kulturpolitik, München 1924.

24 Otto Heinrich Goebel, *Deutsche Rohstoffwirtschaft im Weltkrieg einschliesslich des Hindenburgprogramms*, Deutsche Verlag-Anstalt, Stuttgart, 1930; Gerald D. Feldman, *Army, Industry and Labor in Germany, 1914-1918*, Princeton U. P., 1966.

25 Peraltro l'occupazione tedesca privò la Francia di fondamentali risorse industriali: il Nord-Est copriva il 75% del fabbisogno francese di carbone, l'81% di ferro, il 63% di acciaio, oltre al 75% di zucchero e lana (Jean-Baptiste Duroselle, *La Grande Guerre des Français*, Paris, 1994, p. 171).

26 *Ivi*, p. 281-282.

Altra materia prima essenziale per lo sforzo bellico (esplosivi e munizioni) e per l'agricoltura (fertilizzanti) furono i nitrati importati dal Sud America²⁷ o in misura assai minore dall'India²⁸. Nel 1913 la Germania assorbiva un terzo della produzione di nitrati cileni, e la Gran Bretagna appena un ventesimo. Il blocco tedesco delle Falklands, all'inizio della guerra, non fece perciò gravi danni: e inoltre l'8 dicembre 1914 la squadra dell'ammiraglio von Spee fu annientata, azzerando l'afflusso dei nitrati cileni in Germania e quadruplicando la quota inglese (giunta al 19,4% nel 1918)²⁹. L'eccellente livello dell'industria chimica tedesca compensò il mancato afflusso, ma – soprattutto nel settore agricolo – non riuscì a risolvere del tutto gli squilibri con ripercussioni sulla produzione generale e l'alimentazione³⁰.

Ultima materia prima tra le tante del 'paniere' strategico fu la gomma, che – sebbene non richiesta massicciamente, in quanto gli eserciti non potevano dirsi ancora motorizzati – era tuttavia legata alla logistica alternativa al trasporto ferroviario (eserciti compresi³¹) ed elemento fondamentale nelle protezioni anti-gas: poiché la Germania importava il 100% del proprio fabbisogno di gomma, le forniture cessarono subito. Le conseguenze furono la creazione di un surrogato (*Kautschuk-Regenerat*) per gli pneumatici degli automezzi e la sostituzione della gomma impiegata nelle maschere antigas con cuoio impregnato, limitando l'operatività dei reparti nonché lo stesso impiego dei gas come arma offensiva³².

3. *La guerra sottomarina*. Nel febbraio 1915, quando la Gran Bretagna

27 Juan Ricardo Couyoumdjian, «El mercado del salitre durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921. Notas para su estudio», *Historia* 12, 1974-1975, pp. 13-55.

28 La produzione indiana (2% del totale) era assorbita completamente dall'Inghilterra.

29 La trasformazione del mercato provocata dalla guerra favorì pure la creazione di forti monopoli che in seguito avrebbero di fatto 'imposto' un prezzo bloccato al nitrato cileno: Michel Monteón, *Chile in the nitrate era. The evolution of economic dependence, 1880-1930*, University of Wisconsin Press, Madison, 1982.

30 Katharina Loeber-Holger M. Meding, *Der Niedergang des Chilesalpeters. Chemische Forschung, militärische Interessen, ökonomische Auswirkungen*, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin, 2010.

31 Alla fine del 1918 gli alleati avevano oltre 100.000 autocarri sul fronte occidentale.

32 German Vogliano, *Rettung vor der 'chemischen Bombe'. Die Verwendung von Gummi für Atemschutzmasken seit der Einführung der Gasmasken bis heute*, in Ulrich Giersch-Ulrich Kubisch (Hrsg.), *Gummi - die elastische Faszination*, Nicolai, Berlin, 1995.

dichiarò zona di guerra le acque delle Isole Britanniche, la Germania ripose con una prima offensiva delle forze subacquee, durante la quale si verificò il famoso affondamento del piroscafo americano *Lusitania*³³. Una seconda seguì nella primavera del 1916, frenata per le proteste internazionali e conclusa con le dimissioni dell'ammiraglio Reinhard Scheer (1863-1928) che sosteneva al contrario l'efficacia degli U-Boot per contrastare il blocco alleato³⁴. Oltre che controproducenti sul piano diplomatico, queste due prime campagne ebbero pure scarsi effetti economici. Maggiori risultati ebbe la «guerra sottomarina indiscriminata» del febbraio-agosto 1917, come mostra il confronto delle perdite (in tonnellaggi) fra i due maggiori belligeranti:

1917	Germania	Inghilterra
Febbraio	520.412	497.095
Marzo	564.497	553.189
Aprile	860.334	867.834
Maggio	616.316	589.603
Giugno	696.725	674.458
Luglio	555.514	545.021
Agosto	472.372	509.142

Ma il fallimento della sortita in forze della Hochseeflotte (battaglia dello Jutland, 2 giugno 1916)³⁵ e il sostegno americano all'Intesa, prima ancora del formale intervento, avevano già segnato le sorti della guerra. Nonostante il quadro complessivo sfavorevole, i risultati della III campagna furono comunque di un certo rilievo (ma non produssero gli effetti desiderati, né mutarono i rapporti di forza; inoltre per prevenire gli attacchi

33 Arno Spindler, *Der Handelskrieg mit U-Booten*, 5 vol., Mittler & Sohn, Berlin, 1932-1941; Joachim Schröder, *Die U-Boote des Kaisers: die Geschichte des deutschen U-Boot-Krieges gegen Grossbritannien im Ersten Weltkrieg*, Bernhard & Graefe, 2003; R. H. Gibson-Maurice Prendergast, *The German Submarine War 1914-1918*, Periscope Publishing Ltd, London, 2002; Peter Ericson, *The Kaiser strikes America. The U-Boats Campaign off American Coast in WW I*, Lulu.com, N.Y., 2008; V.E. Tarrant, *The U-boat offensive, 1914-1945*, Naval Institute Press, Annapolis, 1989; Philip K. Lundeberg, «The German naval critique of the U-Boat campaign, 1915-1918», *Military Affairs*, 27/3, 1963, pp. 105-118.

34 Michael Epkenhans, «Scheer, Carl Friedrich Heinrich Reinhard», *Neue Deutsche Biographie*, Band 22, Duncker & Humboldt, Berlin, 2005.

35 Frank Nägler-Jörg Hillmann-Michael Epkenhans (eds.), *Jutland. World War I's greatest naval battle*, University Press of Kentucky, Lexington, 2015.

dei sottomarini si sviluppò la tattica dei convogli, riducendo ulteriormente la capacità offensiva dei sottomarini.

Il blocco e la disgregazione dell'Austria-Ungheria

La natura multietnica dell'Impero asburgico amplificò gli effetti politici del blocco alleato, aggravando la divisione tra austriaci e magiari ed esasperando i localismi³⁶. L'Ungheria era una vasta periferia agricola controllata dal latifondo; Tirolo e Carinzia, Bassa Austria e Stiria, Slesia, Boemia e Moravia - ancora fundamentalmente a base agricola - potevano definirsi moderatamente industrializzate da una piccola e media imprenditoria (con l'eccezione delle acciaierie boeme), mentre del tutto marginale e con carenze strutturali era invece la fascia più orientale dalla Galizia alla Bosnia³⁷. Peculiarità dell'impero asburgico - che prima della guerra era autosufficiente dal punto di vista alimentare grazie all'agricoltura ungherese - fu infatti l'acuirsi delle diversità economiche: al di là delle componenti etniche o linguistiche, l'impero era infatti composto da aree a diversa vocazione economica imperfettamente interconnesse, sebbene l'unione doganale risalisse alla metà del secolo precedente³⁸.

Benché nel 1917 fosse stato costituito un unico comitato di coordinamento per l'alimentazione di tutto l'impero³⁹, rimasero differenze notevoli nell'assegnazione delle altre materie prime, specie tra città e campagna⁴⁰.

36 Zdenek Jindra, *Der wirtschaftliche Zerfall Österreich-Ungarns*, in Alice Teichowa-Herbert Matis (Hrsg.), *Österreich und Tschechoslowakei 1918-1938*, Wien, 1996, pp. 17-50; Gusztav Gratz-Richard Schüller, *Der wirtschaftlicher Zusammenbruch Österreich-Ungarns. Die Tragödie der Erschöpfung*, Hölder-Pichler-Tempsky, Wien, 1930.

37 David F. Good, *Der wirtschaftliche Aufstieg der Habsburgerreiches 1750-1914*, Böhlau, Wien-Köln-Graz, 1986.

38 John Komlos, *Die Habsburgermonarchie als Zollunion. Die Wirtschaftsentwicklung Österreich-Ungarns im 19. Jahrhundert*, Wien, 2006.

39 Ottokar Landwehr-Pragenau, *Hunger. Die Erschöpfungsjahre der Mittelmächte 1917-1918*, Amalthea, Zürich, 1931 (1868-1944, dal febbraio 1917 coordinatore del comitato unico per l'alimentazione).

40 L'Ungheria copriva i 4/5 del consumo di farina degli oltre due milioni di viennesi. Alfred Pfoser u. Andreas Weigl (Hrsg.), *Im Epizentrum der Katastrophe. Wien im Ersten Weltkrieg*, Metroverlag, Wien, 2013; Reinhard Sieder, *Behind the Lines. Working-class family life in wartime Vienna*, in Richard Wall-Jai Winter (eds.), *The upheaval of war. Family, work, and welfare in Europe, 1914-1918*, Cambridge U. P., 1988; Maureen Healy, *Vienna*

Dal 1913 al 1918 la produzione agricola complessiva calò del 40%, da 9,43 a 5,63 miliardi di corone, ma fu più che dimezzata in Austria, mentre in Ungheria diminuì solo di un terzo⁴¹. Il Tirolo⁴², esposto più di altre regioni, fu praticamente devastato dalle requisizioni militari e dalle limitazioni nella circolazione di merci e persone, oltre che dal richiamo dei contadini e dal deficit di importazioni dall'Ungheria.

Le conseguenze del blocco iniziarono a farsi sentire tra 1916 e il 1917, quando anche le requisizioni effettuate nelle zone occupate della Romania e dell'Ucraina non furono più sufficienti o il fronte si spostò più a occidente come in Galizia. Nello stesso periodo – per le ragioni strutturali accennate – in Ungheria le condizioni, pur aggravatesi, risultarono in complesso difficili, ma meno drammatiche: il mancato accordo tra le autorità austriache ed ungheresi e le altre limitazioni imposte nella circolazione interna di derrate, sulle quali intervenivano anche le autorità militari, finirono in conclusione per esasperare latenti sentimenti nazionalisti o anti-magiari ed innescare altre rivalità etniche con le popolazioni slave⁴³.

Altro fattore rilevante provocato dal blocco sull'Austria-Ungheria fu il mancato approvvigionamento del carbone per la flotta: la qualità del carbone estratto non infatti era adeguata alle esigenze militari e, già prima della guerra, la flotta era costretta ad importarne dall'Inghilterra circa l'80%⁴⁴. La marina austriaca durante la guerra, come è noto, fu costretta

and the fall of the Habsburg Empire. Total war and everyday life in World War I, Cambridge U. P., 2004.

41 Helmut Rumpler-Anatol Schmied-Kowarzik (Hrsg.), *Weltkriegsstatistik Österreich-Ungarn 1914-1918. Bevölkerungsbewegung, Kriegstote, Kriegswirtschaft (Die Habsburgermonarchie 1848-1918, vol. 11/2)*, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 2014; Hans Löwenfeldt-Russ, *Die Regelung der Volksernährung im Kriege*, Wien, 1926, p. 198 e ss.

42 Gerhard Prasnigler, *Hunger in Tirol*, in Klaus Eisterer-Rolf Steininger (Hrsg.), *Tirol und der Erste Weltkrieg*, Österreichischer Studien Verlag, Innsbruck-Wien, 1995; Matthias Rettenwalder, *Stilles Heldentum? Wirtschafts- und Sozialgeschichte Tirols im Ersten Weltkrieg*, Universitätsverlag Wagner, Innsbruck, 1997; Hermann J.W. Kuprian-Oswald Überegger (Hrsg.), *Katastrophenjahre. Der Erste Weltkrieg und Tirol*, Innsbruck, 2014.

43 Max Stephan Schulze, *Austria-Hungary's economy in World War I*, in Stephen N. Broadberry and Marc Harrison (Eds.), *The economics of World War I*, Cambridge U. P., 2005.

44 Lawrence Sondhaus, *The Naval Policy of Austria-Hungary, 1867-1918: Navalism, Industrial Development, and the Politics of Dualism*, Purdue U. P., West Lafayette, 1994; Joseph Zeller, «British Maritime Coal and Commercial Control in the First World War: Far More



all'inazione dallo sbarramento del Canale d'Otranto, ma non poté nemmeno d'altra parte svolgere attività addestrative per mancanza di scorte con conseguenze sull'efficienza delle navi e degli equipaggi.

Il caso ottomano e bulgaro

Per completare il quadro delle potenze centrali, è necessario un breve accenno anche all'impero ottomano e alla Bulgaria, dove le conseguenze del blocco produssero effetti profondi. Da sottolineare che l'impero ottomano, a causa della sconfitta nelle guerre balcaniche attraversava già gravi difficoltà organizzative e presentava serie carenze igienico-sanitarie, come testimoniato dal generale tedesco Otto Liman von Sanders (1855-1929)⁴⁵. Nonostante ciò l'impero turco durante la guerra mobilitò tre milioni di uomini⁴⁶ (operanti per di più in alcuni settori caratterizzati da notevoli difficoltà di terreno e logistiche quali il Caucaso, la Palestina o la penisola

than Mere Blockade», *Canadian Military History*, vol. 24, is. 2, art. 3, 2015.

45 Otto Viktor Karl Liman von Sanders, *Fünf Jahre Türkei*, Berlin, 1919.

46 Ahmet Elmin Yalman, *Turkey in the World War*, New Haven, 1930.

Arabica⁴⁷) pagando un prezzo altissimo.

Il primo provvedimento adottato fu la modifica di una legge del 1913 'sull'imposizione della tassa di guerra' che prevedeva l'istituzione di commissioni provinciali miste (civili e militari) destinate alla riscossione dei tributi, alla requisizione dei prodotti e alla successiva riassegnazione, secondo le necessità richieste, alla popolazione civile o all'esercito. Nonostante le indicazioni per prevenire possibili abusi, il sistema non funzionò per inefficienza e corruzione, ma soprattutto perché – nonostante il tentativo di risollevarla con la militarizzazione del lavoro o la mobilitazione giovanile⁴⁸ – la produzione agricola crollò⁴⁹. La razione giornaliera prevista per il soldato turco (900 grammi di pane o 600 di biscotto, 250 grammi di carne, 150 di *bulgur*, una presa di burro e sale) si ridusse drasticamente nel 1916 a 500 grammi di pane in Palestina o a 100 grammi di farina sul Caucaso, per cui il motivo principale delle diserzioni dal fronte divenne la fame.

Intuibile la situazione della popolazione civile in assenza di qualsiasi forma di intervento: vessata oltre ogni immaginazione da spietate requisizioni militari e soprattutto in condizioni igieniche semplicemente catastrofiche, aggravate da continui esodi di popolazione civile all'interno e spinta dalla fame in aree urbane già sovra popolate⁵⁰.

Anche in Bulgaria le dinamiche furono praticamente le stesse: drastico calo della produzione agricola, azzeramento delle importazioni di fibre

47 Hikmet Özdemir, *The Ottoman Army, 1914-1918. Disease and Death on Battlefield*, Salt Lake City, 2008; Edward Erickson, *Ordered to Die. A History of the Ottoman Army in the First World War*, Westport, 2001; Eric J. Zürcher, «Between Death and Desertion. The Experience of Ottoman Soldiers in World War I», *Turcica*, n. 28, 1996, pp. 235-258.

48 Mehmet Beşikçi, *The Ottoman Mobilization of Manpower in the First World War. Between Voluntarism and Resistance*, Leiden, 2012.

49 Yiğit Akin, *The Ottoman Home Front during World War I. Everyday Politics, Society and Culture*, Ph.D. Dissertation, Ohio State University, 2011; Stanford J. Shaw, *The Ottoman Empire in World War I*, Ankara, 2006; Şevket Pamuk, *The Ottoman Economy in World War I*, in S.N. Broadberry-Mark Harrison (eds.), *The Economics of World War I*, New York, 2005;

50 Birsen Balmus, *Plague, quarantines, and geopolitics in the Ottoman empire*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2012; Oya Daglar-Stichting Onderzoekscentrum Turkestan en Azerbajdzan, *War, epidemics, and medicine in the late Ottoman Empire (1912-1918)*, Sota, Haarlem, 2008.

tessili, cuoio e carburanti fossili, con l'aggravante che le autorità tedesche requisirono dai territori dei Balcani occupati dai bulgari (Macedonia, valle della Morava e Romania) le scarse eccedenze disponibili. Il culmine si verificò dopo il raccolto del 1918, ridotto al 30% di quello dell'anteguerra, con l'esplosione di rivolte e sommosse⁵¹, mentre si affacciò il serio timore che il fronte interno crollasse prima di quello militare.

La continuazione della guerra con altri mezzi

L'armistizio del novembre 1918 non interruppe la politica del blocco, proseguita fin oltre la firma della pace. Tra le ragioni vi fu il timore di una ripresa troppo rapida dell'economia tedesca, ma anche di dover presto fronteggiare una rivoluzione bolscevica in Germania e negli stati successori dell'Impero asburgico. Nella logica controproducente della «pace Cartaginese» denunciata da Keynes, l'Intesa volle la requisizione del naviglio mercantile tedesco, l'estensione del blocco alla navigazione e alla pesca nel Baltico, la consegna delle locomotive e degli autocarri e il risarcimento insostenibile dei danni di guerra⁵². In altre parole la prosecuzione del blocco rappresentò la continuazione della guerra con altri mezzi, allo scopo di obbligare i vinti a non negoziare le condizioni del trattato di pace e soprattutto continuando a trattarli da nemici, come del resto si scriveva chiaramente nel febbraio 1919:

... while Germany is still an enemy country, it would be inadvisable to remove the menace of starvation by too sudden and abundant supply of foodstuff. This menace is a powerful lever to negotiation at an important moment⁵³.

Il blocco infatti era stato esplicitamente confermato nei diversi rinnovi dell'armistizio di Compiègne (13 dicembre 1918, 16 gennaio e 16 feb-

51 R.C. Hall, «"The Enemy is Behind Us": The Moral Crisis in the Bulgarian Army during the Summer of 1918», *War in History*, vol. 11, 2, 2004; R.J. Crampton, *Bulgaria 1878-1918. A History*, Columbia U. P., Boulder, 1983.

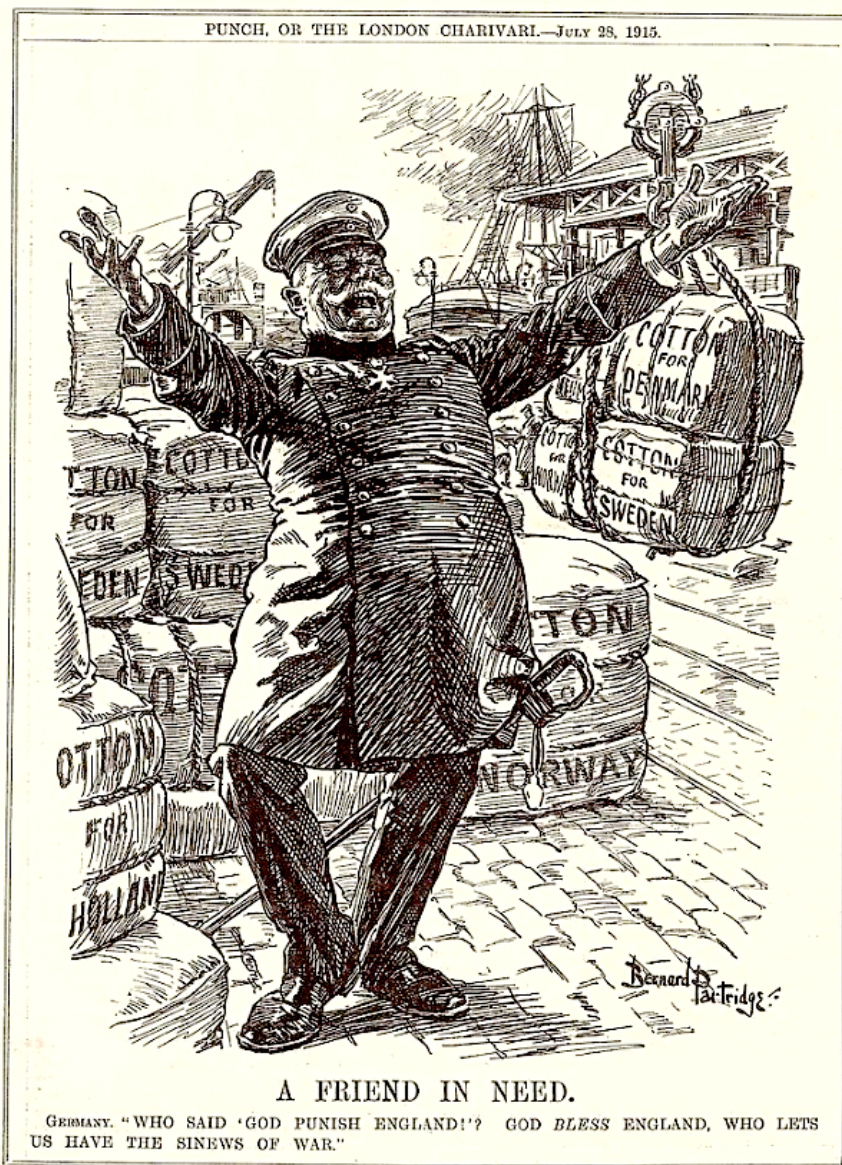
52 S.L. Bane-R.H. Lutz (eds.), *The Blockade of Germany after the Armistice 1918-1919. Selected Documents of the Supreme Economic Council, American Relief Administration, and Other Wartime Organizations*, Stanford University Press-Oxford University Press, London-Oxford, 1942.

53 Rapporto in data 16 febbraio 1919 della missione militare inglese in Germania, in N.P. Howard, *The Social and Political Consequences (op.cit.)*. p. 183.

braio 1919 a Trier) o addirittura inasprito nel gennaio 1919 con la richiesta di porre temporaneamente la flotta mercantile tedesca sotto controllo alleato «per assicurare l'approvvigionamento della Germania e del resto dell'Europa»⁵⁴. Gli alleati si impegnarono a prendere «in considerazione l'approvvigionamento della Germania durante l'armistizio a seconda della necessità», ma lo scopo reale era di mantenere la pressione e disporre di una garanzia per il pagamento dei danni di guerra. Dopo lunghe trattative, nonostante l'opposizione francese, il 14 marzo a Bruxelles fu siglato un accordo che ridusse le limitazioni, ma che non risolse ancora il problema. L'embargo cessò definitivamente il 12 luglio 1919, due settimane dopo la firma della pace, ma le sue conseguenze andarono ben oltre.



⁵⁴ Rohan Butler, *La conferenza di pace di Versailles, 1918-1933*, in C. L. Mowat, *I grandi conflitti mondiali (1898-1945)*, vol. XII, Storia del Mondo Moderno, Milano, Garzanti, 1972.



Bernard Partridge, «A Friend in Need. Germany: Who said 'God punish England!?' God bless England, who lets us have the sinews of war», (*Punch*, July 28, 1915). In Rear-Admiral M. W. W. P. Consett, *The Triumph of Unarmed Forces. An account of the transactions by which Germany during the Great War was able to obtain supplies prior to her collapse under the pressure of economic forces*, London, Williams and Norgate, 1923.

Dollar Diplomacy & Banana Wars

La fase emisferica dell'imperialismo universale americano

di Matteo Giurco

«In quanto suddito tedesco, esponendo l'imperialismo americano, non posso avere altra sensazione che quella di parlare come un mendicante vestito di stracci parla delle ricchezze e dei tesori di estranei»¹ CARL SCHMITT

«The diplomacy of the present administration has sought to respond to modern ideas of commercial intercourse. This policy has been characterized as substituting dollars for bullets»². WILLIAM HOWARD TAFT

«Al hablar en nombre de los estudiantes, Salvador Merlos, que debía publicar después su libro *El peligro yanqui*, evocó la invasión del pirata Walker en 1856 y el ímpetu que levantó contra él a toda la América Central. (...) Y Rubén Coto Fernández, concluyó: “En otros tiempos se nos atacaba con las bayonetas y ahora con el dólar. Pero hemos comprendido que la superioridad consiste en la educación, y hemos empezado a levantar una ametralladora en cada escuela”»³. MANUEL UGARTE

La «lunga grande guerra»⁴, ossia i conflitti nati dalla disintegrazione geopolitica dei grandi imperi tedesco, austro-ungherese, russo e turco, fu una grande stagione per i geografi: dall'*Inquiry* di Woodrow Wilson alle missioni di sir Halford Mackinder e di Arnold J. Toynbee in Europa Orientale e Medio Oriente, dalle Vittorie mutilate

1 Carl Schmitt, *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar, Genf, Versailles 1923-1939*, Homburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1940, p. 179 [cit. in Piet Tommissen, Introduzione a Schmitt, *Il concetto d'Impero nel diritto internazionale* (1933: trad. Pierandrei 1941), Roma, Settimo Sigillo, 1996, p. ix].

2 W. H. Taft, *Fourth Annual Message of the President of the United States*, 3 dicembre 1912.

3 M. Ugarte, *El destino de un continente*, Madrid, Mundo Latino, 1923.

4 A. Dirk Moses, «The Long First World War», Recensione a Robert Gerwarth, *The Vanquished: Why the First World War Failed to End, 1917-1923*, Penguin, 2016 (*Sydney Review of Books*, History, non-Fiction, 2 February 2017).

dei vincitori al revanscismo dei vinti, con relativi irredentismi e pulizie etniche. Tra le polemiche tedesche contro la nuova Europa disegnata a Versailles, vi fu la «geojurisprudenz» della scuola hausoferiana, sviluppata da Manfred Langhans-Ratzeburg⁵, che, influenzata da Carl Schmitt, contestava il carattere globale del diritto internazionale rivendicando la pluralità di sistemi giuridici regionali e dunque un Sonderweg giuridico tedesco (contrapposto però anche al *jus publicum Europaeum* difeso da Schmitt contro l'universalismo wilsoniano). Naturalmente uno dei punti di forza era l'eccezione Americana basata sia sulla corrente latinoamericana del diritto internazionale (Andrés Bello e Carlos Calvo), sia soprattutto sulla Dottrina Monroe (1825) e sul Corollario Roosevelt (1904) occasionato dalle cannoniere europee in Venezuela (1902) e Santo Domingo (1904). L'America Latina del 1928 era infatti il miglior esempio di riconoscimento internazionale di una «sfera d'influenza» (Lebensraum), a cui del resto aspiravano tutte le maggiori potenze europee, inclusi i maggiori stati successori degli ex-Imperi (Polonia, Cecoslovacchia) e il Giappone. Tra l'altro lo status particolare dei paesi dell'America Centrale sotto occupazione (Puerto Rico, Haiti, Santo Domingo, Honduras, Nicaragua) o con «basi di sovranità» statunitense (Panama, Cuba)⁶ suggerì a Langhans il concetto di «protettorato benigno» (*Schutzfreundschaft*), che ovviamente non intendeva essere una denuncia dell'imperialismo yankee, ma un modello per gli analoghi spazi regionali⁷.

Diversamente dall'imperialismo europeo, la ragione dell'espansione statunitense a cavallo del secolo (Hawaii, Cuba, Filippine, Guam, Panama) non fu il sovraprofitto [surplus di capitali rispetto al mercato interno] e tan-

5 David Thomas Murphy, *The Heroic Hearth: Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918-1933*, Kent State U. P., Kent, Ohio, 1997, pp. 1100-117. Cfr. Karl Haushofer, «Geopolitik und Geojurisprudenz», *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1928; M. Langhans-Ratzeburg, *Begriff und Aufgaben der Geographischen Rechtswissenschaft* (Geojurisprudenz), Kurt Vowinkel, 1928; Id., *Geopolitik und Geojurisprudenz*, Jena, Frommannsche Buchhandlung (W. Biedermann), 1932. V. Natalino Irti, «Geo-diritto», in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani.

6 George Black, *The Good Neighbor. How the United States Wrote the History of Central America and the Caribbean*, New York City, Pantheon Books, 1988.

7 Citato in M. G. Losano, *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi delle dittature alla decolonizzazione*, Milano, Bruno Mondadori, 2011, p. 58.

to meno la disoccupazione [si emigrava *negli* Stati Uniti]⁸, ma la sicurezza strategica nei confronti dell'Impero Britannico, antagonista globale fino al 1937 nonostante i periodici «great rapprochement», le teorie della «razza anglosassone» e dell'«Atlanticism» e l'appoggio contro la Germania (che costò a Londra, come vide Keynes nel 1916, il sostanziale pignoramento dell'Impero). Oltre a neutralizzare la Russia, storica amica degli Stati Uniti sino al 1946, l'alleanza anglo-giapponese (1902-1923) esponeva lo stesso territorio americano a un attacco simultaneo dal Canada e dalle due coste oceaniche⁹. Nonostante le tensioni con la Germania, la U. S. Navy si rallegrò della disastrosa decisione di Guglielmo II di creare l'Hochseeflotte, perché riduceva la supremazia della Royal Navy.

Non solo la competizione commerciale con l'Impero britannico, ma la stessa sicurezza nazionale rendeva vitale un Canale centroamericano per poter riunire le due flotte oceaniche. Si era inizialmente pensato al Nicaragua: il 28 giugno 1902 lo Spooner Act scelse Panama¹⁰. Il 9 dicembre, con l'iniziale appoggio di Washington, le squadre inglese, tedesca e italiana intonarono inconsapevolmente il canto del cigno della «gunboat diplomacy» europea intimando al governo venezuelano l'indennizzo dei propri cittadini coinvolti dalla guerra civile. Con nota diplomatica del 29 dicembre a Washington, il ministro degli esteri argentino Luís M. Drago sostenne, citando Alexander Hamilton e l'XI emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, che le nazioni debtrici hanno il diritto sovrano di scegliere il modo del risarcimento e che i creditori non hanno il diritto di ricorrere alla forza¹¹. Il 13 febbraio 1903 fu siglato a Washington un accordo mediato dal presidente Roosevelt (che 14 anni dopo rivelò di aver minacciato l'intervento contro il recondito piano tedesco di stabilire una base permanente

8 E. T. L. Love, *Race over Empire. Racism & U.S. Imperialism, 1865-1900*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 2004.

9 V. in questo Quaderno l'articolo di Mariano Gabriele. Marco Leofrigio, «War Plan Red/Crimson», Quaderno Sism 2016 *Future Wars*, pp. 397-410. Si capisce quindi l'interesse di Roosevelt nella mediazione di pace tra Russia e Giappone che gli valse il Premio Nobel.

10 Il progetto francese di Ferdinand de Lesseps e Gustave Eiffel (1879-89), alimentato dalla corruzione, era finito nella bancarotta e nello scandalo.

11 Amos S. Hershey, «The Calvo and Drago Doctrines» (1907), *Articles by Maurer Faculty. Paper* 1961. Michael Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge U. P., 2011, pp. 35-38.

a Trinidad)¹². Il 3 novembre, con un cuartelazo pilotato, Panama si staccò da Bogotá. Il 26 febbraio 1904 la nuova repubblica concesse in perpetuo agli Stati Uniti l'uso, occupazione e controllo dell'Istmo, in cambio della costruzione, mantenimento, spurgo, funzionamento e protezione del progettato Canale¹³. Dal 1° all'11 febbraio l'U. S. Navy aveva compiuto una rappresaglia a Santo Domingo per vendicare l'uccisione di un marine, mentre una nuova squadra europea (F, G, I, NL) premeva sulla repubblica caraibica in piena crisi finanziaria e politica¹⁴.

Il 6 dicembre, nel messaggio annuale al Congresso, Roosevelt formulò la nuova politica emisferica degli Stati Uniti, passata alla storia come «corollario Roosevelt alla dottrina Monroe». Il messaggio replicava in primo luogo alla Dottrina Drago, sfruttandola al tempo stesso per giustificare l'egemonia emisferica di Washington come dissuasione contro i rigurgiti colonialisti della vecchia Europa (dottrina del «big stick»)¹⁵. In secondo luogo rivendicava il diritto-dovere d'intervento in caso di collasso di un

12 Cfr. M. Finnemore, *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca and London, Cornell U. P., 2003, pp. 27-31. Sul rapporto secolare fra Trinidad e il Venezuela v. V. S. Naipaul, *La perdita dell'Eldorado* (1969), Milano, Adelphi, 2012.

13 Il Canale fu inaugurato il 3 agosto 1914, primo giorno della grande guerra. La Panama Canal Zone, che aveva il motto «The Land Divided, the World United», fu abolita col Trattato Torrijos-Carter del 1° ottobre 1979, che riconosceva la piena sovranità panamense, mantenendo fino alla fine del secolo un regime temporaneo di controllo congiunto. Dopo la sanguinosa invasione del 20 dicembre 1989 (Operation Just Cause) il 31 dicembre 1999 la Star-Spangled Banner è stata ammainata.

14 Al potere dal 1883, il generale Heureaux aveva accumulato un enorme debito con banche europee e statunitensi, tanto che nel 1893 aveva dovuto cedere le rendite doganali ad una finanziaria di New York, la San Domingo Improvement Company (SDIC). Nel 1897, per evitare la bancarotta, Heureaux aveva stampato 5 milioni di pesos senza copertura, rovinando molti commercianti di tabacco che nel 1899 gli rifiutarono un prestito e lo uccisero, gettando il paese nell'instabilità politica.

15 La minaccia più avvertita dall'opinione pubblica non era quella britannica, ma la tedesca. Anche se si ignoravano i deliranti piani d'invasione della Kaiserliche Marine [Raffaele Moncada, «Landung in Cape Cod», *Quaderno Sism 2017 Future Wars*, pp. 231-248], le gratuite e goffe provocazioni (Samoa, Venezuela, Agadir) minavano gli sforzi della comunità tedesca negli Stati Uniti. E la minaccia tedesca non era campata in aria [Nancy Mitchell, *The Danger of Dreams. German and American Imperialism in Latin America*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1999] se si pensa al telegramma Zimmermann del 16 gennaio 1917 che dette a Wilson il pretesto per intervenire in Europa, per non parlare poi della penetrazione economica nazista in Argentina.

governo 'latino' (dottrina del «world constable»)¹⁶.

«It is not true that the United States feels any land hunger or entertains any projects as regards the other nations of the Western Hemisphere save such as are for their welfare. All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. (...) If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power»¹⁷.

Il primo dei tre interventi statunitensi nella Repubblica Dominicana fu pacifico¹⁸. Un accordo firmato il 4 febbraio 1905 (e ratificato dal Congresso il 25 febbraio 1907)¹⁹ revocò l'appalto delle dogane concesso otto anni prima alla SDIC di New York e ne trasferì la supervisione ad un Ricevitore Generale nominato da Roosevelt, vincolando il 55% del gettito al pagamento del debito, ridotto così in due anni da 40 a 17 mln \$. Ciò rese possibile un finanziamento della banca d'investimento Kuhn & Loeb di New York.

In tal modo, gli Stati Uniti videro assicurato il controllo sulla nazione

16 La dottrina riflette l'epoca e la personalità vitalista e avventurosa del vecchio comandante dei Rough Riders a San Juan Hill (v. l'autobiografia, trad. italiana col titolo *Vigor di vita*, Milano, Treves, 1904). Sul contesto ideologico della diplomazia del dollaro v. Arnaldo Testi, «The Gender of Reform Politics: Theodore Roosevelt and the Culture of Masculinity», *Journal of American History*, N. 81 (March 1995), pp. 1509-33 e Emily S. Rosenberg, «Revisiting Dollar Diplomacy: Narratives of Money and Manliness», *Diplomatic History*, vol. 22, n. 2 (Spring 1998), pp. 155-176. Più in generale F. B. Pike, *The United States and Latin America. Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*, Austin, University of Texas Press, 1992.

17 T. Roosevelt, *Fourth Annual Message of the President of the United States*.

18 Il 23 febbraio 1904 il presidente scriveva di avere «the same desire to annex [Santo Domingo] as a gorged boa constrictor might have to swallow a porcupine wrong-end-to» *Letter from Th. Roosevelt to Joseph Bucklin Bishop*, 23.02.1904, Theodore Roosevelt Collection, Harvard College Library.

19 Jacob H. Hollander, «The Convention of 1907 Between the United States and the Dominican Republic», *The American Journal of International Law*, vol. 1, No. 2 (1907), pp. 287-96. Waibel, *op. cit.*, p. 47.

caraibica senza addebitarsi il gravoso fardello della sua sovranità politica. Al contempo, la Repubblica Dominicana diveniva una sorta di laboratorio per la gestione delle crisi mediante il vincolo economico: si veniva quindi a creare una sinergia tra banchieri privati, «proconsoli finanziari» di nomina governativa²⁰, e funzionari del governo, incaricati di coordinare gli altri attori all'insegna dell'interesse nazionale²¹. Era la diplomazia del dollaro, e avrebbe goduto di notevole seguito negli anni della presidenza Taft (1909-1913)²².

Peraltro proprio la fragilità delle istituzioni postcoloniali dell'America Latina, minate dal debito estero, favoriva lo sfruttamento economico da parte europea e nordamericana²³. L'area più instabile era il Centro-America, il «cortile di casa» da dove gli Stati Uniti importavano banane fin dal 1870. La collusione tra i deboli e corrotti governi locali e le grandi società nordamericane che producevano e commerciavano le banane in regime di monopolio, creò economie squilibrate, in cui i profitti delle terre pubbliche venivano interamente privatizzati e le perdite socializzate, gravando i paesi di debiti non estinguibili che producevano assoluta dipendenza politica²⁴. Nel gergo economico questo perverso sistema è indicato con la locuzione «Banana Republic», presa in prestito da *Cabbages and Kings*

20 Traggio la suggestiva definizione da Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América latina: desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930*, México, Alianza editorial, 1988, pp. 214-223.

21 A queste misure facevano inoltre da corollario la riorganizzazione del Dipartimento di Stato, con la creazione delle nuove Divisioni «Far East» (1908) e «for Latin American Affairs» (1909); Dana G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton, Princeton U. P., 1964, p. 20.

22 Il classico sull'argomento è Emily Rosenberg, *Financial Missionaries to the World. The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*, Durham & London, Duke U. P., 2003. V. inoltre Munro, *Intervention*, cit; Lars Schoultz, *Beneath the United States: a History of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard U. P., Cambridge (Mass.), 1998, pp. 205-219 e Cyrus Veese, *A World Safe for Capitalism: Dollar Diplomacy and America's Rise to Global Power*, New York, Columbia U. P., 2002. In italiano v. la sintesi è Mario Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 159-195.

23 Kris James Mitchener, Marc Weidenmier, «Empire, Public Goods, and the Roosevelt Corollary», *The Journal of Economic History*, n. 65, 2005, pp. 658-692.

24 Peter Chapman, *Bananas. How the United Fruit Company Shaped the World*, Edinburg, Canongate, 2007.

(1904) di William Sidney Porter (1862-1916), una raccolta di brevi racconti ispirati dal suo soggiorno in Honduras (chiamata nel libro «Republic of Anchuria»)²⁵.

Banana Wars

Già governatore delle Filippine (1901-1903) e Segretario alla Guerra (1904-1908), il successore di Roosevelt rese sistematiche le supervisioni finanziarie e i prestiti *controllati*, coordinandoli con l'esigenza di estendere il sistema del *gold-standard* e delle banche centrali nazionali. I trattati Knox-Paredes e Knox-Castrillo stipulati nel 1911 dal Segretario di Stato Philander Knox con Honduras e Nicaragua²⁶ non furono ratificati dal Congresso, contrario alla commistione di interessi pubblici e bancari, e fu messa in discussione pure la diplomazia del dollaro avviata contestualmente nei confronti della Liberia. Il veto congressuale dissuase ulteriori tentativi di costruire cornici istituzionali, ma Taft continuò la sua politica dando un più discreto supporto diplomatico alle transazioni dirette tra governi in default e finanziarie statunitensi. In questo modo si conclusero i prestiti a Liberia e Nicaragua, mentre non fu possibile per Cina e Guatemala, dove fu impedito dai partiti di opposizione²⁷. Peraltro la diplomazia del dollaro non sostituì il ricorso all'occupazione militare prolungata, in particolare negli anni di Wilson (1913-1921), segnati da una forte impronta interventista²⁸.

25 O. Henry (ps. di W. S. Porter), *Cabbages and Kings*, New York, Doubleday, Page and Co., 1904. Malcolm D. MacLean, «O. Henry in Honduras», *American Literary Realism, 1870-1910*, vol. 1, No. 3 (Summer 1968), pp. 36-46. Alison Acker, *Honduras. The Making of a Banana republic*, Toronto, *Between the Lines*, 1988.

26 «Convention Between the United States and Honduras Concerning a Honduran Loan» e «Convention Between the United States and Nicaragua Concerning a Nicaraguan Loan», *The American Journal of International Law*, Vol. 5, No. 4, (October 1911), pp. 274-276 e 291-293. Su Knox v. Michael Sanchez, Philander C. Knox, in Edward S. Mihalkanin (Ed.), *American Statesmen: Secretaries of State from John Jay to Colin Powell*, London, Greenwood Press, pp. 307-313.

27 Emily Rosenberg, *Financial Missionaries to the World. The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*, Durham & London, Duke U. P., 2003, pp. 60-79.

28 Sulla presidenza di Wilson cfr. ad esempio Ferdinando Fasce, *I presidenti USA. Due secoli di storia*, Roma, Carrocci, 2008, pp. 70-74. Per una rassegna del dibattito storiografico sul tema si veda Mario Del Pero, «Wilson e wilsonismo: storiografia, presentismo e contraddizioni», *Ricerche di Storia Politica*, n. 1, 2013, pp. 45-58.

Riguardo all'America Latina il presidente-missionario coniugò infatti supervisione finanziaria e occupazione militare, chiarendo fin dal novembre 1913 che avrebbe insegnato alle «South American Republics to elect good men!»²⁹.

Già prima della grande guerra l'endemica instabilità interna e il rilievo degli interessi economici in Messico provocarono un crescente intervento militare di Washington, dai primi scontri di frontiera contro i miliziani di Pancho Villa fino all'occupazione di Veracruz nell'aprile del 1914, protratta per vari mesi³⁰. In ogni caso, le ambizioni nordamericane non rimasero confinate al controllo del Golfo del Messico; come Alfred Thayer Mahan aveva già preconizzato a fine Ottocento³¹, il Canale di Panama esigeva il pieno controllo strategico dei Caraibi.

Oltre a Cuba, sottoposta a occupazione militare nei trienni 1899-1902 e 1906-1909³², fu Haiti il primo Paese caraibico a subire l'intervento *prolungato* delle forze statunitensi. Essendo rimaste inevase le ripetute pressioni per ottenere il controllo sulle dogane, le prime unità di *marines* vi effettuarono un blitz nel 1914: nelle more di uno scoppio insurrezionale, i soldati prelevarono mezzo milione di dollari dalla cassa statale e lo trasportarono a New York, su invito della National City Bank, l'istituto statunitense che si era precedentemente assicurato il controllo della banca nazionale haitiana³³. Nel luglio 1915, a seguito dello scoppio di ulteriori disordini interni,

29 L'espressione veniva utilizzata da Wilson in un colloquio con un funzionario del British Foreign Office, desideroso di avere spiegazioni in merito alla futura politica estera statunitense. L'episodio, ripreso da vari autori, è riportato in origine da B. J. Hendrick (Ed.), *The Life and Letters of Walter H. Page*, Garden City (New York), Doubleday, Page and Co., 1923, p. 204.

30 Stando alla ricostruzione di Arnaldo Testi, «capitali yankee controllavano le ferrovie, i telegrafi, il petrolio e, in effetti, quasi la metà delle proprietà del Messico» (in Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, cit. p. 90). Per le operazioni militari si veda ad esempio L. D. Langley, *The Banana Wars. United States Intervention in the Caribbean, 1898-1934*, SR Books, 2002³, pp. 71-108.

31 A. T. Mahan, «The Strategic Features of the Gulf of Mexico and the Caribbean Sea», *The Harper's New Monthly Magazine*, Vol. XCV, October 1897, pp. 680-690. Dello stesso autore, cfr. anche il classico *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Boston, Little, Brown and Co., 1890, pp. 32-34.

32 L. D. Langley, *The Banana Wars. United States Intervention in the Caribbean, 1898-1934*, cit., pp. 27-45.

33 Scott Nearing, Joseph Freeman, *Diplomazia del dollaro. Studio sull'imperialismo ameri-*

le truppe di Washington fecero ritorno nel Paese, questa volta per rimanere a lungo: la forza di occupazione vigilò sulla nomina di un presidente gradito al Dipartimento di Stato, assicurò l'implementazione del controllo sulle dogane locali e impose l'entrata in vigore di una nuova Costituzione, garante delle proprietà dei tenutari stranieri³⁴. Nel maggio 1916, dopo anni di lotte tra fazioni, Wilson intervenne pure nella Repubblica Dominicana, dove fu instaurata la legge marziale e istituito un governo militare. In entrambi gli stati la stabilizzazione si rivelò più difficile del previsto, costringendo gli Stati Uniti a protrarre l'occupazione di Santo Domingo sino al 1924 e di Haiti sino al 1934³⁵.

L'Honduras fu oggetto di ben sette interventi militari fra il 1903 e il 1925, benché gli interessi delle società bananiere non sempre coincidessero coi disegni del Dipartimento di Stato³⁶. Ma fu il caso del Nicaragua ad essere al centro delle preoccupazioni dell'apparato politico e militare della grande potenza: sebbene il Paese fosse stato occupato temporaneamente già nel 1912, quindici anni più tardi un altro sbarco dei marines avrebbe segnato un periodo di dominazione destinato a protrarsi fino alla metà degli anni Trenta³⁷, stante la valorosa resistenza di un fronte anti-imperialista

cano, a cura di Nico Perrone, Bari, Dedalo, 1975, pp. 198-200 (ed. or. New York, B. W. Huebsch, 1925). Una prospettiva diversa è offerta da D. G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 344-346. Per un quadro di sintesi si veda anche A. Graham-Yooll, *Imperial Skirmishes. War and Gunboat Diplomacy in Latin America*, Oxford, Signal Books, 2002, pp. 159-160.

34 D. Healy, *Gunboat Diplomacy in the Wilson Era: the U.S. Navy in Haiti, 1915-1916*, Madison, Wisconsin University Press, 1976; H. Schmidt, *United States Occupation of Haiti (1915-1934)*, New Jersey, Rutgers University Press, 1995²; M. A. Renda, *Taking Haiti: Military Occupation and the Culture of U.S. Imperialism, 1915-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001.

35 Sul caso dominicano, unico esempio di amministrazione militare facente unicamente capo al Dipartimento della Marina, oltre al già citato Munro, cfr. anche E. D. Tillman, *Dollar Diplomacy by Force. Nation-building and Resistance in the Dominican Republic*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2016.

36 Munro, *Intervention*, cit., p. 235.

37 Lester D. Langley, *The Banana Wars.*, cit., pp. 175-211; Michel Gobat, «La construcción de un estado neo-colonial: el encuentro nicaraguense con la diplomacia del dólar», *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 34, mayo 2009, pp. 53-65. Cfr. la testimonianza del politico nicaraguense Juan Leets, *United States and Latin America. Dollar Diplomacy*, New Orleans, The L. Graham Co., 1912.

guidato dal guerrigliero Augusto César Sandino³⁸.

Le esperienze maturate in questi conflitti a bassa intensità sarebbero poi state sistematizzate in un manuale ad uso interno, nel quale venivano analizzate teoria e forme della controguerriglia. Pubblicato per la prima volta nel 1935, il testo sarebbe poi stato sottoposto ad una attenta revisione, per comparire nella sua versione definitiva cinque anni più tardi³⁹. Accanto alle lezioni operative, riscoperte durante la recente campagna irachena⁴⁰, il ciclo delle *Banana wars* avrebbe procurato agli Stati Uniti anche considerevoli innesti nel proprio pantheon marziale. Dalle coste caraibiche e dalla giungla dell'America centrale emersero infatti alcuni uomini d'arme elevati al rango di eroi nazionali, come gli alti ufficiali Fredrick Funston e Merritt A. Edson (poi distintosi anche nella Seconda guerra mondiale), ma soprattutto il sergente maggiore Daniel *Dan* Daly e Smedley Butler, unici marines a ricevere per due volte e per due diversi conflitti la *Medal of Honor*, massima decorazione militare assegnata dal governo di Washington.

War is Racket

Scartato da Hoover come comandante dei marines e poi deferito alla corte marziale per alcune dichiarazioni su Mussolini che avevano provocato un incidente diplomatico con l'Italia, il 21 agosto 1931, in un intervento alla Convention di New Britain dell'American Legion Butler lasciò attonito il pubblico con una clamorosa denuncia del vero scopo, cinicamente affaristico, degli interventi esterni a cui aveva preso parte in Nicaragua,

38 Alan McPherson, *The Invaded: How Latin Americans and Their Allies Fought and Ended U.S. Occupation*, Oxford, Oxford U. P., 2014. V. Maurizio Campisi, *Sandino. Il generale degli uomini liberi*, Genova, Fratelli Frilli, 2003 (il titolo richiama l'opera maestra dello storico argentino Gregorio Selser, *Sandino. General de hombres libres*, Buenos Aires, Ediciones Pueblos de América, 1955).

39 U.S. Marine Corps, *The Small Wars Manual*, Washington D.C., U. S. Government Print Office, 1940. Cfr. A. J. Birtle, *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1860-1941*, Washington D.C., Center for Military History, United States Army, 1998; Colonel S. S. Evans, *U.S. Marines and Irregular Warfare, 1898-2007. Anthology and Selected Bibliography*, Quantico (Virginia), Marine Corps University Press, 2008.

40 Cfr. ad esempio Tony Perry, *Marines Returning to Iraq Consult Old Standby*, «Los Angeles Times», 8 March 2004; Greg Jaffe, *For Guidance in Iraq, Marines Rediscover a 1940s Manual*, «The Wall Street Journal», 8 April 2004.

Messico, Santo Domingo, Haiti, Cuba e Cina, per fare gli interessi di Wall Street, definendosi «a racketeer for capitalism»:

«It may seem odd for me, a militaryman to adopt such a comparison. Truthfulness compels me to. I spent 33 years and 4 months in active service as a member of our country's most agile military force - the Marine Corps. (...) And during that period I spent most of my time as a high class muscle man for Big Business, for Wall Street and for the bankers. In short, I was a racketeer for capitalism. I suspected I was just part of a racket at the time. Now I am sure of it. Like all members of the profession I never had an original thought until I left the service (...). I helped make Mexico and especially Tampico safe for American oil interests in 1914. I helped make Haiti and Cuba a decent place for the National City Bank boys to collect revenues in. I helped in the raping of half a dozen Central American republics for the benefit of Wall Street. I helped purify Nicaragua for the International Banking House of Brown Brothers in 1902-1912. I brought light to the Dominican Republic for the American sugar interests in 1916. I helped make Honduras «right» for the American fruit companies in 1903. In China in 1927 I helped see to it that Standard Oil went on its way unmolested. (...) Looking back on it, I might have given Al Capone a few hints. The best he could do was to operate his racket in three city districts. I operated on three *continents*⁴¹.

In seguito Butler denunciò di aver ricevuto pressioni proprio dai banchieri per guidare un colpo di stato populista e autoritario, nel 1935 riprese la denuncia delle Banana Wars in un pamphlet (*War is racket*) che rivaleggiò con l'analogo best-seller *Death Merchants* pubblicato nel 1934 e continuò per un altro paio d'anni la sua attività di conferenziere a sostegno della Lega Americana contro la guerra e il fascismo (creata nel 1933 dal partito comunista americano). La presa di posizione di Butler dette ulteriore vigore a un fronte anti-governativo già piuttosto consolidato, all'interno così come all'infuori dei confini statunitensi. Durante il periodo interbellico, l'opinione pubblica della grande potenza risentì effettivamente del cre-

41 S. D. Butler, «America's Armed Force. "In Time of Peace"», *Common Sense*, Vol. 4, n. 11 (November, 1935), pp. 8-12. Cfr. Hans Schmidt, *Maverick Marine: General Smedley D. Butler and the Contradictions of American Military History*, Lexington, The U. P. of Kentucky, 1987; Mark Strecker, *Smedley D. Butler, USMC. A Biography*, Jefferson, NC, McFarland, 2011. Un compendio del pensiero politico del *marine* si trova nel suo pamphlet *War is a racket*, New York, Round Table Press, 1935. Sulla connessione con la Bonus Army e il Business Plot, v. Virgilio Ilari, «Patriotism Prepaid», *Quaderno Sism* 2016 *Future Wars*, pp. 411-432.

scente proliferare di messaggi ostili al mondo della finanza e alle sue connessioni con la sfera politica⁴², un canone retorico che conobbe il proprio diapason con la pubblicazione di *Dollar Diplomacy: A Study in American Imperialism*, opera di grande successo scritta da Scott Nearing e Joseph Freeman⁴³. Del pari, anche l'America latina era percorsa dall'apostolato di numerosi intellettuali, pubblicisti e uomini politici fautori di istanze anti-imperialiste, basti pensare allo scrittore argentino Manuel Ugarte (autore del celeberrimo volume *El Destino de un Continente*), lo scrittore venezuelano Rufino Blanco Fombona, l'intellettuale colombiano José María Vargas Vila, l'avvocato (e storico) messicano Carlos Pereyra⁴⁴.

Nella misura in cui riuscirono a sottrarre la diplomazia del dollaro dal cono d'ombra in cui era scientemente stata collocata, il turbinio polemico e lo stillicidio degli atti di resistenza anticoloniale furono di vitale importanza nel decretarne la conclusione. Di fatto, le missioni di Edwin Kemmerer, principale esponente della schiera di supervisori finanziari inviati nei Paesi sottosviluppati, si protrassero fino agli anni Trenta, ma con risultati sempre più modesti⁴⁵.

42 E. Rosenberg, *Financial Missionaries*, cit., pp. 122-150. Tra i massimi animatori della campagna si annoveravano la prestigiosa rivista *The Nation*, il senatore e candidato presidenziale per il partito progressista Robert «Fighting Bob» La Follette, la sociologa militante femminista Jane Addams (Premio Nobel per la Pace nel 1931), Samuel Guy Inman, missionario e segretario del Committee on Cooperation with Latin America, e il politico Frederic C. Howe (presidente della League for Small and Subject Nationalities) [S. G. Inman, «Imperialistic America», *The Atlantic Monthly*, n. 134, (July 1924), pp. 107-116; F. C. Howe, «Dollar Diplomacy and Imperialism», *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 7, n. 3 (July, 1935), pp. 73-79].

43 *Diplomazia del dollaro. Studio sull'imperialismo americano*, cit. Ristampato nel 1926 e nel 1927 in traduzione spagnola. Fu pubblicato pure dal III Reich, che faceva propaganda sul tema (v. Rudolf Lank, *USA in Not und Überfluss: die Hintergründe der Dollardiplomatie* Berlin, E.R. Alisch, 1939).

44 Tale costellazione narrativa fu descritta già da J. Fred Rippy, nella sua rassegna intitolata «Literary Yankeeophobia in Hispanic America», *The Journal of International Relations*, voll. 11 e 12, nn. 3 e 4 (1922), pp. 350-371 e 524-538. Cfr. anche Andrés Kozel, Florencia Grossi, Delfina Moroni (coods.), *El imaginario antiimperialista en América Latina*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2015. Circa il ruolo del movimento marxista, v. Daniel Kersffled, *Contra el Imperio. Historia de la Liga Antiimperialista de las Américas*, México, Siglo XXI, 2012.

45 P. W. Drake, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*,

Infine, fu il crollo della borsa di Wall Street a suggellare la temporanea battuta d'arresto dell'espansione del mercato creditizio⁴⁶.

La diplomazia del dollaro giunse così al tramonto, sostituita dalla «politica del buon vicinato», promossa da Roosevelt a partire dal 1933⁴⁷. Eppure, i vincoli del debito estero avrebbero fatto sentire la propria onerosità anche nei decenni futuri.

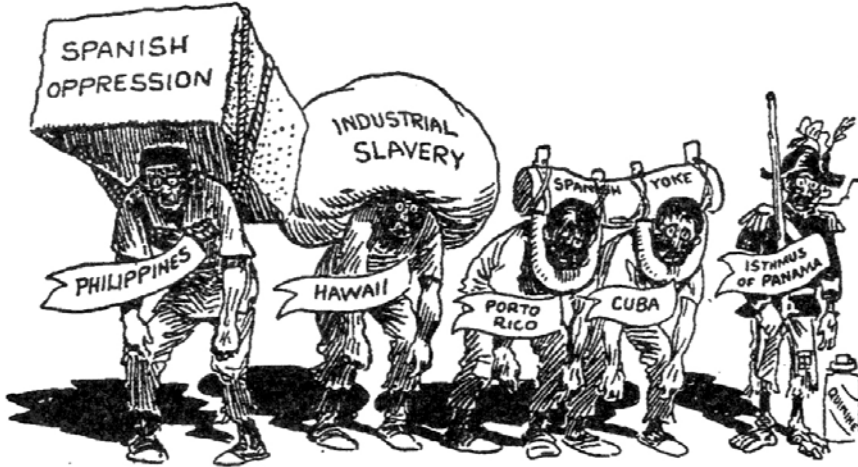
Durham-London, Duke U. P., 1989.

46 Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América latina: desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930*, cit., pp. 235.

47 Come osservò acutamente Nicholas Spykman nel 1942: «Our Latin American neighbors have heard us proclaim the new faith, but they have also learned of our new interest in naval and air bases which would bring United States marines and soldiers to their territory as permanent visitors. Their memory of our dollar diplomacy has not yet been erased by our current policy of restraint, and our professions of noble intent are taken with several grains of salt. (...) The Central American Republics, who played host to our marines, custom directors, and bank supervisors, found the bayonet supported lessons in modern accounting very painful indeed. It looked at the time as if our respect for frontiers and territorial integrity was merely the outcome of preference for customs houses and central banks. We are repentant sinners and have promised to be good. Our Latin American friends have heard our protestations of good intentions and are watching with keen interest to see whether the reform will stick». Cit. in N. J. Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1942, pp. 63-64.

WHAT THE UNITED STATES HAS FOUGHT FOR

[Copyright 1914: By John T. McCutcheon.]



Before the United States intervened in behalf of these oppressed people.



After the United States had rescued them from their oppression.

Le sanzioni del 1935-36 contro l'Italia e l'Autarchia

del Gen. GdF Luciano Luciani (†)

Il caso delle sanzioni economiche comminate dalla Società delle Nazioni (SdN) all'Italia per l'aggressione all'Etiopia¹, continua ad essere citato come prova dell'inefficacia di questa misura «short of war». Se però lo confrontiamo con l'effetto economico devastante che nel 1941 ebbe l'embargo petrolifero americano contro il Giappone, emerge che il successo delle sanzioni dipende dal peso economico e dalla determinazione politica di chi le irroga. Il caso italiano fece emergere infatti la contraddizione intrinseca della SdN, che, sotto l'apparenza universale era in realtà una coalizione incentrata sull'intesa tra due potenze coloniali in declino minacciate da Germania, Giappone e Stati Uniti, per giunta irrigidita dai propri principi etici non negoziabili e dal peso crescente dell'opinione pubblica sulla politica estera.

1 Arnold J. Toynbee, «Italy and Ethiopia», *Survey of International Affairs: 1935*, II, p. 184. Albert E. Highley, *The First Sanctions Experiment: A Study of League Procedures*, Geneva, Geneva Research Centre, July 1938. Herbert Feis, *Seen from E. A.: Three International Episodes*, Indiana University, New York, Alfred A. Knopf, 1947, pp. 193-306 («Oil for Italy: A Study in the Decay of International Trust»), con una «Supplementary Note on the Effectiveness of the Sanctions Against Italy and the Part Played by American Trade»). Lowell R. Tillett, «The Soviet Role in League Sanctions against Italy 1935-1936», *American Slavic and East European Review*, 15 (1956), pp. 11-16. Margaret P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, Royal Institute of International Affairs, 1971 (1980), pp. 45-55. George W. Baer, «Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936», *International Organization*, 27, pp. 165-179; Id., *Test Case: Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Hoover Institution Publication, Hoover Press, 1976. R. J. Q. Adams, *British Politics and Foreign Policy in the Age of Appearances, 1935-39*, Stanford U. P., 1993, (cap. 2: 1935: Rearmament and Abyssinia, pp. 16-34). Hyun Kyu Kim, «The Economic Boycott against Italy Declared by the League of Nations: Why it Failed», Korean Minjok Leadership Academy International Program, Term Paper, AP European History Class, April 2008; G. Bruce Strang, «“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935-1936», *Diplomacy & Statecraft*, vol. 19, issue 2, 2008, pp. 210-235. Gaynor L. Johnson, «Philip Noel-Baker, the League of Nations and the Abyssinian Crisis, 1935-1936», in G. Bruce Strang (Ed.), *Collision of Empires. Italy’s Invasion of Ethiopia and Its’ International Impact*, Farnham, Ashgate, 2013, pp. 53-72; Jason Davidson, «Italy, British resolve and the 1935-1936 Italo-Ethiopian War», *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 88 | 2014.

Le sanzioni all'Italia come ultimo test di credibilità della SdN

L'art. 16 dello Statuto (Covenant) della SdN (11 aprile 1919) impegnava gli Stati membri a rispondere collettivamente e solidalmente alla guerra d'aggressione, rompendo le relazioni commerciali e finanziarie pubbliche e private con l'aggressore e prestandosi reciproca assistenza per attenuare le perdite, gli inconvenienti e gli effetti delle ritorsioni dello stato colpito. Le «financial and economic measures» o «sanzioni economiche internazionali»², pur potendo arrivare al blocco «pacifico» (ossia svincolato dallo stato di guerra), consistevano soprattutto negli embarghi, ossia limitazioni del commercio col paese colpito e coi neutrali, per indurli a coalizzarsi. Inoltre, diversamente dalle attuali sanzioni euro-americane, si prevedeva che fossero irrogate in misura graduale e progressiva.

Da notare che l'idea della SdN e delle sanzioni anti-aggressione era in origine americana. La bozza di Covenant fu infatti predisposta dal famoso 'colonnello' Edward Mandell House (1858-1938), consulente personale di Woodrow Wilson alla conferenza di pace di Versailles, e il Presidente, che riduceva le sanzioni al «boicottaggio», ne enfatizzò i presunti effetti dissuasivi nel suo *Western Tour* del 3-25 settembre 1919 a favore della ratifica del Covenant³. Tuttavia proprio il carattere vincolante delle sanzioni fu tra gli argomenti che convinsero il Congresso a bocciare l'adesione alla SdN. Considerato il peso determinante degli Stati Uniti nel commercio mondiale, il fatto di non poter contare sulla loro cooperazione minava alla base l'efficacia dissuasiva della SdN. I successi degli anni Venti furono per lo più ottenuti in via negoziale (Isole Åland, Alta Slesia, Memel, Saarland, Mosul), mentre alle sanzioni si fece ricorso solo contro Jugoslavia (per lo smembramento dell'Albania, 1921) e Grecia (per imporre il ritiro dal

2 «The severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not».

3 W. Wilson, Address at Coliseum, St. Louis, Mo., September 5, 1919 (*Addresses of President Wilson*, Senate, Document No. 120, Washington, Government Printing Office, 1919, p. 45: «A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist»).

territorio bulgaro, 1925)⁴. Nel 1932, per la guerra del Chaco, la SdN approvò l'embargo sulle armi ai paesi belligeranti (Bolivia e Paraguay), ma la sua impotenza emerse di fronte alla crisi mancese. Condannato come aggressore, il Giappone uscì dalla SdN senza subire conseguenze: i membri più importanti avevano infatti troppi interessi commerciali per comminare sanzioni o anche il semplice embargo sulle armi.

Il caso mancese fece molta impressione sull'opinione pubblica inglese. Sostenuta dai partiti di opposizione, dai sindacati e da mezzo milione di volontari, l'Unione della Lega delle Nazioni (LNU) condusse un sondaggio da cui risultava un vasto consenso non solo alle sanzioni contro l'aggressore (96%) ma addirittura alla risposta militare (74%)⁵. Iniziato a fine 1933, il «Ballot of Peace» fu pubblicato nel maggio 1935, quando sul tappeto c'era ormai la crisi italo-etioptica, di cui la SdN fu formalmente investita il 3 agosto⁶. In quel momento la priorità dei governi Laval e Baldwin era mantenere Mussolini nel «Fronte di Stresa» contro il revanscismo di Hitler: l'Italia aveva reagito all'assassinio del cancelliere austriaco Dollfuss e stipulato un accordo con la Francia consentendo il trasferimento di 17 Divisioni francesi dalle Alpi al Reno. Pure i vertici militari britannici e lo stesso Churchill consigliavano prudenza: considerato che l'85% del commercio italiano era marittimo, le sanzioni avrebbero dovuto comportare il blocco navale, senza contare la chiusura di Suez ai convogli militari italiani, atti di guerra che avrebbero aggiunto un fronte mediterraneo alla crescente minaccia tedesca e giapponese, con un concorso navale francese

4 D. Mitrany, *The Problem of International Sanctions*, London, Oxford U. P., 1925. Rita Falk Taubenfeld and Howard J. Taubenfeld, «The Economic Weapon. The League and the United Nations» *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*, vol. 58 (April 1964), pp. 183-205.

5 Dame Adelaide Livingstone, *The Peace Ballot: The Official History*, London, Gollancz, 1935. Martin Ceadel. «The First British Referendum: The Peace Ballot, 1934-5», *English Historical Review* vol. 95 (1980), No. 377, pp. 810-83.

6 In agosto il Congresso degli Stati Uniti approvò una legge di neutralità. In ottobre il ministero degli esteri italiano minacciò ritorsioni in caso di sanzioni americane. L'unica misura americana fu l'embargo militare verso Italia ed Etiopia, e malgrado gli appelli a limitare le esportazioni americane verso l'Italia, queste in realtà crebbero, in particolare di petrolio, rottami di ferro e acciaio, camion, rame, torni e macchine da taglio. Del resto la crociata antimperialista dei due residui imperi coloniali non scaldava il moralismo americano, mentre Washington stava finalmente raggiungendo lo storico obiettivo di strappare al vero nemico il dominio dei mari.

esiguo e insicuro⁷. Così il 10 settembre, mentre la Home Fleet era già in viaggio per Gibilterra, il ministro degli esteri britannico, sir Samuel Hoare, rassicurò Pierre Laval che il suo governo non avrebbe agito unilateralmente e avrebbe fatto tutto il possibile per evitare la guerra contro il «mad dog». L'intransigenza di Mussolini era però meno irrazionale di quanto temevano Hoare e Laval: infatti il duce conosceva perfettamente il bluff anglo-francese, perché la Sezione P («Prelevamento») del SIM aveva infiltrato propri agenti nelle ambasciate britannica e francese a Roma.

La cautela di Londra e Parigi fu però scavalcata dal clima che si era creato a Ginevra, dove il test italo-etiope era percepito come l'ultima chance di salvare la credibilità della SdN. Ne era convinto lo stesso ministro britannico per la SdN, Anthony Eden, che, non bene informato della reale posizione del suo governo, interpretò fino in fondo la parte che le altre delegazioni si attendevano da lui. Il 7 ottobre, cinque giorni dopo l'inizio delle operazioni italiane, l'assemblea condannò, su denuncia dell'Etiopia, l'aggressione italiana, considerata un atto di guerra contro tutti gli altri membri⁸. La quasi unanimità⁹ celava tuttavia posizioni molto diverse circa le misure da prendere. La prima fu l'embargo militare nei confronti della sola Italia, già adottato unilateralmente dalla Gran Bretagna, a cui l'Italia rispose abilmente sottoponendo a licenza l'importazione di 128 generi, allo scopo di dividere il fronte avversario. Un secondo gruppo di sanzioni, elaborate da un Comitato ristretto (dei Diciotto), presentate all'assemblea il 9 novembre e approvate il 15 con tre astensioni (Austria, Ungheria e Albania), prevedeva:

- a) l'embargo su prestiti e crediti al governo e alle imprese italiani (ma con riserve di alcuni paesi, in particolare la Svizzera, circa il pagamento di prestiti internazionali);

7 Steven Morewood, «'This silly African business': the military dimension of Britain's response to the Abyssinian crisis», in G. B. Strang, *cit.*, cap. 4.

8 La tesi italiana esposta alla SdN dall'ambasciatore Aloisi si limitava a invocare la «legittima difesa» contro l'«aggressione etiopica», evitando la retorica propagandistica interna (la missione civilizzatrice e la liberazione del popolo etiopico da un regime semif feudale e schiavista). MAE, *I documenti diplomatici italiani. Ottava serie: 1935-39*, II (1 sett.-31 dic. 1935), p. 212.

9 Votarono contro, oltre all'Italia, solo Austria e Ungheria, bisognosi di appoggio contro l'Anschluss e contro gli altri stati successori dell'ex-Impero asburgico.

- b) il boicottaggio totale delle merci italiane allo scopo di anemizzare l'afflusso di valuta pregiata (le riserve auree italiane erano ritenute insufficienti a sostenere una guerra prolungata);
- c) l'embargo alle esportazioni di alcuni beni strategici (come gomma e minerali, ma pure cavalli e muli) scelti tra quelli che in passato l'Italia aveva importato soprattutto dai membri della SdN la cui cooperazione appariva certa;
- d) l'assistenza economica reciproca tra i membri della SdN per ripartire e minimizzare le perdite economiche derivanti dalle sanzioni, in particolare a favore di Jugoslavia e Romania, danneggiate pure dal vantaggio assicurato ad Austria e Ungheria.

Pur riservandosi di varare in seguito altre misure, per il momento il Comitato accolse l'opinione francese di non estendere l'embargo ai beni che l'Italia poteva procurarsi da stati non membri (Germania, Stati Uniti) o meno sicuri: ma in questo modo furono esclusi proprio i beni di maggior valore strategico, come petrolio, cotone, rame, carbone e ferro, e gli stessi macchinari per i cantieri navali e le fabbriche di munizioni.

La fermezza di Eden, apprezzata sia dalla sinistra internazionalista che dalla destra nazionalista¹⁰, contribuì alla vittoria elettorale dei conservatori, confermati il 14 novembre con 432 seggi contro 174, ma intanto proseguiva il negoziato e il 9 dicembre il governo Baldwin approvò il piano segreto Hoare-Laval, accettato da Mussolini, che dava all'Italia l'Ogaden e il Tigray garantendo all'Etiopia l'accesso al porto di Assab. La notizia fu però rivelata il 13 dicembre da un giornale francese, costringendo Baldwin a sconfessare l'accordo e Hoare a dare le dimissioni, sostituito il 22 dicembre da Eden. Lo stesso Laval dovette dimettersi il 22 gennaio 1936. Churchill, contrario alla crociata anti-italiana, scrisse nel 1948 che il compromesso avrebbe potuto trattenere l'Italia nel campo anglo-francese, modificando il corso degli eventi che portarono alla seconda guerra mon-

10 Secondo i diplomatici italiani, una delle ragioni dell'intransigenza di Eden era il timore 'geopolitico' che l'Italia potesse usare il potenziale militare etiopico (materie prime e ascari) per minacciare le colonie inglesi o tentare avventure in Europa. Le legazioni italiane segnalavano inoltre l'attivismo dei colleghi britannici per sollecitare l'adesione e l'effettiva applicazione dell'embargo da parte dei membri della SdN, anche adombrando possibili ritorsioni. MAE, *I documenti*, cit. Tonino Fabbri, *Colonie e carbone. Le origini della politica dell'Asse Roma-Berlino nei documenti diplomatici*, Libreria Universitaria, Roma, 2012.

diale¹¹. Il suo fallimento dimostrò peraltro che la politica estera era sempre più vincolata dalla coerenza coi principi proclamati e dal peso determinante dell'opinione pubblica.

Si mise così in cantiere un secondo pacchetto di sanzioni, calcolando che in primavera la stagione delle piogge avrebbe impantanato le forze italiane e la guerra sarebbe durata almeno due anni. Al centro delle nuove misure c'era l'embargo petrolifero, approvato dal gabinetto britannico il 26 febbraio 1936. L'applicazione fu peraltro procrastinata per consentire nuovi negoziati con Roma, e nel frattempo la resistenza etiopica crollò. Il 5 maggio Badoglio entrò in Addis Abeba, il 9 Mussolini proclamò l'Impero e il 7 luglio le sanzioni furono revocate. «Sanctions – commentò Churchill il 26 giugno 1936 – have been dropped with a dull thud. An inglorious chapter in British foreign policy has closed».

L'incidenza delle sanzioni sulla bilancia commerciale italiana

Il 17 gennaio 1935 il senatore Paolo Ignazio Maria Thaon di Revel (1888-1971), nipote del Grande Ammiraglio, aveva sostituito al ministero delle finanze¹² l'imprenditore Guido Jung (1876-1949), fondatore dell'IRI. La congiuntura economica presentava un elevato indice di disoccupazione, una bilancia commerciale e dei pagamenti in deficit e lo spettro di una spirale inflazionistica prodotta dall'imminente guerra contro l'Etiopia. Già strutturalmente debole, l'Italia era da sei anni coinvolta nella grande depressione e penalizzata dal protezionismo americano, dalla svalutazione della sterlina e dalla scelta di restare nel blocco aureo, mantenendo una parità di cambio che sopravvalutava la lira rallentando l'ammodernamento e l'espansione industriale¹³. Benché il raccolto del frumento fosse stato eccezionale nel 1933 e normale nel 1934, il forte ribasso internazionale del grano aveva imposto misure di sostegno dei prezzi interni (aumento dei dazi doganali e potenziamento degli ammassi). Il carico tributario nominale e soprattutto reale era perciò aumentato, mentre restavano notevoli differenze fra gli indici dei prezzi dei prodotti agricoli e quelli dei prodotti industriali acqui-

11 Winston Churchill, *The Gathering Storm*, cap. 10 «Sanctions against Italy» [Houghton Mifflin, Boston, 1986, pp. 148-168].

12 Che aveva le stesse competenze dell'attuale Ministro dell'economia e delle finanze.

13 Paolo Baffi, *Studi sulla moneta*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 226.

stati dagli agricoltori¹⁴. La crisi del sistema produttivo limitava le risorse finanziarie, ma al tempo stesso incentivava, pur se in modo frammentario e non sempre coordinato, l'intervento pubblico nell'economia e l'incremento della spesa pubblica sul PIL. La stessa decisione di «conquistare» l'Etiopia fu del resto determinata dal tipico calcolo imperialista di dare lavoro alla mano d'opera eccedente e trovare materie prime per l'industria.

Entrate in vigore il 18 novembre, sulle prime le sanzioni ebbero scarso effetto, perché già all'inizio dell'anno la stretta autarchica rispetto alla importazione di materie prime aveva spinto tutti i settori industriali ad accaparrarsi ingenti scorte di materie prime, provocando peraltro fortissimi rialzi dei prezzi (in marzo lo stagno era quasi raddoppiato)¹⁵. Raffrontando i dati relativi agli otto mesi di applicazione delle sanzioni col periodo corrispondente del 1934-35 (v. tab. 1), emerge però un calo del 22% delle importazioni. Ciò dipese solo in minima parte dall'embargo, sufficientemente compensato dal maggior interscambio coi neutrali (Germania, Giappone, Brasile, Svizzera e Stati Uniti) e coi membri della SdN dissenzienti o trasgressori¹⁶. La riduzione fu invece determinata dalla limitazione dei consumi, dalle controsanzioni italiane per riequilibrare la bilancia dei pagamenti¹⁷ e dalla priorità data all'approvvigionamento delle industrie strategiche. Il problema non era dunque la carenza di beni, ma come pagarli. Infatti il boicottaggio delle merci italiane e le difficoltà ed

14 Epicarmo Corbino, *L'economia italiana dal 1860 al 1960*, Zanichelli, Bologna, 1962, p. 271.

15 Toniolo, *L'economia dell'Italia fascista*, pp. 280-281; Guarneri, *op. cit.*, I, pp. 345-349. Inoltre, una volta consumate le scorte, si rischiava di dover proseguire a lavoro ridotto o sospendere l'attività [Felice Guarneri, *Battaglie economiche tra le due guerre*, Garzanti, Milano, 1953, II, pp. 64-65].

16 Non solo Austria, Ungheria e Albania, ma pure alcuni Paesi che avevano votato le sanzioni fornirono all'Italia prodotti strategici. Già l'11 ottobre, mentre il Comitato dei Diciotto approntava le sanzioni, le miniere inglesi inviavano offerte di carbone alle ferrovie italiane a prezzi e condizioni di pagamento di favore. Poco più tardi Renault e Citroen offrivano autocarri consentendo lunghe dilazioni di pagamento. Un'industria francese forniva perfino, attraverso una triangolazione con la Svizzera, motori per aerei e lanciabombe [F. Guarneri, *op. cit.*, I, p. 390. Howard Jack Taubenfeld, *Economic sanctions. An appraisal an case study*, Columbia U. P., 1958. Shepard B. Clough, *Storia dell'economia italiana dal 1861 ad oggi*, Cappelli, Firenze, 1971, p. 39].

17 Le importazioni dai paesi sanzionisti furono più che dimezzate sospendendo gli accordi commerciali e sottoponendole a controlli e licenze. Guarneri, *op. cit.*, p. 24.

i costi degli spostamenti di mercato, ridussero le esportazioni del 35%, aggravando il passivo della bilancia dei pagamenti e limitando fortemente l'acquisizione di valuta estera¹⁸.

(periodi novembre- giugno)	Importazioni		Esportazioni		Saldo	
	1934/35	1935/36	1934/35	1935/36	1934/35	1935/36
Materie prime	2.514.6	1.828,5	469.0	282.9	-2045.6	-1.545.6
Semilavorati	1.266.0	1.214.3	767.4	484.8	-498.6	-729.5
prodotti finiti	1.116.7	911.5	1.157.5	591.2	+40.8	-320.3
alimentari	815.6	507.7	1.058.1	856.8	+242.5	+351.1
totale	5.712.9	4.460.0	3.452.0	2.215.7	-2.260.9	-2.244.3

Fonte: *L'industria dell'Italia Fascista*, Roma, 1939, p. 106.

La sospensione delle transazioni finanziarie con l'Italia, soprattutto sulla piazza di Londra, il maggior polo finanziario dell'epoca, fece emergere la debolezza della bilancia commerciale nazionale, perennemente in deficit e, quindi dipendente da finanziamenti internazionali per importare materie prime essenziali. Due settimane dopo l'inizio delle sanzioni, la stessa Germania sospese la fornitura di carbone finché l'Istituto nazionale per i cambi non fece una congrua rimessa di valuta estera alla Reichsbank, in un momento in cui il clearing¹⁹ italo-tedesco presentava un debito italiano di circa 300 milioni di lire²⁰.

Felice Guarnieri il «dittatore delle valute»

Per coordinare le contromisure commerciali e valutarie²¹, nel maggio 1935 fu creata la Sovrintendenza agli scambi e valute, elevata nel gennaio 1936 a sottosegretariato delle Finanze e nel 1938 a dicastero autonomo²². Il nuovo organo fu creato e diretto fino al 1939 dal cremonese Felice

18 *Relazione annuale della Banca d'Italia*, anno 1936, p. 22.

19 Accordo bilaterale per compensare debiti e crediti derivanti dallo scambio di merci, attraverso un conto tenuto dai rispettivi istituti di compensazione.

20 F. Guarnieri, *op. cit.*, p. 393.

21 F. Guarnieri, *op. cit.*, I, p. 21.

22 Istituito con RD 29 dicembre 1935, n. 2186, fu organizzato con RD 27 gennaio 1936 n. 71

Guarneri (1882-1956), un tecnico di scuola liberale di grande spessore, già segretario generale dell'Assonime (Associazione Nazionale delle Società per Azioni), che nel 1931 aveva guidato una delegazione confindustriale in Unione Sovietica, e che Mussolini finì per chiamare «il dittatore delle valute»²³. L'accentramento del governo delle riserve auree e valutarie e della regolazione degli scambi e dei pagamenti, fu imposto anche dal crescente protezionismo dei partner commerciali (aumento dei dazi, permessi di importazioni e di esportazioni, contingentamenti, monopoli e clearing pubblici e privati). Ovviamente la riforma era coerente con una linea di politica economica che affiancava la pianificazione autarchica del commercio estero e dell'industria bellica attraverso le partecipazioni statali. I responsabili di questa politica, tutti tecnici non politici, rispondevano direttamente al duce, consolidando il processo di accentramento, depolitizzazione e tecnicizzazione della macchina statale.

Quali effetti avrebbe avuto l'embargo petrolifero contro l'Italia?

Il giudizio di Eden che il fallimento della SdN dipese da una applicazione tardiva e parziale delle sanzioni all'Italia, è ormai accettato come verità storica. Secondo i calcoli econometrici di Cristiano Ristuccia²⁴ le scorte industriali di carbone erano sufficienti per un anno, ma quelle di oli minerali si sarebbero esaurite in quattro mesi (tab. 2), e quindi una sospensione completa delle importazioni di petrolio avrebbe portato in sei o sette mesi alla paralisi produttiva.

unificando la soprintendenza con alcuni servizi dei Ministeri delle Finanze (dazi doganali, rapporti finanziari con l'estero, contenzioso valutario) e delle Corporazioni e dell'Istituto per l'esportazione. Articolato su 3 direzioni generali (Affari generali, Scambi e Valute) con 14 divisioni, con RDL 23 aprile 1936 n. 656 il sottosegretariato assorbì pure gli Uffici geografici d'informazioni, l'Ufficio dogane, l'Ufficio speciale dei permessi e nulla osta d'esportazione dell'Istituto nazionale fascista per il commercio estero e il Servizio sovraindustria dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero. Con RD 20 novembre 1937, n. 1928 il sottosegretariato fu elevato a ministero e organizzato con RD 14 marzo, n. 643 e 2 aprile 1938, n. 269 su 4 DG (aggiungendo la DG per i Servizi delle importazioni).

23 Luciano Zani, *Fascismo, autarchia, commercio estero. Felice Guarneri un tecnocrate al servizio dello «Stato nuovo»*, Il Mulino, Bologna, 1988.

24 Cristiano Andrea Ristuccia, «1935 Sanctions Against Italy: Would Coal and Crude Oil Have Made a Difference?», Oxford, Linacre College, *European Review of Economic History*, 2000, No. 1.

Tab. 2 - Produzione italiana e importazione di carbone e olio minerale greggio (migliaia di tonnellate)

Anno	Carbone coke					Olio minerale greggio				
	Prod.	%	Im- port.	%	totale	Prod.	%	Imp.	%	totale
1934	783	6,2	11.781	93,8	12.564	20	12,4	143	87,6	163
1935	989	6,8	13.536	93,2	14.525	16	6,8	220	93,2	236
1936	1.576	15,3	8.720	84,7	10.296	16	5,1	301	94,9	317

Fonte: Ristuccia, *op. cit.*, p. 10

Alla diversa entità delle scorte delle due fonti energetiche bisogna inoltre sommare la loro diversa incidenza nel sistema produttivo: il carbone era infatti impiegato prevalentemente in settori industriali o dei trasporti suscettibili di forti economie (tab. 3), mentre ciò non era possibile per il petrolio.

Tab. 3 - Utilizzo del carbone nell'industria nazionale - 1937

Sottoclasse	%	Sottoclasse	%
Trasporti e comunicazioni	29.56	Prod. e distr. energia elettrica	3.16
Vetro e materiali non metallici	17.87	Macchinari	3.10
		Altre industrie	1.91
Metallurgia	11.35	Industrie della carta	1.84
Tessile	7.65	Altri	7.48
Prodotti Chimici	5.57	-	-
Alimentari			

Fonte: elaborazione dati Istituto Centrale di Statistica. Bollettini di vari anni

E' comunque opportuno ricordare che, per essere precisi, bisognerebbe includere nel conto il petrolio albanese, che in forza del protettorato italiano restava comunque disponibile. Inoltre la dipendenza della produzione industriale dal petrolio, pur incisiva sull'operatività delle forze navali²⁵ e

²⁵ Già nell'ottobre 1935, l'ammiraglio Cavagnari, sottosegretario e capo di S. M. della Regia Marina, segnalava che, ipotizzando un (peraltro assai improbabile) impiego continuativo di tutta la flotta, le scorte sarebbero bastate per appena due mesi (Robert Mallett, *The Italian navy and the fascist expansionism, 1935-1940*, Frank Cass, 1998, p. 81, n. 9). Del resto la dipendenza italiana dal petrolio non impedì poi le operazioni aeree e navali nella

aeree, non implicava certo la paralisi delle operazioni in corso. Il tasso di motorizzazione delle forze in Africa Orientale era infatti relativamente basso, tanto che il loro consumo petrolifero mensile era di 20/30 mila t a fronte di 7/800 mila t di scorte.

La tesi che biasima la titubanza anglo-francese e il cinismo americano sull'embargo petrolifero all'Italia, non tiene poi conto della legge di neutralità approvata dal Congresso il 31 agosto 1935 proprio per impedire a Roosevelt di comminare embarghi selettivi né della struttura privatistica e multinazionale del mercato degli oli minerali che consentiva di aggirare qualsiasi restrizione, incluso il blocco delle petroliere con bandiera nazionale²⁶. La logica del profitto era tale che perfino durante la seconda guerra mondiale l'Italia continuò a ricevere petrolio sufficiente per continuare la produzione, sia pure con difficoltà ed a ritmo ridotto.

In realtà l'unico deterrente efficace all'aggressione italiana sarebbe stata la chiusura preventiva del Canale di Suez. Malgrado il bluff della Home Fleet, il governo britannico non la prese in considerazione, non tanto per tema di una reazione militare dell'Italia, ma soprattutto per non spingerla a coalizzarsi con la Germania. A ciò furono però sufficienti le pur moderate sanzioni, non solo perché produssero in Italia un soprassalto d'orgoglio nazionale rafforzando il consenso al regime fascista²⁷, ma soprattutto perché accelerarono, fino a renderla irreversibile, la svolta autarchica della politica economica italiana.

La svolta autarchica della politica economica italiana

All'opposto della globalizzazione, l'autarchia consiste nel ridurre il più possibile la dipendenza economica nazionale dagli scambi con l'estero, incentivando la produzione interna almeno nei settori vitali. Da Colbert a Napoleone, dagli Imperi Centrali all'Asse, dall'Urss alla Cina comunista, l'autarchia è stata la risposta tipica delle potenze continentali che si sento-

guerra 1940-43 (Ringrazio il dott. Fabio De Ninno per suo il contributo su questo punto).

26 G. Bruce Strang, «A sad commentary on world ethics': Italy and the United States during the Ethiopian crisis», in Id.(Ed.), *Collisions of Empires*, cit.

27 Ancora nel dopoguerra restò lunga memoria dell'«oro alla patria» (il dono delle fedu nuziali nella «giornata della fede» del 18 dicembre 1935), delle lapidi affisse in molti comuni a «perenne infamia» delle «inique sanzioni» e ancora di recente ha avuto successo la riedizione di Pippo Franco della famosa filastrocca «sanzionami questo, Albione rapace».

no in stato di dipendenza, di blocco o perfino di assedio nei confronti delle potenze commerciali e marittime e che cercano perciò, anche con l'imperialismo e il militarismo, di conquistare uno «spazio vitale», mai però sufficientemente adeguato ai crescenti bisogni sociali e tanto più insicuro e meno redditizio quanto più esteso nello spazio e nella durata.

Certo il maggior rendimento si ottiene con la divisione internazionale del lavoro, basata sulla specializzazione produttiva e l'interscambio²⁸. Ma alla crisi della prima globalizzazione contemporanea (1870-1914) seguirono trent'anni di guerra economica e valutaria, di depressione, protezionismo e autarchia sfociati fatalmente nella seconda guerra mondiale²⁹. E' in questo contesto che vanno interpretate la chimerica conquista italiana del «posto al sole» e la svolta autarchica, accelerata ma non determinata unicamente dalle sanzioni. Nel discorso del 23 marzo 1936 all'assemblea delle corporazioni Mussolini fissò l'obiettivo di «realizzare nel più breve tempo possibile il massimo possibile di autonomia nella vita economica della nazione, soprattutto nel settore delle difese». Sia per garantire il massimo possibile di flessibilità in politica estera, sia per preparare la nazione al conflitto ritenuto «ineluttabile»³⁰. Sostenuta da una martellante propaganda, la ricerca dell'autosufficienza si tradusse in definitiva nel passaggio all'economia di guerra, accentuando il controllo burocratico dell'economia³¹ e la politica degli ammassi agricoli. Dal 1934 al 1939 il reddito nazionale aumentò di un quinto e l'indice della produzione manifatturiera da 80 a 109. Inoltre, per la prima volta la quota dell'industria nella forma-

28 Ciascuno si dedica alle produzioni in cui eccelle e che gli vengono richieste dal mercato e si procura a sua volta il necessario sul mercato. Peraltro in pratica ciò produce spesso un dumping sociale a livello planetario, protezionismo agricolo e commerciale, delocalizzazione e speculazione finanziaria. C. Napoleoni, *Elementi di economia politica*, La nuova Italia, Scandicci, p. 307.

29 La speranza di ristabilire il Gold standard e la pace doganale svani presto di fronte alla questione insolubile dei debiti e delle riparazioni di guerra seguita dal crollo di Wall Street e dalla Grande Depressione. Anche Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, per non parlare di Unione Sovietica e Germania, adottarono un esasperato protezionismo. Dazi proibitivi, preferenziali, antidumping; contingentamenti; manovre monetarie, controlli valutari e consimili bardature economiche, sovvertirono profondamente i rapporti di scambio e di pagamenti internazionali e spinsero le nazioni a chiudersi sempre più in se stesse, verso forme di economia autarchiche. [F. Guarneri, *op. cit.*, II, p. 36].

30 F. Guarneri, *op. cit.*, II, p. 1.

31 Corrado Scibilia, *L'Olimpiade Economica. Storia del Comitato Nazionale per l'indipendenza economica (1936-37)*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

zione del prodotto lordo superò quella dell'agricoltura.

Il successo era però solo apparente. L'economia nazionale restava infatti ben lungi dagli standard dei paesi industrializzati, perché la difesa autarchica della produzione nazionale presentava enormi dispendi ed elevati costi di produzione che mettevano il sistema in perenne squilibrio. L'apparente tenuta poggiava su un insieme di fattori che fornivano un sostegno artificiale al mercato interno, dove gli alti costi di produzione producevano un livello dei prezzi altrettanto alto. Il costo del lavoro era molto basso e a esso si affiancava un processo di frammentazione del mercato attraverso intese fra produttori costituiti in consorzi. Contemporaneamente si assisteva ad un'alta concentrazione di aziende industriali intorno a nuclei oligopolisti che ruotavano attorno a pochissimi personaggi (Agnelli, Cini, Volpi, Pirelli, Donegani, Falk).

Nel medio termine l'autarchia impedisce infatti al sistema produttivo di beneficiare dei progressi tecnico-scientifici collettivi, riduce inevitabilmente il tenore di vita di buona parte della popolazione; limita talune correnti di traffico e sposta una parte dei consumi; alloca notevoli risorse finanziarie sulla ricerca di materiali autarchici, con perdite di capitale in caso di fallimento e perdite ancora maggiori in caso di riuscita, perché tutti i surrogati sono più costosi e qualitativamente inferiori rispetto ai prodotti originali. Per di più la sopravvivenza delle imprese nate in regime autarchico necessita di costanti sovvenzioni pubbliche³².

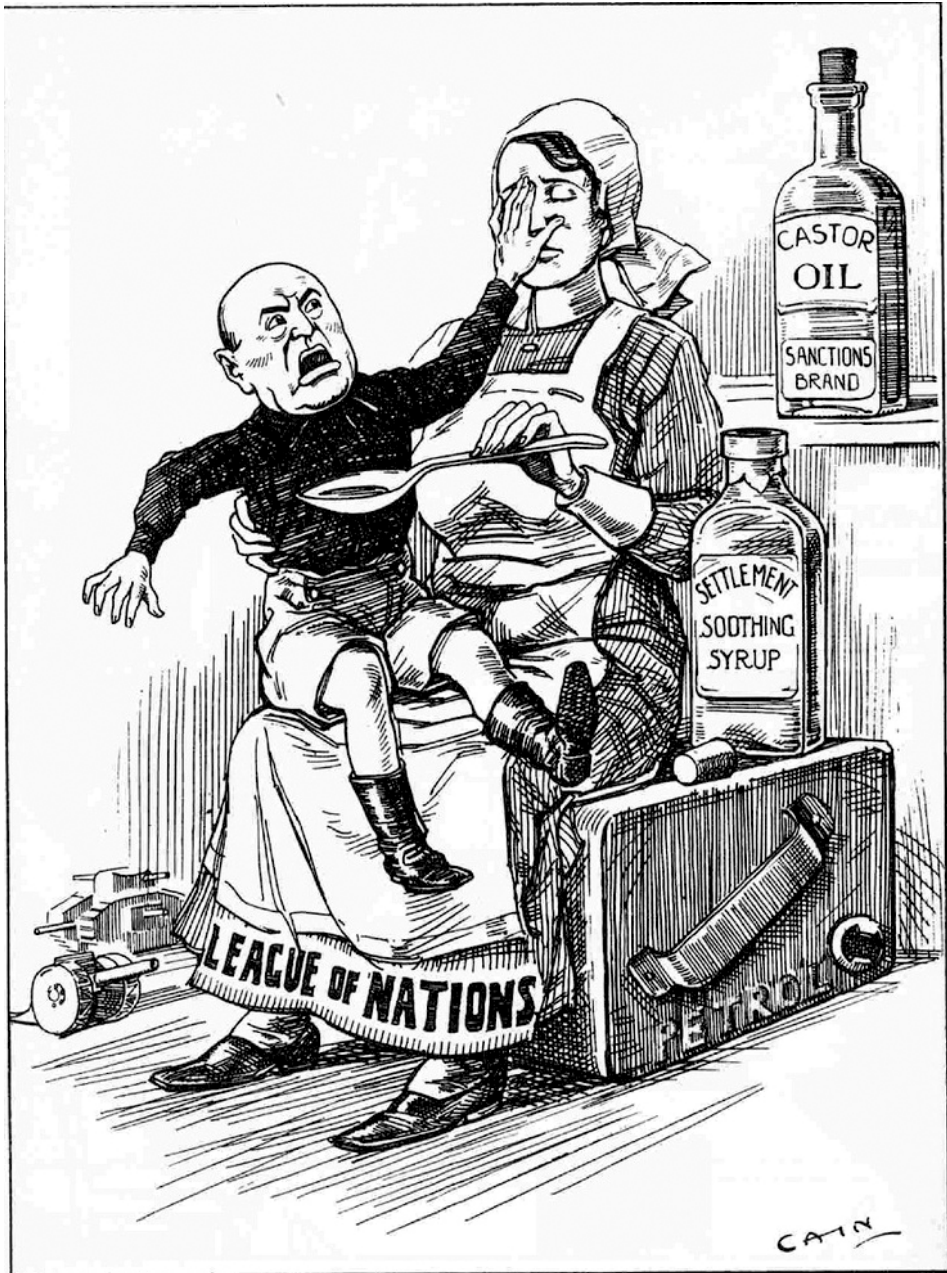
E oggi?

Mutuato dallo Statuto delle Nazioni Unite, lo strumento delle sanzioni collettive è stato a lungo paralizzato dal sistema decisionale del Consiglio di Sicurezza che prevede l'unanimità dei membri permanenti. Durante la guerra fredda solo Rhodesia e Sudafrica sono stati sanzionati dalle N. U. e dal 1988 a oggi vi sono stati solo altri 16 casi di sanzioni internazionali. In compenso, a partire dalle sanzioni del 1938 contro il Messico, gli Stati Uniti hanno irrogato sanzioni unilaterali in oltre 120 casi, mentre i loro alleati li hanno sempre appoggiati nell'embargo sui trasferimenti di tecnologie «a doppio uso» militare e civile al Blocco comunista e agli «stati canaglia». L'efficacia delle sanzioni (e più in generale della guerra eco-

32 G. Federico (cur.), *Il dizionario del fascismo*, cit, v. «Autarchia», I.

nomica) è controversa. Generalmente si osserva che penalizzano solo la popolazione e non il sistema di potere; che favoriscono reazioni patriottiche, offrendo un comodo capro espiatorio per l'erronea politica economica dei governi; che raramente producono i desiderati mutamenti di comportamento e/o di regime; che sono aggirabili attraverso triangolazioni internazionali, alimentando e incentivando così la criminalità organizzata; che spingono i paesi sanzionati o minacciati a coalizzarsi in blocchi geopolitici antagonisti.

Quel che è certo, però, è che il rodato sistema sanzionatorio americano consente il ricorso alla guerra economica in un'economia globalizzata che tende alla completa eliminazione delle tariffe. Senza contare che i complessi risvolti legali del sistema non ammettono neutralità da parte degli alleati, danneggiati non solo da costi maggiori (senza che ne sia prevista la ripartizione) ma anche dalla perdita permanente di quote di mercato a favore degli Stati Uniti. Basti pensare che le sanzioni euro-americane attualmente in vigore colpiscono un terzo dell'economia mondiale e hanno consentito ai tribunali americani di infliggere multe esemplari a qualche colosso industriale e bancario europeo.



CAFFÈ DI CICORIA

Nei ricordi dei nonni
 La risposta dell'Italia autarchica alle sanzioni imposte dall'Inghilterra dopo la guerra in Etiopia (1935-36): un succedaneo del caffè delle colonie, a base di malto e riso.

Bevo
 il Caffè preparato
 con il "Maltoriso"

ARRIGONI

SUCCEDANEO AL CAFFÈ COLONIALE

109
 ES

Operazione *Bernhard*

di Giovanni Punzo

Ricostruito in pubblicazioni classificate¹, divulgato da rotocalchi popolari e perfino da un film di successo², per lungo tempo il tentativo tedesco di screditare il governo britannico mettendo in circolazione una gran quantità di sterline false è rimasto relegato nella *Wunderkammer* delle stravaganze naziste. Eppure la cosiddetta Operazione Bernhard fu decisa ad alto livello, riponendovi grandi ambizioni strategiche, e gestita da personalità di alto livello delle SS che avevano già condotto brillanti operazioni segrete³. Pur non essendo mai entrata nella fase

-
- 1 Werner Kopacka, *Enthülltes Geheimnis Toplitzsee*. Steirische Verlagsgesellschaft, Graz, 2001); Bundeskriminalamt Wiesbaden (Hrsg.), *Bekämpfung des Falschgeld-unwesens*, Wiesbaden, 1954, pp. 74 e 186-187 («Nur für Dienstgebrauch», ‘per uso esclusivo d’ufficio’: a p. 186 la definizione «Falschmünzerei als Kriegswaffe»),).
 - 2 Alcune pubblicazioni analizzano le caratteristiche delle banconote, soprattutto essendo tuttora oggetto di interesse collezionistico: Donn Pearlmann, «Operation Bernhard Notes in Collection», *Paper Money*, July/August 2008, vol. XLVII, n. 4, Whole n. 256; altre la storia dell’arte della stampa: Florian Osuch, „Blüten“ aus dem KZ: Die Falschgeldaktion „Operation Bernhard“ im Konzentrationslager Sachsenhausen, VSA Verlag, Hamburg, 2009, mentre un’altra parte riguarda le memorie dei protagonisti di fronte al dilemma tra collaborazione e sabotaggio (Adolf Burger, *Des Teufels Werkstatt. Die Geldfälscherwerkstatt im KZ Sachsenhausen*, Hentrich & Hentrich, Teetz 2004 e Id., *Des Teufels Werkstatt*, Elisabeth Sandmann Verlag, München 2007; Wolf H. Wagner, *Der Hölle entronnen. Stationen eines Lebens. Eine Biografie des Malers und Graphikers Leo Haas*, Henschel Verlag, Berlin, 1987). La trasposizione cinematografica della vicenda (tratta dalle memorie di Burger) *Die Fälscher*, diretto da Stephan Ruzowitzky, coproduzione austro-tedesca, ha ottenuto l’Oscar nel 2008 come miglior film straniero. In lingua italiana infine si segnala Adolf Burger, *L’officina del diavolo*, prefazione di Stefano Poddi, Nutrimenti, 2009 (trad. delle memorie). In lingua inglese: Anthony Pirie, *Operation Bernhard*, William Morrow & Company, New York, 1962; Byran Burke, *Nazi Counterfeiting of British Currency during World War II: Operation Andrew and Operation Bernhard*, The Book Shop, 1987; Lawrence Malkin, *Krueger’s Men: The Secret Nazi Counterfeit Plot and the Prisoners of Block 19*, Little Brown and Company, 2006.
 - 3 In particolare Walter Schellenberg (1910-1952), ritenuto invece il modello colto e intelligente delle SS, e che fu a capo dell’operazione dal 1942: G. C. Browder: *Walter Schellenberg – Eine Geheimdienstphantasie*, in Ronald Smelser u. Enrico Syring (Hrsg.), *Die SS:*

esecutiva, l'operazione aveva scopi sia guerra economica che di guerra psicologica: oltre alle banconote, furono infatti falsificati francobolli e documenti di identità, poi usati da numerosi gerarchi per sottrarsi all'arresto e rifarsi una vita all'estero. Ma è interessante sottolineare che il know-how alla base del progetto fu in definitiva assicurato dal lavoro coatto imposto ai perseguitati: alla base di questo particolare atto di guerra economica ci fu dunque l'economia di guerra⁴.

1. *L'operazione Andreas.*

Ovviamente vi sono molti esempi storici di falsificazione di moneta nemica scopi bellici. A Wallenstein, ad esempio, la storiografia romantica tedesca aveva attribuito una misteriosa zecca clandestina⁵ e durante le guerre della rivoluzione e dell'Impero fu diffusissima la falsificazione di 'assegnati', banconote e licenze di esportazione. A metà degli anni Venti del Novecento, il regime di Horty in Ungheria era stato coinvolto in una falsificazione di alto livello: un ministro aveva tentato di pagare i danni di guerra con banconote francesi da mille franchi stampate nella zecca ungherese⁶. L'*affaire* magiaro ebbe risonanza in Germania tanto da attribuirvi l'origine del progetto, presentato ad una riunione presso la *Reichsbank* il 18 settembre 1939 dall'ex commissario della polizia di Berlino Arthur

Elite unter dem Totenkopf, Paderborn, 2000; Schellenberg, *Hitlers letzter Geheimdienstchef. Erinnerungen*, Verlag S. Bublies, Beltheim, 2015.

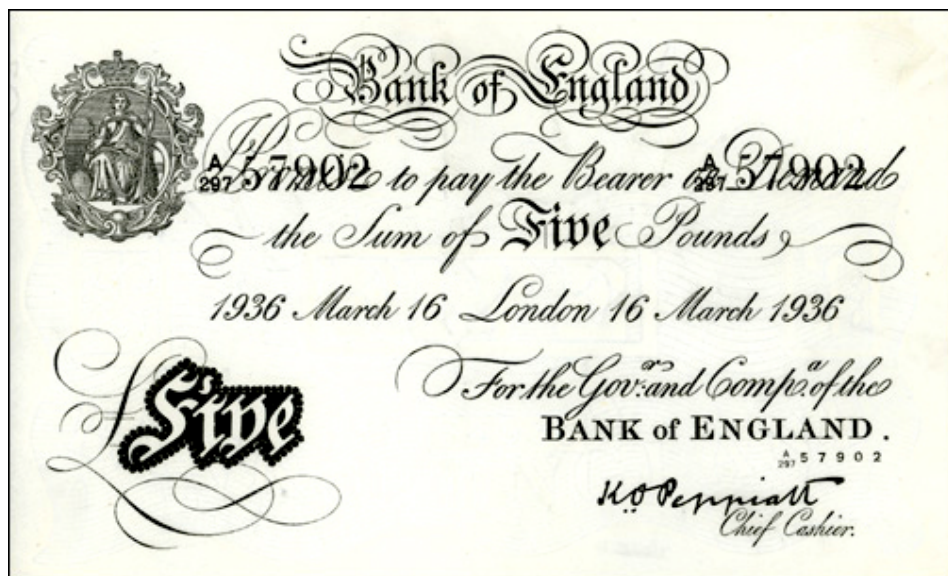
- 4 Bernard R. Kroener, Rolf-Dieter Müller u. Hans Umbreit (Hrsg.), *Das Deutsche Reich und der zweite Weltkrieg, vol. 5, t. II, Organisation und Mobilisierung des deutschen Machtbereichs. Kriegsverwaltung, Wirtschaft und personelle Ressourcen 1942-1944/45, Militärgeschichtlichen Forschungsamt-DVA*, 1999; Mark Spörer, *Zwangsarbeit unter dem Hakenkreuz: ausländische Zivilarbeiter, Kriegsgefangene und Häftlinge im Deutschen Reich und im besetzten Europa 1939-1945*, DVA, 2001.
- 5 Wolfgang Menzel, *Geschichte der Deutschen bis auf die neuesten Tage*, Vol. 2, Stuttgart und Tübingen, Verlag der Cotta'sche Buchandlung, 1843⁴; Dr. Ferdinand Friedensburg, *Münzkunde und Geldgeschichte der Einzelstaaten des Mittelalters und des Neuren Zeit*. In *Handbuch des Mittelalterlichen und Neuen Geschichte*, hrsg. von G. von Below und F. Meinecke, Druck und Verlag von Oldenbourg, München, 1926.
- 6 J.W. Kellenborn, *Verfahren zur Herstellung falschen Metall- und Papiergeldes. Historische Übersicht über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Falschmünzerei (IKPK - Genfer Konvention - Office Delegee à La Haye). Entwicklung der internationalen Geldfälschung. Identifizierung von Fälschungen*, pp. 182-188. In: Bundeskriminalamt, *Bekämpfung des Falschgeldwesens*. (cit.)

Nebe (1894-1945), conoscitore degli ambienti finanziari⁷, che prevedeva inizialmente il lancio di sterline false sulle Isole britanniche allo scopo di provocare il caos nel sistema dei pagamenti. L'operazione *Andreas* fu quindi attuata alle dipendenze dirette di Reinhard Heydrich (1904-1942), capo del *Reichssicherheitshauptamt* (RSHA) e dello *Sturmbannführer* Alfred Helmut Naujocks (1911-1966)⁸. Nel marzo 1941 Naujocks inviò a Basilea per una verifica presso una banca svizzera le prime banconote inglesi contraffatte non ancora su larga scala; la prova fu superata brillantemente, ma i giornali inglesi riportarono che la polizia svizzera ricercava una non precisata 'banda di falsari'. In estate l'operazione fu però sospesa, non per le vaghe notizie, somiglianti più a *rumours* di guerra che a veri sospetti, quanto per contrasti in merito alle priorità strategiche: da giugno si era in guerra con l'Unione Sovietica, non si parlava più di uno sbarco in Inghilterra (in previsione del quale proprio Schellenberg aveva redatto un 'manuale' per i futuri occupanti⁹) e inoltre la *Reichsbank* aveva manifestato perplessità per timore di ripercussioni imprevedibili. Il risultato di questa prima fase furono tuttavia 500.000 banconote false, in parte accantonate e in parte impiegate per altre operazioni.

7 Veterano dei *Freikorps*, nominato nel 1939 *Reichskriminaldirektor*, fin dal 1931 Nebe forniva informazioni ad una struttura segreta della polizia di Berlino dedita anche alla propaganda antisemita e antimassonica in ambienti finanziari; riprese però il doppio gioco dopo l'inizio della guerra fornendo questa volta informazioni ai critici del nazismo. Impiccato nel 1945 assieme ai cospiratori del 20 luglio, resta comunque figura ambigua [Hans Bernd Gisevius, *Wo ist Nebe? Erinnerungen an Hitlers Reichskriminaldirektor*, Droemer Knaur, Zürich, 1966; Niels Weise, «Reichskriminaldirektor Arthur Nebe - Dissident und Opportunist». in Matthias Stickler (Hrsg.), *Portraits zur Geschichte des deutschen Widerstands*, Historische Studien der Universität Würzburg, Band 6., Verlag Marie Leidorf, Rahden (Westfalen), 2005; Walter Kiess, *Der Doppelspieler. Reichskriminaldirektor Arthur Nebe zwischen Kriegsverbrechen und Opposition*, Gatzanis Verlag, Stuttgart, 2011].

8 Naujocks, al contrario di Schellenberg, era invece il classico nazista brutale: da picchiatore di strada fece carriera nel *Sicherheitsdienst* fino ad organizzare sotto la supervisione di Schellenberg nel settembre 1939 «l'incidente di Gleiwitz» per addossare alla Polonia la responsabilità della guerra (Florian Altenhöner, *Der Mann, der den 2. Weltkrieg begann*, Prospero Verlag, Münster/Berlin 2010).

9 *Invasion 1940*. St. Ermin's Press, London. 2001



2. L'operazione Bernhard.

Affidata allo *Sturmbannführer* Bernhard Krüger (1904-1989)¹⁰, esperto da civile nella produzione di carta, l'operazione *Bernhard* iniziò ufficialmente nella primavera 1942; sede prescelta fu il campo di concentramento di Sachsenhausen (non distante da Berlino) dove furono destinati trenta prigionieri selezionati tra tipografi, incisori e fototipisti (*Papierfachleute*), ma anche esperti ex dipendenti di banca. Nell'estate divennero un centinaio (tra i quali Isaak Plapler) e in dicembre giunsero le prime macchine da stampa. L'*SS-Sturmbannführer* Friedrich "Fritz" Schwend (1906-1980)¹¹,

10 Charlotte Krüger, *Mein Großvater, der Fälscher. Eine Spurensuche in der NS-Zeit*, DVA, München, 2015 (biografia scritta dalla nipote). La prima fornitura di carta filigranata proveniva dalla cartiera dove aveva lavorato in precedenza Krüger.

11 Schwend ottenne il grado 'ad honorem' da Himmler: fu l'unico in una posizione di responsabilità non appartenente alle SS dagli anni Trenta. Conosciuto col nome di copertura di Dr. Fritz Wending, Schwend operò ufficialmente come addetto al *Sonderstab Generalkommando III. Germanisches Panzerkorps*, un duplicato di quello autentico, reclutato tra i tedeschi etnici. A metà del 1944 la sede fu trasferita a Merano nel castello di Labers, isolato e vicino al confine svizzero attraverso la val Venosta (Shraga Elam, *Hitlers Fälscher - Wie jüdische, amerikanische und Schweizer Agenten der ss beim Falschgeldwaschen halfen*, Überreuter Verlag, Wien, 2000; Gerald Steinacher, *Nazis auf der Flucht. Wie Kriegsverbrecher über Italien nach Übersee entkamen*, Studienverlag, Innsbruck, 2008).

a capo di tutta l'operazione (mentre Krüger rimase responsabile della produzione), fu allora incaricato di riciclare le banconote contraffatte in valute reali, metalli, pietre preziose o materie prime, o di impiegarle per altre operazioni segrete (la spia turca *Cicero*, al secolo Elyesa Bazna, fu pagata con queste e anche gli informatori consultati per la liberazione di Mussolini nel settembre 1943).

Nel gennaio 1944 giunsero a Sachsenhausen Hans Walter e Peter Edel¹². Pur all'oscuro delle effettive dimensioni dell'operazione in corso, in settembre la Banca d'Inghilterra sospese la stampa di tagli superiori alle 5 sterline. Intanto arrivavano a Sachsenhausen il tipografo slovacco Adolf Burger e l'ucraino Solomon "Solli" Smolianov (1899-1976)¹³, unico falsario 'professionista', già noto alle polizie europee. Smolianov non fu però impiegato nella contraffazione delle sterline (delle quali furono stampate 9 milioni di pezzi per oltre 130 milioni di sterline), ma nel progetto di falsificazione della banconota americana da 100 dollari. Nel gennaio 1945 erano già pronti i primi pezzi in febbraio se ne producevano un centinaio al giorno (per un valore finale di circa 6 milioni di dollari). A causa dei bombardamenti in marzo il laboratorio fu trasferito in Austria a Redl-Zipf, sottocampo di Mauthausen-Gulen. Ai primi di maggio il campo di Ebensee fu liberato dagli americani e si persero le tracce di numerosi protagonisti. Dal 23 aprile scomparve anche Bernhard Krüger: consegnatosi agli inglesi, e liberato nel 1948 dopo due anni di detenzione, riprese a lavorare presso la stessa cartiera che aveva prodotto la prima carta filigranata impiegata.

Nel 1955 uno dei protagonisti¹⁴ raccontò la vicenda, rivelando che i cliché e pacchi di banconote erano stati affondati nel lago di Toplitz, dove, a seguito di vari articoli del periodico *Der Stern*, furono recuperati il 27 luglio 1959.

12 Peter Edel, *Wenn es ans Leben geht*, Verlag der Nation, Berlin, 1979.

13 Svaroy Yaron and Lawrence Malkin, *Hitler's Jewish Forgers*, Orion Publishing Group Limited, London, 2006.

14 Wilhelm Höttl, lo *SS-Obersturmbannführer* che aveva suggerito il nome di Schwendl a Himmler nel 1942, il quale pubblicò un libro con lo pseudonimo di 'Walter Hagen' (*Unternehmen Bernhard. Ein historischer Tatsachenbericht über die größte Geldfälscheraktion aller Zeiten*, Welsermühl Verlag, Wels, 1955).



Sette falsari il giorno della liberazione del campo: da sinistra a destra, in prima fila Solomon Smolianov, Ernst Gottlieb, sconosciuto e Max Groen; in seconda fila Adolf Burger, sconosciuto e Andres Basboom.



Alfred Naujocks dopo la cattura – Solomon Smolianov

Il bombardamento strategico della Germania come guerra all'economia tedesca

di Gregory Alegi¹

Il massiccio irrompere del più pesante dell'aria nelle operazioni militari, avvenuto nel corso della Prima guerra mondiale, aprì negli studi strategici il nuovo campo della teoria della "guerra aerea". Giulio Douhet, Hugh Trenchard, "Billy" Mitchell e Alexander De Seversky, pur con una certa gamma di sfumature, i quattro fondatori della dottrina oggi nota come *airpower* (potere aereo) posero a fondamento della loro riflessione la possibilità di superare dall'aria lo stallo strategico che aveva caratterizzato i fronti terrestri, colpendo all'interno del territorio avversario e sfruttando la fragilità delle popolazioni civili.² Questi assunti, applicati alla constatazione di come la staticità avesse reso il conflitto una guerra di logoramento, in cui il principale obiettivo nazionale diventava la produzione di enormi quantitativi di armamenti (in senso lato), spingevano a identificare gli obiettivi strategici nel potenziale industriale e nel morale delle popolazioni civili.

L'argomentazione centrale, in parte alimentata dal desiderio d'indipendenza delle forze aeree da quelle di superficie ancorate a visioni ancora molto tradizionali della difesa nazionale, divenne presto quella di poter abbreviare e vincere un conflitto futuro disarmando il nemico non sul campo ma alla radice, distruggendone l'economia per la guerra e minandone la volontà di combattere o di sostenere gli enormi sacrifici che ciò collegati.³ La forza con la quale tale posizione fu propugnata porta ancora oggi molti a identificare, quasi istintivamente, il potere aereo con il bombardamento (oggi ridefinito "azione cinetica") e qualsiasi attacco come "strategico" an-

1 LUISS, Roma / Accademia Aeronautica, Pozzuoli.

2 Per un'introduzione ai temi, pensieri e personaggi si può consultare Philip Meilinger (a cura di), *The Paths of Heaven. The Evolution of Airpower Theory*, Maxwell AFB, School of Advanced Airpower Studies, 1997.

3 Tra gli infiniti testi sul tema cfr il nostro «War in the Air: Visions of a Weapon Foretold», in Quaderno Sism 2016 *Future Wars: Storia della distopia militare*.

che quando dovrebbe più propriamente collocarsi in campo tattico od *operational*. È bene sottolineare, che importanti teorici quali l'inglese John Slessor e Amedeo Mecozzi identificarono il campo privilegiato dell'azione aerea non nella dimensione strategica ma in quelle dell'interdizione e tattica, così come paesi importanti come Germania e URSS non attribuirono mai compiti strategici alle proprie aviazioni, senza che ciò impedisse loro di influire in modo decisivo sulle operazioni in superficie.

Nelle polarità del dibattito militare, la dottrina del bombardamento strategico si può classificare come un approccio indiretto (non nel senso originale di Basil Liddell-Hart, ma in quello di mirare a indebolire strutturalmente l'avversario senza doverlo sconfiggere in battaglia) di stampo jominiano (perché basato sulla prevalenza degli elementi logistico-organizzativi anziché sulle qualità di comando, sulla manovra e le tattiche), ma anche la sostituzione del numero (che le elevate perdite subite rendevano difficile da sostenere e alimentare in termini demografici) con la tecnologia e la prevalenza della "lancia" (cioè la capacità offensiva) sullo "scudo".⁴

Dei due aspetti fondamentali, gli attacchi al morale hanno attratto maggior interesse, non solo per gli aspetti etico-giuridici legati alla "guerra agli inermi" (secondo la definizione di Amedeo Mecozzi, sempre avverso a tale impostazione)⁵ ma anche perché sperimentati nella Seconda guerra mondiale, con distruzioni che hanno collegato direttamente la teoria militare all'esperienza individuale di milioni di persone.⁶ Di contro, la prospettiva del bombardamento come guerra all'economia è rimasta confinata all'ambito

4 Per una introduzione a questi temi restano validi Peter Paret (ed.), *Makers of Modern Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1986 e, per il versante italiano, Ferruccio Botti e Virgilio Ilari, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra 1919-1949*, Roma, Ufficio Storico Stato Maggiore Esercito, 1985.

5 Amedeo Mecozzi, *Guerra agli inermi e aviazione d'assalto*, Roma, Libreria all'Orologio, 1965. Su Mecozzi si vedano inoltre il numero monografico dei Quaderni della Rivista Aeronautica (a. 1, no. 1 (2006)) e *Amedeo Mecozzi. Scritti scelti sul potere aereo e l'aviazione d'assalto, 1920-1970*, a cura di Ferruccio Botti, Roma, Stato Maggiore Aeronautica - Ufficio Storico, 2 voll., 2006.

6 A.C. Grayling, *Among the Dead Cities*, Londra, Bloomsbury, 2006. Su Dresda, sul cui bombardamento incendiario si avverte ancora l'eco della propaganda nazista, si vedano *The Irving Judgment*, Londra, Penguin, 2010 e il rapporto degli storici tedeschi Matthias Neutzner, Nicole Schönherr, Alexander von Plato e Helmut Schnatz, *Abschlussbericht der Historikerkommission zu den Luftangriffen auf Dresden zwischen dem 13. und 15. Februar 1945* (Dresden infoblätter, *Historikerkommission Dresden 1945 Abschlussbericht V1 14a*, PDF)

militare, in parte perché tale dottrina è stata applicata di fatto solo durante la Seconda guerra mondiale da Gran Bretagna e Stati Uniti.⁷ Se l'impiego di attacchi aerei più o meno mirati è rimasto un elemento essenziale della guerra contemporanea, le diverse condizioni politiche, militari e tecnologiche rendono molto difficile trovare paralleli diretti con la lunga campagna di distruzione della struttura economica della società tedesca. Ciò non vale solo per la guerra atomica, ma anche per i conflitti convenzionali nei quali l'azione cinetica è condotta sempre più secondo la logica del massimo effetto col minimo danno, con esclusione sempre più radicale della possibilità di causare perdite civili anche in modo involontario. Senza negare l'evidente interconnessione tra la prospettiva morale quella economico-industriale, qui l'analisi si concentrerà pertanto sulla seconda.

Guerra all'economia

Le premesse per la trasformazione dell'economia in obiettivo strategico furono create dalla seconda rivoluzione industriale, che accelerò il progresso tecnologico, ampliò a dismisura la capacità manifatturiera e la trasferì in larga misura da pochi arsenali militari al settore privato. Oltre a moltiplicare i bersagli, ciò contribuì a creare un tessuto produttivo, annesso nei centri urbani la cui crescita andava ad alimentare e interconnesso da infrastrutture soprattutto ferroviarie.⁸ Distruggere l'economia – nel senso della sua capacità di produrre armamenti – avrebbe dunque “ucciso la guerra”, secondo la celebre immagine di Nino Salvaneschi.⁹ Se nella Prima guerra mondiale l'attenzione si concentrò soprattutto sulle acciaierie Krupp di Essen, assurte rapidamente a simbolo della potenza industriale tedesca, negli anni successivi si diffuse velocemente l'analogia tra l'economia e il corpo umano,¹⁰ con le città quali “centri nervosi”, le ferrovie

7 Sir Charles Webster and Noble Frankland, *The Strategic Air Offensive against Germany*, Londra, HMSO, 1961, 4 voll; Lee Kennett, *A History of Strategic Bombing*, New York, Scribner's, 1982.

8 Sugli attacchi alla rete ferroviaria tedesca cfr. Alfred C. Mierzejewski, *The Collapse of the German War Economy, 1944-1945: Allied Air Power and the German National Railway*, UNC Press Books, 1988.

9 Nino Salvaneschi, *Uccidiamo la guerra: miriamo al cuore del nemico*, Tip. Milesi e Nicola, 1917.

10 Cfr. per esempio lo studio inglese del luglio 1939 citato in Wesley F. Craven e James L. Cate nel classico *The Army Air Forces In World War II*, vol. II, *Europe: Torch to Point-*

come “arterie” e altre metafore per le varie funzioni. Dall’idea principale discendeva quella secondaria di ottenere risultati decisivi con interventi mirati e complessivamente limitati.

Un elemento abilitante di questa visione stava nella sopravvalutazione della facilità di raggiungere, identificare, colpire e distruggere gli obiettivi. Dai calcoli di Douhet sulle «superfici distruggibili» nel *Dominio dell’aria* al pubblicizzatissimo affondamento della *Ostfrieseland* da parte dei bombardieri di Mitchell, dalle esercitazioni della R. Aeronautica a Furbara fino al postulato della precisione dell’Air Corps Tactical School, la posizione ufficiale dei teorici del potere aereo e delle aviazioni militari era concorde nel postulare l’equivalenza tra sgancio di ordigni e distruzione dei bersagli. Ancora nel 1939, la RAF stimava una precisione del tiro di circa 70 m da bassa quota e 300 da alta.¹¹ Con tanta accuratezza, per distruggere una centrale elettrica sarebbe bastato mettere a segno appena 8 bombe, per un acquedotto 12, per una cokeria 64. Da questi dati derivava la previsione che per mettere al tappeto (*knock out*, con metafora pugilistica) la Ruhr («il cui cuore è grande all’incirca quanto la Grande Londra, e dove è concentrato circa il 60% dell’industria vitale tedesca») sarebbero state necessarie tra le 1.000 e le 4.000 sortite. La realtà si dimostrò ben diversa, in primo luogo perché una precisione così elevata si sarebbe dimostrata impossibile anche per gli americani col pur accuratissimo traguardo di puntamento Norden, come confermato indirettamente dal lungo addestramento specifico imposto al 509° Composite Group costituito per impiegare le nuove armi atomiche.¹² Il secondo fattore fu l’inattesa robustezza della difesa aerea, che in pieno contrasto con l’assunto prebellico «the bomber will always get through» si dimostrò in grado di respingere l’offensiva sull’In-

blank, Chicago, The University of Chicago Press, 1949, p. 351.

- 11 Richard Overy, *The Bombing War*, Londra, Penguin, 2013, pp. 246-247 e fonti ivi citate. In realtà, ancora nell’agosto 1941 solo un bombardiere inglese su cinque arrivava entro 5 miglia (8 km) dall’obiettivo. [rist. nel 2014 come *The Bombers and the Bombed: Allied Air War Over Europe 1940-1945*].
- 12 John Ellis, *Brute Force. Allied Strategy and Tactics During the Second World War*, New York, Viking, 1990, pp. 170-171, 175. Sull’approccio statunitense cfr. Stephen L. McFarland, *America’s Pursuit of Precision Bombing, 1910-1945*, University of Alabama Press, 2008. Sull’addestramento del 509° v. i classici Gordon Thomas e Max Morgan Witts, *Enola Gay*, New York, Stein and Day, 1977 e Paul W. Tibbets, *The Flight of the Enola Gay*, Columbus, Mid Coast Marketing, 1997 (ed. or., 1989).

ghilterra dell'estate 1940, di costringere la RAF a operare sulla Germania solo di notte e di infliggere costantemente perdite elevate.

Per quanto cruciale, la precisione del tiro rappresentava solo un aspetto tecnico di un metodo più complesso basato sulla modellizzazione della struttura industriale dell'avversario. La conoscenza dettagliata dell'economia, in tutti i suoi aspetti geografici (posizione delle industrie), funzionali (relazione tra i diversi anelli della catena, dalle materie prime ai trasporti alla produzione di energia), tecniche (modalità di produzione all'interno di un dato sito utilizzando un certo processo) e operativi (degrado del rendimento ai vari livelli di produzione), costituiva infatti la precondizione per stimare in senso quantitativo lo strumento militare necessario per ridurre, neutralizzare o distruggere le funzioni chiave dell'economia, disarmando il nemico e causandone la rapida sconfitta. A questa pianificazione industriale inversa, in quanto mirata alla distruzione anziché alla crescita, sarebbe conseguita quella più convenzionale per costruire una forza da bombardamento strategico proporzionata all'esigenza identificata.

Entro certi limiti, l'identificazione dei siti produttivi era sempre stata tra gli obiettivi dell'attività informativa militare e gli studi operativi rientravano nella classica attività di stato maggiore. In Gran Bretagna, per esempio, già nel 1931 fu formato un Industrial Intelligence Centre incaricato di stilare liste di obiettivi da colpire.¹³ Dal canto loro gli Stati Uniti, quando entrarono in guerra, affidarono compiti analoghi alla Military Intelligence Division dello stato maggiore del Dipartimento della Guerra, alla sezione ricerca e analisi del neonato Office of Strategic Services e a una sezione del Board of Economic Warfare. In termini di piani l'Air Ministry preparò 16 Western Air Plans con varie ipotesi compresi gli attacchi Alle reti di comunicazione (WA.4) e sull'industria nella Ruhr (WA.5).¹⁴ Il 13 aprile 1940 la prima direttiva ministeriale al Bomber Command identificò gli impianti petrolchimici come primo obiettivo contro cui indirizzare il «peso principale dell'attacco», tipologia confermata in luglio quale «anello più debole nell'economia di guerra tedesca» e dunque «base della strategia offensiva principale rivolta alla riduzione e dislocamento del potenziale

13 W.F. Craven e J. L. Cate, op. cit., vol. II, p. 352.

14 R. Overy, op. cit., p. 240. L'inizio degli studi è datato al 1929 da W.F. Craven e J. L. Cate, op. cit., vol. II, p. 351.

bellico tedesco.»¹⁵ Negli Stati Uniti, la mancanza di un'aeronautica autonoma (e dunque di uno stato maggiore) impedì lo sviluppo di una specifica pianificazione aerea, il cui posto fu preso dalle riflessioni dottrinarie dell'ACTS. Di conseguenza nei cinque piani della famiglia RAINBOW elaborati congiuntamente dalle forze armate di superficie mancava l'esplicita previsione di una campagna aerea strategica.¹⁶

Nei primi mesi del 1941 la pianificazione congiunta anglo-americana portò ai piani ABC-1 e ABC-2, nei quali figuravano tanto un blocco navale quanto «un'offensiva aerea sostenuta contro il Potere Militare Tedesco», con l'ulteriore specificazione che ciò sarebbe avvenuto «alla sua fonte».¹⁷ Quell'estate gli inglesi furono ancora più espliciti nel postulare la necessità di «minare le fondamenta della macchina bellica» per aggirare l'impossibilità di un attacco frontale alla Germania.

La guerra all'economia richiedeva di spingersi oltre tali ambiti classici per tradurre le linee generali in una pianificazione operativa da raccordare a una programmazione industriale ancora più stringente. Muovendo da RAINBOW e ABC-1, nel brevissimo intervallo di otto giorni (4-11 agosto 1941) un piccolo gruppo di ufficiali formati all'ATCS guidati dal col. Harold George preparò il piano Air War Plans Division 1 (AWPD-1).¹⁸ Il piano, recepito il mese successivo da una commissione interforze, traduceva il concetto generico di RAINBOW e ABC-1 nell'assai più specifica «applicazione del potere aereo per lo smantellamento della struttura economica e industriale della Germania» attraverso «la selezione di un sistema di obiettivi vitali per la continuazione dello sforzo bellico tedesco, e ai mezzi

15 J. Ellis, cit., pp. 167-168.

16 Wesley F. Craven e James L. Cate (a cura di), *The Army Air Forces In World War II*, vol. I, *Plans & Early Operations*, The University of Chicago Press, 1948, p. 139.

17 W.F. Craven e J. L. Cate, vol. I, pp. 137-138, 142-143. Benché la sigla ABC indicasse scopertamente America and British Commonwealth, per non toccare la neutralità statunitense, i negoziati furono condotti sotto la finzione del caso ipotetico («Qualora gli Stati Uniti e la Gran Bretagna dovessero trovarsi in guerra»).

18 Benché battezzata "Division", la struttura contava inizialmente 4 soli ufficiali. Sul tema cfr. Haywood S. Hansell, *The Air Plan that Defeated Hitler*. Atlanta, Higgins-McArthur/Longino & Porter, 1972; id., *The Strategic Air War against Germany and Japan: A Memoir*, Washington, Office of Air Force History; James C. Gaston, *Planning the American Air War: Four Men and Nine Days in 1941*, Washington, National Defense U. P., 1982, W.F. Craven e J. L. Cate, vol. I, pp. 148 ss.

di sostentamento del popolo tedesco, e *concentrando tutto il bombardamento* tenacemente verso la distruzione di tali obiettivi.» Tali obiettivi erano individuati nella rete elettrica, nelle reti di trasporto (compresi i canali) e nel settore petrolifero, preceduti da una necessaria azione contro la capacità difensiva della Luftwaffe (compresi gli attacchi all'industria aeronautica) e seguiti solo nella fase finale da attacchi contro i centri di popolazione quando il morale fosse stato già vacillante. Si trattava in tutto di 154 obiettivi, la cui distruzione era ritenuta possibile in sei mesi.¹⁹ AWPDP-1 aveva dunque un'impostazione offensivista era molto più marcata rispetto ai piani-quadro nei quali si sarebbe dovuto inserire e mescolava un ragionevole scetticismo riguardo la possibilità di sbarcare in Europa prima del 1944 all'ottimistica previsione per cui «in caso di successo dell'offensiva aerea potrebbe non essere necessaria un'offensiva terrestre.»

Benché orgogliosamente rivendicato come «il piano che sconfisse Hitler», l'AWPD-1 forniva in realtà solo un'impostazione complessiva. Già nel settembre 1941 fu prodotto un AWPDP-2 dominato da timori per la sopravvivenza dei paesi amici (ma non ancora formalmente alleati), ai quali furono pertanto riservati due terzi della produzione aeronautica. Quando l'attacco giapponese a Pearl Harbor trascinò gli Stati Uniti in guerra, seguì un AWPDP-4 allineato sui concetti dell'AWPD-1 ma con forte incremento nella quantità di aerei necessari. Nell'agosto 1942 fu stilato il piano definitivo, battezzato *Requirements for Air Ascendancy, 1942* (AWPD-42, con riferimento alla data di preparazione anziché alla successione numerica), che identificava sette categorie per 177 obiettivi totali e dava la priorità all'industria aeronautica. In tutte le sue versioni, la campagna di bombardamento strategico avrebbe richiesto uno sforzo colossale, che l'AWPD-4 quantificava in 90.000 velivoli e tre milioni di uomini.²⁰ Le dimensioni complessive si dimostrarono ancor più grandi: trasformandosi nell'"arsenale della democrazia" e mobilitando le enormi risorse e capacità della propria industria automobilistica, nel 1940-45 gli Stati Uniti produssero 283.230 velivoli, dei quali 197.760 da combattimento.²¹

19 Ed Crowder, «Pointblank: A Study in Strategic and National Security Decision Making», *Airpower Journal*, Spring 1992 (anche online).

20 W.F. Craven e J. L. Cate, vol. I, p. 131.

21 Tra i tanti si veda Charles K. Hyde, *Arsenal of Democracy. The American Automobile Industry in World War II*. Detroit, Wayne State U. P., 2013.

Dalla teoria alla pratica

A causa della rapidità e le forze ridottissime con cui fu preparato, la guerra all'economia tedesca proposta dall'AWPD-1 rispecchiava più i convincimenti dottrinari maturati dai suoi estensori presso l'ACTS che una modellizzazione dettagliata dell'economia tedesca e dei suoi meccanismi. Per la parte che serviva a dimensionare lo sforzo produttivo statunitense (compresa la parte destinata alla US Navy, che inizialmente avrebbe voluto un canale di approvvigionamento separato), ciò non costituiva un particolare problema. Con il graduale concretizzarsi delle possibilità d'impiego e il rischieramento di reparti in Gran Bretagna si palesò tuttavia l'esigenza di tradurre filosofie e linee guida in ordini d'operazione, facendo uso oculato delle magre risorse disponibili e coordinandosi con le corrispondenti attività della RAF. Da questa situazione nacquero organismi con il compito specifico di analizzare le operazioni aeree per individuare le priorità e stabilire modalità d'impiego efficaci, tanto più che il tonnellaggio mensile sganciato sulla Germania dal maggio 1940 al febbraio 1943 superò raramente le 6.000 tonnellate e restò anzi spesso sotto le 4.000.²²

Un primo nucleo fu formato a Londra per iniziativa del col. Richard D'Oyly Hughes, un ex ufficiale dell'esercito britannico naturalizzato americano inviato a Londra nel 1942 con compiti di pianificazione.²³ Trovatosi di fronte a un'organizzazione inadeguata, Hughes propugnò la costituzione all'interno della Economic Warfare Division dell'ambasciata americana a Londra di una Enemy Objectives Unit formata da personale civile di formazione economica inquadrato nell'Office of Strategic Services. La struttura iniziò a operare nel settembre 1942 sotto la guida del banchiere centrale Chandler Morse e con uno staff che comprendeva tra gli altri Charles Kindleberger, altro banchiere centrale e futuro presidente dell'Associazione americana degli economisti, e Walt Rostow, economista e futuro assistente speciale per la sicurezza nazionale sotto le presidenze Kennedy e Johnson.²⁴ «Il nostro compito», ha ricordato Rostow, «era di sviluppare e

22 J. Ellis, cit., p. 168.

23 Walt W. Rostow, «Waging Economic Warfare From London», Cia gov Library, Center for the study of intelligence, Kent, CSI vol. 35 No. 4.

24 W.W. Rostow, cit.; Charles P. Kindleberger, *The Life of an Economist. An Autobiography*, Basil Blackwell, Cambridge and London, 1991, pp. 83 ss.; Leandro Conte, «Kindleberger economista, storico del capitalismo», *Moneta e Credito*, Vol. 63, No. 252, 2011.

applicare criteri per la selezione di una filiera di obiettivi anziché un'altra, un obiettivo all'interno di una categoria anziché un altro, e, se l'obiettivo era abbastanza grande e il bombardamento abbastanza preciso, un punto di mira anziché un altro.» Dopo alcuni mesi di studio di rapporti di missione, verso la fine dell'anno la EOU passò a definire «principi e prassi della selezione degli obiettivi», cercando di individuare le categorie nelle quali «la distruzione del minor numero di obiettivi avrebbe avuto l'effetto militare maggiore, più rapido e più durevole sul campo di battaglia.»

In parallelo, il 9 dicembre 1942 l'Army Air Force Headquarters statunitense creò a Washington un Committee of Operations Analysts che si avvaleva di esperti dei vari settori per analizzare «il tasso di progressivo deterioramento che dovrebbe essere atteso nello sforzo bellico tedesco quale risultato delle crescenti operazioni aeree che siamo pronti a impiegare contro le sue fonti di sostentamento.»²⁵ Per comprendere il funzionamento e le esigenze dell'economia tedesca, il COA sviluppò quindi una complessa griglia di analisi, articolata su categorie che evidenziavano il ruolo economico degli obiettivi che si desiderava individuare.²⁶

1. Quali sono i requisiti minimi del nemico? In altre parole, a quale punto una carenza avrebbe ridotto lo sforzo militare nemico al fronte?
2. Quali sono le capacità di produzione del nemico? Quale sarebbe il totale se ogni stabilimento in Europa, compreso il territorio sovietico occupato, fosse utilizzato al massimo?
3. Quant'è vicino all'autosufficienza il nemico? Quale rapporto esiste tra la capacità e le esigenze minime, considerate scorte e possibilità di sostituzione?
4. Dove sono posizionati gli stabilimenti nemici e quale percentuale della capacità complessiva è data da ciascuno stabilimento?
5. Quali sono le caratteristiche fisiche delle installazioni stesse? Fino a che punto edifici e macchinari sono strutturalmente resistenti ad attacchi con esplosivo o incendiari? In che misura possono essere sostituiti?

²⁵ Gen. Henry H. Arnold a Col. Byron E. Gates, 9 dicembre 1942, cit. in W.F. Craven e J. L. Cate, vol. II, p. 353.

²⁶ W.F. Craven e J. L. Cate, op. cit., II, p.350. Griglia e criteri coincidono sostanzialmente con quelli ricordati da Rostow, che però non accenna alla COA.

6. Qual è l'intervallo temporale tra la distruzione di ciascuno stabilimento e l'effetto sulla forza al fronte?
7. Qual è la forza richiesta per effettuare la distruzione necessaria? Quale sarà, in breve, il costo?

La RAF seguiva criteri analoghi, con strutture molto più ridotte. Come in altri settori, la tendenza britannica privilegiava gli individui di talento alle procedure rigorose, quasi riproponendo in chiave intellettuale la dicotomia tra Clausewitz e Jomini. Nel caso del bombardamento strategico, la RAF affidò la propria a Bombing Survey Unit allo zoologo sudafricano Solly Zuckerman, un personaggio d'indubbia genialità e altrettanto controverso, al punto che secondo Rostow nell'ultimo anno di guerra molti americani vedevano il nemico in Zuckerman più che in Hitler.²⁷ La battuta si riferiva al dibattito sul contributo del bombardamento strategico alla preparazione dello sbarco in Normandia. L'analisi dell'EOU privilegiava gli attacchi ai rifornimenti di carburante, mentre la BSU di Zuckerman preferiva la rete ferroviaria e, in particolare, le stazioni di smistamento.²⁸ Il 25 marzo 1944 Eisenhower, nella sua veste di comandante supremo alleato in Europa, scelse la strategia inglese, considerandola di maggior impatto immediato sulle operazioni.²⁹ Un secondo scontro, sempre legato alla preparazione dello sbarco, vide l'EOU proporre attacchi a tre cerchie di ponti, la cui distruzione avrebbe isolato la Normandia, e Zuckerman ribadire la necessità di bloccare i trasporti ferroviari. Nel primo caso, la decisione fu rovesciata in seguito a due attacchi in Romania (5 aprile 1944) e Germania (12 maggio 1944), la cui efficacia fu confermata nei messaggi decifrati con Ultra; nel secondo, il successo di un attacco sperimentale a un gruppo di ponti fece prevalere l'approccio dell'EOU. Gli attacchi ai trasporti tedeschi ripresero nel settembre 1944, non più per impedire l'afflusso di rifornimenti al fronte ma per distruggerla in quanto infrastruttura in grado di far affluire materie prime ai siti produttivi e poi per trasferirli al fronte. In quest'ultima modalità gli attacchi registrarono notevole successo, al punto che nel novembre 1944 Al-

27 Solly Zuckerman, *From Apes to Warlords, 1904-1946*, Londra, Hamish Hamilton, 1978.

28 Sul tema cfr. Alfred Mierzejewski, *The Collapse of the German War Economy, 1944-1945: Allied Air Power and the German National Railway*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1987.

29 Walt W. Rostow, *Pre-Invasion Bombing Strategy: General Eisenhower's Decision of March 25, 1944*, Austin, University of Texas Press, 1981.

bert Speer, ministro per la produzione bellica tedesca, lamentava l'impossibilità di mantenere il livello di coordinamento centrale che sino a quel punto aveva consentito il continuo ridisegno della produzione che permetteva alla Germania di limitare i danni dell'offensiva strategica.³⁰ A conclusioni analoghe sarebbe giunto nel dopoguerra l'*U. S. Strategic Bombing Survey*.

Anche prescindendo dall'altalena di indirizzi e risultati, il ricordo di Rostow sopravvaluta la capacità di Zuckerman di influenzare il comandante del Bomber Command Arthur Harris, fondamentalmente avverso a qualsiasi deviazione dalla propria filosofia di colpire il morale della popolazione tedesca attraverso *area bombing* (attacchi di saturazione). Nel marzo 1944 la BSU informò l'ACM Arthur Tedder, il vice di Eisenhower, dell'inattendibilità dei dati elaborati da Harris e ridimensionò le previsioni verso il basso.³¹ Neppure questo servì a ridurre in modo decisivo il credito di cui Harris godeva presso Churchill e il capo di Stato Maggiore della RAF Charles Portal, almeno nella misura in cui non vollero sollevarlo dall'incarico per timore di ripercussioni sul morale del Bomber Command, già duramente provato dalle pesanti perdite che subiva sulla Germania. Il mancato crollo del morale tedesco a causa dei bombardamenti portò a cercare altre giustificazioni per proseguire l'*area bombing*, a partire dal valore economico della distruzione delle abitazioni. Nel tardo 1942 Portal stimava che entro il 1944 il bombardamento strategico inglese avrebbe distrutto un terzo dell'industria tedesca e sei milioni di abitazioni nelle quali abitavano 25 milioni di tedeschi, dei quali circa due milioni sarebbero stati uccisi o gravemente feriti.³² Che la previsione fosse attendibile o meno, che i calcoli economici fossero favorevoli o meno, l'argomentazione minava alla radice l'assunto centrale del bombardamento strategico quale metodo risolutivo per abbreviare le guerre e ridurre i costi complessivi.

Alla ricerca di alternative

Conseguenza diretta della scelta di portare guerra all'economia nemica anziché combatterne le forze in campo era la priorità nell'allocazione dei fattori della propria produzione. Se questa avrebbe dovuto necessaria-

30 Webster e Frankland, cit., vol. 4, pp. 349-357.

31 S. Zuckerman, cit., p. 243.

32 J. Ellis, cit., p. 183.

mente assecondare tale impostazione strategica, la priorità produttiva si sarebbe infatti tradotta in quella operativa, spostando il baricentro dalla superficie verso l'aria. Il lungo tempo necessario per costruire le forze aeree per l'attacco alla Germania e la difficile situazione bellica del 1940-42 mettevano però in dubbio tale impostazione, che in termini economici potrebbe identificarsi non solo nel problema della efficiente allocazione di risorse scarse ma anche nel "costo di opportunità", ovvero la valutazione di ciò a cui si deve rinunciare nel perseguire un obiettivo pur desiderabile.

Il problema si palesò fin dall'inizio nella discussione sulla lotta ai sommergibili tedeschi in Atlantico, la cui attività metteva addirittura a rischio la sopravvivenza della Gran Bretagna e vanificava il poderoso sforzo industriale statunitense.³³ Nella prima metà del 1942, gli U-boot affondarono in Atlantico 3.090.485 ton di naviglio, per oltre due terzi vicino la costa orientale americana. Nei solo mesi di luglio e agosto 1942 furono affondate 841.054 ton, quasi equamente divise tra Atlantico e Caraibi. E ancora, dall'agosto 1942 al marzo 1943 in Atlantico andarono perdute oltre 3,5 milioni di tonnellate.

Nonostante questo, in Gran Bretagna il Bomber Command si oppose sempre all'idea di cedere al Coastal Command sia pur limitate quantità di quadrimotori *Very Long Range* (ad autonomia molto lunga, VLR) necessarie per chiudere il cosiddetto *Greenland Gap* e completare la scorta dei convogli per l'intera traversata dell'Atlantico.³⁴ Il consulente del Coastal Command per la ricerca operativa quantificò la differenza tra i due approcci calcolando che un B-24 con una vita operativa di 30 missioni avrebbe potuto sganciare meno di 100 tonnellate di bombe e uccidere una dozzina di «uomini, donne e bambini» oppure salvare almeno una mezza dozzina di mercantili, sottolineando come la seconda opzione avrebbe dato un contributo indubitabilmente maggiore alla vittoria. Non stupisce dunque che la lista degli avversari di Harris comprendesse esponenti del calibro del generale Alan Brook, capo dello S. M. Imperiale, dell'ammiraglio John Tovey, comandante della Home Fleet e persino dell'ACM Philip Joubert de la Ferté, comandante del Coastal Command.

33 Sul punto si veda J. Ellis, cit., capp. 3 e 4, soprattutto per l'esplicita relazione tra la battaglia dell'Atlantico e il bombardamento della Germania.

34 J. Ellis, op. cit., pp. 162-163.

A conferma del fatto che il contrasto tra la distruzione dell'economia avversaria e la difesa della propria rispecchiasse una fondamentale differenza di vedute strategica, la questione si pose anche negli USA. Nel febbraio 1942, ritenendo prioritario questo compito, la US Navy richiese all'US Army di trasferirle 900 bimotori tra B-25 e B-26 e 400 quadrimotori B-24 – a fronte, per questi ultimi, di un gettito industriale di appena 230 esemplari sino a tutto giugno 1942.³⁵ Il contrasto non riguardava però solo l'assegnazione delle macchine, per le quali l'Army Air Force propose la formula di compromesso del Coastal Command britannico, ma anche la filosofia d'impiego: la US Navy immaginava una scorta aerea continua e pedissequa, mentre l'AAF premeva per una formula più flessibile che permettesse di concentrare immediatamente gli attacchi sulle tracce avvistate.³⁶

Nel gennaio 1943 la conferenza di Casablanca chiese alla RAF e all'USAAF una *Combined Bomber Offensive* (CBO) che riconciliava, almeno verbalmente, le diverse prospettive della «progressiva distruzione e dislocazione del sistema militare, industriale ed economico tedesco», del «minare il morale della popolazione tedesca fino al punto di indebolirne fatalmente la capacità di resistenza armata» e dell'individuazione di specifici obiettivi, mettendo al primo posto la produzione per le forze armate (prima i cantieri navali dei sommergibili, poi l'industria aeronautica) e solo dopo le reti di trasporto e l'industria petrolifera.³⁷ Unito alla determinazione di Harris nel non abbandonare gli attacchi al morale tedesco, il nuovo approccio si traduceva nel mettere in secondo piano gli attacchi alla struttura dell'economia tedesca a favore di quelli mirati contro le sue singole componenti. Se Harris fu sin troppo coerente, nel suo complesso la CBO ebbe un approccio altalenante, con frequenti cambiamenti di priorità legati agli equilibri interni all'alleanza anglo-americana, alle personalità in vario modo coinvolte e alla loro capacità o volontà di perseguire gli obiettivi con la necessaria determinazione.

35 Wesley F. Craven e James L. Cate (a cura di), *The Army Air Forces In World War II*, vol. I, *Plans & Early Operations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1948, pp.538- 539.

36 W.F. Craven e J. L. Cate, op. cit., I, p. 545-546.

37 Webster e Frankland, cit., vol. 4, p. 161.

Lecture critiche

La validità del bombardamento strategico come guerra all'economia, in tutte le sue connotazioni fu sottoposta alla rigorosa analisi scientifica dell'United States Strategic Bombing Survey, che pubblicò il suo rapporto conclusivo già il 30 settembre 1945, meno di un mese dopo la resa del Giappone.³⁸ Le sue conclusioni, che ridimensionavano fortemente i risultati conseguiti, divennero subito controverse, così come sarebbe accaduto vent'anni dopo con la storia ufficiale inglese.³⁹

La valutazione negativa di Galbraith riposava essenzialmente sulla constatazione della produzione tedesca nel 1944, superiore a quella degli anni precedenti. Tale sorprendente risultato scaturiva da diversi fattori, che andavano dagli errori di modellizzazione (la grande competenza industriale mobilitata dal COA era bilanciata in senso talvolta negativo dal presumere che nell'economia tedesca prevalessero le stesse condizioni e procedure di quella americana)⁴⁰ alla sottostima della capacità di adattamento, semplificazione e sostituzione, dall'enorme ampliamento della base produttiva ottenuto grazie all'asservimento dell'industria continentale fino alla sottovalutazione della rapidità di riparazioni dei danni subiti. Ma l'analisi numerica raccontava solo una parte del risultato. La mancanza di carburanti aveva reso impossibile utilizzare molti dei mezzi prodotti, tanto in assoluto (per l'impossibilità di spostarli dalla fabbrica al fronte, o di manovrarli una volta consegnati) quanto nel senso dell'efficacia (per esempio per la mancanza di equipaggi addestrati, non essendo possibile formare adeguatamente i rimpiazzati).⁴¹ O ancora, la scarsissima qualità della produzione da parte di manodopera forzata rendeva poco utilizzabili anche armamenti sofisticati

38 L'USSBS fu creato dal presidente Roosevelt già nel settembre 1944, inizialmente sotto la gestione dell'OSS. Diretto da un consiglio di alto profilo in cui spiccavano personalità di altissimo livello come Paul H. Nitze e John K. Galbraith, l'USSBS giunse a contare fino a 1.150 persone, con collaboratori del calibro di John von Neumann e Wassily Leontief, premio Nobel per l'economia nel 1973. Il testo del rapporto principale è online (archive.org aupress.au.af.mil Books USSBS.pdf), mentre non lo sono i 316 volumi di studi particolareggiati su vari aspetti.

39 Noble Frankland, *History at War*. Giles de la Mare, London, 1998

40 W. F. Craven e J. L. Cate, *op. cit.*, II, pp. 349-353.

41 Sul crollo dell'addestramento dei piloti tedeschi cfr. Williamson Murray, *Strategy for Defeat: The Luftwaffe, 1933-1945*, Maxwell, Air U. P., 1983 (online).

come i razzi A-4 (V2).⁴² Sotto questo profilo, l'esperienza confermava piuttosto la stretta interconnessione dei fattori produttivi in un'economia avanzata e la complessiva inutilità di considerarli separatamente l'uno dall'altro.

Nei risultati inferiori alle aspettative giocarono molto la minor priorità attribuita risorse energetiche e alla rete dei trasporti rispetto a quelle identificate in via qualitativa dai pianificatori americani nell'AWPD-1.⁴³ Come notò l'USSBS, l'insistenza sul distruggere gli stabilimenti aeronautici si dimostrò eccessiva in termini di assorbimento di risorse limitate, mentre la riduzione dell'efficacia delle difese aeree si sarebbe potuta ottenere più semplicemente puntando direttamente ai pochi siti in grado di produrre componenti fondamentali dei carburanti ad alte prestazioni quali etile (due siti in Germania, due in Italia e uno in Francia) e dibromuro di etilene (un suo componente fondamentale, di cui esisteva una sola fonte, in Germania). Un'alta concentrazione si aveva anche nella produzione di energia, in cui circa 400 delle 8.257 centrali generavano l'81,9% dell'energia elettrica e quattro aziende producevano gran parte dei trasformatori ad alta tensione. Contro questi obiettivi paganti l'8^a Air Force statunitense sganciò appena 316 tonnellate di bombe (pari allo 0,05 del totale) e il Bomber Command 532 (0,07%).

In questo senso il mancato successo del bombardamento strategico non dimostrava tanto la falsità dell'assunto quanto l'errore nella sua esecuzione, a sua volta legato alle modalità per così dire "politiche" della sua gestione. Tra di esse vi furono senz'altro le oscillazioni tra le priorità che, seppur pienamente comprensibili nel contesto generale, impedirono di portare avanti gli attacchi contro le filiere più promettenti con la dovuta continuità. Le polemiche sulle conclusioni dell'USSBS e sulla storia ufficiale britannica, d'altra parte, erano legate anche agli obiettivi impliciti dei due studi, cioè porre le premesse per l'indipendenza dell'AAF dall'US Army e portare alla luce il dibattito sopito durante la guerra.

L'analisi del bombardamento strategico come guerra contro l'economia suggerisce tre osservazioni finali. La prima riguarda il dibattito sulle scelte di fondo su obiettivi, tempi e modalità, che indica come sulla guerra

42 Michael J. Neufeld, *The Rocket and the Reich*, New York: The Free Press, 1995; id., *Von Braun: Dreamer of Space, Engineer of War*, New York,

43 J. Ellis, cit., pp. 215 ss, sulla base dei rapporti USSBS.



La breccia nella diga di Mohne, nella Ruhr, gravemente danneggiata dalla RAF nella notte del 16-17 maggio 1943 con un attacco di grandissima precisione. La rete di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, una infrastruttura critica la cui interruzione avrebbe messo in ginocchio la Germania, fu raramente colpita dai bombardieri alleati. (foto IWM).

all'economia influissero gli stessi fattori che colpivano ogni altra scelta strategica. L'acerrima lotta anglo-americana sulle priorità del 1944 e la sottovalutazione di categorie di obiettivi molto redditizi suggerisce l'assenza di indicazioni tecniche univoche, a sua volta utilizzabile per puntellare argomentazioni non tecniche. Una seconda considerazione riguarda l'asimmetria di una guerra contro l'economia condotta con mezzi aerei di ridotta autonomia, impossibile da replicare in un'epoca di missili e vettori con portata globale. La terza considerazione riguarda le modalità di operazioni contro l'economia, non più praticabili in termini di distruzione su vasta scala (anche per le conseguenze in termini di danni collaterali, con annesse ricadute di comunicazione e percezione delle responsabilità) ma attuali in termini del desiderio di conseguire una paralisi strategica in grado di accelerare la sconfitta dell'avversario e il raggiungimento dei propri obiettivi politici. Da questo terzo punto consegue che è un errore



I danni causati dall'acqua uscita dalla diga di Mohne. Si notano una strada allagata (1), una centrale elettrica isolata (2), la distruzione di ponti stradali (3) e ferroviari (4), materiale rotabile distrutto (5) e tettoie sommerse (6). (Foto: IWM)

concettuale identificare il bombardamento a oltranza con l'essenza stessa del potere aereo in qualsiasi epoca e contesto. La moderna dottrina, il cui sviluppo nasce proprio dalla base esperienziale della Seconda guerra mondiale, non identifica più la dimensione strategica del potere aereo con la massa (resa sempre meno importante dal conseguimento di quella precisione irraggiungibile nel 1939-45), la distanza e la distruzione, quanto con la sua capacità di dare forma (*shaping*) allo scontro, a qualsiasi livello, attraverso *effect-based operations* costruite a partire dal risultato desiderato e non dal mezzo che si utilizza per ottenerlo.

THE UNITED STATES
STRATEGIC BOMBING SURVEY

THE EFFECTS
OF
STRATEGIC BOMBING
ON
JAPAN'S WAR ECONOMY

Appendix A B C

OVER-ALL ECONOMIC EFFECTS DIVISION
December 1946



Durante la grande guerra il blocco navale alleato provocò 750.000 vittime civili nella sola Germania. Durante la seconda la Germania poté sfruttare le risorse di tutta l'Europa alleata o occupata, esportando carestia ad Est col criminale Hungerplan elaborato nel maggio 1941 dal ministro per l'alimentazione

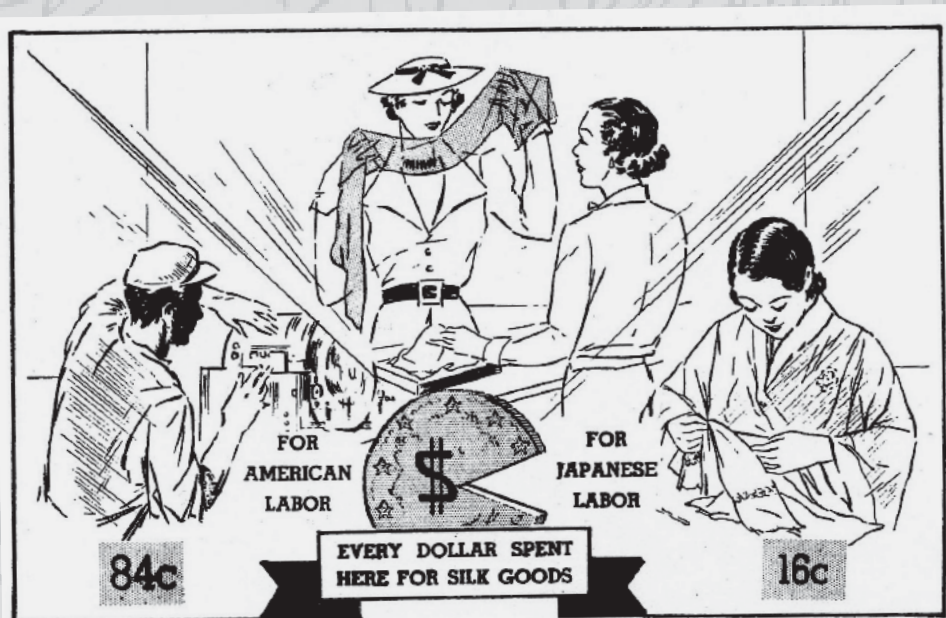
Herbert Backe (che provocò 2 o 3 milioni di morti nell'Urss: Gesine Gerhard, *Nazi Hunger Politics. A History of Food in the Third Reich*, Rowman & Littlefield, 2015). Il bombardamento strategico alleato uccise però 570.000 civili tedeschi (rapporto del governo federale 1956) e contribuì, insieme alla controffensiva sovietica e allo sbarco in Normandia, al rapido peggioramento della situazione alimentare, soprattutto nei campi di concentramento dove i decessi per fame si moltiplicarono dal febbraio al giugno 1945. Successivamente, sia per l'afflusso dei profughi da Est sua per il razionamento punitivo disposto dal governo alleato, furono i tedeschi a subire una carestia protratta fino al 1950 e ben più dura di quella del 1919. Non vi sono però stime attendibili sulla proporzione né studi convincenti sulle asserite responsabilità alleate (in particolare di Eisenhower).



A pair of nylons, the silk stockings surrogate that won both the WWII and the Cold War. Vignetta dal pamphlet di Ralph Townsend (1900-1976), *There Is No Halfway Neutrality*, 1938, contro il boicottaggio della seta grezza giapponese, con l'argomento che il danno per la manifattura americana della seta è sei volte maggiore di quello inflitto al produttore giapponese. (wikimedia commons, CurtisNaito 2013). Individuato da Roosevelt come il più efficace portavoce dell'American First, il movimento anti-interventista di destra, durante la guerra Townsend fu arrestato e processato per spionaggio a favore della Germania. Nel dopoguerra si rifecce una vita come lobbista, riuscendo a convincere la CIA a trasferire il suo QG a Langley in Virginia.

If this American woman refuse
hurt U. S. workers six times as muc

L'ARMA ECONOMICA IN TEMPO DI PACE



If this American woman refused to buy silk as usual she would hurt U. S. workers six times as much as she'd hurt Japan.



I Nuovi Decabristi. 8 dicembre 1991. Il presidente Boris Nikolaevič El'č'in firma, nella dacia di stato di Viskuli, nella parte bielorrussa della Foresta di Białowieża, la dissoluzione dell'Unione Sovietica: «Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства-учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 года, далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование» (Noi, Repubblica di Bielorussia, Federazione Russa (RSFSR), Ucraina, quali Stati fondatori dell'Unione Sovietica e firmatari del Trattato di Unione del 1922, di seguito denominati le Alte Parti contraenti, dichiariamo che l'URSS come soggetto di diritto internazionale e realtà geopolitica non esiste più.)

History of CoCom (1948-1993)

by Marco Giulio Barone

The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom) was the executive body of a General Council (GC) of Western states that in 1948 decided to contain the Eastern block's technological and industrial base and capabilities. That said, CoCom had a 45 year long history and different phases throughout the Cold War¹. Still, les-

-
- 1 Richard T. Cupitt and John R. McIntyre, *CoCom: East-West Trade Relations, The List review process*, a paper presented to the International Studies Association Convention, Toronto, March 1979. John H. Gibbons (Dir.), *Technology and East-West Trade*, Advisory Panel for the House Committee on Foreign Affairs and the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, November 1979. Ronnie Goldberg (Project Dir.), *Technology and East-West Trade*, OTA, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., November 1979 [«Chapter VIII: Multilateral Export Control Policy: The Coordinating Committee (CoCom)», pp. 153-170]. Angela E. Stent, *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*, Cambridge U. P., 1981: 2003. Gary K. Bertsch, *East-West strategic trade. COCOM, and the Atlantic alliance*, Atlantic Institute for International Affairs, 1983. Gary K. Bertsch and John R. McIntyre (Eds.), *National Security and Technology Transfer: The Strategic Dimensions of East-West Trade*, Boulder, Westview, 1983. Yoko Yasuhara, *Myth of Free Trade: COCOM and CHINCOM, 1945-1952*, Vol. 2. Madison, University of Wisconsin, 1984. Jakob Tanner, *Bundshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsociologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Limmatt Verlag, Zürich, 1986. A. Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel, Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Haupt, Bern/Stuttgart 1987. Carlo Jean, «Rapporti economici e problemi del trasferimento delle tecnologie critiche», *Rivista Militare*, marzo-aprile 1987, pp. 39-48. Bertsch (Ed.), *Controlling East-West Trade and Technology Transfer: Power, Politics and Policies*, The Center for East-West Trade Policy Controlling, Georgia University, Durham, Duke U. P., 1988. Alan P. Dobson, *The Politics of the Anglo-American Special Relationship, 1940-1987*, Brighton, Wheatsheaf, 1988, pp. 127-34. Vibeke Sørensen, «Economic Recovery versus Containment: The Anglo-American Controversy over East-West Trade, 1947-51», *Co-operation and Conflict*, vol. 24, June 1989, pp. 69-97. Wendy A. Wrubel, «The Toshiba-Kongsberg Incident: Shortcomings of CoCom, and Recommendations for Increased Effectiveness of Export Controls to the East Bloc», *American University International Law Review*, Vol. 4, issue 1, (1989), pp. 241-273. Stuart Macdonald, *Strategic export controls: hurting the East or weakening the West?*, Economist Intelligence Unit, 1990. Yoko Yasuhara, «The Myth of free Trade: The Origins of COCOM 1945-1990», *The Japanese Journal of American*

sons learned from that experience were many, and stimulated studies and politics on economic tools for international relations. Hence, it is worth presenting its history in order to have a broader view on export control policies in the past and their consequences in the long term.

Europe and the U. S. after the WW II: shared needs, different goals

In the immediate aftermaths of the WWII the balance of forces amongst the big powers was not well defined yet. The two big winners were clearly the United States and Russia, but their path to victory was very different. The U.S. had developed an unmatched industrial potential, while Russia was a starving nation that had to rebuild its economy almost from the beginning. Conversely, Great Britain was declining and France had lost its status of big power. Italy and Germany were poor and heavily reliant on foreign aids.

The United States had boosted its industrial base in order to meet the demands of two fronts. By the end of the war, such a consistent potential had to be reduced or, rather, readapted to serve the civil market. Yet, production was so large that the internal market might have been too narrow to replace the military in keeping high the demand. As a consequence,

Studies, No. 4, 1991, pp. 127-148. Hiroshi Oda, *Law and Politics of West-East Technology Transfer*, M. Nijhoff, Graham & Trotman, 1991. Abbo Junker, *Das CoCom im internationalen Wirtschaftsrecht*, Bernhard Grossfeld, 1991. Tor Egil Førland, «Economic Warfare and Strategic Goods: A Conceptual Framework for Analyzing COCOM», *Journal of Peace Research* 28 (1991), No. 2, pp. 191-204. Id., *Cold economic warfare: the creation and prime of CoCom, 1948-1954*, Ph.D. diss., University of Oslo, 1991. Gary K. Bertsch and Steve Elliott-Govers (Eds.), *Export Controls in Transition: Perspectives, Problems, and Prospects*, Duke U. P., 1992. John H. Henshaw, *The Origins of CoCom. Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*, The L. Henry Stimson Center, Report No. 7, May 1993. Ian Jackson, *op. cit.*, pp. 58 ss («Compromise: America, CoCom and the Extension of the East-West Trade Embargo, 1950»). Dario Gerardi, «L'apport de la Suisse à l'économie de guerre italienne. Quelques réflexions autour d'un bilan chiffré, 1936-1945», *Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts-und Sozialgeschichte*, Band 23, 2008. James K. Libbey, «CoCom, Comecon and the Economic Cold War», *Russian History*, vol. 37, No. 2, 2010, pp. 133-152. Frank Caim, *Economic Statecraft During the Cold War: European Responses to the US Trade Embargo*, Routledge, 2013. Jae-Seung Lee and Daniel Connolly, «Pipeline Politics between Europe and Russia: A Historical Review from the Cold War to the Post-Cold War», *The Korean Journal of International Studies* Vol.14, No.1, April 2016, pp. 105-129.

expanding exportations represented the most viable option to safeguard the U.S. industrial base instead of reducing its reach and capabilities. Nevertheless, European countries were short of money and resources as well as Russia. So, if the U.S. wanted to export to those markets, Washington would have needed to revive them first. This was one of the main drivers that led to the Marshall plan. Initially, especially under Roosevelt, the plan had to include Russia. President Roosevelt is thought to believe that including Russia into the new world order since the beginning could have avoided major strategic confrontation.² Besides, Russian economy was weak and the country had desperate need of importing goods, especially machineries and industrial know how. This notwithstanding, relations between Moscow and Washington deteriorated rapidly. The elections held after the WWII in European countries stressed the advancement of communist parties in Europe, thus fuelling U.S. fears that Moscow's crusade for spreading communism could succeed. Furthermore, president Truman, who replaced president Roosevelt, was much less open to multilateralism than his predecessor. Hence, failed talks about Russian participation to the Marshall Plan favoured strengthening ties between Russia and Europe and increasing foreign trade amongst European countries and Russia more than U.S.-Russia ties. For Europe, trade ties with Russia were mutually useful and geographically feasible even in a time when lines of communication had to be restored. Still, European countries needed the Marshall plan more than relations with Russia, and the U.S. could leverage on it, at least in the period 1945-1950. By 1949, U.S. aid to Europe reached 6,3 billion dollar, while the whole amount of trade between European countries and Russia did not exceed 1,8 billion dollar.³ The situation changed during 1950s, as U.S. post-war aid decreased and East-West trade increased. But the Korean conflict and the Prague coup cut the hedge of negotiation for less strict limitations of strategic items' trade. At that point, it became a shared need of Western countries to constrain the flow of strategically relevant commodities towards the communist bloc. However, there were substantial

2 Giuseppe Mammarella, *Destini Incrociati – Europa e Stati Uniti 1900-2003*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 112-117

3 John H. Gibbons, *Technology and East- West Trade*, Advisory Panel for the House Committee on Foreign Affairs and the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, November 1979, p.154

differences between the United States and its European allies, especially France, Great Britain, and Netherlands. To them, limits had to be put only to military significant items, while the U.S. pursued stricter controls on dual use technologies. In particular, Washington wanted to avoid that U.S. technology flowing to Europe to feed its future main foreign market could flow into its worst enemy's hands, instead.

In 1945-47 the U.S. faced the strategic dilemma of whether or not developing trade with Russia. Washington took the war against Japan as a lesson learned. Much of the offensive capability the Japanese had been able to develop came from U.S. know-how and trade flowing to the country in the years before hostilities. As a consequence, the U.S. did not intend to help Russia developing significant capabilities that could have been used back against it – especially given Russian wish and will to spread communist ideology worldwide. So, before becoming an international issue for U.S. agenda, trade control issues were a U.S. internal debate that included the president, the relevant departments, and the influence of the public opinion (in some cases). Finally, in December 1947, the National Security Council introduced export controls for items sold to Russia. In 1948, the debate took to the Foreign Assistance Bill, according to which controlling export of strategic items had to be considered a precondition to receive U.S. loans and aids.⁴ Initially, president Truman would have desired continuing Roosevelt's wish of strong East-West trade ties to include East Europe and Russia into the new world order. Yet this line was much criticized. The Commerce Department was the stricter censor of strategic export, as it urged for granular control of all the export eastward. Instead, the Department of State wanted to broaden the number of controlled items only. Nonetheless, the Czechoslovak crisis pushed the U.S. toward a further wealth of diffidence, and thus to the approval to the «amendment Karl Mundt» to the Economic Cooperation Act (1948).⁵ In short, ECA demanded to the recipient countries of the Marshall Plan to control their export items towards the 'non-Marshall' countries. Furthermore, on March 1948, the National Security Council issued the guidelines for negotiating

4 Yoko Yasuhara, «The Myth of Free Trade: the Origins of CoCom 1945-1950», *The Japanese Journal of American Studies*, No.4, 1991, pp.128-130

5 Yasuhara, *op. cit.*

with European countries concerning the East-West trade issue. The United States recognized that European recovery had to be fed by East-West commerce, yet it wanted to make sure restrictions were limited. Moreover, the U.S. intended to avoid Russian counter-measures such as embargoes on manganese, chrome, and platinum. Therefore the decision on which items putting under control and what restraints should have been applied were carried out through the so called “quid-pro-quo” principle (e.g. possibility of use for military purposes). To sum up, Averell Harriman, U.S. responsible for the Marshall Plan in Europe, was in charge of negotiating according to three key documents: the National Security Council decision of 17 December 1947, the Cabinet decision of March 26, 1948, and the Economic Cooperation Act section 117 (D). Negotiations had to be run at the bilateral level (rather than within the OEEC) in order to use specific leverages for each country the U.S. had to convince to join the export control program.⁶

The establishment of CoCom

After months of negotiations, in October 1948, the United Kingdom, Netherlands, Belgium and Sweden met in Paris to discuss the implementation of export control of the items of Section 117 (D). European countries were wary of U.S. intentions as well as afraid of Russia’s possible retaliations. As a consequence, negotiations were tense and a deal was hard to find. At the end, the United Kingdom and France decided to endorse Washington’s list autonomously. The U.S. list was divided into two different sub-lists, 1A and 1B. The 1A list includes 163 priority items to embargo or to consider strategic while the 1B list includes several non-strategic items to export limitedly, according to pre-defined quotas. Sweden, Netherlands and Switzerland withdrew and regretted to join the U.S. project. Nevertheless, one year later, in 1949, the establishment of NATO – and the consequent MDAA (Mutual Defence Assistant Act) – increased the grip the U.S. could have on European governments. Following this new wealth of diplomatic pressure (especially through bilateral meetings) the U.S., France, United Kingdom, Italy, Netherlands, and Belgium gathered once again in Paris in October 1949 (Sweden and Switzerland were missing, Denmark

6 Hunter, D., *Western trade pressure on the Soviet Union: and interdependence perspective on sanctions*, Palgrave Macmillan, New York, 1991 pp.18-22

and Norway attended as observers). The final outcome of the meeting will be that export control of strategic items would have taken place aside of NATO and OEEC, therefore through a dedicated body. Finally, on January 13, 1950, countries of the working group on export control established a CG (Consultive Group) which executive body was named CoCom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls).⁷ These bodies would have had to discuss and coordinate export control efforts concerning three lists of sensitive items.⁸ Although the U.S. Battle Act (1951) reports that six European countries (Belgium, France, Great Britain, Luxembourg, Italy, and Netherlands) were part of the initial group, it has to be specified that Luxembourg was not present and that Netherlands had been continuing protesting against U.S. export control policies. Nevertheless, the establishment of CoCom represented a strategic success for the U.S. In fact, 288 items of the U.S. list 1B were now put under control in Europe as well. Hence, U.S. export control agenda had been internationalized and had the potential of becoming more effective. Although the agreement was non-binding, CoCom had to perform several delicate duties, namely establishing and reviewing lists of technologies to control, approving/denying export licenses for sensitive items, and coordinating national efforts to control export of listed technologies.⁹ Furthermore, to be effective, the group had to include at least all of the Marshall Plan recipient and/or NATO members. So, U.S. diplomatic effort on bilateral ties continued to drag in the other allies. In 1950, the initial group was fleshed out by the access of Canada, Denmark, Norway, and West Germany. Japan joined the group two years later (1952), and Greece, Portugal and Turkey in 1953 (Spain 1985, Australia 1989).¹⁰ Countries that decided to preserve their autonomy in export control policies were tackled separately by the U.S. through bilateral agreements that mirrored the CoCom standards and

7 Yasuhara, *op. cit.*

8 Initially, list I included 130 items to put under embargo, list II included items subject to quotas, and list III consisted of 13 disputed items to judge. The group met on an irregular basis, especially at CG level. CoCom, instead, started meeting roughly once per week for judging items, technologies, and measures to support at the national level. Meetings usually took place in Paris, at the U.S. embassy.

9 Lists were reviewed in 1954, 1958, 1961, 1964, 1967, 1971, 1974, 1975, 1979, 1982, 1989, 1991.

10 Yasuhara, *op. cit.*

lists.¹¹ In the meanwhile, the war of Korea had harshened the tones of ideological confrontation, and the People's Republic of China was included in the bloc of country to limit export to. In fact, during the Korean War and until 1957 the CG established a special sub-commission (ChinCom) that had to handle the lists of restriction against China and North Korea. After 1957 ChinCom ceased its activities, which were included in CoCom's workflows.

Despite of the Battle Act, after 1955 the U.S. grip on European countries decreased.¹² As Europe was recovering, East-West trade grew in importance, while U.S. direct loans decreased. Criticism about U.S. strictness on the number and nature of technologies – and items – not to trade with Eastern countries raised again. So, while Canada, Italy and West Germany embraced the U.S. severe line, France and Great Britain repeatedly requested more flexibility. It is thought that they continued selling some of the forbidden items to the USSR, but there has been little evidence of how, when, and in what quantities for a long time. The most controversial items were those which possible military use was arguable. Nonetheless, each CoCom member could request exceptions and, if the others had nothing to object, the exception was allowed. It happened only rarely that exceptions were not conceded, but it is relevant noticing that most of requested exceptions had been coming from the U.S. (roughly half) as well as most of denials towards the others – as the U.S. tried continuously to restrain commerce towards East Europe.¹³

11 The independent countries included Austria, Finland, Hong Kong, Ireland, New Zealand, Sweden, and Switzerland. See Richard T. Cupitt, *Reluctant Champions: U.S. Presidential Policy and Strategic Export Controls, Truman, Eisenhower, Bush, and Clinton*, Routledge, New York, 2000, pp.71-72 .

12 The Battle Act authorized the U.S. to economically retaliate on its allies in case CoCom lists were not respected. However, the non-binding nature of the agreement and the lack of an enforcement body made such option not so viable, as it would have implied major diplomatic tensions. Washington has never used it against its allies.

13 «For example, of the 1,380 cases considered in 1974, only 12 were disapproved; in 1977 of 1,087 requests, 31 were rejected. The United States objected in 30 of the 31 disapproved cases.» See John H. Gibbons (Dir.), *Technology and East-West Trade*, Advisory Panel for the House Committee on Foreign Affairs and the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, November 1979, pp. 158-159

Evolving world, evolving organizations

From 1950s to the beginning of 1970s CoCom did not experience significant modification of its structure and duties, except for the lists updates. There were now three lists: lists of military items, list of atomic/nuclear materials and components, and a list of commercial goods. Lists were updated approximately every three years, after a period of negotiations amongst the members. The number of items decreased, but new technologies were included according to the advancement of Western countries. In the period 1951-1967 CoCom performed quite well. Despite of its known limits – such as the informal nature of the organization and the absence of enforcement procedures – shipment of strategic commodities to the USSR was limited to secondary diversionary activities and never inherited core goods and technologies. Even neutral non-CoCom countries respected lists issued by the U.S. According to estimates, Soviet military technology was lagging behind the U.S. from two to six years, especially concerning those that could have a role in advancing nuclear capacities. In early 1970s, the U.S. used to spend some 8 billion dollar per year in military research and development to maintain such technological hedge. The advantage was considered sufficient to keep up NATO credibility face to the Soviet Union. Furthermore, East-West trade had raised again and reached a volume of 12 billion dollar by 1972.¹⁴ Therefore, it seemed also that embargoes and restrictions were not impacting excessively growing economic opportunities for Western countries. However, such increase pushed once again European countries to request loosening export standards. To some of them, for instance the United Kingdom and France, exporting some of the listed technologies was becoming crucial to advance their trade ties, and they thought that several constraints were excessive. London and Paris believed that the increase of East-West trade was a sign of building mutual trust between Europe and the USSR, so a wealth of liberalization could be taken into account. As a consequence, negotiations of the lists in 1967 and 1971 had been much more difficult than before.

14 Study of CoCom (NSDM-159), Attachment to the Memorandum From the Chairman of the Inter-Agency Task Force To Review the COCOM System (Armstrong) to the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee (Irwin), Washington, November 20, 1972 in Department of State - Office of the Historian, Foreign Relations Of The United States (FRUS), 1969–1976, Vol. IV.

Moreover, the number of request of exceptions had raised exponentially. For example, the value of exceptions in 1961 was 3,4 million dollar worth; ten years later it had reached 75 million dollar. In the same time frame the number of requests had risen from 147 per year to 635.¹⁵ The consequences of these trends manifested in 1967 and in 1972. In 1967 France asked CoCom to sell computers and other informatics devices to Czechoslovakia and Romania. The U.S. and Great Britain disagreed, but to change their opinion they asked for more information and detailed technical specifications of the materiel to sell. The French did not want to share more and, in addition, they had already signed a memorandum that Paris intended to honour. As a consequence, France decided to bypass CoCom. Washington was then in trouble, as it had to decide whether to sanction France according to the Battle Act – and impact negatively CoCom’s integrity – or to hold a more conciliatory attitude in order to encourage the Allies not to skip CoCom and, rather, to find a deal about similar cases. In effect, something similar to the French affair occurred a few years later, in similar terms. Great Britain was bargaining with the People’s Republic of China (PRC) for the sale of the Rolls Royce Spey turbopfan, which was a dual use engine for both civil and military aircrafts. London communicated that it would have asked for an exception to CoCom, as the rules required, but warned Washington that, in case of denial, they would have sold anyway. Hence, the U.S. had to choose once again between maintaining strict standards or guaranteeing more liberal yet more widespread standards. At that time, Kissinger was forced by domestic political reasons to be strict on these issues publically, but he did not want to embrace the Battle Act against the British. So he tried officially to hamper the CoCom exception, but made Washington ‘look the other way’ when London made the deal and started supplying China.¹⁶ In effect, only after became known that the U.S. were unofficially adopting the same strategy. As China-USSR relations were deteriorating, Kissinger wanted to send Moscow the message that the U.S. wanted to strengthen some kind of defence ties with Beijing (the enemy of my enemy is my friend). So, he requested an exception as

15 Gibbons, *op. cit.*, pp. 157-159

16 Henry Kissinger, *Memorandum From the President’s National Security Adviser (Kissinger) to President Nixon*, Washington, May 30, 1973 in FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents On Western Europe, 1973–1976, p.717

well to sell a lot of 172 computers to China. Without a certain flexibility in the previous cases, such operation would not have been possible without raising criticism by the other members – that had requested loosening standards repeatedly. However, this way of doing brought negotiations out of the organization. Therefore, CoCom started being less effective, as the more influencing actors were deciding according to alternative dynamics. For instance, concerning China, the U.S. decided to differentiate its policy approach by «liberalizing sensitive exports to China on a case-by-case basis thereby creating a de facto differential».¹⁷ Although the allies held a conciliatory attitude, it is significant noticing that intransigence was being abandoned, and exceptions were every year more frequent and substantial. Nevertheless, the U.S. did not want to modify public principles of CoCom, as this would have implied leaving the same room for action to the allies.

Declining effectiveness

As a consequence of the trends of 1960s and early 1970s, in 1979 the debate on military significance of strategic commodities – and the formal regime to adopt – raised again, especially after the beginning of the Afghan war. Moreover, the 1982 Falkland war added to the desire of U.S. administration to come back holding a strict attitude towards technology transfers. U.S. officials were afraid that the wealth of exceptions and (relative) liberalizations of 1960s and 1970s were counterproductive.¹⁸ In addition, the COCOM's role seemed to decline, and this risked to loosen the U.S. grip on export control issues. Surprisingly, in this period France and Great Britain agreed on the need of containing international trade of dual use commodities. In fact, France supported the U.S. proposal of creating the Security and Technology Experts Meeting (STEM) within COCOM.¹⁹

17 Zbigniew Brzezinski, *Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, January 2, 1980* in FRUS, 1977-1980, Vol. XIII, China, Document 287, p. 1030.

18 Despite of the COCOM regime, by the beginning of 1980s more than 5000 Soviet military projects benefited of Western know-how. The Soviet Union was used to gather 6-10000 pieces of hardware from Western countries and some 100000 documents per year, both legally and illegally. See U.S. Government, *Soviet Acquisition of Military Significant Western Technology: An update*, Washington D.C., September 1985, p.6

19 Gary K. Bertsch, Steven Elliott-Gower, *Export Controls in Transition: Perspectives, Problems, and Prospects*, p.14

Moreover, in 1982, the U.S. proposed to expand the institutional structure of COCOM to better cope with the large number of issues arising in that period. By the end of 1980s COCOM got used to differentiate working groups and meeting, that could be HLM (High-Level Meeting, amongst sub-cabinet level delegates), ECM/CGM (Executive Committee Meeting/Consulting Group Meeting, amongst policy makers/experts), STEM (Security and Technology Experts Meeting, amongst technical experts), tailored working groups.²⁰

In 1985, the Third Country Initiative attempted to spread export control to as many as possible non-COCOM countries in Europe and Asia. COCOM members offered to several countries the possibility of waving export controls against them in exchange of their commitment to avoid any leak of received technologies to the Soviet Bloc. It was a reasonable trade-off, as countries like Sweden, Switzerland, India, South Korea and many others could have access to advanced technology to push forward their national development agendas. On the contrary, the Soviet Union would have seen its room for manoeuvring constrained. In effect, technology advancements were already spreading and proliferation of military technology was already a growing trend. Therefore, establishing clear rules might have been better than trying to halting a trend that was already overwhelming the CoCom states' control capabilities. At that time, Iraq, Libya, North Korea and other countries were attempting to develop their own military industrial base, especially in the field of ballistic missiles. Furthermore, the Toshiba-Kongsberg affaire, in 1987, pushed for a different regime by a broader number of states. It revealed that the leak of Western technology to the Soviet Union was consistent and had been going on since 1974. Machineries and documents the two companies leaked to the USSR triggered a relevant Soviet recovery in the field of submarine warfare. At that time, NATO countries were able to detect Soviet submarines up to 200 miles far, and the Soviet Union was lagging ten years behind NATO in submarine technologies. Shortly after those leaks, new Soviet classes of submarines (Mike, Akula, and Sierra) were one hundred times more silent than previous models. NATO could now detect them only at 10 miles.²¹ According

20 Samuel A. W. Evans, *Revising Export Control Lists*, Flemish Peace institute, March 2014.

21 Wendy A. Wrubel, «The Toshiba-Kongsberg Incident: Shortcomings of CoCom, and Rec-

to the Pentagon, to re-establish the previous technological hedge in that field, the U.S. would have had to spend 25-30 billion dollars in research and development in the 15-20 years ahead.²² In the U.S. there was a tough political debate between the Senate and the Administration. The Senate wanted to implement severe sanctions against the two companies, while the Administration did not want to risk CoCom's integrity nor to undergo the detrimental effects of the sanctions against Toshiba and Kongsberg on U.S. economy. In effect, U.S. largest corporations such as IBM, Xerox, Honeywell and Westinghouse would have had serious troubles because of the strong ties with those groups. Hence, the Toshiba-Kongsberg affaire demonstrated that the world had changed and that increasing interdependence amongst international stakeholders deeply affected the possibility of controlling effectively the industry's behaviour. Nonetheless, in 1989, the collapse of the Soviet Union reshuffled cards and reshaped the economic environment for the decades ahead.

After the Cold War

In 1990 COCOM had to update lists once again. But at that time there were even more crucial issues. The collapse of the Soviet Union implied growing contacts with East European countries, which demanded a more liberal export regime. In effect, the end of major strategic confrontation meant that lists could be shortened and that East European countries could be co-opted into the export control regime. The U.S. and European countries had, once again, different ideas. The U.S. wanted to continue imposing strict controls while West European countries believed that the change of scenario allowed for loosening controls. Rather, export controls would have had to focus on proliferation issues concerning poorly accountable states.²³ In particular, developed countries were expected to keep under

ommendations for Increased Effectiveness of Export Controls to the East Bloc», *American University International Law Review*, Vol. IV, Issue I, p.257

22 Daniel Sneider, «Japan Disputes U.S. View of Damage Done by Toshiba Sale», *Christian Science Monitor*, July 20, 1987, p.11.

23 Besides, since 1984, Armed Services research demonstrated that illegal technology transfer, intentional or not, had been spreading amongst COCOM countries. The mechanism was performing poorly, and raising the level of intransigence would unlikely have had a positive influence on COCOM members' wish and will to cooperate. See Rand C. Lew-

control technology transfers towards developing states.

Despite of U.S. initial diffidence, Washington was at the forefront in this change of perspective. At the beginning of 1990, following Polish, Hungarian and Czechoslovakian requests, the U.S. brought to the COCOM's attention their wish to open to the West and to establish consistent commercial flows of commodities in the fields of machine tools, telecommunications, and computers.²⁴ The main narrative was that advancing economic wealth was the way to peace, like the Franco-German experience demonstrated. Hence, East European countries would have wished experiencing the same appeasement experience. COCOM countries had to expect that, following those three, others would have joined. Negotiations were carried out bilaterally by the U.S., which periodically made the other members aware of the advancement of political-economic negotiations with the former enemies. On September 1, 1991, COCOM published the new lists, which were sensitively shorter than the previous. Special regimes were adopted on a bilateral basis for Poland, Hungary, and Czechoslovakia. In the meanwhile, by 1992, all of the Soviet troops on Polish territory would have withdrawn.

In the following two years, the dichotomy between developing and developed countries took the place of the NATO-USSR strategic confrontation in determining the main trend of military technology. As a consequence, COCOM lost significance and, rather, a broader body was needed to settle some general principles of arms trade and export of technologically significant commodities. On March 31, 1994, COCOM ceased its activities.²⁵ After one year of negotiation between the U.S. and the Russian Federation, throughout 1995 high level meetings were held to establish some kind of successor to the COCOM. Finally, it has been replaced by the Wassenaar Arrangement, subscribed initially by 33 founding members. Today, the Wassenaar Arrangement's lists categorize armaments and dual use commodities. Member states committed themselves to communicate

is, *COCOM: an international attempt to control technology*, Technology Transfer Society Symposium, Dayton, Ohio, June 26, 1990, p.68

24 Gary K. Bertsch, Richard T. Cupitt, Steven Elliot-Gower (Eds.), *International Cooperation on Nonproliferation Export Controls: Prospects for 1990 and beyond*, pp.114-117

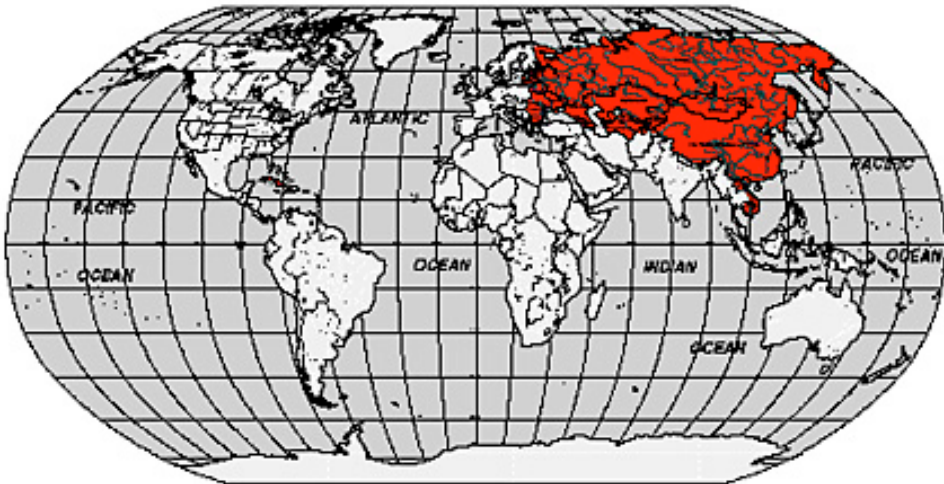
25 Paul Cornish, *The Arms trade and Europe*, Royal Institute of International Affairs, London, 1995, p.35



arms sales to the Secretariat in Vienna in order to track who sells what to whom, and where. Periodic meetings are held in Vienna to coordinate. The Wassenaar Arrangement includes today 41 countries²⁶.

Почтовый блок СССР 1979 года. К 50-летию принятия первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. 50th anniversary of the First Five-year plan (1929). USSR postage block, 1979 (Post of the Soviet Union, designer A. Šmidštejn).

COCOM-Proscribed Countries



In 1994, the COCOM-proscribed countries included Russia, other Warsaw Pact nations, and the People's Republic of China.

²⁶ Kenneth A. Dursht, «From Containment to Cooperation: Collective and the Wassenaar Arrangement», *Cardozo Law Review*, vol. 19, No. 3, December 1997, pp. 1079-1123. U. S., 106th Congress, Senate, *The Wassenaar Arrangement and the Future of multilateral export controls: hearings before the Committee on Governmental Affairs*, April 12, 2000, vol. 74-79 (106-613 S. hgs). Samuel Ashley Evans, *Technological Ambiguity and the Wassenaar Arrangement*, University of Oxford, 2009. Wassenaar Arrangement, *Guidelines and Procedures, Including the Initial Elements*, July 2014.

COCOCM e CHINCOM

Nascita e Declino del China Differential

di Rebecca Chemello¹

Verso una politica di guerra economica nel secondo dopoguerra: i primi provvedimenti americani

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale si fece largo l'idea a Washington che i sovietici fossero una minaccia reale per l'Occidente. A rafforzare questa convinzione fu la Conferenza dei Ministri degli Esteri di Mosca che si svolse dal 16 al 26 dicembre 1945 e coinvolse James F. Byrnes per gli Stati Uniti, Ernest Bevin per il Regno Unito e Vyacheslav Molotov per l'Unione Sovietica, dopo la quale gli Stati Uniti iniziarono a valutare una soluzione per limitare l'espandersi dell'influenza sovietica².

Si sviluppò una politica di *economic warfare* che da una parte doveva facilitare la ripresa degli alleati e dall'altra doveva limitare l'espansione economica e militare dell'Unione Sovietica. Questa nuova politica economica si può ritrovare nei seguenti provvedimenti americani:

- La Dottrina Truman che prometteva all'Europa aiuto economico e supporto politico per resistere ai pericoli del totalitarismo;
- Lo European Recovery Plan (giugno 1947), meglio conosciuto come Piano Marshall che dava aiuti economici e assistenza militare agli stati europei che in cambio dovevano conformarsi alla politica americana di contenimento commerciale verso il blocco sovietico³;
- La decisione del 17 dicembre 1947 del National Security Council (NSC) di

1 V. R. Chemello, *Dall'occupazione all'abbandono del China Differential: i cambiamenti nell'economia giapponese dall'occupazione americana all'entrata del Giappone nel sistema di controllo commerciale CoCom-ChinCom*, Tesi, Ca' Foscari, Venezia, A. A. 2011-12.

2 Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991: Of Sanctions, embargoes and economic warfare*, London, Routledge, 2002, p.78.

3 Spencer C. Tucker, *Cold War, A Student encyclopedia*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 2008, p.22

introdurre, in tempo di pace, controlli sulle esportazioni verso l'Unione Sovietica e i suoi stati satellite dopo che questa si era opposta al Piano Marshall.⁴ Il Dipartimento del Commercio nel corso del 1947 aveva già definito due liste di beni sotto controllo commerciale: la 1A che comprendeva prodotti militari o di immediato valore militare che andavano posti sotto embargo e la 1B che comprendeva merci *dual-use* o che potevano aumentare la forza economica del blocco sovietico e perciò dovevano essere sottoposte a controllo quantitativo⁵.

- La Procedura "R" di marzo 1948 attuata dal governo americano che divideva le nazioni in due gruppi: il gruppo "R" comprendeva tutti gli stati dell'Europa orientale e l'URSS che subivano controlli sulle merci a loro spedite, il gruppo "O" che comprendeva le nazioni rimanenti⁶;
- L'emendamento Karl Mundt, che passò come Sezione 117(D) dell'Economic Cooperation Act del 3 aprile 1948 che chiedeva ai destinatari degli aiuti del Piano Marshall di imporre dei controlli sulle esportazioni contro i paesi che non vi partecipavano⁷.

La nascita del CoCom

Nel 1949, alla fine di un incontro plenario tenutosi il 13 gennaio, tutti i paesi NATO, Islanda esclusa, concordarono sulla creazione di una struttura organizzativa che desse delle linee guida a ciascun governo in ambito commerciale in materia di esportazioni e importazioni. Venne creato il *Gruppo Consulativo* (CG) il cui scopo era di esaminare periodicamente le questioni sui controlli alle esportazioni e darne le linee guida generali, venne inoltre creato anche il *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM) che operava su base giornaliera. La funzione

4 Yoko Yasuhara, «The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM 1945-1950», *The Japanese Journal of American Studies*, No. 4, 1991, p.130. Il Piano Marshall fu proposto anche all'URSS, ma il progetto prevedeva la rinascita della Germania e il suo inserimento in un sistema continentale, obiettivo inammissibile per i Sovietici che percepivano il piano di aiuti come un'offensiva dell'America per imporre la propria egemonia economica e strategica. L'URSS si ritirò così dalla Conferenza di Parigi del luglio 1947 costringendo i suoi stati satellite a seguirla.

5 Dobson, *op. cit.*, p.84-85.

6 Yasuhara, *op. cit.*, p.130-131

7 Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948-63*, p.17-18

principale di questi due organi era di controllare le esportazioni di prodotti strategici verso i paesi comunisti⁸.

I governi europei accettarono senza riserve i prodotti presenti nella Lista 1A proposta dal Dipartimento del Commercio americano nel 1947, mentre erano riluttanti a discutere quelli presenti nella Lista 1B perché si entrava nell'ambito dell'economic warfare. I governi dell'Europa occidentale chiesero inoltre che le deliberazioni del COCOM fossero segrete e informali per "mascherare" la partecipazione ad un blocco economico in tempo di pace. Per questo motivo all'accordo non venne dato lo status di trattato, l'entrata nel COCOM era su base volontaria e le decisioni prese in seno all'organizzazione non avevano autorità vincolante. Gli USA accettarono questo carattere informale del COCOM, ma continuarono a fare pressioni per espandere i controlli commerciali ai prodotti della Lista 1B americana⁹. All'interno del COCOM stesso vennero create tre liste:

- o La lista "munizioni" che comprendeva tutti gli articoli militari;
- o La lista dell'energia atomica che includeva le fonti di materiale fissile, reattori nucleari e loro componenti;
- o La lista industriale-commerciale. Quest'ultima era a sua volta divisa in tre sottoliste:
 - o IL I che elencava i prodotti posti sotto embargo totale,
 - o IL II relativa ai prodotti posti sotto controllo quantitativo,
 - o IL III sullo scambio di informazioni e prodotti per la sorveglianza¹⁰.

Nonostante le divergenze tra USA ed Europa su cosa porre sotto embargo e cosa no, alla fine gli europei, e successivamente anche i giapponesi, cooperarono nell'economic warfare in quanto gli americani potevano usare le proprie risorse economiche come arma di coercizione verso i propri alleati: nel 1949 la combinazione di aiuti militari ed economici americani dati all'Europa occidentale ammontava a circa 6.3 miliardi di dollari, mentre il volume totale dei commerci dell'Europa occidentale con i paesi dell'est era solamente di 1.8 miliardi di dollari. Chi non si fosse confor-

8 Exportstrategico.org/approfondimenti/Cocom

9 John Ikenberry, David A. Lake and Michael Mastanduno (Eds), *The State and American Foreign Economic Policy*, S. I., Cornell U. P., 1988, pp. 132-133

10 Princeton.edu/~ota/disk3/1979/791810.pdf

mato ai controlli americani si sarebbe visto togliere gli aiuti economici dell'ERP (European Recovery Plan) e dell'MDAP (Mutual Defence Assistance Program)¹¹. Un esempio è dato dal Battle Act, o Mutual Defense Assistance Control Act che entrò in vigore negli Stati Uniti il 26 ottobre 1951 e che prevedeva di punire gli alleati europei che esportavano merci dual-use verso il blocco comunista. In questo modo, l'erogazione degli aiuti economici e militari statunitensi si legava alla conformità ai controlli sulle esportazioni, sia in tempo di pace che di guerra¹².

La nuova minaccia cinese

Fino a questo momento l'attenzione era rivolta ai commerci tra Europa occidentale e Blocco sovietico; l'invasione comunista della Corea del sud, il 25 giugno 1950, spostò l'attenzione sulla Cina. Il nord-est dell'Asia divenne così il centro dei problemi della sicurezza americana spostando la linea di sicurezza statunitense fino ad includere Corea del Sud, Taiwan e Sud-Est asiatico continentale. In questo contesto la ripresa economica del Giappone divenne di primaria importanza data la sua posizione strategica come ultimo baluardo dell'Occidente e come base d'appoggio per Washington¹³.

Già a metà del 1949 il Partito Comunista Cinese stava valutando come trasformare la Cina in una potenza industrializzata dando priorità alle importazioni di equipaggiamenti industriali e tecnologici, mentre i metodi e l'economia tradizionali sarebbero stati sufficienti per garantire una crescita agricola adeguata e che andasse incontro agli obiettivi industriali. Ad aprile del 1949 Mao Zedong, Zhou Enlai, Chen Yi e altri membri della classe politica erano d'accordo che, sebbene fosse impossibile per il Parti-

11 Ici p. 133. Klaus Knorr sostiene che nei tardi anni '40 gli USA usarono il loro potere economico per imporre la propria politica nei confronti degli alleati, minacciando di tagliare loro gli aiuti economici e militari in un periodo in cui il sostegno americano all'Europa occidentale era diverse volte più grande del volume totale dei commerci di quest'ultima con gli stati comunisti dell'Europa dell'est.

12 Richard T. Cupitt, *Reluctant Champions: U.S. Presidential Policy and Strategic Export Controls*, New York, Routledge, 2000.

13 Daniel C. Snider, «The United States and Northeast Asia: The Cold War Legacy», in *Cross Currents: Regionalism and Nationalism in Northeast Asia*, Shorenstein APARC, Brookings Institution Press, ottobre 2007, p.266.

to Comunista Cinese avere stretti rapporti con Washington, poteva essere utile, per il governo cinese, commerciare con l’America e i suoi alleati occidentali.

L’assoluto successo dell’offensiva strategica dei comunisti cinesi contro il Guomindang (il Partito Nazionalista Cinese) rese il controllo comunista della Cina una realtà, la quale veniva vista dagli Stati Uniti come un satellite sovietico alla quale bisognava estendere automaticamente i controlli multilaterali alle esportazioni¹⁴. Con l’applicazione del NSC 41 (U. S. Policy Regarding Trade with China, 3 marzo 1949) gli Stati Uniti stabilirono che contro la Cina comunista venisse applicata la stessa procedura di controllo delle esportazioni finora applicate all’Unione Sovietica.

Dopo la proclamazione della Repubblica Popolare Cinese (PRC), 1 ottobre 1949, Mao Zedong andò a Mosca per cercare un accordo commerciale con Stalin. Il 14 febbraio 1950 venne firmata un’alleanza trentennale sino-sovietica con la quale la Cina beneficiò di un sostanzioso aiuto economico e finanziario. La conseguenza fu che i controlli americani nei commerci con la Cina, paragonabili a quelli imposti a URSS e paesi dell’Europa dell’est, vennero ufficialmente adottati nel marzo del 1950¹⁵. Fino al 25 giugno 1950 la politica di sicurezza sulle esportazioni si basava sull’evitare di dare un contributo sostanziale al potenziale bellico del blocco sovietico tramite un controllo selettivo delle esportazioni mediante liste di embargo. L’aggressione militare alla Corea del Sud, prima da parte della Corea del Nord e poi dalla Repubblica Popolare Cinese richiesero che la politica americana verso queste zone andasse oltre l’evitare di contribuire al potenziale bellico. In tempo di ostilità attive grande cura doveva essere esercitata per evitare che qualsiasi esportazione potesse avvantaggiare in ogni modo gli eserciti che stavano combattendo le forze americane, siano esse parte dell’esercito nazionale o di uno schema più grande come l’ONU.

Seguendo questo principio, il 28 giugno 1950 tutte le esportazioni verso la Corea del Nord furono proibite e poco dopo l’ingresso della Cina nel conflitto, alla Repubblica Popolare vennero negate le licenze di esporta-

14 Shu Guang Zhang, *Economic Cold War: America's Embargo against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949-1963*, New York, Stanford U. P., 2001, p.18.

15 Chad J. Mitcham, *China's Economic relations with the West and Japan, 1949-79: Grain, Trade and Diplomacy*, London, New York, Routledge, 2005.

zione. Inoltre, poiché non vi era modo di sapere se le merci esportate in Unione Sovietica e stati satellite in Europa venissero poi esportate in Cina o utilizzate per la produzione di merci da utilizzare contro gli americani in Corea, Washington mise sotto controllo tutte le esportazioni verso il blocco sovietico¹⁶. Si andava così formando una sorta di embargo virtuale totale su tutti i commerci e le transazioni finanziarie con la Cina. Nonostante America ed Europa occidentale rappresentassero una grande fetta nelle esportazioni totali cinesi, non dipendevano da questa per i rifornimenti e si può dire che non soffrirono in maniera notevole per le restrizioni economiche. L'unica eccezione a questa sorta di invulnerabilità del mondo non comunista ad un embargo contro la Cina era il Giappone. La perdita di quantità relativamente piccole di risorse ora fornite dalla Cina sarebbe risultata in un aumento dei costi di produzione¹⁷. Il costo economico del Giappone per ottenere rifornimenti alternativi alle importazioni cinesi (come soia, minerali di ferro e carbone) si aggirava intorno ai 10 milioni di dollari l'anno.

Dal CoCom al China Differential

Sia gli inglesi che i giapponesi speravano di riprendere i commerci con Pechino dopo la fine delle ostilità in Corea: temevano che non considerare la Repubblica Popolare Cinese o firmare un trattato con Taiwan potesse annientare qualsiasi possibilità futura di relazioni migliori. Nella primavera del 1952 gli Stati Uniti suggerirono un inasprimento dei controlli sulle esportazioni nel COCOM e ottennero il divieto di esportare alla Cina i prodotti presenti nella Lista 1B e anche quelli sotto osservazione. Nasceva così il *China Differential*, con un aumento di 207 tipologie di prodotti che non potevano essere esportati in Cina. Gli inglesi furono fin da subito contrari al *China Differential* e in particolare non volevano che il Giappone lo adottasse perché significava spingere i commerci giapponesi verso il Sud-

16 FRUS 1951 vol. VII, *United States with regard to restriction of trade with North Korea and mainland China; Injunction of United Nations economic sanctions against North Korea and the People's Republic of China*, Memorandum by the Secretary of Commerce (Sawyer) to the NSC, Washington, January 17, 1951, pp. 1881-1882.

17 FRUS 1951 vol. VII, Report prepared by the Economic Cooperation Administration: Trade of the free world with the Soviet bloc, Washington, February 1951, p. 1907.

Est asiatico, minando così gli interessi inglesi in quella zona.

Si arrivò ad un compromesso creando una sotto-commissione, il China Committee (CHINCOM) che si doveva occupare esclusivamente dei commerci verso la Cina¹⁸. Nell'estate del 1952 il Giappone si unì al COCOM e successivamente anche al CHINCOM allontanandosi sempre più dalla Cina. Il 5 settembre 1952, l'America fece pressione al Giappone affinché firmasse un accordo bilaterale segreto che limitava ulteriormente le esportazioni giapponesi alla Cina tramite una lista speciale che comprendeva 400 articoli in più. La motivazione di Washington era che il Giappone beneficiava più direttamente, rispetto agli alleati europei, degli approvvigionamenti americani per la guerra di Corea e perciò doveva compensare questo vantaggio¹⁹. Alla fine il Giappone accettò di mettere sotto embargo nei confronti della Cina: tutti i prodotti di qualsiasi lista di controllo internazionale, tutti i prodotti delle liste di sicurezza americane e una lista di prodotti aggiuntivi da concordare assieme agli Stati Uniti. Le esportazioni verso la Cina crollarono ad uno 0,4% e le importazioni ad uno 0,7%, ben distanti rispettivamente al 27% e 17% del 1941.

Le pressioni alleate per l'abolizione del China Differential

Nel luglio 1953, quando l'armistizio coreano ebbe luogo, la Dieta giapponese fece passare una risoluzione che favoriva l'aumento dei commerci con la Repubblica Popolare Cinese, anche perché prevedeva un peggioramento della situazione economica causato dalla fine delle commesse militari americane. Il desiderio del Giappone di espandere i commerci con la Cina divenne motivo di tensione con Washington per tutto il corso degli anni '50. Inglese e giapponesi continuavano a fare pressione all'America perché rivedesse il sistema di controlli commerciali, abbandonando sia le restrizioni speciali sul commercio sino-giapponese che il China Differential, il quale proibiva di vendere alla Cina prodotti approvati per l'export verso l'Unione Sovietica. Ma l'amministrazione Eisenhower considerava

18 Valdo Ferretti e Giancarlo Giordano, *La rinascita di una grande potenza: il rientro del Giappone nella società internazionale e l'età della guerra fredda*, Milano, FrancoAngeli, 1999, p. 120.

19 Qingxin Ken Wang, *Hegemonic Cooperation and Conflict, Postwar Japan's China Policy and the United States*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2000, p. 124.

il commercio come una componente fondamentale della strategia per rompere l'alleanza sino-sovietica; molti membri dell'esecutivo sostenevano che strette limitazioni alle esportazioni avrebbero reso la Cina dipendente dai sovietici, i quali erano incapaci di soddisfare i loro bisogni economici e la Cina, messa alle strette, si sarebbe rivolta all'Occidente per far fronte alle proprie necessità²⁰.

Mentre Washington continuava a tergiversare sulla proposta di attenuare i controlli alle esportazioni, il 25 febbraio 1954 il Primo Ministro inglese Winston Churchill annunciò che avrebbe spinto per un generale rilassamento dei controlli COCOM sulle vendite all'Unione Sovietica. Nel luglio 1954, con l'approvazione americana, il COCOM aumentò la lista di prodotti che ora si potevano esportare verso il blocco sovietico. Questo «rilassamento» non eliminava il China Differential, ma nell'aprile 1954 venne eliminato l'accordo bilaterale segreto tra USA e Giappone: Tokyo ora poteva vendere alla Cina gran parte dei 400 articoli che solo a lui era stato proibito esportare. Nel corso dello stesso anno il dibattito si fece più intenso quando gli inglesi tornarono alla carica chiedendo di allentare ancora di più i controlli multilaterali²¹.

Il dibattito sul China Differential degli anni '50 illustra come cambiò il pensiero americano generale sull'embargo: l'embargo strategico e la guerra economica non erano più giustificabili in termini di risultati economici prodotti. I benefici economici per l'Occidente e le restrizioni alla crescita nel blocco sovietico e in Cina divennero problemi minori. La rimozione dell'embargo avrebbe avuto ripercussioni politiche, sia a livello domestico che internazionale e se gli americani dovevano ridurre le liste di embargo, volevano qualcosa in cambio dagli alleati e anche dai paesi comunisti²². In Europa la linea di contenimento era fermamente stabilita mentre in estremo oriente no; apparire deboli o indecisi nell'opporsi al comunismo in quelle zone poteva essere politicamente pericoloso.

Nel NSC 5429/5 di fine 1954, gli USA spiegavano la propria politica in Asia che prevedeva di non abolire il China Differential e di spingere i pro-

20 Michael Schaller, *Altered States: the United States and Japan since the occupation*, New York-Oxford, Oxford U. P., 1997, p. 78.

21 Ivi p. 83

22 Dobson, *op. cit.*, p. 123.

pri alleati a mantenere il livello corrente di controlli con la Cina. Gran Bretagna e Francia invece favorivano l'espansione dei commerci Est-Ovest per dare beneficio ai propri esportatori e rafforzare le loro economie e quelle degli stati amici in Estremo Oriente (Hong Kong, Malesia, Thailandia, India, Giappone) e allo stesso tempo sostenevano che il commercio avrebbe aiutato a creare una certa distanza tra cinesi e sovietici. Il Presidente americano invece sosteneva che un rilassamento nei controlli verso la Cina avrebbe fatto pensare ai propri alleati in estremo Oriente che li stessero abbandonando. Si poneva così l'accento verso motivazioni psicologiche, politiche e diplomatiche dell'embargo che dovevano giustificarne il mantenimento e l'alto livello dei controlli.

Nel 1955 gli inglesi decisero che avrebbero eliminato unilateralmente il China Differential a meno che il Gruppo Consultivo (CG) non si muovesse a farlo. Anche il Giappone continuò a fare pressione per la riduzione della lista CHINCOM. Il Segretario di Stato americano John Foster Dulles mandò un messaggio al Primo Ministro inglese Eden insistendo sul pericolo della disunità tra alleati, inoltre alzò lo spettro non solo di un possibile deterioramento nelle relazioni anglo-americane, ma anche che il Battle Act mettesse fine all'assistenza militare americana per il Regno Unito²³. Che ci fossero problemi con il China Differential ormai era chiaro, ma la soluzione proposta da alcuni era di ridurlo marginalmente e di alzare i controlli COCOM verso il blocco sovietico in modo da ridurre il divario tra le due liste. Nel frattempo la crisi di Suez rese roventi i rapporti anglo-americani. Malgrado il successo militare anglo-francese, l'embargo petrolifero alla Gran Bretagna e l'attacco alla sterlina portarono alle dimissioni di Eden e al ritorno al governo di Churchill. Quando il China Committee si incontrò a Parigi il 7 maggio 1957, gli USA proposero di modificare, non eliminare, il China Differential dimezzando le merci poste sotto embargo, mantenendo però le restrizioni sui prodotti più strategici. Francia, Gran Bretagna e Giappone insistevano sull'immediata abolizione di tutti i controlli, gettando la discussione a un punto di stallo. A meno che Washington non fosse d'accordo nel modificare radicalmente la sua posizione entro il meeting CHINCOM del 17 maggio, Churchill annunciò che avrebbe agito unilate-

23 Schaller, *op. cit.*, p. 86.

ralmente. All'incontro la delegazione americana presentò delle modifiche: l'embargo sarebbe rimasto su 26 articoli della Lista II e 52 della Lista III, tutti i quali avrebbero continuato ad essere soggetti a rigidi controlli e a consultazione prima di essere approvati per l'esportazione. Il Regno Unito bocciò le proposte americane²⁴.

Il risultato fu una reazione violenta dei francesi, sostenuta dalla maggioranza dei membri COCOM, che chiedeva l'abolizione totale del China Differential. Il 27 maggio, durante un incontro del COCOM, gli inglesi annunciarono che avrebbero abbandonato il China Differential, decisione che divenne effettiva il 30 maggio 1957. Nel luglio dello stesso anno anche Tokyo abbandonò le restrizioni verso la Cina. Le discussioni con gli altri alleati per la riduzione ed eliminazione del China Differential continuarono per l'anno successivo e si conclusero con l'eliminazione del CHINCOM il 14 agosto 1958.

Nelle pagine seguenti:

Li Zongjin, *Xuexi Sulian xianjin shengchan jingyan wei women zuguode gongye hua er fendou* (studiare l'avanzata esperienza produttiva sovietica, lotta per l'industrializzazione del nostro paese), Renmin meishu chubanshe, Beijing, 1953. (Landsberger Collection, BG E13/556) Per gentile concessione della Chinese Poster Foundation, Sinological Institute, Leiden University.

«The Chinese Question». Vignetta di Thomas Nast (1840-1902), il padre del fumetto americano. Mostre Columbia in atto di sfidare fieramente una turba di brutali proletari irlandesi cattolici che vorrebbero linciare un inerme «John Chinaman», ladro di posti di lavoro e idolatra, *Harper's Weekly*, February 18, 1871, p. 149.

²⁴ FRUS 1955 vol. X, *Editorial note*, p. 458.



FEBRUARY 18, 1871.]

HARPER'S WEEKLY.

149



THE CHINESE QUESTION.—[SEE PAGE 147.]
 COLUMBIA.—"HANDS OFF, GENTLEMEN! AMERICA MEANS FAIR PLAY FOR ALL MEN."

La Comunità europea di fronte all'offensiva petrolifera sovietica 1955-1965

di Roberto Cantoni¹

Introduzione

Nel corso della seconda metà degli anni '50 del secolo scorso, la giovane Comunità Economica Europea (CEE) si trovò a dover far fronte a una seria minaccia alla propria economia e alla propria sicurezza. La minaccia era rappresentata tanto dalla strategia di esportazioni petrolifere messa in atto dall'Unione Sovietica e diretta all'Europa occidentale, quanto dalla costruzione di un colossale sistema di oleodotti da parte dell'URSS, che avrebbe permesso un aumento notevole di tali esportazioni. Gli Stati membri della Comunità, come anche alcune grandi compagnie petrolifere occidentali – note generalmente col nome di *major* – temevano infatti che Mosca potesse usare il petrolio come arma per indebolire l'Occidente militarmente ed economicamente, rendendolo più dipendente dagli approvvigionamenti energetici sovietici. Le inquietudini occidentali erano acutizzate dai risultati spettacolari delle campagne di prospezione petrolifera sovietiche. Tra il 1955 e il 1965, la produzione di petrolio sovietico aumentò infatti notevolmente, passando da 71 a 243 milioni di tonnellate²: quantitativi che, tra l'altro, avrebbero permesso un aumento delle capacità produttive delle industrie pesanti sovietiche, e alimentato il suo apparato militare. In corrispondenza dell'aumento di

1 Ricercatore post-dottorale - CERi, Sciences Po Paris – 56, rue Jacob – 75006 Paris. Email: roberto.cantoni@sciencespo.fr.

2 John A. Berry, «Oil and Soviet Policy in the Middle East», *Middle East Journal*, vol. 26, 1972, p. 150. Fonte riportata: Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review*, «USSR Annual Supplement-1971», p. 10; Robert E. Ebel, *Communist Trade in Oil and Gas*, New York, Praeger, 1970), p. 40; D. L. Spencer, «The Role of Oil in Soviet Foreign Economic Policy», *American Journal of Economy and Society* 25 (1966): 98.

produzione, l'Unione Sovietica aumentò anche le sue esportazioni. Nel corso di dieci anni, le esportazioni passarono dal 5,2 per cento al 26,4 per cento della produzione totale, e le esportazioni di petrolio verso i paesi non comunisti aumentarono da 3,8 milioni di tonnellate nel 1955 a ben 35,5 nel 1965.³ Ma l'URSS non era soltanto in grado di produrre grandi quantità di petrolio: poteva anche offrire prezzi di gran lunga più bassi di quelli delle compagnie internazionali. Queste, per poter competere coi prezzi sovietici, avrebbero infatti dovuto rinunciare a una fetta significativa dei loro profitti.⁴

Questo capitolo prende spunto dal lavoro dello storico Per Högselius sul commercio di gas tra Europa e Unione Sovietica dalla fine del 1960 in poi, e si propone di estendere l'analisi di Högselius a ritroso nel tempo ai primi anni '60: un'epoca in cui era il petrolio, e non il gas, a essere il prodotto principale di scambio tra l'Unione Sovietica e l'Europa occidentale.⁵ Nei paragrafi seguenti, esaminerò innanzi tutto le conseguenze globali dell'offensiva petrolifera sovietica, e in particolare alcune reazioni politiche a livello nazionale sia tra i membri della Comunità europea sia negli Stati Uniti. Analizzerò quindi il dibattito sviluppatosi all'interno della CEE circa la possibilità di arginare il commercio di petrolio sovietico attraverso l'elaborazione di un quadro normativo sovranazionale. Nel corso del dibattito, vedremo come all'interno della Comunità, le amministrazioni francesi e italiane in particolare abbiano difeso punti di vista fortemente contrastanti, corrispondenti alle diverse percezioni dei vantaggi e degli svantaggi generati dal commercio sovietico, e in massima parte dettate dalle agende politiche nazionali.

3 Ebel, *Communist Trade*, pp. 40, 44.

4 A titolo d'esempio, nel 1957 il barile di petrolio sovietico era venduto sul mercato internazionale a \$2.06, rispetto ai \$2.79 del petrolio mediorientale e al \$2.92 per il petrolio venezuelano. Negli anni successivi, il prezzo offerto dai sovietici ai paesi dell'Europa occidentale diminuì fino a un minimo di \$1 al barile nel caso di un accordo italo-russo firmato nel 1960, e di cui si parlerà nel corso del capitolo. Ebel, *Communist Trade*, 40, 44, 61. I dati di Ebel provengono da diversi rapporti commerciali pubblicati dal Ministero del Commercio dell'URSS.

5 Per Högselius, *Red Gas. Russia and the Origins of Europe's Energy Dependence*, New York, Plagrave Macmillan, 2013.

L'offensiva petrolifera sovietica e le reazioni occidentali

L'espansione del commercio petrolifero sovietico generò diverse reazioni a livello internazionale: quasi tutte avevano in comune la rappresentazione del petrolio sovietico come una grave minaccia per l'economia e la sicurezza dell'Europa occidentale. Non è un caso che, nella maggior parte dei documenti del Dipartimento di Stato americano, fosse usata la dicitura "offensiva petrolifera sovietica" per descrivere il commercio petrolifero sovietico: una descrizione che fu ben presto adottata da altre fonti occidentali. Per quanto riguarda le esportazioni di petrolio sovietico, mentre il governo americano le rifiutò con decisione, le posizioni europee al riguardo erano più differenziate, a seconda della significatività delle attività commerciali di ciascun paese con l'URSS. In termini di esportazioni dall'URSS verso l'Europa occidentale, i primi tre paesi nel 1957 (Regno Unito, Germania Ovest e Francia) importavano merce per un valore pari a 756, 286, e 268 milioni di rubli, rispettivamente. Le esportazioni verso l'Italia erano invece pari a 117 milioni di rubli. Tuttavia, l'Italia era l'unico tra questi paesi con una bilancia commerciale negativa.⁶

In Gran Bretagna, il governo di Harold Macmillan aveva imposto un embargo sul petrolio sovietico nel 1959, ma soltanto a seguito di un'accanita disputa intergovernativa, in particolare tra l'Ufficio del Commercio e il Ministero dell'Energia. Il Ministero dell'Energia si era dichiarato favorevole all'embargo, mentre l'Ufficio del Commercio era stato contrario. Lo scontro aveva lasciato non pochi strascichi.⁷ In Francia, Victor de Metz, presidente della Compagnie Française des Pétroles (CFP), ammiraglia del petrolio nazionale, temeva che il commercio sovietico potesse espandersi in tutta la CEE, mettendo così a repentaglio i piani francesi per la commercializzazione europea del loro petrolio africano

6 L'equivalenza nel 1957 era 1 rublo = 4 dollari (http://www.cbr.ru/currency_base/OldVal.aspx). Le cifre riportate dalla fonte sono quindi: \$3.02 miliardi per il Regno Unito, \$1.14 per la Germania Ovest, \$1.07 per la Francia, e \$468 milioni per l'Italia. Bruna Bagnato, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958--1963*, Firenze, Olschki, 2003, p. 97.

7 Niklas Jensen-Eriksen, «The Cold War in Energy Markets. British Efforts to Contain Soviet Oil Exports to Non-Communist Countries, 1950-1965», in Alain Beltran (Ed.), *Le pétrole et la guerre – Oil and War*, Brussels, Peter Lang, 2012, p. 204.

(erano infatti gli anni delle scoperte di giacimenti petroliferi in Gabon e Algeria, due territori sotto dominazione francese). De Metz quindi sperava di contrastare il l'“alluvione petrolifera rossa” attraverso un'alleanza tra produttori arabi e major.⁸ In effetti un certo numero di paesi arabi produttori di petrolio erano tutt'altro che tranquilli di fronte alle esportazioni sovietiche, ma la loro forte dipendenza dell'economia e dalle tecnologie sovietiche li dissuadeva dal prendere misure di ritorsione.⁹

La situazione era diversa per l'Italia e la Germania Ovest, profondamente coinvolte nel commercio con l'URSS. Nel caso della Germania Ovest, vi erano relazioni commerciali particolarmente solide tra i produttori di acciaio della Ruhr e un numero di imprese sovietiche. Scambi commerciali notevoli erano in corso anche tra imprese sovietiche e grandi imprese industriali italiane, come la Fiat. Nel 1960, in particolare, l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) concluse con l'azienda statale sovietica Soyuznefteexport (SNE) un grosso contratto di fornitura di petrolio in cambio di tecnologie.¹⁰

Il commercio tra l'ENI e i sovietici portò l'agenzia italiana all'attenzione delle agenzie internazionali. La stampa degli Stati Uniti, nonché i rapporti stilati del Consiglio di sicurezza nazionale degli Stati Uniti e del Dipartimento di Stato, evidenziavano i pericoli derivanti dalla dipendenza dal petrolio sovietico (trascurando però la dipendenza sovietica dalle tecnologie occidentali, un fattore che rendeva poco probabili interruzioni

8 Emmanuel Catta, *Victor De Metz. De la CFP au Groupe Total*, Paris, Total Edition Presse, 1990, p. 289.

9 Sull'aiuto sovietico ai paesi arabi, si veda: Archivi dell'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO), AC/89-WP/67, «Sub-Committee on Soviet Economic Policy – The Economic Offensive of the Sino-Soviet Bloc, Note by the Chairman», confidential, 6 luglio 1960, p. 67; NATO, AC/89-WP/76 (Revised 1), «Sub-Committee on Soviet Economic Policy – The Economic Offensive of the Sino-Soviet Bloc (1st July, 1960 - 31st December, 1960)», 12 maggio 1961; Archives Nationales (AN), sc. 19900317/8, fasc. 1, sottofasc. Afrique 1957/77 (FOIA n° 111 382), Note du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), «Pénétration italienne (ENI) et soviétique dans le domaine pétrolier en Afrique», secret, 30 agosto 1960.

10 Archivio storico del Ministero degli affari esteri (ASMAE), Telegrammi ordinari, Russia (Ambasciata Mosca), 1960, vol. 59 arrivo (lug-dic), n. 36288, L. Pietromarchi, Ambasciata Italiana (Ambita) a Mosca, a Ministero degli Affari Esteri (MAE), «Contratto ENI-FINSIDER», 3 ottobre 1960; ASMAE, Telegrammi ordinari, Russia (Ambasciata Mosca), 1960, vol. 59 arrivo (lug-dic), n. 37331, L. Pietromarchi, Ambita Mosca to MAE, «Importazione petrolio», 11 ottobre 1960.

delle conseguenze di petrolio da parte sovietica).¹¹

Le preoccupazioni degli Stati Uniti furono chiaramente espresse in due documenti redatti dal Senato degli Stati Uniti nel 1961 e 1962.¹² In tali documenti si argomentava che, se la liberalità delle imprese italiane nei confronti di quelle sovietiche si fosse estesa all'Europa, ciò avrebbe potuto portare un numero crescente di paesi a fare affidamento sul petrolio sovietico invece che su quello delle major occidentali, riducendo gli introiti di queste ultime.¹³ L'allarme diventò evidente anche nelle sedi della CEE. Qui i tentativi della Francia di stabilire una priorità di commercializzazione per il petrolio franco-africano sul Mercato Comune si vennero a trovare minacciati dalle importazioni sovietiche da parte dell'Italia, come vedremo nel seguito.

La CEE di fronte alla minaccia petrolifera sovietica

La fondazione della CEE nel 1957 richiese da parte della Francia l'apertura del suo mercato nazionale al petrolio di provenienza da paesi del Mercato Comune. Tuttavia, dopo aver mosso i primi passi in questa direzione, la Francia condizionò ogni ulteriore apertura alla stesura di un regolamento comunitario ben definito in materia di energia. Gli amministratori petroliferi francesi volevano che le autorità europee li assicurassero su un punto che ritenevano fondamentale: una definizione comune dell'origine dei prodotti, in assenza della quale nulla avrebbe impedito all'Italia di riesportare il suo petrolio sovietico verso il Mercato Comune, in quanto sarebbe stato ri-etichettato come italiano una volta entrato in Italia, e sarebbe quindi diventato comunitario.¹⁴

11 «Italy Oil Deal With Soviet Weakens Her Ties to West», *New York Times*, 11 novembre 1960; The National Archives of the United Kingdom (TNA), sc. FO 371/153362, fasc. RT 1532/17P, P. Male, Foreign Office (FO) a J. Gwynn, Ministry of Power (MOP).

12 Halford L. Hoskins e Leon M. Herman, *Soviet Oil in the Cold War* (U. S. Senate. Committee on the Judiciary. Committee Print. Washington: U. S. Government Printing Office, 1961); Halford L. Hoskins, *Problems Raised by the Soviet Oil Offensive* (U. S. Senate. Committee on the Judiciary. Committee Print. Washington: U. S. Government Printing Office, 1962).

13 Hoskins e Herman, *Soviet Oil*, p. 6.

14 Armelle Demagny, «France and the Project for a Community Oil Policy. From the Signature of the Treaty of Rome to the First Oil Shock», in Alain Beltran (Ed.), *A Comparative*

Nell'autunno del 1959, il governo francese chiese ai membri della CEE di adottare misure per la protezione del mercato petrolifero comunitario. In pratica, la Francia chiedeva ai suoi partner europei di dare priorità alla vendita del greggio africano – e soprattutto algerino, poiché l'Algeria era a tutti gli effetti parte della Francia – all'interno della CEE.¹⁵ Dal punto di vista politico, il sistema francese prevedeva la creazione di una zona protezionistica all'interno del mercato comune. Ciò avrebbe però fornito ai governi di paesi non appartenenti alla CEE una ragione sufficiente per reagire discriminando le esportazioni di petrolio CEE, e applicando dazi alla loro importazione.¹⁶ La proposta francese fu presentata dal vice presidente della Commissione Europea, Robert Marjolin, alla prima riunione CEE in materia di petrolio. Prevedibilmente, si scontrò con l'opposizione neerlandese, italiana e tedesca, ma anche con critiche provenienti dal di fuori della Comunità: gli Stati Uniti protestarono in “termini molto energici”, sostenendo che il piano francese fosse in contrasto con le norme dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) e con la politica liberale che la CEE affermava di sostenere in materia di scambi commerciali.¹⁷

In seguito a colloqui con i direttori generali delle major americane e col governo britannico, il Dipartimento di Stato fece pressioni sul ministro degli Esteri francese perché questi abbandonasse il progetto iniziale. Come arma di persuasione, il Dipartimento di Stato sostenne che avrebbe sponsorizzato una più stretta collaborazione tra le compagnie petrolifere francesi e major anglo-americane, garantendo in questo modo condizioni

History of National Oil Companies, Brussels, Peter Lang, 2010, p. 310.

15 Archives diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères (ADMAE), Ministero degli Affari Esteri DE-CE Papiers Directeur Olivier Wormser N. 85, microfilm P10747, pétrole dossier général 54-66, O. Wormser, Direttore degli affari economici e finanziari, a W. Harpham, Ministro economico dell'Ambasciata britannica di Francia, 29 novembre 1959; «Recherche de protection pour le pétrole saharien», *Petroleum Press Service*, gennaio 1960, 9.

16 «Recherche», *Petroleum Press Service*, 10.

17 Citato da: ADMAE, Ministero degli Affari Esteri, DE-CE Papiers Directeur Olivier Wormser N. 85, microfilm P10747, pétrole dossier général 54-66, O. Wormser to H. Alphan, French Ambassador in Washington, 2 dicembre 1959 (trad. propria); Archives historiques du Groupe Total (AHTOTAL), Fonds Total-CFP, b. 92.26/7, f. Écoulement du pétrole saharien, «Note sur la réunion», 9 dicembre 1959.

soddisfacenti alla Francia per lo smercio del suo petrolio. Di fronte a queste pressioni, gli amministratori francesi accantonarono il progetto.¹⁸ È certamente significativo che la pressione statunitense riuscisse a modificare la posizione francese su una questione interna alle politiche europee. Ciò può essere spiegato solo se si considera il gioco di delicati equilibri transnazionali, cui prendevano parte le imprese francesi in Medio Oriente e in Francia. In queste zone, alla fine degli anni '50, il regolare svolgimento delle attività delle compagnie francesi dipendeva dalla buona volontà delle major anglo-americane. In ogni caso, all'inizio del 1960, il governo francese aveva deciso di premere sul freno sulla questione del trattamento preferenziale per il petrolio sahariano. Mentre le aziende francesi continuarono a fare pressioni perché fosse dato spazio sul Mercato Comune al loro petrolio, le luci della ribalta nei dibattiti alla CEE erano ormai sull'offensiva petrolifera sovietica.¹⁹

A differenza del carbone o dell'energia nucleare, fonti di energia amministrate attraverso la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) e l'EURATOM (Comunità europea dell'energia atomica), alla fine del 1950 gli idrocarburi erano l'unica forma importante di energia a non essere regolata da un'istituzione europea occidentale.²⁰ In seguito alle scoperte di petrolio in Africa e all'offensiva petrolifera sovietica, si rese necessario mettere a punto una politica comune nel settore degli idrocarburi. Nell'aprile 1960 fu quindi istituito un gruppo di lavoro formato da alti funzionari della CEE, e presieduto da Marjolin. Il gruppo fu formato a seguito di un memorandum per il coordinamento delle politiche energetiche messo a punto da un gruppo inter-esecutivo formato dai rappresentanti delle tre commissioni energetiche europee (CECA, Commissione Europea, ed EURATOM).²¹

18 ADMAE, Ministero degli Affari Esteri, DE-CE Papiers Directeur Olivier Wormser N. 85, microfilm P10747, pétrole dossier général 54-66, O. Wormser a J. Jeanneney, Ministero dell'Industria, 12 dicembre 1959, p. 2.

19 AHTOTAL, Fonds Total-CFP, b. 92.26/7, f. Sahara – Politique algérienne concernant le Sahara, «Observations au sujet de la note du 18 avril», L. de Laboulaye, CFP, a F. de Baecque, Organisation commune des régions sahariennes (OCRS), 2 maggio 1961.

20 Demagny, «France and the Project», p. 305.

21 AN, sc. 19800118/3 CEE/Hydrocarbures, 1960-2, fasc. Politique vis-à-vis des pays de l'Est (FOIA n° 111 382), «Considérations sur les problèmes posés par les pétroles russes à

La battaglia contro il petrolio sovietico fu anche condotta al Parlamento Europeo, dove il deputato gollista francese, Christian de la Malène, incitò la Commissione a istituire uno scambio periodico di dati sulle importazioni di prodotti petroliferi di qualunque origine. Nelle statistiche successivamente fornite dalla Commissione per i primi cinque mesi del 1960, emergeva la posizione dell'Italia come maggior importatore di petrolio sovietico. Le importazioni italiane erano state tre volte maggiori di quelle della Germania Ovest, e quattro volte maggior di quelle della Francia.²² L'attività di lobbying messa in campo dai francesi contro le importazioni di petrolio sovietico aveva lo scopo di allineare la CEE alle strategie delle major, tra le quali prendeva posto in maniera sempre più prepotente la CFP.

L'11 ottobre 1960, il giorno stesso in cui fu firmato l'accordo ENI-SNE, Diego Guicciardi, il presidente dell'affiliata italiana della Royal Dutch Shell, espresse l'intenzione di esercitare la sua influenza coi rappresentanti italiani presso la CEE, in quanto gli accordi dell'ENI rischiavano di vanificare la politica collaborativa che le autorità della Comunità stavano cercando di stabilire.²³ Nel novembre 1960, il presidente della Jersey Standard, Monroe Rathbone, sollecitò il Dipartimento di Stato a intervenire presso il governo italiano.²⁴ In seguito si unirono alla protesta anche Gordon Reed della Texas Gulf e Arnold Hofland della Shell. Reed presentò una serie di raccomandazioni al Congresso degli Stati Uniti, nonché ai comitati federali preposti alla gestione delle politiche petrolifere, e al Dipartimento di Stato. Hofland, dal suo canto, intervenne presso i governi britannico e neerlandese, e contattò l'ambasciata americana a Parigi.²⁵

l'économie européenne», unsigned, 8 aprile 1960.

22 AN, sc. 19800118/3 CEE/Hydrocarbures, 1960-2, fasc. Politique vis-à-vis des pays de l'Est, FOIA n° 111 382, «Note d'information – Assemblée Parlementaire européenne», Council of European Communities, General Secretary, 7 ottobre 1960.

23 Archivio Storico ENI (ASENI), Fondo ENI, Presidenza Eugenio Cefis, sc. 24, fasc. CB8, Nota non firmata, 11 ottobre 1960. Guicciardi coordinò la sua azione con il presidente della Esso Italiana, Vincenzo Cazzaniga.

24 ASENI, Fondo ENI, Estero, Rapporti commerciali con l'estero, sc. 2, fasc. 7E2, «Accordo italo-sovietico», 23 novembre 1960; ASENI, sc. 2, fasc. 7E2, Ruffolo a Ratti, traduzione di una circolare inviata dalla Standard Oil of New Jersey alle sue affiliate il 3 novembre e il 6 dicembre 1960.

25 AN, sc. 19900317/13, fasc. 1, sottofasc. Italie 1955/1979 (FOIA n° 111 382), Note SDE-CE, «Derniers développements de l'activité de Mattei – Réactions qu'elle suscite», secret,

Laddove, però, nei documenti governativi americani la sicurezza militare occidentale sembrava giocare un ruolo significativo, non era questo il caso dei documenti prodotti dalle compagnie petrolifere, che invece si soffermavano su questioni economiche e sulle ricadute del petrolio URSS sui loro profitti.

Verso una politica comune?

Il gruppo di lavoro inter-esecutivo CEE presentò le sue proposte al Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee nel gennaio 1961. Le proposte miravano ad armonizzare le politiche energetiche nazionali degli stati membri, e a stabilire provvedimenti nel caso in cui il mercato dell'energia fosse andato deteriorandosi.²⁶ Il primo insieme di misure introdusse la rinuncia da parte dei membri al diritto di prendere decisioni in materia di energia prima della consultazione con gli altri paesi CEE e con la Commissione stessa. La seconda serie di disposizioni prevedeva quote di importazione per carbone, greggio e prodotti petroliferi, dazi doganali sul carbone e olio combustibile importati, e sovvenzioni finanziate dalla Comunità per la produzione di carbone.²⁷ Anche se l'Italia riconobbe la necessità di una politica energetica comune, non aderì alle proposte del gruppo inter-esecutivo, ritenendole espressione degli interessi delle major.²⁸

Nel mese di aprile 1961, il gruppo di esperti petroliferi CEE si riunì a Bruxelles per discutere dei regolamenti in vigore nel settore petrolifero a livello nazionale nei vari stati membri. Un problema serio emerse riguardo le riesportazioni: tra questi, il fatto che un paese membro avrebbe potuto far raffinare il petrolio sovietico nelle raffinerie di un paese terzo. La

18 agosto 1961, 3.

26 Nel gennaio 1958, fu creato un segretariato unificato per i consigli delle tre comunità europee. Era guidato dal segretariato generale della CECA, e fu chiamato Segretariato Generale del Consiglio delle Comunità Europee.

27 ASEN, Fondo ENI, Relazioni esterne, sc. 29, fasc. 2A89, "Note au Conseil Spécial de Ministres - Propositions de premières mesures en vue d'une coordination des politiques énergétiques," very secret, gennaio 1961.

28 ASEN, Fondo ENI, Estero, Rapporti commerciali con l'estero, sc. 2, fasc. 7E2, Memorandum, G. Ruffolo, ENI, a Sig. Giorgi e Sig. Carbone, rappresentanti italiani al Gruppo di Studio ad Hoc della NATO sulla Politica petrolifera sovietica, 29 dicembre 1960.

situazione era ulteriormente complicata dalla mancanza di dati precisi sulle riesportazioni, il che rendeva impossibile determinare quanto effettivamente la sicurezza degli approvvigionamenti fosse a rischio.²⁹ Inoltre, l'impegno italiano a importare petrolio sovietico sollevava preoccupazioni negli ambienti industriali del Mercato Comune: l'uso di petrolio a basso costo aveva come conseguenza minori costi di produzione in un certo numero di settori industriali italiani, permettendo così all'Italia di acquisire un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti europei.³⁰

In vista della riunione di esperti di petrolio del luglio 1961, la Commissione europea elaborò infine un progetto che limitava le importazioni sovietiche, con effetto retroattivo a partire dal gennaio 1961. Ogni paese si sarebbe impegnato a limitare le sue importazioni annuali dal blocco orientale ai livelli di quelle del 1960. Se uno stato membro avesse voluto importare oltre il volume stabilito, avrebbe dovuto consultare i suoi partner della CEE e la Commissione tre mesi prima di cominciare le trattative per ulteriori acquisti. Il francese Maurice Leblond, nella sua posizione di capo dell'Ufficio Combustibili (*Direction des carburants*), criticò la flessibilità – a suo avviso eccessiva – data agli stati membri riguardo a eventuali aumenti delle loro quote di petrolio sovietico. Nulla li avrebbe infatti obbligati a conformarsi al parere degli altri stati membri e della Commissione. Leblond propose che fosse stabilita per il petrolio sovietico una quota d'importazione CEE globale: tale quota sarebbe poi stata distribuita ai singoli paesi in base ai loro consumi.³¹

Nonostante l'opposizione francese, Marjolin propose di presentare lo studio pilota alla Commissione, e di inviarlo come proposta al Consiglio della CEE. La Commissione raggiunse infine un accordo: i paesi membri avrebbero dovuto consultare i membri del Consiglio prima di concludere accordi commerciali con terzi. Nel mese di aprile 1962, il Consiglio

29 AN, sc. 19800118/3 CEE/Hydrocarbures, 1960-2, fasc. Politique vis-à-vis des pays de l'Est, EEC Commission – General Direction of Economic and Financial Affairs (FOIA n° 111 382), «Groupe d'experts pétroliers – Importations de pétrole brut et de produits raffinés en provenance des Pays de l'Est dans la Communauté», confidenciel, 27 aprile 1961.

30 ASENI, Rassegna stampa estera 1961, n. 31, *Politique étrangère* 6 (1960), 28 aprile 1961.

31 AN, sc. 19800118/3 CEE/Hydrocarbures, 1960-2, fasc. Politique vis-à-vis des pays de l'Est, Direction des Carburants (FOIA n° 111 382, «Note pour le Comité Interministériel–Politique de la C.E.E. vis-à-vis du pétrole des Pays de l'Est», 27 giugno 1961).

assegnò al gruppo di lavoro il compito di elaborare uno studio dettagliato del mercato dell'energia e di stabilire i principi-guida delle politiche energetiche del Mercato Comune.³² Due mesi più tardi, il gruppo presentò un memorandum sulle politiche energetiche. Tra le varie disposizioni, la Commissione propose un sistema di quote per greggio e prodotti petroliferi sovietici in tutta la Comunità europea. Una simile 'legittimazione condizionata' faceva sì che a tutti gli operatori petroliferi europei fosse assegnata una percentuale delle quote disponibili: ciò diminuiva la quota disponibile alle imprese italiane, e quindi all'ENI. L'ENI non ebbe quindi altra scelta che prepararsi al peggio: allo stesso tempo, però, suggerì alla delegazione italiana del gruppo di studio cercare di ottenere garanzie adeguate relativamente alla quota da assegnare all'Italia, o in alternativa di rifiutare la totalità della proposta.³³

Il presidente dell'ENI, Enrico Mattei, era cosciente che la resistenza dell'Italia al sistema di quote CEE non avrebbe potuto continuare per sempre. Tentò allora di giocare in contropiede, e di negoziare un ulteriore accordo con i sovietici prima che fosse troppo tardi. Nel settembre 1962 inviò quindi a Mosca un alto dirigente dell'azienda, Giuseppe Ratti.³⁴ Due giorni dopo il ritorno di Ratti in Italia, la Commissione europea propose l'attuazione del sistema di quote e lo inviò ai governi nazionali perché dessero il via all'iter burocratico per l'approvazione.³⁵ L'ENI

32 AHTOTAL, Fonds Total-CFP, sc. 90.4/350 Ingérence russe dans l'industrie pétrolière, fasc. III, subfolder Organismes officiels – Réaction du monde occidental, «Bulletin quotidien n. 1025», *Europe*, 11 July 1961; AHTOTAL, Fonds Total-CFP, sc. 86.12/20, Bobin, «La politique énergétique de la Communauté Européenne---Chronologie 1952-1970», [1970]; Nigel J. Lucas, *Energy and the European Communities*, London, Europa Publications, 1977, p. 35.

33 ASENI, Fondo ENI, Presidenza Raffaele Girotti, sc. 264, fasc. 482E, «CEE-Contingentamento importazioni di petrolio dall'URSS», non firmato, 27 giugno 1962.

34 ASENI, Fondo ENI, Presidenza Raffaele Girotti, sc. 264, fasc. 482E, G. Ratti, «Missione a Mosca (4-6 Settembre 1962)», 7 settembre 1962; ASENI, sc. 264, fasc. 482E, G. Ratti, Promemoria riservato al Dr. Cefis, «Operazione in abbinamento ENI-URSS», 8 novembre 1962.

35 AHTOTAL, sc. 19800118/3 CEE/Hydrocarbures, 1960-2, fasc. *Politique vis-à-vis des pays de l'Est*, «Projet d'accord pour la coordination des importations de pétrole brut et de produits pétroliers en provenance des Pays de l'Est dans la Communauté», non firmato, 7 settembre 1962; AHTOTAL, Fonds Total-CFP, sc. 90.4/328 Vincent Labouret, fasc. *La politique énergétique de l'Europe*, «La Commission de la C.E.E. et le régime pétrolier fran-

aveva dunque dei tempi molto stretti a disposizione per la conclusione del nuovo contratto, ma aveva un vantaggio: era in grado di agire molto più velocemente della macchina burocratica europea. Nei mesi seguenti al giugno 1962, la politica formulata nel memorandum del gruppo inter-esecutivo fu rimodellata e modificata più volte, in modo da andare incontro agli interessi di ciascun membro, ma non fu possibile raggiungere un accordo in breve tempo, soprattutto a causa dell'ostruzionismo italiano. Soltanto nell'aprile 1964 uno speciale Consiglio dei Ministri approvò un protocollo d'intesa sulla politica energetica comunitaria, di gran lunga troppo tardi per fermare il nuovo accordo italiano-sovietico, che fu invece firmato nel novembre 1963.³⁶

Conclusione

Considerando la varietà delle argomentazioni messe in campo dagli attori della vicenda appena analizzata, e la forza con cui sono state difese, è legittimo chiedersi se i diplomatici americani e francesi, così come le compagnie petrolifere euro-americane, abbiano agito realmente nell'interesse della sicurezza europea nei loro tentativi di limitare le esportazioni di petrolio sovietico. Tra le voci dissenzienti c'è quella dello storico Geir Lundestad, che sostiene che gli Stati Uniti – ma un discorso analogo, a mio avviso, può essere applicato ai paesi CEE sedi di major petrolifere, come la Francia o i Paesi Bassi – abbiano agito piuttosto nell'interesse di perpetuare la dipendenza dell'Europa dalle loro compagnie nazionali, ammantando la difesa d'interessi particolari col velo della sicurezza continentale. L'argomentazione di Lundestad ha basi solide. I forti interessi economici in gioco furono 'l'elefante nella stanza' in sede di dibattito alla CEE: i piani e l'attività di lobbying delle compagnie petrolifere, tanto americane che europee, non potevano essere invocati in tali dibattiti, ma si rivelarono un fattore importante nel loro svolgimento.

Mentre le pressioni anglo-americane rimasero comunque esterne, almeno in teoria, ai processi decisionali della CEE, quelle francesi si manifestarono invece chiaramente nella difesa governativa della commercializzazione

çais», 25 settembre 1962.

³⁶ Lucas, *Energy*, 36.

del petrolio franco-africano sul Mercato Comune. Tuttavia, a differenza di altre sedi internazionali, dove l'egemonia statunitense diretta poteva efficacemente fungere da leva di persuasione, questo non era il caso della CEE, che non era soggetta all'influenza egemonica di un singolo paese. Tale situazione rendeva considerevolmente più complessa l'imposizione delle preferenze di un paese membro sui rimanenti. È soprattutto per questo motivo che il tentativo francese non andò a buon fine, e che l'ENI ebbe tempo di finalizzare il suo accordo con i sovietici prima che potesse essere formalizzato anche soltanto un abbozzo di politica energetica comunitaria.



Nella pagina seguente:

Copertina della *Domenica del Corriere* dell'11 novembre 1962 sulla sciagura aerea di Bascapé in cui peri Enrico Mattei. Gli incidenti accadono, ma l'eliminazione di un uomo chiave (mediante attentato, ricatto, linciaggio mediatico) ha spesso finalità di guerra economica.



L'embargo del 1973

l'oro nero che divenne arma, l'arma che amplificò la sconfitta

di A. Roberta La Fortezza

Il 6 ottobre 1973, giorno dello Yom Kippur ebraico, gli eserciti siriano ed egiziano diedero il via all'operazione *Badr*¹, colpendo simultaneamente i territori conquistati da Israele nel precedente conflitto, quello del 1967, nel Golan e nel Sinai. La nuova guerra che si imponeva a Israele era una guerra su due fronti: a nord saranno i siriani ad attaccare tenendo così impegnate le forze aeree e gran parte delle riserve israeliane mentre gli egiziani, a sud, attraverseranno il canale di Suez con l'obiettivo di arrivare al Sinai². Nelle prime 72 ore gli arabi ebbero uno slancio militare

1 Nome in codice dell'operazione siro-egiziana contro il Golan e il Sinai, *Badr* ricorda la prima vittoria di Maometto nel 624. Sulla guerra dello Yom Kippur v., tra gli altri, Benny Morris, *Vittime*, BUR Rizzoli, Milano, 2010; Mohamed Abdel Ghani El-Gamasy, *The October War: Memories of field Marshal el-Gamasy of Egypt*, American University, Cairo, 1993; Gad Ya'Acobi, *Sul filo del rasoio*, Idanim, Tel Aviv, 1989; Michael Brecher e Benjamin Geist, *Decisions in Crisis: Israel, 1967 and 1973*, University of California Press, Berkeley, 1990; Hassan El Badri, *The Ramadan War, 1973*, Fairfax, Va, T. N. Dupuy Associates Books, 1979; Ahron Bregman *Israel's Wars: A History Since 1947*, Routledge, Londra, 2002; Trevor Nevitt Dupuy, *Elusive victory: The Arab-Israeli Wars, 1947-1974*, Harper & Row, San Francisco, 1978; George Gawrich, *The Albatross of Decisive Victory: War and Policy Between Egypt and Israel in the 1967 and 1973 Arab-Israeli Wars*, Greenwood Publishing Group, 2000; Chaim Herzog, *The War of Atonement: The Inside Story of the Yom Kippur War*, Greenhill Books, Londra 2003; Herzog Chaim, *the Arab-Israeli Wars*, Random House, 1982; Edgar O'Balance, *No Victor, No Vanquished: the Yom Kippur War*, Presidio Press, novembre 1996; Abraham Rabinovich, *The Yom Kippur War: The Epic Encounter That Transformed the Middle East*, Schocken Books, New York, 2005. V. documenti online sul sito della Jewish Virtual Library – A project of AICE nella sezione «guerra dello Yom Kippur».

2 Sulle operazioni militari v., tra gli altri, Simon Dunstan, *Centurion Vs T-55: Yom Kippur War 1973*, Osprey, 2009; P. R. Kumaraswamy, *Revisiting the Yom Kippur War*, Routledge; Simon Dunstan, *The Yom Kippur War 1973 (2): The Sinai*, Osprey Publishing; Otto Hans-Dieter, *Gli errori militari che hanno cambiato la storia*, Newton Compton Editori, Roma, 2014

tale che, per la prima volta dal 1948, Israele sembrò essere realmente in pericolo. Il 13 ottobre il Primo Ministro israeliano, Golda Meir, scriveva al presidente Nixon che il suo paese era sull'orlo del collasso e a corto di armamenti; dalle sue parole trapelava chiaramente la possibilità, *rebus sic stantibus*, di trovarsi davanti ad una clamorosa vittoria araba³. Ma già il 10 ottobre, di fatto, le Forze di difesa Israeliane (IDF) avevano cominciato a reagire, spezzando la resistenza siriana sul fronte settentrionale. Gli israeliani, ripresi dallo *shock* e dall'iniziale «atmosfera apocalittica»⁴, recuperarono nel giro di pochi giorni tenacia, forza e capacità di resistenza, morale e militare. Virtù, queste, che vennero rinvigorite quando Nixon autorizzò l'*Operazione Nickel Grass*⁵: un ponte aereo per consegnare armi e rifornimenti all'alleato oltreoceano. Il 14 ottobre, il primo aereo militare da trasporto *C5-Galaxy* con gli aiuti americani volava nei cieli di Israele. A quel punto gli israeliani ritrovarono definitivamente la fiducia di poter concludere con successo questa nuova guerra, cosa che effettivamente avvenne il 25 ottobre⁶.

Se sulle linee del fronte in quei 19 giorni di guerra si scontrarono le armi classiche della tradizione bellica contemporanea, fu al di fuori dei confini puramente geografici del campo di battaglia che si ebbe la vera novità nel *sistema d'armamento* arabo il quale si arricchì di una nuova e pericolosa arma: il petrolio. Fu proprio l'uso dell'*oro nero* come arma a supportare l'idea che alla guerra sul terreno, quella combattuta sulle alture del Golan e nel Sinai, si affiancasse un'altra guerra, diversa ma parallela, avente medesime finalità politiche ma differenti modalità: la guerra eco-

3 La notizia è così riportata in Leonardo Maugeri, *L'era del petrolio*, Feltrinelli Editore, Milano, 2006, p. 134

4 *Otto Hans-Dieter, op. cit.*, p.212

5 v. Chris J. Krisinger, *Operation Nickel Grass - Airlift in Support of National Policy*, Aerospace Power Journal, 1989.

6 Un primo cessate il fuoco entrerà in vigore alle 18.52 del 22 ottobre secondo i termini della Risoluzione n. 338 del Consiglio di Sicurezza delle N. U.. Fin da subito non sarà rispettato da entrambe le parti. Il giorno successivo il Consiglio di Sicurezza dovrà approvare una seconda risoluzione, la n. 339, per ribadire i termini del cessate il fuoco. Le ostilità cesseranno soltanto il 25 ottobre.

nomica⁷. Un concetto dalle *dimensioni multiple*⁸, quello della guerra economica, che ha giocato un ruolo fondamentale nel caso della guerra del 1973, tingendosi di una chiara finalità politica. Il ricorso all'embargo, ai tagli alla produzione e alle variazioni nel prezzo del petrolio furono alcune delle armi strategiche⁹ scelte deliberatamente nell'arsenale a disposizione degli Stati arabi. Tramite queste armi i paesi arabi intensificarono prima e continuarono poi la propria guerra volta non tanto ad annientare Israele quanto, in una prospettiva più realistica, a raggiungere l'obiettivo politico di isolare Israele creando una frattura tra Tel-Aviv e il suo principale alleato, l'America, nonché i vari alleati europei.

La guerra economica era stata preparata, escogitata e concepita esattamente come una guerra militare; ed anzi la sua definizione si affiancò nei due anni precedenti al conflitto alla predisposizione dei piani militari. Mentre lo Stato Maggiore egiziano e il Generale Mohamed Abdel Ghani el-Gamasy preparavano la campagna militare su due fronti, alla fine dell'agosto 1973, il presidente egiziano Sadat si recava, inaspettatamente, in Araba Saudita per incontrare re Faysal. L'obiettivo di Sadat non era tanto

7 Sul concetto di guerra economica v., tra gli altri, David Allen Balwin, *Economic Statecraft*, Princeton U. P., Princeton, 1985; Henry Bienen (Ed.), *Power, Economics and Security*, Boulder Co., San Francisco, Westview, 1992; Richard N. Haas, *Economic sanction and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York, 1998; Guex Sebastien et Jakob Tanner (Hsg.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege. Économie de la guerre et guerres économiques*, Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte Annuaire suisse d'histoire économique et sociale (vormals Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte – Société suisse d'histoire économique et sociale), Band 23, 2008, pp. 87-98; Daniel Thomson Jack., *Studies in Economic Warfare*, London, P. S. King and Son, 1940.; Paul Enzig, *Economic Warfare*, New York, Macmillan, 1940; Tor Egil Førland, «Economic Warfare and Strategic Goods: A Conceptual Framework for Analyzing COCOM», *Journal of Peace Research* 28 (1991), No. 2, pp. 191-204; Benjamin Harrison Williams *Economic warfare and economic intelligence*, Volume 15, ICAF, 1954. Williams è inoltre autore del capitolo «V. Economic Warfare. Nature and History» in Harold J. Clem, *United States Foreign Economic Policy*, Volume 12, ICAF, 1965, pp. 67 ss; Neil H. Alford, *Modern Economic Warfare: (law and the Naval Participant)*, U.S. Government Printing Office, 1967; R.T. Naylor, *Economic Warfare: Sanctions, Embargo Busting, and Their Human Cost*, UPNE, 1999, Northeastern U. P., 2001; James R. Norman, *The Oil Card: Global Economic Warfare in the 21st Century*, Trine Day, 2008

8 Carlo Jean, *Manuale di Studi Strategici*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 235

9 Robert P. O'Quinn, *A user's guide to economic sanctions*, The Heritage Foundation, Washington D.C., n. 1126, 1997

quello di informare il re saudita dei piani di guerra segreti contro Israele quanto piuttosto quello di assicurarsi l'aiuto e la collaborazione dei sauditi, tramite una gestione ben precisa dell'arma petrolifera, nel caso in cui l'Egitto avesse attaccato Israele.

Nella strategia di guerra del presidente Sadat, infatti, l'embargo petrolifero avrebbe rappresentato l'elemento cruciale, l'asso nella manica, nella guerra che si stava preparando ai danni di Israele. Il presidente egiziano era fermamente convinto che soltanto *impugnando* l'arma del petrolio, i paesi arabi sarebbero riusciti a convincere gli Stati Uniti a restare fuori dal conflitto, lasciando così il loro alleato israeliano alla *mercé* dell'azione militare araba. Ma Sadat sapeva anche quanto il re saudita fosse poco propenso, dopo la disastrosa esperienza del 1967, ad utilizzare l'arma del petrolio. I fatti del giugno 1967 avevano dimostrato la pericolosità di una simile arma che se mal gestita e mal utilizzata, avrebbe potuto causare più danni che vantaggi. In quel giugno del 1967 i ministri del petrolio dei paesi arabi avevano utilizzato per la prima volta la nuova arma del petrolio decretando un embargo sul greggio verso i paesi accusati di aiutare e sostenere Israele. Benché la produzione araba complessiva risultò ridotta del 60%, il mondo industriale superò in brevissimo tempo e con grande disinvoltura questo primo impiego dell'arma del petrolio¹⁰.

In poche settimane i paesi sotto embargo, Stati Uniti e Gran Bretagna *in primis*, erano di nuovo forniti di petrolio, dimostrando l'inutilità di un gesto che aveva avuto come unico risultato quello di privare i paesi produttori arabi dalle vitali entrate derivanti dall'estrazione e dalla vendita del greggio. Non solo, dunque, l'arma del petrolio si era dimostrata inefficace contro quei paesi che seguivano una politica filo-israeliana, ma aveva provocato un danno enorme alle economie dei paesi arabi, nuocendo a loro molto più che a Israele o ai suoi sponsor. Eppure, nonostante i chiari segnali dell'ambiguità e della pericolosità dell'arma petrolifera, i paesi arabi, soprattutto dopo la catastrofica e umiliante sconfitta del 1967, avevano preso coscienza della loro assoluta inferiorità militare rispetto al nemico;

10 Del resto nel 1967 Libia e Iran avevano continuato a vendere il petrolio senza alcune restrizioni e il Venezuela, addirittura, aveva aumentato in quei mesi la produzione del greggio. Di fatto l'embargo fu un fallimento anche per le differenti scelte fatte dagli stessi paesi arabi.

di conseguenza, la maggior parte dei leader politici cominciò a credere nella possibilità, all'apparenza più realistica, di sconfiggere Israele tramite *sistemi di guerra economica* piuttosto che con i tradizionali mezzi militari. Di questo parere era sicuramente l'allora consigliere petrolifero del colonnello libico Gheddafi, Abdullah al-Turayqi (1919-97)¹¹, il quale fu tra i primi a intuire «quanto potesse essere utile il petrolio al fine di ridisegnare la geopolitica del Medio Oriente»¹². Alcuni mesi dopo la guerra del giugno 1967 al-Turayqi aveva pubblicato un saggio nel quale definiva il petrolio «un'arma nella battaglia»¹³.

L'esperto di questioni petrolifere riteneva, infatti, che ciascun paese fosse libero di scegliere i mezzi più adeguati per esercitare pressione sui suoi nemici: armi e mezzi andavano ponderati cioè in base alle caratteristiche proprie di ciascun sistema paese. Agli occhi di al-Turayqi i paesi arabi possedevano «una delle più potenti armi economiche»¹⁴ che si potessero impiegare contro il nemico: essi disponevano, infatti, del 58,5% delle risorse petrolifere mondiali conosciute. Il mondo occidentale, per l'altro, si trovava in una chiara condizione di dipendenza in materia di approvvigionamento nei confronti dei paesi arabi produttori di petrolio. La logica seguita dal consigliere per le questioni petrolifere era chiara quanto elementare: «per quale ragione gli arabi devono continuare a rifornire l'Occidente mentre Stati Uniti, Inghilterra, Germania, Italia e Olanda aiutano il loro nemico Israele? [...]»¹⁵.

Il fallimento del 1967 aveva condizionato, per certi versi, pure Washington: l'amministrazione USA non credette mai fino in fondo alle minacce del mondo arabo, che si susseguivano almeno dal 1972. Il presidente Nixon e il suo Segretario, Kissinger, le ritenevano mera propaganda, convinti che gli stati arabi fossero ben consapevoli che il petrolio era un'«arma a

11 La formazione e la carriera di al-Turayqi sono ampiamente trattate in Eugene Rogan, *Gli arabi*, Bompiani, Milano, 2012, cap. 12

12 Rogan, *op. cit.*, p. 505

13 La definizione del petrolio come «un'arma nella battaglia» si ritrovava nel titolo stesso della pubblicazione: *Al-Bitrul al-'Arabi: Silah fi-l-ma'raka* cioè *Il petrolio arabo: un'arma nella battaglia*; v. Abdullah al-Turayqi, *Al-Bitrul al-'Arabi: Silah fi-l-ma'raka*, PLO Research Center, Beirut, 1967

14 Rogan, *op. cit.*, p. 505

15 Riportato in Rogan, *op. cit.*, p. 505

doppio taglio»¹⁶ e che un embargo sarebbe stato un boomerang sulle loro deboli economie.

L'occasione del 1973, però, appariva molto diversa da quella del 1967. Nel 1950, il petrolio copriva circa il 29% del consumo mondiale di energia; alla vigilia della guerra dello Yom Kippur sfiorava il 65%¹⁷. Col passare del tempo apparve chiaro che le potenze mondiali erano sempre più dipendenti dall'oro nero. Il tentativo del 1967 aveva fallito per varie ragioni tra le quali, forse la principale, era proprio stata la soltanto *parziale* dipendenza dei Paesi Occidentali dal petrolio.

Nel 1973 l'indipendenza aveva abbandonato i livelli della *parzialità* per diventare pressoché assoluta. Parallelamente a questo movimento della curva di dipendenza dei paesi industrializzati dal petrolio, vi era stato un altro fondamentale cambiamento riguardante questa volta il mondo arabo. L'Arabia Saudita aveva rimpiazzato il Texas come produttore di compensazione¹⁸, quello cioè che poteva compensare eventuali spostamenti della curva di domanda del petrolio semplicemente aumentando o diminuendo la propria produzione e dunque la propria offerta di greggio sul mercato. Nel 1973 gli Stati Uniti importavano dai paesi arabi il 28%, il Giappone il 44% e i paesi europei dal 70 al 75% del loro fabbisogno nazionale di petrolio¹⁹. Dal combinato disposto di questi due dati emerge chiaramente un elemento inconfutabile: i Paesi industrializzati dell'Occidente dipendevano ormai dal petrolio mediorientale e ciò implicava una loro pressoché totale vulnerabilità circa l'approvvigionamento e l'importazione del greggio. Sadat coglierà questi cambiamenti e capirà di poter sfruttare proprio «i pieni e i vuoti»²⁰ generati dalla dipendenza mondiale dal petrolio. Sarà dunque

16 «Il Petrolio Arma a doppio taglio» è il titolo di un articolo di Massimo Riva comparso sul *Corriere della Sera* l'8 ottobre del 1973

17 È possibile trovare una serie di dati storici in riferimento all'andamento della produzione, dei prezzi e dei consumi del petrolio su James D. Hamilton, *Historical Oil Shocks*, University of California, 2010, online; Morris Albert Adelman, *The World Petroleum Market*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, 1972

18 Rogan, *op. cit.*, p. 511

19 El-Rayyes, Ryad Najib e Nahas Dunia, *The October War: Documents, Personalities, Analyses and Maps*, An-Nahar, Beirut, 1973, p. 63; Rogan, *op. cit.*, p. 511

20 Il riferimento è a Sun Tzu (*L'arte della guerra*, Newton Compton, Roma, 2010, cap. VI – Il vuoto e il pieno).

proprio Sadat a spingere affinché i Paesi arabi, abbandonato ogni timore, riprendano in mano quella forza politica, geo-economica e geostrategica data dalla propria ricchezza petrolifera. Quello stesso oro nero che per anni aveva imprigionato i paesi arabi nelle maglie di un neo-colonialismo energetico, ora dava loro una nuova e potente arma da utilizzare non solo con fini politici ma anche e soprattutto militari²¹. Oltre all'isolamento politico di Israele, avrebbe costretto gli Stati Uniti a interrompere il sostegno militare, riequilibrando il rapporto di forze arabo-israeliano.

Vincendo lo scetticismo, Re Faysal si fece infine convincere della potenza dell'arma petrolifera e finì per acconsentire alle richieste di Sadat: avrebbe utilizzato le proprie risorse petrolifere in modo efficace nel caso in cui l'Egitto avesse attaccato Israele²². Così quando il 6 ottobre scattò l'offensiva militare si mise in moto anche la macchina della guerra economica. Nelle stesse ore in cui le forze siro-egiziane attaccavano Israele, i membri dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC)²³, il cartello nato nel tumultuoso processo di decolonizzazione, erano impegnati a Vienna in un nuovo negoziato con le compagnie petrolifere. I vertici

21 Carlo Jean distingue tra guerre economiche con finalità politiche e guerre economiche con finalità militari. Le prime avrebbero l'obiettivo di influire sul comportamento di un altro Stato; le seconde mirerebbero ad incidere sulle capacità belliche dell'avversario (*Manuale di studi strategici, cit.*, p. 235 – 236).

22 Secondo Yergin, il re impose però una condizione: che la guerra non finisse in 6 giorni come nel 1967, senza dare tempo all'embargo di produrre effetti più lunga delle precedenti. «Non vogliamo usare il nostro petrolio in una battaglia che duri due o tre giorni e poi fermarci. Vogliamo una guerra che duri il tempo necessario per mobilitare l'opinione pubblica mondiale», Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, Simon & Schuster, New York, 1991, p. 597.

23 L'OPEC venne fondata il 14 settembre del 1960 durante la Conferenza di Baghdad su iniziativa del Venezuela. I membri originari furono 5: Venezuela, Iran, Iraq, Kuwait e Arabia Saudita. Oggi l'OPEC conta 12 paesi: oltre ai 5 membri fondatori, Libia, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Nigeria ed Equador. La ragione della nascita dell'OPEC deve ritrovarsi nella difficile gestione dei rapporti tra i Paesi produttori di petrolio e le *Sette Sorelle*. Creando un'organizzazione di paesi esportatori, questi ultimi speravano di resistere alle pressioni da parte delle compagnie petrolifere occidentali. Inizialmente gli obiettivi dell'OPEC furono principalmente di tipo economico: i paesi esportatori speravano di guadagnare quote maggiori sui guadagni relativi alla produzione e alla vendita del petrolio. Nei primi anni Settanta, tuttavia, l'OPEC ha cominciato ad esercitare un ruolo sempre più politico; emblematiche le decisioni *politiche* prese nel 1973 nei confronti degli sponsor di Israele.

OPEC erano giunti a Vienna con l'obiettivo di ottenere un aumento del 100% del prezzo ufficiale del petrolio (da tre a sei dollari). Il sistema dei rapporti vigenti tra i paesi produttori e le compagnie petrolifere straniere, le Sette Sorelle come Enrico Mattei le aveva ribattezzate²⁴, seguiva la regola del *fifty-fifty* per la distribuzione degli utili calcolato, ovviamente, sui prezzi di vendita. Un aumento del prezzo di vendita, dunque, avrebbe di conseguenza comportato un incremento degli introiti dei paesi produttori. A Vienna le compagnie petrolifere si limitarono ad offrire un aumento del 45% contro il 100% richiesto dai paesi OPEC.

Il 14 ottobre, diffusasi la notizia relativa ai rifornimenti statunitensi di armi e materiale bellico agli israeliani, gli Stati arabi interruppero le trattative di Vienna: ma a questo punto i vertici OPEC avevano ben compreso le nuove possibilità che si stavano aprendo davanti a loro grazie al nuovo conflitto arabo-israeliano e al suo indissolubile legame con la questione petrolifera. Il 16 ottobre una delegazione dell'OPEC si riunì a Kuwait City decidendo unilateralmente di aumentare il prezzo ufficiale del petrolio del 70%, portandolo da 2,90 a 5,11 dollari al barile, allineandosi così al prezzo del mercato libero. Si trattò di una «presa di posizione storica»²⁵ poiché per la prima volta erano i soli paesi produttori a prendere, senza neanche consultare le compagnie petrolifere, una decisione relativa al petrolio: «Ora siamo finalmente padroni del nostro prodotto» dichiarò in quell'occasione il ministro del petrolio saudita Ahmed Yamani. Il giorno successivo, il 17 ottobre, i ministri del Petrolio di quei paesi appartenenti all'OAPEC²⁶, organizzazione parallela all'OPEC composta esclusivamente dai produttori arabi di petrolio, concordarono un taglio immediato della produzione pari al 5% calcolato sui dati della produzione del settembre precedente, cui avrebbero fatto seguito altri tagli mensili di uguale entità qualora e fintantoché Israele non si fosse ritirato dai territori occupati nel 1967. Nel comunicato finale i paesi OAPEC precisavano, inoltre, che vi sarebbe stata

24 La locuzione *Sette Sorelle* venne coniata da Enrico Mattei per indicare le compagnie petrolifere mondiali che, sotto la forma di un cartello, dominavano il mercato petrolifero nel secondo dopoguerra.

25 *La crisi del 1973 – Parte I* su cronache dal Novecento Blog, 20 gennaio 2009

26 L'OAPEC, Organizzazione dei paesi arabi esportatori di petrolio, è un'organizzazione con sede in Kuwait, nata in seno all'OPEC per coordinare le politiche petrolifere dei paesi arabi membri dell'OPEC

una differenziazione nelle forniture di petrolio in base alla posizione dei vari paesi consumatori rispetto al conflitto arabo-israeliano. In sostanza, le decisioni relative ad una riduzione degli approvvigionamenti di petrolio previste dall'OAPEC avrebbero colpito esclusivamente gli Stati "amici" di Israele. Una clausola segreta, infine, stabiliva che «gli USA venissero sottoposti ai tagli più consistenti»²⁷; del resto erano proprio gli USA il più importante alleato di Israele. Le decisioni del 16 e del 17 ottobre e più in generale l'atteggiamento minaccioso dei paesi arabi non intimorirono il presidente Nixon che anzi continuò ostinatamente a seguire la stessa linea politica filo-israeliana: il 19 ottobre il Presidente chiese al Congresso statunitense uno stanziamento di 2,2 miliardi di dollari di aiuti di emergenza a favore di Israele, compresi 1,5 miliardi di dollari di contributi a fondo perduto²⁸.

La reazione araba fu immediata: lo stesso giorno, proprio in risposta al piano di aiuti militari a favore di Israele, l'Arabia Saudita e la Libia proclamarono l'embargo totale verso gli Stati Uniti. Di lì a pochi giorni altri paesi arabi seguirono l'esempio saudita e libico. L'embargo venne poi allargato a Canada, Giappone, Paesi Bassi e Regno Unito. Nel conflitto entrò così, in gioco, inaspettatamente, l'arma del petrolio, con conseguenze che andarono ben oltre le sorti di quella guerra iniziata il 6 ottobre. La guerra dello Yom Kippur durò solo 19 giorni; quella petrolifera sei mesi e lasciò un marchio indelebile sull'economia mondiale. L'embargo fu, infatti, mantenuto in vigore fino al 18 marzo del 1974 quando gli arabi, accontentandosi di una promessa israeliana relativa ai territori del Sinai²⁹, decisero di cancellare l'embargo. Molto più probabilmente il *prezzo* di queste autoimposte limitazioni nell'esportazione del petrolio cominciava a *sostituire ai motivi della guerra quelli della pace*³⁰.

27 *La crisi del 1973 – Parte II* su cronache dal Novecento Blog, 9 febbraio 2009

28 Edmund Ghareeb, *The US Arms Supply to Israel During the War*, Institute for Palestine Studies, vol. 3, n. 2, 1973 - 1974

29 Il 18 gennaio 1974 il segretario di Stato Kissinger negoziò il ritiro delle truppe israeliane da parte della penisola del Sinai, promettendo una soluzione anche per la questione delle alture del Golan che toccava in particolare i rapporti siriano-israeliani. La promessa di una soluzione negoziale tra Israele e la Siria fu sufficiente a convincere i produttori di petrolio arabi a togliere l'embargo.

30 «Due cose si sostituiscono, nella realtà, come motivi di pace, alla impossibilità di conti-

Secondo molti³¹ l'embargo del 1973, sebbene venga ricordato come meno fallimentare di quello del 1967, ebbe un successo soltanto apparente raggiungendo solo in parte gli obiettivi economici prefissati e non raggiungendo affatto quelli politici. Gli americani pagarono indubbiamente il prezzo dei razionamenti e i paesi arabi si arricchirono con gli aumenti vertiginosi del prezzo del petrolio. Tuttavia l'aumento del prezzo del petrolio³² generò una spirale inflazionistica che produsse un aumento drammatico del prezzo di molti altri prodotti, aumento che finì per incidere anche sulle deboli economie arabe in un momento in cui lo sforzo bellico richiedeva sempre maggiori fondi. Ma ancora più importante, l'embargo non riuscì a raggiungere quello che era il suo principale obiettivo politico: gli Stati Uniti non si allontanarono mai da Israele e di conseguenza Israele non rimase isolato, continuava anzi a ricevere aiuti dall'alleato oltreoceano.

Nel lungo termine si può dire che l'embargo abbia finito per cementare, anziché far crollare, l'alleanza tra gli Stati Uniti e Israele. A prescindere dai risultati politici e militari concreti, tuttavia, la realtà dell'embargo del 1973 e le conseguenze economiche (*shock* petrolifero³³) che tale embargo ebbe nel contesto di un sistema economico già surriscaldatosi negli anni precedenti³⁴, palesò al mondo quello che apparve come un nuovo dogma di

nuare la resistenza; la prima è l'improbabilità del successo, la seconda, l'eccessivo prezzo che dovrebbe esser pagato per conseguirlo», Clausewitz, *Della guerra*, Oscar Mondadori, Milano, 2009, p. 44

- 31 John Quiggin, *Embargoes: an effective political Weapon?*, The National Interest, 16 marzo 2014
- 32 Entro la fine dell'embargo nel marzo del 1974 il prezzo del petrolio passò da 3 dollari al barile a 12 dollari. Il balzo dei prezzi petroliferi alla fine del 1973 ebbe il ruolo di acceleratore e diffusore dell'inflazione già messa in moto dalla rapida espansione simultanea di tutti i maggiori paesi industrializzati nel 1972.
- 33 Si fa riferimento alle conseguenze sull'economia reale di una variazione brutale dell'offerta del petrolio dovuta a un aumento dei prezzi, un aumento dei consumi e/o una riduzione della produzione.
- 34 In realtà l'embargo del 1973 aggraverà ma non creerà la crisi petrolifera mondiale dovuta al raggiungimento dei picchi mondiali di produzione petrolifera pro capite. Le dimensioni dell'embargo infatti furono in realtà molto contenute. Nonostante ciò, esso finì comunque per avere un effetto diretto sull'economia reale più ampio delle aspettative poiché si mise in moto il meccanismo dell'*irrazionalità* nelle scelte di consumatori e di governi. L'impatto psicologico dell'embargo fu tale che i vari governi furono spinti a tagliare i consumi di

politica estera: la dipendenza e la conseguente vulnerabilità di un modello di sviluppo industriale che basava la propria produzione su una materia prima quasi interamente importata e estratta, per di più, in paesi che si erano dimostrati spesso ostili. Il mondo industriale si accorgeva nell'ottobre del 1973 di quanto fosse ormai diventato eccessivamente dipendente da un gruppo di paesi quali era stata lasciata, quasi senza precauzioni, un'arma che si sarebbe potuta rivelare micidiale. Fu proprio tale constatazione a spingere le amministrazioni dei paesi industrializzati, e soprattutto degli USA, a varare nuovi piani energetici con l'obiettivo di allentare quel pericoloso cordone che legava l'Occidente ai paesi arabi. Proprio seguendo questo dogma gli Stati Uniti avrebbero raggiunto nei decenni successivi la quasi completa autosufficienza energetica³⁵.

Il fatto che i paesi arabi non raggiunsero l'obiettivo politico sperato tuttavia, non significa che le decisioni arabe del 1973 non abbiano avuto conseguenze politiche e geopolitiche, come del resto ogni altra guerra mi-

petrolio oltre le reali necessità dovute all'embargo. Le lunghe file di auto in attesa davanti alle stazioni di servizio statunitensi rimaste a corto di carburante; i programmi di austerità adottati in Europa e in Giappone, non fecero che creare fenomeni di panico diffusi che finirono per scalfire la fiducia occidentale in un futuro di crescita economica alimentando sentimenti di ostilità nei confronti di quei paesi colpevoli di aver attuato l'embargo.

35 Il processo di raggiungimento dell'indipendenza energetica si mise in moto proprio nel 1973 ma si sviluppò negli anni successivi con una serie di istituti e di nuove amministrazioni aventi l'obiettivo di garantire nuove fonti. Il 7 novembre del 1973, Nixon lanciò il *Project Independence* con l'obiettivo di raggiungere l'indipendenza energetica entro il 1980 mediante un mix di risparmio (*Energy conservation* con limite di velocità sulle autostrade a 89 km/h, conversione degli impianti petroliferi in carboniferi, completamento del gasdotto Trans-Alaska) e di sviluppo di energie alternative e del nucleare. Nel 1974 il processo continuò con la creazione, in ottobre, dell'*Amministrazione ricerca e sviluppo energetico* con l'obiettivo di rispondere alla crescente esigenza della nazione di ottenere nuove fonti di energia. La nuova Agenzia avrebbe dovuto coordinare tutti i programmi relativi all'energia, precedentemente divisi tra varie agenzie federali. La riorganizzazione e la ricerca di soluzioni alternative che rendessero gli Stati Uniti meno dipendenti dal petrolio e dunque dalle decisioni politiche dei paesi produttori, continuò anche con le successive presidenze. Oggi gli Stati Uniti hanno sostanzialmente raggiunto una completa autonomia nella produzione di fonti energetiche. In relazione alle politiche volte a raggiungere l'indipendenza energetica v., tra gli altri, Alice Buck, *A History of the Energy Research and Development Administration*, U.S. Department of Energy, Marzo 1982; Robert Bamberger, *The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives and Issues*, CRS Report for Congress, 3 aprile 2006; *Strategic Petroleum Reserve Plan*, Office of Petroleum Reserves, U.S. Department of Energy, giugno 2007

litare. Da un lato, l'embargo, mostrando agli Stati Uniti la loro dipendenza dal Medio Oriente, ha comportato una variazione nella strategia politica e militare della superpotenza nel contesto mediorientale generando molte delle linee statunitensi di politica estera seguite negli anni successivi: «The oil crisis set off an upheaval in global politics and the world economy. It also challenged America's position in the world, polarized its politics at home and shook the country's confidence»³⁶.

Dall'altro, se delle conseguenze politico-relazionali vi furono, infatti, non si trattò di un allontanamento tra gli USA e Israele quanto piuttosto di una nuova ridefinizione dei rapporti tra gli Stati Uniti e l'Europa. La vera vittima della crisi del 1973 fu infatti l'Europa, dipendente quasi totalmente, dalle esportazioni di greggio mediorientali. Mentre gli USA continuarono comunque per tutta la crisi a ricevere segretamente petrolio saudita, nel resto dell'Occidente l'embargo provocò una recessione e una conseguente stagflazione che spinse Giappone e alleati europei a dissociarsi dalla politica mediorientale degli USA. Così la guerra economica che si combatté nel 1973, ebbe come principale conseguenza politica la ridefinizione degli equilibri nell'Atlantico: l'America ne uscì rinforzata; l'Europa, invece, uscì come la vera sconfitta, colpita profondamente dall'embargo e dalle restrizioni arabe. In una già difficile gestione dei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico nel precario contesto della guerra fredda, gli eventi del 1973 e la scarsa considerazione americana nei confronti della maggiore vulnerabilità europea sul fronte energetico, determinò una definitiva frattura nei rapporti USA-Europa.

La crisi del 1973 è istruttiva sull'interconnessione tra fattori economici e politico-militari. La crescente globalizzazione esaltò il potenziale del boicottaggio petrolifero da parte dei paesi produttori. Obiettivi strategici che in passato avrebbero richiesto necessariamente un intervento militare sembravano ora attingibili «by other means» presi in prestito dalla prassi economica³⁷. Sembrò possibile concepire una guerra economica in tempo di pace, *un modo di combattere di per sé*; almeno teoricamente alternativo

36 Daniel Yergin, «Why OPEC No Longer Calls the Shots», *Wall Street Journal*, 14 ottobre 2013

37 «La forza si arma delle invenzioni delle arti e delle scienze per misurarsi contro la forza», Clausewitz, *op. cit.*, p. 19 – 20

all'uso della forza armata, in grado da solo di conseguire lo scopo politico della guerra³⁸.

La *potenza* dell'arma economica equivale per intensità e conseguenze a quella della forza armata: l'economia può essere un'importante arma dell'arsenale politico ma come per altre armi strategiche dagli effetti spesso incontrollabili caratterizzati dallo sviluppo di un meccanismo di moltiplicazione delle conseguenze nefaste, ogni decisione deve ricevere il massimo grado di meditazione e ponderazione da parte degli organi politici atti a prendere tali decisioni.

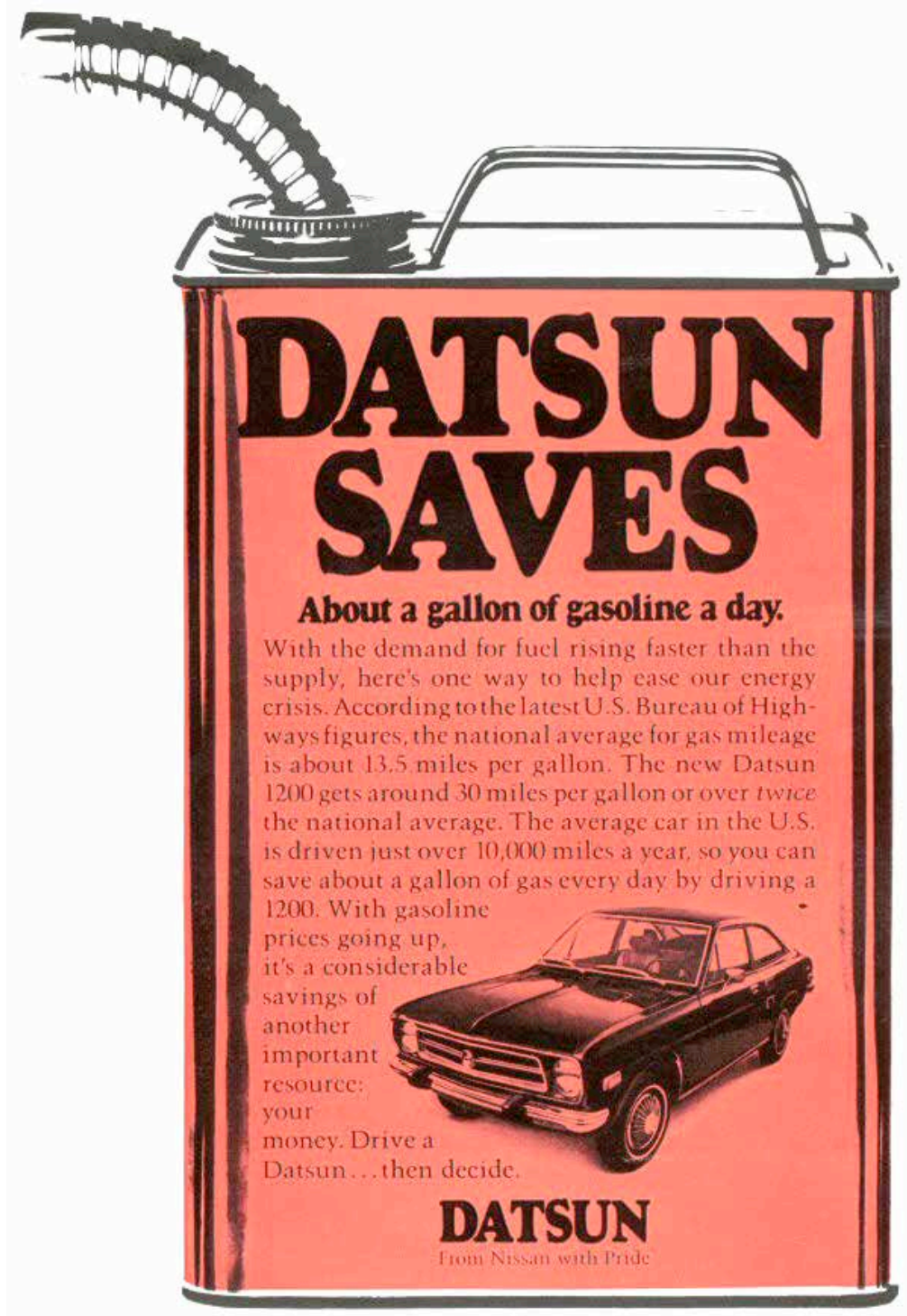


Nella pagina seguente:

Datsun saves about a gallon of gasoline a day.

Publicità della casa automobilistica giapponese Datsun per la Datsun Sunny, poi Nissan Sunny, molto popolare negli Stati Uniti. L'embargo fu un potente incentivo al risparmio energetico.


38 «La guerra è dunque un atto di forza che ha per iscopo di costringere l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà», Clausewitz, *op. cit.*, p. 19



DATSUN SAVES

About a gallon of gasoline a day.

With the demand for fuel rising faster than the supply, here's one way to help ease our energy crisis. According to the latest U.S. Bureau of Highways figures, the national average for gas mileage is about 13.5 miles per gallon. The new Datsun 1200 gets around 30 miles per gallon or over *twice* the national average. The average car in the U.S. is driven just over 10,000 miles a year, so you can save about a gallon of gas every day by driving a 1200. With gasoline prices going up, it's a considerable savings of another important resource: your money. Drive a Datsun... then decide.



DATSUN
From Nissan with Pride

Il blocco della Striscia di Gaza

di Marco Leofrigio

La genesi del blocco

Sede del primo governo palestinese creato nel 1948 dalla Lega Araba, occupata dall'Egitto nel 1959 e da Israele nel 1967, a seguito degli Accordi di Oslo del 1994 la Striscia di Gaza (386 kmq) era tornata sotto il controllo dell'Autorità Palestinese (PA), tranne un quinto del territorio occupato da basi militari o colonie israeliane. Fin dal 1989, per ragioni di sicurezza, Israele aveva iniziato una politica di gradualità restrizioni ai movimenti dei residenti palestinesi, e nel 1994-96 aveva circondato la Striscia con una barriera, in gran parte abbattuta durante l'Intifada del 2000, a seguito della quale Israele aveva imposto restrizioni commerciali e chiuso l'aeroporto internazionale, attuando poi nel novembre 2001 una completa chiusura degli accessi a Gaza e alla West Bank. Nel gennaio 2003 la Conferenza delle NU su commercio e sviluppo (UNCTAD) stimava che il blocco israeliano avesse provocato ai palestinesi un danno economico di 2,4 mld \$. Nell'autunno 2005 seguivano però il ritiro israeliano unilaterale dalla Striscia e un accordo israelo-palestinese su movimento e accesso (AMA) che prevedeva la riapertura del valico egiziano di Rafah sotto controllo europeo.

Le elezioni palestinesi del gennaio 2006 furono tuttavia vinte a sorpresa dal movimento estremista Hamas, che rifiutava di aderire ai principi di non violenza e riconoscimento di Israele e dei precedenti accordi di Oslo. Israele sospese perciò il versamento dei dazi riscossi per conto della PA, mentre le dichiarazioni e le pressioni politiche degli Stati Uniti e degli altri membri del Quartetto di Madrid (UN, EU e Russia), pur senza comminare sanzioni, indussero le banche a sospendere i trasferimenti degli aiuti internazionali non umanitari. In giugno il Quartetto varò pure un meccanismo temporaneo (TIM) per far giungere gli aiuti direttamente alla popolazione, bypassando la PA. Fu questa una vera e propria guerra economica, associata ad un duro intervento militare israeliano a Gaza (luglio-novembre 2006), che esacerbò il conflitto tra Hamas e Fatah, portando nel giugno 2007 alla violenta separazione di Gaza (in mano ad Hamas) dalla PA di Rāmallāh.

Di conseguenza Israele riprese i finanziamenti alla PA, mentre, col con-

senso della PA e la collaborazione dell'Egitto, strinse Gaza in un vero blocco, con restrizioni ai movimenti personali, riduzioni delle forniture energetiche e bando non solo di beni «a doppio uso» (inclusi acciaio e cemento, utilizzabili per la costruzione di bunker), ma pure di generi alimentari, igienici, di abbigliamento e di svago e cultura. Il 17 gennaio 2008, in risposta ai lanci di missili Qassam (fortunatamente poco letali, ma dai gravi effetti psicologici e socio-economici), Israele chiuse completamente gli accessi a Gaza. Il 28 i palestinesi fecero saltare il muro presso il valico di Rafah e per cinque giorni metà del milione e mezzo di abitanti della Striscia si riversò negli empori egiziani, approvvigionandosi di beni per 250 mln \$. La spirale di attacchi missilistici palestinesi e bombardamenti aerei e incursioni di forze speciali israeliane, inframmezzata da lotte interne tra clan e fazioni, culminò nel massiccio intervento terrestre del 27 dicembre 2008-18 gennaio 2009 (operazione «Piombo fuso»), un indubbio successo militare ma non di immagine, per le sfavorevoli reazioni internazionali¹.

I danni della «guerra di Gaza» furono stimati in 2 mld \$, e oltre il doppio gli aiuti necessari per l'assistenza umanitaria e per la ricostruzione, mentre ne furono realmente donati solo 2 (1,5 da Arabia Saudita e Kuwait e 0,5 da altri 56 paesi, incluso 1 mln da Israele). Peraltro non vi fu alcuna solidarietà dalla PA, mentre l'Egitto cominciò la costruzione di una barriera sotterranea lungo i 14 km di confine («Philadelphi Route») per bloccare i tunnel usati per il contrabbando. Gli accessi marittimi furono a loro volta bloccati dalla marina israeliana.

Le provocazioni filo-palestinesi e l'incidente del Mavi Marmara

Il blocco fu per Israele ancor più controproducente di «Piombo Fuso», offrendo il fianco alle provocazioni delle ONG filo-palestinesi, i cui con-

1 *Limes* N. 1/2009 *Il buio oltre Gaza*. U. N., Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) occupied Palestinian territory, *The Humanitarian impact of two years of Blockade on the Gaza Strip*, Special Focus, August 2009. Le operazioni in aree densamente abitate comportano ovviamente un elevato numero di vittime civili, con conseguenti accuse reciproche di crimini di guerra (attacchi indiscriminati vs. uso di civili come «scudi umani»). Si è verificato anche nei successivi «assedii» di Aleppo-Est e Mosul. La giustizia militare israeliana ha peraltro indagato e perseguito decine di militari per violazioni del diritto umanitario, mentre le indagini delle NU non hanno confermato le iniziali accuse di deliberato attacco ai civili palestinesi.

vogli umanitari per la Striscia provocarono incidenti di grande impatto mediatico ed emotivo, secondo la tattica nonviolenta teorizzata da Gandhi (facendo passare sotto silenzio le ingerenze della polizia di Hamas nella distribuzione degli aiuti delle NU). I primi tre convogli («Viva Palestina, a Lifeline to Gaza») furono organizzati in Inghilterra dal deputato laburista George Galloway. Un tentativo della polizia del Lancashire di bloccare la prima partenza (20 febbraio 2009) con l'accusa di terrorismo, fu un boomerang propagandistico e il 9 marzo un convoglio di 110 veicoli britannici e 180 prestati da Gheddafi entrò dal valico di Rafah. Il 17 luglio Israele autorizzò un secondo convoglio anglo-americano (33 veicoli), sequestrando però i beni di vietata esportazione. Un terzo (59 veicoli) partì da Londra il 6 dicembre 2009 e via Aqaba raggiunse il 5 gennaio 2010 Al-Arish, dove scoppiarono incidenti con la polizia egiziana, in contemporanea con una manifestazione palestinese al valico di Rafah. L'indomani il convoglio fu fatto passare, ma Galloway fu arrestato ed espulso.

Pur avendo già stabilito con Avvisi ai Naviganti (*NtoM*) controlli alle navi straniere nella fascia di 20 miglia dalla costa di Gaza, nell'agosto e nell'ottobre 2008 la marina israeliana aveva lasciato passare due navi con aiuti sanitari e attivisti del Free Gaza Movement (FGM) cipriota e dall'International Solidarity Movement palestinese, ma aveva poi respinto (con speronamenti o dirottamento nel porto di Ashdod) due tentativi compiuti durante «Piombo Fuso» e altri due successivi (febbraio e giugno 2009). L'idea di forzare il blocco navale formalmente dichiarato da Israele il 3 gennaio 2009, fu ripresa nella primavera 2010 dall'ONG turca IHH, che insieme al FGM e a gruppi inglesi e svedesi organizzò una «Gaza Aid Flotilla» di sei navi, con 748 passeggeri di 40 nazionalità e 10.000 t di aiuti (incluso cemento per la ricostruzione). Il 31 maggio, a 72 miglia dalla costa, la flottiglia fu abbordata dai commandos navali israeliani (*Shayetet 13*) per sottoporla ad ispezione nel porto di Ashdod. Un tentativo di resistenza da parte dei passeggeri della *Mavi Marmara* provocò vari feriti tra i commandos, la morte di 10 attivisti turchi², il processo contro i superstiti, due inchieste dei governi in causa e due dell'Assemblea Generale³ e del

2 Sintesi degli eventi in Carol Migdalovitz, *Israel's blockade of Gaza, the Mavi Marmara Incident and Its Aftermath*, Congressional Research Service, R41275, 23 June 2010.

3 N. U. General Assembly, Human Rights Council (HRC), *Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law, including internation-*

Segretario Generale⁴ delle NU, una crisi diplomatica turco-israeliana, reazioni negative dell'Unione Europea⁵ e un'ulteriore campagna diffamatoria contro Israele. Una seconda flottiglia di 7 navi fu bloccata il 6 giugno. Durante l'estate Viva Palestina e IHH organizzarono altri due convogli (Lifeline 5 e Road to Hope), partiti dall'Inghilterra il 18 settembre e il 10 ottobre, ma solo il primo raggiunse effettivamente El Arish e Gaza, mentre il secondo si fermò in Libia.

Le conclusioni dell'inchiesta delle N. U. sull'incidente del 31 maggio

Il governo israeliano giustificò l'intervento del 31 maggio 2010 sulla base della Dichiarazione di Londra del 1909 e delle norme consuetudinarie codificate nel Manuale di San Remo del 1994⁶, che riconoscono il diritto di blocco navale per esigenze difensive e le visite e consentono visite e inseguimenti anche in alto mare⁷ in deroga alla Convenzione sulla legge del mare⁸. Nel merito il blocco era giustificato dall'esistenza di uno stato di conflitto tra Israele ed Hamas, proseguito anche dopo la fine dell'oper-

al humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance, 27 September 2010.

- 4 *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, July 2011; September 2011 (Rapporto Palmer).
- 5 V. ad es. Esra Bulut and Carolin Goerzig, *The EU and the Gaza Blockade: Dismantling collective punishment: reviving representative peacemaking*, EU-ISS (European Union Institute Security Studies), June 2010.
- 6 *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Prepared by International Lawyers and Naval Experts, convened by the IHL, Adopted in June 1995, Edited by Louise Doswald-Beck, Cambridge U. P., 1995. Martin David Fink, «Contemporary views on the lawfulness of naval blockades», *Aegean Review on Law Sea*, 2011, 1, pp. 191-205. Phillip Jeffrey Drew, *An Analysis of the Legality of Maritime Blockade in the Context of Twenty-First Century Humanitarian Law*, Thesis, Queen's University, Kingston Ontario), March 2012. Il Manuale, [una codificazione del diritto consuetudinario, della Convenzione di Ginevra del 1949 e del Protocollo I del 1977, legalmente riconosciuta ma non vincolante] consente di attaccare mercantili con bandiera neutrale se cercano di sottrarsi o resistere alla visita, ricerca e cattura. Il blocco è peraltro illegale se ha il solo scopo di affamare la popolazione civile o produce danni eccessivi rispetto al legittimo scopo militare.
- 7 San Remo Manual, Section IV Areas of naval warfare para. 10 (b). p.8 («A belligerent who has established a lawful blockade is entitled to enforce that blockade on the high seas»).
- 8 Gli artt. 110 e 111 dell'United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) autorizzano «visita» e «inseguimento» in alto mare solo nei casi di pirateria (art.101-102), nave priva di nazionalità (art. 110), trasporto di schiavi art.99, traffico di droga (art.108), trasmissioni non autorizzate dall'alto mare (art.109).

azione «Piombo Fuso»⁹, nonché dalle responsabilità di sicurezza esterna riconosciute in via esclusiva a Israele dagli Accordi di Oslo e dall'Accordo Gaza-Gerico siglati con l'Autorità Nazionale Palestinese¹⁰. Relativamente alla sicurezza marittima gli accordi prevedono infatti la responsabilità esclusiva delle forze israeliane nelle zone¹¹ «laterali» (a Sud e a Nord della Striscia) e un controllo congiunto nella zona centrale, fino a 20 miglia marine per le attività di pesca e fino a 3 per le attività di diporto, restando però vietato l'accesso alle navi straniere: «Foreign vessels entering the central zone were not allowed to approach closer than twenty nautical miles from the coast pending agreement on construction of a sea port for Gaza»¹².

Il Rapporto conclusivo dell'indagine condotta dalle Nazioni Unite su incarico del Segretario Generale¹³, riconobbe la legittimità del blocco navale, in quanto difensivo e conforme alle norme internazionali, nonché dell'intervento della marina israeliana al di fuori delle acque territoriali¹⁴; criticò invece le modalità (abbordaggio a grande distanza dall'area di blocco e senza ultimo avviso)¹⁵ e l'uso «eccessivo» della forza, qualificandolo «inaccettabile» la perdita di vite umane¹⁶. Più in generale il rapporto

9 UN HRC - *Report of the international fact-finding...* 2010, 27 September p.10

10 In particolare l'art. VIII del Gaza-Jericho Agreement stabilisce che «Israel shall continue to carry the responsibility (...) for defense against external threats from the sea and from the air (...) and will have all the powers to take the steps necessary to meet this responsibility».

11 V. carta in *Limes* N. 1/2009 *Il buio oltre Gaza*.

12 UN HRC, *Report of the international fact-finding*, 2010, 27 September, p.7

13 *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident - September 2011*. Il gruppo di lavoro incaricato dell'inchiesta era presieduto da Sir Geoffrey Palmer.

14 *Ibidem*, p.4: «The fundamental principle of the freedom of navigation on the high seas is subject to only certain limited exceptions under international law. Israel faces a real threat to its security from militant groups in Gaza. The naval blockade was imposed as a legitimate security measure in order to prevent weapons from entering Gaza by sea and its implementation complied with the requirements of international law». UN HRC, *Report of the international fact-finding*, 2010, 27 Sept., p.11-12

15 *Ibidem*, p. 4: «Israel's decision to board the vessels with such substantial force at a great distance from the blockade zone and with no final warning immediately prior to the boarding was excessive and unreasonable: a) Non-violent options should have been used in the first instance. In particular, clear prior warning that the vessels were to be boarded and a demonstration of dissuading force should have been given to avoid the type of confrontation that occurred; b) The operation should have reassessed its options when the resistance to the initial boarding attempt became apparent.»

16 *Ibidem*, p.5: «The loss of life and injuries resulting from the use of force by Israeli forces

Palmer sottolineava che la legittimità del blocco non esime gli Stati dall'obbligo di applicarlo con cautela e prudenza¹⁷ e che è responsabilità degli Stati terzi (come nel caso specifico la Turchia) rendere edotti i propri cittadini sui rischi derivanti dalla violazione di blocchi navali conformi alle norme internazionalmente riconosciute.¹⁸ Il contenzioso internazionale si è chiuso con l'accordo turco-israeliano del 29 giugno 2016, che prevede le scuse di Israele e un risarcimento di 20 mln \$ alle vittime.

Il dibattito giuridico

Il blocco di Gaza non è l'unico esempio di blocco post-1945, ma per il rilievo internazionale della questione israelo-palestinese e per l'acme mediatico del *Mavi Marmara*¹⁹ è quello che ha riaperto il dibattito giuridico su questo antico istituto del diritto internazionale marittimo²⁰.

Se la legittimità del blocco navale e della sua applicazione anche in alto mare è quasi unanimemente fuori discussione, la controversia si è concentrata sul presupposto dello stato formale di guerra e sulla proporzionalità dell'uso della forza rispetto alla resistenza degli attivisti imbar-

during the take-over of the *Mavi Marmara* was unacceptable. Nine passengers were killed and many others seriously wounded by Israeli forces. No satisfactory explanation has been provided to the Panel by Israel for any of the nine deaths. Forensic evidence showing that most of the deceased were shot multiple times, including in the back, or at close range has not been adequately accounted for in the material presented by Israel.» Peraltro si riconosceva (p.4) che i commandos «faced significant, organized and violent resistance from a group of passengers when they boarded the *Mavi Marmara* requiring them to use force for their own protection. Three soldiers were captured, mistreated, and placed at risk by those passengers. Several others were wounded.»

17 *Ibidem*, p.8: «All States should act with prudence and caution in relation to the imposition and enforcement of a naval blockade. The established norms of customary international law must be respected and complied with by all relevant parties. The San Remo Manual provides a useful reference in identifying those rules.»

18 *Ibidem*, p. 8: «Attempts to breach a lawfully imposed naval blockade place the vessel and those on board at risk. Where a State becomes aware that its citizens or flag vessels intend to breach a naval blockade, it has a responsibility to take proactive steps compatible with democratic rights and freedoms to warn them of the risks involved and to endeavour to dissuade them from doing so.»

19 V. le voci wikipedia.en «Reactions to the Gaza flotilla raid», «National reactions», «Media reactions».

20 Ezio Ferrante, «La libertà dei mari: le parole e i fatti», *Limes* N. 4/2006, *Gli Imperi del Mare*. V. la voce wikipedia.en «Legal assessment of the Gaza flotilla raid».

cati sulla nave della ONG turca. Richiamandosi ai principi del diritto umanitario, Russell Buchan ha negato l'esistenza di uno stato formale di guerra tra Israele e Hamas, classificando quello di Gaza come un Conflitto armato Non-internazionale (NIAC): «I argue – scrive – that on 31 May 2010 Israel was not engaged in an international armed conflict with Hamas. [...] Customary international law prohibits the use of blockades where they are intended to deny the civilian population objects essential for its survival or where the damage to the civilian population is excessive in relation to the anticipated military advantage»²¹. Analoghe critiche sono state espresse dall'Alto Commissario delle N. U. per i Diritti Umani, dal Comitato Internazionale della Croce Rossa e da altre combattive organizzazioni progressiste come la Gilda degli avvocati americani²².

Il commander James Kraska²³, dell'U.S. Naval College, ha invece contestato che il blocco navale non sia applicabile nei casi NIAC, ovvero di

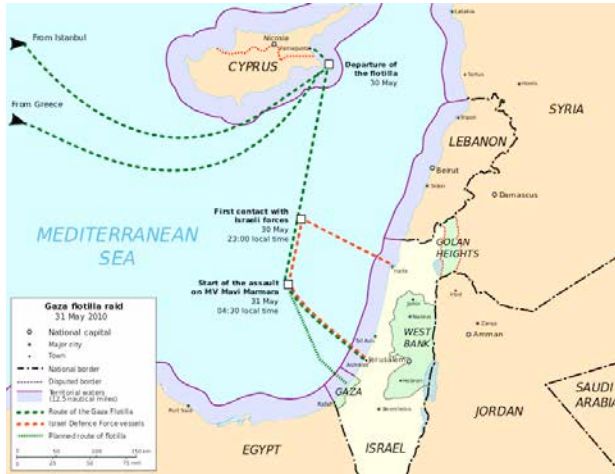


La striscia di Gaza. Wikipedia commons (Gringer, 2009)

21 Russell Buchan, «The International Law of Naval Blockade and Israel's Interception of the Mavi Marmara», *Netherlands International Law Review*, Vol. 58, issue 2, June 2011, pp. 209-241. Così pure Anthony D'Amato, docente di diritto internazionale alla Northwestern University School of Law, e Turgut Tarhanlı, decano del dipartimento giuridico dell'Università Bilgi di Istanbul. Altri autori, come Robin Churchill, docente di diritto internazionale dell'università di Dundee e Jason Alderwick, analista marittimo all'IISS (International Institute for Strategic Studies) di Londra, ritengono illegale l'abbordaggio in alto mare. Biblio e sitografia nella citata voce wikipedia.

22 Ben Saul, «Israel's Security Cannot Come at Any Price. Legal Analysis of Flotilla Attack», June 2010.

23 James Kraska, «Rule Selection in the Case of Israel's Naval Blockade of Gaza: Law of Naval Warfare or Law of the Sea?», *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 13, 2010, pp. 367-395.



Freedom Flotilla incident. 31 may 2010. Cartographic base from Open Street Maps (heavily modified) Flotilla route points from Freegaza Organization

(wikipedia commons)

Creator Flotillagazamapa.svg (Montgomery) derivative work ChrisO (talk)

conflitti armati tra uno stato ed entità non riconosciute come *hostes legitimi* (e che dalla proclamazione del blocco possa dedursi un riconoscimento implicito di tale stato), richiamandosi al precedente del blocco navale unionista contro gli Stati secessionisti – mai formalmente riconosciuti come legittimi belligeranti – nel quadro dell’«Operazione Anaconda» ideata dal generale Winfield Scott (1786-1866) durante la guerra di secessione²⁴. Blocco attuato dalla U. S. Navy in conformità al requisito di «effettività» stabilito dalla Dichiarazione di Parigi del 16 aprile 1856 a tutela dei neutrali²⁵. L’argomento di Kraska è condiviso da Alan Dershowitz della Harvard Law School, Eric Posner della Chicago Law School e Ruth Wedgwood della Johns Hopkins International Law and Diplomacy. Altre analogie col blocco americano di Cuba durante la «crisi dei missili» e col blocco anti-iragueno durante la Prima guerra del Golfo sono state sostenute da Dershowitz²⁶ e Posner²⁷.

24 V. l’articolo di Gastone Breccia in questo stesso Quaderno.

25 Natalino Ronzitti, *The Law of Naval Warfare: A Collection of Agreements and Documents with Commentaries*, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 64 ,65: «Blockades, in order to be binding, must be effective-that is to say, maintained by a force sufficient really to prevent access to the coast of the enemy.»

26 Alan Dershowitz, «Israel obeyed international law: legally, the Gaza flotilla conflict is an open-and-shut case», *New York Daily News*, June 1, 2010.

27 Eric Posner, «The Gaza Blockade and International Law: Israel’s position is reasonable and backed by precedent», Opinion, *The Wall Street Journal*, June 4, 2010.

*Al Zawahiri economic war against the West*¹

by Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte

The war waged by Al Zawahiri against the United States

Among the economic wars, the struggle waged by *al Qaeda* (AQ) against the West, and - to be more precise - the one waged by Al Zawahiri against the United States should certainly be considered. It is a war which, according to the words used by the *qaedist leader*, is principally waged on the economic layer, having an economic aim, even if this is an aspect which escapes to many people.

Both experts and the public opinion are, in fact, concentrated on the direct effects of each attack and on the efforts to prevent others, and they don't look at the final aim pursued by the *jihadist* groups, which does not always coincide with those declared on the media. *Jihadist* terrorism is a subject of enormous attention and interest, causing fears in the West, but which is not always fully understood. One among the factors which are seldom considered is that both States and citizens are sustaining, since years, growing expenditures to defend them from terrorist attacks and to defeat the *jihadist* groups.

Since the September 11 attacks, terrorism has caused the heightening of the security level which states must ensure for their citizens and has changed our life habits. Precisely these economic expenditures are among the principal reasons prompting AQ to promote this steady stream of small bombings in the West. We have all been upsets by the frontal attack carried on by bin Laden men in 2001, and then we have feared other even more bloody attacks, possibly through the dreaded weapons of mass destruction.

AQ, instead, has not carried out, any more, attacks having the relevance of those of September 11, and probably has not even attempted to acquire weapons of mass destruction². This has been due, in part, to the difficulties

1 The opinions expressed in this article belong to the Author and are not necessarily corresponding to those of the Ministry where She works.

2 See Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, «Le nuove minacce del terrorismo interna-

that, after the invasion of Afghanistan, the organization might have experienced in preparing this sort of attacks, but also, at least in part, to a well clear 'political and strategic' choice.

It is a choice that has brought *al Qaeda*, especially after the death of bin Laden in May 2011, to concentrate more on the events in the Islamic countries, than on attacks against the West. A political decision which has brought *Al Qaeda*, and more generally *jihadism*, to exploit those which we have rashly, or too optimistically, dubbed as «Arab Springs». A choice, though, which has not prevented the group led by Al Zawahiri, and later the *Islamic State* (IS), his rival in the struggle for the supremacy on the « *jihadist galaxy*», to continue keeping high the tension in the West, by promoting the so-called 'do-it-yourself' terrorism. It is a form of terrorism which materializes in attacks carried out in our towns by young Muslims who, more often, are born and grown up in the West: *homegrown terrorists*, who have never left our societies and (today) returnees *foreign fighters*, coming back from areas of crisis, as the Syrian-Iraqi theater. This terrorism is characterized by an almost endless variety of operational modalities and by the difficulty to prevent attacks and to pinpoint terrorists acting with an autonomy more or less significant from any terrorist group.

The 'do-it-yourself' terrorism was in fact invented by an Imam having a double Yemeni and American passport, Al Awlaki, *leader of «Al Qaeda in the Arabian Peninsula»* (AQAP), and having been the founder, in 2010, of *Inspire*, the first among the now numerous *jihadist* magazines in English (or in other languages), which are directly addressed to the youngsters living in the West and who do not know Arabic, in order to radicalize, train and prompt them to carry out autonomous attacks.

This approach was publicly endorsed by AQ in September 2013, when Al Zawahiri, in his speech for the twelfth anniversary of the 2001 attacks, highlighted their advantages and explained their aims. As the Egyptian physician said, this form of terrorism presents several advantages. First of all, under a practical standpoint, it uses youngsters who can be recruited and trained directly in the West, through INTERNET. Also, even when these youngsters fail, thus being unable to reach the final phase, in performing

zionale: Al Qaeda tra lo sviluppo di armi non convenzionali e l'utilizzo dei terroristi homegrown», *Osservatorio Strategico*, Anno XII, N. 11, nov. 2010, CeMiSS, pp. 79-84.

the attacks, or in any case, not achieving the objectives of the bombing, this terrorism succeeds in keeping high the tension in the West. Finally, as Al Zawahiri said, with time, these bombings will end up economically exhausting the West and destroying the economy of the United States, compelled to bleed to death, while continuing to massively invest in security.

In his message, focusing on the United States, considered to be the historical enemy of AQ, the Egyptian physician concentrated himself on what he defined as their «weak spot»: U.S. economy. According to Al Zawahiri, US economy was tottering, due to military and security expenditures, and would have been kept under constant pressure by attacks hitting ‘here and there’. These attacks, as he repeated several times in the last few years, bleed US economy, through modalities ‘at zero cost’ for AQ. This is an excerpt of what he said: «*We should bleed America economically by provoking it to continue in its massive expenditure on its security, for the weak point of America is its economy, which has already begun to stagger due to the military and security expenditure*»³

In this speech, Al Zawahiri, with a clear reference to the Boston marathon attack of the previous April⁴, continued by explaining that, due to this sort of attacks, the United States would have continued to massively spend on security, thus approaching their financial ruin, while asking themselves when and where the next attack would take place, a sort of war of nerves which, starting from that moment, would have been waged, according to Al Zawahiri, directly on the American territory. For the first time, therefore, in this speech, the leader of AQ sang the praises of the attacks carried on in the West, by youngsters defined by him as *lone mujahid*, and invited all young Muslims residing in the United States to carry out these attacks, considered by him tiles of the economic war waged against the United States, and more generally against the West and its values.

3 <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/zawahiri-speaks-on-12th-anniversary-of-911-calls-for-attack-on-us.html>

4 According to Al Zawahiri «The Boston incident confirms to the Americans ... that they are not facing individuals, organizations or groups, but they are facing an uprising Ummah (Muslim community), that rose in jihad to defend its soul, dignity and capabilities».

«Air terrorism» of the XXI century as economic war

One among the domains where the aims and the economic repercussions of terrorism, and especially its 'do-it-yourself' variant, are most evident, is the security sector of air transport, subject to several attacks in the last few years⁵. Starting from the September 11, 2001 attacks, a large number of bombings, often at a small scale and fortunately often failed, have taken place. Their consequence has been a heightening of the security levels, which, to use the words of Al Zawahiri, are really 'bleeding' Western economies, besides modifying our habits and our lifestyles.

Let us recall them briefly:

- The September 11, 2001, attacks, which have caused a steep rise of controls in the airports and forced all air companies to lock the pilots' cabin, through security systems allowing its opening only from the interior;
- The failed bombing of the so-called «shoe bomber», in December 2001, which led to more accurate controls of the passengers' shoes, before their boarding, through ad-hoc scanners placed in all airports in the world, and causing increasing barefoot walks by passengers;
- The plan of the foiled attack of Summer 2006, which should have caused the crash of several intercontinental planes, which would have exploded through a liquid explosive; this led to restrictions on the quantity of transportable liquids by passengers in the cabin;
- The failed bombing of Christmas Day, 2009, by the so-called "underpants bomber", who had accurately hidden in two pockets, sewn in his underwear, a type of explosive which could not be spotted through the normal X-Ray controls, together with the material used to activate the explosion; this led to inevitable new responses by the Authorities of Western Countries who, in order to guarantee air security, have modified for the umpteenth time our habits, and led to the abatement of a new frontier, our privacy;
- The plan which, in Autumn 2010, led to carry, on board of cargo and passengers' aircraft, printers laden with plastic explosive; this implied the umpteenth upgrade of cargo control systems, for parcels transported by air;

The demonstration that these reasoning are not mere conjectures is provided by AQ itself, as especially the Autumn 2010 attack was extolled in a

5 Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, «Il terrorismo aereo», *Rivista Aeronautica*, n. 4, sett. 2010, pp. 116ss.; Ead., «Il terrorismo aereo. Il nuovo terrorismo internazionale e la risposta della comunità», *Quaderni della Rivista Aeronautica*, Approfondimenti, dic. 2011, pp. 23-45.

special issue of the *Inspire* magazine by AQAP, in November 2010⁶. It is No. 3 of the Yemeni magazine of that year, which is convenient to briefly analyze. This issue of the magazine was disseminated with the precise aim to lay claim on what was called *Operation Hemorrhage*, which was nothing else than the shipping of parcels rigged with explosive in the autumn of that year. According to the magazine, the two parcels rigged with explosives, which were discovered in London and Dubai on two cargo planes, were part of an operation, planned by AQAP in the previous months.

Not only these parcels, both of them shipped from the Yemeni capital, were part of the operation, but there was apparently a third, on board of the flight crashed in Dubai in early September, just after its take-off, a crash which, as AQ claims, was due to this type of bombing, but which, as it is well known, had instead been attributed to an incident.

Therefore, the declared aim of the magazine was, first of all, to claim responsibility of the attacks, and then to explain how the operation went, in its every minimum detail, both to confer credibility to the claim, and to enable the attack to be autonomously replicated also by terrorist cells existing in the West, cells being the target audience of the magazine, thus launching, through them, a second phase of the operation.

The costs for AQAP of the first phase, between September and October, did apparently imply only three months of preparation and \$ 2.400, including both the cost to acquire HP printers, whose toners had been replaced with plastic explosive (tetra nitrate of pentrite, already used in other AQAP attacks), and the expenditure to buy Nokia cellphones, used as detonators and carefully hidden in place of the electrical circuits of the printers.

In the magazine there was no lack of photos and captions, explaining the main steps to be followed, including those on how to transform the printers in bombs which could not be spotted as such by any control. The parcel bomb so prepared, according to the authors of the article, would not raise suspicions neither when going through the airport scanners, nor in case of a manual control. In fact, it was highlighted that no metal had been used for the detonator, which could not therefore be spotted by a metal detector, the explosive would be confused with the ink of the toner,

6 Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, *Il terrorismo "fai da te". Inspire e la propaganda online di AQAP per i giovani musulmani in Occidente*, Aracne, Roma, 2013.

and would not be found neither by the smell of dogs, nor by explosive detectors, while the X-Rays would display organic, non-organic and metal materials, as in any printer, and, finally, a possible inspection of the parcel would not reveal any anomaly.

If we look, though, at some elements related to the shipping of the parcels in 2010, we can see that the aim was not merely to cause an explosion of the aircraft, but to prompt a new further heightening of the security levels of air transport, and to provoke the umpteenth economic damage to this sector. The parcels, discovered during their long travel to the United States (thanks, apparently, also to the disclosure by a former terrorist) had gone through several intermediate flights, both on cargo and passenger planes, had been shipped by Yemen and were destined to a Synagogue of a US town: they were intended to be spotted! The plan, in fact, was not to bomb the synagogue or the plane, but to cause a serious economic damage to the multi-million industry of air commerce and to force the West to aggravate a control system which had been noted to be too vulnerable. The truth is that these articles of the magazine were crucial to reveal the aim of the whole operation⁷: its scope was to exert pressure on the Americans and their allies, as since time, according to the magazine, Americans «show to be stubborn» and they do not understand that, even when someone is strong, there is always an 'Achilles tendon', and central is the equation repeated many times by Osama bin Laden, according to which «our security is your insecurity», while «our insecurity is your security»⁸.

Today's 'do-it-yourself' terrorism for Al Qaeda

It could be thought that many things have changed for AQ, after the advent, on the *jihadist* scene, of IS, and, at least in part, this is true. A real competition, between these two networks, for the leadership of the «Isla-

7 *Inspire*, Issue 3, Fall 2010, p. 9ss.

8 «But now you can see that we revealed to you a bigger security lapse than the last one and yet you are still being stubborn.», *Inspire*, 3, p. 14. «We want to say to those of reason and wisdom among you: There is no solution for you with us except if you abide by this simple equation which has been repeated to you by our Shaykh Usama bin Ladin, may Allah protect him: Our security = Your security And likewise: Our insecurity = Your insecurity. If you refuse then we will continue our war against you. In the name of Allah we are preparing for you since years and we will continue on this path», *Ibidem*. «Every frame has its Achilles heel, No matter how strong one feels», *Inspire*, 3, p. 16.

mic galaxy» has initiated, and this has repercussions also on the use AQ and IS make of the «do-it-yourself» terrorism⁹. But, while IS promotes and claims the bombing these youngsters carry out in our towns, with the aim of gaining publicity and achieving a media return, AQ promotes and lays claim attacks only thinking at the West and to how to damage it. As far as IS is concerned, instead, the «do-it-yourself» terrorism is promoted since September 2014, when the former speaker Adnani (passed away at the end of August 2016) hinged on this form of terrorism an audio speech, few months after the proclamation of the Caliphate. In this speech Adnani, who was also responsible for IS external operations, invited every young author of such a type of bombings to publicly swear his own allegiance to the Caliphate, before acting.

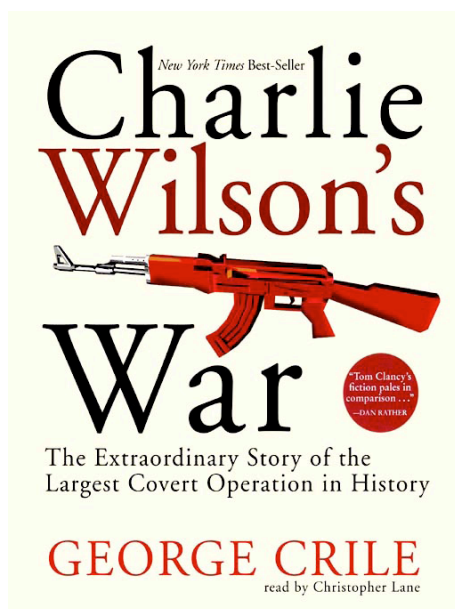
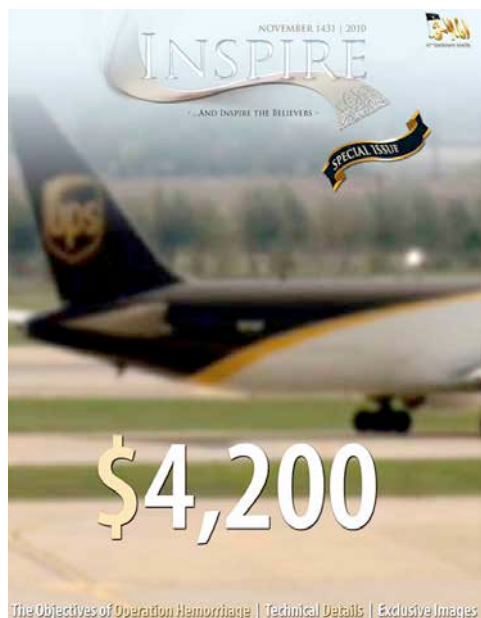
As it was demonstrated also by the claims of the latest attacks, IS attention is therefore not focused on the economic consequences for the American enemy, but mostly to the media return that attacks, carried on in Europe and in the United States, would have for the Caliphate¹⁰. With these aims IS urges youngsters to act, using any ‘weapon’ available to them, in order to hit the infidels in their own countries, «without asking permission to anybody before passing to action», but «by publicly swearing allegiance to the Caliphate»¹¹.

AQ, instead, has also recently stated – see the special guidance of *Inspi-*

9 It should be highlighted that both *jihadist* networks, besides the aims pursued by them, i promoting the «do-it-yourself» terrorism, take inspiration from the doctrine of the Imam al Awalaki, often quoted by both propaganda machines, probably also due to the fact that his death, in 2011, happened in the period before the birth of IS, and therefore before the clash between Al Zawahiri e al Baghdadi.

10 See Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, *Perché ci attaccano. Al Qaeda, l’Islamic State e il terrorismo “fai da te”*, Aracne Editrice, Roma, 2016.

11 In line with this approach we find several urgings to act in the magazines *Dabiq e Dal al-Islam*. See e. g. *Dabiq* No. 12, November 2015, devoted to the attacks carried out in Paris few days before: «record his will, renew his bay’ah [oath of allegiance], carry the Khilafah banner, and strike the crusaders and their pagan and apostate allies wherever he can find them, even if he is alone». Among the numerous subsequent interventions by IS, it is worth mentioning one, broadcasted on May 21, 2016 («And Those Who Lived [In Faith] Would Live Upon Evidence»), which, thinking in a particular way to the then imminent Ramadan period, has been the ultimate motivation prompting to action tens of youngsters and which brought IS, in its claims, to say that the youngsters has responded «to the call to hit Western countries».



Dopo la «Trappola Afghana» di Carter e Brzezinski, il sostegno della CIA ai mujahideen (passato alla storia come «Charlie Wilson's War»), fu parte della guerra economica offensiva di Reagan contro l'Unione Sovietica.

re, broadcasted on the net after the Orlando and Nice attacks of June-July 2016¹² - that it is irrelevant if the “lone wolf” acts on behalf of a group or for another one. In these «guidance» AQAP has praised whoever might decide to attack, calling him “a hero”, overlooking the allegiance oaths to one or the other organization. The Yemeni branch of AQ, when it prompts to carry on more attacks of this kind, has stated, to the contrary of what IS does, «to be close to whoever attacks the United States or other Western countries».

12 See the two documents: «Inspire Guide – Orlando Operation», 17/06/2016. «Inspire Guide – Nice Operation, France», 17/07/2016.

Il «cluster» di guerra economica nel Comando ISAF in Afghanistan

del Gen. D. (ris.) Luigi Scollo

Come scrive il generale inglese Rupert Smith¹, «la guerra come una serie di battaglie campali tra uomini ed equipaggiamenti, la guerra come evento decisivo di una controversia internazionale, la guerra industriale – una cosa del genere – non esiste più». Pur essendo la più vistosa, la forza armata è stata sempre soltanto uno dei tanti fattori del potenziale bellico e della preparazione e condotta della guerra. Ma dopo la fine della guerra fredda e la (temporanea) scomparsa di sfide globali all'Occidente, la nostra supremazia militare è risultata sempre meno dissuasiva, risolutiva ed efficace nel prevenire, affrontare e risolvere i conflitti sempre più complessi e interdipendenti scoppiati dopo il 2001 nel MENA (Middle East and North Africa) e gradualmente estesi fra il 2008 e il 2014 alla linea dell'Intermarium (dal Baltico al Golfo/Caspio) che da due secoli (dal 1807) rappresenta la cruciale linea di collisione geopolitica tra Occidente ed Eurasia.

In questi conflitti – che la letteratura politico-strategica e le dottrine militari occidentali si sono invano arrovellate a definire nei modi più fantasiosi (asimmetrici, post-eroici, di quarta generazione, ibridi, ecc.) – hanno assunto crescente importanza le dimensioni meta-militari, tra cui il controllo delle attività economiche e finanziarie per colpire le fonti e le reti di finanziamento di organizzazioni terroristiche e insurrezionali e combattere abusi e corruzione che ostacolano il nation building nei teatri operativi. Questo articolo è appunto dedicato all'esperienza ISAF in Afghanistan.

1 Rupert Smith, *The utility of force*, A. Knopf, 2006

La nuova strategia «politica» del generale McChrystal

Dopo l'avvicendamento del generale Mc Kiernan con McChrystal, avvenuta nel giugno 2009, la strategia del nuovo Comandante di ISAF (COMISAF) fu delineata partendo dalla coraggiosa ammissione che le cose non stavano andando nella direzione desiderata. L'iniziativa stava passando nelle mani degli insorti e questa consapevolezza era diffusa anche tra la popolazione afghana. Il governo afghano risultava sempre più vacillante e incerto nel contenere la crescente spinta degli insorti, come, del resto, lo era ISAF, le cui forze erano completamente impegnate, senza residue capacità di manovra. L'autorevolezza del governo era inoltre minata dall'incapacità di combattere la corruzione e di creare le premesse per una sana amministrazione. L'assessment iniziale di McChrystal considerava corruzione e abusi una minaccia non inferiore alla stessa insorgenza, in grado di per sé di compromettere il successo della coalizione, e prevedeva i seguenti correttivi:

- una nuova strategia contro-insurrezionale integrata civile-militare;
- nuovi criteri e revisione delle procedure per l'irrogazione di risorse nella ricostruzione della componente civile del Paese;
- lotta alla corruzione all'interno delle istituzioni afghane.

Occorreva però pure un radicale cambiamento di stile da parte della Coalizione, fino ad allora percepita come forza di occupazione e non di liberazione, e degli stessi criteri operativi, dando priorità alla protezione dei civili rispetto alla sconfitta ed eliminazione degli insorti. Ne conseguiva la necessità di una maggiore e più stretta integrazione col governo e le forze di sicurezza afghane. La struttura di comando e controllo fu perciò sdoppiata fra due apposite strutture integrate, il Comando Congiunto ISAF (IJC) e una «Combined Joint Interagency Task Force Afghanistan (CJITFA-S)» responsabile della «Shafafiyat» (= «trasparenza», in dari). COMISAF continuava a svolgere le funzioni superiori ed esterne (Up and Out), ossia da un lato di Comandante Operativo di Teatro e dall'altro di referente del governo e dello stato maggiore afgano, delle organizzazioni internazionali (UNAMA, IO, NGO), delle rappresentanze diplomatiche dei Paesi contributori e delle catene di comando USA e NATO. Responsabile dell'andamento della campagna e della valutazione della situazione di Teatro, COMISAF aveva alle dirette dipendenze le forze speciali NATO e nazionali USA nonché la missione NATO di addestramento delle forze af-

gane. Concepito nell'agosto 2009 e già pienamente operativo in ottobre a Kabul sotto il tenente generale Rodriguez, l'IJC era un organo demoltiplicatore per i compiti militari esecutivi e di dettaglio («Down and In»), ossia il comando e controllo delle operazioni tattiche e delle linee operative di *governance, security e development*.

Il Team of Teams

Altra innovazione di McChrystal fu superare la rigida struttura piramidale (MECE²) del passato per renderla più flessibile e maggiormente efficace nei confronti di un avversario organizzato in un sistema reticolare³, costituendo nell'ambito dei principali quartieri generali (ISAF, JIC e Comandi Regionali) dei gruppi di lavoro multidisciplinari (Cross Functional Teams, CFT⁴) a cui era demandata la pianificazione, l'organizzazione, la condotta, il coordinamento e la valutazione di tutte le attività operative condotte nell'area di responsabilità. In particolare il QG di McChrystal si trasformò in un *team of teams*, articolandosi in quattro gruppi di lavoro multidisciplinari permanenti: Information Dominance⁵, Future

2 In cui le funzioni sono nettamente separate («mutually exclusive») e complessivamente esaustive («collectively exhaustive»).

3 La strategia fino ad allora perseguita di tagliare le sette o cento teste dell'Idra insurrezionale era fallita per la semplice ragione che l'Idra talebana, come del resto la maggior parte delle guerriglie nei «failed states», era acefala.

4 L'output dei gruppi di lavoro era portato all'attenzione di un Executive group dove veniva discusso e ricontrattato a livello di ufficiali generali prima di essere sottoposto per l'approvazione al Command Group. In questo modo i livelli di approvazione di uno specifico provvedimento da quattro scesero a due senza per questo perdere il richiesto grado di coordinazione preventiva nell'ambito dello staff. Inoltre, ed è un aspetto che ritengo essenziale sottolineare, lo spostamento del focus all'interno del comando dalle aree funzionali classiche ai CFT fu un modo pratico di delegare autorità verso il basso e rendere maggiormente responsabili i livelli esecutivi che a questo punto non presentavano più un lavoro sviluppato all'interno della propria area, ma lo stesso prodotto era pensato, discusso, coordinato e sviluppato in modo multidisciplinare, fornendolo ai decisori pronto e testato alla prova della complessità.

5 Responsabile della raccolta, ordinamento e condivisione dei dati informativi relativi all'andamento delle operazioni, per conseguire non la semplice conoscenza, ma una ben più profonda comprensione della realtà operativa. Il dominio informativo si basava su più reti informatiche dedicate, in pratica una piattaforma multimediale capace di consentire l'accesso all'informazione «con 3 click di mouse» e la possibilità di interagire in videoconferenza con gli attori interessati.

Planning⁶, Future Operations⁷ e Current Operations⁸. Ma al di là di questi aspetti organizzativi seppur importanti, quello che il team of teams riusciva a realizzare era il senso condiviso della missione, fattore quanto mai cruciale quando si operava in carenza di risorse quali ad esempio quelle di intelligence. Un altro dei modi per coinvolgere fu quello delle riunioni via videoconferenza con tutti gli interessati ad una certa operazione. Per la preparazione di un'operazione importante, si tennero videoconferenze quotidiane per 5-6 mesi prima dell'inizio della medesima, seguite da molte decine di persone collegate simultaneamente per condividere la strategia e procedere in modo coordinato, afgani compresi. Queste videoconferenze chiamate town hall meeting, di sicuro consentirono fughe di notizie, ma allo stesso tempo evitarono molti inconvenienti, malintesi e incomprensioni in una Coalizione di 40 Paesi.

Il Cluster per la Guerra Economica

Tra le funzioni di COMISAF, di particolare rilievo per il nostro argomento era il controllo delle ditte e compagnie commerciali operanti nel Teatro e dei loro rapporti con esponenti del governo e del mondo economico afgano al fine di contenere la corruzione ed evitare che i fondi messi a disposizione dai Paesi aderenti alla Coalizione venissero impiegati impropriamente, alimentassero l'insorgenza o venissero utilizzati da esponenti afgani per il loro illecito arricchimento.

A tale scopo nell'ambito del QG di McChrystal fu istituito un «cluster» composto da una dozzina di diversi enti, tra cui la CJIATF-S e la Task Force 2010 responsabili della lotta alla corruzione negli ambienti economici e governativi afgani e agenzie americane come l'Afghan Threat Finance Cell (ATFC), incaricata di seguire e colpire il flussi finanziari che alimentavano l'insorgenza e la Vendor Vetting Cell responsabile della rispondenza delle ditte contraenti agli standard anticorruzione.

6 Responsabile dell'elaborazione dei piani da mettere in esecuzione da 60 a 180 giorni e di determinare gli obiettivi da conseguire.

7 Responsabile della revisione, aggiornamento e ingegnerizzazione dei piani sviluppati dal precedente con un orizzonte temporale da 60 giorni a 72 ore e dello sviluppo degli effetti da conseguire per raggiungere gli obiettivi.

8 Responsabile della messa in esecuzione e della gestione delle azioni che determinavano gli effetti da conseguire con un orizzonte temporale da 0 a 72 ore.



L'importanza di contrastare efficacemente lo sperpero dei fondi per la ricostruzione e di combattere la corruzione, fu compreso purtroppo solo nel 2008, con la constatazione che troppo spesso la Coalizione internazionale pagava 100 ciò che in realtà valeva 10 e in questo modo arricchiva personalità corrotte, finanziava gli insorgenti e si alienava sempre più il consenso della popolazione. Nel 2009 la missione europea di polizia (Eupol Afghanistan) avviò nel 2009 una campagna di lotta alla corruzione (fig. 1), coordinata con analoghe iniziative degli Stati Uniti, dai quali proveniva il maggior afflusso finanziario (e quindi, fatalmente, il maggior alimento della corruzione).

L'Afghan Threat Finance Cell, istituita nel 2008, dopo aver realizzato che, nel corso del 2009, una cospicua parte dei finanziamenti (circa il 20%) ai principali gruppi di Insorgenti proveniva dalla Coalizione internazionale per il tramite di funzionari, esponenti governativi e ditte corrotte, propose la creazione di una cellula per la raccolta di informazioni sulla connivenza o meno di questi attori con gli Insorgenti. La risposta di CENTCOM fu la creazione nel 2010 della Vendor Vetting Cell (VVC), che operava su un

database in cui era progressivamente costruito uno “storico” delle ditte e dei mediatori, con un sistema nel complesso simile a quello che in Italia si usa per la certificazione antimafia delle imprese. La VVC basata a Tampa, ricevette il compito di scrutinare i vincitori di appalti con contratti di importo uguale o superiore ai 100.000 USD con lo scopo di minimizzare il rischio che gruppi di insorgenti e criminali si finanziassero con denaro degli Stati Uniti. Poiché però La ATFC non aveva nel proprio ambito specialisti in materia di contratti di fornitura di beni e servizi, fu necessaria la costituzione della Task Force 2010, guidata dal Gen. McMaster⁹, con la missione di «comprendere l’impatto delle attività contrattuali, e particolarmente il flusso di denaro al livello di subcontraenti» e in sostanza di assicurarsi che gli Stati Uniti non finanziassero i loro nemici. La Task Force, intraprese il lavoro di revisione dei contratti esistenti nei campi della logistica, dei trasporti, della sicurezza e delle opere di ricostruzione, potendo far affidamento su un pool di esperti di economia, contabilità amministrativa e polizia investigativa. La Task Force, mediante i contatti stabiliti con l’FBI e l’Interpol ebbe la possibilità di poter utilizzare queste agenzie di polizia come «braccio operativo» in particolare nei confronti di persone di origine afghana dedite a traffici illeciti e attività criminali e provvisti di doppio passaporto.

Accanto alle attività di agenzie specializzate, tuttavia si sentì anche la necessità di coinvolgere tutte le truppe di ISAF nello sforzo di arginare il diffondersi della corruzione. Il Gen. David Petraeus, nella sua *COIN Guidance* del settembre 2010, ossia appena assunto il comando della missione, si soffermò sull’opera di sensibilizzazione dei Comandanti Regionali, di Task Force e di Provincial Reconstruction Team, sulla necessità che i fondi CERP¹⁰ e quelli delle varie nazioni contributrici fossero utilizzati per dare lavoro a ditte locali, che impiegassero mano d’opera del posto, con prezzi equi favorendo la rinascita economica dei villaggi e dei distretti. Erano da proscrivere appalti dati a ditte esterne che, oltre a gonfiare a dismisura i prezzi, a causa di problemi connessi con un insufficiente azione di controllo da parte del personale dei PRT, talvolta privo delle necessarie competenze, potevano alimentare la corruzione, finanziare gruppi crimina-

9 Ora Consigliere per la Sicurezza Nazionale del Presidente Trump.

10 Commander’s Emergency Reconstruction Programme.

li o dell'insorgenza, e in ultima analisi minare gli sforzi della Coalizione. A completare il quadro degli strumenti necessari per la lotta alle risorse finanziarie a disposizione degli insorgenti, si sentì la necessità di esercitare un più stringente controllo degli apparati e degli esponenti governativi locali. Questa missione fu assegnata alla Shafafiyat, posta sempre alle dipendenze del Gen. Mc Master, un'agenzia composta da mentor che lavoravano affiancati ai funzionari governativi afgani per correggere episodi di malcostume, corruzione e uso improprio di fondi. Costituita nel settembre 2010, la TF Shafafiyat, ebbe da subito vita difficile data la riottosità delle istituzioni locali ad accettare un siffatto controllo.

Considerazioni sull'andamento della campagna.

La condotta della campagna di contrasto a livello economico ebbe andamento altalenante nel periodo 2010-2014 con qualche successo contro ditte accusate (a torto o a ragione) di collusione con gli insorgenti o con organizzazioni criminali. Alcuni esponenti di primo piano del mondo politico afgano, parimenti compromessi, furono costretti a dimettersi¹¹. Tuttavia nel complesso il mondo politico ed imprenditoriale locale oppose un'ostinata resistenza passiva ai cambiamenti voluti dagli Stati Uniti e dai suoi alleati. In particolare il parlamento afgano (Wolesi Jirga) varò con lentezza esasperante le leggi necessarie per consentire una efficace azione investigativa della Major Crimes Task Force, una branca speciale della polizia afgana e nel contempo evitò di potenziare l'unità anticorruzione costituita presso l'Ufficio del Procuratore Generale. I magistrati anticorruzione infatti vennero privati di ogni incentivo economico e di carriera per un lavoro improbo e non privo di rischi. Molto spesso nelle nomine vennero selezionati candidati con profilo e qualifiche non adeguati.

Ma se il governo di Kabul aderì solo a parole allo sforzo, molte zone d'ombra possono essere trovate anche nell'ambito dell'azione di organi governativi di Paesi aderenti ad ISAF. I finanziamenti della CIA a warlord come il Gen. Dostum, minarono sicuramente la percezione dello sforzo da

11 Ad es. il Governatore della provincia di Karpisa, Ghulam Qawis Abu Bakr, accusato di collusione coi Talebani e di una tangente di 200.000 USD per un appalto per la costruzione di una rete di ripetitori per telefonia mobile.

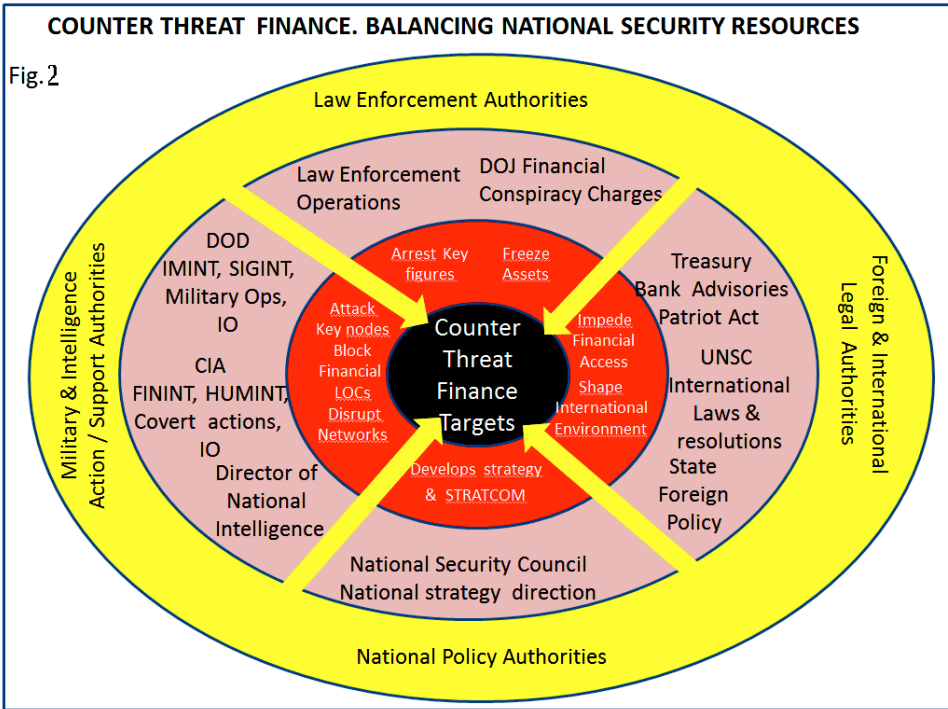
parte della Coalizione di voler lottare senza quartiere contro la corruzione. Molte importanti compagnie occidentali che fornivano beni e servizi ai contingenti multinazionali, si attrezzarono con uffici legali agguerriti per frustrare sul nascere ogni tentativo di ficcare il naso nei loro affari da parte delle varie agenzie del «cluster», in questo sostenute anche dai militari che talvolta erano più propensi a valutare negativamente gli effetti immediati della cancellazione di un appalto ad una ditta ad es. di trasporti, che a considerare gli effetti negativi sul lungo termine della presenza di un competitore capace di estromettere altre ditte 'sane' con metodi disonesti.

Infine la decisione dell'Amministrazione Obama di limitare il «surge» delle forze in Afghanistan ad un paio di anni e soprattutto l'averlo apertamente dichiarato sminuì fortemente l'efficacia degli sforzi statunitensi e degli altri Paesi della NATO e della Coalizione per la soluzione del conflitto. Lo smantellamento di alcune agenzie, quali la ATFC e la CJIATF (S) chiuse nel 2014, dovuto al disimpegno della Coalizione occidentale e alla fine della Missione ISAF e i limitati obiettivi della nuova missione NATO «Resolute Support» hanno reso il periodo di «efficacia operativa» del cluster di guerra economica troppo breve per modificare in modo permanente la mentalità degli afgani corrotti ed ottenere risultati maggiormente significativi.

Conclusioni

Se il risultato pratico delle operazioni di contrasto al finanziamento dei gruppi di insorgenti e del crimine organizzato in Afghanistan non può essere considerato un successo, tuttavia si possono evidenziare alcuni aspetti che possono tornare utili in situazioni future.

Le strutture di comando e controllo, come le tattiche militari devono adattarsi al contesto, alla velocità di reazione del nemico e al tipo di guerra da combattere. Il modello gerarchico funzionale, ottimo per la guerra industriale del XX secolo, è inadatto a gestire i conflitti asimmetrici del XXI. La composizione delle agenzie del «cluster» di guerra economica ha dimostrato che lo sforzo sinergico di analisti economici, esperti finanziari, funzionari esperti in contratti e in revisione dei conti, investigatori, funzionari di polizia, ufficiali dell'intelligence militare e delle forze speciali può conseguire una visibilità maggiore dei flussi finanziari di un movi-



mento insurrezionale e di una rete terroristica, al fine di inibire il flusso di denaro da cui essa dipende per poter svolgere le proprie attività. Le successive azioni di contrasto possono essere quindi molto più mirate ed efficaci.

Si è confermata la necessità di un approccio omnicomprensivo al problema (fig. 2). Nel mondo globalizzato tracciare i flussi finanziari è possibile e, anche se spesso il denaro sporco è mosso fisicamente da persone che se ne vanno in giro con valigie piene di soldi, una volta che il contante è rimesso nel circolo dell'economia, esso torna ad essere tracciabile. Il contrasto deve avere una connotazione internazionale e coinvolgere la collaborazione tra Paesi a diversi livelli, da quello politico, a quello investigativo a quello giuridico e legale.

Come la guerra classica, anche quella economica contro le organizzazioni terroristiche deve essere un mix di misure finanziarie, legali, investigative, di intelligence e militari per selezionare il "sistema d'arma" più efficace e possibile per tagliare le connessioni, troncane i flussi, arrestare i

personaggi chiave, eliminare se necessario gli elementi più pericolosi.

Il tentativo posto in essere dalla coalizione internazionale in Afghanistan anche se perfettibile, ha comunque costituito un importante precedente che merita di essere studiato a fondo¹² per poter essere pronti a contrastare un nemico subdolo, mutevole e sfuggente, qual è e probabilmente sarà il terrorismo e la guerra nel prossimo futuro.



12 Come testi di riferimento per uno studio più approfondito si rimanda ai seguenti, tutti accessibili al pubblico in quanto non classificati:

S. McChrystal, *Team of Teams*, Portfolio Penguin, USA, 2015.

USFOR-A pub.1-06, *Money As A Weapon System*, Dec 2009.

CALL Handbook, *Commander's Guide to Money As A Weapons System*, Apr 09.

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Corruption in Conflict: Lessons from the US Experience in Afghanistan*.

J. E. Carter, *Emergency DoD Role in the Interagency Counter Threat Finance Mission*, US Army War College, 2012.

Economic Warfare against Iran

by Germana Tappero Merlo

Iran is probably the most sanctioned country in history, at a time when sanctions are the main instruments to wage economic war, seen as an alternative to a bloody and expensive military one¹ and as a signal of concern about a country's possible threat: hence, the more sanctions, the higher the threat. Sanctions targeting Iran as a nuclear and terrorist threat have escalated over time, engaging a wider range of countries and directed at an increasingly broader range of Iranian sectors². There is in fact an inherently escalatory logic in imposing sanctions against Iran: even if they often have failed to achieve their intended objectives, the US and international instinctive response has been to expand or enhance other sanctions anyway.

The rich bibliography after the Iranian Nuclear Deal or JCPOA Agreement (14 July 2015)³ has focused mainly on all the legal and economic aspects of the US and multinational imposition of sanctions, as well as on the *snapback* mechanism for re-imposing them if Iran does not comply with its obligations⁴. However, the Iranian economy is closely connected with political and security considerations due to Iran's strategic geographical position, its rich energy sector and the preeminent role of its armed and paramilitary forces, which since the Iranian Revolution (1979) have operated also economically on behalf of national interests and of the country's regional power ambitions.

The aim of this article is to analyze the economic warfare against Iran and its impact on military and security fields, as well on its foreign policy.

1 Andrew W. Terrill, «Can Sanctions Be More Effective Than Military Action in Iran?», Op-Ed Strategic Studies Institute, Dec.7, 2012.

2 Jonathan Leslie, Reza Marashi, Trita Parsi, *Losing Billions. The Cost of Iran Sanctions to the US Economy*, NIAC, July 2014, p. 5.

3 <https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>

4 Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Report, May 18, 2016; Gary Samore (ed.), *Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetable*, Harvard Kennedy School, June 2015; Clara Portela, *The EU's Use of 'Targeted Sanctions'. Evaluating Effectiveness*, CEPS Working Document No.391, March, 2014.

It will focus exclusively on these sectors, both in Iran and in the United States, the latter being the nation which has most contributed to the sanctions, so much so that they have become the main instrument of the Western world's unilateral economic warfare against Iran, as well as an increasingly integral element of US security strategy and, according to some observers, a robust tool of its geoeconomics⁵.

The use of economic interventions⁶ as a military and strategical instrument to ensure US national security was conceived for the first time⁷ by the Joint Chiefs of Staff in 1984. Since then, however, sanctions have become not only strategic tools for American security but compelling ones also for its allies, used to stigmatize and deter enemies' undesirable behaviors. Today, sanctions are considered instruments for a «*compellence* and denial economy»⁸: they are intended both to damage a number of actors to the point that the target (State) will reconsider the costs and benefits of its policies and activities, and to deny the opponent (State or terrorist organizations) the capability to become strong and command international support. Thus, for all intents and purposes they are a way to wage war on the enemy's economy and encourage one's own allies to do the same. And, as is the case for all wars, the most debated questions concern its costs and, especially, who is the real winner.

The birth of a strong national identity

Although sanctions against Iran have been applied mostly since the 1990s (the so-called *sanctions decade*), their history starts much earlier,

5 Robert D. Blackwill, Jennifer M. Harris, *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard U. P., 2016, p. 200.

6 Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*, JCS Pub1, Washington DC GPO, 1984; Michael L. Brown, «The Economic Dimensions of Strategy», *Parameters*, Vol. XVI, n.2, 1986, pp. 36-44.

7 In 1944 the Cordell Hull's Declaration mentioned for the first time the link between economics (free trade) and international goals (ensuring peace); Douglas A. Irwin, *Trade Liberalization: Cordell Hull and the Case for Optimism*, Council of Foreign Relations, July 31, 2008. The only remarkable precedent was the Embargo Act of 1807 against Great Britain and France; Jeffrey Frankel, «The 1807-1809 Embargo of Britain», *Journal of Economic History*, 1982, n.2, pp. 291-308.

8 Elisabeth Rosenberg, Zachary K. Goldman, Daniel W. Drezner, Julia Solomon-Straus, *The New Tools of Economic Warfare*, Center for a New American Security, 2016, p. 6.

at the dawn of our current geo-economy when Persia, though an imperial power, had no deeply-felt national identity, but was gradually becoming appealing to modern mercantile powers owing to its geographical position.

Relations with Persia became increasingly strategic in what was termed the *Eastern Question*, when the Treaty of Karlowitz (1699) ended the war between the Ottoman Empire and the European Alliance, thus making clear the military superiority of the Western world: the treaty marked the beginning of the encroachment on these lands and the nearby region. After the Napoleonic wars, the *Eastern Question* gave way to *the Great Game*, and saw further partitions of the Middle East through the conquest of the Ottoman territories by France, Great Britain and Russia. Through a century of territorial incursions, concepts such as *intervention* and *control* became current, as would, during the Cold War, the keywords of *containment* (of the Soviet Union, as well of the Iranian Islamic revolution), and soon afterwards the *nonproliferation* of nuclear arms and the WMD developed by Iraq and Iran. All these concepts rose to dominant position and still govern the power games in the region. Meanwhile, others were added, such as *assuring oil*, *protecting the security of Israel*, and *preserving the status quo*⁹, represented by the anti-Iran and pro-US Saudi conservative governments. All have constituted the backbone of the sanctions against the Iranian regional ambitions and the deployment of its nuclear installations.

In official declarations Tehran no longer exports the Islamic revolution, «because promoting it succeeded only in producing resistance to Iran in the region»¹⁰; but it fights for the Shiite community's security, as the wars in Syria-Iraq and Yemen and its support to riots in Bahrein after 2011 have made clear. It aims to demonstrate that a political Islam is feasible: a fundamental prerogative for a nation with regional power ambitions and a strong influence over the entire *Umma*. This is because Iran is now a united country with a strong national identity¹¹ forged by all the events that have

9 During a five-hour meeting on the *USS Quincy* in Egyptian waters (Feb. 14, 1945), President F.D. Roosevelt and King Abd al-Aziz Saud bound the destinies of their two countries and shaped the course of events in the Middle East for decades to come. Thomas W. Lippman, «The Day FDR met Saudi Arabia's Ibn Saud», *The Link*, vol.38, n.2, Apr-May 2005; Hooshang Amirahmadi (Ed), *The United States and the Middle East. A Search for New Perspectives*, State University of New York Press, 1993, p. 11.

10 Kenneth Katzman, *Iran's Foreign Policy*, CRS Report, June 27, 2016.

11 With the only exception of its peripheral Kurd, Turkmen and Baluchi regions.

occurred since its 1979 Revolution. The same cannot be said for the rest of the Middle Eastern region, especially for the Sunni sheikdoms, with the exception of Israel, not by chance Iran's main antagonist. Sanctions, contrary to their supporters' wishes, have had a strategic role in the construction of a strong Iranian national identity, absent until then.

Until its first Constitution in 1906, the Qajar dynasty governed Persia through a systematic manipulation of regional, tribal, ethnic and religious divisions. Military defeats by Russia (1804-1813, 1826-1828) and Great Britain (1856-1857) transformed the country into a buffer state and sometimes in a disputed territory by these two powers. In each postwar treaty, Russia and Great Britain included commercial, banking and diplomatic concessions (*capitulations*) to external countries, exploiting Persia's lack of national unity. With the first globalization due to the opening of the Suez Canal (1869), the construction of Russian railways in Caucasus and Central Asia (1874-1888), and the discovery of rich oilfields in Azerbaijan (1880s), Persia came out of its economic isolation¹² and the perception of the strategic role of its geographical position and oil reserves became a constant in its politics.

After a bloody civil war (1905, due also to a heavy indebtedness to Russia and Great Britain) and the adoption of the first written and «democratic» Constitution (1906) the Anglo-Russian Agreement (1907) was signed, giving their support to the monarchy in suppressing the revolt. The Agreement partitioned Persia in three portions: the North to Russia, the South to Great Britain and the rest as a «neutral zone». Moscow and London have inevitably influenced Persian politics ever since, hence the belief in continuing foreign conspiracies and the paranoid style that still characterizes Iranian politics today.

Many external factors have thus contributed to forging and strengthening the Iranian national identity since the last century. This has in turn become the lever on which Tehran rests and is able to counteract sanctions, seen as powerful tools to advance US interests in the region, with related counterproductive leverage effects that have proved as so many blowbacks for Washington. With the *nuclear deal* Iran seemed to have embraced a logic of collaboration. But its engagement in the Syria-Iraq and Yemen

12 Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran*, Cambridge U. P., 2008.

wars, as well as recent tensions in the Strait of Hormuz, have proved the US and Western *conengagement attitude* (containment and engagement) towards Tehran illusory, and the sanctions virtually ineffective as a *political* leverage to ensure an extensive regional and global security. In this way, no less than for the Israeli and the Saudis and, before them, the Russian and the British, Iran has returned to be at the heart of the American obsession about the Middle East, i.e. *security*.

International sanctions have been a response to that obsession, just like now they are a response to the strong Iranian national identity. Sanctions have had and still have the task of demolishing it.

*State, oil and the Iranian Islamic Revolution.
At the origins of the sanctions.*

Iran's strong national identity is not the result of a drawing of boundaries set by foreign powers, but of a State-and-citizenship building in which oil wealth as well as the awareness of the country's geo-strategic position have played a dominant role. The risk of the nationalization of the oil extraction industry, as it occurred with the coup of Mohammad Mossadegh (1951)¹³, and the subsequent loss of control by foreign powers led the USA and Great Britain to further interfere in Iranian politics. In 1953, the *Operation Ajax* (TPAJAX)¹⁴ by CIA and British SIS brought the Shah back to power, and foreign control over national oil, serving also as a warning to other oil-rich countries not to proceed in that direction.

For over twenty years, Pahlavi's monarchy led to a strengthening of the State on such classical pillars as a strong control over the economy (through foundations), bureaucracy, great military expenses, intelligence and security police (*Savak*). The Shah also showed a great interest in nuclear installations (20 by 1994), constructed with German, French and US aid¹⁵. He invested in nuclear technical training, foreign enrichment plants

13 Ebrahim Norouzi, *Mossadegh, Islam and Ayatollah. The story behind the fall of democracy, rise of fundamentalism in Iran*, www.mohammadmossadegh.com.

14 *CIA Confirms Role in 1953 Iran Coup*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 435.

15 Joint Economic Committee Congress of the United States, *Economic Consequences of Revolution in Iran*, Washington Nov. 19, 1979, p. 80.

and uranium mines¹⁶: an interest in civil nuclear power that is much earlier than that of the *Ayatollahs*, against whom sanctions have been imposed as tools against WMD proliferation.

In the mid-1970s, however, the expectations of a trickle-down economics failed, and serious social tensions exploded. A complex combination of nationalism, economic populism and, above all, religious radicalism took root. The breaking of the bond between the Iranian State and its society allowed the creation of groups (*fedayyin* and *mujaheddin*) tied to influential extreme religious fringes, many of whose leaders were in exile, such as Ali Shariati and Ruhollah Khomeini. In Shariati's Marxist approach¹⁷, Shiism was a dynamic society in permanent struggle against every form of oppression; as a consequence, (Shiite) Islam ceased to be a religion (*din*) and faith (*mazhab*), and became an ideology (*ideology*)¹⁸ upon which a concrete political Islam could be founded, based on the temporal power of religious leaders and a compromise between ethnic and religious minorities. This was a feasible model of political Islam, the same that is still today the fear of all (Sunni) sheikdoms in the Arabian peninsula, the epitome of anti-political Islam. In 1979, with these ideological premises came the *Ayatollahs'* revolution. Iran became a Republic and changed its 1906 Constitution; above all, it introduced Islam in every aspects of its life.

Meanwhile, by the mid-1960s, faced with the ongoing progressive changes in the Arab world led by Egypt (Gamal al-Nasser's *panarabism*) and Syria (Hafiz al-Asad's *Ba'athism*), as well as by the Iranian Revolution in the Persian Gulf - all with the consent or even the support of the USSR - the USA started emphasizing its relations with Israel; as a consequence, the Arab-Israeli conflict was transformed into a series of *proxy wars* for the Superpowers' antagonism. Nixon's Administration was concerned above all to stop the Soviet Union from making advances in the Middle East at its own expense. In US opinion, the sympathetic sharing of Marxist ideals by the *Ayatollahs* went in that direction, and it hoped to build a system

16 Jordan d'Amato, *US Strategic Competition with Iran: Energy, Economics, Sanctions, and the Nuclear Issue*, Center for Strategic & International Studies, March 11, 2011, p. 7.

17 Ali Shariati, *Religion vs Religion*, Kazi Publications, 1993; Ali Rahnama, *An Islamic Utopian. A Political Biography of Ali Shariati*, I.B. Tauris, 2013.

18 Traditional terms such as *jihad* came to mean «struggle for liberation», and *mujahideen*, a «revolutionary fighter».

of Superpower détente that would restrict Moscow to a manageable role. Eventually, US political interests in the region developed along two fronts: an *offensive protection* concerned about Israel's security, and a *defensive containment* against the risk of Soviet expansionism, carried out through both overt economic actions (e.g., the dollar's hegemony in oil market), and covert operations, with consequent huge investments in defense and security sectors by Middle Eastern countries, thus perpetuating their dependency on Washington¹⁹.

The basic question that ended up undermining this strategy was that the US approach to the entire area was global, without adequate attention to local destabilizing factors²⁰. This led to the long-drawn-out and awkward management of the US embassy's hostage crisis (1979), to the first bloody terrorist attack against US Marines in Lebanon (1983), and to all the other consequences of US miscalculations in military strategy and political alliances since 1990. It is a dimension often referred to by Middle Eastern analysts as *the situation on the ground*, for which US Middle Eastern policy seems to be made always by *default* rather than by long-term thinking²¹. In this way, the *Ayatollahs'* revolution proved to be for Washington like a blowback of the coup d'état of 1953: it was not the only consequence, though, because subsequent sanctions were also imposed on the basis of a weak and incomplete knowledge of those realities.

US economic warfare against Iran as national security strategy

As a result of the hostage crisis, Executive Orders (EO) were issued by the Carter Administration (12170, 12205, 12211) to freeze Iranian assets in the USA as an attempt to exert economic pressure. Their ineffectiveness, however, led Washington to act militarily. According to the Carter Doctrine, (January 1980) any outside attempt to gain control over the Persian Gulf by force would be regarded like an assault on US vital interests and be repelled by any necessary means, including military force. Thus

19 James A. Bill, *The Eagle and the Lion. The Tragedy of American-Iranian Relations*, Yale U. P., 1989.

20 Stephen E. Ambros, *Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938*, Penguin, 2010.

21 Richard B. Parker, *Middle East Studies and U.S. Foreign Policy*, in Hooshang Amirahmadi (Ed), *op. cit.*, p. 311-322.

followed the unsuccessful *Operation Eagle Claw* for the hostages' liberation (April 1980), which can be considered the first military contact of the United States with militant Islam²². US security in the Middle Eastern region soon became an imperative. The Reagan Administration was forced to rethink US policy toward Iran, as it turned out that Washington had for decades mistakenly considered the Shah as the main surrogate in the US security system in the area.

The events that followed (notably the long war against Iraq, 1980-1988) led Iran to equip itself with a national security policy built upon firm pillars. To protect itself from foreign interferences and attacks, and in order to exert influence in all sectors in line with its ambitions to be a great regional power and a major player in world politics, Iran increased its missile capacities, such as WMD, strengthened institutions such as the *Islamic Revolutionary Guards Corp*, IRGC (*pāsdārān*), al-Quds²³ and Hezbollah asymmetric forces trained by IRGC, while developing its nuclear and missile capabilities. All these elements came to be central in the US-led international economic warfare as its motivations and targets: containing Iranian influence and creating a global consensus against its ambiguous nuclear intentions became the undeniable prerogative of US and allies' security policy, with the support of UN institutions. Since then, Iranian economic, military and security policies have been inextricably linked to a huge amount of sanctions.

Khomeini initially opposed the Iranian engagement in nuclear power, so that its development seemed to be largely halted from 1979 to 1984; however, Saddam Hussein's use of chemical weapons and reports on his nuclear arms program led to its resumption. It agreed with the patriotic spirit, the greater pride in the Islamic Republic and its national identity as perceived by the Iranian people and forged by the war emergencies. According to Khomeini, it was the only way to make the Islamic Revolution secure against its enemies, USA and Israel, considered as the main supporters of the Iraqi regime. Meanwhile, the suicide attack in Beirut by

22 Mark Bowden, *Guests of Ayatollah: The First Battle of America's War with Militant Islam*, Grove Press, 2006; Con Coughlin, *Khomeini's Ghost: The Iranian Revolution and the Rise of Militant Islam*, Ecco Harper Collins Pub., 2010.

23 Al-Quds are the IRGC's Special Forces responsible for their extraterritorial operations. They are now employed in Iraq and Syria: Ali Alfoneh, «What Is Iran Doing in Syria?», *Foreign Policy*, 29 July 2013.

Iran-sponsored Hezbollah (1983), caused President Reagan to define Iran as a «State sponsor of terrorism»: his EO12613 (1987) banned US financial assistance and imposed the embargo on dual use items, among other provisions; it was the first financial interdiction against Iran because of its support and use of terrorism. On the other hand, the Iran-Contra affair later revealed other aspects of Washington and Tehran's dangerous liaisons²⁴.

It was only in '90s, however, that USA vs Iran economic competition began. Tools were mostly embargoes, financial restrictions or sanctions, designed to impede Iran's access to global banking activities and to capital markets, thereby undercutting its ability to conduct transactions with regional allies. They were also deterrents to persuade foreign investors not to make business with Iran, or they could no longer access the US capital market. The involvement of UN institutions ensured their legality, supported by an international consensus that the United States would increasingly seek in the following years.

The US conviction of direct links between Iran and the Abdul Qadeer Khan's network («father of Pakistani nuclear bomb»)²⁵ as a WMD supply and of the «production possibilities, afforded by global economic integration and interdependence»²⁶, led Washington to launch counter-proliferation measures such as the *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act* (1992)²⁷, the *Defense Counter-proliferation Initiative* (CPI,1993), EOs 12938 (1994)²⁸, 12957 and 12959 (1995)²⁹, 13059 (1997)³⁰ and the *Iran and Lib-*

24 Peter Kornbluh, *The Iran-Contra Scandals. The National Security Archive Document*, The New Public Press, 1993.

25 US Government, US Military, DoD, *Effectiveness of United States-Led Economic Sanctions as Counter-proliferation Tool Against Iran's Nuclear Weapons Program*, Progressive Management, 2016; Molly MacCalman, «A. Q. Khan Nuclear Smuggling Network», *Journal of Strategic Security*, vol.9, n.1, 2016, pp.104-118.

26 James A. Russel, Jones J. Wirtz, *Globalization and WMD Proliferation: Terrorism, Transnational Networks and International Security*, Rutledge, 2008, p.4.

27 Focused on stopping dual-use items with military application, it imposed sanctions on any entity that helped Iran develop or acquire WMD.

28 It imposed export controls on sensitive WMD technology.

29 EO12957 banned any US firm or individual from investing in or developing Iranian petroleum products, with the exception of natural gas; EO12959 banned all American trade and investment in Iran. Richard Sabatini, *Economic Sanctions: Pressuring Iran's Nuclear Program*, Monterey IIS, Nuclear Threat Initiative, June 24, 2010.

30 EO13059 prohibited most US trade with Iran by any US citizen.

ya Sanctions Act (1996)³¹. In this way, economic and financial sanctions became to all effects a globalized counter-proliferation measure of WMD, whether missiles, chemical or nuclear weapons.

With the US *Patriot Act*, the definition of *Axis of Evil* and the neocons' *full spectrum dominance* after 9/11 terrorist attacks, economic warfare but even preemptive militarization took a pre-eminent role in the US national security and foreign policy strategy, and the US counter-proliferation efforts would be overshadowed by the long war against terrorism. As part of this new global security strategy, the George W. Bush Administration deployed financial interdictions (EO13224, 2001) and inaugurated a new brand of economic warfare «against rogue regimes, terrorist groups and criminal syndicates»³²; Iran was the main target of a war that could not be fought on a battlefield. In fact, economic interdiction tools, far from being the first choice, were the *only* choice left to counter illicit nuclear behaviors. The United States, however, soon discovered that the use of financial interdiction policies to achieve strategic ends is by no means cheap, as national security never is.

Economic warfare between nuclear threat and human rights

To the economic warfare begun by the US in the 1980s Iran replied with a multiple track strategy, turning sanctions to the country's own advantage by strengthening its indigenous production capabilities and its sovereignty, both conventionally and non-conventionally: conventionally, by building up long-range missile capabilities to compensate for its weak and outdated³³ air force and to project power in the Middle East; non-conventionally, by using its ties to non-state actors (Hezbollah and Palestinian Islamic Jihad) as potential threats and by increasing their ability to conduct asymmetric warfare. By diplomatic means, Iran tried to break out of isolation by strengthening its ties with North Korea, Syria and Venezuela,

31 It enhanced existing legislation and executive orders by sanctioning foreign firms that conducted business with Iran, focusing on its export of oil and gas.

32 Juan C. Zarate, *Treasury War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, Public Affairs, 2013; Id., «The Coming Financial Wars», *Parameters* 43(4), Winter 2013-14, p.92.

33 In order to maintain the operation of its increasingly antiquated conventional weapons, Iran resorted to smuggling in spare parts.

and with countries with international influence but minimalist interest in political interventions, like Russia and China; above all, its tactics was to «*negotiate, delay, and move forward*»³⁴ with its own nuclear program. The aim was to send discordant signals in order to confuse the international community about the real Iranian intentions and, even more, to exploit divisions within the UN Security Council among USA, Russia and China.

The absolute protagonist of this strategy was President Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013), with the remarkable support of IRGC and Basij³⁵, organized by Khomeini in the aftermath of the Revolution, because «he did not trust Iran's military, and needed his own force»³⁶. They have acted, and still act, on behalf of the ruling party, infiltrating a huge range of economic sectors and bridging their own financial resources gap in the defense sector. In this way, they originated in Iran a strong *milbus*³⁷, that is, the military involvement in business and economy. The departure of foreign investors after the imposition of the sanctions helped to empower and increase the wealth of the IRGC establishment, so that now it is a big corporation, a «business conglomerate with guns»³⁸.

IRGC and Basij's strong power in *milbus* began with President Rafsanjani's policy of privatizations (1990s)³⁹ in order to overcome economic stagnation and the negative effects of the sanctions: the institution of *bon-yads*' (charitable foundations controlled by the clergy but now *militarized*) and the lucrative no-bid contracts to security forces made them more involved in business transactions and in non-military sectors, and generated independent income. In order to sustain the IRGC and Basij's role in suppressing the student movement uprising in 1999, and to offset the risks for

34 Jordan d'Amato, *op.cit.*, p. 12.

35 IRGC's paramilitary branch charged to organize popular consensus around the Government's decisions; Saeid Golkar, «Paramilitarization of the Economy: The Case of Iran's Basij Militia», *Armed Forces & Society*, Apr. 9, 2012, p. 631.

36 Ray Takeyh, «Iran's Revolutionary Guards Are Shaping the Future of the Middle East», *Defense One*, on line edition, June 17, 2016.

37 Ayesha Siddiq-Agha, *Military Inc.: Inside Pakistan's Military Economy*, Pluto Press, 2007.

38 Ali Ansari in Julian Borger, Robert Tait, «The financial power of Revolutionary Guards», *The Guardian*, Feb.15, 2010.

39 Suzanne Maloney, *Iran's Political Economy Since the Revolution*, Cambridge U. P., 2015, cap. 5, *The Reconstruction Jihad, 1989-1997*.

national security after the US interventions in Afghanistan and Iraq (2001 and 2003), greater economic power was given to them: today there is no Iranian (whether licit or illicit) economic, financial and commercial sector that is not handled by IRGC and Basij⁴⁰. Even taking into account the risks of disconnection between the Iranian masses and its ruling class, and the emergence of a «capitalist cronyism»⁴¹ as a result of the economic power being handled by a new elite of oligarchs formed by military officers⁴², the Iranian national unity is holding firm.

The regime's rhetoric has always resorted to the narrative of an international conspiracy against the survival of Iran. And sanctions are its main tools. In fact, they had such a strong impact on the Iranian people's well-being (e.g. causing drug shortage) that Tehran, as an ethical counterargument and to erode multilateral cooperation, was able to denounce them as illegitimate for humanitarian reasons. In addition, the sanctions increased illicit trafficking and black market activities, especially in the energy sector (*oil-mafia*)⁴³. Meanwhile, the nuclear program proceeded, slowly but inexorably, according to the Government's programs.

The US and its allies were obliged to drastically change their economic warfare: no more indiscriminate sanctions on Iranian people (similar to the embargo against Iraq in '90s), but a *bottom-up strategy* with *targeted* or *smart* sanctions towards Iranian commercial organizations, entities or even individuals who hold the real economic power. In this way, according to EO 13382 (2005), the US Department of State added the IRGC and Basij to the blacklist of organizations guilty of proliferation activities and terrorism (2007)⁴⁴: for the first time, a foreign country's institution, with the international support, sanctioned "enemy" Armed Forces.

During the Obama Administration, US and Iranian economic warfare

40 Frederic Wehrey, Jerrold D. Green, Brian Nichiporuk, Alireza Nader, Lydia Hansell, Rasool Nafisi, S. R. Bohandy, *The Rise of Pasdaran. Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*, RAND, 2009, Chapter 5.

41 Ali Alfoneh, «The Revolutionary Guards's Looting of Iran's Economy», *Middle Eastern Look*, n. 3, 2010.

42 Kaveh Ehsani, «Survival through Dispossession: Privatization of Public Goods in the Islamic Republic», *Middle East Report*, vol.39, 2009.

43 Nader Habibi, *Can Rouhani Revitalize Iran's Oil and Gas Industry?*, Middle East Brief n.80, Brandeis University, June 2014.

44 <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>

escalated. Targets of EOs (13553, 13572, 2011; 13606, 2012, still in force notwithstanding the agreements of 2015) were political and military milieus charged to be «perpetrators of human rights abuses» in Iran and Syria. However, soon another record was set. According to *Patriot Act, Section 311*, in 2011 Iran's Central Bank and the entire Iranian financial sector were held to be responsible of money laundering and of posing a danger to the global system. As a result, 9700 Iranian *rogue* banks worldwide were disconnected by the SWIFT system⁴⁵, and their U-Turn transactions blocked. Further crackdowns were imposed in 2012 by EO13599, the *National Defense Authorization Act* (NDAA) and EO13622, as part of a relative multi-lateral trade embargo, spanning a huge variety of Iranian economic activities. In 2013, with *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* (IFCA) and EO13645, assets of foreign banks doing business in *rials* were frozen, and provisions of precious metals to Iran were sanctioned. With the *Comprehensive Iran Accountability, Sanctions, and Divestment Act* (CISADA, 2010), and subsequent implementations of EOs - an «arsenal of legislative bans and sanctions»⁴⁶ - US economic warfare became a sort of power of «suasion»⁴⁷, an instrument to convince private financial institutions to «self-censor» and not to do business with *rogue* banks and their partners («enforcement agents»), leaving them no other choice but «comply with US sanctions or stop doing business in US dollar»⁴⁸. In this way, by leveraging American global economic predominance and through the *weaponization of finance*⁴⁹, USA isolated Iran from the Western financial system. It was in that period that Iran «apparently» conducted a series of cyber attacks against American banks as a *retaliation* for the sanctions, hitting also commercial affiliates of US allies (i.e., Saudi Aramco and Qatari RasGas).

While Iran's Armed Forces and the entire nation were confronted by US

45 SWIFT is the telematic platform used by most world's banking institutions for the exchange of financial data; an interesting synthesis on the controversial effects of this measure is offered by Mark Dubowitz, Annie Fixler, '*SWIFT*' Warfare. Power, Blowback, and Hardening American Defenses, FDD Press, July 2015, especially part 2, where the authors discuss the use of cyber-based sanction-busting techniques by rogue actors.

46 Jordan d'Amato, *op.cit.*, p.47.

47 Juan Zarate, *Sanctions and the JCPOA*, Hearing before the Senate Foreign Relations Committee, July 30, 2015, p. 9, p.21.

48 Robert D. Blacwill, Jennifer M. Harris, *op. cit.*, p.197.

49 Ian Bremmer, Cliff Kupchan, *Top Risk 2015*, Eurasia Group, Jan. 5, 2015, pp. 8-9.

actors that were very active in coercive and crippling actions, namely the Departments of State, of Justice, and of Treasury, riots and wars broke out in the Middle East, and new players and alliances emerged to disrupt the entire regional and global relations' system.

In this turbulent environment took place the JCPOA and P5 +1 negotiations in Geneva (2013). In Rohani's words, they would have cracked «the architecture of sanctions»⁵⁰. Against these expectations, the economic warfare continued, even if with sanctions restricted to terrorism and human rights violations: in this way, sanctions began to be *punitive* rather than *coercive*. Economic warfare, therefore, has remained in force after the *nuclear deal*; it is likely that other sanctions will be implemented owing to the deteriorating Iran's relations with the Trump Administration, but with contradictory effects, many doubtful questions, and cost estimates that are difficult to predict due to a complex calculus methodology.

According to the most widespread opinions sanctions have thus become the most powerful but also most controversial cost-effective tool for advancing US foreign policy and national security objectives⁵¹. The only thing that is certain is the numbing effects for US and Western companies caused by the war waged by the US Treasury and Justice Departments.

Conclusion

The *time factor* is crucial for planning and understanding the effects of any war strategy, and for studying countermeasures. Economic warfare requires a lot of time. Sanctions are part of a long-term strategy but «by tradition (...), Americans tend to be impatient and shortsighted»⁵². On the contrary, Iran has initiated a long-term strategy to counter US and allies' economic warfare. Tehran began with a tactics of *denial*, that is, the rejection of the sanctions' significance: like the 1980s war, they were enemy plots, powerful international conspiracies to undermine the Islamic Revolution. In the first decade of the new century, however, the Iranian counter-strategy changed into one of *negotiate, delay and move forward*.

With the *delay* option, Iran gained the time necessary to mitigate the

50 Keir Gilles, *Prospects for Iran's New Direction*, SSI US Army War College, 2015.

51 Executive Office of the President, *National Security Strategy*, February 2015, p.4

52 Michael L. Brown, *op. cit.*, p.43.

sanctions' effects with the help of internal austerity measures. Surviving with huge sacrifices, it began to exploit divisions within the international community, thus eroding the support behind the sanctions for humanitarian reasons. Financially, it began to search alternative currencies to the US dollar (i.e. *black knights*)⁵³, because sanctions are effective *only* against entities that deal in US dollar. In this way, they have become paradoxically a challenge to the US world preeminence in the economic globalized system.

However, with the *delay* tactics against sanctions, Tehran reached very important results in the defense and security fields.

The politics of delay allowed Iran to become self-sufficient and to develop its own military manufacturing capabilities, strengthening conventional armaments and diversifying its global strategy and international alliances (Russia and China). In addition, the long and exhausting war questioned the dollar's role as the dominant currency on the world financial system, eventually undermining, together with other political factors, the Saudi Arabia-US relations based on massive purchases of US Treasury bonds and on the petrodollars' reinvestment in strong US military orders (which continue, but only fitfully). It also weakened the role of the Saudis as instruments, interlocutors and mediators of US influence within Opec and in the entire region. As a result, it ended up strengthening the Saudi and other sheikdoms' soft-power ambitions in the Middle East and beyond, e.g. Africa, allowing them to fuel sectarian hate against Shiism and Iran as an important counter-riots tool in 2011, and transforming the initial democratic and libertarian instances into a Sunnis vs Shiites war.

This has encouraged Iran's strategy, which sees itself and operates like a regional power and a Shiites defender worldwide, to develop its ability in asymmetric warfare (IRGC and al-Quds) and to support other actors such as Hezbollah by providing the capacity for military pressure upon targets far beyond its borders. Unavoidably, however, this has brought about destabilizing consequences for the region's security and beyond, given the nature and actors of the new wars in the international arena.

The lesson that one might draw from the US engagement with Iran is to be never sure of one's own military and financial advantages. It remains

53 Nikolay Anguelov, *Economic Sanctions vs Soft Power*, Palgrave MacMillan, 2015.

to be seen whether the United States have learned to overcome the limits shown by a weak knowledge of the *situation on the ground* (as demonstrated by the Obama administration's diplomatic and military commitment in opposing Isis) or whether they are going to continue planning strategically by default rather than with a long-term vision.

Now that a peaceful solution for the Middle East, the Persian Gulf as well as Africa, and the implementation of the Iranian *nuclear deal* require tug-of-war strategies rather than brute force, Tehran seems more disposed to skillfully manage its advantage by keeping an, albeit precarious, balance with other world leaders, far beyond the USA. Time requires a strategic approach. An economic warfare linked to nuclear, WMD and terrorist threats in a changing and unstable world is like an endless tug-of-war that can only be won by treading warily, with caution and a long-term vision. Unlike old wars fought on a battlefield, and similarly to new wars, as well as in economy and finance, economic warfare's effects overstep national borders and are never definitive, but are always in a variable and permanent flux condition.



William Morgan Schuster (1877-1960), caricatura di *Vanity Fair*, 28 febbraio 1912. Nominato tesoriere generale di Persia dal Majles (parlamento) nel maggio 1911, l'avvocato americano W. M. Schuster fu rimosso ed espulso in dicembre dal vice-reggente su pressione di Gran Bretagna e Russia, che nel 1907, dopo aver schiacciato con la forza la prima rivoluzione democratica del 1906, si erano spartite le sfere di influenza chiudendo in tal modo il primo secolo del Grande Gioco in Asia Centrale. Nel febbraio 1912 Schuster pubblicò un esplosivo memoriale (*The Strangling of Persia. A record of European diplomacy and oriental intrigue*, New York. The Century Co.; uscito in ottobre a Londra per pubblicato T. Fisher Unwin).

Le sanzioni contro la Russia Economic Cold War 2.0 ?

di Alessandro Vitale

Le sanzioni come gioco a somma zero

Arma economica per antonomasia, le sanzioni sono uno strumento dell'influenza, parte integrante dell'aspetto relazionale del potere/ potenza. Scopo dell'influenza è interferire nel *policy making* di un altro stato, per dissuaderlo, persuaderlo o costringerlo a mutare politica o governo; o anche modificare il contesto decisionale.¹ È questo lo scopo delle sanzioni unilaterali adottate dagli Stati Uniti contro la Russia a partire dal marzo 2014, a cui si sono aggiunti Unione Europea, stati del Commonwealth e Giappone, come ritorsione e pressione sulla Russia per l'annessione della Crimea e l'appoggio ai separatisti del Donbass. In linguaggio clausewitziano, le sanzioni sono «war by other means», una semplice modalità tattica² finalizzata ad uno scopo politico. Sarebbe quindi fuorviante analizzarle con criteri puramente 'economici', basandosi sul fatto che anche chi sanziona subisce un danno e che entrambe le parti guadagnano accordandosi. Il gioco però non è a somma positiva, come nei negozi economici, bensì a somma zero, come in guerra, dove la vincita dell'uno consiste nella perdita dell'avversario. Infatti la cooperazione non è offerta, ma imposta: quel che si chiede è la resa e lo scopo del negozio sanzionario non è economico, ma politico. Lo stesso scrive Clausewitz della guerra, quando la definisce «parte del commercio umano», e quando sottolinea che ogni atto di forza è in primo luogo un messaggio al nemico. L'interruzione del commercio fra i belligeranti è del resto il tratto distintivo delle guerre 'mondiali', come quelle del 1793-

1 Susan Strange, *What about International Relations?* in Id. (cur.), *Paths to International Political Economy*, London, Allen & Unwin, 1984, p. 91.

2 Kalevi J. Holsti, *International Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1988⁵, cap. VI. Holsti in questo capitolo formula una scala di influenze che comprende l'impiego della forza (fonte ultima di influenza), le sanzioni non violente, le minacce di sanzione, la promessa di ricompensa, l'offerta di ricompensa e la persuasione.

1814, le due del XX secolo e la guerra fredda. Le sanzioni, infatti, sono la fissazione di limiti politici che investono anche l'attività commerciale e lo scambio: sono pertanto l'espressione e il segnale dell'approssimarsi a un livello di intensità molto elevata nelle relazioni politiche internazionali, capace di diluire il carattere 'non-esclusivo' del rapporto di scambio e reimponendo il carattere esclusivo (ed espulsivo) dei rapporti politici, che investe anche le relazioni di scambio fra privati.³ In altri termini, con questi strumenti torna a prevalere il peso dell'appartenenza e dell'inclusione in un raggruppamento politico e in un'alleanza politico-militare, annullando il carattere 'non-esclusivo' del rapporto di scambio.

L'efficacia delle sanzioni

La natura politica delle sanzioni produce effetti tipici della coercizione punitiva. Le capacità economiche di imporre sanzioni - cercando di evitare effetti di *feedback* - vengono impiegate per raggiungere determinati obiettivi politici. Il problema è che il successo di questo tentativo di influenza dipende dal grado di vulnerabilità dell'attore colpito. Inoltre, il successo deve essere misurato sulla base degli obiettivi che ci si pone: dalla riduzione dell'attore alla conformità, al *regime change*, alla dissuasione, al peso simbolico, nazionale e internazionale che quelle perseguono. Sul piano economico-commerciale le sanzioni funzionano solo se un attore target è totalmente isolato, mentre sono inefficaci qualora quest'ultimo riesca a stipulare nuove alleanze e a trovare altri partner commerciali. Centrale infatti è la questione della *sostituibilità*.

Fin dagli studi degli anni Sessanta⁴ era stato rilevato che le condizioni di efficacia delle sanzioni dipendono dal grado di sostituibilità dei partner commerciali e delle merci non più raggiungibili. La principale strategia difensiva, il ricorso all'autarchia, nel periodo post-bipolare e della globalizzazione - interdipendenza, appare ancor più obsoleta, con l'aumento di probabilità che si possa ricorrere alla sostituibilità (*market substitution*) e

3 V. Gianfranco Miglio, *Lezioni di Politica*, vol. 2 *Scienza della Politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 173-176.

4 In particolare, a partire da Joan Galtung, «On the Effects of Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia», *World Politics* 19 (1967), pp. 378-416.

a altri partner. Soprattutto qualora manchino legami di stretta dipendenza da coloro che mettono in atto sanzioni⁵, l'efficacia di queste può essere molto ridotta e in effetti la misurazione delle capacità specifiche per il raggiungimento dei fini politici induce a considerare le sanzioni come nella maggior parte dei casi sovrastimate nella loro efficacia. È vero che Stati privi di risorse economiche strategiche e diversificate sono più vulnerabili alle influenze economiche. Tuttavia, una *market substitution* è quasi sempre possibile.⁶ Inoltre, va considerato lo stimolo per l'attore target a ristrutturare il proprio sistema economico per assorbire la perdita provocata dalle sanzioni, riducendo inoltre le proprie necessità di beni derivanti da fonti sbarrate. Spesso poi le sanzioni, per la loro natura politica (di prestigio, di immagine di breve periodo) trascurano il calcolo costi-benefici: infatti lo Stato o la coalizione di Stati che le impone può ignorare questo calcolo per ragioni politiche immediate, così come la sostituibilità.

Tutto ciò indica le difficoltà delle sanzioni e dell'influenza economica in campo internazionale. Inoltre, non esiste un rapporto diretto e scontato fra sanzioni economiche, indebolimento economico di uno Stato e riconduzione di quest'ultimo sulla via di un cambiamento della sua politica interna o estera.⁷ Le variabili in gioco, infatti, sono innumerevoli. Come hanno dimostrato quelle contro l'Iraq dopo l'invasione del Kuwait e quelle del 1991 contro il Sudafrica per ottenere l'abolizione dell'*apartheid*, si può solo dire che esiste un rapporto di proporzionalità diretta fra il numero di Stati che adottano sanzioni multilaterali, la compattezza del loro schieramento e il grado di incidenza delle sanzioni stesse. È raro che queste assicurino la conformità dell'attore target, la sua sottomissione o

5 È stato il caso dell'embargo petrolifero del 1973, che ha piegato i Paesi dell'Europa occidentale, a causa della loro dipendenza da una fornitura continua di petrolio a basso prezzo dai Paesi dell'OPEC.

6 La vicenda di Cuba in termini di esportazione (lo zucchero di canna) e di importazione (il petrolio) rimane il caso più paradigmatico della possibilità di *market substitution*, a partire dalle sanzioni imposte dalla Presidenza Eisenhower, anche in seguito controbilanciate da import-export con l'Unione Sovietica.

7 Gary Clyde Hufbauer (Ed.), *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington DC, Peterson Institute, 2009, p. 127.

l'obbedienza.⁸ Solo la dissuasione e il valore simbolico, con effetti interni e internazionali, possono ottenere parziali risultati. Indurre il *regime change*, invece, mediante sanzioni economiche che provocano il crollo del *way of life* (fine tradizionalmente presente nella politica estera americana), si è rivelato possibile in casi rari: quelli di un piccolo Stato nel quale il governo sia già delegittimato e instabile. È del tutto inefficace, invece, in attori di grandi dimensioni, per i quali i costi dell'autarchia sono più contenuti e che utilizzano il nazionalismo interno come collante fondamentale per compattarsi e stimolare il consenso. In questo caso, anzi, il risultato sarà l'opposto: coloro che impongono le sanzioni saranno ancor più agevolmente additati come 'il nemico', ottenendo in tal modo nell'ambito dello Stato target un'ancor più solida coesione interna, stimolare dalla contrapposizione verso il nemico esterno.

Le sanzioni contro la Russia: un mix di armi vecchie e nuove

Nella guerra fredda le relazioni commerciali con il nemico sono state la regola. Tuttavia, gli Stati Uniti avevano già impiegato sanzioni ed embargo nei confronti dell'Unione Sovietica nel 1980, in seguito all'invasione dell'Afghanistan. L'amministrazione Carter ripristinò l'embargo sulle forniture di grano, nel tentativo di influenzare l'URSS. In quel periodo storico le sanzioni economiche puntavano proprio sul fatto che l'unica strategia difensiva per opporsi alle sanzioni sarebbe stata il ricorso all'autosufficienza. Con la timida ripresa della globalizzazione alla fine del periodo bipolare, la compressione degli spazi nei commerci internazionali e l'aumento dell'interdipendenza - diversificazione negli scambi, non-

8 Diversi studi degli anni Ottanta sull'applicazione di sanzioni nel secolo XX avevano consentito di determinare che queste presentano circa un 30% di probabilità di successo. Solo nel caso, molto raro, di limitati cambiamenti politici interni, il tasso di successo può salire fino al 40%. Tuttavia l'utilità delle sanzioni come deterrente si è rivelata limitata. Se si pensa al caso delle ambizioni nucleari di Iran e Nord Corea si può rilevare un generale insuccesso. Più elevato è il grado di influenza che possono esercitare in quanto strumenti simbolici e dimostrativi di pressione politica, sia internazionale che interna. Essendo meno rischiose rispetto all'impiego aperto della forza militare, possono contribuire a far percepire una certa assertività nella politica estera. Cfr. James M. Lindsay, «Trade and Economic Sanctions as Policy Instruments: a Re-examination» *International Studies Quarterly* 30 (June 1986), pp. 153-173; Gary Clyde Hufbauer *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington DC, Institute for International Economics, 1985.

ché l'erosione della netta coincidenza fra spazi politico-territoriali e spazi economici, quella strategia difensiva è diventata però obsoleta, poiché la 'sostituibilità' è più facile, indebolendo lo strumento delle sanzioni tradizionali. La consapevolezza di questi problemi, unita a quella del fatto che le sanzioni sono pagate principalmente dalla gente comune⁹, ha portato al ricorso a mezzi più sofisticati e parzialmente 'nuovi': le *smart sanctions*, che in un primo round hanno colpito esponenti politici e dell'amministrazione russa, *individually targeted*, responsabili di aver supportato o promosso l'annessione della Crimea. In seguito sono intervenute la sospensione della Russia dal G8 (24 marzo) e le «sanzioni settoriali», contro il business, la finanza, l'industria militare, il *technology transfer*, l'esportazione in Russia dell'*high-tech*, ecc. per rispondere al sempre più evidente ruolo militare del Cremlino nell'Ucraina orientale e all'abbattimento del volo MH 17 (17 luglio 2014). Ad esse si sono aggiunte misure statunitensi contro le banche e le aziende russe. L'unico settore evitato è quello energetico e degli idrocarburi, cosa che rivela la natura di un'autentica 'guerra economica limitata'. Le nuove sanzioni contro la Russia pertanto – introdotte fra aprile e settembre 2014 e rinnovate fino a oggi - si presentano come un conglomerato di misure composite, sia vecchie che nuove, anche per la natura complessa dell'attore target, al quale non si possono applicare misure da Paese in via di sviluppo. Giunte in un momento in cui l'economia russa doveva già fare i conti con serie debolezze strutturali¹⁰ e in cui è precipitato il prezzo del petrolio, le sanzioni hanno però fatto da catalizzatore, rinforzandone gli effetti, all'inflazione, al declino del PIL e alla recessione, al calo delle esportazioni, al crollo del budget statale, alla disoccupazione, al sempre più ingente *brain drain*, alla perdita di capitale umano, alla paralisi degli investimenti stranieri, al crollo di fiducia nei confronti dell'economia russa, al declino della capitalizzazione, all'instabilità finanziaria, alla fuga dei capitali, al peggioramento del livello di vita interna. Basate sulle finalità dichiarate di mandare segnali politici di disapprovazione, di essere un deterrente per il futuro, di forzare la politica estera russa a cambiare decisioni e comportamenti, in particolare le *smart*

9 Uri Friedman, «Smart Sanctions; a Short History», *Foreign Policy* (April 2012).

10 V. Mau, «Vožidanii novoj modeli rosta» (*In attesa di un nuovo modello di crescita*), *Voprosy Ekonomiki* 2 (fevral' 2014), pp. 3-42.

sanctions, il blocco dell'accesso diretto ai finanziamenti occidentali e all'*international capital market*¹¹, il blocco dei *joint projects* delle compagnie petrolifere e la ricerca-modernizzazione (soprattutto nel *fracking* e nello *shale oil* e gas in Siberia, nonché nella ricerca petrolifera nell'Artico) necessaria per far fronte al futuro declino dell'*output* petrolifero, hanno prodotto un forte disagio nella classe politica russa, pur non riuscendo a ottenere i fini politici prefissati alle sanzioni. Oltre alle contro-sanzioni del Cremlino¹², quelle occidentali hanno anche stimolato il *military spending* della Russia, quadruplicato dal 2000, che ha innescato gravi rischi di crisi fiscale, deprimendo l'economia produttiva. Un continuato e accresciuto finanziamento del complesso militare-industriale e il sostegno artificiale all'occupazione in vasti settori improduttivi, in un'economia basata sulle risorse naturali gestite da una *rent-seeking élite* abituata alla sordità nei confronti delle sofferenze della popolazione, non possono che far presagire l'avvio di un lungo periodo di de-industrializzazione (e non certo di 'industrializzazione dall'alto') e di depressione.

L'efficacia delle sanzioni economiche contro la Russia

Nonostante la ridotta sostituibilità dei prodotti occidentali (con l'India e la Cina, che assorbe solo il 7% dell'export russo)¹³, le sanzioni – sempre che questo fosse il loro vero scopo – non solo non hanno indotto il Cremlino a mutare politica, ma hanno accresciuto la popolarità di Putin, sia in patria che tra i movimenti populistici occidentali di destra e di sini-

11 Nel campo finanziario sono rimasti utilizzabili altri strumenti, misure incrementalmente di *financial warfare*, particolarmente distruttivi, quali l'esclusione delle banche russe dall'uso dell'*international payment system* e dei codici SWIFT: sanzioni devastanti, in Russia ritenute violazioni degli accordi del WTO.

12 *Ukaz o primenenii ot del'nyč spetsial'nyč ekonomihčeskič mer v tselja obespešeniya bezopasnosti Rossijskoj Federatsij* (Decreto sulla presa di misure economiche speciali finalizzate a garantire la sicurezza della Federazione Russa) n. 560, del 6 agosto 2014, contro UE, USA, Canada, Australia, Norvegia.

13 L'*import substitution* è stata tentata rivolgendosi ai Paesi dell'America Latina quali Brasile e Argentina (per la carne), Cile (per i salmoni), l'Ecuador (molluschi), ma anche a Paesi Europei e asiatici quali la Belarus (latte, mele, patate), le Repubbliche dell'Asia Centrale (frutta e vegetali), la Turchia e l'Armenia, ecc. Tuttavia il 10% dei prodotti agricoli della UE era diretto alla Russia e se si aggiungono le contro-sanzioni a Ucraina e Moldova il bilancio non è stato pareggiato.

stra¹⁴ che riafferma l'interpretazione patriottica della storia nazionale, che recupera Stalin e santifica lo Zar assassinato, e rivitalizza la narrativa vittimista dei *siloviki*, basata sulla *self-fulfilling prophecy* della volontà occidentale di isolare e punire la Russia, per provocare una nuova catastrofe come quelle del 1917 e 1991. Sono state incentivate pure le correnti protezioniste, convinte che il vertiginoso deprezzamento del rublo possa aiutare ad aumentare le esportazioni e a rendere i beni russi più competitivi.¹⁵ Ciò ha agevolato le ri-nazionalizzazioni dell'economia, del sistema bancario, il rafforzamento dell'allocazione politica delle risorse, con conseguenti paralisi delle riforme interne e ripresa dell'economia sommersa e del mercato nero e riduzione dell'influenza della nuova generazione di *business leaders* sulla politica interna. Le sanzioni, poi, hanno favorito l'allontanamento di soluzioni cooperative internazionali e la ripresa dell'influenza russa sul *near abroad* (*bližnee zarubeže*), grazie ai mai smantellati legami interrepubblicani di interdipendenza progettati nell'era staliniana, con il risultato di rafforzare il dominio russo sull'economia regionale, rivitalizzando di fatto il modello sovietico mediante la dipendenza accresciuta delle ex Repubbliche rimaste fedeli e la punizione di quelle che hanno reciso il legame di fedeltà.¹⁶ Infine, le sanzioni, giunte in un periodo di vulnerabilità dei Paesi occidentali, hanno anche danneggiato le economie di questi ultimi.¹⁷

Chi, al contrario, considera politicamente efficaci le sanzioni, sottolinea che i settori maggiormente penalizzati dall'esclusione dal mercato economico e finanziario occidentale potrebbero premere per un cambio di

14 Nonostante le illusioni dei *policy makers* americani. M. Rostovskij, «Teflonovyj Putin» (*Putin di teflon*), *Moskovskij Komsomolets*, 16 dekabnja, 2014).

15 M. Leontjev, «Istorija s sankcijami dol'go žit' ne budet'» (*La storia con le sanzioni non proseguirà a lungo*), *Kommersant FM*, 25 ijul' 2014. Fra gli economisti conservatori e a favore dell'autarchia: S. Glaz'ev, «Nužno opirat'sja na sobstvennye sily» (*È necessario basarsi sulle proprie forze*), *Profil*, 12 maja 2014.

16 I premi comprendono investimenti e prestiti, incentivi economici in genere e le punizioni il boicottaggio, minacce alle minoranze interne, la chiusura di aziende ecc. Si veda, unitamente alla vasta bibliografia riportata, R. Newnham «Russian Economic Sanctions as Carrots and Sticks in the Near Abroad», *Russian Analytical Digest* 157 (December 2014), pp. 13-16.

17 È il caso dei maggiori Paesi esportatori in Russia: Germania e Italia in testa. Le esportazioni agroalimentari italiane hanno subito un danno di oltre 250 mln di euro.

politica o di regime (in fin dei conti lo zar Paolo I fu assassinato dai commercianti 'europeisti' penalizzati dall'embargo inglese). Veri effetti politici sono attesi solo dalle sanzioni finanziarie, dove la vulnerabilità della Russia è massima. Né va trascurato l'effetto deterrente, perché certo le sanzioni hanno contribuito a contenere il separatismo filorusso nel Donbass.¹⁸ Infine va ricordato che la guerra economica è per antonomasia guerra di logoramento, la cui efficacia emerge in tempi medio-lunghi. Del resto i sondaggi d'opinione registrano una crescente insofferenza, almeno nelle due capitali russe, per la tesi ufficiale che scarica la colpa della crisi interamente sul complotto americano. Il *feedback* delle contro-sanzioni russe ha pesato molto più sulla Russia che sul blocco sanzionatore. In molti settori, specie alimentari, la Russia dipende dai paesi contro-sanzionati, e sostituire i fornitori non è facile né a buon mercato. Circa un ottavo della popolazione russa (16 milioni) vive al di sotto della soglia di povertà (e il 28% sono minori di 15 anni).¹⁹

Resta il fatto, comunque, che le sanzioni non hanno prodotto un ri-orientamento della politica estera del Cremlino e non hanno convinto le autorità russe a cambiare corso, dimostrando che Mosca era pronta a ingaggiare un conflitto economico pur riconoscendo le asimmetrie economiche con l'Occidente già in partenza. Il ritiro dalla Crimea rimane inimmaginabile. La deterrenza nei confronti dell'aiuto al separatismo nell'Ucraina orientale sembra fallita. Di concrete concessioni politiche non se ne sono viste. Le sanzioni non riescono infatti a intaccare la causa fondamentale del conflitto, connessa con la natura stessa del sistema politico russo, della sua ambigua natura post-imperiale e del legame con le aree ex imperiali scivolata da sotto i consolidati legami di dipendenza. Un'Ucraina realmente indipendente e sganciata dall'orbita del Cremlino, magari membro UE e NATO, diventerebbe un fattore destabilizzante anche per il siste-

18 In realtà la seconda ondata di sanzioni può aver avuto l'effetto deterrente di frenare l'ulteriore espansione territoriale basata su elementi etno-nazionali fedeli, fino a Mariupol', Odessa e così via. Si tratta però di un'ipotesi basata su un unico effetto possibile: quello derivante dalla segnalazione, mediante sanzioni, che il processo tendenziale era stato notato. Ian Bond, Christian Odendahl, Jennifer Rankin, *Frozen: The Politics and Economics of Sanctions against Russia*, Centre for European Reform, Carnegie Moscow Center, march 2015, p. 3.

19 The World Bank, *World Development Indicators*, February 22nd, 2015.

ma politico russo. Comprensibilmente la Russia ha sempre considerato vitale avere dei *Pufferstaaten*, possibilmente profondi, tra sé e i propri nemici storici (Svezia, Polonia, Germania, Turchia)²⁰.

Ancor più utopistico si è rivelato lo stimolo a un *regime change* interno alla Russia, sebbene la leadership russa comprenda la gravità della situazione e sia alla ricerca di tattiche più flessibili e di *exit* dalle pressioni contingenti, nonostante la capacità di sopportazione della popolazione, abituata a quasi un secolo di privazioni e di cronica paralisi della produzione e della distribuzione. Le sanzioni, i cui effetti sono stati correttamente equiparati a quelli di un bombardamento strategico, non hanno tuttavia favorito una soluzione politica.

Uno sguardo in prospettiva

L'interesse russo all'elezione di Trump stava soprattutto nella speranza di una revoca delle sanzioni americane, che avrebbe provocato anche quella delle sanzioni europee. Il *Russiagate* complica la revoca e quanto meno la sposta molto in avanti. Il prolungarsi delle sanzioni può avere esiti imprevedibili, non solo sulla Russia, ma pure sulla compattezza del fronte sanzionatorio, che ha già ripetutamente dimostrato difficoltà di tenuta. Non si può neanche escludere un terzo collasso della Russia dopo le catastrofi del 1917 e 1991, che potrebbe trascinare con sé l'intero Occidente. Basti pensare al solo arsenale militare russo. D'altra parte, una revoca senza contropartite incentiverebbe la tendenza della Russia a recuperare influenza nel suo storico spazio geopolitico, di cui non mancano i segni nella retorica del Cremlino e nell'amento delle spese militari (e come è avvenuto per la mancata reazione occidentale all'intervento in Georgia nel 2008). In caso di nuove espansioni, l'efficacia di nuove sanzioni sarebbe compromessa e il rischio di guerra maggiore.

L'efficacia declinante delle sanzioni, altra faccia del declino della deterrenza nel tempo, può tuttavia essere contrastato con un *lifting* e un riadeguamento degli obiettivi politici e con l'aggiunta di altri mezzi,

20 Intervista: «Glava *Stratfor* Dzhordzh Fridman o pervopričinach ukrainskogo krizisa» (Il capo della *Stratfor* George Friedman sulle cause della crisi ucraina) *Kommersant.ru*, 19.12.2014.

anche innovativi, in campi differenti. In particolare va ripensata la politica nei confronti della popolazione civile, finora eccessivamente penalizzata nonostante l'introduzione parzialmente innovativa delle *smart sanctions*. Per contrastare la propaganda putiniana²¹, il fronte sanzionatorio deve attuare *policies* che, pur bloccando beni e capitali, consentano alle persone di viaggiare e stabilirsi in Occidente. Mantenere la porta aperta ai cittadini russi comuni infatti è cruciale per devitalizzare la guerra economica e iniziare la *de-escalation* della conflittualità attuale, che fa il gioco del Cremlino. Il potenziamento dei programmi di scambio accademici e scientifici, il supporto alla diplomazia dal basso²² o la semplice abolizione di restrizioni (ad esempio nella politica dei visti), la promozione degli sforzi informativi e di controinformazione, consentono di far percepire alla gente che il contrasto alla politica putiniana non costituisce un'interferenza negli affari interni e tanto meno un *vulnus* alla sicurezza e all'unità nazionale russa. In caso contrario, il consenso al regime non sarà davvero incrinato. Le sanzioni vengono scelte quando 'qualcosa dev'essere fatto', ma le minacce militari o l'intervento diretto sono troppo pericolosi. Tuttavia gli effetti politici voluti sono spesso irraggiungibili e le concessioni rimangono un miraggio. Su queste basi, invece, avendo un'idea condivisa dei fini da perseguire, è possibile riattivare il dialogo e prefissarsi concrete finalità politiche, eliminando gli effetti non-intenzionali e delle sanzioni.

21 Nella «dottrina Gerasimov» la propaganda non è mero *soft power* ma parte della guerra ibrida [A. Vitale «La propaganda come strumento di politica estera: il caso della Russia di Putin», *Commentary ISPI*, 19 gennaio 2017. (ispionline)].

22 L'efficacia della «diplomazia dal basso» era già stata dimostrata nel corso degli anni Duemila, proprio nel caso russo-americano. La cooperazione fra associazioni, basata su una strategia di *win-win outcomes*, sembrava aver aperto un'era nuova di relazioni fra le rispettive società civili, in grado di connettere la cooperazione attiva e materiale con un nuovo paradigma di *non governmental diplomacy*. Sul tema rimane di enorme interesse il poco noto D.V. Makarova, F.D. Stewart (Eds), *Ssha i Rossija: novaja paradigma nepravitel'stvennoj diplomatii. Rossijsko-amerikanskije otnošenija s točki zrenija graždanskogo obščestva*, (USA e Russia: il nuovo paradigma della *non governmental diplomacy*. Le relazioni russo-americane dal punto di vista della società civile), Rosspen, Moskva 2006.

L'impatto economico delle sanzioni sulla Russia²³

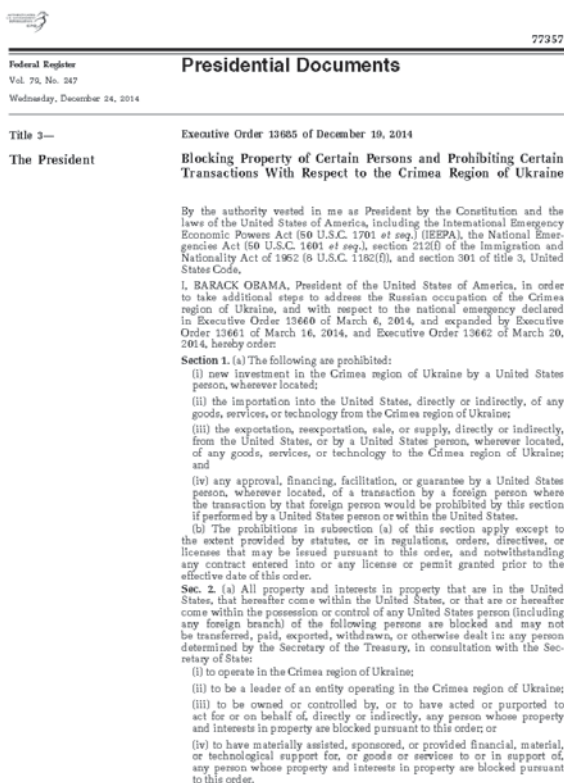
Anche non considerando l'effetto boomerang dell'embargo russo (contro-sanzioni) ai prodotti occidentali e il fatto che l'economia russa fosse già strutturalmente indebolita prima dell'annessione della Crimea, il bilancio dell'impatto delle sanzioni sulla Russia è ingente. Gli **effetti diretti** sono: l'inflazione, il declino del PIL e della crescita, la paralisi dell'approvvigionamento finanziario (con scarsa sostituzione cinese), il peggioramento del livello di vita nelle campagne e il calo di quello nelle città russe, la caduta del salario reale, il blocco dell'afflusso di capitali stranieri, la fuga dei capitali (circa 280 miliardi di dollari, $\frac{3}{4}$ dei quali come risultato diretto delle sanzioni: la più massiccia nella storia della Russia post-sovietica), la paralisi del *technology transfer* e dell'importazione di *know-how* necessario per la modernizzazione e la creazione di un'economia *high-tech*, la paralisi delle *joint-ventures* con imprese occidentali, il blocco dell'innovazione nella ricerca estrattiva²⁴ (soprattutto nell'Artico), il freno al *military export*, l'erosione delle riserve federali, l'emigrazione del capitale umano, la destabilizzazione del sistema fiscale, la necessità di finanziare il settore bancario, affetto da più di 250 miliardi di dollari di debito e gli interventi tampone della banca centrale, il blocco dell'accesso al credito occidentale. Gli **effetti indiretti** sono: il controllo dei prezzi, forme di razionamento, politiche autarchiche e protezioniste, l'aumento dei tassi d'interesse, le perdite nel settore aereo, l'aumento dei costi per i viaggi dei russi all'estero, l'indebitamento delle famiglie, il declino dei consumi. Le sanzioni finanziarie occidentali, sebbene mirate a colpire individui e attori economici selezionati, hanno danneggiato l'economia russa nel suo insieme. La stima complessiva è difficile. Il Ministero delle Finanze di Mosca ha stimato che il costo annuale delle sanzioni è stato di 40 miliardi di dollari a partire dal 2014. Anche se non sono la fonte principale dei problemi dell'economia russa, le sanzioni sono riuscite a indebolire significativamente la capacità di neutralizzare le conseguenze della crisi mondiale del 2007-08, del crollo del prezzo del petrolio e dell'accumularsi di problemi strutturali nell'economia russa. Le risorse si stanno riducendo a causa della recessione e sono allocate principalmen-

23 A cura di A. Vitale

24 Diretta conseguenza delle sanzioni è stata la sospensione della cooperazione fra le *companies* russe e occidentali nei progetti di produzione di gas e petrolio, in particolare dei *sea-shelf projects* di Rosneft con Exxon Mobil, Statoil (Norvegia) e Eni, così come della cooperazione fra Lukoil e Total nella Siberia occidentale. Si sono avute invece sanzioni USA dirette nei confronti della produzione di Sakhalin. Rosneft aveva già chiesto aiuti di stato nel 2014.

te per far fronte al debito, piuttosto che agli investimenti necessari. Inoltre, gli imprenditori non sono incentivati a investire, a causa dell'incertezza complessiva, politica ed economica, nonché di un modello economico ancora molto primitivo, fragile e vulnerabile e tutto questo - unitamente all'espandersi dell'interventismo statale e all'inefficacia del modello di *governance* - sta minando le prospettive di crescita. Senza nulla togliere alla resilienza in condizioni avverse e alla capacità di sopravvivere dell'attuale economia della Russia.

Uno studio dell'analista finanziario italiano Max Marioni per un think tank inglese (The Bow Group) coordinato dall'anglo-polacco Adriel Efraim Kasonta, stima i costi delle sanzioni alla e delle controsanzioni della Russia, sottolineando che gravano molto più sull'EU che su Canada e USA e potrebbero superare di gran lunga non solo i 125 mld \$ di compensazioni all'agricoltura stanziati dall'EU ma pure il volume dell'interscambio (350 mld) e del turismo (150) anteriore.²⁵



²⁵ Max Marioni, «The cost of Russian sanctions on Western economies», in Bow Group Research Paper, Sanctions to Russia, August 2015, pp. 16-31.

Trading with Enemy

Il commercio cinoamericano da Nixon a Trump

di Paolo Balmas

L'elezione di Nixon alla Casa Bianca, nel gennaio 1969, mise fine alla politica di non-riconoscimento e contenimento della Cina comunista iniziata nel 1949. Sin dal principio il nuovo presidente si propose di sfruttare l'antagonismo ideologico e geopolitico cino-sovietico, non solo per dividere il campo socialista ma anche allo scopo più immediato di privare Hanoi del supporto economico e militare cinese. In marzo gli scontri cino-sovietici sull'Ussuri, in settembre l'annuncio ufficiale del graduale ritiro americano dal Vietnam mutarono l'assetto geopolitico dell'Estremo Oriente, e consentirono di ufficializzare le relazioni cinoamericane fino ad allora mantenute a livello di incontri informali (136 in 16 anni) tra le rispettive legazioni a Ginevra (1954-58) e poi a Varsavia (1958-1970)¹. L'occasione, passata alla storia come «ping-pong diplomacy», si presentò nell'aprile del 1971, durante un torneo di ping-pong in Giappone, quando la squadra cinese invitò l'americana in Cina. A giugno, negli stessi giorni in cui Washington si impegnava formalmente a restituire al Giappone la sovranità su Okinawa, gli atleti e i giornalisti statunitensi furono i primi americani a rimettere piede in Cina dopo più di vent'anni.

Dalla diplomazia del ping-pong al WTO (1971-2001)

In concomitanza col torneo, Nixon sospese l'embargo alla Cina in vigore da vent'anni, liberalizzando l'esportazione di tecnologie e prodotti strategici in precedenza soggetta ad autorizzazione del Tesoro. Le partite di ping-pong, inoltre, permisero di gettare le basi per i successivi incontri diplomatici. Il primo ebbe luogo il 9-11 luglio 1971, quando, sotto la coper-

1 Steven M. Goldstein, «Dialogue of the Deaf?: The Sino-American Ambassadorial-Level Talks, 1955–1970», in Robert S. Ross e Changbin Jiang (Eds), *Re-examining the Cold War: U.S.-China Diplomacy 1954–1973*, Harvard University Asia Center, 2001, pp. 200–37.

tura di un viaggio in Pakistan, l'allora consigliere per la sicurezza nazionale Henry Kissinger fece segretamente scalo a Beijing per discutere le linee guida del riavvicinamento e preparare la visita ufficiale di Nixon², annunciata ufficialmente in tv il 15 luglio. Come primo passo Washington, pur non votando a favore, non pose il veto al riconoscimento del governo della RPC come unico legittimo rappresentante della Cina da parte dell'Onu, con la conseguente espulsione della Repubblica di Cina (Taiwan) e il trasferimento a Beijing del seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza³.

Il 15 agosto, un mese dopo l'apertura alla Cina, ricordata negli annali come «Nixon shock», seguì il «Dollar shock»⁴, una svalutazione del dollaro dell'8% e un tasso di cambio che svincolava la banconota americana dall'oro, mettendo fine dopo 25 anni al sistema di Bretton Woods. Non essendo ancora integrata, l'economia cinese non risentì gli effetti negativi che questa radicale risposta alla disoccupazione e all'inflazione produsse nelle economie occidentali⁵. Seguì poi il viaggio di Nixon in Cina, ricordato dal presidente come «la settimana che cambiò il mondo» (21-28 febbraio 1972), conclusa col lo «Shanghai Communiqué» del 27 febbraio sulle questioni da affrontare per normalizzare i rapporti bilaterali, tra cui il commercio. Già nel 1972 l'interscambio commerciale tra i due paesi sfiorò i 100 milioni di dollari. Oltre a prodotti agricoli e a 10 aerei Boeing, gli USA cedettero alla Cina anche il sistema di navigazione aerea a guida inerziale. Necessario per non cedere spazio alla concorrenza (la Cina

2 Kissinger è passato alla storia come l'architetto della nuova politica statunitense nei confronti della Cina. Il merito va però condiviso con altri personaggi meno noti, come l'allora segretario alla difesa, Melvin Laird, e uno degli assistenti dello stesso Kissinger, Winston Lord, futuro ambasciatore in Cina dal 1985 al 1989 e attuale direttore della Commissione per i Diritti Umani in Corea del Nord.

3 Risoluzione 2758 (XXVI), *Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations*, 25 ottobre 1971.

4 In Giappone (particolarmente preoccupato dall'apertura americana verso un paese che non aveva ancora fatto pace con Tokyo) l'espressione «Nixon shock» include pure quello che in Occidente viene chiamato «Dollar shock». V. Midori Yoshii, «The Creation of the 'Shock Myth': Japan's Reaction to the rapprochement with China, 1971-1972», *The Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 15, Special Volume *Cold War Across the Pacific*, 2008, pp. 131-146.

5 Dong Wang, «US-China Trade, 1971-2012: Insights into U.S.-China Relationship», *The Asia-Pacific Journal, Japan Focus*, vol. 11, Issue 24, N. 4, 16 June 2013.

aveva acquistato pure 3 Concorde europei) il trasferimento di tecnologia avanzata continuava ad essere sottoposto al regime di controllo nazionale e multinazionale di sicurezza, non solo relativamente alle tecnologie «a doppio uso» civile e militare, ma anche relativamente a quelle che potevano limitare la capacità degli Stati Uniti di controllare il ritmo di crescita della Cina. Ad esempio l'esportazione di tecnologie per il settore energetico, necessarie per permettere lo sviluppo del mercato cinese, rischiava di accelerare troppo la trasformazione della Cina in esportatrice di risorse naturali verso altri paesi asiatici, con conseguenze geo-economiche potenzialmente destabilizzanti.

Una vera e propria politica commerciale verso la Cina stentò tuttavia a decollare, non solo per il difficile avvio del coordinamento tra le imprese esportatrici e gli enti di controllo⁶, ma soprattutto per la fase di incertezza politica attraversata dalla Cina nella prima metà degli anni 70, da cui uscì solo nel 1976 con la morte di Mao, l'arresto della Bande dei Quattro e la leadership del pragmatico Deng Xiaoping (1976-1987), che nel 1978 lanciò una serie di riforme presentate ufficialmente come una nuova «politica delle porte aperte»⁷. Anche per questo Washington non ebbe interesse a incalzare la Cina sulla questione dei diritti umani e delle aperture democratiche, come invece fece nei confronti dell'URSS a partire dall'emendamento Jackson-Vanik al Trade Act del 1974 e dagli accordi di Helsinki. La ragione principale per non irrigidirsi, era però di non cedere quote di mercato cinese alla crescente e più disinvolta concorrenza giapponese ed europea.

Il 31 gennaio 1979 Cina e Stati Uniti firmarono un accordo di cooperazione tecnico-scientifica. Il 24 gennaio 1980 il Congresso riconobbe alla Cina lo stato di nazione più favorita (MFN), che abbatteva le alte barriere tariffarie sulle importazioni stabilite dallo Smoot-Hawley Act del 1930. Dal canto suo la Cina creò nel 1980 le prime Zone economiche speciali nelle province di Guangdong e Fujian e le riforme prevedero ulteriori

6 U.S. Congress, OTA, *Energy Technology Transfer to China—A Technical Memorandum*, OTA-TM-ISC-30, Washington, DC, U.S. GPO, September 1985.

7 «Open Door policy. Deng Xiaoping set in train the transformation of China's economy when he announced a new 'open door' policy in December 1978», *BBC News*. L'«Open door policy», proposta nel 1899 alle potenze europee dal segretario di Stato John Hay, consisteva in un'apertura non concorrenziale del mercato cinese.

agevolazioni fiscali agli investimenti. Rimasero i vincoli politici imposti dal Trade Act del 1974, ma i controlli furono alleggeriti e nel complesso i rapporti rimasero soddisfacenti⁸.

Nel 1985 l'interscambio commerciale complessivo della Cina era già tre volte quello del 1978 (da circa 20 a oltre 60 mld \$) e quello con gli USA sette (da 1 a 7 mld)⁹. Nel 1983, l'amministrazione Reagan inserì la Cina nella classifica «V», in cui sono elencati i partner commerciali alleati, facilitando l'acquisizione di tecnologia occidentale da parte della Cina, ma accrescendo il contenzioso cinoamericano, in particolare circa il rispetto dei brevetti. La Cina, ad esempio, inizialmente non riconosceva la proprietà intellettuale del software e dei processi chimici. Inoltre le proprietà intellettuali incluse in prodotti esportati potevano essere acquisite e rielaborate senza che i proprietari ricevessero il giusto riconoscimento economico.

Un ulteriore impulso all'interscambio fu dato dall'accordo del Plaza del 22 settembre 1985 che consentì la svalutazione del dollaro facendo uscire gli Stati Uniti dalla recessione¹⁰. Le grandi imprese statunitensi cominciarono ad aprire filiali in Cina e a trasferire parte della produzione mediante jointventure con aziende o agenzie governative locali. Già nel 1984 la General Motors apersé una sede a Shanghai. Seguirono Coca-Cola, Pepsi, Gillette, Heinz, General Foods, Eastman Kodak, AT&T. Il trasferimento della produzione occidentale in Cina esaltava il ruolo di Hong Kong, ancora britannica, attraverso la quale passava circa il 30% delle merci in uscita dalla RPC. Il transito per Hong Kong era fonte di controversie con gli USA, principale destinatario della re-importazione, sia perché produceva forti apprezzamenti (dal 40% al 100%¹¹) dei prodotti lavorati in Cina, sia perché complicava il calcolo della bilancia commerciale cinese con USA e Hong Kong. In ogni modo dal 1985 al 1988 gli scambi aumentavano del 44% l'anno, malgrado la lista delle tecnologie a doppio uso non esportabili

8 Così James Bacchus, cit. in Ben Baden, «40 Years of US-China commercial Relations», *China Business Review*, 1 gennaio 2013, online.

9 Dong Wang, *op.cit.*

10 Secondo alcuni analisti fu alla radice della Grande bolla dell'economia giapponese della fine degli anni 80. Cfr. «China seeks to learn from mistakes of 1985 Plaza Accord», *The Japan Times*, 9 settembre 2006, online.

11 Dong Wang, *op. cit.*

includesse ben 240 prodotti di 10 categorie¹². E nel 1986 la Cina chiese l'ammissione nel GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

Peraltro la convivenza tra gatti di diverso colore era difficile. La semi rivolta di Piazza Tienanmen del giugno 1989 sembrò dare ragione all'ala conservatrice del PCC che frenava le riforme. Pur condannando la dura repressione, i governi occidentali non ascoltarono i fondamentalismi democratici e, per un misto di prudenza e cinismo che Machiavelli avrebbe apprezzato, si limitarono a sanzioni di scarso impatto, bloccando i soli scambi intergovernativi, essenzialmente militari. Di fatto il flusso commerciale si ridusse di poco, mentre i rapporti diplomatici, formalmente interrotti, furono segretamente mantenuti con l'invio a Beijing del consigliere per la sicurezza nazionale, Brent Scowcroft, e di Larry Eagleburger, assistente del segretario di Stato. Maggiore effetto ebbe invece la sospensione del riconoscimento dello stato di MFN, che in base all'emendamento Jackson-Vanik era condizionato al rispetto dei diritti umani. Questa abile mossa rafforzò la corrente riformista cinese. Il viaggio di Deng Xiaoping nelle zone economiche speciali del sud della Cina, nel gennaio 1992, aperse la strada ai principi per costruire un'economia socialista di mercato, approvati in ottobre dal XIV Congresso del PCC. Il nuovo presidente Bill Clinton continuò peraltro a incalzare Beijing e, sull'avviso di un Senior Steering Committee presieduto da William Lord, con Ordine Esecutivo del 28 maggio 1993 circostanziò il contenuto dei diritti umani che la Cina doveva rispettare per mantenere lo stato di MFN¹³. Lo stesso anno, la Cina inserì nella costituzione il principio di economia socialista di mercato e nel 1994 applicò una parziale convertibilità alla propria moneta, il renminbi¹⁴.

12 *Balancing the National Interest: U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Panel on the Impact of National Security Controls on International Technology Transfer, Committee on Science, Engineering, and Public Policy, National Academy Press, Washington D.C. 1987. online.

13 EO 128590. Le sette condizioni erano: 1. Libera emigrazione; 2. Cessazione delle esportazioni di beni prodotti da lavoro forzato; 3. Rispetto della Dichiarazione delle NU sui Diritti Umani; 4. Preservazione della religione e cultura Tibetana; 5. Accesso alle carceri delle organizzazioni internazionali dei diritti umani; 6. Libertà di accesso alle trasmissioni radio e TV internazionali; 7. Liberazione delle persone detenute per motivi politici o religiosi. Robert G. Sutter, *Historical Dictionary of United States-China Relations*, Scarecrow Press, 2005.

14 Scott P. Nolan, *Economic Warfare: A Study of U.S. and China Strategy Using the Econom-*

Ciò indusse l'amministrazione Clinton, che pure aveva criticato la morbidezza mostrata da Bush nei confronti della Cina, a riconfermare lo stato di MFN. Il riavvicinamento fu immediato e si concluse con l'adeguamento del valore della moneta, in precedenza imposto dal governo, al reale valore di mercato, con conseguente svalutazione di circa il 40%. In Cina fu istituito il China Foreign Exchange Trading System e si fissò il valore contro il dollaro a 8,70 renminbi¹⁵. In conseguenza della crisi finanziaria asiatica del 1997 le bilance commerciali cinesi coi paesi del Pacifico occidentale subirono variazioni importanti, ma quella con gli Stati Uniti rimase pressoché invariata, malgrado la manovra di apprezzamento del renminbi che servì a contenere gli effetti della crisi nella regione¹⁶. Nell'ottobre 1997, in visita negli Stati Uniti su invito di Clinton, il presidente cinese Jiang Zemin visitò gli impianti della Hughes Electronics presso Los Angeles. Nel febbraio 1998, Clinton autorizzò la vendita alla Cina di un satellite della Loral Space and Communication e con Direttiva Presidenziale 61 trasferì il controllo della vendita dei satelliti dal Dipartimento di Stato al Dipartimento del Commercio.

In aprile, però, queste aperture entrarono nell'occhio del ciclone provocato dalle rivelazioni dei furti cinesi di tecnologia nucleare (testate W-70 e W-88), satellitare (Loran), missilistica e informatica americana scoperti dalla CIA e dal DOE fra il giugno 1995 e il marzo 1996, portando ad un'inchiesta parlamentare. Istituita il 18 giugno 1998 e presieduta dal deputato repubblicano della California Charles Christopher Cox, già noto per il suo impegno antisovietico in Lituania, la Commissione presentò le sue conclusioni il 3 gennaio 1999 e il suo rapporto fu parzialmente declassificato dalla Camera il 25 maggio e pubblicato in 2 volumi per oltre 900 pagine (due terzi dell'originale)¹⁷. I capitoli IX e X riguardano pure la politica americana

ic Element of National Power, School of Advanced Military Studies, U. S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas 2006-2007.

15 *Chinese Yuan Ascent to Global Reserve Status: A Timeline*, Bloomberg News, 30 settembre 2016, www.bloomberg.com.

16 Qiao Liang e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing 1999.

17 *Report of the Select Committee on U. S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China*, January 3, 1999, submitted by Mr. Cox of California, Chairman, House of Representatives, 105th Congress, 2nd Session, Report 105-851,

sulle esportazioni in Cina e le acquisizioni cinesi di tecnologia industriale. Accreditate dalla CIA ma respinte come «infondate» dal governo cinese (aprile 1999), le accuse di spionaggio non ebbero però riscontri giudiziari, mentre le cinque tesi principali del rapporto furono confutate (dicembre 1999) da un gruppo di fisici di Stanford e Harvard e del Lawrence Livermore National Laboratory¹⁸. Jonathan Pollack, presidente del Gruppo Asia Pacifico del Naval War College, ricordò infine che lo stesso governo americano aveva contribuito allo sviluppo delle capacità strategiche cinesi in funzione antisovietica¹⁹. Le raccomandazioni del rapporto furono comunque tradotte in leggi, a cominciare dal trasferimento (2000) della sicurezza nucleare dal Dipartimento dell'Energia alla nuova National Nuclear Security Administration (NNSA). Inoltre nel 2002 e 2003 la Loran Space and Communication Corp. e la Hughes Electronic Corp. furono pesantemente multate (14 e 32 mln \$) per violazione delle norme sulle esportazioni.

Dall'adesione al WTO alla presidenza di Xi Jinping (2001-2013)

Malgrado il Rapporto Cox, nel 2000 gli Stati Uniti inclusero la Cina tra gli stati in «normali relazioni commerciali permanenti» e nel 2001 ne promossero l'ingresso nell'Organizzazione del Commercio Mondiale (WTO), concludendo il processo di normalizzazione dell'interscambio cinese iniziato nel 1986 con l'adesione al GATT. L'ingresso della Cina regolava 4.000 prodotti e soprattutto consentiva l'accesso occidentale al mercato cinese dei servizi (bancario, assicurativo e telecomunicazioni). Gli Stati Uniti speravano così di equilibrare il passivo della bilancia commerciale con la Cina, che nel 2000 aveva già raggiunto gli 89 mld²⁰.

U. S. Government Printing Office, Washington, 1999. Cfr. Joseph Cirincione, «The Cox Report and the Threat from China», in Scott Kennedy (Ed.), *China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization*, Rowman & Littlefield, 2002, pp. 231-237 e 313.

18 M. M. May (Ed.), Alastair Johnston, W.K.H. Panofsky, Marco Di Capua, and Lewis Franklin, *The Cox Committee Report: An Assessment*, Stanford University's Center for International Security and Cooperation (CISAC), December 1999.

19 Jonathan D. Pollack, «The Cox Report's Dirty Little Secret», *Arms Control Today*, April/May 1999, pp. 26-35.

20 *2010 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, U.S. Government Printing Office, Washington 2010, p. 3.

Apparentemente, l'apertura accrebbe lo squilibrio, considerato che fra il 2001 e il 2004 l'export cinese in America crebbe del 92%, e quello americano in Cina solo dell'81. Le quote registrano però solo il transito della produzione, e mascherano il reale processo innescato dalla normalizzazione cinese, ossia l'esportazione massiccia in Cina di capitale, lavoro e inquinamento occidentali. L'integrazione e il successivo abbassamento dei dazi cinesi potenziarono il processo di delocalizzazione del sistema produttivo occidentale, che fu possibile trasferire massicciamente in Cina («fabbrica del mondo») grazie allo sviluppo di un sistema di trasporto integrato coi flussi marittimi internazionali (il che comportò, come necessaria ricaduta, lo sviluppo di un inedito – e per gli Stati Uniti inquietante – potere marittimo cinese). Nel 2004 il 60% degli investimenti diretti stranieri in Cina proveniva da paesi asiatici (Hong Kong, Giappone, Corea del Sud, Taiwan e Singapore) e oltre metà delle esportazioni erano costituite da prodotti di imprese straniere operanti in Cina. In realtà, quindi, fu solo grazie a livelli salariali e tassi di inquinamento inconcepibili in Occidente che nel 2005 la Cina apparentemente poté classificarsi come la terza potenza commerciale, dopo USA e Germania.

Lo stesso anno, mentre i paesi europei rimuovevano l'embargo militare contro la Cina, il deficit commerciale americano verso la Cina toccò un nuovo record. Ma il dollaro è ancora la moneta di riserva²¹ e in ultima analisi il surplus commerciale cinese ha finanziato il debito americano. *Vexata quaestio*, poiché entrambi i paesi si descrivono come dipendenti dall'altro. Detenere ingenti quantità di titoli del tesoro americani può influire su un'economia dipendente dal continuo flusso in entrata di capitali stranieri come quella americana e può attutire le conseguenze di crisi finanziarie come quella asiatica del 1997²². Ma le crisi e le svalutazioni americane possono avere invece conseguenze devastanti sui creditori. Il calo delle esportazioni cinesi nel 2009 fu provocato dalla crisi dei subprime americani. A partire dal 2009 crebbero negli Stati Uniti i timori che la crescita economica cinese fosse inevitabilmente foriera di un conflitto, e si cercò

21 Hang-Sheng Cheng, «Comments on Xianquan Xu's Chapter», in Shuxun Chen e Charles Wolf Jr (cur.), *China, The United States, and the Global Economy*, Rand Corporation, 2001, p. 253.

22 Dong Wang, *op. cit.*; Shuxun Chen e Charles Wolf Jr (cur.), *op. cit.*

perfino un paragone con la teoria di Tucidide sulle cause lontane della guerra del Peloponneso. Pur senza accreditare la costante retorica protezionista sul «declino americano», non sono in effetti irrilevanti i dati sulla costante crescita a due cifre del Pil cinese e la penetrazione economica cinese in Africa e America Latina, che dimostra una capacità di promuovere l'economia reale attraverso investimenti nelle infrastrutture dei paesi più arretrati, a fronte della diminuzione della quota di mercato mondiale detenuta dagli Stati Uniti, scesa dal 40% del 1960 al 25% del 2008²³.

La presidenza Obama mantenne un atteggiamento ondivago verso la Cina, da un lato rinnovando (2011) l'accordo di cooperazione tecnico-scientifica (con 20.371 ricerche congiunte nel 2012²⁴), dall'altro formulando (2012) una dottrina di sicurezza asiatica («Pivot to Asia») basata sul contenimento della Cina²⁵ ed escludendola dal progetto di Trans Pacific Partnership (TPP)²⁶, benché un rapporto del Congresso del dicembre 2015 ne auspicasse la futura inclusione²⁷. La risposta cinese fu la tessitura di una rete di accordi bilaterali di libero scambio, che già nel 2012 produssero aumenti clamorosi dell'interscambio (Hong Kong +83%; Taiwan +70; ASEAN +42,9; Sud Africa +98,9)²⁸, compensando in parte le difficoltà di approvvigionamento energetico provocate dalle sanzioni occidentali all'Iran²⁹ e dalla controproducente politica di dumping delle terre rare, che è

23 Sean Starrs, «American Economic Power Hasn't Declined—It Globalized! Summoning the Data and Taking Globalization Seriously», *International Studies Quarterly*, vol. 57, No. 4, dicembre 2013, pp. 817-830.

24 Anche in questo caso, però, il dato non tiene conto delle quote americane nei settori globalizzati. Richard P. Suttmeier, *Trends in U.S.-China Science and Technology Cooperation: Collaborative Knowledge Production for the Twenty-First Century?* Research Report Prepared on Behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 11 settembre 2014, www.uscc.gov.

25 Prevedeva il «rafforzamento delle alleanze bilaterali, l'intensificazione del lavoro comune con le potenze emergenti inclusa la Cina, l'impegno nelle istituzioni multilaterali, l'espansione del commercio e degli investimenti, l'aumento delle basi militari avanzate, e la promozione della democrazia e dei diritti umani».

26 Canada, Messico, Perù, Cile, NZ, Australia, Brunei, Singapore, Malesia e Vietnam.

27 Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, Congressional Research Service, 15 dicembre 2015, www.crs.gov.

28 Dong Wang, *op. cit.*

29 Giri Rajendran, «Financial Blockades: reserve currencies as instruments of coercion», in Alan Wheatley, *The Power of Currencies and Currencies of Power*, Routledge, 2013, pp.

costata alla Cina la censura del WTO e ha incentivato la ricerca di produttori alternativi e surrogati³⁰.

Xi Jinping da Obama a Trump (2013-2017)

Ma la vera svolta avvenne nel 2013, l'anno in cui il volume del commercio cinese superò quello americano³¹ e il nuovo presidente Xi Jinping lanciò un progetto geo-economico globale volto a fare della Cina uno dei maggiori protagonisti del XXI secolo. Il programma prevede la creazione di una titanica rete infrastrutturale euro-afro-asiatica da Xi'an (la prima antichissima capitale cinese, la città dei famosi guerrieri di Terracotta) a Rotterdam, composta da due itinerari complementari, uno terrestre attraverso l'Asia Centrale e la Turchia («Cintura economica della Via della Seta») e uno marittimo attraverso Oceano Indiano e accessi medio-orientali al Mediterraneo («Via della Seta marittima»)³². A questi è stata associata la fondazione di due istituzioni finanziarie, l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) e il Silk Road Fund, che hanno come obiettivo il finanziamento della modernizzazione del sistema produttivo cinese (liberato da corruzione e inquinamento) e i progetti infrastrutturali lungo le due Vie.

La quasi fulminea creazione dell'AIIB, attivata nel gennaio 2016, ha dato la misura delle capacità acquisite dalla Cina sul piano finanziario, in particolare facendo leva sul convergente interesse della City di Londra (che consentì di isolare l'opposizione americana e di attrarre i maggiori paesi EU insieme alla Russia di «Londongrad») e dell'industria australiana per gli 8 trilioni di \$ di investimenti infrastrutturali previsti dal nuovo Piano quinquennale (2016-2020). Successo confermato il 1° ottobre 2016 con l'ingresso del renminbi nel paniere del FMI come valuta di riserva. D'altra parte il piano di Xi Jinping conferma che Cina e Stati Uniti si muovono su

87-100.

30 La Cina, al tempo, possedeva il 93% del totale di terre rare in circolazione sul pianeta; data la condizione di quasi monopolio ed essendo utilizzate in vari settori strategici dell'industria occidentale, dalle telecomunicazioni all'aerospaziale, le terre rare sono uno dei punti di forza dell'economia cinese. Le quote furono eliminate nel 2015, a seguito a una sentenza del WTO che indicava le politiche cinesi non in linea con l'organizzazione.

31 «China Eclipses U.S. as Biggest Trading Nation», *Bloomberg News*, 10 febbraio 2013, www.bloomberg.com.

32 Ci si riferisce ai progetti anche come One Belt, One Road (OBOR) o Belt and Road Initiative (BRI).

terreni differenti: una sull'economia reale e le infrastrutture continentali, gli altri sul controllo del sistema finanziario e sui partenariati commerciali transoceanici (TTIP e TPP).

Ciò dipende soprattutto da fattori geografici. Il 60% del commercio cinese segue rotte fluviali-marittime, in ultima analisi controllate dagli Stati Uniti e dai Lloyds di Londra. Le polemiche sulle portaerei e le isole artificiali sono strumentali, perché l'espansione marittima della Cina è limitata dai grandi arcipelaghi che la fronteggiano, e il massimo cui può aspirare è il «Sea denial» nel suo 'Mediterraneo' (a differenza del Giappone che ha una libera proiezione oceanica). Il 40% segue le rotte continentali, ancor meno controllabili e più vulnerabili di quelle marittime, come si vede dalle difficoltà frapposte da Uzbekistan³³ e Polonia³⁴ che hanno di fatto rallentato la viabilità o bloccato progetti. Il blocco eurasiatico capace di sfidare l'Occidente è infatti solo retorica, per quanto sarebbe un errore sottovalutare i progressi, anche economico-finanziari, del Patto di Shanghai, favoriti dal controproducente re-enactement del Grande Gioco (1807-1907) inscenato dagli Stati Uniti nel 2001-2016.

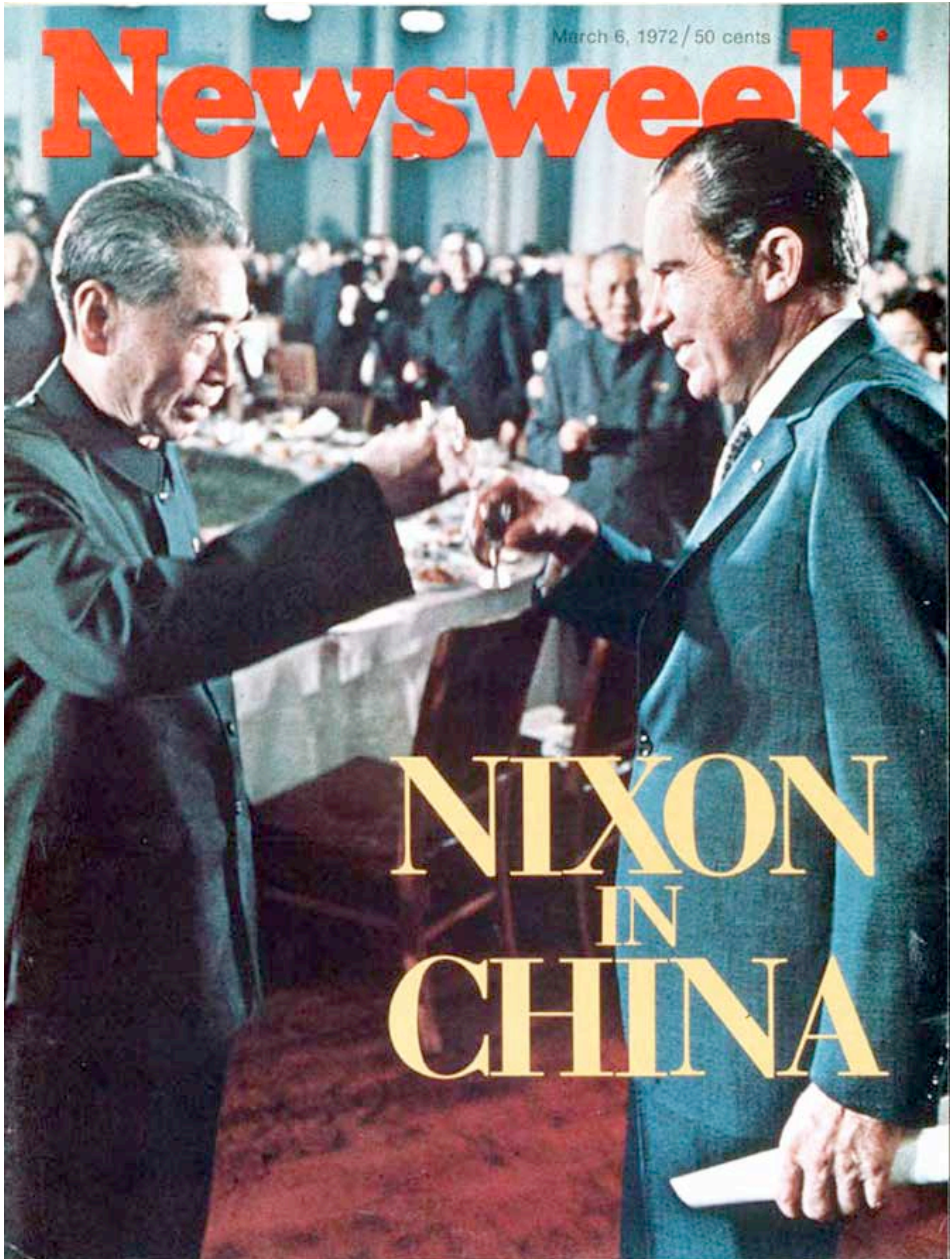
A ciò si aggiunge la fragilità strutturale del sistema politico, sociale ed economico cinese, tanto che il rallentamento della crescita del Pil ha potuto essere interpretata come foriera di una crisi imminente³⁵. La crescita comunque continua, sia pure a un ritmo più moderato, probabilmente dovuto alle riforme di Xi Jinping, ma anche alle ripercussioni delle sanzioni economico-finanziarie contro Iran e la Russia e del calo dei prezzi delle materie prime. Il calo riguarda pure i metalli, e la Cina ne ha particolarmente risentito, perché ne è il primo mercato mondiale di quel mercato³⁶ e

33 Le autorità uzbeke hanno bloccato il primo treno che faceva ritorno in Cina dalla città afghana di Hairatan per ragioni di sicurezza. L'Uzbekistan vuole far transitare le merci sul fiume Amu (che segna il confine con l'Afghanistan), dove sono sottoposte al tradizionale controllo. I tempi di trasporto sono chiaramente più lunghi.

34 Il governo polacco ha imposto il divieto alla costruzione di un interporto ferroviario presso la città di Łódź, secondo quanto riportato da Sputnik News il 19 gennaio 2017. Il progetto metterebbe in dubbio «l'indipendenza» della Polonia. L'interporto sarebbe stato uno snodo logistico del sistema ferroviario della nuova Via della Seta.

35 V. *Limes* N. 1/2017 *Le vie della seta*.

36 Nel 2015 la Cina trattava il 54% dell'alluminio, il 50% del nickel, il 48% del rame, il 46% dello zinco, il 46% dello stagno, il 45% dell'acciaio e il 40% del piombo.



presto pure la maggior piazza d'affari specializzata³⁷ grazie al mercato dei futures di Shanghai³⁸ e alla profonda relazione con le istituzioni finanziarie londinesi³⁹.

Altro ostacolo ai progetti di Xi Jinping è l'atteggiamento dell'Europa. Alle accuse di dumping, specialmente nel settore dell'acciaio⁴⁰, nel 2016 Bruxelles ha aggiunto dazi sulle importazioni di alcuni prodotti in acciaio, estesi nel 2017 provenienti sia dalla Cina che da Taiwan⁴¹. L'Unione si oppone inoltre al riconoscimento dello stato di economia di mercato alla Cina e rinvia ogni possibilità di stabilire un accordo di libero scambio con Beijing.

Il cambio di nemico, dalla Russia alla Cina, è stato uno dei temi qualificanti della campagna elettorale di Donald Trump, coerente con la promessa di «riportare in America il lavoro» perduto a seguito della deindustrializzazione e delocalizzazione, e di alzare le barriere tariffarie soprattutto verso la Cina. In effetti nel 2016 l'export americano in Cina è stato di appena 115 mld contro 462 di importazioni, con un vistoso deficit di 347⁴². In realtà lo squilibrio è inferiore, tenuto conto dei dati relativi ai settori globalizzati e al re-export attraverso Hong Kong; e in ogni modo per l'export americano il mercato potenziale cinese vale 400 mld⁴³. Il 17 gennaio, ospite per la prima volta al 47° forum economico mondiale di Davos, Xi Jinping ha esaltato i grandi benefici della globalizzazione, confermando l'impegno per il libero scambio e la liberalizzazione degli investimenti, concludendo che «no one will emerge as a winner in a trade war». Tre

37 Storicamente il London Metal Exchange è il principale mercato finanziario dei metalli, seguito dal New York Mercantile Exchange.

38 Secondo il Financial Times, la Borsa di Shanghai già influenza il prezzo dei metalli insieme a Londra e New York. Si veda Henry Sanderson, «Commodities Explained: Metals trading in China», *Financial Times*, 2 aprile 2015, www.ft.com.

39 «HKEx and LME announce completion of transaction», London Metal Exchange, 12 dicembre 2012, www.lme.com.

40 John W. Miller e William Mauldin, «U.S. Imposes 266% Duty on Some Chinese Steel Imports», *The Wall Street Journal*, 1 marzo 2016, www.wsj.com.

41 *European Commission imposes anti-dumping duties on steel products from China and Taiwan*, Commissione Europea, 27 gennaio 2017, ec.europa.eu.

42 Dati U. S. Census Bureau, www.census.gov.

43 Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, Congressional Research Service, 9 febbraio 2017, www.crs.gov.



Statua dell'ammiraglio cinese Zhenghe (1371-1433/35), che secondo Gavin Menzies avrebbe scoperto l'America nel 1421, nel Museo Marittimo di Quanzhou (immagine flickr, wikimedia commons, Thomchen1989, 2008).

giorni dopo, nel discorso di insediamento alla Casa Bianca, Donald Trump ha promesso «protezione» in toni che qualcuno ha giudicato paradossalmente «maoisti»⁴⁴ e il 23 gennaio ha decretato il ritiro degli Stati Uniti dal TPP, una mossa più propagandistica che sostanziale, che peraltro, almeno all'origine, aveva un'enfasi anticinese. Un po' poco, in verità, per parlare di «guerra economica».

Secondo uno studio per il Congresso del 9 febbraio 2017, gli Stati Uniti restano preoccupati dal cyber-spionaggio cinese, dalla scarsa tutela della proprietà intellettuale, dalla violazione delle regole del WTO, dal protezionismo e dagli interventi per influenzare il valore della moneta. Mentre l'amministrazione Trump sembra orientata verso una politica di chiusura (ricorsi al WTO, dazi, sanzioni), altri perorano un negoziato volto a penetrare maggiormente nel mercato cinese, intensificando il Dialogo Strategico ed Economico (S&ED), concludendo il trattato bilaterale sugli investimenti (BIT) e approvando l'accesso della Cina agli accordi WTO sul procurement (GPA) e sui beni ambientali (EGA)⁴⁵.

44 Così Jean-Pierre Lehmann, «The Donald Trump and Xi Jinping Show», *Foreign Affairs*, 23 January 2017, il quale sottolinea pure le contraddizioni di Xi Jinping, che tre giorni dopo Davos ha chiuso un think-tank riformista (Unirule Institute of Economics fondato da Mao Yushi), mentre il giudice supremo cinese Zhou Qiang ha denunciato l'indipendenza della magistratura come un «falso ideale occidentale».

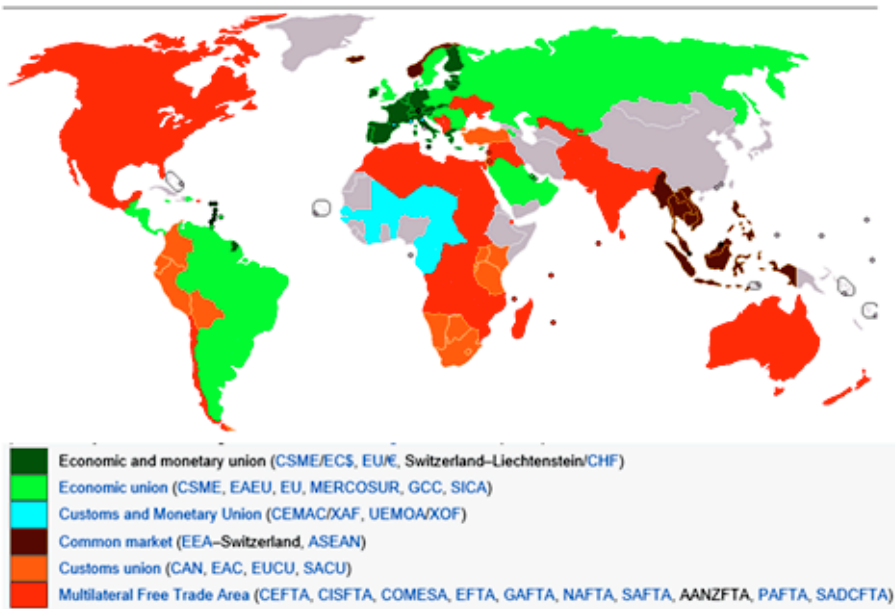
45 Wayne M. Morrison, *China-U.S. trade Issues*, Congressional Research Service, RL 33536, February 9, 2017. V. pure Id., *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*, CRS, RL-33534, October 21, 2016; Id., *China's Economic Conditions*, rapporti annuali al Congresso.



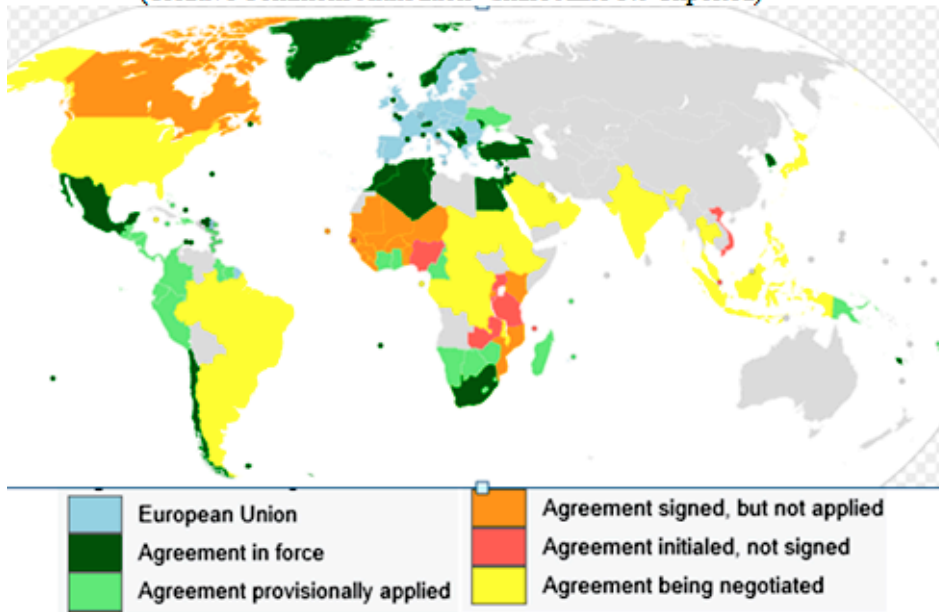
23 Ottobre 1962, il Presidente Kennedy firma la Proclamation 3504,
che autorizza la quarantena navale di Cuba

POTERI E ARMI DELLA GUERRA ECONOMICA





Alinor, Economic integration, 20 September 2010 at English Wikipedia
 (Creative Commons Attribution - Share Alike 3.0 Unported)



L.Tak, European Union Free Trade Agreements, 16 November 2016
 (Creative Commons Attribution - Share Alike 3.0 Unported)

Economic Warfare Powers of the US President

by Eric R. Terzuolo

The United States is in a condition of national emergency. More precisely, multiple national emergencies, involving what the US president considers potential threats, deriving from conditions in or policies of individual foreign states, or from transnational phenomena. Ironically, on 8 November 2016 (Election Day), when some might argue a different national emergency was developing, President Obama confirmed the continuation for another year of the emergency with respect to the proliferation of weapons of mass destruction.¹ He extended the operation of then-president Bill Clinton's executive order of November 1994, confirming that the «proliferation of weapons of mass destruction and the means of delivering them continues to pose an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States.» A few days earlier, Obama had reconfirmed a state of emergency with Sudan that dated back to 1997.² Other countries deemed to create national emergencies for the United States include Burma (reconfirmed in May 2016), the Democratic Republic of the Congo (reconfirmed October 2016), not surprisingly North Korea (June 2016), and Iran (November 2016, despite the 2015 nuclear deal).

Such declarations of national emergency are in fact so numerous and frequent that they attract little general notice, other than from foreign governments that are targeted. But, while their effect is clearly limited in time (generally one year, hence the need for numerous renewals), they are a foundation of the US president's power to conduct economic warfare. In essence, an emergency situation allows the president to employ economic warfare authorities included in multiple legislative acts. The US system of

1 The White House, Office of the Press Secretary, «Notice – Continuation of the National Emergency with Respect to Weapons of Mass Destruction», 8 November 2016.

2 The White House, Office of the Press Secretary, «Notice – Continuation of National Emergency with Respect to Sudan», 31 October 2016.

export controls, sanctions, and embargoes is highly specific, and rooted in the distinctive historical experience of the United States. The legislation regarding such authorities and the practice of emergency declarations have distinct histories, which require separate discussion before one can understand fully how they intersect.

Evolution of the President's Statutory Authority for Economic Warfare

Until the 20th century, the US had no legislation specifically devoted to the economic warfare powers of the president. Article II, section 1 of the Constitution, however, vests executive power in the president, including the conduct of foreign affairs and by implication authority to impose economic sanctions.³ While power to regulate commerce with foreign countries, under article I, section 8 of the Constitution, rests with Congress, legislators have a history of broadly delegating said power to the president.

Presidents' views on their latitude in exercising such authority admittedly have differed. Abraham Lincoln, still today widely considered the greatest US president, was inaugurated in March 1861, after seven states in the South already had announced their secession, created a government, and begun raising an army. With the Congress not yet in session, Lincoln declared a naval blockade of the ports of the secessionist states and enlarged the Navy. Despite the incursion on its prerogatives, the Congress subsequently rubber-stamped these and other emergency actions.⁴ Another president who took an expansive view of his powers was Theodore Roosevelt (1901-1909), who argued that only specific restrictions and prohibitions in the Constitution or in legislative acts limited presidential power. (His successor, William Howard Taft, much less of an activist president, took the opposite view, i.e. that presidents needed explicit grants of authority.)

Not surprisingly, however, it was US entry into the First World War in April 1917 that led to a crystallization of the economic warfare powers of

3 See the discussion in John P. Giraud, «Waging Economic Warfare: The Sanctions Power Under the Constitution», *NYU Journal of International Law and Politics*, 19, 1986-87, pp. 935-957.

4 Harold C. Relyea, *C[ongressional] R[esearch] S[ervice] Report for Congress: National Emergency Powers*, 30 August 2007, pp. 5-6.

the presidency. On 6 October 1917, Congress approved the Trading with the Enemy Act (50 U.S.C. App. §§ 1—44). It embodied the concept of “total war,” treating entire national populations and assets as contributing to the war effort, hence turning civilian populations into enemies. The Act: (1) prohibited all trade and communication with the enemy or its allies; (2) allowed the president to regulate currency and exchange transactions with foreign countries; (3) allowed the president to appoint a custodian to hold and administer money and property belonging to an enemy or its allies. No comprehensive regulations accompanied the Trading with the Enemy Act, but Woodrow Wilson made ample use of its provisions against Germany, including selling off seized German property to finance the US war effort.

The Trading with the Enemy Act provided the legal basis for several presidential acts of economic warfare during the Second World War as well, both before and after the US fully entered the conflict. In April 1940, for example, Franklin D. Roosevelt froze the US assets of German-occupied Denmark and Norway. Shortly thereafter, Congress amended the Trading with the Enemy Act to make it absolutely clear that it allowed the freezing of assets of friendly countries. On 18 December 1941, shortly after the Pearl Harbor attack and US entry into the war, Congress further amended the Act, expanding the US president’s power to take title to foreign-owned property and dispose of it for the benefit of the United States. As the president’s agent, the Department of the Treasury conducted numerous asset freezes during the war. It also moved vigorously to block transactions between US companies and countries friendly to the Axis Powers that hypothetically could serve as conduits for US goods and services to reach the enemy.

In sum, the Second World War led to expansion and consolidation of the US president’s economic warfare powers, and wide latitude in their employment. Economic measures were not solely punitive, including also support to friendly states. Assistance to the United Kingdom under the Lend-Lease Program is well known, but the program also included assistance to China, in a state of all-out war with Japan as of July 1937. The United States was the main supplier of oil, steel, iron, and other commodities to Japan, and, in the attempt to pressure the Tokyo government, Roosevelt ultimately imposed a full embargo on exports and a freeze on Japanese assets in the United States, basing his action on the Trading with

the Enemy Act as amended.⁵ This contributed directly to the Japanese decision to attack the United States on 7 December 1941.

The enhanced Trading with the Enemy Act is still in effect, and remained the cornerstone of presidential economic warfare powers until passage in 1977 of the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA). That said, the Cold War resulted in a number of other legislative acts with far-reaching implications. The Second Decontrol Act of 1947, while largely lifting wartime controls over US exports, still allowed the US government to control, via a licensing procedure, exports related to metals, fuels, and food. US trade restrictions, in fact, became a hot issue in the deteriorating US/Soviet relationship, and the Soviet freeze on manganese and platinum exports to the US in late 1948 helped prompt the Congress to approve the far-reaching Export Control Act in February 1949. It required US Department of Commerce licenses for *all* exports, and established control lists to block or limit severely the sale of important commodities to adversaries.⁶ The so-called “Battle Act,” more formally the Mutual Defense Assistance Control Act of 1951, prohibited US assistance to countries that exported to communist states any goods that the US itself would not export.

The 1950 Defense Production Act,⁷ enacted at the beginning of the Korean War and still in effect, addressed a different dimension of the economic warfare powers of the US president. It granted the president extensive powers to mobilize national economic resources for the country’s defense. The president can require US businesses to sign contracts or fulfill orders necessary for national defense, allocate materials and resources to ensure

5 «The President Freezes Japanese and Chinese Assets in the United States. White House Statement and Executive Order No. 8832, July 26, 1941», in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, Compiled with Special Material and Explanatory Notes by Samuel I. Rosenman. 1941 Volume – The Call to Battle Stations*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1950, pp. 281-3.

6 James K. Libbey, «CoCom, Comecon, and the Economic Cold War», *Russian History* 37, 2010, pp. 144-6. For a detailed explanation of the Export Control Act, see Paul H. Silverstone, «The Export Control Act of 1949: Extraterritorial Enforcement», *University of Pennsylvania Law Review* 107, 3, January 1959, pp. 331-62.

7 Described in detail by Department of Defense legal adviser Alfred L. Scanlan, «The Defense Production Act of 1950», *Rutgers Law Review*, 5, 5, 1950-1, pp. 518-29.

that scarce or critical items remain available, and exercise other powers related to defense mobilization of the economy, including controlling wages, prices, and credit, and even settling labor disputes. The effects are strictly internal, and do not involve authorities to take actions directly against other countries.

Returning to externally oriented instruments of economic warfare, it is worth noting that US presidents have not been uniform in their approach to, or enthusiasm for, export controls. As compared to his predecessors, John F. Kennedy, though still limited by domestic political concerns, was interested in relaxing the embargo against communist countries, and initiated a policy review in 1963. Limited liberalization did take place during the subsequent Johnson presidency, and the political impetus behind trade restrictions did not really resurface until the late 1970s, in response to the Soviet invasion of Afghanistan.⁸

The relevant legal framework, however, did not change dramatically. After seven renewals in the 1950s and 60s, the Export Control Act gave way in 1969 to the Export Administration Act, replaced in turn by the Export Administration Act of 1979, but «the basic system of controls and the theory implicit in the system . . . remained substantially the same.»⁹ Unlike the 1949 legislation, the 1969 and 1979 acts did contain some language suggesting that the president's power to impose a total embargo on exports to a given country was not absolute, although it remained far from clear that there would be any way of stopping the president from doing so.¹⁰

The IEEPA of 1977 deals specifically with the international economic warfare powers the president can deploy in the event of an emergency

8 Alan P. Dobson, «The Kennedy Administration and Economic Warfare Against Communism», *International Affairs*, 64, 4, Autumn 1988, pp. 599-616.

9 Arthur T. Downey and Harold J. Berman, «The Export Administration Act: International Aspects», *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 74, 17-19 April 1980, pp. 83.

10 It is important to bear in mind, however, that this legislation deals with the export of non-military items and dual-use technology, under the control of the US Department of Commerce. Exports of military items have been controlled by the Department of State under different legislation, e.g. the Mutual Security Act of 1954 and more recently the Arms Export Control Act (AECA) of 1976 and the International Traffic in Arms Regulations (ITAR), which implement the AECA.

short of war. The legislation containing the IEEPA also modified the Trading with the Enemy Act, restricting the president's power to regulate domestic and international finance, while the IEEPA itself allowed the president to control future international economic transactions. The president's powers under IEEPA in declared cases of national emergency are broad, including the powers to freeze foreign assets and to impose controls on banking transactions involving foreign interests. As compared, however, with the Trading with the Enemy Act, the IEEPA includes a number of limitations on presidential authority. The IEEPA, for example, does not expressly grant the president the power to take ownership of («vest in») foreign interests, though the president can dispose quite flexibly of foreign assets in other ways. Consultation with Congress before taking action under IEEPA is perhaps more a request than an obligation, since the president can decide what constitutes «consultation.» The IEEPA is truly central to current legislation providing the US president with economic warfare authority. Presidents George W. Bush and Barack Obama, for example, invoked the IEEPA in measures to keep the 1979 Export Administration Act in effect following its expiration in 2001.¹¹

Not all legislation on economic sanctions is focused on providing powers to the president. Congress also can force the president's hand with sanctions laws that compel executive branch action, once they are signed into law. In the 1970s, 80s, and 90s, for example, Congress passed 24 sanctions bills. Among the most widely known of these is the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996, also referred to as the Helms-Burton Act, after its principal sponsors in the Senate and House of Representatives respectively. The intention was to tighten a series of existing sanctions against Castro's Cuba and allow for extraterritorial action against foreign companies that invested in US property in Cuba that the state had expropriated. Business circles in the US and abroad opposed the legislation and unsuccessfully pressured US president Clinton not to sign it into law.¹² It remained in effect, however, some 20 years later, and the

11 The White House, Office of the Press Secretary, «Executive Order -- Continuation of Export Control Regulations», 17 August 2001, and «Notice – Continuation of the National Emergency with Respect to Export Control Regulations», 15 August 2012.

12 Emre Hatipoglu, «A Story of Institutional Misfit: Congress and US Economic Sanctions»,

Obama Administration had to take its effects into account during efforts to “normalize” relations with Cuba.

Sanctions legislation is inherently less flexible than the exercise of presidential authority. Once it acquires the force of law, changes require further legislative action, a process in which well-organized lobbying efforts can create high barriers. Presidents, on the other hand, can impose sanctions readily and easily cancel them, e.g. should the cancellation provide useful leverage in a negotiation, or if sanctions prove ineffective. Clinton for example rescinded an executive order allowing for sanctions against China after eight months, precisely for the latter reason.¹³

Declarations of National Emergency

The aforementioned IEEPA not only empowers the president to take certain actions in the event of an emergency, but also regulates how a president can declare an emergency to exercise said powers. The first declared US national emergency, however, had come 60 years before the IEEPA. In February 1917, two months before announcing US entry into war, Wilson announced an emergency stemming from insufficiency of ship tonnage to transport US products “to their consumers abroad and within the United States,”¹⁴ an emergency that remained in effect until 1921. (The phrasing illustrates, among other things, that invocations of national emergency can reflect both international and domestic concerns.) Franklin D. Roosevelt later would make considerable use of emergency declarations, the first in March 1933, almost immediately upon assuming office, to help stop a run on US banks in connection with the economic crisis. He based this declaration on the Trading with the Enemy Act of 1917, which Congress amended to make it applicable to any time of declared national emergency, not just wartime. On 27 May 1941, more than six months before the US fully entered the war, Roosevelt declared a state of «unlimited» national emer-

Foreign Policy Analysis, 10, 2014, pp. 432, 435.

13 *Ibid.*, pp. 432-6.

14 See «Proclamation 1354—Emergency in Water Transportation of the United States», 5 February 1917. Available from the American Presidency Project online, presidency.ucsb.edu.

gency, which would persist until 1947.¹⁵ It was based on the 8 September 1939 declaration of a «limited» national emergency, which Roosevelt had justified as necessary to invoke powers required for protecting US neutrality¹⁶ following the outbreak of war in Europe. In 1970, Richard Nixon declared a national emergency in connection with a postal strike, and then again in 1971, temporarily terminating some trade agreement provisions.

The Roosevelt and Nixon emergency declarations were still in effect as the Vietnam War was winding down. Tension between the executive and legislative branches of government is a recurring feature of US politics, and at that point the Congress was in a mood to restrain and constrain presidential authority, having come to believe that the White House had trampled on its prerogatives, notably on matters of war and peace. The Senate's Special Committee on the Termination of the National Emergency began its work in 1973, finding *inter alia* that the four proclamations of national emergency gave force to some 470 provisions of US federal law.¹⁷

After a lengthy legislative process, Congress produced two key laws: The National Emergencies Act of 1976 and the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977 discussed above. The National Emergencies Act put all delegations of emergency powers stemming from the four then current emergency proclamations into dormancy. New emergency proclamations would be required to obtain emergency powers, and the law laid out a detailed procedure for presidential proclamations and legislative oversight. Importantly, under the law, emergency proclamations terminate after one year, and the president must explicitly renew them in order to conserve the relevant statutory emergency authority. (A joint resolution of the Senate and House of Representatives can rescind a presidential emergency declaration.) The president must specify what powers and authorities the emergency declaration is intended to activate,

15 Relyea, *op. cit.*, p. 7.

16 *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, with a Special Introduction and Explanatory Notes by President Roosevelt. 1939 Volume: War – and Neutrality*, New York, The Macmillan Company, 1941, pp. 482-4.

17 *Emergency Powers Statutes: Provisions of Federal Law Now in Effect Delegating to the Executive Extraordinary Authority in Time of National Emergency*, a report of the Special Committee on the Termination of the National Emergency, United States Senate, 19 November 1973, p. iii.

and is subject to accountability measures and reporting requirements.

The IEEPA allowed the president to control future international economic transactions *during a declared national emergency*, and established procedures for activating IEEPA, including close presidential consultation with Congress when declaring an emergency. The system of congressional regulation established under the National Emergencies Act also applies in such cases.¹⁸

Declaring an IEEPA-triggering emergency requires «an unusual and extraordinary threat» to the «national security, foreign policy, or economy of the United States.»¹⁹ But there is reason to view declarations of emergency as political acts falling within the president's purview, and hence not subject to judicial review. Emergencies with respect to foreign countries are specific to individual countries. Thus an emergency associated with country A cannot be used to sanction country B. Also, the president only can use the powers granted under the IEEPA against the specific threat identified in invoking the statute.²⁰

In October 2014, national daily *USA Today* tallied at least 53 presidential declarations of national emergency following passage of the National Emergencies Act in 1976, with many of these remaining in effect for protracted periods.²¹ The US Export Administration, as of 6 January 2016, included in its compendium of documents actively relevant to its work some 34 items with «continuation of emergency» in the title. Document titles in the compendium also offer a quick guide to issues and countries that have been of sanctions concern. Weapons of mass destruction, Iran, Iraq, and North Korea feature prominently, as do, at varying points, Cuba, China and Hong Kong, Serbia and Montenegro, Syria, Lebanon, the Taliban, India, Pakistan, Rwanda, and persons connected with the situation in Ukraine and the Crimean Peninsula.²²

18 Relyea, *op. cit.*, p. 17.

19 50 USC1701(a) (1982).

20 See Giraud, *op. cit.*, 952-6.

21 Gregory Korte, «Special Report: America's Perpetual State of Emergency», *USA Today*, 23 October 2014.

22 Export Administration, Office of the Chief Counsel for Industry and Security, *Legal Authority: Export Administration Regulations*, 6 January 2016.

What Good is All That Presidential Power?

Beyond the matter of the president's legal *authority* to conduct economic warfare via sanctions is the separate issue of how *useful*, and hence, in a sense, *justifiable*, sanctions have been as tools of US policy. In an influential analysis, Hufbauer et al. examined 174 cases of economic sanctions from the First World War to the Organization of American States sanctions against Ecuador in 2000. They found sanctions to have been at least partially effective in 34% of the cases, though not surprisingly more successful in engendering «modest policy changes» than in promoting regime change or major policy shifts.²³ A study of US unilateral economic sanctions, using 1980-1998 data, supported broadly negative conclusions regarding the effectiveness of sanctions in compelling changes in behavior in the targeted states. The study also found a relatively high cost to the US economy. While comprehensive sanctions resulted in significant reductions in US trade with target countries, Japan and the countries of the European Union were ready to step in.²⁴ Bryan Early, in a study of US sanctions between 1950 and 2000, concluded in fact that US policy makers had few ways of convincing US allies to avoid sanctions busting when the latter had strong economic motivations to circumvent sanctions.²⁵ Indeed, the ability or inability of targeted states to find replacements for what sending states are attempting to deny them²⁶ is an important determinant of sanctions effectiveness.

And yet, despite ample reason to question the effectiveness of economic sanctions, they remain popular, and often are presented starkly as the natural alternative to military action. There has been a certain evolution in thinking about sanctions. Until the 1990s, their potential humanitarian impacts simply did not receive much attention. The 1980s sanctions against

23 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3d ed., Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2007.

24 Jiawen Yang, Hossein Askari, John Forrer, and Hildy Teegen, «US Economic Sanctions: An Empirical Study», *The International Trade Journal*, 18, 1, Spring 2004, pp. 23-62.

25 Bryan R. Early, «Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanctions, 1950-2000», *Journal of Conflict Resolution*, 56, 3, June 2012, p. 569.

26 The model in Hamid Beladi and Reza Oladi, «On Smart Sanctions», *Economic Letters*, 130, 2015, pp. 24-27, for example, addresses the question of «elasticity of substitution.»



President Woodrow Wilson

apartheid South Africa, even if they did worsen economic conditions for the black population, seemed like a success story in peaceful promotion of fundamental political change. On the other hand, the humanitarian impact of sanctions against Saddam Hussein's Iraq after the liberation of Kuwait attracted very considerable negative international attention. Consequently the concept of targeted or "smart" sanctions gained increasing traction during the 1990s. The objective is to force policy change via measures directly targeting national decision makers and those in a position to influence them, while minimizing damage to broad populations.²⁷

The US has been in smart sanctions mode ever since, and the Obama Administration, which tended to treat "smart" and "effective" as synonyms, was deeply devoted to such targeted measures. The Administration attributed the Iran nuclear deal, which it considered a signal accomplishment, in significant part to the impact on Iran of intelligently targeted sanctions. It was much more difficult, however, to spin two other cases of targeted sanctions – those against Russia and those against North Korea – as success stories.

At the end of 2016, it was frankly difficult to imagine how and to what degree the incoming US president would deploy economic warfare tools. With respect to Russia specifically, Trump's evident sympathy for Russian president Putin seemed likely to generate significant tension within the president-elect's own party. What was not changing from one presidential administration to the next, however, was the highly significant, even though not total, economic warfare power that presidents can wield, if they decide that such tools are not in fact overrated.

27 On the origins of smart sanctions, and intrinsic problems in implementing them, see Joy Gordon, «Smart Sanctions Revisited», *Ethics & International Affairs*, 25, 3, Fall 2011, pp. 315-335.

After the Cold War:
Multilateral Export Control Regimes
in the Second Nuclear Age

by Emanuele Farruggia

The current multilateral export control regime is deeply rooted in the Cold War era. This is especially true of the Wassenaar Arrangement which, albeit in a totally different geopolitical context, inherited some of the features of the Co.Com, which controlled exports of strategic items to Communist countries. The other arrangements, the Zangger Committee, the Nuclear Suppliers Group the Australia Group and the MTCR are part of the global non-proliferation regime of weapons of mass destruction, grown out of the Non Proliferation Treaty and of subsequent WMD related Treaties such as the Biological Weapons Convention (BWC) and the Chemical Weapons Convention (CWC). The regimes, therefore, although established during the First Nuclear Age, shaped by the global competition between the United States and the Soviet Union, are operating now in the geopolitical context of the Second Nuclear Age, characterized by a multiplicity of powers in possession of – or striving to – acquire weapons of mass destruction. Moreover, the potential threat of WMD or CBRN terrorism, took a new dimension after the Twin Towers attack of 9/11/2001 and the subsequent discovery, in Afghanistan, of plans by Al Qaida to develop non-conventional weapons. Stemming the spread of Weapons of Mass Destruction (Chemical, Biological, Radiological or Nuclear) among States, remains the main challenge of the global non-proliferation regime but, increasingly, the focus is shifting on the threat posed by non-state actors.

The NPT and the nuclear export control regimes (ZAC/NSG)

In 1958, originating from an Irish proposal, the negotiations on a Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons started in Geneva. The Treaty, based on a joint US-Soviet draft, was signed on June 12th, 1968, adopted by the UN General Assembly and opened to signature on July 1st, 1968.

The Treaty entered into force on March 5th, 1970. On May 18th 1974, the first Indian nuclear test («Smiling Buddha») took place. The test was the first challenge to the NPT which recognizes (Art IX, 3) as a Nuclear-Weapon State «one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January 1967».

The Zangger Committee (ZAC).¹ In March 1971, an informal group of major suppliers of nuclear materials and technology – some already party to the NPT, some intending to join – started to meet in Vienna, under the Chairmanship of Professor Claude Zangger of Switzerland to look after actual implementation of Art III.2 of the Treaty which states that:

«Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: a) source or special fissionable material, or b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this Article».

The informal and confidential meetings began after the International Atomic Energy Agency (IAEA, the «watchdog of the NPT») had already drafted a model Safeguards Agreement (INFCIRC/153) that would meet the obligations of Article II.1 of the Treaty

«Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency».

On August 22, 1974, ten Member States of the Agency (Australia, Denmark, Canada, Finland, Norway, the USSR, the UK and the US, the Federal Republic of Germany and the Netherlands) sent letters to the Director General of the IAEA informing him of the understandings they had reached on the implementation of their commitments under Art III.2 of the Treaty.

The understandings among the ZAC Members consisted of two Memoranda. The first covered exports of «source and special fissionable materials» and the second of «equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material». Since the export of such materials and equipment to a non-nuclear-

1 Fritz W. Schmidt, «The Zangger Committee: Its History and Future Role», *The Nonproliferation Review*, Fall 1994, pp. 38-44.

weapon State would «trigger» a requirement for IAEA safeguards, the lists of such items included in the two Memoranda were referred to collectively as «Trigger Lists». Each item on the list, however should have a specific nuclear end-use rather than a «dual use» suitable for other industrial use. The «Trigger List», with successive amendments, has regularly been published by the IAEA as an information circular (INFCIRC/2009). Since then, the Zangger Committee, has expanded to include 39 members and meets regularly in Vienna. Its role, however, as a global point of reference for export control authorities and for the nuclear industry, has been largely overtaken by the Nuclear Suppliers Group.

The Nuclear Suppliers Group (NSG).² In the aftermath of the Indian Nuclear Test, a group of seven nuclear suppliers (Canada, France, the US, the Soviet Union, the United Kingdom, the German Federal Republic, Japan), held, in November 1975, the first meeting of the «London Club». The Group was a «cartel» of the main nuclear industry players, including France, which at the time was not a party to the NPT. Its goal was to define requirements for nuclear supply additional to those enshrined in the Zangger Committee «Trigger List». In 1976 the «London Club» agreed on a set of guidelines, incorporating basically the «ZAC Trigger List» and adding further conditions of supply, such as: the application of physical protection measures which had been in the meantime developed by the IAEA; the application of safeguards also to facilities built with supplied technology («know how clause»).

The London Club guidelines (INFCIRC/254), that were duly reported to the IAEA in 1978, aimed at strengthening re-transfer provisions and

2 Information Circular INFCIRC/539/Rev.6 – Communication Received from the Permanent Mission of Argentina to the International Atomic Energy Agency on Behalf of the Participating Governments of the Nuclear Suppliers Group. Tadeusz Strulak, «The Nuclear Suppliers Group», *The Nonproliferation Review*, Fall 1993, pp. 2-10. Ian Anthony, Christer Ahlström and Vitaly Fedchenko, *Reforming Nuclear Export Controls. The Future of Nuclear Suppliers Group*, SIPI Research Report 22, Oxford U. P. 2007. *Nuclear Trade Outside the Nuclear Suppliers Group*, Briefing paper prepared by the Australian Safeguards and Non-Proliferation Office (ASNO), with input from DFAT and other government agencies, January 2009. Mark Hibbs, *The Future of Nuclear Suppliers Group*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, «The Nuclear Suppliers Group at the Crossroads», *CSS Analysis in Security Policy*, No. 127, February 2013.

preventing the transfer of enrichment and reprocessing technologies as they can lead to the production of material usable for the manufacture of nuclear weapons. The Club, which other relevant nuclear supplier countries (Australia, Belgium, Czechoslovakia, Italy, the Netherlands, Poland, Sweden, and Switzerland) joined in 1978, did not meet until 1991 when it was revitalized as the Nuclear Suppliers Group. The 1990 Gulf War and the discovery of the Iraqi clandestine nuclear programme, were landmark events in the world of Non-Proliferation. The IAEA began to review its approach to the verification of compliance with the so called «full scope safeguards agreement» (INFCIRC/153) – which Iraq had circumvented – and elaborated the Additional Protocol. The Iraqis had indeed succeeded in procuring dual use items not covered by the NSG guidelines in order to manufacture «Trigger list» items. Therefore, the NSG, at its 1992 Warsaw Plenary, added a Part 2 to its guidelines which included dual-use equipment, material and technology that could make a significant contribution to an unsafeguarded nuclear fuel cycle or nuclear explosive activity. Operationally, the NSG developed a framework for consultation and exchange of information (Joint Information Exchange-JIE) on procurement activities by potential proliferators as well as of notifications not to authorize transfers (denials). The «no undercutting» principle, by which NSG participants committed not to authorise transfers of dual use equipment or technology to a specific country that another participant had previously denied without first consulting with that participant, was also introduced in 1992. At the same time, the NSG adopted the US policy of requiring «full scope safeguards» for the supply of Trigger List items to all non-nuclear weapon States. A further measure to strengthen export controls was the inclusion in the NSG guidelines, in 1994 of the so called «Non Proliferation Principle» whereby a supplier authorizes the transfer only if it would not contribute to the proliferation of nuclear weapons. Another important addition to the Guidelines was the adoption of the «catch all» mechanism in 2004, in order to control the export of nuclear related items that are not included in the control lists. The mechanism, also adopted by other export control regimes, was introduced after the discovery of the Abdul Qadeer Khan illicit procurement network. The NSG guidelines have become the gold standard for nuclear export controls and they have been included in the text of several UN Security Council Resolutions which, since 2007,

have imposed restrictive measures on nuclear trade with Iran and North Korea.³

The main political issue nowadays on the agenda of the NSG is the Indian application for membership. It is paradoxical that the NSG, established as a reaction to the first Indian Nuclear Tests, is seriously considering the admission of New Delhi. In 2008, the NSG Participating Governments adopted a «Statement on Civil Nuclear Cooperation with India». This followed the conclusion by India of a new safeguards agreement with the IAEA on India's civil nuclear facilities, the commitment to sign and adhere to an Additional Protocol to that agreement and to support efforts to limit the spread of enrichment and reprocessing technologies and, among other commitments, to continue the moratorium on nuclear testing. The policy statement permits the transfers of Trigger List and dual-use items and related technology to India for use in IAEA safeguarded nuclear facilities. Since then, India's push for full membership, as a Participating Government in the NSG, gained momentum, with the full endorsement of the US, France, Canada, the United Kingdom, the Russian Federation and Japan, i.e. the original members of the London Club. India's bid for admission is facing opposition by China – for obvious geopolitical reasons – and by some NSG Participating Governments more keen to preserve the integrity of the NPT. This prompted the concurring candidacy by Pakistan. At the same time China is currently defending its supply of nuclear power reactors to Pakistan under the so called «grandfather clause». The debate inside the NSG is thus reflecting the major shift in the balance of nuclear power. The membership of the NSG has nowadays reached the number of 48 Participating Governments.

3 Michael Beck, «Reforming the Multilateral Export Control Regimes», *The Nonproliferation Review*, Summer 2000.

*The Australia Group (AG)*⁴

In 1984, the findings that Chemical Weapons had been used by Iraq against Iran and subsequent revelations that those weapons had been developed with the active involvement of Western corporations, prompted the Australian Government to launch an initiative aimed at reinforcing export controls on chemical materials and equipment.

The first meeting of a group of western States (Australia, the 12 Member of the European Community, the US, Canada, New Zealand, Japan) took place at the Australian Embassy in Paris in June 1985. The goal of the meeting was to harmonize national licensing measures and enhance cooperation in order to prevent further proliferation. At the meeting, the Group adopted a core list of five chemical substances while at a follow-through meeting in September a «Warning List» of dual-use CW precursors and bulk chemicals was also adopted. In 1989, intelligence related to the Rabta Chemical Weapons plant in Libya, built with the assistance of western firms, further highlighted the need of stronger export controls. Notification of denials was introduced and Biological Weapons were put on the agenda. The dissolution of the Warsaw Pact drew attention to the risk of proliferation of Chemical Weapons from the stockpiles of former WP member States. In the same year, the first guidelines on Biological Weapons were adopted.

The signature, in January 1993 of the Chemical Weapons Convention (CWC) prompted AG Member States to consider the interaction between the AGs' list of chemicals and the CWC. The CWC contains a number of provisions related to the transfer of chemicals and impose specific restrictions on the trade in chemicals listed in the Convention. The entry into force of the CWC, which all AG Member States signed and ratified, further strengthened the AG. Moreover, the establishment by the AG of an effective export licensing system covering biological agents and toxins, significantly reinforced the implementation of the pre-existent (1972) Biological Weapons Convention - which lacks of any verification mechanism - and

4 treaties and regimes - Australia group (ag), online at nti site. Nineta Barbulescu (Ed.), *Twenty Years of Australia Group Cooperations*, AG, 2005, Made by Romania National Agency for Export Controls. Australia Group, *Fighting the spread of chemical and biological weapons*, *Strengthening global security*, AG, July 2007.

in particular of its Article III which obliges States Parties

«not to transfer to any recipient whatsoever, directly or indirectly, or otherwise acquire any of the agents, toxins, weapons, equipment or means of delivery specified in Article I of the Convention.»

The Australia Group has established six Common Control Lists⁵ which cover: CW precursors; dual-use chemical manufacturing facilities and equipment and related technology; dual-use biological equipment; biological agents; plant pathogens; animal pathogens. The «no undercutting principle» and «the catch-all clause» are also envisaged by AG procedures. The AG Group has been quite effective in raising the awareness of the chemical and pharmaceutical industries as well as in raising the costs for proliferators. The «like-mindedness» of its members, now numbering 42, and the verification measures established by the Chemical Weapons Convention are among the AG advantages. The main political challenge is the continuing exclusion of the Russian Federation, due to US opposition, linked to the ambiguities of the former Soviet bio-defence programme (Biopreparat) and the ongoing effort by the US and other partners to let India join the Group.



⁵ Conference report: *The Australia Group: challenges and future directions*; Wilton Park, 29-31 March 2012.

*The Missile Technology Control Regime (MTCR)*⁶

The link between Space Launch Vehicle technology and missile proliferation was the reason behind the US policy directive NSDM-187 – issued in 1972 – banning the export of SLV technology. Attempts by some States to develop ballistic missiles (South Korea in 1978, India's test of a Space Launch Vehicle-SLV 3 in 1980, testing of a rocket by the German firm OTRAG in Libya in 1980) convinced the Reagan Administration to adopt, in November 1982, National Security Council Decision Directive 70. Soon after, in 1982, the US initiated bilateral talks with Britain on missile proliferation. The circle was expanded to France, West Germany, Italy and shortly after, to Canada and Japan. The seven western industrialized nations, coinciding with the G-7, agreed, in 1985, on a common set of national export control rules. On April 16, 1987 the seven nations, with an exchange of diplomatic notes, gave birth to the Missile Technology Control Regime and issued the Guidelines and the Equipment and Technology Annex. In the meantime, the Iran-Iraq war had seen the first, massive employment of ballistic missiles («war of the cities») after World War Two.

The Policy Group of the MTCR met for the first time in Rome in September 1988⁷. Soon after the US approached the Soviet Union, looking forward to its cooperation with the MTCR. US outreach efforts towards the Soviet Union went through several stages, including the Joint Statement on Non-Proliferation at the Washington Summit of 1990 but it was only in 1995 that the Successor State, the Russian Federation, was finally admitted to the regime. China's application is still pending since 2004 although it has pledged to observe the MTCR guidelines. India has become, in June 2016, the 35th member of the MTCR. Membership in the MTCR allows India not only to import cryogenic engines for its Space Launch

6 Deborah Ozga, «A Chronology of the Missile Technology Control Regime», *The Non-proliferation Review*, Winter 1994, pp. 66-93. «The Missile Technology Control Regime at a Glance», *ACA Fact Sheet*, Arms Control Association, September 2004; Federation of American Scientists (FAS), *The Missile Technology Control Regime. Annex Handbook*, s. d.. Greg Rasmussen and Arthur Stein, «Non-Proliferation Regimes», in Richard Rosecrance (Ed.), *New Great Power Coalition: Toward a World Concert of Nations*, New York, Rowman & Littlefield, 2001.

7 Iran / treaties and regimes / missile technology control regime (sito nti).

Vehicles but it also could extend the range of its Brahmos cruise missiles, jointly developed with Russia, changing the nuclear balance of power in South Asia. ⁸Like the other regimes, MTCR does not envisage any sanction for transfers of controlled items. US legislation, however, adopted in 1990 (Missile Technology Control Act), imposes penalties on entities, companies, persons or governments exporting MTCR controlled items to certain countries. US policy also requires that new MTCR candidates, if they are not recognized nuclear weapon states, should get rid or should not develop ballistic missiles able to deliver a 500 kilogram payload and with a range of at least 300 km. Exceptions, however, were made to the rule. Ukraine was permitted, in 1998, to retain its SCUD missiles and South Korea, admitted in 2001, was allowed by the US to extend the range of its missiles to 300 Km (within the limits) and later, in 2012, up to 800 km. The MTCR policy document, the guidelines, requests members to refrain from exporting controlled items. Category I items are, in particular subject to «a strong presumption of denial» even if a member deems that a missile, whether or not listed in the Annex, is ‘intended’ for use in Weapons of Mass Destruction. The first definition of a nuclear capable missile referred to the above-mentioned parameters of 500 kg payload (typical of a rudimentary nuclear warhead) and of 300 km Range (the range of a SCUD 1 B) reflected the proliferation concern of the founding members. Cruise missile, UAV’s are also included in the Annex. For Category II dual-use items may be exported under strong end-user guarantees. The MTCR was quite successful in curtailing would be proliferators such as Argentina and Iraq, with the dismantlement of the Condor II programme, Brazil (with the cancellation of the Avibras’s SS and Orbita SS series) and in delaying, for some years, India’s missile programme. It had less impact on the Israeli programme but nowadays Israel observes MTCR export control rules. It couldn’t stop mature missile programme, such as the Pakistani, the North Korean and the Iranian ones but it definitely slowed down their pace. ⁹

8 The Missile Technology Control Regime at a Glance, (sito armscontrol).

9 «Reforming the Multilateral Export Control Regimes», *the Nonproliferation Review*, Summer 2000

*The Wassenaar Arrangement (WA).*¹⁰

The transformation of the Coordinating Committee (Co.Com.) into the Wassenaar Arrangement epitomizes the transition from the Cold War to the post-Cold War environment.¹¹ The evolution of a tool of economic warfare into a loose non-proliferation arrangement followed the dissolution of the Warsaw Treaty Organization. Having already helped Central and Eastern European countries to establish export controls on conventional weapons, the Co.Com. Cooperation Forum met in Paris in November 1992, with the participation of 42 States. Following the 1993 US-Russian Vancouver summit, where the two Presidents, Clinton and Yeltsin, agreed on removing obstacles to Russia's access to the global market in high technology, the 17 member States of the Co.Com. decided, at the High Level Meeting of the Hague on November 16th, to terminate Co.Com. and to establish a temporary arrangement: the «New Forum». After the official dissolution of the Co.Com. on March, 31 1994, the former Co.Com. Cooperating countries – Australia, Finland, Ireland, New Zealand, Sweden and Switzerland – joined the «New Forum». Three Working Groups were created with the goal of establishing a new multilateral arrangement. At the last HLM meeting of the «New Forum», held in the Wittenburg Castle at Wassenaar (near the Hague) on 11-12 September 1995, the Russian Federation, the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland were welcomed as participating States. The final HLM meeting took place in Wassenaar on December 1995 and the formal announcement of the establishment of the new arrangement was issued at the Peace Palace in The Hague. The seat of the Wassenaar Arrangement, however, was located in Vienna. While the WA inherited, in a different format, the Co.Com. International Munitions

10 «about-us», online at the wassenaar site. Treaties and regimes: wassenaar arrangement (anti site). Kenneth A. Dursht, «From Containment to Cooperation: Collective and the *Wassenaar Arrangement*», *Cardozo Law Review*, vol. 19, No. 3, December 1997, pp. 1079-1123. U. S., 106th Congress, Senate, *The Wassenaar Arrangement and the Future of multilateral export controls*: hearings before the Committee on Governmental Affairs, April 12, 2000, vol. 74-79 (106-613 S. Hgs). Samuel Ashley Evans, *Technological Ambiguity and the Wassenaar Arrangement*, University of Oxford, 2009. Wassenaar Arrangement, *Guidelines and Procedures, Including the Initial Elements*, July 2014.

11 Michael Lipson, «The Reincarnation of COCOM: explaining post-cold war export controls», *The Nonproliferation Review*, vol. 6, 1999, No. 2, pp. 33-51.

List (covering Small Arms and Light Weapons, Tanks and Military Armed Vehicles; Armoured/Protective Equipment), the old Atomic Energy Control List was transferred to the NSG and the International Industrial List was replaced by a «List of Dual Use Goods and Technology» with 9 Category of items and two Annexes of Sensitive and Very Sensitive items. Contrary to the Co.Com, the regime is, in principle, nondiscriminatory, and its membership has now reached 41 countries, compared to the Co.Com. 17 members. Another relevant difference is the possibility for Participating States to adhere or not to the revision of the lists. The negotiations on the policy document of the WA, went through 1996 and consensus was reached on the Initial Elements at the Plenary Meeting on 12-13 December 1996. The expectations of the 1990's of a certain degree of «like-mindedness» between the western partners and the Russian Federation did not come true in the year 2000's and Plenary meetings, especially after the Georgian conflict of 2008, became the theater for the usual rhetoric exchanges. The main challenges today are the accession of India, as usual sponsored by the US, and the controversy about the 2013 amendment to the Dual Use and Technology list, which introduced export controls surveillance and intelligence gathering tools and on Internet Protocol (IP) network surveillance systems and equipment, so called «intrusion software» It seems that the new export controls, introduced as a measure against human rights violations by law enforcement agencies of some countries, are actually harming the development of cyber security countermeasures. The US, therefore, has asked for the renegotiation of the amendment.

Nuclear Suppliers Group



The History of the NSG Logo

At the time of the 1999 Nuclear Suppliers Group (NSG) Plenary, hosted by the Italian government in the city of Florence, the city government honoured the NSG with the rights to use one of Michelangelo Buonarroti's architectural designs. The *Campidoglio* pattern has been part of the NSG logo since. Working between 1536 and 1546, Michelangelo designed the *Piazza del Campidoglio* as a civic centre and a grand symbol of Rome. The 1568 engraving by Étienne Duperac was an early depiction of Michelangelo's solution to unifying the irregular shape of the Capitoline hilltop and to provide harmony to the *piazza*. The new *Piazza del Campidoglio* included three *palazzi* that did not face each other squarely. The *piazza* is best approached by the staircase called the *Cordonata*, which brings visitors skyward up a long and

steep slope to reach the centre of city government. Michelangelo's design for the *piazza* successfully accommodates the unevenness of the hilltop and trapezoidal arrangement of buildings and is slightly egg-shaped and not oval, narrower at the northwest end nearest the *Cordonata*. The design itself is a variation of common Renaissance geometric designs featuring circles and squares. The twelve-pointed star of inter-laced lines reminded many viewers of constellations revolving around a space called *Caput mundi*, Latin for «head of the world.» Accordingly, Michelangelo's *Campidoglio* design was not welcomed by the Church, which might have detected a less-than-Christian context. Little was completed before Michelangelo's death in 1564. The final paving was only completed in 1940. Michelangelo's design was used to bring harmony and order to the irregularly-shaped Capitoline hilltop. For the NSG it symbolizes the Participating Governments' continuing effort to bring order to a sometimes uneven export control system and non-proliferation landscape.

I controlli alle esportazioni di crittografia strategica

di Giangiuseppe Pili¹

Oggi Julian Assange, Edward Snowden, l'asserito attacco degli hacker russi al comitato elettorale di Hillary Clinton; ieri Alan Turing, Ultra, Enigma e la «Bomba» di Bletchley Park, tra decifrazioni matematico/informatiche e rivelazioni o sottrazioni dei codici di cifratura. La storia affascinante della continua sfida tra protezione² e violazione³ delle comunicazioni strategiche⁴ include anche il regime dei controlli multilaterali all'esportazione di crittografia, una delle tecnologie critiche «a doppio uso»⁵ soggette al CoCom (1948-1994)⁶ e poi al Wassenaar Arrangement (WA). Com'è noto la storia del CoCom registra pure i continui conflitti di interesse tra gli stati membri, e in particolare la comprensibile propensione degli Stati Uniti a interpretare le restrizioni in modo elastico nell'interesse delle proprie esportazioni⁷, soprattutto in settori di punta come le tecnologie informatiche e specialmente quelle che richiedono l'uso di tecnologia crittografica sia hardware che software. E'

1 Ringrazio gli informatici Stefano Sabatini e Riccardo Scasseddu per le preziose indicazioni.

2 Ross Anderson, *Security Engineering: A Guide to Building Dependable Distributed Systems*, John Wiley, Indianapolis, 2008.

3 David Kahn, *The Codebreakers. The Story of Secret Writing*, New York, Macmillan, 1967. Corrado Giustozzi, Andrea Monti e Enrico Zimuel, *Segreti Spie Codici Cifrati*, Milano, 1999. Henry Corrigan-Gibbs, «Keeping Secrets. A History of the Birth of Non-Governmental Cryptography Research», *Stanford Magazine*, 6 Nov. 2014.

4 V. Auguste Kerckhoffs, «La cryptographie militaire», *Journal des sciences militaires*, IX, 1883, Janvier, pp. 5-38 ; Février, pp. 161-191.

5 J.E. Fischer, *Dual-Use Technologies*, Center for Strategic and International studies, Washington, 2006, pp. 2-5.

6 C. Lewis, «COCOM: An International Attempt to Control Technology», *DISAM Journal*, 1990.

7 J. Holmes, K. Boss, J. Heming, (a cura di), «Multilateral Export Control Policy: The Coordinating Committee (CoCom)» in *Technology and East-West trade*, 1978.

infatti di vitale interesse per gli Stati Uniti mantenere il più a lungo possibile il primato commerciale nel settore della crittografia informatica «di massa», non solo per tutelare le proprie aziende da spionaggio e sabotaggio informatico, ma anche per poter accedere più facilmente ai dati criptati con tecnologie americane.⁸

Gli storici della crittografia in America ricordano che valenti crittografi furono Benjamin Franklin, inventore (1748) del cifrario di sostituzione omofona, e Thomas Jefferson, autore di un dispositivo di cifratura considerato inviolabile per tutto l'Ottocento e ancora utilizzato negli anni 1960. La prima struttura permanente di intercettazione e decrittazione americana risale però al 28 aprile 1917, tre settimane dopo l'intervento nella grande guerra, quando nell'ambito del servizio informazioni dell'esercito (MI) fu istituito a Washington un Ufficio Cifra (MI-8), trasferito nel 1919 a New York. Dal MI-8 dipendeva pure la «Camera Nera», incaricata di controllare le comunicazioni telegrafiche private trasmesse dalla Western Union, soppressa però nel 1929 dal segretario di stato Larry S. Stimson con la motivazione «Gentlemen do not read each others' mail»⁹. Durante la seconda guerra mondiale l'intercettazione e la decifrazione delle comunicazioni nemiche fu svolta da un apposito ente (Signal Security Agency, SSA), le cui funzioni tornarono nel 1945 all'esercito (ASA), per divenire interforze nel 1949 (AFSA). La caratterizzazione militare era però un ostacolo alla cooperazione col Dipartimento di Stato, la CIA e l'FBI, per cui, con memorandum segreto del 24 ottobre 1952, il presidente Truman propose al controllo delle comunicazioni un ente interministeriale, la National Security Agency (NSA), la cui esistenza rimase a lungo segreta, tanto che era scherzosamente nota come «No Such Agency»¹⁰. Alla NSA era inoltre attribuita la secretazione di ogni aspetto della crittografia, inclusi gli studi teorici e tecnici: quello che oggi viene considerato il primo articolo di teoria matematica della crittografia, scritto dal grande matematico Claude Shannon (1916-2001), pubblicato nel 1949, era uscito tre anni prima su

8 Giustozzi, *op. cit.*, pp. 65-67.

9 Herbert O. Yardley, *The American Black Chamber*, The Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1931.

10 Thomas L. Burns, *The Origins of the National Security Agency, 1940-1952*, United States Cryptologic History, Series V, vol. 1, 1990, Top Secret declassified.

una rivista classificata¹¹. Anche Shannon, infatti, aveva dato il suo contributo durante la seconda guerra mondiale: lavorava per la Bell proprio sulla crittografia, con un contratto con la D-2 (Control System section) del NDRC (National Defence Research Committee). La «pax crittografica», come è stata definita da alcuni autori, includeva pure i centri NSA creati – per lo più a loro insaputa – nei paesi alleati, e, a partire dal 1972, l'intercettazione satellitare. L'esistenza della NSA emerse con lo scandalo delle intercettazioni illegali (operazione MINARET) degli oppositori alla guerra del Vietnam accertate dalle audizioni parlamentari presiedute dal senatore Frank Church (1975), cui seguì nel 1978 una legge (Foreign Intelligence Surveillance Act) che limitava la prassi della sorveglianza di massa nel territorio degli Stati Uniti.

La segretezza assoluta della tecnologia crittografica non era però compatibile col crescente sviluppo delle comunicazioni informatiche. Non potendo opporsi alla diffusione dei sistemi di sicurezza, la NSA cercò di pilotarla. Così nel 1972 l'IBM mise sul mercato il primo sistema crittografico commerciale, segretamente autorizzato e molto probabilmente supervisionato dalla NSA, la quale aveva lavorato a sistemi affini e aveva imposto limitazioni alla complessità della chiave, già da subito considerata da alcuni esperti insufficiente se non nel presente, nel breve termine: la complessità della chiave verrà aumentata diverse volte nell'arco dei successivi vent'anni. Nel 1973-1974 il National Bureau of Standards and Technology (NIST) bandì un concorso per un sistema crittografico comune. Vinse il Data Encryption Algorithm (DEA), derivato proprio dal sistema IBM e sempre sotto il controllo della NSA. Il DEA, un sistema di cifratura a blocchi simmetrici considerato standard (DES), cercava di risolvere il problema della cifratura *live*¹². Un sistema alternativo di cifratura a chiave pubblica, sufficientemente robusto da non essere violabile neppure dalla NSA, fu tuttavia proposto nel 1977 da Withfield Diffie e Martin Hellman¹³,

11 «Communication Theory of Secrecy Systems» di Claude Shannon, già apparso in *A Mathematical Theory of Cryptography* del 1° settembre 1946.

12 W. Tuchman, «A brief history of the data encryption standard», *Internet besieged: countering cyberspace scofflaws*. ACM Press /Addison-Wesley Publishing, New York, 1997, pp. 275–280.

13 Giustozzi, *op. cit.*, pp. 52-57.

due studiosi poco più che trentenni della Stanford University¹⁴. La NSA aveva tentato di opporsi alla pubblicazione, facendo giungere agli autori un ammonimento sul rischio di violare la sicurezza nazionale. Il maldestro tentativo, denunciato dalla rivista *Science* e dal *New York Times*, fu un boomerang, anche perché il consulente legale dell'università, John Schwartz, dimostrò, anche in base a diverse sentenze della Corte Suprema, la piena legalità della cifratura, purché, ovviamente, non diretta a scopi illeciti.¹⁵

Tuttavia, l'impatto economico del DES si rivelò decisivo negli anni cruciali e conclusivi della guerra fredda, soprattutto nel periodo 1979-1991. Il DES è stato assunto dal NIST (National Institute of Standards and Technologies) come standard, di fatto, internazionale. Gli USA non solo svilupparono per primi la tecnologia informatica, ma furono il paese maggiormente coinvolto nella diffusione di scambi economici attraverso sistemi che avevano bisogno di crittografia per garantire la sicurezza sufficiente. Dal 1977 al 1982 il volume di transazioni bancarie avvenute per via elettronica per le piccole banche è quadruplicato ed è sceso il numero di equivalenti operazioni con strumenti non elettronici. Per i grandi istituti bancari si registrano dati simili. L'utilizzo della tecnologia informatica non solo ha accelerato gli scambi economici e ha contribuito ad intensificare lo sforzo per le tecnologie legate al settore bancario e finanziario, ma ha anche abbattuto i costi delle operazioni bancarie. Si è stimato che dal 1977, con l'introduzione del DES, il beneficio netto sia stato di \$72,466,519 e sia salito sino a raggiungere la soglia dei \$281,682,880 nel 1982. Per il periodo successivo fino alle soglie del 2000, il guadagno netto rispetto ai costi e benefici del sistema bancario è stato di ben oltre 1 miliardo di dollari. Inoltre, il risparmio economico dovuto al taglio dei costi delle transazioni è stato importante per i grandi istituti, ma è stato estremamente significativo per le piccole banche. Nel solo 1982 si sono stimati ben \$180,944,346 risparmiati tra grandi e piccoli istituti bancari. Ma il dato più importante, e che

14 Whitfield Diffie & Martin Hellman, «New directions in cryptography», *IEEE transactions on Information Theory* 22, 1976, No. 6, pp. 644-654. Corrigan-Gibbs, *op. cit.* V. dello stesso il video *Cryptography in the Open: History of Crypto and the NSA* (youtube).

15 J. Fraser, «The Use of Encrypted, Coded and Secret Communications is an Ancient Liberty Protected by the United States Constitution», *Virginia Journal of Law and Technology*, 1997.

fornisce un indice dell'impatto economico del DES, è il ritorno economico sul piano sociale. E' stato stimato che il tasso reale di ricaduta economica sul piano sociale è pari al 267% per un periodo medio di tre anni mentre è del 272% per un periodo medio di sei anni.¹⁶

Al di là dell'impatto economico, di cui ha usufruito il sistema americano sin dal 1977 e ha continuato ininterrottamente almeno sino al 2001, sono da rimarcare i risultati 'politici' del DES. E' infatti su questa base che il NIST ha rilasciato le patenti agli sviluppatori di hardware e software. Le industrie americane hanno dovuto sviluppare tecnologia crittografica sulla base di quanto ottenuto e ratificato più volte dallo sviluppo dello standard. Il mercato americano dell'informatica e delle transazioni finanziarie è maturato attorno agli standard fissati dal NIST. Inoltre, la tecnologia richiesta per sviluppare simili sistemi crittografici è nata in USA ed è continuata ad essere sostanzialmente tecnologia quasi esclusivamente americana per almeno un decennio. Dopodiché gli sviluppatori non americani di simili tecnologie hanno dovuto fondarsi sul parametro fornito dal DES. Infatti, alcuni studi hanno mostrato il fatto che il DES è stato rilevante anche sotto questo punto di vista: la tecnologia crittografica estera doveva di fatto uniformarsi agli standard americani per essere garantita come 'sicura' e, quindi, competitiva sul mercato internazionale. Il NIST e, di fatto, l'NSA, attraverso il DES, e il WA hanno garantito una proiezione di potenza americana sul controllo di gran parte dello sviluppo di tecnologie informatiche, crittografiche e, soprattutto, tutto l'apparato tecnologico necessario all'attuale sistema bancario e finanziario mondiale.

Tuttavia, la crescente inadeguatezza del DES a garantire la sicurezza delle comunicazioni informatiche federali, condusse all'approvazione, l'8 gennaio 1988, del *Computer Security Act of 1987* (PL No. 100-235, H. R. 146) che attribuiva all'Ufficio Nazionale di Standardizzazione (poi NIST) il compito di elaborare, col supporto della NSA, piani di sicurezza informatica e rendeva obbligatoria una adeguata formazione degli operatori e utenti. Sicché viene proposto l'Escrowed Encryption Standard (EES), ba-

16 *The Economic Impacts of NIST's – Data Encryption Standard (DES) Program*, Planning Record Prepared by TASC Inc. (David P. Leech and Michael W. Chinworth) for NIST, Program Office Strategic Planning and Economic Analysis Group, NIST, October 2001, online.

sato sull'algoritmo a doppia chiave con microprocessore derivato skypjack. Come già il DES, l'EES pare che sia stato elaborato dal NIST, sotto la supervisione della NSA. Per tale ragione, quando Bill Clinton, allora presidente, annuncia l'esistenza dell'EES il 16 aprile 1993, si scatenano le polemiche sulla mancata trasparenza del sistema di decisione impiegato per elaborare e promuovere il nuovo standard. Sebbene la guerra fredda fosse finita, rimaneva viva la preoccupazione del governo americano di mantenere un alto livello di vigilanza sulla crittografia e, soprattutto, sulla capacità eventuale di poter intercettare le comunicazioni. Intanto, con la liberalizzato del mercato della telefonia (1992) si moltiplicano le imprese private che potevano utilizzare tecnologia crittografica tale da garantirsi la non tracciabilità delle comunicazioni. L'FBI propone il *Digital Telephone Proposal* nel 1994, per facilitare le intercettazioni elettroniche. Sebbene esso non venne accettato, venne fatto invece passare il *Digital Telephony and Communication Privacy Improvement Act*, che, nonostante il nome, mantiene le caratteristiche della precedente proposta.

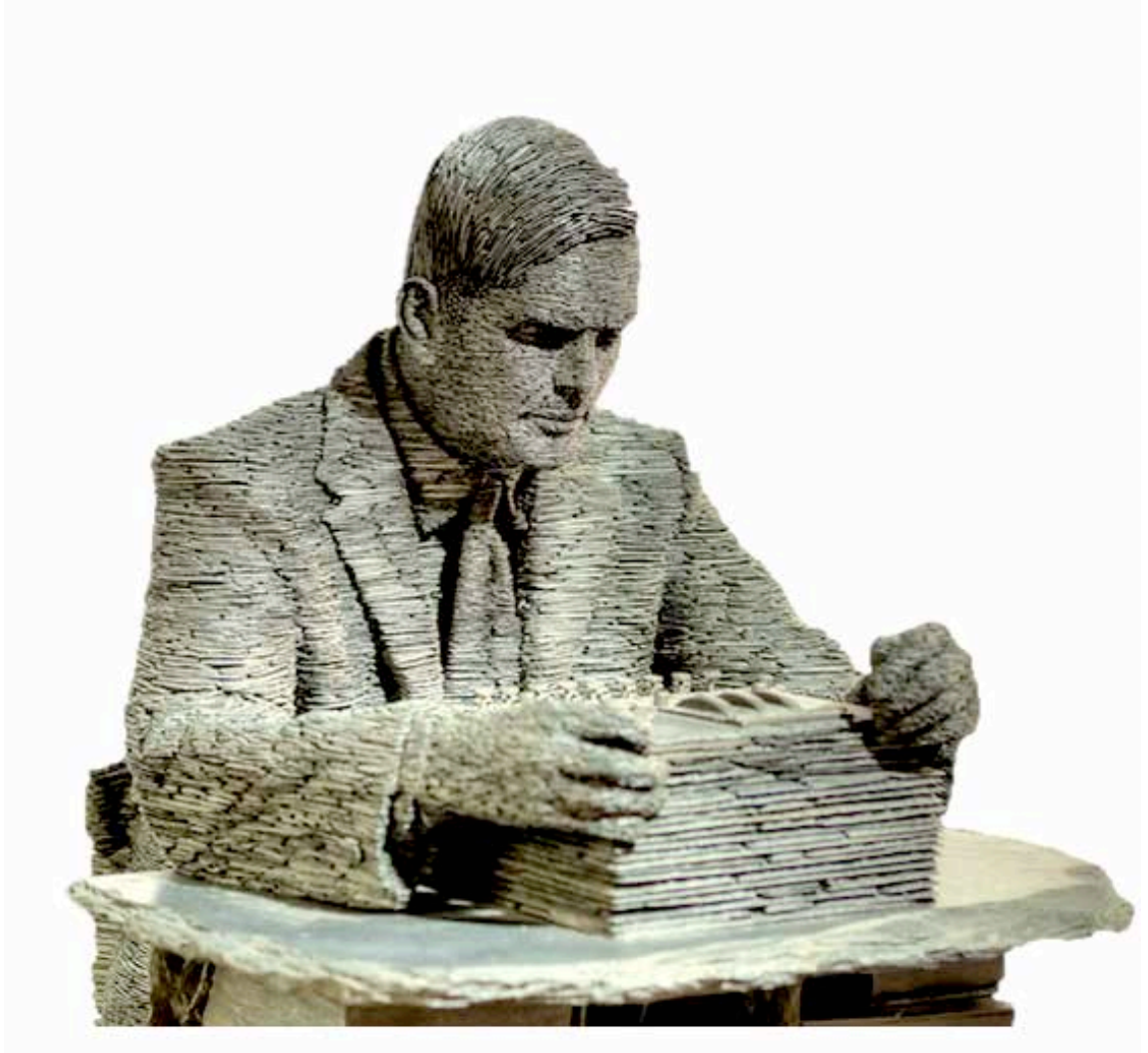
Gli anni successivi sono noti come «first crypto war», con cui si intende la battaglia per l'estensione dei diritti di vendita e utilizzo, da parte di privati, di sistemi di crittografia forte.¹⁷ Tra il 1996 e il 1998 il governo americano accettò di ridurre i divieti all'utilizzo e alla vendita di crittografia forte, per quanto essa sia rimasta sotto stretto controllo da parte delle istituzioni americane e inserita tra le tecnologie «a doppio uso» soggette al regime di controllo internazionale (MECR). In particolare una interim rule del 22 settembre del 1998 consentì l'esportazione di sistemi crittografici per banche e settori finanziario verso 45 paesi senza meccanismi di *key recovery* e il 31 dicembre 1998 fu consentito l'impiego di sistemi di cifratura con chiavi di una dimensione pari a 1024 bit con una tecnologia a 56 bit. Il Federal Information Security Management Act (FISMA) del 2002¹⁸ riconobbe l'importanza della sicurezza delle informazioni per gli interessi economici e di sicurezza nazionale degli Stati Uniti e impose agli enti federali di elaborare specifiche procedure di sicurezza informatica e propri

17 D. Kehl, A. Wilson, K. Bankston, *Doomed to Repeat History? Lessons from the Crypto Wars of the 1990s*, online New America, 2015.

18 Forma il titolo III dell'E-Government Act del 22 dicembre 2002 (PL 107-347, 116 Stat. 289944 USC § 3541 ss.)

servizi di controllo sotto la supervisione dell'Ufficio di Amministrazione e Bilancio (OMB) e del NIST, al quale ultimo venivano attribuiti il progetto esecutivo FISMA, il programma di automazione della sicurezza informatica (ISAP) e il database della vulnerabilità nazionale (NVD). Lo scambio di informazioni sul traffico internet tra il governo e le imprese di sicurezza informatica è stato recentemente autorizzato e disciplinato dal Cybersecurity Information Sharing Act (CISA) del 18 dicembre 2015.

Nonostante la guerra fredda sia terminata, gli USA e il blocco occidentale continuano a mantenere alta la presa sulla tecnologia ritenuta strategica, tra cui la crittografia. La tensione creata dall'istituzione della NSA e del rigido controllo sullo sviluppo di sistemi crittografici non ha attenuato la volontà del governo americano di mantenere il controllo su questo tipo di tecnologia. Il CoCom era finito, ma un simile accordo fu presto ratificato ufficialmente (settembre 1996) ed è noto come Wassenaar Arrangement (WA), che abbiamo già incontrato. L'accordo è stato ufficialmente accettato da 33 paesi cofondatori. Va notato che negli stessi documenti ufficiali liberamente disponibili in rete, si fa riferimento al fatto che il WA è il prodotto della fine e proseguimento del CoCom. Quindi, anche in questo caso, nonostante tutto, l'eredità storica della guerra fredda continua a pesare. E così, dunque, anche laddove non sembra, la storia segna pur sempre la traccia dei nostri stessi passi.



Scultura di Alan Turing a Bletchley Park.

Foto di David Dickson (2016).

Licensed for reuse under creative commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>

(background removed)

Cyberspace & Financial War

di Luigi Martino

Dopo il 1945 le forme non militari di guerra economica sono diventate sempre più complesse ed efficaci quanto più legalizzate a livello internazionale. Tuttavia le forme illegali (aggiotaggio, spionaggio, sabotaggio, boicottaggio, insider trading, corruzione, contraffazione, riciclaggio, ecc.) non sono scomparse e nell'era dell'informazione e del cyberspazio sono fortemente potenziate dalle *Information and Communication Technologies* (ICT). Di conseguenza gli Stati (ma come vedremo anche gli attori non statali) si sono dotati di 'arsenali' illegali per condurre guerre economiche sporche, e non solo contro l'avversario dichiarato, ma pure contro gli alleati rivali. L'elemento che distingue la guerra economica con mezzi illegali dalla pura criminalità informatica sta nella natura politica sia del mandante (un attore internazionale) sia dello scopo (infliggere un danno politico e non trarne un semplice profitto economico)¹. E' in atto una vera e propria 'corsa agli armamenti' cyber, che hanno accresciuto le capacità di frode (ad es. contro le piattaforme bancarie di pagamento), furto (di segreto industriale e proprietà intellettuale) e sabotaggio (come nel caso dell'attacco informatico contro la compagnia petrolifera Saudi Aramco nel 2012), anche a scopo terroristico.

Gli studi sulle forme informatiche di guerra economico-finanziaria sono ancora pionieristici², ma già cominciano a delinearci alcune linee di ricerca

1 Cfr. J. C. Zarate, *The Cyber Financial Wars on the Horizon: The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for 21st Century National Security Response*, Center on Sanctions and Illicit Finance, July 2015.

2 Cfr. James A. Green (Ed.), *Cyber Warfare: A multidisciplinary Analysis*, Routledge, 2015; Camille Marie Jackson, «Estonian Cyber Policy after the 2007 Attacks: Drivers of Change and Factors for Success», *New Voices in Public Policy*, VII, Spring 2013, George Mason University (gmu.edu); David Hollis, «Cyberwar Case Study: Georgia 2008», *Small Wars Journal*, January 2011 (PDF); Kim Zetter, «An unprecedented look at Stuxnet, the world's first digital weapon», *Wired*, 3 November 2014; Kim Zetter, «Inside the Cunning, Unprecedented Hack of Ukraine's Power Grid», *Wired*, 3 March 2016; UNIDIR, *The Cyber In-*

e di analisi.

Con l'età dell'informazione infatti, il cyberspazio è divenuto il nuovo terreno di competizione tra le grandi potenze. Il parallelo processo di internazionalizzazione dell'attività umana (la c.d. globalizzazione) ha conosciuto una nuova fase in cui il controllo diretto delle LOC/SLOC geografiche sta diventando sempre più secondario rispetto al controllo delle LOC cibernetiche. La vicenda della prima globalizzazione (1870-1914) ammonisce che la competizione economica non solo convive con l'interdipendenza economica, ma può addirittura accrescersi: il che offre una chiave di lettura dell'attuale disordine internazionale.³

Non a caso, come ha brillantemente spiegato Juan C. Zarate, stiamo assistendo sempre di più a una vera e propria interdipendenza e convergenza tra ambiente cyber e dimensione finanziaria.⁴

Un'evoluzione dunque, che non stenta a essere valutata come una minaccia non solo di carattere economico, ma anche e soprattutto direttamente collegata con la sicurezza nazionale degli Stati. A tal proposito, come ha fatto giustamente notare Mike McConnell, ex Director of National Intelligence «If we were in a cyberwar today, the United States would lose. This is not because we do not have talented people or cutting-edge technology; it is because we are simply the most dependent and the most vulnerable.»⁵

Emerge dunque, un trend in continua crescita che evidenzia il *trade-off* esistente tra maggiore informatizzazione e minore capacità di protezione da parte degli Stati altamente interdipendenti dai sistemi informatici. Ma la

dex International Security Trends and Realities, PDF; v. pure Stephanie Meulenbelt, «The 'Worm' as a Weapon of Mass Destruction, *The RUSI Journal*, vol. 157, No. 2, pp 62-67; Stockholm International Peace Research Institute, *Information and communication technology, cybersecurity and human development*, SIPRI Year Book 2016; Myriam Dunn Cavelty, *The Militarization of Cyberspace: Why Less May Be Better* (PDF); R. Deibert and R. Rohozinski, «The new cyber military-industrial complex», *The Globe and Mail*, March 28, 2011; Jennifer Valentino-DeVries, Lam Thuy Vo and Danny Yadron, «Cataloging the World's Cyberforces», *The Wall Street Journal*, Dec. 28, 2015.

3 Cfr. N. De Scalzi, L. Gudas e L. Martino, *Intelligence economica: limiti e prospettive dell'interesse economico Nazionale nella geopolitica del XXI secolo*, in U. Gori e L. Martino (cur.), *Intelligence e Interesse Nazionale*, Aracne, Roma, 2015.

4 Cfr. J.C. Zarate, op. cit.

5 Citazione ripresa da J.C. Zarate, *The Cyber Financial Wars on the Horizon*, p. 6.

guerra combattuta attraverso il domino cyber non è una ‘guerra’ nel senso clausewitziano del termine, piuttosto si è di fronte a un nuovo concetto di arma che, per riprendere il libro *Guerre senza limiti*, mira a colpire obiettivi della società civile per innescare fattori di instabilità.⁶

In tale contesto, il sistema finanziario delle Borse è diventato uno degli obiettivi privilegiati. Infatti, negli ultimi anni, a causa soprattutto della crescente pervasività delle tecnologie ICT, si è diffusa l’idea (grazie anche alla risonanza mediatica) circa la possibilità di sferrare un attacco cyber ai sistemi elettronici che controllano e gestiscono lo scambio dei titoli nelle Borse (di Londra e New York in particolare), con l’obiettivo di provocare perturbazioni finanziarie piuttosto che ricavare un guadagno economico. Stando a quanto scrive David J. Katz nel suo *paper Conflict by Other Means: Waging Financial War*,

«Financial warfare can assist the warfighter by halting an enemy’s capability to produce and distribute war materials, fund training, operations, or proxies. Financial warfare can amplify and accelerate the damage inflicted by economic warfare. Financial warfare spoofing operations can assist intelligence collection by isolating and mapping crisis response patterns of individual adversaries, organizations, nations, and regime elites. The aim of financial warfare is, quite literally, to disarm opponents by reducing their ability to finance production or distribution, complete transactions, or manage the consequences of a transaction failure. If precisely employed, financial warfare can reduce a targeted society’s will and cohesion by forcing upon it, in stark terms, the daily necessity to choose between ‘guns’ or ‘butter.’ This dilemma highlights and magnifies the real, immediate, and personal consequences of resource allocation. Deployed within an indigenous society’s political framework, financial warfare can deepen the divide between rival constituencies, reducing societal cohesion and inciting civil unrest».⁷

Dunque, al crescere delle *cyber capabilities* si associa un utilizzo sempre maggiore (e migliore) degli strumenti informatici utilizzati per allar-

6 Cfr. Liang Qiao, Xiangsui Wang, *Guerra senza limiti. L’arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*, edizione italiana a cura di F. Mini, Libreria Editrice Goriziana, 2001.

7 Cfr. David J. Katz, «Conflict by Other Means: Waging Financial War», *Parameters* (Strategic Studies Institute, U S Army).

gare il perimetro del campo di battaglia divenuto ormai 'virtuale' ma che produce effetti reali. Lo dimostra infatti, uno dei più famosi (e rilevanti) attacchi condotti contro il sistema finanziario statunitense.

Stando alla rivista *Businessweek* di Bloomberg, nel luglio 2010 hacker russi hanno effettuato l'operazione (molto probabilmente state-sponsored) denominata «Nasdaq Hack»⁸. Attraverso un'analisi condotta dall'FBI è emerso come il malware si era infiltrato nei server della società che gestisce gli scambi nella Borsa di New York. L'evento ha spinto rapidamente sia la National Security Agency (NSA) e la National Cybersecurity and Communications Integration Center (NCCIC) ad avviare le indagini e a valutare i possibili effetti di un default di Wall Street. Per un periodo di cinque mesi, le agenzie governative degli Stati Uniti hanno lottato per contrastare l'attacco informatico e ripristinare il servizio (sicuro) del sistema informatico del Nasdaq senza avere la certezza che gli aggressori non avessero compromesso la piattaforma di trading. Infatti, dalla relazione rilasciata dalla NSA in relazione alle valutazioni dell'attacco è possibile leggere:

«Elite Russian hackers had breached the stock exchange and inserted a digital bomb. The best case was that the hackers had packed their malware with a destruction module in case they were detected and needed to create havoc in Nasdaq computer banks to throw off their pursuers. The worst case was that creating havoc was their intention. President Obama was briefed on the findings».⁹

Il «Nasdaq Hack» non aveva scopi puramente speculativi: dimostrare la vulnerabilità del potere finanziario occidentale agli attacchi informatici ha avuto come obiettivo il valore politico della vulnerabilità stessa, come sottolineato anche da uno studio condotto dal RUSI.¹⁰

Finora non vi sono stati attacchi informatici in grado di provocare il collasso degli scambi dei titoli in borsa, ma la sola idea che ciò sia possibile incide sul processo decisionale politico.¹¹

8 Cfr. M. Riley, «How Russian Hackers Stole the Nasdaq», *BusinessWeek*, July 17, 2014.

9 Citazione ripresa da M. Riley, op. cit.

10 Cfr. John Bassett and David Smart, «Cyber-attacks on the stock exchange: Threat, motivation and response», *RUSI*, 2011.

11 Ibidem.

Le motivazioni che si celano dietro un attacco cyber sul mercato azionario potrebbero sembrare in apparenza ovvie, lasciando intravedere un obiettivo unico: il guadagno criminale. Tuttavia, dietro un attacco di questo genere ci sono ostacoli di complessità, rischi e costi. In particolare, ciò che renderebbe “politici” questo tipo di attacchi risiede in una semplice analisi delle difficoltà che demarcano la differenza tra un semplice gruppo di attori criminali e un apparato statale. Queste difficoltà sono:

1. progettare l’attacco per raggiungere l’effetto sperato;
2. essere sicuri che il risultato sarà in linea con le loro aspettative,
3. eludere il rilevamento e la rappresaglia.

Gli autori dell’attacco devono inoltre avere accesso al capitale per finanziare il *malware* da utilizzare e soprattutto, avere accesso a delle informazioni che possono essere reperibili solo tramite un diffuso servizio di *intelligence*. In definitiva, attraverso un semplice calcolo costi-benefici, emerge come ci siano modi molto più redditizi per i criminali di trarre profitto dagli attacchi informatici - modi che sono meno *glamour* ma più affidabili, come l’estorsione o il furto.¹²

Ne consegue che, data l’analisi appena esposta, la motivazione principale per un cyber-attacco nei sistemi finanziari (e contro la Borsa in particolare) è molto più probabile che sia di natura destabilizzante e che abbia come obiettivo principale il raggiungimento di *target* politici¹³.

A tal proposito, i potenziali autori potrebbero essere:

1. Un gruppo di terroristi, che cercano di mettere pressione su un governo;
2. estremisti politici, ad esempio militanti anticapitalisti, che cercano di danneggiare l’infrastruttura finanziaria;
3. Uno stato rivale, che cerca di minare l’economia di una nazione da danneggiare la sua reputazione come un buon posto per fare affari;
4. Uno stato, che colpisce le infrastrutture di una nazione come parte di una campagna militare.

Gli attori non statali possono anche cercare di individuare e sfruttare le lacune al fine di trarne beneficio economico viceversa, gli Stati (o gruppi

¹² Ibidem.

¹³ Cfr. J.C. Zarate, op. cit

state sponsored) sono più propensi a utilizzare gli attacchi per fini puramente politico-militari.

In conclusione dunque, pur non essendoci precedenti di attacchi informatici «distruttivi» contro i sistemi finanziari, la sola vulnerabilità delle infrastrutture informatiche preposte alla gestione e allo scambio degli *stock* (come dimostrato dalla campagna «Nasdaq Hack») rende necessaria una valutazione dei potenziali effetti destabilizzanti di un *default* finanziario che può innescare anche ricadute geopolitiche.

In questo senso si può parlare di «guerra senza limiti», laddove gli estremi sfuggenti non sono tanto quelli della morale o dell'etica, ma piuttosto quelli della pervasività degli strumenti messi a disposizione dalla moderna tecnologia. È evidente che si è venuta a creare nell'era dell'informazione una netta cesura della distinzione tra militare e civile, non tanto sul piano della ripartizione dei ruoli, quanto piuttosto sullo stravolgimento del concetto del moderno campo di battaglia.

Non è certo un eufemismo né tanto meno un allarmismo spicciolo raggiungere la consapevolezza che i moderni mezzi messi a disposizione dalle odierne scoperte tecnologiche combinati all'ormai definitivo raggiungimento della globalizzazione “dei servizi e delle genti”, riescano a rendere la quotidianità un vero e proprio teatro bellico, all'interno del quale, ognuno di noi può essere ritenuto non solo un bersaglio, ma anche un potenziale autore indiretto di un atto ostile.

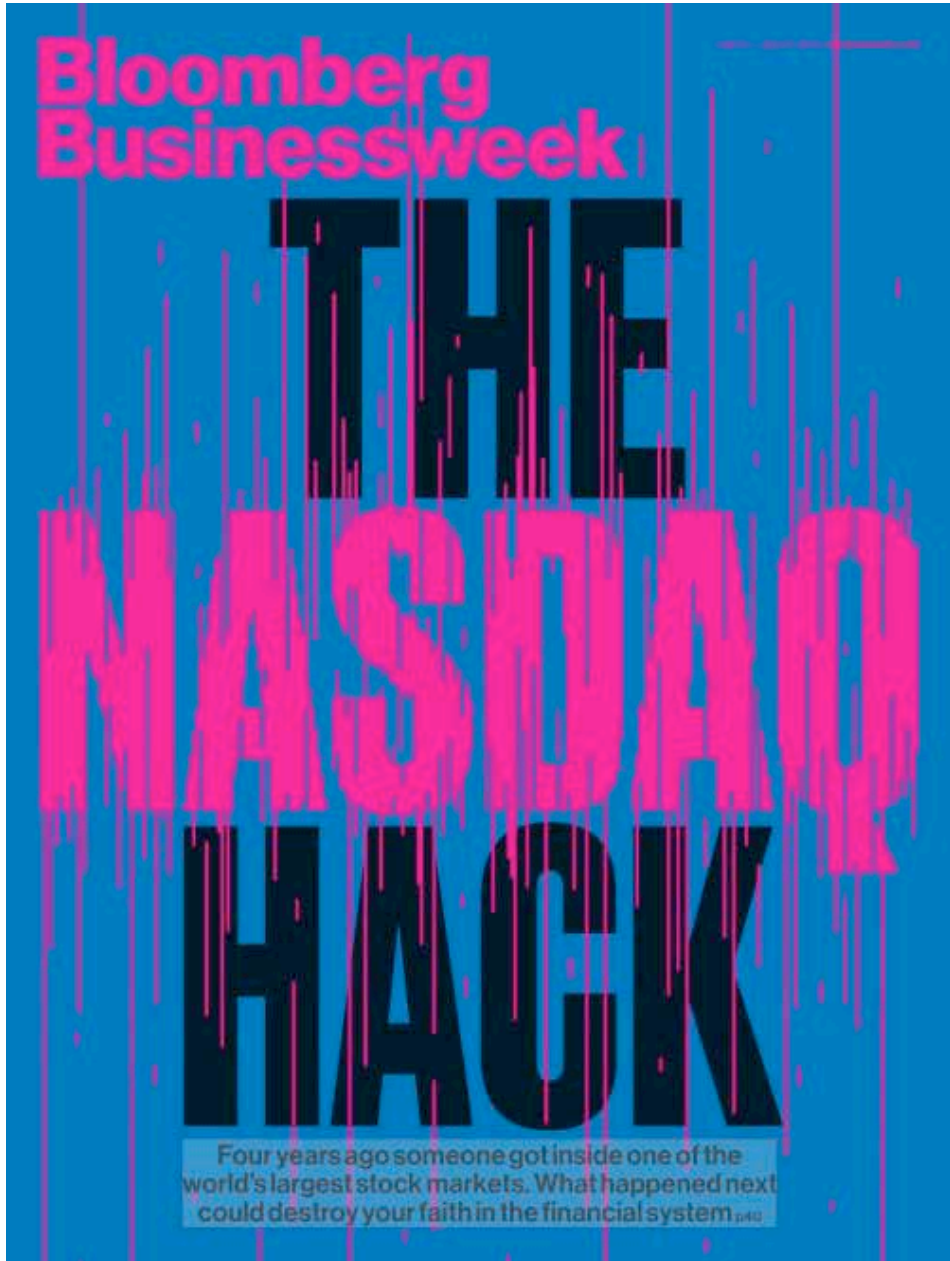
In altre parole, così come scrive Paul Virilio, oramai il monitor del computer altro non è che una finestra dalla quale poter attuare degli scambi tanto pacifici quanto bellici e aggiunge che:

«Grazie alla paziente attuazione di un'interattività estesa all'insieme del nostro pianeta, la *information warfare* prepara la prima guerra mondiale del tempo o, più esattamente, la prima guerra del tempo mondiale, di questo 'tempo reale' degli scambi tra le reti». ¹⁴

14 Cfr. P. Virilio, *La bomba informatica*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000.



Philippine stock market board. 30 July 2008, Author Katrina Tuliano <https://www.trader-group.org> (licensed under Creative Commons Attribution 2.0 Generic) (wikimedia commons, Ramza05 2010)



La Guerra economica sui Mari Blocco e dominio delle *Slocs*

C. A. Ezio Ferrante

Nella sua celebre opera *Some Principles of Naval Strategy* (1911), Sir Julian S. Corbett, in un rapido consuntivo con intenti didascalici, faceva il punto su quel concetto di “blocco” che, come strumento di strategia marittima indiretta, nella sua tradizionale duplice accezione, aveva dominato oltre tre secoli di storia navale, oggetto di ampie analisi in sede storico-critica¹ e di altrettante condanne in sede politica².

«Il blocco può essere sia navale che commerciale. Con il blocco navale cerchiamo o di impedire alla forza armata del nemico di lasciare il porto, o di accertarsi che la stessa sia costretta alla battaglia prima che possa portare a termine lo scopo ulteriore per il quale esce in mare – e in questo senso – il blocco navale può essere considerato come un metodo per assicurarsi il dominio del mare e come una funzione delle squadre da battaglia – mentre, d’altro canto – il blocco commerciale ha come obiettivo immediato quello di interrompere il flusso del commercio marittimo nemico, sia che sia trasportato da bastimenti suoi o neutrali, negandogli l’uso delle linee di comunicazione commerciale»³.

-
- 1 In particolare, nel *mare magnum* della bibliografia relativa ai blocchi navali in rapporto alla strategia e alla politica (ne sono stati censiti otto nell’antichità classica e nel Medioevo, 13 nell’età moderna e 33 in quella contemporanea), oltre ai sempre preziosi spunti storico-critici che possiamo cogliere nelle opere maggiori di Mahan, si segnala lo specifico studio «Blockade in Relation to Naval Strategy» in *RUSI Journal*, November 1895 e *USNI Proceedings*, December 1895, e quindi, in particolare, le analisi storico-critiche di Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower Strategies and Counter-Strategies, 1805–2005*, Routledge, London, 2006 e Lance E. Davis and Stanley L. Engerman, *Naval Blockades in Peace and War. An Economic History since 1750*, New York, Cambridge U. P., 2006.
 - 2 Come nel decreto napoleonico di contro blocco del 21 novembre 1806, in cui si denuncia l’*abuso mostruoso del diritto di blocco* ad opera dell’Inghilterra.
 - 3 Trad. it. a cura del compianto amm. Antonio Flamigni, *Alcuni Principi di Strategia Marit-*

Quando Corbett scrive dietro le spalle ha mezzo secolo di sforzi normativi a livello internazionale volti proprio a disciplinare, nello *jus in bello navali*, il diritto di blocco salvaguardando il commercio neutrale⁴. La Dichiarazione di Parigi del 1856 sul «diritto marittimo europeo in tempo di guerra»⁵, imposta da Napoleone III alla storica rivale ora alleata contro la Russia, intendeva superare la devastante guerra al commercio del 1793-1814. La Francia rinunciava alla guerra corsara (*privateering*)⁶, risorsa soprattutto delle potenze continentali, e la Gran Bretagna al «blocco a distanza», accettando di riconoscere l'antico principio che «I blocchi per essere obbligatori devono essere effettivi, cioè mantenuti da una forza sufficiente per impedire realmente l'accesso al litorale nemico». Altro principio, già sancito dalla pace di Utrecht del 1714 ma poi violato dall'Inghilterra e ribadito nel 1856, era che «la bandiera neutrale protegge la mercanzia nemica» e «la mercanzia neutrale non può sotto bandiera nemica essere dichiarata in sequestro», se non in caso di contrabbando di guerra. Dopo i blocchi attuati a cavallo tra il XIX e XX secolo (come quelli statunitensi di Santiago del Cile, giapponese di Port Arthur ed europei del Venezuela e di Santo Domingo)⁷, il quadro giuridico internazionale viene completato

tima, Roma, Ufficio Storico della Marina, 1995, pp.64 ss.

- 4 In breve, dalla *Dichiarazione di Parigi* del 1856 alle varie *Convenzioni dell'Aja* del 1907 d'interesse marittimo, dalla IX (Restrizioni all'esercizio del diritto di cattura nella guerra marittima) alla VIII (Mine sottomarine a contatto non ancorate, che invita «a prendere tutte le precauzioni possibili per la sicurezza della navigazione pacifica»), dalla IX (Bombardamento di forze navali in tempo di guerra, che vieta il bombardamento da parte di forze navali di porti e città indifese) alla XIII (Diritti e Doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima) e infine alla *Dichiarazione di Londra* del 1909 (Diritto della guerra marittima). Per l'evoluzione del diritto marittimo di guerra rimane fondamentale Constantine John Colombos (1888-1968), *The International Law of the Sea*, (1943), 6th rev. Ed., London, Longmans, 1967, pp. 811 (trad. it. Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1953).
- 5 La *Dichiarazione* sarà ratificata da 56 Stati, tra cui tre Stati preunitari italiani (Regno di Sardegna e Ducati di Modena e Parma) ma – si badi bene – non dagli Stati Uniti con le conseguenze che si sarebbero viste, di lì a poco, nella Guerra di Secessione, in merito David J. Murphy, *Naval Strategy during the American Civil War*, Air War College, Report Research, April 1999.
- 6 per la distinzione canonica tra 'corsari' e 'pirati', cfr. p. Alberto Guglielmotti, *Vocabolario Marino e Militare*, Torino, Voghera, 1989 (2^a Milano, Mursia, 1989), *ad vocem* p. 526 e 1320
- 7 Edmund Morris, «'A Matter Of Extreme Urgency'. Theodore Roosevelt, Wilhelm II, and the Venezuela Crisis of 1902», *Naval War College Review*, vol. 55, No. 2, 2002, pp. 73–

con la Dichiarazione di Londra del 1909 (non ratificata però dai firmatari) e dal *Manual of the Laws of Naval War* del 1913⁸. In estrema sintesi, il sistema giuridico marittimo alla vigilia della Grande Guerra si presenta nei termini seguenti: rispetto assoluto da parte delle Potenze belligeranti delle acque territoriali dei Paesi neutrali nel riconoscimento della loro sovranità, in termini consuetudinari «controllabili dalla costa fino a una distanza corrispondente alla portata media delle artiglierie costiere, *ubi finitur armorum vis*», delle loro navi e merci trasportate. Il blocco dei porti/coste nemiche deve essere effettivo, imparzialmente applicato alle diverse bandiere e la cattura stessa delle navi neutrali violatrici del blocco «non può essere effettuata se non nel raggio d'azione delle navi da guerra incaricate di assicurare l'effettività del blocco». Nei confronti della navigazione mercantile neutrale e del loro carico, alle Potenze belligeranti è riservato *il diritto di fermo, visita e, infine, di cattura* (in caso di contrabbando di guerra⁹ o assistenza ostile o resistenza alla visita), fermo restando che le navi neutrali che viaggiano in convoglio sono esenti da visite, perché «il comandante del convoglio, su richiesta della nave da guerra belligerante, fornisce tutte le informazioni sul carattere delle navi e del loro carico che la visita consentirebbe di ottenere». Da notare che una nave neutrale «catturata e soggetta confisca» non può essere distrutta dal catturante, a meno che non comprometta la sicurezza della nave da guerra che l'ha catturata, «ma deve essere condotta in un porto appropriato dove si deciderà in via di diritto sulla validità della cattura» da un apposito *tribunale delle prede*, da costituirsi, in assenza di un accordo internazionale che pur era stato ventilato, dalle singole potenze belligeranti nelle proprie leggi di guerra¹⁰. Ga-

85. Henry J. Hendrix, «Overwhelming Force and the Venezuelan Crisis of 1902-1903», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Navies and Soft Power: Historical Case Studies of Naval Power and the Nonuse of Military Force*, Naval War College Newport Papers 42, 2012, pp. 21-46.

8 In particolare sul trattamento delle marine neutrali e dei suoi equipaggi in tempo di guerra, cfr. Section IV (Stopping, visit, and search procedure), V (On the rights and duties of the belligerent with regard to individuals), VIII (On the formalities of seizure and on prize procedure), in <http://hrlibrary.umn.edu/instree/1913a.htm>.

9 Per quanto riguarda le liste generali di merci considerate di «contrabbando», in dettaglio le disposizioni della *Dichiarazione di Londra*, artt.22-44.

10 Per esempio la Legge italiana di Guerra approvata con R.D. 8 Luglio 1938, n.1415 (Titolo III, artt. 132 – 227, Disposizioni speciali per la guerra marittima).

ranzie per gli equipaggi mercantili neutrali (che non sono trattiene come prigionieri di guerra)¹¹ e per la corrispondenza postale catturata, nullità del trasferimento di bandiera di una nave nemica sotto bandiera neutrale dopo l'apertura delle ostilità. In estrema sintesi, in tempi di guerra marittima altrui, la navigazione mercantile neutrale, in linea di diritto, può continuare «a meno che non prenda parte diretta alle ostilità, quando si trovi agli ordini o sotto il controllo di un agente collocato a bordo dal Governo nemico, quando è destinata al trasporto truppe o alla trasmissione di notizie nell'interesse del nemico». Si ribadisce così, in maniera invero ottimistica e per molti aspetti, direi, addirittura idilliaca, «il concetto liberistico dell'internazionalità dell'alto mare e della parità del diritto di valersene da parte di tutte le bandiere», anche in tempo di guerra. Era la «grande illusione», non sfuggita ai pessimistici commenti del Mahan¹², ma che assai presto sarebbe stata però di fatto inficiata dal carattere spietato che nella Grande Guerra avrebbe assunto la lotta per il controllo delle comunicazioni marittime.

Il dominio delle Slocs nelle due guerre mondiali

Il grande economista marittimo Epicarmo Corbino (1890-1984)¹³ offre una lettura dei differenti problemi geoeconomici derivanti dalle scelte di campo dell'Italia nei due conflitti mondiali.

1.

«Nella prima guerra mondiale – scrive Corbino – l'Italia aveva la certezza di rimanere collegata con tutto il resto del mercato mondiale per quello che attiene ai rifornimenti di generi alimentari e materie prime occorrenti per le esigenze civili e per i bisogni milita-

11 Come i membri dell'equipaggio cittadini dello Stato nemico «a condizione che essi si impegnino, sotto la fede di una promessa formale scritta, a non assumere, per la durata delle ostilità, nessun servizio che sia in rapporto con le operazioni belliche».

12 In merito gli articoli militanti tipo «The Question of Immunity of Belligerent Merchant Ships» e «The Hague Conference and the Practical Aspects of the War» (*National Review*, June and July, 1907), «The Immunity from Capture of Private Property at Sea» (*The New York Times*, November 4, 1910) e infine «Deficiencies of Law as an Instrument of International Adjustments» (*North American Review*, November 1911), invero assai poco noti.

13 V. E. Ferrante, «Epicarmo Corbino ufficiale di porto e storico navale», *Rivista Marittima*, fasc.6/1983 e, a vent'anni dalla sua scomparsa, il ricordo biografico di Duccio Cavalieri online nel sito xoomer.virgilio.it.

ri. Ad un certo momento sorsero delle preoccupazioni per la novità che derivò dall'impiego su larga scala dei sommergibili e per le sue conseguenze sullo svolgimento dei traffici mercantili»¹⁴.

Nella Grande Guerra sui mari il blocco domina sovrano! Così l'Inghilterra per bloccare i porti tedeschi ha finito per bloccare tutto il Mar del Nord e il Baltico con forze in crociera nella Manica e nella zona tra Scozia e Norvegia¹⁵, mentre nel Mediterraneo centrale e orientale («zona proibita B», secondo la dichiarazione alleata del 21 novembre 1917) il blocco veniva effettuato sempre da forze navali inglesi, francesi e giapponesi, mentre gli italiani, che pattugliavano le zone costiere nazionali e libiche, 'chiudevano' letteralmente l'Adriatico col *Barrage di Otranto*. Il blocco del canale d'Otranto, dapprima costituito da uno *sbarramento mobile* di *drifters* inglesi, *chalutiers* francesi e vedette italiane che trascinavano reti a grandi maglie, lunghe un migliaio e profonde una quarantina di metri, venne poi sostituito da uno *sbarramento fisso* di ben 66 km *coast-to-coast*. Una specie di sipario di reti ancorate sul fondo e sostenuto da boe affioranti, vigilato a vista da unità navali e aeree – anche se un tale complesso dispositivo non impediva completamente ai sommergibili tedeschi di transitare dall'Adriatico al Mediterraneo e viceversa – divenendo peraltro il bersaglio privilegiato delle pur scarse sortite dell'imperial-regia marina austro-ungarica che, in genere, si limitava a giocare il ruolo di *fleet in being* nelle proprie basi. Ma la battaglia dei convogli nel Mediterraneo, attraverso cui sarebbero affluite in Italia 49 milioni di t di merci da Gibilterra e due da Suez, indispensabili allo sforzo bellico della nazione, è ovviamente subordinata a quella principale che si svolge nell'Atlantico dove, alla *strategia d'assedio* alleata, i tedeschi oppongono il controblocco sottomarino, dapprima con la *Dichiarazioni di guerra sottomarina* del 18

14 *Economia di guerra italiana alla luce delle esperienze dell'ultimo conflitto*, Conferenza CASM, a. a. 1949/1950, p.18.

15 Lieut. Louis Guichard, *Histoire et résultat du quasi blocus naval, 1914-1918*, Paris, Payot, 1929 [*The Naval Blockade 1914-1918*, translated and edited by Christopher R. Turner, New York, D. Appleton, 1930]. Hugh Ritchie, *The 'Navicert' system during the World War*, Washington, D. C., Carnegie Endowment, 1938) (Monograph Series, Division of International Law, No. 2). W. Arnold Foster, *The Blockade, 1914-19*, Oxford, The Clarendon Press, 1939. Paul G. Halper, «World War I: The Blockade», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 81-104.

febbraio 1915 (*limitata alle acque intorno alle isole britanniche*) e poi, il 1° febbraio 1917, con quella *indiscriminata*, comportante l'affondamento *senza preavviso* di tutte le navi, fossero adibite al trasporto passeggeri o merci. Il tutto pur nella consapevolezza che tale decisione estrema avrebbe spinto gli Stati Uniti a gettare tutto il peso della loro potenza sulla bilancia della guerra contro la Germania. Ancora una volta, sintetizzerà Corbino,

«la lotta navale si palesava come l'estrinsecazione di una rivalità economica, commerciale e industriale, che aveva come campo il mondo intero e, di conseguenza, il dominio delle sue vie di comunicazione, che sono soprattutto marittime, portando i Paesi rivali a concentrare nella costruzione delle proprie flotte i portati della più evoluta e perfezionata tecnica industriale»¹⁶.

All'impero britannico dei mari celebrato alla sua *acmé* da sir Halford Mackinder nel saggio *Britain and British Seas* (1902) («La geografia aveva dato all'Inghilterra una parte unica nel dramma del mondo, consentendole di diventare 'signora dei mari' e di sviluppare un impero nato dal mare, di potenza senza uguali e di autorità mondiale», dapprima con la politica del *two powers standard* e poi, dal 1909, con quella del *two keels for one*), la Germania guglielmina aveva opposto il suo *Risikogedanke* («la propria marina doveva essere talmente forte anche per la maggiore potenza marittima, sicché una guerra con la Germania avrebbe implicato rischi tali da mettere in pericolo il prestigio inglese nel mondo»). Una lotta che progressivamente (e drammaticamente) avrebbe presto mostrato tutti i limiti della capacità di resistenza della Germania¹⁷, nonostante gli straordinari risultati

16 *La battaglia dello Jutland vista da un economista* (1935, 3ª ed. Napoli, Istituto editoriale del Mezzogiorno, 1960) da leggere magari in controluce con «The Impact of the Battle of Jutland on Economic Warfare» (online al sito defenceindepth.co del 1° giugno 2016) di Greg Kennedy, curatore di *Britain's War at Sea, 1914-1918: The War They Thought and War They Fought* (Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series, New York, Routledge, 2016).

17 V. A. E. Zimmern, *The Economic Weapon in the War against Germany*, London, 1918, C. Paul Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919*, Ohio U. P., Athens, 1985; Osborne, Eric W., *Britain's economic blockade of Germany, 1914-1919*, Frank Cass, London, 2004; Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, Harvard U. P., 2012. Alan Kramer, «Blockade and Economic Warfare», in Jay Winter (Ed.), *The Cambridge History of the First World War*, vol. 2 *The State*, Cambridge U. P., 2013, pp. 460-490. Joseph Zeller, «British Maritime Coal and Commercial Control in the First World War: Far More Than

della guerra sottomarina¹⁸. E ci fu addirittura un momento – e siamo nell’aprile del 1917 – quando, con 516mila t di naviglio britannico e 336mila di alleato e neutrale “sprofonda[ti] nella tomba liquida del mare», sembrò che la guerra potesse risolversi sul mare a vantaggio della Germania, in una situazione aggravata anche dalla «riluttanza del naviglio neutrale a correre il rischio di recapitare merci a un cliente del genere» (con la Gran Bretagna che aveva scorte sufficienti solo per sei settimane!). L’aspetto marittimo, o più esattamente economico della guerra, ha scritto Basil Henry Liddell Hart¹⁹, mostrava così tutta la sua potenza proprio nel «rapporto tra pressione dei sommergibili tedeschi e resistenza inglese». Ma si trattava soltanto del *punto culminante dell’offensiva* tedesca a partire dal quale, come insegna Clausewitz (VK, VII, 5), la forza materiale dell’attaccante è destinata a esaurirsi a poco a poco. La minaccia sottomarina, attraverso i provvedimenti inglesi sistematicamente adottati, sia diretti che indiretti²⁰, già alla fine del 1917 poteva dirsi sostanzialmente arginata, mentre per la Germania si profilava inevitabilmente la sconfitta con gli *U-boote* che, «scacciati dai bacini minori, lo furono anche dall’Atlantico, loro interdetto da un gigantesco sbarramento di 70mila mine, deposte in gran parte dalla marina americana, nel tratto di mare, largo 180 miglia, che separa la Norvegia dalle isole Orcadi, mentre le operazioni più a breve raggio provenienti dalla costa belga furono praticamente paralizzate dalla chiusura dello Stretto di Dover, sempre mediante analogo sbarramento di mine». E alla fine, la demoralizzazione degli equipaggi tedeschi fece il resto.

Mere Blockade», *Canadian Military History*, Vol. 24, issue 2, Summer/Autumn 2015, pp. 37-57.

18 In cui, ricordiamo, gli *U-boote* affondarono complessivamente 5.234 mercantili degli Alleati per 12.185.832 t.

19 *The Real War 1914-1918*, trad. it Milano, BUR Storia, 2004, p. 399 e segg.

20 In sintesi il ‘sistema dei convogli’, che sostituisce quello del ‘pattugliamento’, l’impiego massiccio di caccia e subchasers americani nei servizi di scorta, più largo uso di aerei e mine di nuovo tipo, ridussero infine all’1% la perdita del naviglio, fortemente potenziato nella produzione cantieristica mercantile su entrambe le sponde dell’Atlantico, mentre «sommergibili ed equipaggi addestrati in un numero troppo limitato rispetto all’entità del compito loro assegnato» marcarono il declino della campagna sottomarina tedesca, che costerà alla fine la perdita di 193 battelli.

2.

«Nella seconda guerra mondiale – continua Corbino - noi avevamo invece a priori la certezza dell'isolamento, avendo scelto uno schieramento a carattere esclusivamente continentale, che avrebbe potuto, entro certi limiti, darci delle garanzie di integrazione dei nostri mezzi, ma che non aveva le larghe possibilità alle quali si sarebbe potuto far ricorso mediante il collegamento con tutti i mercati transoceanici. La seconda caratteristica che distingue l'economia di guerra 1939-45 da quella della guerra 1914-18 è data invece dall'impiego dell'arma aerea, che ha sconvolto l'assetto economico dei paesi belligeranti da quando entrarono in azione i campi di lancio creati dagli anglo-americani sull'Africa del Nord. L'intensificazione dei bombardamenti del nostro paese porta a una crescente fase di scompiglio della vita economica, fino a determinarne, a metà del 1943, il collasso vero e proprio. Distruzioni formidabili, impossibilità di organizzare una vita civile e, quindi, una vita economica corrispondente; disorganizzazione totale o quasi dei trasporti ferroviari, mentre la graduale eliminazione della marina mercantile per le necessità di alimentazione del fronte africano, portava pure alla scomparsa di qualsiasi possibilità di rifornimenti interni per via marittima».

Invero il principale dramma della marina mercantile italiana si era verificato proprio quel maledetto 10 giugno 1940 quando, per effetto stesso della dichiarazione di guerra, si registrava la perdita secca di 212 unità mercantili, cioè il 35% della stessa flotta italiana pari a 1.216.637t di naviglio²¹, quanto di più moderno e tecnologicamente avanzato offriva la nostra marina in giro per il mondo che lucrava con i ricchi traffici offerti dalla «non-belligeranza». Le navi venivano così tagliate fuori da Mediterraneo e costrette a riparare in porti neutrali, dato che nessuno, nella fase finale del tormentato *iter* decisionale mussoliniano, si era premurato di richiamarle nei porti nazionali in tempo utile. Così la 'diaspora' delle navi italiane e dei suoi equipaggi si consumò in un teatro vastissimo, dall'Estremo Oriente al Golfo Persico, dai porti del Mar Nero e, soprattutto, delle Americhe (con 28 unità riparate negli Stati Uniti, 16 in Argentina, 13 in Brasile e 10 nel Messico)²². E poco mancò che al danno si aggiungesse la

21 Perdita invero superiore a quella che gli inglesi avevano subito nei primi nove mesi di guerra al traffico, cioè 182 unità per 696.430 t.

22 Per la vicenda delle navi italiane rimaste fuori dagli Stetti, cfr. Archivio storico – diploma-

beffa, come si evince dalla vicenda dell'ammiraglio Alberto Lais (1882-1951), addetto navale a Washington. Il *Lend-Lease Act* statunitense infatti, approvato dal Congresso l'11 marzo 1941, inaugurando formalmente la politica di «affitti e prestiti» a favore della Gran Bretagna, non solo aveva finito per marcare da parte di Washington una precisa linea politica, con buona pace della legge di neutralità proclamata il 4 novembre 1940, ma minacciava di avere una pericolosa ricaduta nei confronti dell'Italia proprio mediante la ventilata utilizzazione delle navi italiane riparate negli Stati Uniti opportunamente (anche se illegalmente) *reflagged*. Per sventare il colpo di mano l'ammiraglio Lais, con l'autorizzazione delle superiori autorità navali e diplomatiche, muovendosi abilmente attraverso la fitta rete dei controlli dell'intelligence anglo-americana (e non era un caso che Lais aveva diretto prima della guerra i servizi segreti della Regia Marina!) mette a punto le contromisure del caso consistenti nell'auto-danneggiamento delle navi, dopo aver preso gli opportuni accordi con i comandi di bordo. La «Beffa delle Navi» viene così attuata tra il 19 e il 29 marzo 1941 con pieno successo²³. Durissima la reazione americana: l'ammiraglio Lais, dichiarato *persona non grata*, veniva espulso; le navi italiane, poste dapprima in custodia protettiva, vennero poi definitivamente requisite e gli equipaggi, subito sbarcati, furono o internati per violazione sulla legge dell'immigrazione ovvero inquisiti per reato di sabotaggio, sulla base dell'*Espionage Act* statunitense del 1917, base legale in entrambi i casi assai claudicante. Come del pari surrettizio fu il richiamo a istituti consuetudinari come la «legge di Vattel» ovvero il controverso *diritto d'angheria*²⁴, il tutto con buona pace del diritto internazionale pattizio. Ancora una

tico, *Affari Politici, Italia* (1940), c.74/3; (1941), c-78/2; (1942), c.79/1 e Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, *Archivio contemporaneo*, cc.32, 33/bis, 34/bis, 36-39 bus;40, 50-51 e 62. Tra la bibliografica critica, la mia relazione «La marina mercantile italiana e la lotta per le comunicazioni marittime nel secondo conflitto mondiale» in Commissione italiana di storia militare, *L'Italia in Guerra. Il Primo Anno - 1940*, Roma, 1991.

23 Per una ricostruzione puntuale dell'intera vicenda, il mio saggio con ampia appendice archivistica, «L'ammiraglio Lais, Roosevelt e la Beffa delle navi», *Storia delle Relazioni internazionali*, a. VII, fasc.2, 1991, pp. 376-397.

24 Secondo la *Legge di Vattel* (dal nome del grande giurista svizzero, Emmerich de Vattel, autore del celebre *Le droit des gens*, 1758) «se una nazione (belligerante) ha pressante bisogno di navi, carri e cavalli, li può requisire mediante il pagamento di un equo indennizzo», mentre il *diritto d'angheria* prospettava l'eccezionale facoltà di uno Stato, sempre belligerante, di requisire, e sempre dietro compenso, le navi mercantili neutrali, che si tro-

volta la ragione giuridica soccombeva di fronte a quella strategica e agli interessi nazionali in un paese peraltro, come gli Stati Uniti che, formalmente, in quel marzo del 1941, era ancora neutrale. Anche se, già il 3 ottobre 1939, tutti gli Stati americani, su pressione di Washington, avevano firmato una dichiarazione collettiva in base alla quale le acque territoriali dalle canoniche tre miglia venivano estese a ben mille miglia dalla costa per creare una zona di sicurezza intorno al continente americano «dentro la quale avrebbero considerato violazione della neutralità americana qualsiasi atto di belligeranza, cui si sarebbero opposti anche con la forza». Tanto più che il 7 settembre, dichiarando il blocco del Mare del Nord, l'Inghilterra aveva non solo incluso nel bando molte categorie di merci, ma, come osservava l'Ammiraglio Fioravanzo, anche quelle dirette a paesi neutrali che si presumeva proseguissero per via terrestre in Germania («*viaggio continuo*»), suscitando le energiche proteste di Russia e Italia, ancora neutrali. Sembrava infatti che «tutti i porti del mondo abbiano finito per essere bloccati», con l'aggravante che l'aviazione, *consentendo l'offesa diretta dei porti*, complicava la situazione del naviglio neutrale, esposto di fatto agli stessi rischi delle navi belligeranti. La guerra marittima, scrive Carl Schmitt²⁵, «non è affatto una semplice guerra di combattenti, ma si basa su un concetto 'totalitario' del nemico, che considera come tale anche chiunque abbia rapporti commerciali col nemico e ne favorisca l'economia». Con l'entrata in guerra dell'Italia, la Royal Navy cercava quindi di bloccare tutto il Mediterraneo, da Gibilterra a Suez, ma a sua volta, di fatto, veniva bloccata dalla Regia Marina nelle proprie linee di comunicazione logistica. La strategia navale nel Mediterraneo – scriverà in piena guerra Fioravanzo²⁶ – è caratterizzata dall'incrocio, nel centro del Mediterraneo stesso, di due grandi direttrici operative e logistiche ad un tempo: la *longitudinale* Europa–Africa, che ha le sue salde radici in Italia e la *trasversale* britannica appoggiata a Suez–Malta–Gibilterra, che spezza

vavano nei suoi porti o nelle sue acque territoriali «quando ciò sia imposto da un'assoluta necessità dello Stato». Al riguardo non v'è chi non veda come entrambi i casi di specie non si attaglino alla situazione degli Stati Uniti nel marzo 1941!

25 «Sovranità dello Stato e Libertà dei mari», *Rivista di studi politici internazionali*, gennaio–giugno 1941, p.69, concetto sviluppato poi in *Terra e Mare*, (1954), trad.it. Milano, Adelphi, 2002, p. 90.

26 *Il Mediterraneo, centro strategico del mondo*, Roma, Ministero della Marina, 1942.

da circa un secolo l'unità geopolitica del continente 'eurafricano'. Ebbene, almeno nel Mediterraneo, «la guerra sarebbe stata vinta da quella dei due parti che avesse, con la propria, spezzata la direttrice dell'altra». Dello stesso parere Corbino che, sempre nel 1942²⁷, si spinge addirittura oltre coi dati a sua disposizione (ma non molto lontani dal vero). Con la diminuzione degli affondamenti da parte dell'Asse e l'aumento delle navi prodotte ormai in serie dagli Alleati, arriva infatti a prevedere che, nel 1943, costruzioni e perdite si sarebbero bilanciate, determinando gradualmente un *plus* di tonnellaggio sempre più consistente a favore degli Alleati che – sottolinea il Nostro – *vincendo la battaglia dei trasporti, avrebbero inevitabilmente vinto la guerra!* E così fu, come si evince anche dalla riunione straordinaria tenuta a Palazzo Venezia il 10 marzo 1943, alla vigilia della caduta dell'ultima testa di ponte tunisina. Di fronte al ministro delle Comunicazioni (allora responsabile della marina mercantile) conte Cini, che pronuncia un vero e proprio epicedio della marina mercantile italiana²⁸, Mussolini, ormai allo stadio terminale di quella *brinkmanship* che l'aveva spinto all'azzardo della guerra, si limita ad affermare che «pensare a un capovolgimento della situazione sarebbe un sogno, si tratta di galleggiare, di durare»²⁹. Intanto, con l'entrata in guerra degli Stati Uniti, si svolgeva nell'Atlantico la battaglia dei convogli, attaccati dalla forza subacquea tedesca nelle zone non coperte dal raggio delle forze aeree alleate, con la sistematica violazione delle *Regole della guerra sottomarina*, contenute nella parte IV del Trattato di Londra del 22 aprile 1930³⁰, firmato pure dalla

27 «Gli effetti della seconda guerra mondiale sul naviglio mercantile e previsioni per il dopoguerra», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, marzo-aprile 1942, fascicolo subito sequestrato dall'occhiuta polizia fascista.

28 Nel senso che, dalle 3.300.000 t della consistenza della marina mercantile all'inizio della guerra (alle quali si erano aggiunte altre 560mila nel corso della stessa), le perdite erano state 2.200.000. In particolare negli ultimi otto mesi del 1942, ogni mese si era persa una media di 50-55mila t di navi, che erano diventate 80mila nei primi due mesi del 1943, sicché il naviglio utile si era ridotto ormai solo a 583mila t, peraltro di efficienza ridottissima, in quanto erano rimaste le unità più vecchie e più lente, una situazione ormai ai limiti della sostenibilità.

29 Resoconto della seduta in F. W. Deakin, *The Brutal Friendship: Mussolini, Hitler and the Fall of Italian Fascism* (1962), Torino, Einaudi, 1963, vol. I, pp. 283 ss.

30 Per le quali, in sintesi, «i sottomarini, nella loro azione verso le navi mercantili, dovevano uniformarsi alle regole del diritto internazionale, cui sono soggette le navi da guerra di superficie» e, in particolare, «non potevano affondare né rendere incapace di navigare una na-

Germania, e della Conferenza di Nyon del settembre 1937, con cui si era tentato di porre un freno agli attacchi sottomarini indiscriminati al traffico mercantile durante la Guerra civile spagnola³¹. Inizialmente la campagna sottomarina sembrò funzionare:

«Ma il tonnellaggio affondato dai sommergibili venne sopravvalutato, il numero delle navi di nuova costruzione tenne in un primo tempo quasi il passo e superò già nel 1942 il numero delle navi affondate dai soli sommergibili e, a cominciare dal luglio del 1943, il numero delle navi affondate da tutte le forze armate dell'Asse»³².

Mentre aumentava in maniera esponenziale da parte degli Alleati il 'coefficiente di protezione', concetto chiave nella guerra dei convogli, cioè «il rapporto tra il dislocamento totale standard della flotta da guerra e il tonnellaggio globale di stazza lorda della flotta mercantile». La «guerra alle tonnellate» doveva considerarsi anche stavolta irrimediabilmente persa dalla Germania³³, laddove le forze in campo altro non erano che l'espressione dell'apparato industriale e delle risorse dei belligeranti. Emerge da ciò come

ve mercantile senza aver messo in luogo sicuro i passeggeri, l'equipaggio e i documenti di bordo». A Norimberga Dönitz e Raeder furono incriminati per la sistematica violazione del protocollo del 1936 da parte degli U-boote. La difesa dei due ammiragli eccepi invano che i mercantili alleati erano armati e scortati e quindi in grado di fare resistenza. L'argomento non fu ammesso e Dönitz fu ritenuto colpevole, ma per questo capo non gli fu irrogato un supplemento di pena perché l'ammiraglio Nimitz, comandante in capo della Flotta del Pacifico, certificò di non essersi comportato diversamente (anche l'Inghilterra dispose il siluramento senza preavviso di mercantili tedeschi nello Skagerrak). Cfr. Howard S. Levie, A. W. Lowe and Dieter Fleck, «Submarine Warfare: With Emphasis on the 1936 London Protocol», in R. J. Grunawalt (Ed.), *The Law of Naval Warfare: Targeting Enemy Merchant Shipping*, Naval War College, International Law Studies, vol. 65, Newport, 1993, pp. 28-85. Paul G. Halpern, «*Handelskrieg mit U-Booten*»: The German Submarine Offensive in World War I», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, pp. 135-150.

31 Peter Gretton, «*The Nyon Conference – The Naval Aspect*», *The English Historical Review*, vol. 90, No. 354, January 1975, pp. 103-112. Carl Schmitt, *Posizione e Concetti in lotta con Weimar–Ginevra–Versailles 1923–1939*, a cura di Antonio Caracciolo, Milano, Longanesi, 2007.

32 Cajus Bekker, *Storia della Marina del Terzo Reich*, Milano, Longanesi, 1971, p.342.

33 In estrema sintesi evoluzione della guerra sottomarina nel sito il caffè geopolitico, B.H. Liddell Hart, *Storia militare della Seconda Guerra Mondiale*, Milano, Mondadori, 1970 e O. Baldacci, «*La guerra sottomarina*», in *Storie di Guerra. Le strategie, gli uomini, le armi*, febbraio–marzo 2016.

«la libertà dei mari sia morta per tutta la durata del conflitto, senza nessuna osservanza di alcuna convenzione umanitaria, per opera di navi, sommergibili, aerei e mine, posate dovunque dal naviglio marittimo e aereo – quella libertà dei mari che, per dirla sempre con le parole dell’ammiraglio Fioravanzo, appare sempre più come – una dicitura eufemistica che sta a indicare la schiavitù dei mari imposta dai più forti ai più deboli»³⁴.

Prassi e prospettive del dopoguerra

Le misure di «embargo» (interruzione parziale o totale dei rapporti economici)³⁵ e «blocco»³⁶ ricompaiono nella Carta delle Nazioni Unite (Cap. VII, artt. 41-42) come provvedimenti, rispettivamente non implicanti ovvero implicanti l’uso della forza, che il Consiglio di Sicurezza può decidere di adottare contro uno Stato che si sia reso colpevole di minaccia o violazione della pace ovvero di un atto di aggressione o ancora per reprimere gravi violazioni dei diritti umani (secondo la più recente, anche se discussa, dottrina del *R2P*, *responsibility to protect*)³⁷. Malgrado i ‘paletti’

34 *La Libertà dei Mari*, Roma, Ed. Latium, 1942 e il mio articolo «La Libertà dei Mari. Le parole i fatti», *Limes*, n.6/2006.

35 Secondo il *Dizionario di Diritto Internazionale delle N. U.*, si intende per embargo: «l’atto di potere di uno stato [o collettivo] che restringe, interrompe o dà per terminate le sue relazioni economiche e finanziarie con un altro paese. L’embargo totale o parziale sulle importazioni e/o esportazioni di tutte o alcune merci, armi o valute, il trasferimento di informazione tecnico-scientifiche, diritti d’autore o di altra indole, determinati tipi di attività commerciali ed economiche; si applica nelle relazioni internazionali contemporanee come strumento di pressione economica o finanziaria, di coercizione e rappresaglia». A titolo esemplificativo, in relazione all’embargo di armi nei confronti dei paesi dell’ex-Jugoslavia, ricordiamo la missione *Sharp Guard* (1993 -1996), in esito alle risoluzioni 713, 757, 787, 820, 943 del Consiglio di Sicurezza delle N. U. – alla quale chi scrive ha partecipato come capo nucleo ispettivo con sede nella Capitaneria di porto di Brindisi – unificando sotto un’unica catena di comando le precedenti missioni *Maritime Guard* a guida NATO e *Sharp Fence* a guida UEO. Cfr. Kathleen M. Reddy, *Operation Sharp Guard: Lessons Learned for the Policymaker and Commander*, Naval War College, Newport, 1997.

36 All’uopo l’art.42 recita che «Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell’articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, *blocchi* ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite».

37 Al riguardo la mia relazione «Problematiche degli Interventi Umanitari», in *Quaderni del Dip. di Scienze Politiche dell’Università Cattolica di Milano*, n. 4/2012.

posti dal diritto umanitario dei conflitti armati, soprattutto col divieto di affamare la popolazione civile e con le disposizioni della IV Convenzione di Ginevra del 1949³⁸ e il I Protocollo addizionale del 1977³⁹, il blocco⁴⁰ rinasce sotto i nomi di *cordone sanitario*, *zona di operazioni*, *zona di sicurezza*, «*maritime quarantine*», tipo quella proclamata il 23 ottobre 1962 dagli Stati Uniti in occasione della crisi dei missili a Cuba ovvero *Zona di Esclusione* proclamata dalla Gran Bretagna durante il conflitto Falkland–Malvinas del 1982. Misure dichiaratamente cautelative negli intenti, quando debitamente notificate e applicate, ma invero sempre restrittive della libertà di navigazione del naviglio neutrale e la storia ci ha insegnato chi sia destinato a perdere quando entrano in rotta di collisione la ragione strategica con quella giuridica. Grandi certo sono state le speranze legate alla redazione del *Manuale di Sanremo sul Diritto applicabile ai conflitti armati sul mare*⁴¹, elaborato tra il 1988 ed il 1994 da un gruppo di esperti di diritto internazionale e di diritto marittimo che, a titolo personale, hanno partecipato a una serie di tavole rotonde organizzate dall’Istituto di diritto internazionale di Sanremo, una sorta quindi di equivalente contemporaneo del citato *Manuale di Oxford*, adottato nel 1913. Nella sua complessa articolazione (sei Parti, 28 sezioni, 183 paragrafi) il *Manuale* ci propone, alla

38 Ex– art. 23, cioè il *libero passaggio* che deve essere accordato per qualsiasi invio di medicinali e di materiale sanitario, come pure per gli oggetti necessari alle funzioni religiose, destinati unicamente alla popolazione civile di un’altra Parte contraente, anche se nemica, unitamente al passaggio di qualunque invio di viveri indispensabili, di capi di vestiario e di ricostituenti riservati ai fanciulli d’età inferiore ai quindici anni, alle donne incinte o alle puerpere (sic).

39 Ex – art. 70, cioè il passaggio rapido e senza ostacoli di tutti gli invii umanitari, materiali e personale di soccorso, anche se l’assistenza in questione è destinata alla popolazione civile della Parte avversaria.

40 Definito dal *Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations* americano «a belligerent operation to prevent vessels and/or aircrafts of all nations, enemy as well as neutral, from entering or exiting specified ports, airfields or coastal areas belonging to, occupied by, or under control of enemy nations».

41 *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Prepared by International Lawyers and Naval Experts, convened by the IHL, Adopted in June 1995, Edited by Louise Doswald -Beck, Cambridge U. P., 1995. Martin David Fink, «Contemporary views on the lawfulness of naval blockades», *Aegean Review on Law Sea*, 2011, No. 1, pp. 191-205. Phillip Jeffrey Drew, *An Analysis of the Legality of Maritime Blockade in the Context of Twenty-First Century Humanitarian Law*, Thesis, Queen’s University, Kingston Ontario), March 2012.

luce dei principi della Carta delle N. U., del diritto consuetudinario marittimo e di quello umanitario nonché della Convenzione sul diritto del mare (in ordine agli spazi marittimi) un vero e proprio *restatement* della guerra sui mari⁴². Il fine, trattandosi di una *soft law* (che non ha quindi ancora l'*enforcement of law*) è quello di incoraggiare gli Stati «a prendere in considerazione, ogni qual volta possibile, le disposizioni del Manuale, quando redigono manuali o altre istruzioni per le loro forze armate».



Una finalità che non si può non condividere pienamente anche se, *rebus sic stantibus*, nella perenne dialettica tra le aperture e le speranze, direi, *panglossiane* del diritto e la realtà effettuale dei conflitti, vorremmo sempre guardare ad esso «con l'ottimismo della volontà e non col pessimismo della ragione».

Nella pagina successiva: «Wie unsere Ostafrikaner Munition erhielten» (Come i nostri in Africa Orientale ricevono le munizioni; in brochure 1 marco, rilegato 2 marchi). Pubblicità (4 dicembre 1914) di un libro sul rifornimento di munizioni per l'Africa Orientale Tedesca effettuato dai violatori del blocco alleato (Blockadebrecher) durante la grande guerra.

⁴² In particolare per quanto attiene al blocco, alla visita e cattura di navi neutrali e di merci, rispettivamente para. 92-104 e 118-124.

Die neuen Offizier-Panzer
Munition des Jahres 

Blockade-Brecher



REKONSTRUIERT VON BERTHOLDI & CO. 1910

ROTHER

Preis 1 M., gebunden 2 M.

Naval and Maritime Tools for Present Geo-economics and Economic Warfare

by Adm. Ferdinando Sanfelice di Monteforte

Introduction

When speaking of economic war, it is worth recalling that, according to one among the most valuable scholars of this strategic phenomenon, «it can pursue different aims: political, strategic and economic. When it pursues political aims, economy is used as a weapon to induce the other states, through embargoes and sanctions to heed to the will of (the nation) which uses it. It pursues strategic aims when it proposes to make unavailable to a potential adversary critical products and technologies, through the so-called strategic embargoes, or when it aims, during a conflict, to deprive the adversary of the needed supplies. It pursues economic aims when a state pursues the increase of its citizens' welfare or its own wealth»¹.

If we consider these three types of economic war, we might say that the first implies essentially an offensive strategy, while the other two imply, according to circumstances, both offensive and defensive approaches. The «rule of the thumb» says that when a nation is powerful and wealthy, her first concern will be to defend and protect her status.

Competing nations will try to undermine her, being helped, when required, by smaller states, the «underdogs» who will strive to get some benefits from their collaborative efforts. Of course, the intended victim will react, initially «in kind», thus undertaking initiatives in the economic domain, in order to thwart the enemy offensive, by depriving him of the required financial means, before recurring to force.

The maritime domain is quite peculiar: few nations can be classified as «Maritime Powers», while others will most often succumb to the formers, in case of conflict, due to starvation and deprivation of resources. This

¹ Carlo Jean, *Geopolitica*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 142.

process, taking quite some time, has, however, seen several instances in History.

But, which are the driving requisites for a nation, to be classified as «Maritime Power»? To be included among these powers, a nation must hold, at least in part, what is called, since the early years of the XIX century, the «Sea Power».

The concept of sea power

The sea, in Strategy, has always been characterized by the fact of being an integrated environment, where all human activities, be they military or commercial, lawful or criminal, peaceful or adversarial, take place at the same time, and often in the same place.

Of course, in the origins, not all groups, involved in the activities mentioned above, started using the sea at the same time. In fact, «man's use of the World Ocean over many centuries led to the creation of merchant and fishing fleets, which led in turn to the expansion of trade and the construction of numerous bases and ports. (Later) the seas and the oceans have for long been a specific area of rivalry and armed conflict, entailing the creation of special arms systems and the birth of forces subsumed under the term *Navy*»².

From the quotation above, the sequencing of the man's drive toward sea activities is quite clear, and it is easy to understand the strict correlation between commercial and military activities in the maritime domain, leading to the concept of «*Sea power*». This concept, first expressed by an officer of the Neapolitan Navy of king Joachim Murat, Giulio Rocco, and later developed by Mahan, can nowadays be defined as «the totality of the means of harnessing the World Ocean and the means of defending the interests of the state, when rationally combined, (which) constitute the sea power of the state, (and) determines the capacity of a particular country to use the military-economic possibilities of the ocean for its own purposes»³.

It is easy to imagine what kind of interests attract the governments' at-

2 Sergei G. Gorshkov. *The Sea Power of the State*. Pergamon Press, 1979, p. ix.

3 Ibid.

tention to the sea, as its economic importance is vital for their nations' wealth. On this aspect, nobody was able to provide a better description than Mahan, who noted, more than one century ago, that: «sea power primarily depends upon commerce, which follows the most advantageous road; military control follows upon trade for its furtherance and protection. Except as a system of highways, joining country to country, the sea is an unfruitful possession. The sea, or water, is the great medium of circulation established by nature, just as money has been evolved by man for the exchange of products. Change the flow of either in direction or amount, and you modify the political and industrial relations of mankind»⁴.

This statement reflects what, in more recent times, has been widely acknowledged about the strict correlation between force and wealth. Speaking in more general terms, for instance, Paul Kennedy highlighted that «wealth is usually needed to underpin military power, and military power is usually needed to acquire and protect wealth»⁵.

This is even more true for sea-going activities as, in our days, the economic importance of the sea has incommensurably increased, as compared to Mahan times, since man has been able to exploit the riches of the sea-bottom. But the teaching by these strategists is, in sum, the explanation of the dynamics of human activities in this environment, which, several years later, is still the same.

The main remark about these dynamics is that trade and extraction activities tend to proceed preferably, as Mahan said, along the «most advantageous route» which is always the “*line of least resistance*”, thus avoiding sea areas where conflicts and hostile actions are present. When Columbus declared to «seek the Levant through the West» he meant precisely this, as the direct route to China was *de facto* curtailed by the Ottoman Empire.

Of course, the entrepreneurs call for assistance of their parent Navies only when they cannot avoid turbulent areas any more, even if they do it reluctantly, as they hate being constrained in their freedom of movement by the Admiralties. Navies, in turn, follow trade and exploitation activities, and protect them from threats, as much as they can.

4 Alfred Thayer Mahan. *Naval Strategy*. Ed. Little, Brown & Co., 1911, p. 139.

5 Paul Kennedy, *The rise and fall of the Great Powers*. Fontana Press, 1988, p. xvi.

Which are the elements of sea power? As said before, the Navies are the first element, ensuring protection, imposing embargoes and controlling the seas, in order to prevent, deter and defeat all possible «asymmetric acts of war», as piracy, besides countering their competitors' initiatives.

The second element, also mentioned above, is the merchant fleet. Nowadays, though, the majority of vessels have escaped Nations' control, as the use of «flags of convenience» is increasingly widespread. This causes problems to the Navies, whose legitimacy of action, in what is called «Police of the High Seas» is mostly limited to the protection of their own nations' trade.

Not by chance, to overcome this *impasse*, in 2005 the US Chief of Naval Operations called for «a thousand-ship navy, a fleet-in-being, if you will, made up of the best capabilities of all freedom-loving navies of the world. Can you imagine the possibilities if we work toward increased interoperability through more standardized training, procedures, and command and control protocols? This thousand-ship navy would integrate the capabilities of the maritime services to create a fully interoperable force, an international city at sea. This calls for a new—or maybe not so new, but very different—image of sea power»⁶.

His proposal was quickly dubbed as «Global Navy protecting global trade», and went not completely unheeded, notwithstanding the widespread reluctance by maritime nations to protect vessels hoisting flags of convenience. In fact, for instance, the EU-led Operation ATALANTA has protected vessels belonging to the World Food Program, regardless of their flag.

The third element of sea power, often forgotten, is the port system: trade must reach the country of destination of the goods, and ports are the indispensable interface between land and sea, apart from being bases for the fleets. Not by chance, China bases its «New Silk Road» on these infrastructures, and attempts to acquire ports also in the Mediterranean.

6 Adm. Michael Mullen, «USN. A Global Network of Nations for a Free and Secure Maritime Commons», in *Report of the Proceedings of the Seventeenth International Sea Power Symposium*. US Naval Institute Proceedings, 2006, p. 7.

Conflicts at sea and their approaches

Even if the wealth potential offered by sea is immense, historically not all populations have been able to cut their fair share out of it. Therefore, since most ancient times, man has always sought to acquire wealth at the expenses of others, and the economic importance of commercial activities at sea has brought groups of individuals as well as states to seek cutting off competitors from them, thus leading to the «rivalry and armed conflicts» mentioned by Gorshkov.

The character of these conflicts, taking place at sea in our times, is often peculiar. While in the past recourse to open war was the norm, now nations have become more prudent in committing themselves directly. As a scholar noted, «from 1945 to 1985, about 155 *marginal wars* have erupted. These conflicts, known to be at *low-intensity*, have taken place in (great powers') zones of influence. Instead of acting with their own forces, they have used indirect means, tactical or strategic, And in them, most frequently, the economic reasons or pretexts have been mixed with political motivations: protectionism, limitations, bans, interventions of multi-national companies»⁷.

These approaches, notwithstanding the fact that they imply limited human losses, cannot be necessarily considered to be *soft*: especially when, in particular, these bans are «used as alimentary weapon, they can have dramatic effects, (thus they) spark brutal reactions, up to the level of military intervention»⁸, or other types of retaliation.

The embargoes against former Yugoslavia, for instance, led to a number of attempts, by Serbia, to oppose the UN-led fleets enforcing it, in order to ensure safe passage of her vital supplies, and only the visible disproportion of forces restrained her from fighting openly against them.

In our days, due to the situation where sea power is the prerogative of relatively few nations, also the opponents of maritime powers tend to use indirect approaches. This has led, in particular, to the re-birth of an ancient system, i.e. piracy, which is often sponsored by groups or nations, to harass opponents and impoverish them, as in the past.

The inevitable reaction of maritime powers has been able to contain this

7 André Vigarié, *La Mer et la Géostratégie des Nations*. Ed. Economica, 1995, pp. 7-8.

8 Ibid.

threat, but the consequences have nonetheless been significant, in terms of commodity prices, and – even more – in the impoverishment of nations whose revenues mostly derived from sea trade, due to the adoption, by merchant vessels, of different routes, far away from them. The instance of Egypt is relevant: when ship-owners decided to avoid the sea area of the Gulf of Aden, plagued by piracy, thus ordering their vessels to follow the route of the Cape of Good Hope, transits through the Suez Canal dwindled, and Egypt experienced significant economic troubles.

Another bone of contention is the attempt, by some nations, to ensure their dominion of the Exclusive Economic Zones off their coasts and especially around islands, placed in oil-rich areas, as the Spratly-Paracel archipelagos, and for the control of passages, some among them being economically vital for littoral nations. On the latter issue, the care taken by India to militarize the Andaman and Nicobar islands, controlling the Straits of Malacca, is a powerful instance of the importance of “Choke Point control”⁹ for economic warfare at sea.

The Western approaches to maritime economic war

Western official documents, related to Defense and Security, do focus mostly on the warfighting role of the Navies; nonetheless, they are quite clear on the Navies’ role to defend prosperity and trade, while carefully avoiding – with only one exception, as we will see - any reference to offensive forms of economic warfare. This does not mean, however, that Western nations have used their Navies only for defensive purposes: a tentative list of instances where Navy assets were used, independently or in support to operations on land, in furtherance of economic aims, is provided in Annex.

There is no doubt, in fact, that nowadays the economic maritime war sees Western countries mostly focused on protecting their own economic interests, as a first step, before shifting to the offensive. The struggle, for the West, in this economic war, within the maritime environment, is therefore declared to be mainly defensive, at least in official and semi-official

9 Pier Paolo Ramoino, *Fondamenti di Strategia navale*. Ed. Forum di Relazioni Internazionali, 1999, p. 81.

documents, while carefully avoiding any reference to offensive economic warfare at sea.

Already in 2002, a semi-official document, published under the auspices of the French Navy, noted that:

«the exchanges of goods through maritime lanes represent today more than 5 billion tons per year, i.e. almost 80% of international commerce. These flows are vitally important for the world economy. And this situation increases year after year: they increase constantly by 5% annually. This explosion of commercial traffic includes raw materials, and notably oil products, but also high technology goods and the food supply of nations»¹⁰.

To this aim, the role of the French Navy was identified as follows:

«having to face emerging threats (terrorism, piracy, illegal migration) the need exists to achieve a dynamic approach, as close as possible to the (sources of) threats or trafficking, ready to disclose the precursory signals»¹¹.

This was confirmed by the US National Security Strategy, in 2010, where it says that:

«Across the globe, we must work in concert with allies and partners to optimize the use of shared sea, air, and space domains. These shared areas, which exist outside exclusive national jurisdictions, are the connective tissue around our globe upon which all nations' security and prosperity depend. The United States will continue to help safeguard access, promote security, and ensure the sustainable use of resources in these domains. These efforts require strong multilateral cooperation, enhanced domain awareness and monitoring, and the strengthening of international norms and standards.

We must work together to ensure the constant flow of commerce, facilitate safe and secure air travel, and prevent disruptions to critical communications. We must also safeguard the sea, air, and space domains from those who would deny access or use them for hostile purposes. This includes keeping strategic straits and vital sea lanes open, improving the early detection of emerging maritime threats,

10 Bleu Marine. *Enjeux et Perspectives pour la Marine d'aujourd'hui*. Ed. Perrin, Marine Nationale, 2002, pp. 16-17.

11 Ibid. p. 46.

denying adversaries hostile use of the air domain, and ensuring the responsible use of space»¹².

More recently, the US Navy has issued another document, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. In the Preface, it starts by saying that:

«Sea-power has been and will continue to be the critical foundation of national power and prosperity and international prestige for the United States of America»¹³.

In the following pages, the document indicates how the US Navy will prevent threats from materializing, and calls for what had already been said by the CNO in 2005, and quoted above:

«Forward naval presence is essential to strengthening alliances and partnerships, providing the secure environment necessary for an open economic system based on the free flow of goods, protecting U.S. natural resources, promoting stability, deterring conflict, and responding to aggression. As global maritime commerce expands, populations increase, competition for energy and natural resources grows, and advanced military technologies proliferate across the oceans and through the littoral, so too will challenges arise for anyone operating in those regions»¹⁴.

The maritime situation, as seen by the US Navy, includes economic threats to the Nation, as:

«Under-governed areas ashore create conditions for regional instability ranging from piracy and illicit waterborne trafficking to support for terrorist activity. Through the concerted efforts of U.S. naval forces and our global partners, piracy is currently on the decline off the Horn of Africa, yet it remains a concern around West Africa, especially in the Gulf of Guinea and on the Indian and Pacific Oceans. This regional instability threatens global economic stability in a hyper-connected world and underscores the need for a global network of navies that leverages the best capabilities of participating states»¹⁵.

12 *US National Security Strategy*, 2010, pp. 49-50.

13 US Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Sea-power*, March 2015, page ii.

14 *Ibid.*, p. iii.

15 *Ibid.*, p. 4.

Even more interesting is another statement, where it provides an assessment on the economic importance of the sea:

«Skyrocketing demand for energy and resources, as evidenced by a projected 56 percent increase of global energy consumption by 2040, underscores the criticality of the free flow of commerce through strategic maritime crossroads including the Straits of Hormuz and Malacca, as well as the Panama and Suez Canals. Although the United States is exporting more energy than it imports for the first time in decades, we remain tied to the global economy that depends on the uninterrupted supply of oil and gas from the Middle East and Central Asia. This uninterrupted supply can be placed at risk due to rising political instability and regional conflict»¹⁶.

The role of the Navy in economic warfare is described as follows:

«Forward naval forces employ a full spectrum of layered capabilities for the destruction of enemy naval forces, suppression of enemy sea commerce, and protection of vital sea lanes, including ports of embarkation and debarkation, which enables strategic sealift and facilitates the arrival of follow-on forces»¹⁷.

It is interesting to note that, in this aggressive quotation, the only mention of offensive economic operations, for the suppression of enemy sea commerce, is made in an official document, unlike what had been stated in the past.

In the United Kingdom *National Security Strategy*, issued in 2015, the Prime Minister, in his foreword, stated clearly that, among the main security requirements his nation cannot leave unaddressed, «we need the sea lanes to stay open and the arteries of global commerce to remain free flowing»¹⁸.

In accordance with this statement, the document reaffirms the British commitment to participate to the protection of maritime trade: «Together with our allies, our Diplomatic Service and our Armed Forces contribute to global stability and help secure the trade routes vital to our economy –

16 Ibid., p. 6.

17 Ibid., p. 22.

18 *UK National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. A Secure and Prosperous United Kingdom, November 2015, p. 5.

for example, working with partners to counter piracy. This supports global prosperity and poverty reduction, and makes it easier and safer for British businesses to operate and trade overseas»¹⁹.

All in all, it is quite clear that, in the maritime environment, Western nations declare to be on the defensive, against «asymmetric threats» endangering sea trade. As already recalled, no «National Security Strategy», in fact, dares to openly state the willingness of the government to use the naval forces to pursue economic offensive aims.

Conclusions

All in all, an endless struggle to reap the most benefits from the sea is ongoing. Nobody knows whether the conflict potential of this dispute might degenerate into open war, and maritime nations have a great responsibility to prevent, contain and avoid them. This, coupled to the increasing concern for illegal activities, is the reason why many nations and groups of them, as the EU, are placing great emphasis on «Maritime Surveillance», the pre-requisite of control of the sea spaces.

Behind this curtain, though, Navies have demonstrated their importance to influence events at sea, especially when economic disputes, conflicts and wars erupt. This is something no government dares to declare beforehand, but that it is more frequent than one might believe.

¹⁹ Ibid. p. 73.

ANNEX

RECENT ECONOMIC CONFLICTS AT SEA

Algerian war. (1954-1962) Anti-weapons smuggling patrol by the French Navy, through the use of 45 PCs, supported by Destroyers and Frigates, to thwart weapons supplies to FLN;

Suez Campaign (1956-57). Following the nationalization, by Egyptian President Gamal Abdel NASSER, of the Suez Canal Company, an Anglo-French contingent landed in Port Said, on November 5, and occupied the whole Canal area, (Operation MUSKETEER). The financial consequences compelled the two governments to negotiate a ceasefire, and, later, to withdraw the forces in March 1957;

Cuban embargo and crisis (1962). The USA declare, on February 7, a total embargo against Cuba, followed, on October 22, by a "Naval Quarantine". US Navy forces are deployed to stop the Russian merchant vessels carrying short-range ballistic missiles bound to the island, until an agreement between the USA and the Soviet Union is successfully negotiated, and the embargo is lifted on November 20;

Beira Patrol. (1966-1975) Oil embargo enforcement against South Rhodesia, by two British frigates or destroyers permanently on station, with the support of land and carrier-based surveillance aircraft and auxiliary vessels. In addition, various British warships cruised the Mozambique Channel 20–45 miles (32–72 km) from Beira and checking on oil tankers heading for the port, starting on March 1st;

Cod Wars. (1958-1976). One-two British frigates permanently on station against Icelandic Coast Guard cutters, to protect British fishing vessels operating in Icelandic self-declared EEZ;

The Fishery dispute of the "Mamelon" (1951-1988). One-two Italian corvettes/mine-sweepers permanently on station, with Frigates in support, in periods of increased tension, to protect Italian fishing vessels, against Tunisian patrol boats;

The Lobster war. (1962-1963). One French destroyer to protect French fishing vessels, against Brazilian Coast Guard cutters, supported by the whole Brazilian fleet, thus forcing the French unit to withdraw, to be replaced by a smaller unit;

Biafra blockade (1968-1969). The Nigerian Navy carries out, since June, the naval blockade of the coasts of Biafra, in order to thwart secession, until December 24 of the following year;

The Fonseca patrol (1979- continues). The US Navy carried out a patrol to prevent weapons smuggling in favor of Nicaraguan rebels since 1984. From 1990 to 1992 Argentinian patrol boats with helicopter support, under UN-led ONUCA command, countering weapons' smuggling and preventing commando actions off Nicaragua, during the civil war in that country. Later, the dispute on EEZ has caused repeated confrontations among nations bordering the gulf;

Iran-Iraqi war (1980-1988). During this conflict, numerous attacks against oil terminals and tankers belonging to several nations are carried out by both parties. The US Navy starts escorting her nation's tankers, until the end of the conflict;

Embargo against former Yugoslavia (1992-1996). Following UN Security Council Resolution 757 of May 31, 1992, the WEU and, shortly later, NATO enforced a selective embargo against former Yugoslavian states. Nine to ten frigates/destroyers were permanently on station, and two 'close encounters' with Serbian Navy took place;

Allied Force. (1999) During the NATO-led air campaign against Serbia, NATO Standing naval forces patrolled the southern Adriatic sea to inspect vessels bound to Montenegrin ports and to monitor activities of the Serbian Navy, from June to August of that year, in response to threats voiced by the Serbian government to disrupt merchant traffic in the basin;

Ambalat dispute (2005-2009). Malaysian and Indonesian warships patrolled contested waters, claimed by both nations as part of their own EEZ, until Indonesia deployed her whole fleet;

Spratly-Paracel dispute (1974-continues). Warships from China, Vietnam and Philippines patrol the contested area, in support of their EEZ claims;

Operations ATALANTA and OCEAN SHIELD. (2008-continue). Two naval forces, one under EU and the other under NATO leadership, patrol the western Indian Ocean and the Gulf of Aden, to protect merchant vessels from pirates' attacks;

Senkaku-Diaou dispute (2012-continues). Japanese and Chinese warships and Coast Guard vessel confront each other in the waters off these islands, claimed by both nations.

FOREWORD

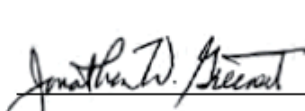
This maritime strategy describes how we will design, organize, and employ the Sea Services in support of our national, defense, and homeland security strategies. It also sets maritime priorities in an era of constrained resources, while emphasizing warfighting capabilities and forward naval presence to advance national interests today and guide preparations for tomorrow's challenges.

Forward naval presence is essential to strengthening alliances and partnerships, providing the secure environment necessary for an open economic system based on the free flow of goods, protecting U.S. natural resources, promoting stability, deterring conflict, and responding to aggression. As global maritime commerce expands, populations increase, competition for energy and natural resources grows, and advanced military technologies proliferate across the oceans and through the littoral, so too will challenges arise for anyone operating in those regions.

The American people will continue to rely on the Sea Services to respond to fast-changing and complex world events that threaten the security of the United States and our allies and partners. Our Sailors, Marines, and Coast Guardsmen stand ready to meet these challenges with the same determination and responsiveness they have demonstrated for more than two centuries.



JOSEPH F. DUNFORD, JR.
General, U.S. Marine Corps
Commandant of the Marine Corps

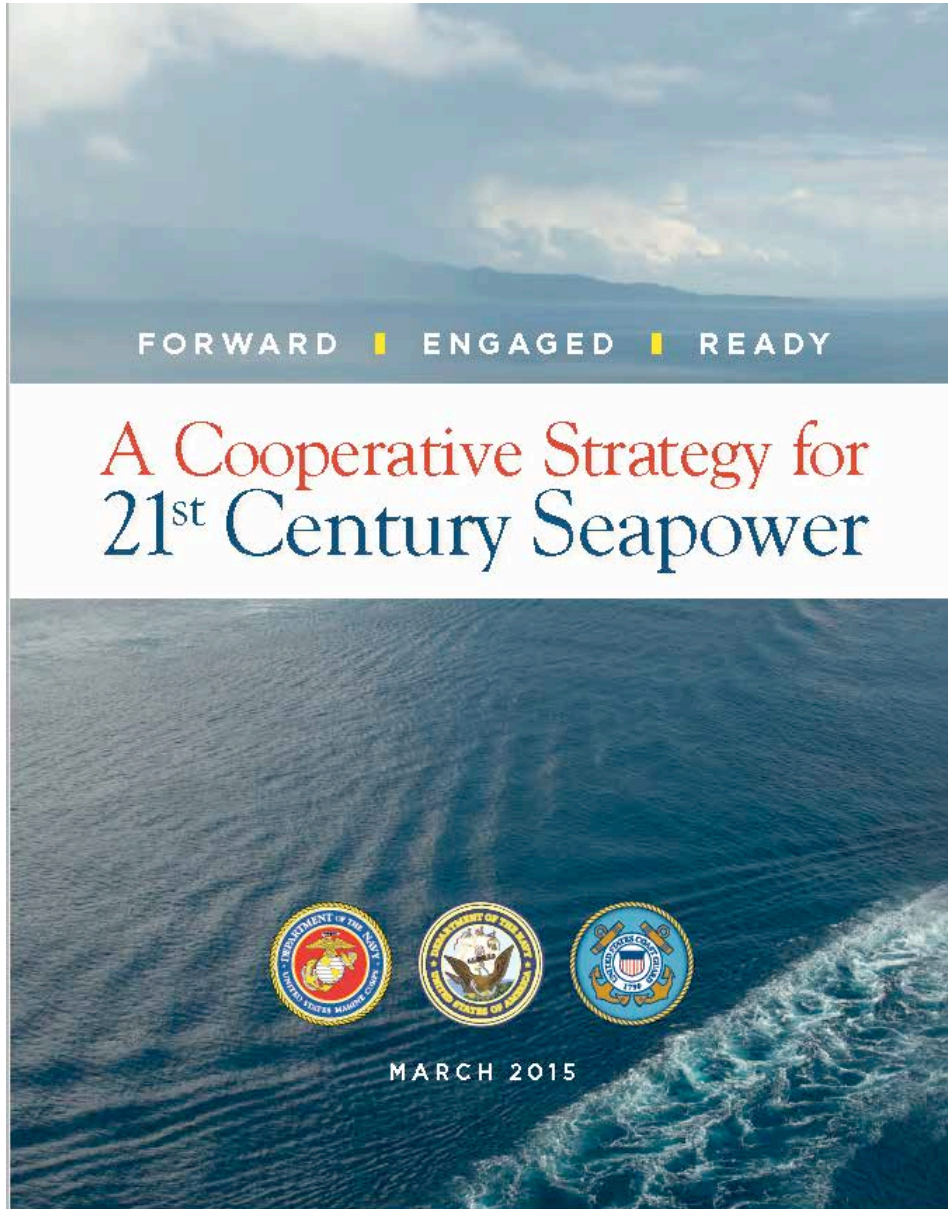



JONATHAN W. GREENERT
Admiral, U.S. Navy
Chief of Naval Operations




PAUL F. ZUKUNFT
Admiral, U.S. Coast Guard
Commandant of the Coast Guard





Operation Allied Force: Die wichtigsten beteiligten Luft-und Seestreitkräften 1999,
Grafik Wernegger (courtesy by Federation of American Scientists)

L'Ecole de guerre économique di Parigi

di Giuseppe Gagliano

Anni 70: reticenze e azione difensiva

L'apporto francese alla letteratura internazionale sulla guerra economica è non solo il più cospicuo nell'intera Europa continentale, ma anche quello con una maggiore connotazione nazionale, caratterizzata da un forte antagonismo nei confronti degli Stati Uniti e da una forte enfasi sull'intelligence economica come strumento della strategia d'impresa. Del resto non stupisce che nel paese di Colbert, della Grandeur, dell'ENA e dei piani quinquennali la guerra economica venga concepita soprattutto come conquista del mercato internazionale e protezione del mercato nazionale. Negli ultimi trent'anni si è andata così configurando una vera e propria 'scuola' francese di guerra economica, che, al pari della 'scuola' francese di geopolitica (promossa da Yves Lacoste e dalla rivista *Hérodote*) si può considerare come una ricaduta del Sessantotto. Concetti tradizionalmente «di destra» riscoperti e rigenerati da una affabulante sinistra neo-giacobina e neo-trotzkista che sa come affascinare generali e hauts commis ed egemonizzare – magari camuffandolo da «tiers-mondisme»- il viscerale risentimento nazionalista per la successione americana negli ex-Imperi europei.

Non a caso all'origine della letteratura francese sulla guerra economica c'è lo studio, risalente alla fine degli anni '70, della politica americana dell'informazione¹. Fu infatti uno studio del 1977 in cui un ricercatore di scienze dell'informazione e della comunicazione sottolineava le ricadute sociali e politiche del primato americano², a ispirare il celebre rapporto

1 «Un insieme di leggi, norme, direttive, giudizi e interpretazioni giuridiche che dirige e indirizza il ciclo di vita dell'informazione, [e] comprende la pianificazione e la creazione, la produzione, la raccolta, la distribuzione e la diffusione dell'informazione» (v. Peter Heron, «Discussion forum: national information policy», *Government Information Quarterly*, vol. 6, n° 3, 1989, p. 229).

2 Serge Cacaly, *La révolution documentaire aux USA*

sull'*Informatisation de la société* che Simon Nora³ e Alain Minc, allora giovane consigliere politico, indirizzarono all'Eliseo nel 1978 per gettare l'allarme sui rischi che il primato americano nella gestione scientifica e tecnologica dell'informazione comportava per l'indipendenza politica e la stabilità sociale della Francia. Secondo gli autori, il «pouvoir d'influence» appartiene allo Stato, legittimato dal contratto sociale e dall'unità nazionale che esso fonda e garantisce. Ciò implica il controllo e l'intervento pubblico sulle nuove tecnologie informatiche per evitare il rischio di essere dominati dalla supremazia statunitense. Considerato che i 4/5 del parco informatico francese era allora di produzione americana e che gli Stati Uniti controllavano 7 su 11 banche dati bibliografiche⁴, gli autori consideravano a rischio «tutto il futuro della francofonia e della personalità della Francia»⁵. Gli autori peroravano perciò una vigorosa politica a sostegno della ricerca, della costituzione di un'industria nazionale nel campo dell'informatica e dello sviluppo delle infrastrutture delle telecomunicazioni, incentivando tali iniziative da un punto di vista giuridico e finanziario. [Naturalmente il rapporto va letto anche sullo sfondo del coevo conato franco-sovietico di fare concorrenza al sistema di codifica della TV a colori PAL⁶].

All'epoca dello studio l'unico ente preposto alla raccolta e diffusione delle informazioni era l'Istituto Nazionale di Statistica e Studi Economi-

3 Nora (1921-2006), già ispettore generale delle finanze e consigliere economico di Mendès-France e Servan-Schreiber e autore del rapporto a Pompidou sulle imprese pubbliche (1967) e del discorso sulla Nouvelle Société di Chaban-Delmas (1969) era all'epoca direttore generale del gruppo Hachette. Fu poi presidente dell'ENA e del collegio sindacale della Lehman Brothers.

4 essenziali per le attività economiche, tecniche, scientifiche e naturalmente accademiche, trattandosi di "luoghi" di conservazione delle informazioni cui si può avere accesso a determinate condizioni e che rendono anche possibili le ricerche a distanza: non è la mera conoscenza di dati e informazioni il vero potere, ma il loro controllo, la possibilità di mettervi mano e di decidere chi può farlo. Si tratta, peraltro, di una questione ancora attuale e di portata non più solo nazionale ma, considerata la configurazione odierna della politica, europea: basti pensare al fatto che i sistemi di registrazione degli autori e delle pubblicazioni scientifiche (sistemi ORCID e DOI), cui tutti i sistemi accademici del continente si stanno uniformando, ricadono nella giurisdizione dello stato del Delaware.

5 Simon Nora, Alain Minc, *L'informatisation de la société*, rapporto presentato al Presidente della Repubblica, Parigi, La Documentation française, 1978, p. 126.

6 R. J. Crane, *The Politics of International Standards: France and the Color TV War*, Ablex Publishing Corporation, 1979.

ci (INSEE). Anche i principali ministeri avevano propri organi come il Centro di previsione e di valutazione della Difesa, il Centro di analisi e di previsione degli Esteri; l'Osservatorio delle strategie industriali del Ministero dell'Industria e la Direzione delle previsioni del Ministero dell'Economia; il Centro studi delle previsioni e delle informazioni internazionali del Commissariato Generale al Piano. Le informazioni erano però gestite esclusivamente per i fini interni delle amministrazioni e mancava ogni idea di supporto informativo alle imprese. Ci volle però oltre un decennio perché l'imperativo della competitività sui mercati globali, assolutamente necessario a livello aziendale, fosse recepito anche dallo Stato e concretizzato in un evidente ampliamento della politica dell'informazione⁷, cementando così una fondamentale "alleanza" fra pubblico e privato.

Anni 80: una prima svolta

I primi tentativi di un cambio di rotta dell'azione statale si verificano, già negli anni '80, nel sistema degli aiuti alle imprese: da interventi che privilegiavano gli aiuti diretti si passa infatti a un sistema di aiuti indiretti, più centrato sul sostegno all'innovazione. Inoltre, mentre in precedenza gli aiuti si concentravano sui grandi gruppi, ora il sostegno si sposta a favore delle piccole e medie imprese. Queste nuove modalità di intervento dello Stato, associate all'introduzione in Francia di nuovi strumenti di strategia d'impresa destinati ad anticipare i cambiamenti dell'ambiente, hanno finalmente dato avvio alla diffusione di una cultura dell'informazione, in particolare l'informazione scientifica e tecnica, che condurrà nell'arco di un decennio alla vera e propria adozione di una politica di intelligence economica.

Responsabile di questo nuovo partenariato fra lo Stato e le imprese e dell'importante impulso alla cultura dell'informazione può essere considerato il Centro di previsione e di valutazione (CPE). Voluto, all'inizio degli anni '80, dall'allora ministro della Ricerca e della tecnologia sul modello del già citato Centro delle previsioni del Ministero della Difesa e inizialmente diretto da Thierry Gaudin e Marcel Bayen, il CPE si occupa di valutazione delle ricerche e delle strategie industriali, di previsioni, ma soprattutto

⁷ Cfr. Franck Bulinge, *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Parigi, Vuibert-INHESJ, 2012.

della cosiddetta “veglia tecnologica”. Il termine è reso popolare da Jacques Morin, consulente in materia di trasferimenti di tecnologia, per indicare una funzione aziendale di supporto alle vere e proprie attività di un’impresa che rappresenta “[...] la testimonianza di una volontà determinata a sorvegliare l’ambiente tecnologico dell’impresa a fini strategici e a individuare le minacce che, se intelligentemente anticipate, possono addirittura essere trasformate in opportunità di innovazione; implica anche, per sfruttarne i risultati, l’esistenza di un sistema interno di informazione appropriato”⁸.

Il confronto con gli Stati Uniti, ma anche con il Giappone, dove la cultura dell’adattamento dei comportamenti all’interno di un’azienda ai cambiamenti imposti dall’esterno è parte integrante della mentalità manageriale, continuava tuttavia a risultare impietoso: si evidenziava ancora una volta il ritardo della Francia soprattutto per quanto riguarda lo scarso ricorso alle banche dati, considerate come meri archivi e non come strumenti attivi della funzione di veglia, e si auspicava quanto meno l’affidamento di tale funzione a quadri altamente specializzati e in grado di elaborare una riflessione strategica, nonché uno sviluppo informatico sostanziale nel campo della documentazione. L’approccio della sorveglianza ambientale d’altra parte era stato anticipato già da Humbert Lesca⁹ e consisteva in un atteggiamento sistematico di apertura dell’azienda sull’ambiente regionale, nazionale e internazionale, nella volontà esplicita dalla base ai vertici di non essere presa in contropiede dal cambiamento e di evolvere con esso o prima di esso e nell’attuazione di un dispositivo strutturato finalizzato a captare i segnali provenienti dall’esterno. La veglia, secondo la definizione di Lesca, sarebbe dunque un “sistema attraverso il quale l’impresa scruta il proprio ambiente ‘esterno’ e anticipa i cambiamenti, per quanto possibile, [trasformando] le informazioni grezze sull’ambiente in una forma di intelligence dell’impresa al servizio del proprio futuro.”¹⁰

8 Jacques Morin, *L'excellence technologique*, Parigi, Éditions d'Organisation, 1988, p. 129.

9 Humbert Lesca è professore cattedratico in scienze della gestione aziendale e direttore dello studio dei sistemi di informazione presso la Scuola superiore degli affari dell’Università Pierre Mendès France di Grenoble; è considerato il primo ad aver attivato un insegnamento relativo alla gestione strategica dell’informazione nell’università francese.

10 Humbert Lesca, *Information et adaptation de l'entreprise*, Parigi, Masson, 1989; questa definizione è stata rielaborata sulla base di quella contenuta nella precedente opera dello stesso autore, v. H. Lesca, *Structure et système d'information, facteurs de compétitivité*,

Il Centro di previsione e di valutazione si impegna, quindi, attivamente nell'attività di veglia a livello nazionale, raccogliendo informazioni relative alla scena internazionale in merito a questioni di attualità scientifica e tecnica, alle innovazioni tecnologiche e alle grandi multinazionali. Destinatari di quest'attività sono soprattutto alcuni settori considerati strategici, quali lo sviluppo dei materiali, le tecnologie dell'informazione e le biotecnologie. Oltre allo sviluppo di queste competenze al suo interno e direttamente al servizio del Ministero della Ricerca e della Tecnologia, il CPE si occupa però anche di diffondere i propri studi e le proprie analisi presso il settore privato, soprattutto a vantaggio di società di consulenza, e altri attori pubblici, in un'ottica di indipendenza, ancora una volta, dalla potenza statunitense che risultava minacciosa anche nell'ambito degli studi strategici e delle operazioni di veglia grazie alla diffusione e alle attività delle proprie società di consulenza. L'istituzione a metà degli anni '80 di Aditech - Association, centro nevralgico dello sviluppo dell'intelligence economica in Francia, avviene ad opera dei direttori del Centro proprio per rendere più agevole quest'attività di diffusione esterna e di conclusione di contratti con realtà del settore privato.

È nell'ambito delle attività di ricerca di Aditech che viene pubblicato il famoso studio n° 100¹¹ ad opera di una coppia di esperti, Bernard Nadoulek e Christian Harbulot, che hanno fatto la storia dell'intelligence economica in Francia. Il primo è un professore della Federazione francese di karate e insegna arti marziali presso il Club Montagne Sainte Geneviève dal 1971, oltre ad essersi distinto nella pubblicazione di articoli e libri di lotta contro il potere e di strategia (disciplina di cui diventa consulente a partire dal 1986) quali *Du karaté à l'autonomie politique* o *Désobéissance civile et luttes autonomes*. Il secondo è un suo stretto collaboratore, ex militante maoista e a sua volta membro dello stesso Club di karate, con il quale firma articoli come *Le Conflit gradué* e *Affrontements de théâtre et verrou panaméricain*. È in particolare Christian Harbulot che avrà un ruolo di aggregatore dei tre modelli di intelligence fino ad allora prevalenti – militare, diplomatico e di polizia – realizzando la sintesi del patriottismo economico e della rivolta

Parigi, Masson, 1982.

11 Bernard Nadoulek, *L'intelligence stratégique*, Parigi, Éditions Aditech, 1989.

sociale attraverso la nozione di guerra economica¹² per la quale l'intelligence economica fungerà da vettore. Quella di «guerra economica» è peraltro un'espressione che, in questi anni, viene usata spesso e volentieri anche al di fuori del ristretto campo specialistico dell'intelligence economica e, in particolare, da molti uomini politici. Ne è un esempio la *Lettre à tous les français* del presidente Mitterrand del 1988, che addirittura ne intitola una parte *La guerre économique mondiale* laddove sottolinea l'asprezza della concorrenza fra imprese sul mercato mondiale.

È dunque *L'intelligence stratégique* a segnare il vero e proprio cambio di passo, quantomeno nelle intenzioni, nell'ambito dell'intelligence economica in Francia, dato che gli strumenti proposti dai suoi due autori si rifanno interamente alla strategia militare e alla guerra ideologica. È un cambiamento anche terminologico¹³ quello che viene suggerito, affinché l'azione strategica delle imprese, e dello Stato con loro, possa finalmente passare da una postura difensiva a una vera e propria azione offensiva, grazie a un nuovo approccio alla concorrenza fondato sullo studio delle dinamiche dei comportamenti concorrenziali su cui fondare dei principi d'azione per i responsabili d'impresa. Concretamente, in questo studio vengono delineate una griglia di lettura e una metodologia funzionali allo sviluppo della strategia d'impresa articolate intorno a tre matrici ispirate direttamente alle tecniche di combattimento¹⁴. Queste ultime sono: l'azio-

12 Christian Harbulot è il primo a dare il via al dibattito sulla guerra economica in Francia: ormai era arrivato il momento di rivedere il consolidato atteggiamento di non aggressione concorrenziale e prendere invece in considerazione i cambiamenti in atto nel contesto internazionale. Andando dritto al punto, l'autore sottolinea (in modo particolare nell'opera *Techniques offensives et guerre économique*, Étude Aditech-CPE, n° 131, Parigi, Aditech, 1990) il ritardo francese rispetto all'altissima competitività del mercato mondiale (si pensi, ad esempio, alle competitive economie asiatiche) e la mancata destrezza nella trasmissione di informazioni rilevanti, tanto per le imprese come per la sicurezza nazionale (si vedano i settori strategici degli armamenti o dell'energia atomica).

13 Cfr. anche Jacques Villain, che paragona le imprese agli eserciti e il marketing alla guerra, con la sua necessità di anticipare azioni e reazioni dell'avversario /concorrente: «L'intelligence (militare) e l'informazione o la sorveglianza dell'ambiente (industriale) costituiscono un punto comune del paragone guerra/commercio.» in Jacques Villain, *L'entreprise aux aguets: information, surveillance de l'environnement, propriété et protection industrielles, espionnage et contre espionnage au service de la compétitivité*, Parigi, Masson, 1989, p. 25.

14 D'altra parte, non è un mistero che Nadoulek e Harbulot si ispirino direttamente al pensiero strategico di Sun Tzu così come espresso in *L'arte della guerra*, così come a quello del

ne diretta sulla situazione e sui rapporti di forza, strategia a breve termine di competenza del business plan; l'azione indiretta sul sistema, sugli attori e sulle relazioni, strategia a medio termine che agisce sullo scenario in cui si muove l'impresa attraverso partenariati, alleanze ma anche diversificazione rispetto ai concorrenti; l'azione di anticipazione sul contesto, sulle regole del gioco e sulle proprie forze, strategia a lungo termine che altro non è se non il progetto d'impresa.

Anni 90: la definitiva affermazione

Gli ultimi anni '80 avevano già registrato un notevole impulso in materia di intelligence economica in Francia, grazie al rilancio di una politica nazionale in favore dell'informazione scientifica e tecnica che abbiamo delineato qui sopra, incentivata dall'attività dei principali Paesi concorrenti, ossia Stati Uniti e Giappone. È però il cambiamento radicale dello scenario internazionale¹⁵, con il crollo del comunismo, la fine della guerra fredda con la dinamica di contrapposizione dei due blocchi che aveva caratterizzato le relazioni internazionali, anche economiche, negli ultimi quarant'anni e il conseguente imporsi del discorso della mondializzazione con la sua messa in discussione dell'autonomia e della potenza dello Stato nazionale, a determinare la definitiva consacrazione dell'intelligence economica in Francia. Il rapporto Martre, redatto fra gli altri da Philippe Baumard, Philippe Clerc¹⁶ e Christian Harbulot, ne costituisce la pietra miliare. Pubblicato nel febbraio del 1994, il rapporto del Commissariato Generale al Piano definisce l'intelligence economica come segue:

«l'insieme delle azioni coordinate di ricerca, di trattamento e di distribuzione delle informazioni utili agli attori economici, finalizzate allo sfruttamento delle stesse. Queste diverse azioni sono condotte in modo legale con tutte le garanzie di tutela necessarie alla conservazione del patrimonio dell'impresa, nelle migliori condizioni di qualità, di tempo e di costi. L'informazione utile è quella di cui ne-

movimento comunista internazionale basato sulla triade disinformazione, manipolazione, contro-informazione.

15 Cfr. Henri Martre et al., *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, Parigi, Commissariato Generale al Piano, La Documentation française, 1994, p. 39.

16 Philippe Baumard è ricercatore di Innovazione e regolazione dei servizi digitali presso la Scuola Politecnica, mentre Philippe Clerc è consulente di intelligence economica.

cessitano i diversi livelli decisionali dell'impresa e della collettività per elaborare e attuare in maniera coerente la strategia e le tattiche necessarie a raggiungere determinati obiettivi allo scopo di migliorare la propria posizione nell'ambiente concorrenziale circostante [...]. La nozione di intelligence economica implica il superamento delle singole azioni designate con i termini di documentazione, veglia [...], tutela del patrimonio concorrenziale, influenza [...]»¹⁷.

In altre parole, l'intelligence economica si definisce come la catena di operazioni che vanno dalla raccolta di informazioni utili provenienti da fonti aperte all'inoltro del materiale ai vertici decisionali governativi incaricati di formulare strategie di difesa e rafforzamento del sistema-Paese, coinvolgendo attivamente il settore privato. Prima, però, dell'esposizione delle pratiche concretamente messe in campo dagli attori dell'intelligence economica in Francia (Stato, banche, imprese e altre realtà locali), il rapporto riprende in realtà, sintetizzandoli, alcuni lavori precedenti¹⁸ di analisi comparata dei sistemi di intelligence economica di altri Paesi, considerati come modelli e che dovrebbero ispirare, per certi versi, il futuro sviluppo francese in questo senso. Così, Gran Bretagna e Svezia rappresentano i due Paesi precursori, l'uno in quanto patria anche lessicale dell'intelligence, la cui immediata comprensione ne rende estremamente naturale l'integrazione in qualsiasi sistema di decisione politica; l'altro, invece, forte di uno sforzo collettivo a livello di Paese, favorito anche dalla sua omogeneità culturale, per la costruzione di un'ingegneria strategica dell'informazione, cui concorrono insieme istituzioni pubbliche (università) e private (imprese).

Per quanto riguarda Germania, Giappone e Stati Uniti, se l'istituzione in senso moderno del dispositivo di intelligence economica dei primi due Paesi viene fatta risalire agli anni '30 e l'esposizione della stessa si rifà in grande misura alle due opere citate in nota, della potenza nordamericana

17 Martre, *op. cit.*, pp. 11-12.

18 Si veda, in particolare, l'opera dello stesso Harbulot dal titolo *Il nous faut des espions. Le renseignement occidental en crise*, dove la storia dei servizi di intelligence di Inghilterra, Israele, Germania nazista, Unione Sovietica e Giappone viene presentata in una chiave culturale, più adatta a spiegare perché in determinati paesi l'uso di tali pratiche sia più sviluppato che in altri. Ne è un esempio la pedagogia del combattimento nipponica e il suo ricorso alle arti marziali, contrapposta a una cultura europea di matrice giudaico-cristiana che avrebbe addirittura cancellato del tutto la riflessione sul combattimento. Cfr. anche il già citato *Techniques offensives et guerre économique* dello stesso autore.

vengono evidenziati gli sviluppi più recenti, posteriori al crollo del comunismo e fortemente voluti dall'amministrazione Clinton, che ha investito a tal punto sulla sicurezza economica da creare un organismo preposto allo scopo, il *National Economic Council*. La Francia, allo stato attuale delle cose, non ha nulla da invidiare a questi Stati in ambito di intelligence economica che, a suo modo, gode di una certa storia e tradizione. È però il passaggio a un sistema collettivo e nazionale di informazione a mancare, ostacolato principalmente da due fattori già precedentemente menzionati ma evidenziati nel rapporto in maniera lampante e incontrovertibile: la barriera esistente fra l'amministrazione e le imprese, in primis, e una certa passività delle azioni di queste ultime, limitate troppo spesso alla veglia tecnologica in senso difensivo e protettivo.

Il vocabolario usato dai redattori del rapporto è volto ad affrontare in maniera decisa questo secondo punto: basandosi ampiamente sugli scritti di Christian Harbulot, l'uso stesso di termini quali «azione offensiva», «aggressione concorrenziale», «rapporto di forza», per citarne solo alcuni, indica l'evoluzione auspicata e necessaria nell'ambito dell'intelligence economica francese che, non volendo usare il termine *renseignement* per la sua connotazione negativa che quasi evoca le pratiche di bassa polizia, si è però vincolata all'uso del concetto di veglia, un atteggiamento non sufficientemente dinamico che, per quanto indispensabile, dovrebbe però essere integrato anche da azioni offensive sul campo. Per quanto riguarda, invece, un'azione volta a ribaltare il limite rappresentato dal primo punto, sono gli stessi attori che hanno contribuito alla costruzione dell'intelligence economica e alla formulazione di questi nuovi elementi di linguaggio a diffonderli pubblicamente. Un esempio molto importante è rappresentato da un grande dibattito dedicato al tema «L'intelligence economica: l'informazione al servizio della competitività» organizzato in parlamento nel giugno del 1994 dall'ADIT¹⁹ alla presenza di vari rappresentanti del gruppo del Commissariato Generale al Piano responsabile della stesura del rapporto Martre fra cui lo stesso Henri Martre, Jacques Villain, François Jakobiak e Bruno Martinet²⁰.

19 L'ADIT è un'istituzione pubblica a carattere industriale e commerciale, emanazione congiunta del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero dell'Istruzione Nazionale, della Ricerca e della Tecnologia che prosegue, dal 1992, i lavori dell'Aditech.

20 Direttore della sezione Informazione e formazione presso la Direzione scientifica e tecni-

Fondamentale è anche il lavoro intrapreso, a partire dalla fine del 1994, da Philippe Caduc presso l'ADIT e da Rémy Pautrat presso l'SGDN (Segretariato Generale di Difesa Nazionale)²¹ per trasformare l'intelligence economica in oggetto di intervento pubblico. In particolare Pautrat, ex direttore della Direzione della sorveglianza del territorio e prefetto, cerca di concretizzare la propria visione di un'amministrazione al servizio delle imprese, dato che il suo obiettivo è di creare una struttura di coordinamento nazionale ispirata al modello di funzionamento del *National Economic Council* statunitense. Secondo Pautrat, l'efficacia dello Stato come produttore di dati, di analisi e di strategie dipende dalla conoscenza approfondita dei bisogni e delle necessità delle industrie. A tale scopo redige, d'accordo con il direttore dell'ADIT, un programma d'azione composto da dieci azioni prioritarie, dieci nuove proposte che si aggiungono alle quattro del Commissariato Generale al Piano²² e prendono in considerazione con maggiore consapevolezza lo scenario internazionale e lo sviluppo di Internet. Oltre a una riappropriazione di una prospettiva statale per vari motivi trascurata, le altre azioni proposte dai due esperti riguardano l'istruzione e la formazione, con l'istituzione di organismi ad hoc, la già molte volte auspicata creazione di banche dati nazionali, da contrapporre a quelle gestite dai Paesi concorrenti per fornire alle imprese francesi conoscenze reali sui settori nei quali operano e sulla loro competitività sui mercati esteri, lo sviluppo di centri di competenza specializzati sulla tecnologia Internet, oltre a una presenza della Francia nelle istanze internazionali di normalizzazione in questo campo, un'analogia presenza in incarichi chiave in seno alle più importanti organizzazioni internazionali e due azioni di studio – una di

ca del gruppo Cementi francesi, è responsabile fin dagli anni '80, fra altri già citati, della definizione di veglia e, in particolare, del suo carattere globale: «Non c'è separazione netta fra i diversi tipi di veglia [concorrenziale, commerciale, ambientale e tecnologica], ma si ha piuttosto un continuum di veglie che chiamiamo veglia industriale» (Bruno Martinet, Jean-Michel Ribault, *La veille technologique, concurrentielle et commerciale*, Parigi, Les Éditions d'Organisation, 1989, p. 69).

- 21 Struttura interministeriale di difesa creata nel 1962 per consentire al Primo Ministro di esercitare pienamente le proprie responsabilità costituzionali in materia di difesa nazionale in senso ampio e coordinare le amministrazioni competenti.
- 22 Contenute nel rapporto Martre, queste quattro grandi proposte sono: diffusione della pratica dell'intelligence economica nelle imprese, ottimizzazione dei flussi di informazioni tra il settore pubblico/privato, concepimento di banche dati e mobilitazione in tal senso del mondo dell'istruzione e della formazione.

ricognizione delle fonti disponibili e delle loro modalità di diffusione negli Stati Uniti e in Giappone, l'altra di elenco di studiosi stranieri della materia che hanno soggiornato in Francia – entrambe innovative e strategiche nel senso di una possibile anticipazione delle mosse dei Paesi concorrenti e, di conseguenza, di un'azione offensiva e non meramente difensiva. Il coordinamento di questo programma d'azione viene affidato al CCSE (Comitato per la Competitività e la Sicurezza Economica), struttura a vocazione interministeriale e aperta a personalità esterne qualificate fortemente voluta da Pautrat e istituita con un accordo firmato il 1° febbraio 1995.

È soprattutto in ambito di istruzione e formazione, un campo d'azione fondamentale evidenziato sia dal rapporto Martre sia dal programma d'azione del CCSE, che si hanno sviluppi concreti nella seconda metà degli anni '90. Per rispondere alla nuova richiesta di specialisti capaci di integrare l'intelligence economica nei processi gestionali delle imprese e affrontare così da protagonisti le sfide poste dalla competizione globale e dalla società dell'informazione, dopo un periodo di affiancamento ai centri di formazione più specializzati nell'organizzazione di seminari, conferenze e master, a partire dal 1995 molte facoltà di economia e commercio con i loro corsi di laurea in economia aziendale e gestione d'impresa e i politecnici hanno iniziato a fornire corsi di specializzazione in «business intelligence». Ne è un esempio il CESD (Centro di studi scientifici di difesa), istituito presso l'Università di Marne-la-Vallée allo scopo di promuovere lo studio e la ricerca nell'ambito dell'intelligence economica e operare come una fabbrica di idee relative ai temi della difesa e della sicurezza nella società contemporanea.

È attraverso questo percorso che si arriva, nel 1997, alla costituzione di una Scuola di guerra economica all'interno della Scuola superiore libera di scienze commerciali applicate di Parigi, ad opera di Christian Harbulot e del generale ed ex direttore dell'EIREL (Scuola Interforze di Intelligence e Studi Linguistici) di Strasburgo Jean Pichot-Duclos. Per Harbulot, la creazione di questa scuola risponde a due esigenze: studiare in modo approfondito la dinamica dei rapporti di forza economici e le applicazioni civili della guerra dell'informazione, dal momento che quest'ultima nozione risulta assente nella pianificazione strategica delle società, delle amministrazioni e delle autorità locali. Le persone formate da questa scuola, ad oggi circa settecento studenti dalla data della sua creazione, saranno «esperti

in gestione dell'informazione e dei rapporti di forza». Parallelamente a questo sviluppo in campo formativo e come sua diretta conseguenza, sono aumentate, negli ultimi vent'anni, le pubblicazioni e la ricerca sulla materia. Dal punto di vista editoriale si sono verificati due aspetti pressoché contemporanei: un notevole aumento della produzione francese sull'intelligence economica a partire dal 1995, con la creazione di collane ad hoc da parte delle principali case editrici (ad esempio, la collana «Culture du renseignement» pubblicata dal 1999 da L'Harmattan), e un crollo del numero dei libri stranieri pubblicati. Dal punto di vista accademico, negli ultimi vent'anni sono state moltissime le tesi di laurea magistrale e di dottorato dedicate a una tematica che, per sua natura, è multidisciplinare, poiché abbraccia argomenti che vanno dalla storia alle scienze politiche, dal diritto alle scienze economiche e, naturalmente, alle scienze dell'informazione e della comunicazione. L'analisi di questa produzione accademica rivela il progresso di quella che può essere considerata, e che abbiamo cercato di delineare nel presente contributo, una vera e propria scuola di intelligence economica specificamente francese.



«Economic Intelligence»

by Simone Pasquazzi¹

Genesis and development of economic intelligence

Economic intelligence (from now on «EI») is a broad and diversified range of activities, which serve the acquisition and management of information needed to safeguard a country's economic security². Nowadays, these activities may involve both governments and companies. The latter, indeed, are today fundamental actors in economic warfare and national economic security systems, where secret services are indispensable but not exclusive (at least in the most advanced countries). Well-known in ancient, medieval and modern history³, EI assumed increasing strategic importance since the American Independence⁴, the growth of the British Empire, the first contemporary globalization (1870-1914) and the

-
- 1 Senior Intelligence & Country Risk Analyst for multinational corporations and consultancies, Contract Lecturer in Security Studies at LUISS 'Guido Carli' and Senior Fellow at the Italian Institute of Strategic Studies 'Niccolò Machiavelli'.
 - 2 S. Pasquazzi, *Geo-economia, guerra economica e intelligence. Quadro Teorico-concettuale e caso di studio*, Edizioni Machiavelli, 2014, pp. 5-19. A shared definition of economic intelligence is still missing. In 2011, Jean and Savona defined it as «the information cycle which is necessary for companies and states to correctly make development choices» (see *L'intelligence economica*, Rubbettino, Soveria Mannelli). Even a shared meaning of national economic security does not exist; however, the current trend is to include in its definitions not only productive capacity and access to resources and markets, but also an acceptable level of welfare. See A.Y. Mamychev et al., «Economic Security and Organizational Culture», *International Review of Management and Marketing*, 2016, 6 (S1), pp. 153-158.
 - 3 See e. g. the Republic of Venice, taken as a case study in contemporary literature (L. Gaiser, «Intelligence Economica: una proposta per l'Italia», in *Sicurezza, Terrorismo e Società*, 2, 2015, pp. 66-70; M. Althoff, *Human Intelligence*, in M. Lowenthal – R. Clark, *The Disciplines of Intelligence Collection*, Sage, 2015). See also C. Jean, «Introduzione», in G. Gagliano, L. Gaiser, M. Caligiuri, *Intelligence economica e guerra dell'informazione*, Rubbettino, 2016, p. 7.
 - 4 In 1776, the Committee of Secret Correspondence of the Continental Congress sent a special representative to Europe to evaluate a series of relevant economic issues, among which the effects of the introduction of tobacco from Ukrainian provinces of the Russian Empire in European markets and their consequences for American tobacco exports in Europe.

great crisis that preceded Bretton Woods and the Washington Consensus. This led to the creation by the major powers of specific economic and financial intelligence services⁵. In 1931, in order to monitor the German war potential, the English government established the Industrial Intelligence Center⁶, while after 1945 an important role (even) in British EI would be assumed by the Joint Intelligence Committee⁷. Sections or offices aimed to economic information collection were then created in the US during the two world wars, with a twofold purpose. First, to study the economic system of the enemies with war aims, as done by the EI section of the US Army Operations Dept. in WWI and the Board of Economic Warfare in WWII. Second, to forecast developments and trends of the international economic situation during the post-war period. In fact, when WWI ended, the experts of the «Inquiry» consulted by President Wilson redacted some reports which were necessary for the American participation to the Versailles Peace Conference, while at the end of WWII the Office of Strategic Service elaborated scenario hypotheses on the conditions of the Soviet economy after the end of war. This was the beginning, even if embryonic, of the particular operational and predictive vocation of *intelligence analysis*, imposed in that period to Washington by its position of international primacy. As a pre-eminent institutional actor, the CIA soon inherited this legacy, significantly improving EI during a long lapse of the Cold War⁸. It produced economic analysis on the Sino-Soviet bloc in the '50s – in 1952 it also created a specific EI Committee – and on the «Free World» and the activities of the Soviet bloc in the Third World, during the '60s⁹.

5 See the French *Bureau de renseignements pour le commerce* (1833, headed by the famous François Eugene Vidocq). For Japan during the Meiji Era, see P. Clerc, «Economic Intelligence», in Y. Courrier & A. Large (eds.), *World Information Report 1997-1998*, UNESCO, 1997, pp. 310-311.

6 V. Ilari, *Economic Warfare. The Western Way of Warfigthing*, SISM, 2016, p. 27.

7 H. Dylan, *Defence Intelligence and the Cold War*, Oxford U. P., 2014, p. 3

8 In 1954, B. H. Williams published *Economic warfare and economic intelligence* (Vol.15, ICAF), while in 1967, in *Organizational Intelligence*, H. Wilensky referred economic intelligence (albeit without a precise definition) to the private sector, but also to the public one, following a perspective which is valid even today.

9 In the '50s, the CIA's Office of Research Reports was the main actor involved in EI, albeit together with the Bureau of Intelligence and Research of the State Department, especially responsible for the countries outside the Sino-Soviet bloc. During the '60s, in particular after the Kennedy administration, the role of the first body in EI grew up, while the sec-

Afterwards, despite the establishment of a specific Office of Economic Research within the CIA in 1968, and especially since the first Reagan administration, Langley progressively lost its importance with respect to economic information collection. The latter, however, evolved thanks to the simultaneous widening of some domestic or US-linked actors largely engaged in the economic and financial sectors (as the Treasury Department and the Federal Reserve, or the World Bank and the International Monetary Fund), or in technological and industrial information gathering (multinational corporations, but also medium and small enterprises, specialized firms, government agencies, etc.)¹⁰. This last activity, together with the analysis of financial markets, represented a fundamental component of intelligence during the '80s, when it was practiced not only with the aim of pursuing the best weapon systems¹¹, but also in favor of enterprises interested in gaining technological advantages and international market shares. This was the case of several Japanese corporations in the electronic and motor sectors. Indeed, many of these companies had their own offices of business intelligence¹² and were involved in not occasional cooperation with the Japanese secret services, even suspected of covert operations against Californian hi-tech companies, during that decade. After all, Japan created a system of information collection and security oriented to the economic field since the end of WWII, which then became particularly dynamic and effective thanks to the Scientific Information Centre and the Japanese External Trade Organization, and to specific financing from the Ministry of International Trade and Industry¹³.

ond, subject to significant budget cuts, kept instead an expertise in political intelligence. On the genesis and developments of economic intelligence in the US see Martin J. Manning, «Economic Intelligence», in K.L. Lerner & B. W. Lerner (eds.), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*, The Gale Group Inc., 2004, vol. 1, pp. 374-376.

10 R. M. Fort, «Economic Espionage», in R. George & R. Kline (eds.), *Intelligence and the National Security Strategist*, Rowman & Littlefield, 2006, pp. 237-248.

11 Also by organs like the East-German STASI or the Chinese Commission for Science and Technology (established in 1958 and renewed in 1975).

12 «Business intelligence» can be linked to economic intelligence, but it has a more strict sense, referring to one or more agencies/companies or markets and not to the (collective) national economic interest. See M. Savina – R. Visser, «Business intelligence», in *Nomos & Khaos 2008 Report*, Nomisma, 2009, pp. 147-167.

13 See P. Clerc, «Economic intelligence», cit., p. 310.

Economic intelligence in the contemporary international system

In the aftermath of the Cold War, the victory of the liberal and capitalist system, represented by the US, implied the primacy of economic issues over political-military affairs. Paradoxically, that change was not properly oriented in a liberal sense. In fact, the realistic paradigm of the struggle for power was rather moving from the military side to the economic one, instead of being overcome or weakened by the affirmation of a less anarchic or competitive international scenario. Despite the presence of different international institutions for economic cooperation, since the '90s the expansion of multinational corporations, the progressive deregulation of financial markets and the diffusion of the internet made the international economic system and its information flows more dynamic and uncertain, compared to the previous decades. This change significantly contributed to economic competition and intelligence. Provided that EI can be both integrated with other types of intelligence (e.g. political, military, etc.) and described according to Aldrich's classical tripartition (i.e. cycle/process, product for the decision-maker or complex of actors¹⁴), we can understand its nature through the Treverton framework (2001). Building upon this framework, we can describe contemporary EI as an activity dealing with the following phenomena:

1. changes to the international economic order;
2. economic effects of mass migrations;
3. biologic and ecological climate alterations with strong economic impact (for instance, on food sector or natural resources);
4. socio-economic consequences of intrastate conflicts;
5. dramatic changes in the balance among geographic regions or productive sectors;
6. speculative and distortive phenomena of financial markets (for instance, the Asian crisis in 1997-1998 and the global one started in 2007-2008);
7. specific economic and productive distortions, including those related to terrorist groups activity and to economic crimes or crimes with strong economic impact;

14 See R. J. Aldrich, «Intelligence», in P. D. Williams (ed.), *Security studies: an introduction*, 2nd ed., 2013, p. 237.

8. security of energy storage and critical infrastructures;
9. industrial espionage¹⁵.

Thus, EI deals with a heterogeneous and complex frame, described not only through the espionage dimension, which however remains a fundamental and frequent component of economic warfare¹⁶. Concretely, today, such frame requires states, and particularly their information and security services, to perform different types of functions, among which:

1. the control of foreign secret services, aimed also to economic counter-espionage;
2. the support to strategic economic and financial government decisions;
3. the support to negotiate international trade treaties with strong socio-economic impacts at the national level, or to verify their respect;
4. the research of data and information about commercial, organizational and technological issues, even to improve the competitiveness of national companies;
5. the defense of domestic firms (from unfair commercial practices, aggressive campaigns, etc.), in particular if they are active in strategic sectors, and national actors involved in R&D on sensitive technologies;
6. activity of influence on events, as well as on policies or decisions by governments or companies of other states¹⁷.

In order to correctly face this frame, EI requires multidisciplinary awareness and skills, not only economic and financial ones. Furthermore,

15 The original list, linked to an economic intelligence matrix supposing a multi-level analysis with actors (State and privates), posture (offensive or defensive) and analytic and decisional levels (tactical or strategic), is in G.F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge (CUP), 2001, pp. 109 s.

16 While espionage is explained by sensitive savings in research and development, counter-espionage is explained by the damage suffered by the victim of espionage, generally proportionally higher than the gains of spying: see S. D. Porteous, «Economic and commercial interests and intelligence services», in E.H. Potter, *Economic intelligence and national security*, Carleton U. P., 1998, pp. 79-128. For some cases of economic espionage emerged since 1980, see F. Farina, «Intelligence economica tra accademia e realtà», in U. Gori & L. Martino (eds.), *Intelligence e interesse nazionale*, Aracne, 2015, pp. 444-445; for some cases concerning Italian firms see D. Vecchiarino, *Il controspionaggio economico in Italia*, Roma, SIOI, 2012, pp. 17-22.

17 See also N. De Scalzi, L. Gudas e L. Martino, «Intelligence economica» e Farina, cit., entrambi in U. Gori e L. Martino (eds.), *Intelligence e Interesse Nazionale*, cit., rispettivamente p. 401 e p. 440.

some of its work areas are inevitably linked with the internet and the information technologies. Indeed, the cyber dimension may include – in favor or against government or companies – activities of stealing data, sabotage and denial of service (e. g. to damage critical infrastructures), misinformation campaigns, crimes linked to on-line transactions (including those with virtual or digital currencies like bitcoin, which may be exposed to risks of money laundering, tax fraud, etc.)¹⁸. Moreover, the described frame requires human resources at different levels, ranging from analysts dealing with the elaboration of alternative scenarios with methods of various nature (quantitative, qualitative, ‘structured’ etc.) to (undercover) personnel detached in economic offices of diplomatic seats, financial centers and stock markets, tax-havens and money laundering centers, economic and financial analysis institutes. Finally, EI requires a specific set of legal, organizational and technological instruments, that during the last twenty-five years several states have tried to acquire, although at different speeds and achieving different results. Thus, some countries already have a structured and more or less effective EI apparatus, others are working to have it, and finally others do not want to or cannot have it. The first countries (for instance US, France, China, UK, Japan and Germany) are protagonists of world geo-economic dynamics, the second (for example Russia and Italy) will likely be able to cope future developments, while the third ones are supposed to succumb¹⁹. Undoubtedly, the US emerges amongst the pioneers of the most advanced countries. In 1993, when even within the US intelligence community there were doubts about EI impacts on American competitiveness²⁰, Washington set up the National Economic Council, with the aim of advising and supporting the President on national «economic security policy» (this concept was integrated also in the National Security Strategy, in 1994). In the same year, in order to support Amer-

18 A recent emblematic example of cyber-attacks to companies, whose responsibility still remains uncertain, is given by a campaign between 2013 and 2014, known as Dragonfly, after the name of the malware used. See N. Nelson, *The Impact of Dragonfly Malware on Industrial Control Systems*, SANS Institute, 2016, pp. 1-25.

19 We borrow such perspective from L. Gaiser, *Intelligence economica: una proposta per l'Italia*, cit., p. 70.

20 See «Statement of Dr. Mark Lowenthal», in *Economic Intelligence. Hearing before the Select Committee on Intelligence of the U. S. Senate*, August 5, 1993, p. 11.

ican companies abroad, the Advocacy Center, which today is a dynamic center of EI, was created. In 1995, the FBI replaced the Development of Awareness for Espionage and Counterintelligence with the Awareness of National Security Issues and Response, increasing its communication on counterespionage towards private enterprises. In 1996, facing the growing risk of industrial espionage from or in favor of foreign actors, not only Chinese, the US adopted the Economic Espionage Act, a vast set of laws aimed to protect information related to goods produced and commercialized by American firms. In this way, President Clinton improved the containment of economic threats, mitigating the asymmetry and decentralization of a system with a broad business intelligence market, naturally oriented more towards private goals than collective interests. Such trend continued during the following administrations, with a growing information exchange among the three main 'councils' of the executive (*national security, national economic and homeland security*) and the various US intelligence agencies, as well as through an increasing cooperation among the federal government, member states and enterprises²¹. Moreover, along with industrial counterespionage activities, which detected threats whose damages have been estimated by the FBI in dozens of billion dollars each year (see the 2011 Report by the Office of the National Counterintelligence Executive), also offensive actions by US intelligence have increased. For instance, evidence of such a trend is the alleged involvement of the National Security Agency in electronic espionage against the Brazilian oil company Petrobras, in 2013²².

With a long intelligence tradition and a strong expertise in business intelligence (developed in the corporate sector and well-known consult-

21 On intelligence and economic espionage in the US see M. Crosston, «Soft Spying: Leveraging Globalization as Proxy Military Rivalry», in *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 28, 1, 2015, pp. 105-122; N. De Scalzi et al., *op. cit.*, pp. 415-425 e F. Farina, *op. cit.*, pp. 430-431 e 438-439; D. E. Tromblay-R. G. Spelbrink, *Securing U.S. innovation*, Rowman & Littlefield, 2016.

22 See J. Watts, «NSA accused of Spying on Brazilian Oil Company Petrobras», *The Guardian*, Sept. 9, 2013 online. The espionage carried out by US secret services has been frequently highlighted also with reference to the interception system *Echelon*, and even in US intelligence literature (see e.g. J. Fialka, *War by Other Means. Economic Espionage in America*, New York, W.W. Norton & Co., 1997).

ing firms such as the Economic Intelligence Unit), the United Kingdom has strengthened its economic information collection skills in particular since the approval, in 1994, of the British Intelligence Act. This law has enhanced the transparency of the state intelligence system, one of the most secrets in the world. It has also defined and extended the tasks of the Secret Intelligence Service-MI6 and the Security Service-MI5, for both national security and economic welfare issues, keeping these two fields conceptually separated. The strategic aims of the latter are detailed and updated by specific government documents, such as the *Economic and fiscal strategy* (1998), the *Competitiveness White Paper* (1998) and the *Industrial Strategy* (2013)²³.

Japan has a long experience in EI, with offices of the Japanese External Trade Organization active today in about 80 States and 30 Japanese regions. Tokyo has reinforced its EI mainly through actors linked to the Ministry of Education, Science and Technology, like the National Institute for Educational Policy Research (created in 1949 but deeply re-organized in 2001), within the Department for Research Planning and Development. Japanese culture conceives information as a collective resource, therefore the country developed an EI oriented to the mid-long term and well beyond the system of information and security services (by the way with reduced dimensions). Japanese EI has an offensive posture, but at the same time it is attentive to develop cooperative relations with foreign actors; it is supported by a synergic network, in which institutional bodies specialized in legal and illegal collection of information cooperate with companies, banks and universities²⁴.

The German EI apparatus is similar to that of Japan. It is characterized by an organized network, formed by institutional actors, large industries,

23 For further details on the main developments in the UK since 1989, see P. Gill, «The UK: Organization and Oversight», in B. De Graaf & J.M. Nyce (eds.), *Handbook of European Intelligence Cultures*, Rowman & Littlefield, 2016, pp. 419-430.

24 The Japanese External Trade Organization is considered a benchmark in Western states, but according to several Japanese businessmen and experts it is overestimated. On the Japanese economic intelligence system, see V. M. Dinca, «Knowledge Management and Economic Intelligence in Japan», *International Journal of Science and Information Technology*, special issue, 2014, pp. 55-70; Farina, *op. cit.*, pp. 432 e 438; Clerc, *op. cit.*, pp. 310-311.

banks and insurance companies. In addition, the system of chambers of commerce is well connected at all levels of the administration, from the federal one to the local, through the *Länder*. The coordination between the public and the private sectors is evident from pertinent publications made by government bodies, among which the Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Foreign Affairs, both engaged in supporting and promoting German companies. After all, already since 1991, Germany reoriented the Rahad project, implemented since the half of the '80s by the Federal Service of External Security (*Bundesnachrichtendienst*), especially for the access to government databases, towards economic, financial, scientific and industrial targets. Today the German secret services are particularly active in the interceptions and the information networks intelligence, also thanks to a strict cooperation with Siemens, fostering the influx of a vast amount of data and news and their diffusion to institutions and companies²⁵.

In France, the improvement of EI mainly derives from some reports of the earliest '90s, whose most famous and influent is *Intelligence économique et stratégies des entreprises*. Published in 1994 and involving the participation of Philippe Clerc, Christian Harbulot and Philippe Baumard, it is most commonly called as Martre Report (after Henri Martre, president of the working group responsible for the redaction of the report for the *Commissariat Général du Plan*). Since then, EI considerably developed, pursuing a mostly offensive tactical approach and a constant synergy between the State and the private sector, partially derived from the experience of the *force de frappe* and the related desire for technological and military autonomy. This development underwent significant organizational and institutional adjustments: for instance in 1995, with the creation of the *Comité pour la Compétitivité et la Sécurité Economique* (partially inspired by the US *National Economic Council*); then in 2006, with the transformation of the *Commissariat Général* in the *Centre d'Analyse Stratégique* and its replacement, in 2013, with the *Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective*. Furthermore, this process was supported

25 See W. Krieger, «Germany. An intelligence community with a fraught history», in B. De Graaf - J.M. Nyce (eds.), *op. cit.*, pp. 147-158; V. Ivan, «Economic Intelligence», *Journal of Management, Economics and Information Technology*, special issue, December 2013, pp. 182-198.

by relevant public investments. Between 2011 and 2015, the budget of the *Direction Générale de la Sécurité Extérieure* increased by about 6%, just to name one example. Finally, such process was strongly backed at the intellectual and education levels, through one of the most prolific theoretical productions in the world²⁶ and a solid training activity of the personnel. In line with the tradition of *Grandes Ecoles*, this training activity currently involves public and research bodies, companies, universities and trade associations. These actors also cooperate to develop *poles de compétitivité*, that is cluster or local districts aimed to technological and industrial innovation²⁷. In this system, French intelligence agencies play an extremely dynamic role, as already shown by facts concerning France and the US in the earliest '90s²⁸, or more recently French and Italian companies between 2011 and 2012²⁹.

Consistent with its rising role in the geo-economic dynamics, also China has significantly improved its EI, during the last 25 years. Beijing has an approach which is attentive, on the one hand, to “absorb from the outside”, to innovate technology and production (even in the context of a strong competition for patents); on the other, it is attentive to defend the national industry. Indeed, China opened itself through significant initiatives of international cooperation (some of which curiously in the field of

26 For a deep analysis of these works, we consider essential the Giuseppe Gagliano's texts (online free at website of Centro Studi Strategici Carlo de Cristoforis).

27 See *Portal de l'IE – Centre des ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique* and the official website of the *Ecole de guerre économique* (course started in 1997, within the *ESCLA business school* in Paris).

28 In 1993, the Hughes Aircraft, US aerospace company, refused to participate in the Bourget Air Show, because considered by CIA a likely target of French espionage. In 1992, American businessmen were invited by US intelligence not to travel with Air France, after having discovered the French secret services previously had infiltrated its aircrafts (with agents as flight assistants or passengers) in order to put wiretaps. See I. L. Konstantopoulos, «Economic Espionage and Economic Security in an Age of Change», paper presented at the *Seventh International CISS Millennium Conference*, Buçaco, Portugal, June 14-16, 2007.

29 We refer to takeover operations by Groupama and Axa on the Italian society Fonsai, failed even because of a counteraction performed by Rome and Mediobanca (effective, but maybe not convenient for Italian interests in this particular case), and the one successfully carried out by Lactalis towards Parmalat. See De Scalzi et al., *op. cit.*, pp. 404-415 e 425-426.

EI³⁰), but at the same time the government still considerably discourages foreign acquisitions of Chinese companies, mainly by means of multiple and detailed controls on candidate buyers and their business plans³¹. Today, Beijing's economic and industrial information collection system is one of the most effective in the world, even thanks to an approach to business competition ethically more unconstrained than the Western one. This approach considers the interests of national industries as the vital interests of the State. Beside the Ministry of Commerce, equipped with its own intelligence units, the most active institutions in EI are:

- the Ministry of State Security (MSS), responsible for counterespionage and collecting information abroad, with the 10th Department dealing with economic and scientific espionage by using IT;
- the Ministry of Public Security, responsible for internal affairs and counter-dissidence activities (including the Golden Shield-Great Firewall project), allowed to perform espionage towards foreign citizens and businessmen in China;
- the Department of Military Intelligence, involved in technical intelligence;
- the Third Department of the PLA, mostly competent for military intelligence, but also having some offices for cyber economic espionage (in 2014, its 12th office, known as Unit 61486, was involved in espionage activities against some firms operating in the domain of satellite, aerospace and communication technologies);
- the United Front Work Department, whose involvement aims at keeping the Communist Party in the EI management.

Chinese intelligence, in particular the MSS, operates on the basis of three pillars. First, the constant and massive recruitment of researchers and academics, with the aim of strengthening the scientific *know-how* in a strategic and long-term perspective. Second, the support to Chinese companies for the acquisition of western enterprises, also in order to acquire their technologies. Third, the direct purchase of technologies through «front

30 For instance, an international comparative study presented to the Shanghai Competitive Intelligence forum in 2011, as the result of a Sino-French cooperation initiative. Moreover, the Competitive Intelligence Centre in the province of Hunan is partially inspired by the French concept of *intelligence territoriale*.

31 G. Gagliano, *La Grande Strategia Cinese. Problemi e prospettive geopolitiche e geo-economiche del gigante asiatico*, SISM series, Fuoco Ed., 2016, pp. 197-201.

companies», that is private firms often shared (in capital or management) by non-Chinese actors, but clandestinely managed by MSS offices and personnel. Mostly located in Hong Kong, they represent today the main operative tool of the «Sina model». In this respect, we can mention e.g. the Dayuan Int'l Development Ltd., owner of 99% of China International Fund (CIF), private investment fund aimed to finance and build infrastructures in Africa, South America and South East Asia³².

In Russia, EI advanced slower than in other countries, after 1991 and the break-up of the USSR. The KGB was divided in two different bodies, both dependent on the President, through the Security Council of the Federation: the FSB (former FSK), responsible for internal security and counterespionage, and the SVR (former CSR), that is the external security information service, today the main player in the federal EI, carried out also by GRU³³. After the Cold War, the expertise gained in the acquisition of military technologies was gradually moved towards economic and industrial information collection, especially in favor energy companies. After all, several elements of the secret services have been inserted in the ranks of Moscow's intelligence after a long career in Russian firms, according to a human resources model recruiting not only from the institutional apparatus, but also from the private sector and the universities (even Western ones, where recruiters enlist Russian and non-Russian talented students). Today, Moscow has listening posts covering the entire planet and about 160 satellites in orbit ensuring considerable IMINT (Imagery Intelligence)³⁴ capabilities. It has also significant skills in the cyber realm, as shown by the supposed Russian attacks against US information systems during the months preceding the November 2016 presidential election, of

32 See A. Pacioni, *Sguardo all'attuale sistema di intelligence della Cina*, Research Paper of the Istituto Gino Germani di Scienze Sociali e Strategiche, 2016, pp. 26-43; see also S. Mele, *Le attività di spionaggio elettronico e di cyberwarfare della Cina*, in Gori-Martino, *op. cit.*, pp. 228-232.

33 That is the intelligence service of the armed forces, created during the Soviet period. Today, its function is primarily oriented to SIGINT (Signal intelligence) and reconnaissance, as well as Special Forces operations management.

34 An IMINT application for strategic level economic intelligence is the photographic-satellite detection of resource deposits. On the Russian intelligence system see: M. Galeotti, *Putin's Hydra: inside Russia's intelligence services*, European Council of Foreign Relations, policy brief, May 2016, pp. 1-20; Farina, *op. cit.*, p. 431.

which strategic-economic aims cannot be ruled out³⁵.

In Italy, the systematical strengthening of EI started in 2007, when the secret services reform (Law no. 124/2007) renewed and defined the mission of the Italian intelligence apparatus, expressly talking about the need to protect the “economic, scientific and industrial interests” of the country, beside the political and military ones³⁶. After all, like in other states, even in Italy since the '90s the economic and financial threats considerably increased, as evidenced by the periodic security and information policy reports sent during the last two decades by the government to the parliament³⁷, and by commissions entrusted of studying a possible reform of the Italian intelligence already since 1992 and 1998³⁸. Within the Intelligence System for the Security of the Republic, as provided by the 2007 law, the main bodies involved in EI are:

- the Inter-Ministerial Committee for the Security of the Republic (CISR), which has an important role in orienting the information gathering;
- the Internal Intelligence and Security Agency (AISI) and the External Intelligence and Security Agency (AISE), both equipped with competent units;
- the Security Intelligence Department (DIS), dealing (mainly but non exclusively) with intelligence coordination, strategic analysis and personnel training.

Additional measures to extend the economic dimension of Italian intelligence were taken in 2008 and 2012. The legislative decree no. 85/2008 has added the Ministry of Economic Development together with the

35 The specific intent of the attacks was stealing sensitive data from the National Democratic Committee (in order to publish them later) and infiltrating US electronic vote systems to verify the possibility of altering the election results, maybe also in favor of Russian bankers, close to the Kremlin and financing Trump. However, their strategic purpose was undermining the image of internal coherence of the US system (see S. Mele, *Cyber Strategy and Policy Brief*, 9/2016, on-line article), *ergo* – we may add – also its credibility as a political and commercial partner.

36 See also the definitions of *intelligence economico-finanziaria* and *sicurezza nazionale* in the *Glossario* available on the website of the Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica.

37 Reports available on the website mentioned in the previous footnote; see also the annual reports made by the *Comitato Parlamentare di Controllo sui Servizi di Informazione e Sicurezza (COPASIR)*, also available via web.

38 See D. Vecchiarino, *Il Controspionaggio Economico in Italia*, SIOI, cit., p. 6.

Ministry of Economy and Finance, inside the CISR, while the Law no. 133/2012 has enhanced intelligence activities for the protection of critical infrastructures, with a focus on ICT security. Besides this legislative and organizational process, it has been improved the culture of national economic security, through the creation of post-graduate courses and several study, debate and partnership initiatives, also between the secret services and the Ministry of University and Research. This process involved also the business world, but almost exclusively large companies such as Eni or Leonardo and still quite marginally medium and small firms, despite the latter constitute the main pillar of the Italian socio-productive basis³⁹. Today Italian EI presents a mostly defensive posture. It deals especially with the activity of foreign sovereign wealth funds, industrial espionage and economic and financial crimes linked to terrorism and organized crime⁴⁰, as well as takeover attempts of national companies by foreign actors, often driven by economic conquest goals rather than internationalization or development aims also profitable for Italy⁴¹.

39 Such low involvement may be a serious limit: compared to large firms, medium and small enterprises are less equipped in terms of intelligence (culturally and operatively), thus more vulnerable to certain risks. Furthermore, at least on specific conditions, technological innovation may be linked more with SMEs than large firms, where, despite more funds for R&D, the production, organization and decision-making models are indeed more standardized and rigid, thereby less likely to innovation.

40 In this latter domain Italian intelligence capabilities are perhaps larger than those of other states, maybe because of a stronger presence of organized crime and the economic intelligence activity by institutional actors outside the secret services (e.g. *Guardia di Finanza*, or the Financial Intelligence Unit of the Bank of Italy).

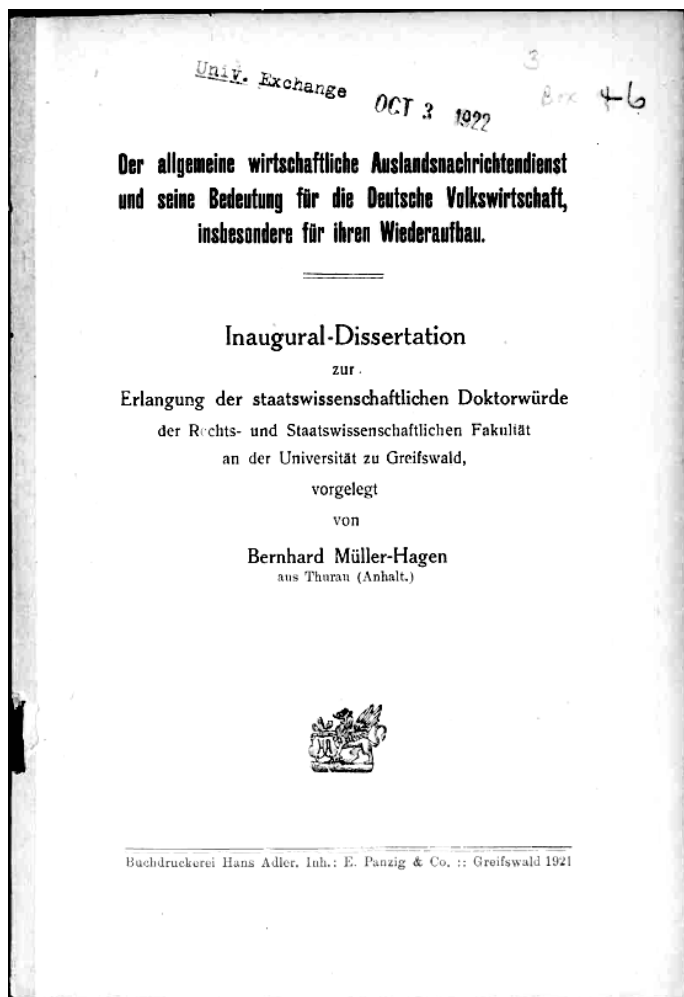
41 This phenomenon brought Rome to adopt specific laws for the protection of some strategic sectors, even if conforming to EU rules on Golden Share. After all, even before the crisis of 2007-2008, Italy had lost many companies and brands, frequently for the benefit of European 'partners' like France and Spain, sometimes of less close countries like Qatar and China. On Italian economic intelligence see: Adriano Soi's articles in U. Gori- L. Martino (eds.), *op. cit.*, pp. 357-394 e 523-548; M. Lombardi e L. Gaiser, *Italy: from secret service to intelligence*, in De Graaf & Nyce (eds.), *op. cit.*, pp. 197-208; Farina, *cit.*, pp. 429-448 e De Scalzi et al., *cit.*, pp. 395-428; C. Neri e A. Montagnese, «L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana», March 2016, 53 pp.; Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica (website).

Conclusion

Though rooted in the pre-modern era, and practiced in the following centuries during both war and peacetime at the service of economic warfare, EI has significantly developed since the second half of the 20th century. In particular, it especially assumed an increasing relevance in the last 25 years, because of the bipolar system break-up, the growing importance of economic issues over military affairs and the evolution of ICT. Such evolution has significantly contributed to accelerate and increase information flows. Indeed, today, the difficult task for EI is not gathering data, but selecting the relevant ones, and correctly elaborate them. EI may have a primary importance in order to face some of the most typical and frequent contemporary manifestations of economic warfare: financial speculation, currency conflicts, hostile public bids, unfair competition, (semi)illegal lobbying, dumping, non-transparent use of sovereign wealth funds, industrial espionage. Well aware of such dynamics, since the first half of the '90s the US, France, China, UK, Japan and Germany began to improve the intelligence aimed to ensure economic security. A similar process occurred in Russia and Italy, even if more slowly and some years later, respectively. Beyond the political, cultural and socio-economic features of all these states, and their posture in terms of intelligence (more or less defensive or offensive⁴²), such processes leave emerge some common trends, which are useful to understand the contemporary nature of EI and draw possible policy suggestions. In particular, the most relevant factors seem to be:

- the essential role of the secret services, but also the significant contribution, though in different forms and measures, of other actors (both public and private), including education and research institutions;
- the presence, in almost all country-cases analyzed, of a more or less structured and permanent network, aimed at providing a systemic public-private partnership (in which possible risks of role confusion can be managed through appropriate organizational models);
- an academic and professional background of the personnel not strictly limited to economics and finance;
- specific economic and political efforts and, at least in democratic regimes, appropriate legislative measures;

42 On the conceptual and empirical problems related to a purely dichotomic view of such bipartition, see S. Pasquazzi, *Geoeconomia*, cit., p. 18, n. 28.



- a strict link between cyber-security and EI, so that today it seems hard to have an effective EI without having a valid equipment in the cyber-domain⁴³. We refer to an equipment related to technological and organizational aspects, but also to the elaboration of a clear cyber-strategy, and to adequate training of the personnel, in the public domain and the private sector as well.

⁴³ This, however, does not signify we agree with technological determinism.

Preclusive Purchasing

by Marco Giulio Barone

Preclusive purchasing is an economic warfare technique aimed at hampering the opponent's access to vital commodities for its development and/or geopolitical ambitions.¹ Usually it is about a state or a coalition purchasing resources, goods, or technology to deny it to the enemy, rather than because of real needs. In the past it was applied to natural resources but today it would be impossible implementing it effectively. Rather, the renewed concept of preclusive purchasing applies to the industrial domain. For instance, state appointees or strategic companies purchase highly competitive companies and firms – or establish fa-

1 Marco Giulio Barone, «The Missing Doctrine of Economic Warfare», *The International Security Observer*, December 17, 2014. Ezio Bonsignore, «La “Gara Navale” nei Mari della Cina», *RID – Rivista Italiana Difesa*, N.8/2014, pp. 58-69. Michel Cabirol, «Sous-marins à Singapour : comment l'allemand TKMS veut torpiller sa filiale suédoise Kockums», *La Tribune*, 11 Novembre 2013. Nechama J. C. Cox, *The Ministry of Economic Warfare and Britain's conduct of economic warfare, 1939- 1945*, King's College London, 2001. Paolo Gianvanni, «UAV Cinesi», *RID – Rivista Italiana Difesa*, N.2/2014, pp.44-45. Marjorie M. Farrar, «Preclusive Purchases: Politics and Economic Warfare in France during the First World War», *The Economic History Review*, Vol. 26, No. 1, 1973, pp. 117-133. Don D. Humphrey, «The Economic Consequences of State Trading», *Law and Contemporary Problems*, Vol. 24, issue 2, Duke Law School, 1959, pp.276-290. Martin Lundmark, «Kockums: the Repatriation of the Swedish Underwater Crown Jewel», *Défense & Industries* n°1, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2014. William H. McNeil, *The Pursuit of Power – Technology, Armed Force and Society since A.D. 1000*, University of Chicago Press, 1982. Richard J. Overy, *War and Economy in the Third Reich*, Clarendon Press Publications, 1994. Patrick Salmon, «British Plans for Economic Warfare against Germany 1937-1939: The Problem of Swedish Iron Ore», *Journal of Contemporary History*, Vol. 16, No. 1, SAGE Publications, 1982, pp. 53-72. Raf Sanchez, «British diplomats tried to suppress details of MI6 role in Iran coup», *The Telegraph*, August 19, 2013. Rakesh Krishnan Simha, F-35B: Born in the USSR, Russia & India Report, 10 June 2013. Michael Tailard, *Economics and Modern Warfare – the Invisible Fist of the Market*, Springer, 2012, pp. 79-84 («Preclusive purchasing»). Jonathan G. Utley, *Going to War with Japan – 1937-1941*, Fordham U. P., 1985. Charlie Whitham, *Post-War Business Planners in the United States, 1939-48. The Rise of Corporate Moderates*, Bloomsbury, 2016, pp.168-172. Susan Williams, «How a rich uranium mine thrust the Congo into the centre of the Cold War», *The Conversation*, September 1, 2016, Online.

vourable partnerships – and later they deprive them of the most advanced know-how and products that will be transferred elsewhere. Often this tactic is difficult to distinguish from normal purchasing of companies or joint ventures. A rudimental evaluation base can be built around analyzing the purpose of economic and/or financial operations. Private companies usually have profit as primary objective, so they will look at the most advantageous conditions. Governments, rather, will aim at pursuing the strategic objective of denying the enemy access to relevant commodities. Therefore, it is likely that government agencies will care less about the value for money and more about the effectiveness of the purchase on the enemy's capabilities. Nevertheless, there is a large number of cases in which utility and preclusive tactics are not mutually exclusive, thus creating a large grey zone. Hence, it is difficult to build up a comprehensive overview on doctrines and practices – which by the way change according to actors, conjunctures, and historical trends.

The beginning of the technique

The first documented use of preclusive purchasing as means of war goes back to the WWI. Several countries tried to purchase even exceeding stocks of needed goods in order to prevent the enemy from buying supplies. France has been amongst the greatest users of such techniques in that period. Paris wanted to limit Berlin's purchase of Swiss goods. Hence, French officials tried to overwhelm Swiss traders with their demand. The initiative had limited success, thus it showed the potential of such *modus operandi*.²

In 1937, when Great Britain realized war against Germany was a matter of time, it started building up comprehensive economic warfare capabilities. Initially, London was studying the possibility of a naval blockade which had to be more effective than during the WWI.³ Nevertheless, since 1936, Germany had begun reducing its reliance on foreign raw materials and resources in an attempt of reaching self-sufficiency.⁴ Furthermore, since 1939, it became clear that the Kriegsmarine would have broken the

2 Farrar, *op. cit.*

3 Salmon, *op. cit.*

4 Overy, *op. cit.*, pp.16 ss.

blockade through submarine warfare tactics. Therefore, the United Kingdom realized that, in addition to implementing a naval blockade, it could target items Germans could not avoid to import through an holistic approach, thus selecting vital supplies and disrupt German supply sources by all means, including buying relevant commodities in advance. The British approach to economic warfare was comprehensive at the point that, throughout the WWII, there was a Ministry of Economic Warfare. It was manned by a plethora of bankers, economists, international law experts, and mathematicians. The Ministry carried out multiple initiatives, including preclusive purchasing operations of chromium, nickel, manganese, and Tungsten from Portugal, Spain, Switzerland, Turkey and other countries.⁵ By the end of 1941, the United States mirrored the British tactics by establishing the Board of Economic Warfare (reframed as Office of Economic Warfare in 1943). Its primary mission was to command the procurement process of commodities (both import and export) and to supervise operations that could arm German and Japanese capabilities of gathering resources.⁶ The Board's structure, duties, and regulatory framework were different from the British bodies. Yet the end state of the economic warfare toolbox was pretty much the same, as the Board merged multiple initiatives into a cohesive toolbox for all the war economy needs. The U.S. was used to coordinate its preclusive purchasing operations with the British Ministry of Economic affairs through its embassy in London. Often the U.S. and Great Britain purchased similar commodities in the same markets, hence doubling the impact preclusive purchasing could have on war. In the first three years of war the impact of preclusive purchasing measures were limited or anyway uncertain. In fact, Germany continued to expand its territory and, as it drained resources from all over Europe, it seemed that it had succeeded in becoming self-sufficient. However, as the size of the conflict increased, and as German war stocks wore out, preclusive purchasing tactics represented a further driver which pushed Hitler to invade Russia, thus opening the most highly demanding front ever. In effect, the

5 Cox, *op. cit.*, pp.45-53

6 U.S. preclusive purchasing against Japan had been beginning before 1941. However, the Board of Economic Warfare merged them into a comprehensive approach to economic war measures. Utley, *op. cit.*, pp. 147-151

shortage of oil was significant, and German chemical industry had not yet reached the goal of fully satisfying both oil and raw material demands. Furthermore, within the Russian campaign, getting to natural resources became mandatory, thus complicating German undertakings in the region.

When the war ended, both the U.S. and Great Britain dismantled their economic warfare apparatus, including preclusive purchasing structures as well, at least officially. Nonetheless, given the relevance of such tactics and the lessons learned on the ground, several offices have been continuing studying and eventually applying preclusive purchasing throughout time.

Making a balance after the WWII

The expanding role of preclusive purchasing during WWI and WWII brought four main lessons learned.

First, as financial resources for such operations were finite – of course – buying the whole stocks of goods was impossible in most of cases. However, the artificial raise of the demand pushed the price higher on the enemy, whose resources were scarce as well. In this case, the operational tempo of strategic purchases proved to be the key of success.⁷

Second, buying on a case by case basis paid back little. A comprehensive approach to economic warfare in general, and to prolonged preclusive purchasing in particular, would have greatly increased the impact of the operations on the enemy. This is one of the main reason driving Great Britain and the United States in deciding about to establish dedicated bodies during WWII, and to pursue economic warfare systematically.⁸

The third lesson was that influencing artificially the market during war would have had a detrimental effect on the normal functioning of markets during peacetimes. In particular, purchased commodities had to be used or stocked. In both cases, the economy of the purchasing state adapts to the abundance of certain goods and creates a new normal within the country's economy. The spontaneous creation of a new normal is acceptable as long as preclusive purchasing operations go on, but when they stop – as the war

7 Taillard, *op. cit.*, pp. 79-83

8 McNeil, *op. cit.*, p. 324

ceases or for other reasons – the economic activities fuelled by incoming goods go on crisis. In fact, as the political goal of disrupting the enemy's economy comes before price and convenience considerations during war, when the war ends some prices are unsustainable or must be normalized. Hence, an economic system that had got used to abundance at all costs might collapse. As a consequence, the state using preclusive purchasing tactics extensively will likely experience mid to long term distortions of its economy, that could turn into severe economic crises.⁹

Fourth, for practical reasons or not to reveal real intentions to the enemy, most of preclusive purchasing operations had to be performed through private companies. As a consequence of their role, they experienced an artificial growth and a leading role in the market. When the war ended, companies had sufficient political influence to avoid being downsized.¹⁰ Hence, a further wealth of perverted market and/or distorted economic dynamics came.

Per the third and the fourth lessons learned, preclusive purchasing, after a peak during the Second World War, will have been hardly criticised and will constantly evolve into less impacting tactics.

Granular developments

After the WWII preclusive purchasing operations changed in nature. Preclusive purchasing did no longer represent a strategic operation to be carried out at the global level. Rather, it evolved in a granular tactic for specific cases. Such evolution was stimulated by two main drivers. First, per the lessons learned above, it was wise not to impact excessively the domestic economy through artificial operations. Second, the only actors that could play the game of purchases at the strategic levels would have been the U.S. and the Soviet Union. But both of them had little or no room for cutting most of the others' supplies of relevant commodities because of their respective size and rich spheres of influences. Conversely, smaller actors were limited in their operations by their relative position in the new world order.

⁹ To give an idea, distorting effects are similar to those of state trading. *See for instance* Humphrey, *op. cit.*

¹⁰ Whitham, *op. cit.*, pp.168-172.

At the beginning of the Cold War, the U.S. sought to engage in preclusive purchasing operations to disrupt East-West trade. Nevertheless, those attempts failed and underlined how much the world economic dynamics had changed. Following those failing attempts, the National Security Council issued a study to address preclusive purchasing utility and tactics in the new era, coming to the conclusion that worldwide operations were no longer affordable and/or feasible.¹¹ Yet preclusive purchasing could play an auxiliary role to facilitate U.S. foreign and defence policies goals in the mid and long term.

Furthermore, the Economic Advisory Defence Committee had been studying in what cases and with what features preclusive purchasing applied. The Committee came to the conclusion that operations had to be carried out covertly and they had to be as difficult as possible to distinguish from normal economic activities. It was a so advanced concept, hard to comply with at that time, that it can be considered the beginning of today's preclusive purchasing practice.¹²

The case of the Chilean copper, in 1953, is one of the first notable example. The United States had developed a relative dependence on import of Chilean copper. The government was trying to differentiate U.S. suppliers in order to avoid major dependencies. Yet, Chile was a country easy to reach in case of war or crisis, so it continued representing a valid source to count on. To ensure Chile would have continued selling to the U.S. in any situation, Washington intended to penetrate deeper into the Chilean copper market, and to establish a more solid partnership in the field. In doing it, the U.S. administration realized that the USSR was already purchasing huge amounts of copper from Chile (some 50.000 tons per year out of a production of more than 300.000 tons). This did not influence U.S. supplies, yet it meant Chile could still choose who to sell to and it was too much independent to guarantee it would have not changed attitude towards the U.S. in case of internal or international crisis. Therefore, George Humphrey, Secretary of the Treasury under president Eisenhower-

11 *Report on Organized and Coordinated Program of Covert Preclusive Buying Prepared in the Economic Defense Advisory Committee*, in FRUS, 1952–1954, General: Economic and Political Matters, Volume I, Part 2, Office of the Historian, Washington, June 12, 1952

12 *Ibid.*

er, summoned the Defence Mobilization Board to build up a preclusive purchasing operation. Although Chilean copper's price stood at 36,5 U.S. cents/pound - while the market price was of 30 U.S. cents/pound – the U.S. could offer to purchase some 85.000 tons of copper. In case of lowering price, negotiators were allowed to make deals for another 5-10.000 tons.¹³ To Chile it looked like a great opportunity, as the country was increasing its export (308.413 tons in 1951, 314.502 tons in 1952) at lower rates than it was augmenting production. In fact, Chile had the problem of handling a huge stock of 65.000 tons of unsold copper.¹⁴ Leveraging on this, the U.S. could aim at getting into the Chilean copper market and even steer it. Throughout time, the Chilean copper market experienced multiple trends, including several cycles of nationalizations and hard times due to complicated relations between the U.S. and Chile. Yet, since then, the U.S. grip on the copper market has never ceased and, today, relevant ties are still in place. Therefore, we can argue that operations launched in 1950s triggered the right trends in favour of U.S. interest.

Concerning the use of preclusive purchasing at war, the most known case occurred in 1966.¹⁵ Although war had not officially erupted yet, it was clear that it was a matter of time. Furthermore, the flows of goods from Cambodia to Vietnam reinforced the Vietcong. In the meanwhile, King Sihanouk was increasingly criticized as consistent stocks of rice flowed from the needy areas of Cambodia to Vietnam. So, president Johnson allowed a preclusive purchasing operation via third parties to cut the rice flow to Vietnam and, instead, to divert it towards more compelling areas for U.S. policy to Cambodia. This and other measures were put in place instead of hard measures that were being asked by some U.S. field commander and the Saigon government. Robert Komer, special assistant to the president, believed that economic warfare tactics could be as proficient as military action in specific cases when the U.S. had sufficient economic grip to out-

13 *Minutes of the 45th Meeting of the Defense Mobilization Board, Held in Washington, August 26, 1953*, in FRUS, 1952–1954, The American Republics, Volume IV, Document 241, Washington, Office of the Historian

14 Trade development summary – Chile, 27 July 1953, GATT documents, online archive.

15 *Memorandum From the President's Special Assistant (Komer) to President Johnson*, in FRUS, 1964–1968, Volume XXVII, Mainland Southeast Asia, Office of the Historian, Washington, 1966

bid its opponents.¹⁶ This did not avoid the war, but probably it allowed the government to take time. When the war erupted, economic measures would have complemented military operations.

The scheme described for the cases of the Chilean copper and the Cambodian rice can be considered as the models through which big and medium powers pursued preclusive purchasing in 1950s to 1970s.¹⁷ However, it is difficult provide more details about other cases. As usual for this technique, most of possible cases lie in a grey zone within which it is difficult to distinguish between normal economic or financial operations and state-backed preclusive purchasing tactics. Besides, the rise of huge multinational corporations favoured the spread of the techniques across the private sector. In this case there is no enemy at war, but competition has been pushing big corporations to the strategic use of merger & acquisition operations to hamper competitors' possibilities of getting to relevant commodities, technologies, and know-how. Nonetheless, big corporations and the state have often cooperated when their best interest overlapped, therefore creating new preclusive purchasing models. However, preclusive purchasing led by states to pursue its best interest in foreign policy, both in peace and at war, can be effectively documented as long as declassified document are available for its study. So far, the amount and quality of declassified documents is limited. For instance, the U.S. has been widely used as example because it has declassified a large number of documents concerning past operations. Instead, China, Russia, Great Britain or France, that have always been primary players when it came to the strategic use of economic/financial drivers, are less eager to disclose relevant documents in the field. For example, in 2013, the U.S. disclosed a batch of previously classified materials concerning the western role in Iran in the overthrow of Mossadeq (1953). Great Britain criticized U.S. decision as it felt some details of those files were still embarrassing for the country and

16 *Ibid.*

17 The uranium mines in Congo represent a further example of the reasoning behind the preclusive purchasing tactics. However, that case never occurred as production stopped as a consequence of the political aftermaths of the independence of Congo (1960). Mines would have been at the pivot of international competition anyway, but with other dynamics. See Susan Williams, *op. cit.*

for relations with Iran.¹⁸

To sum up, the description of state-led preclusive purchasing has to rely on old examples from a limited number of actors. We can assume that, as a clear doctrine was established, it is likely the U.S. applied it extensively. Moreover, if new cohesive doctrines had ever replaced the 1950s' one, it would be classified, still. And with it a plethora of interesting cases we do not even know about.

More recent mixed cases, instead, are better documented because sometimes they came under the eye of international press and/or analytic communities. Yet, with a poorer level of detail than officially documented operations. These disclaimers are important to go ahead describing the evolution of preclusive purchasing throughout recent history.

Pre-emptive purchasing

Throughout time, government-backed agencies and private firms have been developing relevant capabilities to seize valuable strategic assets in the target states and bring them home in order to harm or reduce the enemy's/competitor's technological advantage. This form of preclusive purchasing has been developing proportionally to the increase of relevance of the technological hedge in both military and economic domains. Furthermore, the fall of the bi-polar world and the rise of several providers of raw materials and commodities (at the economic level) sougning to become new poles (at the political level) made it impossible reasoning in terms of gathering raw materials and strategic commodities, and have a significant impact.¹⁹ Both items are today widespread and available from multiple sources. There are notable exceptions such as rare earths, nuclear fuel, and a few others, but for most of the commons traditional preclusive purchasing tactics do no longer apply. Instead, hybrid tactics with both states and private ventures as protagonists have been becoming the norm.

¹⁸ Sanchez, *op. cit.*

¹⁹ Rather, financial tools are available to modify prices and availability of usual commodities. Such instruments are more impacting and less demanding than preclusive purchasing. See Marco Giulio Barone, «The Missing Doctrine of Economic Warfare», *The International Security Observer*, December 17, 2014

As anticipated, this transformation implies that the concept of preclusive purchasing has become fluid, and the identification of such operations has been becoming increasingly hard. Sometimes, even distinguishing between private and public interest is challenging. For instance, in 1990s, U.S. purchases of Russian technologies from the most advanced sectors – e.g. heavy engineering and aerospace industry – have been read through multiple narratives, sometimes complementary, some others clashing each other. Some purchases could simply come from the opportunity for private ventures to acquire competitive technology at low prices. Some others could be explained with the U.S. wish to rebuild the Russian economy according to a more liberal model. Nonetheless, some specific cases were probably aimed at grabbing sensitive or relevant know-how and technology – even in a time of poor demand for it – before other competitor/future enemies could get it. For example, this is thought to be the case of the Lockheed-Martin – Yakolev partnership. Lockheed-Martin created a joint venture with Russian company Yakolev in 1992, and purchased the patents of several plants belonging to the STOVL aircraft Yak-141, later used for projecting the actual F-35B (STOVL). Yakolev had its convenience, as it could earn some 400 million dollar in a time when Russian aerospace industry was on its knees.²⁰ However, such purchases were very useful to the U.S., and today what drained from Yakolev has contributed – difficult to assess to what extent – to project the 5th generation of fighter aircraft, which is a pillar of the next decade's U.S. military technology hedge on its enemies. In this case, which is supposed to be a modern example of strategic preclusive purchasing, the strategic interest of the U.S. is clear, in some others it is much foggier.

Uncertain (yet compelling) cases

There are ambiguous cases that find their place amongst preclusive purchasing ops, but with doubtful utility for states' strategic posture. For instance, this has been the case of the Swedish shipyard Kockums. In the period 1995-2000 Sweden allowed for a liberalization of its defence industry sector. Therefore several foreign companies grabbed the opportu-

20 Simha, *op. cit.*

nity of purchasing Swedish most performing firms (Hagglunds, Bofors, Kockums, etc.). Initially, the shipyard was bought by German corporation HDW, for unclear reasons.²¹ According to rumours there would have been some U.S. interest in acquiring Swedish underwater technology to re-sell it in countries where it could not appear as prime contractor (it was thought the Bush administration wanted to sell submarines to Taiwan).²² However, Germany and Sweden did not agree on leaking relevant military technology for unknown purposes – in addition China became aware of possible sales of that kind to Taiwan. In short, there were a number of foggy operations around the purchase of Kockums. The situation stabilized after 2004, when TKMS (ThyssenKrupp Marine Systems) acquired it, apparently to broaden its size and portfolio, and because One Equity Partner had no longer interest into the company.²³ Nevertheless, it became clear soon that TKMS had no commercial interest for Kockums, rather aiming at getting rid of a strong competitor – as Swedish know-how in the field was huge.²⁴ Kockums got only secondary contracts, its products were not taken into proper account while participating to foreign programs, and TKMS began draining know-how from Sweden to flesh out the German shipyards. Therefore, the Swedish government's criticism and Russia's renewed activism in the region reshuffled cards once again. After 2010, Sweden addressed the problem of rebuilding some strategic independence in core sectors such as submarine warfare. As a consequence, the government decided that Kockums would have come back Sweden. In 2014, the Swedish group Saab completed the acquisition of Kockums, which is today the prime contractor for Swedish future submarine, A-26 class.²⁵ How can this story be read? The battle around Kockums has been fought main-

21 Lundmark, *op. cit.*

22 The One Equity Partner fund, a U.S. investor which controlled HDW, would have been making offers on behalf of the Bush administration to facilitate triangulation of know-how and/or even hardware. This hypothesis seems reinforced by the fact that when negotiations with Taiwan failed, the fund lost interest in the deal.

23 In fact, the EU Commission allowed the acquisition operation, as it was marked as compliant with the Regulation (EC) No 139/2004. Details are available on the Eur-Lex database, Case COMP/M.3596 — THYSSENKRUPP/HDW.

24 Cabriol, *op. cit.*

25 See *Saab Completes Acquisition Of Tkms Ab (Kockums)*, Press Release of June 22, 2014. Available online on the Saab official website.

ly amongst private companies, which tried to use preclusive purchasing repeatedly for commercial purposes. Furthermore, apparently there has been no enemy against which pursuing an economic warfare technique, as Germany, the U.S., and Sweden are allies. This notwithstanding, the narrative of the private use of preclusive purchasing for profit only is weak when it comes to the defence industry sector, which has its own specific rules. In particular, defence industry companies can often be considered as state proxies. Whether or not they are subject to the golden share, it is unlikely that the state would let major companies free to sell or buy strategically relevant assets or technology autonomously. Hence, it is likely that Sweden has been representing an exception that stimulated others to take advantage of the country's apparent greenness. In fact, when Stockholm realized that liberalism in strategic sectors did not pay back, Sweden tried to get back on its decisions. In conclusion, the Swedish decision of liberalizing the defence market has the merit of demonstrating that, despite of official naïve declarations about peace and international cooperation regimes, preclusive purchasing tactics have instead become sophisticate and tangled. True and fake protagonists of cases like this are hard to identify, their intentions foggy to read, and the final goals of preclusive purchasing operations are often waypoints of broader strategies that cannot be easily attributed to a state, a coalition or a private venture.

Preclusive purchasing techniques could go even beyond, in theory. The U.S. has been suspicious of Chinese acquisitions of U.S. companies which technology can be exploited for both civil and military applications. The UAV (Unmanned Aerial Vehicle) sector provides a few examples. For instance, Qingdao Haili Helicopters from China purchased Brantly International, beginning with a joint venture in 2007, and moved its know-how to China to help develop the local V750 VTUAV (Vertical Take-off Unmanned Aerial Vehicle). In a similar attempt to obtain U.S. drone technology, China's Hunan Sunward Science and Technology hired Dennis Fetters, in 2010, to bring his know-how coming from Revolution Helicopter (which failed) into the development of the SVU-200 VTUAV. Recently, Fetter has been working also with Ewatt Aerospace – another Chinese company. After these and other similar cases, the U.S. started hampering Chinese attempts of leaking U.S. technology to China, such as the case of Hawker Beechcraft Inc., which negotiations with Superior

Aviation Beijing failed.²⁶ The company had some defence business in its portfolio, and the U.S. wanted to avoid any possible transfer. Due to the significant number of U.S. companies purchased by Chinese private ventures (directly from China or through Chinese-backed U.S. companies) in the last ten years, the U.S. has been afraid that a kind of “crowd-sourced preclusive purchasing” might have been taking place. As the U.S. does not allow technology transfer of defence and dual use technology in the field of UAVs - and China is also embargoed by the EU and other key drone producers - Beijing might have tried to collect fragments of compelling know-how when and where possible to later merge them together. If it was true, China would have purchased U.S. failing or troubled small and medium companies before other U.S. or western industries could buy their patents or simply acquire them. Besides, dedicated business intelligence activities would have been designating the most competitive technologies to pick and/or have allowed Chinese companies to arrive timely with a juicy offer. In theory, this is viable, yet there is no evidence that such a cohesive attempt of the Chinese government through multiple commercial proxies has ever taken place. In fact, most of technologies purchased from the U.S. were later used mainly to produce civil products that have been exported all over the world. In substance, it is evident that Chinese technology in some fields, like the UAV market, comes from draining know-how from the U.S. or from Europe. However, there is no evidence that there has been/there is a comprehensive state strategy behind those private business operations. In sum, the hypothesis is suggestive as well as the concept of how small operations could contribute to bigger strategies. Yet, there is a gap between hint and proof that has not been filled.

The return of strategic purchases?

China’s purchase of strategic infrastructures worldwide (under the “one belt one road” initiative) is well known and serves well its ambitious global strategy. In this case there is no grey zone nor hidden purpose, as it is clear that, as far as China grows, it will want to guarantee consistent flows of resources to and from the country to its trade partners. Hence, there should

²⁶ Gianvanni, *op.cit.*, pp.44-45

be nothing preclusive in expanding a network of facilities per se. However, getting back to the strategy and tactics explored in the WWII about economic warfare, who commands choke points in peacetime will likely be in the position of exploiting them at the enemy's expenses in war times. Furthermore, the interdiction of the trade lines or communication lines as an economic measure (not to be read as military strategy) might be read as a special case of preclusive purchasing. In this case transportation companies and holders of international trade hubs are acquired by state-backed appointees – directly or indirectly, through strategic corporate companies - that later begin harshening the regulatory framework and raising transportation costs in order to negatively affect the trade flow of the targeted country/enemy.²⁷ The impact of this measure on the target is proportional to its reliance on international trade as a source of income. Island countries can be particularly vulnerable to this economic measure. For instance the so called “String of Pearls” strategy (now known as maritime silk road) could help China putting pressure on countries such as the Philippines, Vietnam, Cambodia, Singapore, Indonesia, and Malaysia, which have to deal with the «Malacca dilemma». In effect, the U.S. has counterbalanced Chinese moves in the Pacific region through strengthening defence ties with a number of potential «target countries» of China's power.²⁸ Most of those ties establish the possibility for U.S. naval forces to deploy and receive logistic support virtually everywhere in the region. To what extent Chinese moves and U.S. countermoves represent the beginning of a new period of strategic bilateral confrontation is another discourse. Yet, preclusive purchasing techniques will play a compelling role and will continue to evolve.

27 Barone, *idem*

28 Bonsignore, pp. 58-69.

Headlines

The concept of preclusive purchasing is an evergreen of the economic warfare toolbox. Its features have been changing as a consequence of both doctrine building efforts and opportunity. The technique is so effective that we will know the full details of the most recent examples only in the years to come – because of declassification of documents or of the consequences they will bring. As a consequence, the most suitable way of understanding in deep its mechanisms and dynamics is developing a solid background in economic warfare. Conversely, the most suitable way of figuring out how preclusive purchasing tactics in the future will look like is out-of-the-box thinking about today's economics, strategy, and technological innovation trends. In a few word, intriguing challenge, but no easy fix.





Ceylon stamp S34 for the International Rice Year 1966
 (courtesy of Jerry Coleby-Williams, Botanical Stamps, 2008 03 12 botanical-stamps/)

Scorched Earth

del Cap. CC Ferdinando Angeletti¹

Fare «terra bruciata» («scorched earth») davanti, attorno, nelle retrovie e a casa del nemico, per negargli la possibilità di sfruttare le risorse socio-economiche dell'ambiente è la forma più antica, efficace e rapida di guerra economica, ma anche di guerra psicologica. La difesa, insegna Clausewitz, è la forma più forte di guerra, quella che decide la posta in gioco e perciò dissuade l'aggressione oppure muta il torneo cavalleresco in guerra vera. Tra le intensificazioni della violenza con cui la difesa punisce l'attacco, la terra bruciata è quella che più massimizza il vantaggio di chi combatte in casa, che è di guadagnare tempo cedendo spazio. Lasciare al conquistatore uno spazio (ambientale, sociale) inservibile è vanificarne lo scopo: «la conquête est une acquisition; l'esprit d'acquisition porte avec lui l'esprit de conservation et d'usage, et non pas celui de destruction»². Ad allagamenti, avvelenamenti, incendi ricorre però pure l'aggressore, quando si ritira battuto e inseguito, o spera di indurre la resa con incursioni tese ad affamare la popolazione nemica³, come fecero gli spartani devastando l'Attica e gli americani bombardando il Vietnam.⁴

Il δενδροτομεῖν, ossia il taglio delle viti, degli ulivi e degli alberi utili per la costruzione delle navi, era considerato contrario ai «κοινοὶ νόμοι τῶν Ἑλλήνων», il codice etico delle guerre «tra greci» che le poleis si rinfacciavano reciprocamente di violare⁵. Lungi dal vantarsi di aver

1 Capitano dei Carabinieri e dottorando di ricerca in Storia d'Europa presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

2 Montesquieu, *Esprit des Loix*, livre X («Des lois dans le rapport qu'elles ont avec la force offensive»), chapitre III («du droit de conquête»).

3 Simone Hutter *Starvation as a weapon: Domestic policies of deliberate starvation as a means to an end under international law*, Brill, 2015.

4 V. Bronwyn Anne Leebaw, «Scorched Earth: Environmental War Crimes and International Justice», *American Political Science Association Perspectives on Politics*, vol. 12, No. 4, 2014, 2014, pp. 770–788.

5 «The single word, *dendrotomein*, the feller of trees, conveyed ... the idea of the most barbarous form of devastation» [James Starr Lippincott, «Observations on Atmospheric Hu-

costretto Napoleone alla ritirata, il conte Rostopčĭn, governatore di Mosca nel 1812, passò il resto della sua vita a smentire di aver ordinato il famoso incendio⁶, mentre l'incendio preventivo dei sobborghi di Riga costò al governatore, generale Gustav Essen, la destituzione e, forse, anni dopo, la vita.

La riprovazione morale delle sofferenze inflitte ai civili in nome delle esigenze militari ha certamente contribuito ad una relativa umanizzazione della guerra, per lo meno tra le forze regolari delle nazioni 'civili'. Ma il diritto dei belligeranti di ricorrere alla terra bruciata è riconosciuto dal *jus gentium* fondato sul diritto naturale, sia pure nei limiti della necessità militare e senza finalità punitive⁷. Varie restrizioni sono state in seguito stabilite da norme nazionali e da convenzioni internazionali, ma lo sviluppo storico del *jus in bello* non è ad ogni modo lineare: molte norme diventano infatti facilmente anacronistiche per il carattere sempre più totalitario e complesso della guerra e per l'esponenziale sviluppo delle capacità tecniche di offesa, quando non anche per deliberata violazione del diritto internazionale, come è avvenuto da entrambe le parti nel corso dei conflitti mondiali.

Il «Codice Lieber» del 1863, primo 'manuale' nazionale di diritto bellico dell'esercito unionista⁸, elaborato dal poliedrico giurista berlinese Francis Lieber (1798-1872), adottava come criterio di legalità il principio

midity», in *Report of the Commissioner of Agriculture for the Year 1865* (House of Representatives 39th Congress, 1st Session, Exc Doc. 136, Washington, Government Printing Office, 1866, p. 541]. Lippincott (1819-1885) cita *Man and Nature : Or, Physical Geography as Modified by Human Action*, Charles Scribner, New York, 1864, un'opera di George Perkins Marsh (1801-1882), primo ambasciatore americano nell'Italia unita, considerata in seguito anticipatrice delle teorie ecologiste, in cui si sostiene che la deforestazione conduce alla desertificazione e che la penuria delle risorse è provocata dall'uomo e non dalla natura. Cfr. James A. Thorne, «Warfare and Agriculture: The Economic Impact of Devastation in Ancient Greece», *Greek, Roman and Bizantine Studies*, 42, 2001, pp. 225-253.

- 6 Georges marquis de Chambray, *Réponse de l'auteur de l'Histoire de l'expédition de Russie à la brochure de M. le comte Rostopchin, intitulée, La vérité de l'incendie de Moskou*, Paris, Pillet aîné, Anselin et Pochard, 1823.
- 7 V. ad es. Grozio [ed. R. Tuck e J. Barbeyrac, vol. 2 p. 142 e vol. 3 pp. 46 e 143] e Vattel [ed. B. Kapossy e R. Whatmore, pp. 570-71].
- 8 General Order N. 100 *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (The Lieber Code)*, 1863.

della stretta necessità militare⁹, legittimando quindi la strategia di strangolamento degli stati secessionisti passata poi alla storia come «Operazione Anaconda»¹⁰, che prevedeva, tra l'altro, il blocco navale e la distruzione delle strade ferrate. Il codice Lieber influenzò pure il divieto di distruzioni ingiustificate di proprietà pubblica e privata sancito dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907¹¹.

Tuttavia le convenzioni non stabilivano alcun criterio oggettivo per definire la necessità militare. La sua ammissione come esimente nei processi per crimini di guerra restava pertanto nella piena discrezionalità della corte, come emerse vistosamente nei processi di Norimberga e Tokio a carico di militari tedeschi e giapponesi¹², condannati per distruzioni in territori occupati non diverse o anche meno gravi di quelle compiute dagli Alleati soprattutto il bombardamento convenzionale, a scopo di pura rappresaglia, di Dresda¹³, che sdegnò lo stesso Churchill e per il quale non potevano essere invocate le ragioni (risparmiare vite abbreviando la guerra) che giustificarono il bombardamento atomico di Hiroshima e Nagasaki. La questione si pose peraltro anche a livello civilistico in relazione al risarcimento da parte dei governi dei danni di guerra subiti dai soggetti nazionali¹⁴.

9 B. Carnahan, «Lincoln, Lieber and the laws of war: The origins and limits of the principles of military necessity», *American journal of International Law*, vol. 92 No. 2, 1998, pp. 213 – 231

10 v. in questo Quaderno l'articolo di Gastone Breccia.

11 Rispettivamente, Convenzione sul rispetto delle leggi e degli usi della Guerra terrestre e annessi, L'Aja 1899 e Convenzione dell'Aja relative alle leggi ed agli usi della Guerra terrestre, L'Aja 1907 (testi in E. Greppi e G. Venturini, *Codice di Diritto Internazionale Umanitario*, Giappichelli, Torino 2012).

12 V. ad es. *Hostage Case (United States v List and others)* (19 February 1948) in *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals*, vol. 11, US Government Printing Office Washington DC, 1950.

13 Igor Primoratz, *Terror from the sky: the bombing of German cities in World War II*, New York, Berghahn Books, 2010. Alexander B. Downes, *Targeting Civilians in War*, Cornell U. P., 2008.

14 Ad esempio la Burma Oil Co chiese il risarcimento per la sistematica distruzione dei pozzi petroliferi della Burma Oil Co in Malesia attata dalle truppe inglesi nel 1942 per non farli cadere in mano giapponese. Nel 1965 la Camera dei Lord riconobbe il diritto al risarcimento equiparando la distruzione alla requisizione (*Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate*) ma il governo corse ai ripari col War Damage Act del 1965 che esclude tali risarcimenti

Malgrado il magnifico studio di Lizzie Collingham sulla «battaglia per il cibo» nella seconda guerra mondiale¹⁵, il tema dello sterminio per fame in conseguenza di deliberate politiche non è ancora sufficientemente esplorato. Il caso più famoso è quello del blocco navale britannico durante la grande guerra, che provocò 750.000 vittime civili nella sola Germania. Meno noti sono la carestia provocata in Ucraina nel 1918 dalle requisizioni tedesche di grano¹⁶ e il criminale «Piano Fame» (Hungerplan) elaborato nel maggio 1941 dal ministro tedesco della alimentazione Herbert Backe per sfamare i tedeschi affamando slavi ed ebrei, che provocò 3 milioni di vittime¹⁷. Mentre mancano ancora studi equilibrati sulle dimensioni e le cause della carestia postbellica in Germania (1946-48).

L'art. 53 della IV Convenzione di Ginevra del 1949 relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra modificò la Convenzione dell'Aia del 1907 sostituendo la locuzione «necessità militare» con «assolutamente necessario per le operazioni militari». In ciò una parte della più recente letteratura internazionalista ha voluto vedere il sia pur timido inizio di una «inversione di paradigma»¹⁸ sulla liceità della terra bruciata, ma in realtà l'elaborazione di una diversa concezione giuridica fu indotta dalla mobilitazione dei campus universitari americani contro la guerra del Vietnam.

In particolare l'impiego di defolianti («Agente arancio») e altri aggressivi chimici nell'Operazione Ranch Hand¹⁹, giustificato dal Pentagono con l'assoluta necessità militare di smascherare le LOC e i

anche con effetto retroattivo.

15 Lizzie Collingham, *The Taste of War: World War Two and the Battle for Food*, London, Penguin, 2012.

16 Karel G. Berkhoff, «The Great Famine in the Light of the German Invasion and Occupation», *Harvard Ukrainian Studies*, vol. 30, pp. 165-181.

17 Gesine Gerhard, *Nazi Hunger Politics. A History of Food in the Third Reich*, Rowman & Littlefield, 2015.

18 Leebaw, *op. cit.*, pp. 772-773.

19 M. G. Palmer, «The legacy of Agent Orange: Empirical evidence from central Vietnam», *Social Science & Medicine*, vol. 60, 2005, pp. 1061-1070; F. Wilcox, *Scorched Earth: Legacies of Chemical Warfare in Vietnam*, 2011; D. H. Ellison, *Chemical warfare during the Vietnam War: Riot control agents in combat*, London and New York, Routledge, 2011; I. G. R. Shaw, «Scorched Atmospheres: The Violent Geographies of the Vietnam War and the Rise of Drone Warfare», *Annals of the American Association of Geographers* 2016.

depositi dei Vietcong²⁰, ma considerato dai pacifisti non meno scellerato dei bombardamenti delle dighe per compromettere le risorse alimentari della popolazione nordvietnamita, rese popolare anche tra i giuristi Antiwar la concezione ecologista della Terra come organismo. Nacque così, negli Stati Uniti di *Fragole e sangue*, una scuola ambientalista di diritto internazionale che, superando la stessa teoria groziana del mare come patrimonio indisponibile e bene comune, ha teorizzato l'ambiente addirittura come soggetto internazionale autonomo, titolare di diritti e di tutela analoghi a quelli del genere umano²¹. Le varie scuole 'ecologiste' nate dagli scritti pionieristici di Arthur H. Westing²² e Richard Falk²³, hanno sviluppato il concetto di «ecocidio» come crimine di guerra a sé stante, facendovi rientrare qualsiasi modificazione ambientale, anche solo parziale e temporanea, a fini bellici. Giungendo al punto di considerare la stessa Natura come soggetto internazionale e possibile «vittima» di specifici crimini di guerra, indipendentemente dalle conseguenze provocate da tali crimini sugli umani non combattenti.

Benché l'impiego degli erbicidi in Vietnam non abbia suscitato condanne formali dalla comunità internazionale (a parte una generica denuncia degli «ecocidi» da parte del premier svedese Olof Palme²⁴), il I Protocollo

20 Ferd E. Anderson Jr., *Is the use of herbicides in limited war justified?*, U.S. Army War College, Defense Technical Information Center, 1970.

21 D. Zierler, *The Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam, and the Scientists Who Changed the Way We Think About the Environment*, University of Georgia Press, Athens (GA), 2011.

22 La bibliografia di Westing include oltre 120 testi (A. H. Westing Associates, *Ecocidal Warfare and relates publications 1967-2008*, online). V. ad es. «The environmental aftermath of warfare in Viet Nam», *Natural Resources Journal* 2, 1975, pp. 365–389, «Herbicides in Warfare: the Case of Indochina», in P. Bourdeau and others (Eds), *Ecotoxicology and Climate*, .

23 Tra i contributi di Falk, che hanno dato origine a diverse scuole 'ecologiste' del diritto penale internazionale, v. «Environmental War Crimes and Ecocide: Facts, Appraisal and Proposal», *Security Dialogue*, N. 4 1973, pp. 80–96 e «The inadequacy of the existing legal approach to environmental protection in wartime», in Jay E. Austin and Carl E. Bruch (Eds), *The Environmental consequences of War*, Environmental Law Institute, Cambridge U. P., 2000 pp. 137–155. V. pure G. Best «Historical evolution of the cultural norms relating to war and environment», in *Cultural norms, war and the environment*, Oxford U. P., 1988.

24 Peter Hough, «Trying to end the war on the world: the campaign to proscribe military ecocide», *Global Security, Health, Science and Policy*, vol. 1, No. 1, 2016, pp. 10–22.

aggiuntivo del 1977 alle quattro Convenzioni di Ginevra, sostituì l'articolo 53 della IV Convenzione con una serie di norme particolarmente puntuali e stringenti che restringevano la liceità dell'attacco ai soli «obiettivi militari» (artt. 52 – 56) escludendo espressamente qualsiasi risorsa naturale o artificiale non direttamente utilizzata da forze nemiche (artt. 53-56)²⁵ e tutti i beni culturali, religiosi e indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, vietando espressamente la compromissione delle risorse alimentari di uso civile e l'attacco a obiettivi anche militari, quali dighe e centrali nucleari in grado di provocare danni ambientali «estesi, durevoli e gravi» (art. 55)²⁶.

L'effettività del divieto di terra bruciata stabilito dal I Protocollo di Ginevra del 1977 era però di fatto limitata dalla mancata firma da parte della Russia e dalla mancata ratifica da parte di Stati Uniti, Iran e Pakistan. Suppliva tuttavia la di poco precedente «Convenzione sul divieto di impiegare tecniche di modifica dell'ambiente per scopi militari o per qualsiasi altro scopo ostile»²⁷ adottata dall'Assemblea Generale delle N. U. con la Risoluzione N. 31/72 del 10 dicembre 1976²⁸, che obbliga pure i paesi non aderenti al I protocollo ad astenersi da qualsiasi tecnica di modifica dell'ambiente²⁹ avente effetti estesi, durevoli e gravi.

Sotto il profilo strategico, va peraltro sottolineato che le restrizioni non fanno distinzioni tra uso aggressivo o difensivo della terra bruciata³⁰ e di

25 Sono peraltro previste eccezioni particolarmente specificate.

26 Per un approfondimento sui diversi articoli del I Protocollo e la loro applicazione al concetto di «terra bruciata» v. A. Schwarz, M. Grigat, cit. alcuni autori vogliono vedere un precedente nel bando di gas tossici e insetticidi: così E. Russel, *War and Nature: Fighting humans and insects with chemicals from World War I to Silent Spring*, New York, Cambridge U. P., 2001 nonché in Marcus Hall, «World War II and the Axis of Disease: Battling Malaria in Twentieth Century Italy» in C. E. Closmann (Ed.), *War and Environment: Military Destruction in The modern Age*, College Station Texas A&M Press 2009, pp. 112-131.

27 D'ora in poi «Enmod» («Environmental Modification»)

28 Alla Convenzione, entrata in vigore il 5 ottobre 1978, hanno finora aderito 77 paesi. Non hanno aderito gran parte dei paesi africani e dell'America centro-meridionale (compresi Messico e Colombia) e la quasi totalità di quelli del Sud Est Asiatico.

29 Intesa come «qualsiasi tecnica avente lo scopo di modificare [...] la dinamica, la composizione o la struttura della terra, comprese le sue flora e fauna, la litosfera, l'idrosfera e l'atmosfera, oppure lo spazio cosmico», v. Enmod art. 2

30 A. Schwarz, M. Grigat, «Scorched Earth Policy», in *Max Planck Encyclopedia of Public*

conseguenza penalizzano più la capacità di resistenza degli stati minori che gli scopi di liberazione e/o di occupazione prolungata perseguiti dalle grandi potenze, le quali hanno tutto l'interesse a conservare e non a distruggere durevolmente, le risorse ambientali e artificiali di cui intendono servirsi. Durante le operazioni per la liberazione del Kuwait, l'incendio dei pozzi petroliferi minacciato (e in parte attuato) dal governo iraqeno fu infatti espressamente denunciato come crimine di guerra. Naturalmente gli invasori del passato non avevano bisogno del I Protocollo di Ginevra per fucilare o impiccare gli autori veri o presunti di atti di sabotaggio: senza andare alle guerre mondiali del secolo passato, basti ricordare che già la «Commissione del 12 settembre» insediata da Napoleone a Mosca condannò a morte centinaia di incendiari. La differenza è che oggi la storica strategia russa della terra bruciata costituirebbe un crimine internazionale.

Benché considerati ancora insufficienti³¹ da vari autori (incluso Falk), i divieti sancito dal I Protocollo e dalla Enmod hanno permesso, assieme ad altri atti negoziali internazionali³², di rovesciare il paradigma della sovranità illimitata su ambiente e risorse naturali, considerate non più un fattore bellico disponibile ma beni internazionalmente tutelati in caso di conflitti armati, sullo stesso piano giuridico della tutela delle popolazioni civili. Così «sferrare un attacco pur sapendo che comporterà [...] un danno grave, diffuso e duraturo all'ambiente naturale [...]» rientra tra le fattispecie che la Corte Penale Internazionale può investigare e perseguire.³³ Se il diritto pattizio ha dunque reso illegale la strategia della terra bruciata³⁴, non vieta lo studio delle tecniche di modifica ambientale non durevoli, che anzi l'Enmod consente espressamente seppur solo «a scopi pacifici»³⁵.

International Law, Oxford 2015

31 La Enmod viene infatti considerata insufficiente, per gli allegati interpretativi che limitano nel tempo e nello spazio i concetti di «esteso», «durevole» e «grave».

32 Si vuole qui citare, perché esplicitamente parla della guerra come «particolarmente distruttiva dell'ambiente», la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992.

33 Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 8, comma 2 rispettivamente lettera b, nn. IV e XXV. L'effettività della Corte Penale internazionale è comunque limitata dalla mancata ratifica degli Stati Uniti.

34 Tuttavia la maggior parte dei conflitti recenti ha prodotto, sia pure indirettamente, modifiche ambientali gravi e durevoli (v. P. Hough, cit. pp. 13 – 14).

35 M. Chossudovsky, «Environmental warfare and climate change», *Globalresearch.ca* 2005. Cfr. pure Leif Frederickson, «From Ecocide to Eco-ally: Picloram, Herbicidal War-

Ciò ha consentito, specialmente agli Stati Uniti, di implementare ricerche sulle modificazioni ambientali (specialmente climatiche) quale arma da impiegare in futuri conflitti, note con il nome di «Weather warfare».

Tali ricerche, di fatto naturale evoluzione dell'impiego di agenti chimici in Vietnam (dove già si parlava di «atmospheric warfare»³⁶) hanno poi visto, allo stato attuale, un loro punto di arrivo dottrinale (sempre parlando di documenti non riservati) nella pubblicazione *Meteorological and Oceanographic Operations* del Joint Chiefs of Staff (2012)³⁷ ma, ancor prima, e con risultati ancora più estremi, nella ricerca di un team dell'USAF *Weather as a Force multiplier: Owning the Weather in 2025*.³⁸ Infatti, se la pubblicazione dottrinale altro non è se non la cristallizzazione dell'attuale ruolo che possono avere le condizioni meteo nello svolgimento delle operazioni militari (e quindi, secondo il pragmatico sistema statunitense, anche le previsioni meteorologiche devono avere un loro momento nella pianificazione di operazioni e nel loro svolgimento), lo scopo della ricerca dell'U.S. Air Force è esattamente piegare le condizioni climatiche in modo da distruggere il nemico e favorire le proprie truppe³⁹.

Nella pagina seguente:

Frontespizio della replica di Rostopč'in all'accusa di aver ordinato l'incendio di Mosca (*Правда о пожаре Москвы*. Сочинение графа Ф. В. Ростопчина / Пер. с франц. А. Волкова. — М.: Университетск. тип., 1823).

fare, and Invasive Species, 1963-2005», *Global Environment: A Journal of History and Natural and Social Sciences*, vol. 7, No. 1, 2014, pp. 172-217.

36 Così in I. G. R. Shaw, cit. p., 2

37 U.S. JCS, *Meteorological and Oceanographic Operations*, Joint Publication 3-59.

38 *Weather as a Force multiplier: Owning the weather in 2025*, Report presentato al capo di S. M. dell'USAF nel giugno 1996.

39 Nonostante le ripetute dichiarazioni di conformità all'Enmod, le «weather weapons» sono dirette, tra l'altro a «indurre la sete», «negare acqua fresca», «allagare le linee di comunicazione», condotte la cui linea di demarcazione rispetto ai crimini di guerra ambientali si basa soprattutto sul loro carattere temporaneo e reversibile.

П Р А В Д А
О
П О Ж А Р Ъ М О С К В Ы .

С О Ч И Н Е Н І Е
Г Р А Ф А О . В . Р О С Т О П Ч И Н А .

~~~~~  
П е р е в е л ъ с њ Ф р а н ц .  
А л е к с а н д р њ В о л к о в њ .



~~~~~  
М О С К В А .
В њ У н и в е р с и т е т с к о й Т и п о г р а ф и и .
1 8 2 3 .

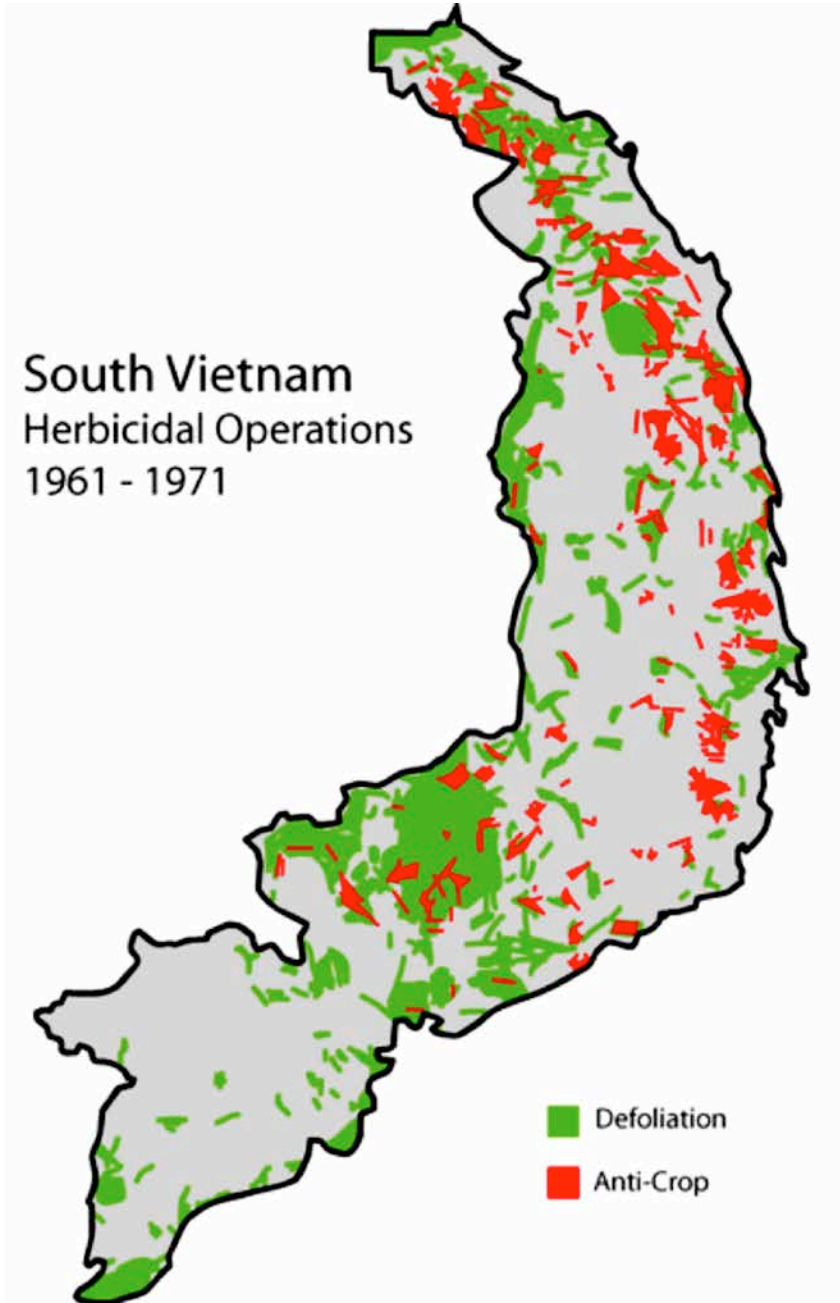


Image made after HERBS file maps, 15 March 2009, Author 718 Bot)
(wikimedia commons)



Just US

L'extraterritorialità del diritto americano come Lawfare economico-finanziario

di Virgilio Ilari

Lawfare strategy

L'espressione «Lawfare» (LW), sincrasi di «Legal Warfare»¹, è stata coniata nel novembre 2001 dall'allora colonnello degli «avvocati in divisa» (JAG, Judge Advocate General) dell'USAF Charles J. Dunlap Jr. per denunciare la subdola strategia lillipuziana di stati e ONG 'terrorist sponsoring' di paralizzare il Gulliver americano impastoiandolo di azioni legali presso tribunali nazionali e internazionali con pretestuose, ipocrite, anzi spudorate accuse di crimini di guerra e violazioni di diritti umani². Nel 2009, in margine all'inchiesta delle NU sul blocco israeliano

1 Sulla storia e i vari significati di Lawfare cfr. il seminario della Case Western University School Law organizzato da Michael Scharf nel settembre 2010 (*Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 43, No. 1, 2010), e in particolare gli interventi di Susan W. Tiefenbrun, «Semiotic Definition of 'Lawfare'» (pp. 29-60) e Wouter G. Werner, «The Curious Career of Lawfare» (pp. 61-72).

2 C. J. Dunlap Jr., «Law and military interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts», for *Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference*, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, Washington, D. C., November 29, 2001; Id., «Lawfare Today: A Perspective», *Yale Journal of International Affairs*, Winter 2008, pp. 146-154. Id., «Lawfare: A Decisive Element of 21st century Conflicts?», *Joint Forces Quarterly*, No. 54, 3rd Quarter 2009 («Military Force and Ethics»), pp. 34-39. Id., «Lawfare Today... and Tomorrow», in Raul A. "Pete" Pedrozo

di Gaza³, il concetto di LW è stato ripreso dalla pubblicistica filo-israeliana per screditare le azioni legali intraprese dalle ONG filo-palestinesi e l'adesione dell'Autorità Palestinese alla Corte Penale Internazionale (ICC) per internazionalizzare il conflitto israelo-palestinese non solo sotto il profilo politico ma anche sotto quello legale⁴.

«Lawfare» non è però solo disfemismo, ma pure un concetto strategico 'avalutativo'. Dunlap l'ha infatti definita «the strategy of using – or misusing – law as a substitute for traditional means to achieve a warfighting objective», con l'implicazione che può essere impiegata anche dal forte al debole⁵ e dal forte al forte e in forma sia difensiva che offensiva. Pur non essendo stata formalmente recepita nella dottrina militare americana, la formula di Dunlap ha offerto una chiave di lettura della tradizionale strategia legale russa⁶ e del LW cinese – «Falu zhanzheng (发露战争)» o «Falu zhan (法路站)» – uno dei «three warfares» («san zhan»: comunicativa, psicologica e legale) teorizzati nel 2003 dalla dottrina militare cinese, oggetto in seguito di varie monografie edite dall'Armata Popolare di Liberazione⁷.

and Daria P. Wollschlaeger (Eds.), *International Law and the Changing Character of War*, US Naval War College International Law Studies, 87, Newport, 2011, pp. 315-325. Cfr. J. Voetelink, «Lawfare», *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, vol. 106, 2013, No. 3, pp. 69-79.

3 V. l'articolo di Marco Leofrigio in questo stesso Quaderno.

4 Anne Herzberg, *NGO Lawfare. Exploitation of Courts in the Arab-Israeli Conflict*, NGO Monitor, 2nd Ed., December 2010. Brooke Goldstein, condirettrice del Lawfare Project, definisce il LW un «uso distorto (abuse) del diritto e dei sistemi giudiziari occidentali per conseguire fini strategici, militari e politici» o «the use of judicial systems to undermine the values these systems uphold». Nel giugno 2010 Goldstein organizzò un dibattito al Princeton Club di Manhattan tra Alan Dershowitz e Scott Hoston per criticare il Goldstone Report sulla violazione dei diritti umani a Gaza (Heather Robinson, *The Huffington Post*). B. M. Goldstein and Aaron Eitan Meyer, «Israel and the War Against free Speech: A First Amendment Guide for Reposting in an Age of Islamist Lawfare», 2011. David B. Harris and Aaron Eitan Meyer, «Lawfare, A supporting Arm in Modern Conflict», *The Counter Terrorist*, April-May, 2011, pp. 61-68. Peter Berkowitz, *Israel and the Struggle Over the International Laws of War*, Hoover Institution Press, 2012.

5 Shane Bilsborough, «Counterlawfare in Counterinsurgency», and Mike Few, «Rethinking Revolution. Lawfare», *Small Wars Journal*, 14 Dec., 2011.

6 Christi Bartman, *Lawfare: Use of the Definition of Aggressive War by the Soviet and Russian Federation Governments*, Cambridge Scholars Publishing, 2010.

7 Chris J. Kelshaw, *The "Three Warfares": PLA Soft Power Aspirations along the Cognitive Dimension*, Monterey, CA, Naval Postgraduate School, June 2011. Dean Cheng, «Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare», *The Heritage Foundation*, May 21, 2012. Cfr. Cong Wengsheng, *Analysis of 100 Cases of Legal Warfare [faluzhan yibaili jingdian anli*

A sua volta il concetto offre una chiave interpretativa delle tre forme in cui gli Stati Uniti conducono la guerra economica legale contro amici e nemici: Financial Lawfare, Private Lawsuit Warfare e Justice Warfare. Ma prima di esaminarle è necessario spiegare il motivo per cui le critiche contro l'abuso politico del diritto provengono paradossalmente non da chi ne è maggiormente colpito ma da chi maggiormente ne beneficia.

«sit iusta acquirendi caussa, voluntatem nemo vituperavit»

L'uso strategico o politico delle azioni giudiziarie non è certo una novità. Basti pensare alla controversia sul mare clausum⁸ portata di fronte ai tribunali nazionali delle prede e quella sui limiti delle acque territoriali e delle zone economiche esclusive (oggetto di LW cinese come parte di una strategia di «access denial»⁹), o all'uso per fini strategici della tutela pubblica (non solo armata, ma anche legale e giurisdizionale) degli investimenti dei privati nazionali all'estero e delle «private litigation» risarcitorie per danni derivanti da comportamenti di stati e enti pubblici stranieri non coperti da immunità sovrana. L'elemento 'nuovo' da cui è scaturita la formula di Dunlap è l'applicazione della «private litigation» contro gli Stati Uniti, fondata sulla «universal jurisdiction» (UJ) per *crimina juris gentium* (crimini di guerra e contro l'umanità, genocidio e aggressione) e violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani.

Promossa dall'Occidente, l'UJ è stata finora utilizzata soprattutto contro antagonisti e paria; ma la «private litigation» sgretola la precaria immunità derivante dalla mancata ratifica della ICC, perché l'UJ può essere attivata anche attraverso tribunali nazionali di paesi democratici dove è sancita l'effettiva indipendenza del potere giudiziario. Secondo Jack Goldsmith, docente di diritto internazionale ad Harvard, Kissinger ha rischiato incriminazioni in Francia, Brasile e Inghilterra per il colpo di stato cileno e

pingxi], PLA Press [Jiefangjun Chubanshe], 2004. Xun Hengdong, *Lawfare in Modern War* [*Xian dai zhan zheng zhong de fa lu zhan*], PLA Press, 2005. Kittrie, *op. cit.* infra, cap. 4 («The Chinese Government Adopts and Implements a Lawfare Strategy»), pp. 161-197.

8 Kittrie, *op. cit.* infra, p. 4-5. Cfr. Simone Paliaga, «Il Dominio dell'Adriatico. Sarpi, Giannone e la sovranità contesa tra Venezia, Napoli e Vienna», *Quaderno Sism 2014 Naval History*, pp. 217-230.

9 Stefan Halper (Ed.), *China: The Three Warfare*, For Andy Marshall, Director Office of Net assessment, DoD, May 2013.

Rumsfeld le ha temute per la Global War on Terror¹⁰.

Ciò spiega le campagne occidentali contro la «politicizzazione dei diritti umani», che secondo Neve Gordon, docente dell'Università Ben Gurion del Negev, vengono da settori che a loro volta strumentalizzano ai propri fini i diritti umani¹¹ e secondo David Luban, docente di filosofia del diritto alla Georgetown University, mostrano una beffarda matrice «schmittiana»¹². Eccepire la natura ipocrita e lo scopo strumentale dell'esercizio di un diritto vale infatti quanto accusare la «giustizia dei vincitori», la «legge del più forte» e l'«imperialismo» o dichiararsi «prigionieri politici». E soprattutto in tribunale è inutile, perché qui vige il principio dell'irrilevanza giuridica dei motivi psicologici: *sit iusta acquirendi causa, voluntatem nemo vituperavit* [se la pretesa palese è legalmente fondata non è ammesso il processo morale alle intenzioni, perché il giudizio non può riguardare l'*interior sensus animi*, il vero motivo per cui si esercita un diritto].

Eppure Carl Schmitt apprezzava Alberigo Gentili, l'eretico marchigiano che difendeva il diritto romano e zittiva i farisei protestanti («silete theologi in munere alieno!»). Nell'*Actio II* del suo *De armis Romanis* (1599)¹³, «Defensor» sostiene che tutte le guerre romane erano, sotto il profilo strettamente giuridico, «giuste»; anzi, tutte «difensive». Ovvio che difesa degli alleati (*defensio sociorum*) e liberazione dei popoli erano speciosi: addirittura, rincara «Defensor», costituivano una tipica strategia di espansione (*arcana imperii*), consentendo all'impero di avanzare di alleato

10 Jack Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgement Inside the Bush Administration*, New York, W. W. Norton, 2007, pp. 53–64.

11 Neve Gordon, «Human Rights as a Security Threat: Lawfare and the Campaign against Human Rights NGOs», *Law & Society Review*, vol. 48, 2014, No. 2, pp. 311-344. In un saggio con Nicola Perugini (*The Human Right to Dominate*, Oxford Scholarship, 2015) Gordon denuncia l'uso strumentale dei diritti umani da parte della destra israeliana.

12 David Luban, «Carl Schmitt and the Critic of Lawfare», *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 43, No. 1, 2010, pp. 457-471. Surabhi Ranganathan «*Legality and Lawfare in Regime Implementation*», in Nikolas M. Rajkovic, Tanja E. Aalberts and Thomas Gammeltoft-Hansen (Eds.), *The Power of Legality, Practices of International Law and their Policy*, Cambridge U. P., 2016, pp. 287-318.

13 Diego Panizza, «Alberico Gentili's *De armis Romanis*: The Roman Model of the Just Empire», in Benedict Kingsbury, Benjamin Straumann and David Luper (Eds.), *The Roman Foundations of the Law of Nations. Alberico Gentili and the Justice of Empire*, Oxford U. P., 2010, pp. 53-84. V. Ilari, «*Defensio sociorum, Arcanum Imperii*», *Risk*, 2012, N. 22 (66), pp. 68-73.

in alleato sino a strangolare chi resisteva. Nondimeno erano giuste cause di guerra, fondate sulla *ratio humanitatis*. In quanto elemento psicologico, la *libido imperi* si sottrae perciò alla valutazione giuridica. Se da un lato non costituisce, di per sé, giusta causa di guerra, dall'altro non può in alcun modo inficiare il diritto che, sia pure speciosamente, viene esercitato mediante l'uso della forza: perché una guerra sia giusta è sufficiente che sia giusta la causa palese (*aperta*), anche se non è quello il vero motivo. Questi, poi, sono addirittura casi di *defensio honesta*. Ma lecita è pure la *defensio utilis*, cioè la guerra preventiva e non solo per il timore di poter essere in seguito attaccati, ma pure per il timore di poter essere superati in potenza (*timor potentiae*; «Thucydide's Trap»). Puro elemento psicologico, l'*invidia imperii* (che del resto tra Roma e Cartagine era reciproca) esula dalla valutazione giuridica.

Financial Lawfare come forma primaria del LW americano

La forma di LW americana più nota è la «Treasury War», termine coniato nel 2013 da Juan C. Zarate, che racconta da insider come le strutture di intelligence del Dipartimento del Tesoro (OFAC e OIA, equivalenti ai nostri SECIT e GICO) conducono la guerra finanziaria¹⁴. Questo concetto è però riduttivo, perché se il Dipartimento del Tesoro fornisce l'ordnance, a premere il grilletto è il Dipartimento di Giustizia. Più correttamente si deve dunque parlare di «Financial Lawfare».

Questa si fonda sulle norme americane in materia di antiterrorismo e di sanzioni economiche. In un fondamentale saggio del 1999 George E. Shambaugh IV, della Georgetown University, ha tracciato la storia e la teoria economica delle sanzioni come elemento del potere americano¹⁵, usate per dominare e per creare dipendenza non solo verso gli antagonisti geopolitici ma anche e soprattutto nei confronti dei terzi, costretti a conformarsi perché le sanzioni, a differenza degli interventi militari, producono «secondary sanctions», le quali non consentono margini di neutralità

14 Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York, Public Affairs, 2013. Id., «The Coming Financial Wars», *SWJ Parameters*, Winter 2013-14, pp. 87-97.

15 George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, SUNY Press, 1999.

e costringono a schierarsi («threatening friends and enticing enemies»). Nel caso dell’embargo sul gasdotto transiberiano (1981-84) e della conseguente crisi interalleata gli Stati Uniti sfruttarono al meglio la dipendenza europea nelle industrie dell’acciaio per gasdotti e compressori e la vulnerabilità degli alleati alle sanzioni secondarie (pp. 71-110). Il contemporaneo potenziamento dell’intelligence economica (Operazione Exodous, pp. 111-119) rafforzò l’influenza del governo sulle industrie informatiche (pp. 119-133) e delle telecomunicazioni (pp. 134-143), accrescendo la dipendenza delle terze parti (pp. 145-149). L’autore esamina pure i costi e limiti delle sanzioni (pp. 165-175), la vulnerabilità americana alle contro-sanzioni (pp. 193-200) e gli aspetti giuridici, sottolineando la dinamica costituzionale Esecutivo / Legislativo, i conflitti di attribuzione tra le varie amministrazioni coinvolte (Esteri, Tesoro, Commercio, Giustizia, Difesa), la compressione delle altrui sovranità e la crescente proiezione universale ed extraterritoriale della giurisdizione americana (pp. 213-222).

Private Lawsuit Warfare come forma secondaria del LW americano

Nel 2016 Orde Félix Kittrie – un autorevole giurisperito statunitense di origine messicana, consultato soprattutto in tema di nonproliferazione ma con esperienza di attorney per i controlli alle esportazioni – ha proposto una teoria giuridico-strategica del LW¹⁶, perorandone l’adozione da parte del governo americano come arma ‘ammazza-cattivi’ meno costosa e meno letale del «kinetic warfare», e soprattutto più efficace contro i despotti, che temono le multe più della forca. Pur riconoscendo e i successi e le potenzialità della «Financial Warfare» condotta dai Dipartimenti del Tesoro e della Giustizia¹⁷, la vera avanguardia del futuro LW americano

16 O. F. Kittrie, *Lawfare. Law as a Weapon of War*, Oxford U. P., 2016. Kittrie classifica il LW tra gli «asymmetric warfares» e ne analizza l’impiego offensivo e difensivo nel conflitto israelo-palestinese (capitoli 5-8, pp. 197-328). Tra i casi citati, la mimetizzazione di obiettivi militari all’interno di strutture civili per poter accusare il nemico di violare la convenzione di Ginevra; e il ritiro dell’assicurazione marittima per paralizzare i trasporti del nemico (come avvenne nel 2012 col cargo russo che doveva consegnare al governo siriano gli elicotteri riparati).

17 Kittrie, *op. cit.*, cap. 3 («The US Government’s Financial Warfare Against Iran»), pp. 111-160, dove integra utilmente Juan C. Zarate, *op. cit.* (v. in questo stesso Quaderno l’articolo di Giuseppe Della Torre).

saranno secondo Kittrie i grandi studi legali, che accetteranno di intraprendere costose cause civili contro stati, enti pubblici e imprese private straniere finanziate dai risarcimenti sperati, oltre che da parte di «filantropi»¹⁸.

Il principio di «immunità sovrana» nei giudizi domestici è stato infatti attenuato negli Stati Uniti a partire dal 1952, quando il Dipartimento di Stato lo limitò ai soli atti pubblici (*jure imperii*), escludendo quelli privati (*jure gestionis*). Il Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) del 21 ottobre 1976 ha ulteriormente ristretto (elencandoli tassativamente) gli atti immuni e ampliato la discrezionalità delle corti nell'interpretazione delle norme e nel 2001 l'American Bar Association ha suggerito un progetto di riforma¹⁹. Il caso più famoso di private litigation contro uno stato estero, è la causa intentata dai parenti dei 241 marines periti nell'attentato del 1983 contro la caserma di Beirut, che il 30 maggio 2003 ottennero da una corte distrettuale americana la condanna del governo iraniano a un risarcimento di 2,6 mld \$, eseguita nel 2008 mediante il sequestro di 2 mld di beni iraniani negli Stati Uniti.

Avversa ai «private litigator» che usurpano funzioni pubbliche, la pachidermica burocrazia americana stenterebbe invece a comprendere – secondo Kittrie – l'ulteriore primato che agli Stati Uniti sarebbe assicurato dal “Private Lawsuit Warfare” (la formula è nostra). «Fortunatamente», secondo Kittrie, interviene il Congresso, che il 28 settembre 2016 ha bypassato il veto di Obama al Justice Against Sponsors of Terrorism Act. Il JASTA estende la responsabilità civile degli stati esteri per atti di terrorismo internazionale contro gli Stati Uniti anche agli stati non proclamati «sponsor del terrorismo» da parte del Dipartimento di Stato e anche per il semplice supporto indiretto a organizzazioni terroriste, consentendo così

18 Kittrie, op. cit., cap. 2 («LW Waged by US Private Sector and NGO's Attorneys»), pp. 51-110. I costi delle cause sono di 2-4 mln \$, ma i risarcimenti sono miliardari. Sull'abuso della litigation come pura speculazione v. Edward N. Luttwak, *Endangered American Dream*, Touchstone, 1993, pp. 213-238 («from law to legalism»).

19 Ernest K. Bankas, *The State Immunity Controversy in International Law: Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts*, Springer Science & Business Media, Berlin, 2005. Xiaodong Yang, *State Immunity in International Law*, Cambridge U. P., 2012. Ernesto J. Sanchez, *The Foreign Sovereign Immunities Act Deskbook*, American Bar Association, 2013. Amanda Tuninetti «Limiting the Scope of the Foreign Sovereign Immunities Act After 'Ziwotovsky II'», *Harvard International Law Journal*, vol. 57, No. 1, Winter 2016, pp. 215-251.

l'azione risarcitoria dei parenti delle vittime del «9/11» contro l'Arabia Saudita [e mettendo così in crisi l'accordo americano-saudita sull'aumento della produzione petrolifera in funzione antirusa e anti-iraniana].

Justice Warfare come terza forma del LW americano

Financial Lawfare e Private Lawsuit Warfare sono però forme di LW relativamente circoscritte agli stati «terrorist sponsoring» o anche semplicemente embargati, perché si fondano principalmente su UL, FSIA e la legislazione del 1996 contro il terrorismo (AEDPA), lo spionaggio economico (EEA) o gli investimenti a Cuba, in Iraq e Libia (LIBERTAD e ILSA)²⁰ e solo marginalmente e indirettamente possono coinvolgere enti, imprese o cittadini di stati democratici occidentali che abbiano avuto rapporti finanziari o commerciali con enti o privati appartenenti agli stati target. I casi che hanno suscitato maggiore scalpore sono stati i processi contro banche europee (Paribas, Crédit Agricole, Standard Chartered Bank di Londra, Deutsche Bank, Intesa San Paolo), accusate nel 2014 dal dipartimento dei servizi finanziari dello Stato di New York (NYDFS) di riciclaggio per aver facilitato, attraverso le loro filiali in America, transazioni con cittadini di paesi colpiti da embargo (Sudan, ma pure Iran e Cuba), processi conclusi con la condanna di Paribas a una multa di 8,9 mld \$ da parte della corte distrettuale di Manhattan (SDNY) e patteggiamenti milionari negli altri casi²¹.

I *socii et amici* degli Stati Uniti sono invece direttamente esposti ad una terza forma di potenziale LW, che potremmo battezzare “Justice Warfare” e che trova il suo fondamento nella crescente applicazione extra-territoriale del diritto statunitense, al tempo stesso uno dei temi più complessi del diritto internazionale dell'economia e la «pallottola d'argento» della guerra economica condotta attraverso le sentenze dei tribunali americani, senza alcuna effettiva possibilità di ritorsione da parte europea per mancanza di un vertice politico-strategico dell'EU in grado anche soltanto di immaginare misure credibili di difesa e contrattacco economico.

20 Vedi «Crono-bibliografia» in questo Quaderno.

21 Kittrie, *op. cit.*, pp. 17, 104-105, 137 e 144-146. Da non confondere con la max multa da 2,5 mld pagata nel 2015 dalla Deutsche Bank per chiudere le inchieste americane e britanniche in merito alla manipolazione del Libor (il tasso interbancario londinese) e che ha portato la perdita complessiva del gruppo a 6,9 mld €.

L'unica misura difensiva finora attuata dall'Europa, e tuttora considerata l'unica 'sanzione europea' (*sic!*) contro gli Stati Uniti, consiste in una grida manzoniana, ossia nella Joint Action e Council Regulation (No. 2271/96) adottata il 22 novembre 1996 dal Consiglio Europeo, in virtù degli artt. J.3 e K.3 del TEU e sulla base delle linee guida stabilite nel Consiglio Europeo di Firenze del 21 e 22 giugno per rispondere all'applicazione extraterritoriale delle sanzioni unilaterali americane contro Cuba, Iraq e Libia. La JA/CR No. 2271/96 riguarda le «misure di protezione contro gli effetti diretti o indiretti delle applicazioni extra-territoriali di legislazione adottata da un paese terzo» in violazione del diritto internazionale, del diritto europeo, degli interessi europei e dei diritti delle persone fisiche e giuridiche. Queste ultime sono tenute a informare confidenzialmente la Commissione delle lesioni entro 30 giorni dal momento in cui ne hanno avuto notizia. L'art. 4 dichiara inefficaci le sentenze e gli atti amministrativi emessi fuori della giurisdizione europea, e ne vieta l'esecuzione. Senonché l'art. 5 consente alla Commissione di autorizzare l'interessato ad ottemperare in tutto o in parte «nella misura in cui la non ottemperanza possa ledere seriamente i suoi interessi o quelli della Comunità». Le persone danneggiate hanno diritto ad indennizzo, incluse le spese legali, anche mediante pignoramento degli assets delle persone che hanno provocato il danno²².

Sfuggita a politici ed economisti europei, la crescente applicazione extraterritoriale del diritto statunitense ha allertato i giuristi già dal 1982, quando il Congresso americano introdusse, come emendamento al famoso Sherman Act del 1890, l'applicazione della legislazione nazionale antitrust anche ai comportamenti di stati e individui stranieri (Foreign Trade Antitrust Improvements Act, FTAIA). Applicazione ulteriormente estesa nel marzo 1992 [era Clinton] – con atto puramente amministrativo del Dipartimento di giustizia – alla tutela dell'export americano nei confronti delle barriere extra-doganali erette dal resto del mondo²³. Ben

22 European Commission, *Restrictive measures (sanctions) in force* (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated to 07.07.2016.

23 Wilbur L. Fugate, *Foreign Commerce and Antitrust Laws*, Aspen Publishers, Wolters Kluwer, Austin, Boston, Chicago, New York, 5th ed., 1996. Femi Alese, *Federal Antitrust and EC Competition Law Analysis*, Ashgate, Aldershot, 2008. Douglas F. Broder, *U. S. Antitrust Law and Enforcement: A Practice Introduction*, Oxford U. P., 2nd ed., 2012. Joseph

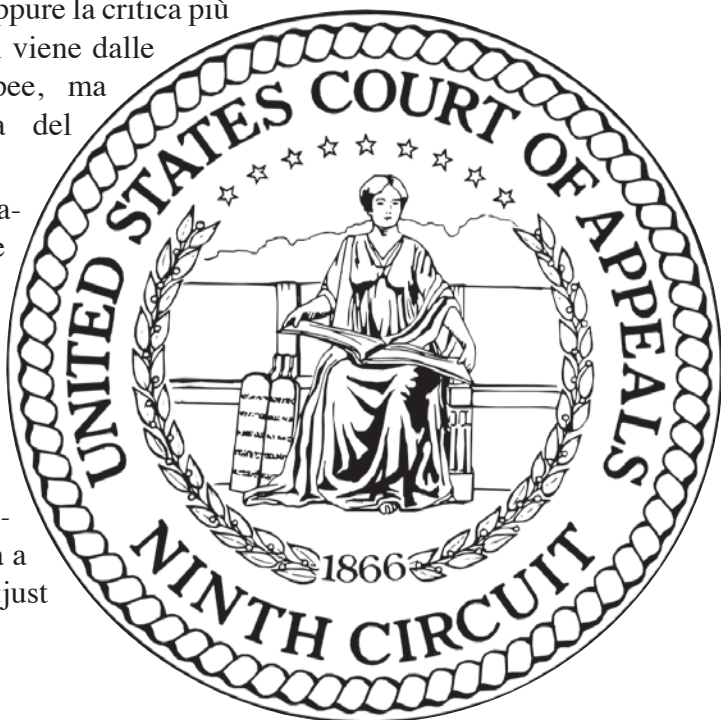
più efficace e permanente dei rudimentali bombardamenti di Shimomoseki e Kagoshima del 1863²⁴, la dottrina del 1992 suscitò indignate quanto vane proteste internazionali²⁵. L'antitrust è però solo uno fra i vari tipi di «expanding bullets» legali: basti pensare alle norme di tutela ambientale²⁶ che nel 2015 hanno colpito la Volkswagen²⁷, ma, più in generale alle opportunità di guerra economica offerte dalla applicazione extraterritoriale delle norme americane su fisco²⁸, assicurazioni, depositi

P. Bauer, *The Foreign Trade Antitrust Improvements Act: Do We Really Want to Return to American Banana?*, Notre Dame Law School, NDL Scholarship, Scholarly Works Faculty Scholarship, 2012. Abbott B. Lipsky, Jr., and Kory Wilmot, «The Foreign Trade Antitrust Improvements Act: Did *Arbaugh* Erase Decades of Consensus Building?», *Antitrust-source*, August, 2013. Lauren Giudice, «What Effects Are 'Direct' Enough to Satisfy the FTAIA: An Analysis of 2014 FTAIA Decisions», Boston University School of Law, *International Law Journal*, 2015 (online).

- 24 Oltre a bombardare Cina e Giappone l'Europa e l'America imponevano pure la loro giurisdizione extraterritoriale *in loco*: v. Doug Clark, *Gunboat Justice*, and American Law Courts in China and Japan (1842-1943), Earnshaw Books Limited, 2016; vol. 1 (*White Man, White Law, White Gun, 1842-1900*); 2 (*Destruction, Disorder and Defiance, 1900-1927*); 3 (*Revolution, Resistance and Resurrection, 1927-1943*).
- 25 Yoshio Ohara, «New US Policy on Extraterritorial Application of Antitrust Law and Foreign Responses», in Karl Matthias Meessen (Ed.), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996, pp. 166-182.
- 26 Francesco Francioni, «Extraterritorial Application of Environmental Law», in Meessen, *op. cit.*, pp. 122-146.
- 27 Il 18 settembre 2015 l'ente di Protezione Ambientale (EPA) americano emise un avviso per violazione della Legge Aria Pulita (CAA, del 1963) contro il Gruppo automobilistico tedesco Volkswagen, per aver intenzionalmente eluso i controlli anti-polluzione su 8 modelli di autovetture diesel prodotti dal 2009 al 2015, di cui 85.000 circolanti negli Stati Uniti. Il 'Dieselgate' provocò le dimissioni del vertice del Gruppo, il crollo di un terzo del valore delle azioni e una serie di indagini in altri paesi. Secondo alcuni commentatori, le conseguenze del «dieselgate» si ripercossero sull'intera industria dei veicoli diesel, rivalutando quelli a benzina e incentivando il settore delle auto elettriche. Oltre al deprezzamento di un quinto del magazzino e alla perdita di quote di mercato specie negli USA, nonché dello status di industria automobilistica leader, il costo diretto per la VW è stato di circa 80 mld \$, di cui 18,3 per la revisione delle autovetture in circolazione e 15,3 per la transazione (28 giugno 2016) delle class actions intentate in tutto il mondo (500 solo negli USA) più i 46 mld chiesti dal Dipartimento della Giustizia (senza contare le 48 indagini parallele avviate da procuratori degli stati dell'Unione). Peraltro il 55% dei tedeschi continua ad avere fiducia nella VW e nell'aprile 2016 le vendite di auto VW in Europa sono tornate al livello pre-crisi, pari a oltre un quarto del totale.
- 28 Rutsel Silvestre J. Martha, «Extraterritoriality Taxation in International Law», in Meessen, *op. cit.*, pp. 19-38. Il Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) del 18 marzo 2010 obbliga le istituzioni finanziarie estere (FFI) a raccogliere a proprie spese e a trasmettere

bancari²⁹, acquisti e fusioni societarie, proprietà intellettuale³⁰; senza dover scomodare la spada di Damocle delle sanzioni penali per concorso esterno in violazioni di embarghi unilaterali (o in boicottaggio contro Israele o finanziamento del terrorismo). Il target principale non sono Russia e Cina, ma Europa e Giappone. Eppure la critica più rigorosa e penetrante non viene dalle facoltà giuridiche europee, ma dall'università metodista del Texas³¹.

In America è noto l'apologo del vecchietto che si aggirava nei tribunali cercando «justice» e trovando «just us». La giustizia extraterritoriale americana, che non opera contro i nemici, ma piuttosto contro i *socii et amici* degli Stati Uniti, merita a buon diritto l'epiteto di «just US».



al Dipartimento del Tesoro generalità ed assets delle persone fisiche e giuridiche registrate nei propri archivi che sono o potrebbero essere di nazionalità americana. Il carattere extraterritoriale della norma è stato eccepito dall'*Economist* e da alcuni studiosi, ma non dai governi europei.

29 Campbell McLachlan, «Extraterritorial Orders Affecting Bank Deposits», in Meessen, *op. cit.*, pp. 39-63. Ulrich Bosch, «Rules on Banking and Securities», *ibidem*, pp. 200-224.

30 Rajiv Kr. Choudhry, «The Extraterritorial Reach of SE Patents? The case against SEP portfolio licensing», *SpicyIP*, May 10, 2015 (online).

31 V. i numerosi studi di Anthony J. Colangelo, tra cui ci limitiamo a citare «The Legal Limits of Universal Jurisdiction», *Virginia Journal of International Law*, vol. 47, 2005, No. 1; «Spatial Legality», *Northwestern University Law Review*, 107, 2012, pp. 69-125; «Jurisdiction, Immunity, Legality, and Jus Cogens», *Chicago Journal of International Law*, vol. 14, 2013, No. 1, pp. 53-91; «What Is Extraterritorial Jurisdiction», *Cornell Law Review*, vol. 99 (Symposium on Extraterritoriality, 6 September 2014), pp. 1303 ss.; «Absolute Conflicts of Law», *Indiana Law Journal*, vol. 91, 2016, Iss. 3, pp. 719-789. Cfr. pure Stephen Gerard Coughlan, Robert John Currie, Hugh M. Kindred, Teresa Scassa, *Law Beyond Borders: Extraterritorial Jurisdiction in an Age of Globalization*, Irwin Law, 2014.



Gasoline ration stamps being inspected at the United States Bureau of Engraving and Printing in Washington, D.C., 31 January 1974. It is part of a collection donated to the Library of Congress. Per the deed of gift, *U.S. News & World Report* dedicated to the public all rights it held for the photographs in this collection upon its donation to the Library.

«ECONOMIC WARFARE»

CRONO-BIBLIOGRAFIA

«La guerre totale est le résultat de la prédominance reconnue de la doctrine anglo-saxonne, et se traduit par une guerre économique illimitée, ainsi qu'en témoignent l'évolution de la notion du blocus (blocus à longue distance), le fait que la guerre est conduite contre tous les moyens de communication quels qu'ils soient, que le respect des droits des neutres n'est plus qu'une concession 'bénévole' de la part des belligérants»¹.

¹ Christian Dominicé, *La notion du caractère ennemi des biens privés dans la guerre sur terre*, Librairie Droz Genève – Librairie Minard, Paris, 1961, p. 19.

A detailed chronological and bibliographical fact-finding of the most relevant treaties, agreements, political decisions, legislation, definitions, theories, public documents and scientific studies in the field of the economic and financial warfare and their tools and tactics [market penetration, trade agreements, international aid (foreign economic assistance), preclusive purchasing (buying), dollar diplomacy, monetary policy, world investment banking, special economic zones (free trade zones, export processing zones), balance of financial terror, economic and financial intelligence, business intelligence, economy as statecraft, foreign economic policy, geoeconomics, national emergencies, export/import controls, foreign asset control (freeze), proclaimed listing, sanctions and countersanctions, embargos, boycott, lawfare, extraterritorial jurisdiction, shipping insurance, predatory pricing, dumping and antidumping, bankrupting, counterfeiting, smuggling, color revolution, human rights, responsibility to protect, blockade, bombing, sabotage, espionage, covert operations] since 1900 ongoing.

Contents:

I Offensive Economic Warfare (1900-1945)	p.	557
Phase I – Imperialism (1900-1914)	”	559
Phase II – Great War (1914-1921)	”	566
Phase III – Interwar (1919-1939)	”	576
Phase IV – Second World War (1939-1945)	”	595
II The Economic Weapons of the Cold War (1945-1991)	”	615
Phase I – Containment (1945-1962)	”	618
Phase II – Détente (1963-1979)	”	637
Phase III – The Western Triumph (1979-1991)	”	651
III Global Economic and Financial War (1990-ongoing)	”	667
Phase I – Brave New World (Order) (1990-2001)	”	667
Phase II – The New American Century (2001-2010)	”	692
Phase III – The Rise of Eurasia (2011-2015)	”	725
Deux-mille-seize – The Populist Wave	”	753



Sir Norman Angell (1872-1967), autore de *The Great Illusion* (1911), premio Nobel per la pace (1933). George Grantham Bain Collection (Library of Congress) (wikimedia commons, User Fae, 2013)

I

Offensive Economic Warfare (1900-1945)

Durante quella che è stata definita come «prima globalizzazione», la stabilità dei prezzi garantita dal sistema monetario internazionale del Gold Standard (1880-1914) sembrò realizzare la teoria economica della «pace liberale»¹. Ma la collisione fra gli imperi marittimi e continentali per l'egemonia globale innescò quella che nel 1948 Churchill avrebbe chiamato la «seconda guerra dei trent'anni». Questo conflitto fu caratterizzato da una duplice «guerra economica»². Una tra l'Occidente anglo-franco-americano e gli sfidanti (gli Imperi Centrali, poi l'Asse) per il controllo delle risorse economiche e finanziarie³; e una americana per la successione nell'egemonia globale britannica⁴ e la creazione di quello che verrà chiamato nel 1989 il «Washington consensus»⁵. La prima – combattuta prevalentemente con mezzi militari, pianificata dalla Royal Navy già nel 1914 e definita già nel 1940 «offensive EW» – rappresentava una

1 Tarak Barkawi and Mark Laffey (Eds.), *Democracy, Liberalism and War, Rethinking the Democratic Peace Debate*, Boulder – London, Lynne Rienner Publishers, 2001.

2 Per una storia del concetto di guerra economica v. Tor Egil Førland, «the History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies», *Journal of Peace Research*, vol. 30, No. 3, pp. 151-162. Murat Önsöy, *The World War Two Allied Economic Warfare: The Case of Turkish Chrome Sales*, Inaugural-Dissertation in der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg, 15 April 2009, pp. 5-32.

3 Gerald D. Feldman, «The Economics of War and Economic Warfare, 1914-1945», in Valentin Groebner, Sebastien Guex et Jakob Tanner (Hsg.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege. Économie de la guerre et guerres économiques*, Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte Annuaire suisse d'histoire économique et sociale (vormals Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte – Société suisse d'histoire économique et sociale), Band 23, 2008, pp. 87-98.

4 Marc-William Palen, *The "Conspiracy" of Free Trade: The Anglo-American Struggle over Empire and Economic Globalisation, 1846-1896*, Cambridge U. P., 2016.

5 Williamson, «A Short History of the Washington Consensus», Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance," Barcelona, September 24–25, 2004.

titanica estensione e intensificazione, giunta fino al bombardamento nucleare, delle precedenti forme di guerra economica diretta (guerra al commercio, blocco e assedio terrestre e navale).

La seconda – indiretta, pacifica e ancor priva di un nome specifico – ha impiegato invece sistemi più raffinati delle vecchie guerre commerciali, doganali e valutarie. Tra le due guerre l'America modificò infatti radicalmente a proprio favore gli equilibri geo-economici con l'Impero britannico sia attraverso il controllo degli armamenti (conferenze navali del 1921-1930) sia utilizzando abilmente il suo credito per i prestiti di guerra, peraltro relativamente modesti, sia ingaggiando una complessa partita per il controllo del petrolio⁶.

Inoltre Wilson fece legittimare le c. d. «sanzioni», un nuovo sistema di attacco al commercio, più flessibile del blocco navale e utilizzabile anche in tempo di pace, la cui effettività non si basa sulla coercizione militare, e nemmeno sul consenso internazionale, ma, in ultima analisi sul peso decisivo degli Stati Uniti. Infatti il fallimento delle sanzioni collettive all'Italia nel 1935-36 dipese dalla mancata adesione americana, mentre l'embargo unilaterale degli Stati Uniti al Giappone (1940-41) ebbe effetti talmente ultimativi da spingerlo all'attacco suicida di Pearl Harbour.

Fra il 1935 e il 1939 il prevalere delle correnti isolazioniste obbligò gli Stati Uniti ad una rigida neutralità, ma in compenso Roosevelt ottenne importanti riforme costituzionali che concentrarono nel presidente degli Stati Uniti dei veri e propri poteri di guerra economica. Questi, unitamente alle sanzioni, all'arms control e agli aiuti economici configuravano una vera e propria macchina da guerra economica che fu applicata e potenziata durante la guerra fredda.

6 David Edgerton, «Controlling Resources. Coal, iron and oil in the Second World War», in Michael Geyer and Adam Tooze (Eds.), *Cambridge History of World War II*, vol. III, *Total War: Economy*, Cambridge U. P., 2015, pp. 94-121. F. William Engdahl, *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Dr. Bottiger Verlags-GmbH, 1992.

Phase I – Imperialism (1900-1914)

- 1900 L'americano Peter Chardon Brooks Adams (1848-1927), critico del capitalismo e assertore di una visione ciclica della storia, pubblica *The American Supremacy* (New York, Macmillan), dove prevede che New York sostituirà Londra come centro del commercio mondiale.
- 1902 Il giornalista britannico William Thomas Stead, morto dieci anni dopo nel naufragio del *Titanic*, pubblica *The Americanization of the World* (New York-London, Horace Markley). Esce *Imperialism. A Study* (James Nisbet & Co., London), l'opera più nota di John Atkinson Hobson (1858-1940), l'«economic heretic» britannico che ispirerà Lenin, Trotskij e Hanna Arendt. La tesi è che l'imperialismo è una conseguenza del capitalismo. La strutturale sotto-remunerazione del lavoro produce il «sotto-consumo» interno. Il capitale cerca così nuove fonti di profitto nelle esportazioni, provocando sia la globalizzazione sia la competizione nazionale per il controllo del mercato mondiale, e innescando il nazionalismo, il militarismo e la collisione tra imperi.
- 1902 (22 dicembre) Squadre navali inglese, tedesca e italiana bloccano i porti venezuelani esigendo dal governo di Caracas il pagamento immediato dei debiti contratti con le società europee. Reagendo all'intervento europeo, il ministro degli esteri argentino Luís Maria Drago (1859-1921) indirizza una nota diplomatica al presidente degli Stati Uniti Theodore Roosevelt in cui dichiara che nessun paese, né europeo né americano, può usare la forza per costringere un paese sovrano a pagare il proprio debito («Dottrina Drago»). Allarmato, Roosevelt minaccia l'intervento a fianco del Venezuela e impone la propria mediazione («big stick policy»)⁷. La crisi si risolve col Protocollo di Washington del febbraio 1903, e da occasione per formulare il «corollario Roosevelt» alla Dottrina Monroe, esposto nel suo messaggio del 1904 al congresso, che afferma il diritto degli Stati Uniti di intervenire per «stabilizzare» la situazione economica dei piccoli paesi dei Caraibi e Centro America non in grado di pagare i loro

⁷ Miriam Hood, *Gunboat Diplomacy 1895-1905: Great power Pressure in Venezuela*, Allen & Unwin, 1975. Edmund Morris, «'A Matter Of Extreme Urgency'. Theodore Roosevelt, Wilhelm II, and the Venezuela Crisis of 1902», *Naval War College Review*, vol. 55, No. 2, 2002, pp. 73-85. Henry J. Hendrix, «Overwhelming Force and the Venezuelan Crisis of 1902-1903», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Navies and Soft Power: Historical Case Studies of Naval Power and the Nonuse of Military Force*, Naval War College Newport Papers 42, 2012, pp. 21-46.

debiti internazionali, allo scopo di prevenire interventi europei. Termina così la «gunboat diplomacy» europea inaugurata nel 1850 in Grecia dal filelleno Lord Palmerston col «Don Pacifico Affair»⁸, e cominciano la «Dollar Diplomacy»⁹ e le «Banana Wars» (1898-1934) americane.

1904 Sir Halford John Mackinder (1861-1947) presenta alla Royal Geographical Society il suo celeberrimo articolo *The Geographical Pivot of History*, che sotto una terminologia pseudo-geografica, riaccutizza la secolare ossessione britannica di un contropotere continentale sotto forma di un asse geo-economico russo-tedesco¹⁰. L'intervento va interpretato nel contesto della drammatica fase finale del Grande Gioco (1807-1907): già nell'estate 1900, mentre era in corso la spedizione internazionale contro i Boxers, l'ammiraglio Alfred Thayer Mahan (1840-1914) giudicava inevitabile una guerra anglo-russa per il controllo della Cina e dell'India¹¹: erano poi seguite l'alleanza anglo-giapponese (30 gennaio 1902), l'Entente cordiale anglo-francese (8 aprile 1904) e l'occupazione

8 Derek Taylor, *Don Pacifico: the acceptable face of gunboat diplomacy*, Vallentine Mitchell, 2008.

9 Juan Leets, *United States and Latin America: Dollar Diplomacy*, L. Graham Company, Limited, Printers, 1912. Percy William Slocum, *Dollar diplomacy during the Taft Administration*, Madison, University of Wisconsin, 1928. Victor Perlo, *Israel and dollar diplomacy*, New Century Publishers, 1953. Richard R. Gardner, *Sterling Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Clarendon Press, 1956: 1969. Martin J. Sklar, *Woodrow Wilson, the six-power consortium and dollar diplomacy: essays in the ideology of modern United States liberalism in its period of emergence*, Volume 2, University of Wisconsin--Madison, 1962. Simon Gabriel Hanson, *Dollar diplomacy modern style: chapters in the failure of the Alliance for Progress*, Inter-American Affairs Press, 1970. Victor Gordon Kiernan, *America, the New Imperialism: From White Settlement to World Hegemony*, 1978. Francis Adams, *Dollar Diplomacy: United States Economic Assistance to Latin America*, Ashgate, 2000. Emily S. Rosenberg, *Financial Missionaries to the World: The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*, Duke University Press, 2004. Cyrus Veaser, *A World Safe for Capitalism: Dollar Diplomacy and America's Rise to Global Power*, Columbia U. P., 2005. Scott Nearing and Joseph Freeman, *Dollar Diplomacy: A Study in American Imperialism*, Literary Licensing, LLC, 2011. Dana Gardner Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton University Press, 2015. Ellen D. Tillman, *Dollar Diplomacy by Force: Nation-Building and Resistance in the Dominican Republic*, UNC Press Books, 2016. Cfr. «Dollar Diplomacy», *Encyclopædia Britannica*, 2007.

10 Mackinder, «The Geographical Pivot of History», *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, April 1904, N. 4, pp. 421-437. Yves Lacoste, «Le pivot géographique de l'histoire»: une lecture critique», *Hérodote*, 2012/3 (n° 146-147), pp. 139-158.

11 Dario Fabbri, «I tre articoli di Mahan dell'estate 1900 sulla guerra anglo-russa», *Quaderno Sism 2014 Naval History*, pp. 493-504.

ne preventiva inglese di Lhasa. Peraltro proprio l'alleanza franco-russa (1894) e i finanziamenti francesi e britannici concessi per bilanciare la Germania¹², fecero della Russia il paese più indebitato e consentirono la strategia ferroviaria del conte Witte che portò alla guerra russo-giapponese, oggi ristudiata come *proxy war* inglese e «world war zero»¹³, affrettando la crisi del regime zarista, col sostegno giapponese al terrorismo polacco e la rivoluzione del 1905¹⁴.

1907 Profonda impressione nell'opinione pubblica americana suscita la strage di Tabriz, ultima roccaforte della rivoluzione costituzionale persiana del 1906 (ispiratrice di quella khomeinista del 1979), dove le truppe russe, avuta mano libera dopo l'accordo spartitorio del 1907 con l'Inghilterra, trucidano pure un giovane cooperante americano, oggi considerato eroe nazionale iraniano¹⁵.

1907 (18 ottobre) Approvata la Seconda Convenzione dell'Aia che limita il ricorso alla forza per il recupero dei crediti privati, garantisce i diritti dei neutrali, disciplina la guerra navale (inclusi bombardamento, minamento e mercantili) e stabilisce una Corte permanente di arbitrato per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali. Il divieto di bombardamento aereo, già affermato dalla I convenzione del 1899, è firmato solo da Stati Uniti, Gran Bretagna e Cina.

1908 (ottobre) Per reazione all'annessione della Bosnia-Erzegovina, la popolazione turca applica il boicottaggio delle merci austriache, provocando forti danni economici. Il giurista britannico Thomas Baty (1869-1954) considera il boicottaggio, «spontaneo o organizzato», una legittima ed efficace risposta alla «penetrazione pacifica» e «an omnipotent weapon in 'economic' war»¹⁶. Ostile all'imperialismo occidentale, nel 1916 Baty divenne consigliere giuridico del governo giapponese, per il quale continuò a lavorare fino al 1945, difendendo

12 Jennifer Siegel, *For Peace and Money: French and British Finance in the Service of Tsars and Commissars*, Oxford U. P., 2014.

13 David Wolff et al. (Eds), *The Russo-Japanese War in Global Perspective: World War Zero*, BRILL, 2006. Steve Preston, *World War Zero*, Createspace, 2014. Sulla guerra corsara, v. Bruce A. Elleman, «Chinese Neutrality and Russian Commerce Raiding during the Russo-Japanese War, 1904-1905», in Id. and S. C. M. Paine (Eds), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, pp. 121-134

14 Sidney Harcave, *Count Sergei Witte and the Twilight of Imperial Russia: A Biography*, Routledge, New York, 2015.

15 William Morgan Shuster (1877-1960), *The Strangling of Persia*, New York, The Century, 1912.

16 Thomas Baty, *International Law*, London, J. Murray, 1909 (rist. an. The Lawbook Exchange Ltd, Clark, N. J., 2005), pp. 67-70.

la legittimità del Manchukuo (1932), dell'invasione della Cina (1937) e del congelamento dei beni inglesi e americani (luglio 1941).

1908 (4 dicembre) Il Comitato di Difesa Imperiale approva la strategia presentata dal Direttore della Naval Intelligence britannica, Rear-Admiral Slade (1859-1928), che intende sfruttare la vulnerabilità tedesca al blocco navale. **«We – dice il Comitato – are of the opinion that a serious situation would be created in Germany owing to the blockade of her ports, and that the longer the duration of the war the more serious the situation would become»**. Questa strategia è largamente in contrasto col diritto internazionale della guerra marittima, ma riflette la visione fortemente anti-legalitaria dell'Admiral of the Fleet Sir John Arbuthnot Fisher (1841-1920), comandante della Royal Navy dal 1904 al 1910, antitetica all'azione diplomatica di Sir Edward Grey (1862-1933), ministro degli esteri dal 1905 al 1916¹⁷. Peraltro la posizione di Fisher è perfettamente coerente con la tradizione strategica britannica¹⁸.

1909 (26 febbraio) La Dichiarazione in 71 articoli firmata al termine della Conferenza Navale di Londra riordina il diritto internazionale di guerra marittima, dando maggiori garanzie ai neutrali in materia di blocco, contrabbando e prede, ma non viene ratificata da nessuno dei 10 firmatari¹⁹.

1909 (agosto) Il governo dei Giovani Turchi proclama il boicottaggio contro la Grecia per indurla a sospendere l'aiuto agli insorti cretesi.

1909 Sir Ralph Norman Angell (1872-1967) pubblica la prima edizione di *The Great Illusion: A Study of the relation of Military Power to National Advantage*. La seconda (1910, 1912) viene tradotta in 25 lingue con tirature altissime per l'epoca. Angell vi espone la teoria illuminista della *pax mercatoria*, modernizzata sessant'anni prima da Richard Cobden (1804-1865), secondo la quale commercio e capitalismo sarebbero antitetici alla guerra e la via della pace e della prosperità sarebbe garantita unicamente dal liberismo. Angell aggiunge che la guerra tra stati civili è divenuta obsoleta, per l'effetto congiunto dell'in-

17 Avner Offer, «Morality and Admiralty: 'Jacky' Fisher, Economic Warfare and the Laws of War», *Journal of Contemporary History*, Vol. 23, No. 1, January 1988, pp. 99-118. Scott Keefer, *Great Britain and Naval Arms Control: International Law and Security 1898-1914*, Thesis, London School of Economics and Political Science, 2011.

18 G. C. Peden, *Arms, Economics and British Strategy: From Dreadnoughts to Hydrogen Bombs*, Cambridge U. P., 2007. Stephen Cobb, *Preparing for Blockade 1885-1914: Naval Contingency for Economic Warfare*, Routledge, 2016.

19 Norman Bentwick (1883-1971), *The Declaration of London*, London, E. Wilson, 1911. *The Declaration of London, February 26, 1909*; a collection of official papers (1908-1909), London, ed. by James Brown Scott (1866-1943).

terdipendenza globale e della devastante letalità degli armamenti²⁰.

1910 (31 maggio) Il progetto di convenzione sulla guerra aerea presentato da Scipione Gemma (1867-1951) al Congresso di Verona limita l'impiego dell'aviazione all'osservazione e all'esplorazione²¹.

1911 (luglio) durante la seconda crisi di Agadir tra la Germania e l'Entente cordiale anglo-francese, il mercato azionario tedesco perde 30 punti in un solo giorno e si verifica una corsa alla conversione delle banconote in oro, provocando in un mese la perdita di quinto delle riserve auree della Reichsbank (200 mln \$). In Germania si crede che la crisi sia stata orchestrata dal ministro delle finanze francese, l'alsaziano Louis-Lucien Klotz (1868-1930), futuro negoziatore delle riparazioni di guerra imposte alla Germania. Di fronte al rischio di dover uscire dal gold standard, il Kaiser accetta il protettorato francese sul Marocco in cambio di concessioni in Congo. Impressionato da questa esperienza, il Kaiser medita di imitare Federico II che aveva creato nella fortezza di Spandau un tesoro di guerra di 75 mln, e chiede alle banche tedesche di raddoppiare le loro riserve aeree. Nel 1914 la Reichsbank ne avrà 500 mln, contro i 200 della Banca d'Inghilterra²².

1911 (1 novembre) Durante la guerra italo-turca il tenente Giulio Gavotti (1882-1939), a bordo di un aereo Etrich Taube, lancia 4 bombe a mano Cipelli sulle Oasi di Tagiura e Ain Zara.

1912 (11 maggio) Durante la prima riunione della direzione generale della Deutscher Wehrverein di Berlino, fondata dal generale August Keim (1845-1926) per sostenere il riarmo dell'esercito, il senatore Emil Ludwig Possehl (1850-1919), imprenditore di Lubeca e veterano del 1870, dichiara che in caso di guerra «la guerra economica brutalmente nazionale» scatenata dall'Inghilterra sul mare sarà più pericolosa della guerra terrestre con la Francia, e «metterà in ginocchio la Germania». In seguito il discorso verrà sfruttato dalla

20 Duncan Bell, «Before the democratic peace: Racial utopianism, empire and the abolition of war», *European Journal of International Relations*, vol. 20, No. 3, 2014, pp. 647-670. Andrej V. Korotayev, «Trade and Warfare in Cross-Cultural Perspective», *Social Evolution & History*, Vol. 7. No. 2, September 2008, pp. 40-55. Marc-William Palen, *The "Conspiracy" of Free Trade: The Anglo-American Struggle over Empire and Economic Globalisation, 1846-1896*. Cambridge, U. P., 2016.

21 Giuseppe Vedovato, «Due maestri: Gemma e Baldoni», in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 20, No. 4, Ottobre-Dicembre 1953, pp. 573-585.

22 Liaquat Ahamed, *Lords of Finance. The Bankers Who Broke the World*, London, The Penguin Press, 2009; Windmill Books. 2010, p. 43.

propaganda alleata [pure equivocando ‘Wehrverein’ come ‘Werkverein’]²³, ma in realtà Possehl perorava la creazione di un «Kriegswirtschaftsstab» (stato maggiore per l’economia di guerra), proposta bocciata però dal vicedirettore Clemens von Delbrück (1856-1921), responsabile della mobilitazione economica.²⁴

1912 Dopo la condanna dei pogrom antisemiti in Bessarabia (1902) e a Odessa (1905), il governo americano reagisce al rifiuto del governo russo di accettare i passaporti rilasciati agli ebrei russi naturalizzati americani, con l’abrogazione del trattato commerciale del 1832, revocando alla Russia lo statuto di nazione più favorita.

1913 (11 gennaio) Tesi di dottorato alla facoltà giuridica di Nancy sul futuro diritto della guerra aerea.²⁵

1913 (9 agosto) Pur auspicando l’abolizione del diritto di preda delle proprietà private, l’International Institute of International Law elabora e approva nella sessione di Oxford il *Manual of the Laws of Naval Warfare*, che regola, limitandolo, il diritto di preda e vieta metodi «barbarous or treacherous» e l’uso di armi «inumane», come gas e proiettili esplosivi.

1913 (23 dicembre) Il Federal Reserve Act istituisce l’equivalente americano delle banche centrali europee, basato sostanzialmente sulla Federal Reserve Bank di New York. La creazione di un sistema di bailout in caso di default del sistema bancario, a lungo osteggiata negli Stati Uniti, è sponsorizzata da Wall Street e dai grandi banchieri come J. P. Morgan e John D. Rockefeller Jr., come garanzia contro il ripetersi di crisi come il Panico del 1907, ma si rivelerà provvidenziale nel corso della grande guerra e nella crisi degli anni Trenta²⁶.

23 *Une guerre économique jettera l’Allemagne à genoux*, discours prononcé le 11 mai 1912 par M. le négociant en gros E. Possehl de Lübeck dans la première séance de la direction générale au Deutscher Werkverein à Berlin. *Economical war will throw Germany on her knees: a speech made on the 11th May 1912* (v. *Pamphlets on the European War*, vol. 15, p. 42; *European War Pamphlets*, 1917, vol. 57, p. 118).

24 Marilyn Shewin Coetzee, *The German Army League: Popular Nationalism in Wilhelmine Germany*, Oxford U. P., 1990, pp. 106-107. Mark Hewitson, *Germany and the Causes of the First World War*, Berg, 2004 (Bloomsbury, 2014), p. 28. Cfr. Clemens Delbrück, *Die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914*. Verlag für Kulturpolitik, München 1924 (a cura di Joachim Delbrück).

25 V. Le Moyne, *Le droit futur de la guerre aérienne*, Université de Nancy, Nancy, Ch. Poncelot, 1913.

26 Ingar Solty, «Social imperialism as ‘Trasformismo’. A Political Economy Case Study on the Progressive era, the Federal Reserve Act and the US.’s Entry into World war One, 1890-1917», in Maximilian Lakitsch, Susanne Reitmair-Juárez and Katja Seidel (Eds.),

1914 Il sacerdote interventista Giovanni Preziosi (1881-1945) pubblica, con prefazione dell'economista Maffeo Pantaleoni (1857-1924), una veemente denuncia dell'acquisizione della Banca Commerciale Italiana da parte di un gruppo bancario tedesco, al supposto scopo di bloccare l'industrializzazione dell'Italia e conquistarne l'economia. Analogo ma più ampio lo studio di Henri Hauser (1866-1946) sui metodi tedeschi di espansione economica²⁷. [Preziosi contribuirà poi al programma economico del regime fascista: spretato, diverrà uno dei più accesi esponenti dell'antisemitismo, e morirà suicida il 26 aprile 1945].

Bellicose Entanglements, 1914. The Great War as a Global War, Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution, Dialogue, vol. 68, LIT Verlag, Zürich, 2015.

27 G. Preziosi, *La Germania alla conquista dell'Italia*, Firenze, Libreria della Voce, 1914; 2a ed. 1916. H. Hauser, *La méthode allemande d'expansion économique*, Paris, A. Colin, 1915. Cfr. A. O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California, 1945, pp. 58-59. Daniela Luigia Caglioti, «Nazionalismo economico e antigermanesimo. La campagna contro i farmaci tedeschi durante la Prima guerra mondiale in Italia», *Contemporanea*, vol. 13, No. 4, ottobre 2010, pp. 681-696. Ead., «Germanophobia and Economic Nationalism: Government Policies against Enemy Aliens in Italy during the First World War», in Panikos Panayi (Ed.), *Germans as Minorities during the First World War. A Global Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate, 2014, pp. 147-170.

Phase II – Great War (1914-1921)

1914 Alla vigilia della grande guerra l'Ammiragliato britannico pianifica di paralizzare il sistema produttivo degli imperi centrali mediante un'implosione controllata del sistema economico mondiale, sfruttando il controllo britannico delle infrastrutture (imprenditoriali, bancarie, assicurative, giudiziarie e di comunicazione e trasporto) del commercio globale²⁸. Ben presto, però, queste misure si dimostrano troppo onerose per la stessa Intesa, oltre a suscitare le proteste americane, tanto che nel 1915 gli Stati Uniti dichiarano «illegale» l'applicazione del blocco britannico ai neutrali²⁹. Così la 'guerra economica' ante litteram, pur contemplando misure come gli acquisti preclusivi³⁰, è incentrata soprattutto sul blocco navale³¹ esteso ai neutrali e reso più efficien-

28 Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, Harvard U. P., 2012.

29 Lance E. Daves and Stanley L. Engerman, *Naval Blockades in Peace and War: An Economic History since 1750*, Cambridge U. P., 2006. L'illegalità del blocco britannico fu sostenuta pure da Thomas Baty, «Naval Warfare: Law and License», *The American Journal of International Law*, 1916, pp. 42-52.

30 Marjorie M. Farrar, «Preclusive Purchases: Politics & Economic Warfare in France during the First World War», *The Economic History Review (New Series)* 26, no. 1, (1973), pp. 117-133.

31 Sir Arthur Salter, *Allied shipping control: an experiment in international administration*, Oxford, Clarendon Press for Carnegie Endowment, 1921 (Economic and Social History of World War, British series). Figlio di un armatore di trasporti sul Tamigi e sindaco di Londra, durante la guerra Salter (1881-1975) era stato direttore delle requisizioni marittime dell'Ammiragliato e collega di Jean Monnet nel Chartering Committee del Consiglio Alleato dei Trasporti Marittimi. Segretario nel 1919 del Supremo Consiglio Economico a Parigi, fu poi capo della sezione economica e finanziaria della SdN a Ginevra, occupandosi della stabilizzazione monetaria in Austria e Ungheria e dei rifugiati in Grecia e Bulgaria. Cfr. Lieut. Louis Guichard, *Histoire et résultat du quasi blocus naval, 1914-1918*, Paris, Payot, 1929 [*The Naval Blockade 1914-1918*, translated and edited by Christopher R. Turner, New York, D. Appleton, 1930]; Hugh Ritchie, *The 'Navicert' system during the World War*, Washington, D. C., Carnegie Endowment, 1938 (Monograph Series, Division of International Law, No. 2). Il "Navicert", introdotto dagli inglesi nel marzo 1916, è un certificato di avvenuta perquisizione rilasciato da un'autorità belligerante ad una nave neutrale. Dietrich Steinicke, *Das Navicertsystem: Eine völkerrechtliche Untersuchung von Massnahmen der britischen Seehandelskontrolle im Ersten und Zweiten Weltkrieg*, Forschungsstelle für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht der Universität Hamburg, 1966, 2 Vol.. Id., *Wirtschaftskrieg und Seekrieg, die allgemeine völkerrechtliche Anerkennung des anglo-amerikanischen Kriegsbegriffes und ihre Rechtsfolgen*,

te³² e l'inutile vittoria tedesca allo Jutland conferma che la Hochseeflotte non può romperlo³³. Il blocco, progressivamente attenuato per tutelare particolari interessi commerciali delle nazioni alleate ma protratto fino al giugno 1919 per forzare la Germania a ratificare il Trattato di pace, non riesce però a paralizzare il sistema produttivo degli Imperi Centrali³⁴, pur colpendo assai duramente la popolazione nemica (750.000 decessi per fame solo in Germania)³⁵. Inoltre gli

Prefazione di Herbert Krüger, Frankfurt a. M. – Berlin, A. Metzner Verlag, 1970. Id., *Handelsschiffahrt und Prisenrecht: eine Darstellung des völkerrechtl. Verträge, innerstaatl. Rechtsvorschriften und Instruktionen über die Rechtsstellung von Handelsschiffen in krieger. Konflikten*, Forschungsstelle für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht der Universität Hamburg, 1973.

- 32 W. Arnold Foster, *The Blockade, 1914-19*, Oxford, The Clarendon Press, 1939. Marion Celestia Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914-1916*, Ann Arbor, 1957. Charles Paul Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919*, Ohio U. P., Athens, 1985. Paul G. Halper, «World War I: The Blockade», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 81-104. Alan Kramer, «Blockade and Economic Warfare», in Jay Winter (Ed.), *The Cambridge History of the First World War*, vol. 2 *The State*, Cambridge U. P., 2013, pp. 460-490. Joseph Zeller, «British Maritime Coal and Commercial Control in the First World War: Far More Than Mere Blockade», *Canadian Military History*, Vol. 24, issue 2, Summer/Autumn 2015, pp. 37-57.
- 33 Epicarmo Corbino, *La battaglia dello Jutland vista da un economista*, Milano, A. Giuffrè, 1933. Greg Kennedy, «The Impact of the Battle of the Jutland on Economic Warfare», *Defence-in-depth*, King's College First World War Research Group and Corbett Center Event (online, s. d.).
- 34 Rear-Admiral Montagu William Warcop Peter Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914-18)*. An account of the transactions by which Germany during the Great War was able to obtain supplies prior to her collapse under the pressure of economic forces, London, Williams and Norgate, 1923. L. Grebler and W. Winkler, *The Cost of the World War to Germany and to Austria-Hungary*, New Haven, Conn., Yale U. P. for Carnegie Endowment, 1940 (Economic and Social History of the World War, Supplementary Vols.).
- 35 Paul G. Halpern, «“Handelskrieg mit U-Booten”: The German Submarine Offensive in World War I», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, pp. 135-150. Kenneth J. Hagan and Michael T. McMaster, «The Anglo-American Naval Checkmate of Germany's *Guerre de Course*, 1917-1918», *ibidem*, pp. 151-164. Nigel Hawkins, *The Starvation Blockades*, Leo Cooper, 2002. Alexander B. Downes, *Targeting Civilians in War*, Cornell U. P., 2008, pp. 83-114 («The Starvation Blockades of WWI: Britain and Germany»). Bruce A. Elleman, «Starvation Blockade and Herbert Hoover's Commission for Relief in Belgium 1914-19», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Navies and Soft Power: Historical Case Studies of Naval Power and the Nonuse of Military Force*, Naval War College Newport Papers 42, 2012, pp. 47-68. Mary Elisabeth Cox, *War, Blockades, and Hunger: Nutritional Deprivation of German Children 1914-1924*, Oxford



Senatore Emil Possehl (1850-1919), che nel 1912 perorò invano la creazione di un organo nazionale per la pianificazione dell'economia di guerra, prevedendo l'impossibilità per la Germania di sostenere una guerra prolungata contro il blocco navale britannico. [Johannes Maaß (1863-1930), *Von Lübecks Türmen*, Sonnabend, 22. Februar 1919] (wikimedia commons, Magnus Manske, 2011).

effetti del blocco alleato sono fortemente bilanciati dall'efficace guerra corsara e sottomarina tedesca, che pur senza interrompere del tutto i rifornimenti delle Isole Britanniche li riduce sensibilmente³⁶.

1914 (5 agosto) la Gran Bretagna proclama illegale il commercio con soggetti residenti o operati in stati nemici. Seguono vari «orders in council», in particolare il Trading with the Enemy Act (18 settembre), con emendamento del 27 novembre³⁷.

1914 (27 settembre) decreto francese vieta ogni rapporto commerciale con Germania e Austria-Ungheria. La legge 4 aprile 1915 prevede sanzioni penali ai trasgressori. Con legge 17 agosto 1915 la Francia dispone il sequestro di ogni merce di origine o provenienza tedesca o austriaca.

1915 (13 marzo) la Francia decreta il blocco delle merci provenienti da paesi limitrofi agli Imperi Centrali.

1915 L'Ufficio del Commercio e la Camera di commercio austriaci pubblicano una raccolta dei divieti di commercio e pagamenti stabiliti dai belligeranti, qualificandoli complessivamente come «guerra economica» (*Wirtschaftskrieg*)³⁸.

1916 (17 giugno) La Risoluzione adottata dalla Conferenza Economica Alleata di Parigi denuncia l'aggressione economica tedesca, realizzata attraverso

Economic and Social History Working Paper No. 110, 2013.

36 Arno Spindler, *Der Handelskrieg mit U-Booten, Berlin, Mittler & Sohn, 5 Vols.. (1932, 1933, 1934, 1941/1964, 1966)*. R. H. Gibson and Maurice Prendergast, *The German Submarine War 1914–1918, Periscope Publishing Ltd, 2002*; Peter Erikson, *The Kaiser strikes America: The U-boat War Off America's Coast in WWI, 2008*. Cfr. David Owen, *Anti-Submarine Warfare: An Illustrated History, Seaforth Publishing, 2007*.

37 Daniela Luigia Caglioti, «Dealing with enemy aliens in WWI: security versus civil liberties and property rights», *Italian Journal of Public Law*, vol. 2, No. 2, 2011, pp. 180-194. Ead., «Property Rights and Economic Nationalism», in Ute Daniel et al. (Eds.), *1914-1918 online. International Encyclopedia of the First World War*, Freie Universität Berlin, 10 Aug. 2014. Ead., «Property rights in time of war: sequestration and liquidation of enemy aliens' patrimonies in Britain, Germany and France in the First World War», *Journal of Modern European History*, vol. 12, No. 4, 2014, pp. 523-545. Ead. «Why and How Italy Invented an Enemy Aliens Problem in the First World War», *War in History*, 2014, vol. 21, No. 2, pp. 142-169.

38 *Der Wirtschaftskrieg: Sammlung der in den kriegführenden Staaten erlassenen Zahlungs- und Handelsverbote, Verordnungen über die staatliche Aussicht und Zwangsverwaltung feindlicher Unternehmungen. Massnahmen auf dem Gebiete des Patent-, Marken-, und Musterrechtes, Konterbandelisten, Prisengerichtsverfahren, Zusammengestellt vom Bureau der Handels- und Gewerbekammer für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns. Abgeschlossen am 31. Dezember 1914, Wien, Verlag der Niederösterreichischen Handels- und Gewerbekammer, 1915.*

il commercio internazionale, e proclama «a permanente economic alliance» contro la Germania. Suo ispiratore è stato il sottosegretario alle colonie W. H. S. Hewins (1865-1931), già primo direttore della London School of Economics (1895-1903) e sostenitore con Chamberlain della riforma tariffaria³⁹. Avversata dai liberisti, la Risoluzione preoccupa l'America ed è bollata come «neo-protezionista» da J. A. Hobson: «all these arts and practices are nothing else than an intelligent seizure of legitimate business opportunities (...) The suggestion that German traders, bankers, colonists are merely advance agents of the German state is one of these impositions upon credulity which could not have been possible in any other atmosphere than that of war»⁴⁰.

1916 (24 agosto). Creato negli Stati Uniti il Council of National Defense. Composto dai segretari di Guerra, Marina, Interni, Agricoltura, Commercio e Lavoro, si avvale di un Advisory Board di 5 membri tra cui il finanziere filantropo americano Bernard M. Baruch (1870-1965), consigliere economico di Wilson e poi di Roosevelt⁴¹.

1916 Durante il 1916 la situazione finanziaria della Gran Bretagna, che copre la maggior parte delle spese alleate, peggiora rapidamente. Il 3 ottobre 1916 viene costituito un apposito comitato interministeriale guidato da Eustace Percy. Il Tesoro è rappresentato da John Maynard Keynes (1883-1946), il quale getta l'allarme sulla crescente dipendenza finanziaria dagli Stati Uniti: «If things go on as at present, I venture to say with certainty that by next June or earlier the President of the American Republic will be in a position, if he wishes, to

39 «Recommendations of the Economic Conference of the Allied Governments», *The American Journal of International Law*, Vol. 10, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct., 1916), pp. 227-233. H. W. V. Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*, vol. V, London, 1921, p. 367. W. A. S. Hewins, *The Apology of an Imperialist*, London, 1929, vol. II. Etienne Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, Paris, New Haven, 1931, pp. 74-78. Hirschman, *op. cit.*, pp. 58-68. Lawrence W. Martin, *Peace Without Victory: Woodrow Wilson and the British Liberals*, New Haven, 1958, pp. 69-71. Anne Orde, *British Policy and European Reconstruction After the First World War*, Cambridge U. P., 2002, pp. 9 ss. David French, *The Strategy of the Lloyd George Coalition, 1916-1918*, Clarendon Press, 1995. Wilton B. Fowler, *British-American Relations 1917-1918: The Role of Sir William Wiseman*. Supplementary Volume to The Papers of Woodrow Wilson, Princeton U. P., 2015, p. 210.

40 J. A. Hobson, *The New Protectionism*, New York, 1916, cit. in Hirschman, pp. 68-69.

41 B. M. Baruch, *My Own History*, New York, Pocket Books, 1957; Id., *The Public Years*, 1960. James Grant, *The Adventures of a Wall Street Legend*, New York, John Wiley, 1997. Kerry E. Irish, «Apt Pupil: Dwight Eisenhower and the 1930 Industrial Mobilization Plan», *The Journal of Military History*, vol. 70, No. 1 (2006), pp. 31-61.

dictate his own terms to us»⁴². Nel gennaio 1917 Keynes viene promosso capo della Divisione A del Tesoro incaricata del finanziamento estero. Raccomanda il mantenimento del gold standard per non dare segnali di debolezza al nemico e per difendere il ruolo di banca mondiale della City, conteso da New York.

1917 (24 aprile) Un primo Liberty Bond Act (Emergency BA) autorizza il segretario del Tesoro, su approvazione del presidente degli Stati Uniti, ad emettere obbligazioni al 3,5 % fino a 5 miliardi di dollari, di cui 3 per prestiti agli alleati mediante acquisto delle loro obbligazioni. Altri tre LBA (1° ottobre 1917, 5 aprile e 28 settembre 1918) autorizzano emissioni per altri 12 miliardi a tassi dal 3 al 4,5 %. Il secondo introduce però per la prima volta un tetto al debito pubblico. In una nota del 1° maggio 1918 per il Cancelliere cello scacchiere Keynes scrive: «I cannot but acquiesce in the course you have taken ... the action of the U. S. Treasury has been in my opinion small-minded and unreasonable. Coupled with their action earlier in the year over subrogation and paying off our maturing obligations it almost looks as if they took a satisfaction in reducing us to a position of complete financial helplessness and dependence in which the call loan is round our necks like a noose and whenever obligations of ours mature in future we shall have to submit to any conditions they may choose to impose»⁴³. Complessivamente gli Stati Uniti prestano all'Impero britannico 4 miliardi di dollari⁴⁴. Benché la somma sia inferiore alla quota delle riparazioni dovute dalla Germania e agli stessi crediti britannici verso Francia, Italia e alleati minori, il rifiuto americano di ogni compensazione e l'uso del credito americano come arma di pressione geopolitica e geostrategica sul governo britannico metterà in difficoltà le correnti «atlantiste» e configurerà una vera e propria “guerra economica” degli Stati Uniti per strappare la supremazia all'Inghilterra⁴⁵.

1917 (28 luglio) Solo quattro mesi dopo l'entrata in guerra, Wilson istituisce un organo di coordinamento della mobilitazione industriale (War Industries

42 J. M. Keynes, «The Financial Dependence of the United Kingdom on the United States of America,» 10 October 1916. Il manoscritto originale, e la copia dattiloscritta, sono nelle J. M. Keynes's Papers, JMK/T/14 (Treasury official 1915-19: war finance. *Papers concerning the state of Anglo-American relations*, September 1916). Cfr. Gilles Dostaler, *Keynes and His Battles*, Edward Elgar Publishing, 2007, p. 138. G. C. Peden, *Arms, Economics and British Strategy: From Dreadnoughts to Hydrogen Bombs*, Cambridge U. P., 2007, p. 77.

43 JMK 16, pp. 286-8. Jeremy Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom 1900-1932*, New York, Routledge, p. 274. Dostaler, op. cit., p. 139.

44 2002 Wormell, *op. cit.*, pp. 242 ss.

45 Robert Self, *Britain, America and the War Debt Controversy: The Economic Diplomacy of an unspecial relationship, 1917-1941*, New York, Routledge, 2006. Ian M. Drummond, *British Economic Policy and Empire, 1919-1939*, Routledge, 1972.

Board, WIB), ma questo comincia a funzionare solo nel gennaio 1918, quando Baruch ne assume la presidenza⁴⁶.

1917 (agosto) Il war Cabinet britannico istituisce un Economic Offensive Committee (EOC) a carattere confidenziale, presieduto da sir Edward Carson (1854-1935), incaricato di individuare misure da intraprendere nel caso in cui entro pochi mesi gli Alleati non fossero più in grado di condurre «active hostilities» e fossero perciò costretti a usare «economic measures» per arrivare a un accordo di pace. Il Comitato raccomanda di salvare le industrie «chiave» che prima della guerra dipendevano dalla Germania e con memorandum del 20 settembre raccomanda di minacciare la revisione di tutti gli accordi commerciali, per convincere la Germania che «the longer the war continues the worse will be her commercial prospect after the war». Il messaggio dovrebbe essere diretto alla «German commercial opinion», che secondo l'intelligence britannica, già allarmata dalla prospettiva delle sanzioni, potrebbe essere indotta a premere sul governo tedesco per avviare negoziati di pace. L'EOC perde però importanza col miglioramento della situazione militare e nel giugno 1918 è sostituito da un Economic Defence and Development Committee⁴⁷.

1917 (settembre) Il presidente Wilson istituisce The Inquiry, un gruppo di circa 150 accademici incaricato di preparare materiali per il futuro negoziato di pace. Il gruppo è di fatto diretto dal fidato consigliere del presidente, il colonnello Edward Mandell House (1858-1938)⁴⁸, ma è presieduto dal filosofo Sidney Mezes (1863-1931). Altri membri importanti sono il segretario generale, il saggista Walter Lippmann (1889-1974) in seguito famoso per aver coniato l'espressione «Cold War»; e il Chief of Territorial Intelligence, il menonita canadese Isaiah Bowman (1878-1950), primo direttore dell'American Geographical Society, nella cui sede a New York si traferirà l'Inquiry. Il gruppo elabora oltre 2.000 documenti e 1.200 mappe e invierà una nutrita delegazione a Versailles, assicurando alla diplomazia americana un supporto informativo di

46 Michael J. Hogan, *Informal Entente. The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918-1928*, Columbia, Mo., 1977.

47 John Turner, «Cabinets, Committees and Secretariats: The Higher Direction of War», in Kathleen Burk (Ed.), *War and the State (RLE The First World War): The Transformation of British Government, 1914-1919*, London, Allen & Unwin, 1982 (reprint Routledge, 2014), pp. 57-83.

48 Joyce G. Williams, *Colonel House and Sir Edward Grey: A Study in Anglo-American Diplomacy*, U. P. of America, 1984 Charles E. Neu, *Colonel House: A Biography of Woodrow Wilson's Silent Partner*, Oxford U. P., 2014.

gran lunga superiore a quello delle diplomazie europee⁴⁹.

1917 (6 ottobre) Il Trading with Enemy Act (TWEA) attribuisce al presidente degli Stati Uniti il potere di controllare e limitare il commercio col nemico in tempo di guerra. Un precedente di grande rilievo costituzionale, da cui si svilupperanno tanto i poteri presidenziali di emergenza e di guerra economica⁵⁰ quanto il regime di controllo all'esportazione⁵¹. La legge vieta qualsiasi transazione finanziaria, assicurativa o commerciale con gli individui e le partnership delle nazioni in guerra con gli Stati Uniti relativi a materiali «which would benefit the warfighting capabilities» del nemico, inclusi crediti, viveri, vestiario. Per l'applicazione del TWEA è istituito, con E. O. 1729-A del 12 ottobre, il War Trade Board (WTB), che provvede al rilascio delle licenze di esportazioni, al razionamento delle forniture ai neutrali salvaguardando le priorità nazionali e alleate e alla vigilanza sui crediti nemici negli Stati Uniti. Il WTB verrà soppresso con E. O. 3059 del 3 marzo 1919, trasferendone le funzioni al Dipartimento di Stato⁵².

1917 R. Pommereuil, Capo Ufficio alla Direzione del Controllo del ministero delle finanze francese, pubblica una «guida pratica ad uso di industriali, commercianti e funzionari» della normativa francese (doganale) sulla guerra economica⁵³. Questa persegue un «duplice scopo»: «gêner l'ennemi dans son commerce, son industrie et son ravitaillement, et, en même temps, ménager ou accroître nos propres ressources économiques ou financières de façon à nous permettre de prolonger la lutte d'usure à laquelle notre pays a été contraint».

1917-1919 L'Istituto per l'economia mondiale dell'Università di Kiel, creato

49 Lawrence E. Gelfand, «The Inquiry: American Preparations for Peace, 1917-1919», *Geographical Review*, vol. 54, No. 3, pp. 260-462.

50 Kim Lane Scheppele, «North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, No. 2, April 2006, pp. 213-243.

51 Bert Chapman, *Export Controls: A Contemporary History*, University Press of America, 2013, pp. 1 ss. («U. S. Legal and legislative history»).

52 Public Law 65-91 «An Act to Define, Regulate and Punish Trading With the Enemy, and for Other Purpose», 40 U. S. Statutes at Large 411-426. C. H. Hand Jr., «The Trading With Enemy Act», *Columbia Law Review*, vol. 19, No. 2, April 1919, pp. 112-139. U. S. NARA, «Records of the War trade Board», online. Cit. in Chapman, *op. cit.*, p. 35.

53 R. Pommereuil, *La guerre économique 1914-1917, Législation et réglementation douanière* (interdiction de commerce avec l'ennemi, contrebande de guerre, prohibition de sortie, prohibition d'importation et mesures concernant la navigation), Guide pratique à l'usage des industriels, des commerçants et des fonctionnaires), Poitiers, Librairie administrative P. Oudin, 1917.

il 18 febbraio 1914 su impulso di Bernard Harms (1876-1939), teorico della «Weltwirtschaft» e futuro rettore dell'Università, pubblica cinque monografie sulla guerra economica (*Wirtschaftskrieg*) condotta dai principali nemici degli Imperi Centrali: Inghilterra, Russia, Giappone, Francia e Stati Uniti. Tra i redattori figurano l'economista radicale Ernest Schuster, il giurista pacifista Hans Wehberg (1885-1965), il social-conservatore Hermann Curth (1889-?) e l'economista svizzero Eugen Böhler (1893-1977)⁵⁴.

1918 (8 gennaio) Facendo seguito al discorso di Lloyd George sugli obiettivi di guerra della Gran Bretagna (5 gennaio), Wilson espone al Congresso gli obiettivi di lungo termine dell'America, articolati in Quattordici Punti, largamente basati sull'Inquiry. Oltre alle questioni territoriali (VI-XIII), alle dispute coloniali (V) e alla creazione di una società delle nazioni (XIV), il programma prevede il divieto di trattati bilaterali e segreti (I), l'assoluta libertà di navigazione anche in guerra, tranne che in applicazione di sanzioni internazionali (II), la rimozione di ogni barriera commerciale (III) e la riduzione degli armamenti al livello strettamente difensivo (IV). Malgrado l'accoglienza ostile degli alleati, il 16 ottobre il capo della intelligence britannica in America, sir William Wiseman (1885-1962) comunica il benessere britannico ai 14 Punti, accettati il 1° novembre da Francia e Italia come base per gli armistizi del 4 e dell'11. La Gran Bretagna rifiuta però il punto relativo alla libertà dei mari e pretende l'aggiunta delle riparazioni di guerra⁵⁵.

1918 (10 aprile) Infiammato discorso del medico militare Georg Wilhelm Schiele (1868-1932), cugino del ministro dell'interno e futuro partecipante al putsch di Kapp, in cui contrappone il valore guerriero alla subdola «guerra economica»⁵⁶. Tema poi tipico della reazione revanscista alla sconfitta.

1918 Il pubblicista ebreo Otto Jöhlinger (1883-1924), collaboratore del *Berliner Tageblatt*, specialista di Turchia e mondo islamico, capo della redazione di divulgazione economica dell'*Industrie und Handelzeitung*, direttore degli studi all'Accademia della Pubblica Amministrazione di Berlino, membro della

54 *Der Wirtschaftskrieg: die Massnahmen und Bestrebungen des feindlichen Auslandes zur Bekämpfung des deutschen Handels und zur Förderung des eigenen Wirtschaftslebens*, Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel, Jena, Gustav Fischer Verlag. Abteilung I: *England* (bearbeitet von Ernst Schuster u. Hans Wehberg), 1917. A. II: *Japan* (Leo Ulrich), 1917. A. III: *Russland* (Adolf von Vogel), 1918. A. IV: *Frankreich* (Hermann Curth u. Wehberg), 1918. A. V: *Vereinigten Staaten* (Wehberg), 1919.

55 Lindsay Rogers, *The War Aims of the United States: A Study Outline*, Federation of International Polity Clubs, 1918.

56 Georg Wilhelm Schiele, *Waffensieg und Wirtschaftskrieg*: Rede geh. am 10 Apr. 1918 in Gesamtvorstandes d. alldeutschen Verbandes am 14 Apr. 1918 in Berlin

Scuola Superior di Politica e referente per gli affari politico-economici del ministero prussiano delle finanze, pubblica un importante studio di 522 pagine sui metodi britannici di guerra economica contro la Germania⁵⁷.

1918 Diversamente dagli Stati Uniti, la Gran Bretagna aveva rifiutato aiuti al governo Kerenskij per la continuazione della guerra, e a seguito della pace separata di Brest-Litovsk (1918), interrompe i rapporti commerciali con la Russia per destabilizzare il governo bolscevico. Lo scopo della *Churchill's Crusade*⁵⁸ non è fermare il comunismo, ma approfittarne per disintegrare l'Impero e impadronirsi del petrolio di Batum e di Baku, mentre Mackinder ridisegna i nuovi confini con la Terra di Lena⁵⁹ e lo storico Arnold J. Toynbee (1889-1975) sistema l'ex-Impero Ottomano⁶⁰. Diverso è l'atteggiamento di Wilson. In agosto 8.000 americani sbarcano a Murmansk, Arkhangelsk e Vladivostok per impedire che cadano in mano tedesca, ma rimangono in Siberia sino al 1920 soprattutto per prevenire un'annessione giapponese⁶¹. Il reportage di John Reed⁶² crea simpatie per la rivoluzione russa, rappresentata come il laboratorio di un mondo nuovo. L'interruzione delle relazioni diplomatiche non impedisce investimenti privati americani nel settore minerario, aiuti umanitari nella carestia del 1921-23 e la vendita di macchinari per la modernizzazione dell'industria pesante voluta da Stalin, in particolare da parte di Henry Ford (1863-1947).

57 Otto Jöhlinger, *Der britische Wirtschaftskrieg und seine Methoden*, Berlin, Julius Springer Verlag, 1918. Il volume include 12 capitoli: Inghilterra e Germania nell'economia mondiale (p. 3), Il concetto di "nemico" secondo l'interpretazione inglese (73), Il divieto di commercio e pagamento (97), amministrazione forzosa (126), comportamento verso le banche 'nemiche' (136), liquidazione forzosa (163), liste nere (190), comportamento verso i neutrali (217), violazione dei brevetti (301) e del diritto di guerra marittima (347: dichiarazione di Londra, concetto di contrabbando, blocco navale, effetti economici della guerra marittima), guerra sottomarina e guerra commerciale intensificata (448), conclusioni (484), bibliografia (507-516). Recensione di Georg Jahn (*Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Dritte Folge, vol. 57 (112), N. 4, 1919, pp. 486-490).

58 Clifford Kinvig, *Churchill's Crusade: The British Invasion of Russia*, Bloomsbury Publishing, 2007.

59 Simone Pelizza, «The Geopolitics of International Reconstruction: Halford Mackinder and Eastern Europe, 1919-20», *The International History Review*, 2015, pp. 1-22.

60 Laura Di Fiore, *Il "contatto di civiltà" e la "Questione d'Occidente". A. J. Toynbee, il mondo islamico e il rilancio del progetto imperiale britannico all'indomani della grande guerra*, tesi di dottorato, Università Federico II, Napoli, 2009.

61 Carl J. Richard, *When the United States Invaded Russia: Woodrow Wilson's Siberian Disaster*, Rowman & Littlefield, 2013.

62 *Then Days That Shock The World* (1919), che ispirò il film *Reds* (1981) di Warren Beatty.

Phase III – Interwar (1919-1939)

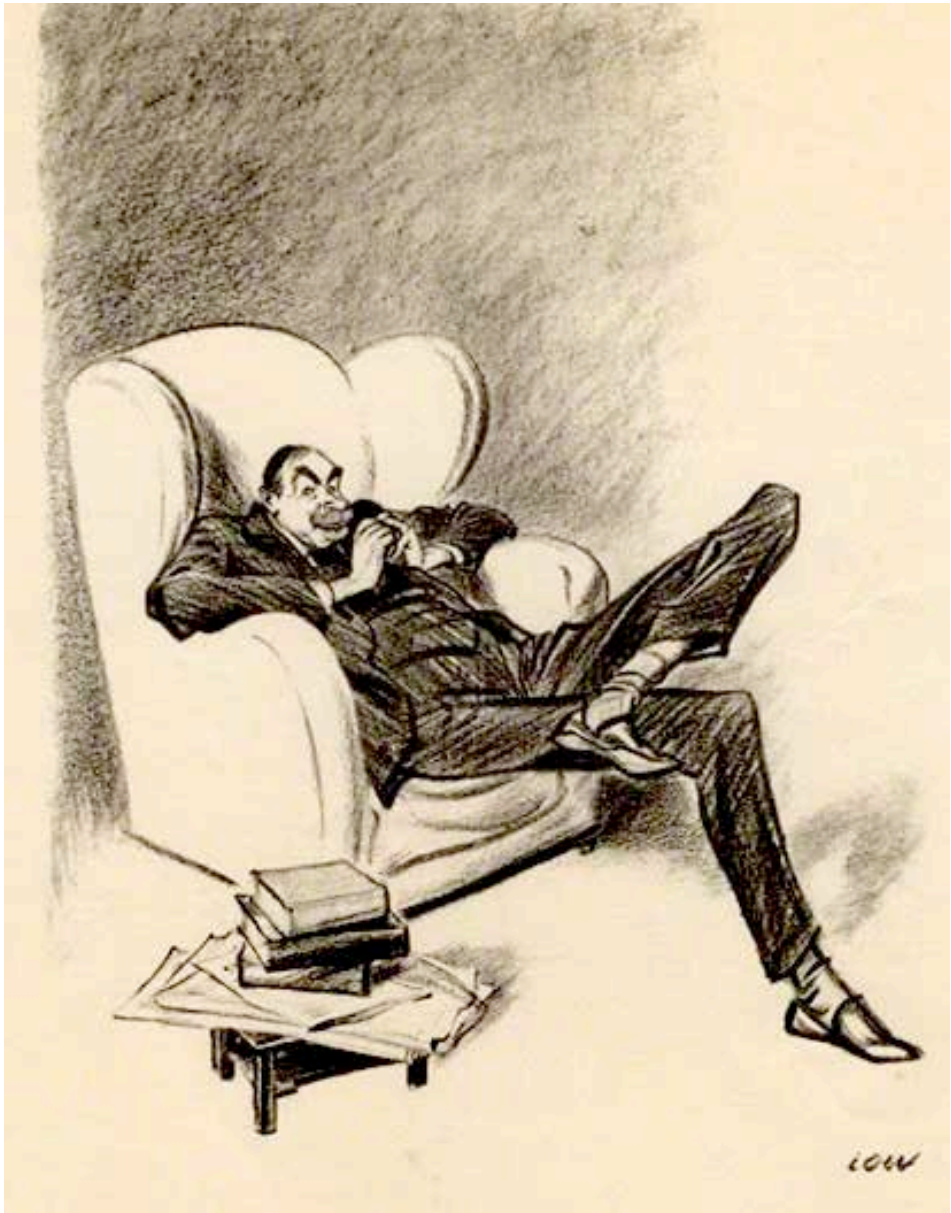
1919 (11 aprile) L'art. 16 dello Statuto (Covenant) della Società delle Nazioni basa la risposta collettiva alla guerra d'aggressione in primo luogo sulle «financial and economic measures». Queste misure, o “sanzioni economiche internazionali”⁶³, pur potendo arrivare al blocco “pacifico” (ossia svincolato dallo stato di guerra), consistevano soprattutto nell'embargo, ossia nella limitazione delle proprie esportazioni verso il paese colpito e verso i neutrali, per indurli a coalizzarsi. La bozza di Covenant fu predisposta dal colonnello House, e il presidente enfatizzò i presunti effetti dissuasivi del «boicottaggio» nel suo *Western Tour* del 3-25 settembre 1919 a favore della ratifica del Covenant⁶⁴, ma proprio il carattere vincolante delle sanzioni fu tra gli argomenti che convinsero il Congresso a respingerla. Considerato il peso determinante degli Stati Uniti nel commercio mondiale, il fatto di non poter contare sulla loro cooperazione diminuiva fortemente l'efficacia dissuasiva del sistema.

1919 Creata l'International Chamber of Commerce (ICC).

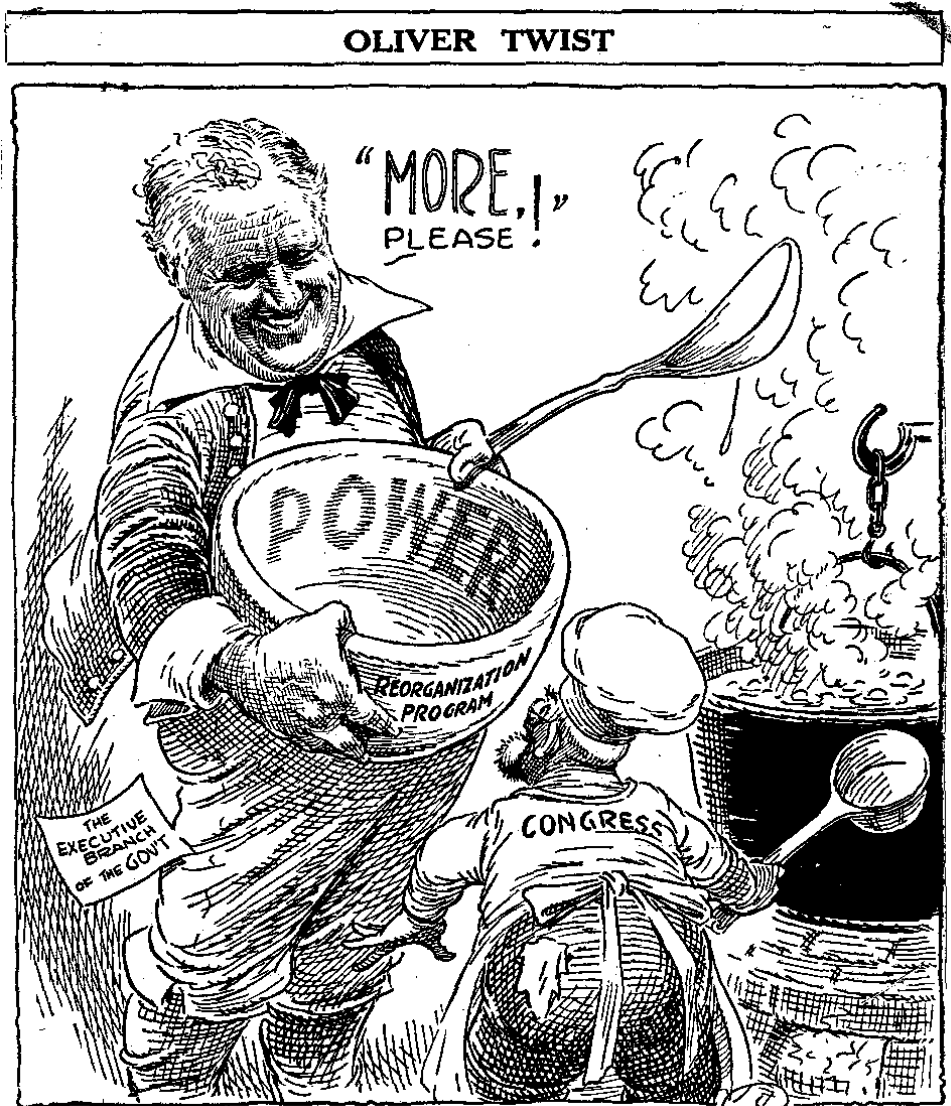
1919 (28 giugno) L'art. 231 del trattato di pace impone alla Germania la riparazione dei danni civili di guerra. In un famoso studio (*Le conseguenze economiche della pace*) Keynes denuncia la miopia della «Pace Cartaginese» imposta alla Germania. Norman Angell, che segue la conferenza di pace per conto del *Times*, concorda con la previsione che l'umiliazione della Germania condurrà a una nuova guerra. Ripubblicato 34 volte solo in Inghilterra, apprezzato dai revisionisti e dai pacifisti, il saggio di Keynes sarà invece contestato in ambito scientifico per scarsa accuratezza e contraddizioni. Stephen A. Shuker ne studierà la genesi e l'intento politico, ricostruendo i rapporti tra Keynes e il banchiere

63 «The severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not».

64 W. Wilson, Address at Coliseum, St. Louis, Mo., September 5, 1919 (*Addresses of President Wilson*, Senate, Document No. 120, Washington, Government Printing Office, 1919, p. 45: «A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist».



John Maynard Keynes (1883-1946), che prevede nel 1916 le conseguenze epocali del debito contratto dalla Gran Bretagna con gli Stati Uniti e nel 1919 ammonì invano contro la «pace Cartaginese» imposta alla Germania. [Caricatura di Low in J. B. Shaw, H. G. Wells, J. M. Keynes e altri, *Stalin-Wells Talk: The Verbatim Record and a Discussion*, 1934]. (wikimedia commons, Racconish, 2014).



Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), il creatore dei poteri presidenziali di guerra economica, nei panni di Oliver Twist chiede altri poteri al Congresso [Joseph L. Parrish (1905-1989), *Chicago Tribune*, 16 January, 1937] (wikimedia commons, Lionelt, 2011).

amburghese Carl Melchior, stretto collaboratore di Walther Rathenau ed autorevole esponente dei c. d. Kaiserjuden⁶⁵. Lo studio completa un precedente saggio di Shuker sulle riparazioni tedesche e sulle complesse ragioni per cui gran parte del debito sovrano tedesco fu in realtà accollato agli investitori americani⁶⁶.

1920-21 Baruch pubblica un saggio sulle sezioni economiche del trattato di pace (*The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*, Harper & Brothers, New York and London, 1920) e il rapporto ufficiale del WIB, soppresso a fine guerra (*American industry in the war. A report of the War industries board*, Washington, Government Printing Office, 1921).

1920 Pur essendo tuttora controverso l'effettivo uso di gas mostarda nella repressione della rivolta iraqena⁶⁷, la RAF la stronca con bombardamenti e mitragliamenti, specificando in un rapporto al parlamento le misure prese per limitare le vittime civili. Arthur 'Bomber' Harris (1892-1984), allora comandante di squadrone, scrive nel 1924, dopo una missione: «The Arabs and Kurds know now what real bombing means, in casualties and damage: They know that within 45 minutes a full-sized village can be practically wiped out and a third of his inhabitants killed or injured». Nel 1925 l'Air Commodore Lionel Charlton (1879-1958)⁶⁸, capo di S. M. del RAF Iraq Command, si dimette dall'incarico dissentendo dal bombardamento di civili (sembra fosse rimasto impressionato da una visita all'ospedale dopo il bombardamento della città ribelle curda di Suleimanya). Charlton, cattolico e omosessuale, lasciò la RAF nel 1928, non essendo riuscito a far parlare della questione, "silenziosa" dal capo di S. M. dell'Aria, Hugh Trenchard (1873-1956).

1921 Esce *Il Dominio dell'Aria*, del generale del genio italiano Giulio Douhet (1869-1930), che ha grande fortuna all'estero perché riprende il tema dell'aviazione come arma assoluta coltivato dalla fantascienza distopica di età edoardiana, e del bombardamento aerochimico dei civili come tattica di guerra

65 Stephen A. Shuker, «J. M. Keynes and the Personal Politics of the Reparations. Part 1», *Diplomacy & Statecraft*, vol. 25, No. 3, 2014, pp. 453-471.

66 Stephen A. Shuker, *American 'Reparations' to Germany, 1919-33: Implications for the Third-World Debt Crisis*, Princeton Studies in International Finance, N. 61, July 1988. Cfr. Paul F. H. Koch (1855), *Der Wirtschaftskrieg und der Wiederaufbau unseres Aussenhandels*, K. Siegismund, 1919.

67 R. M. Douglas, «Did Britain Use Chemical Weapons in Mandatory Iraq?», *Journal of Modern History*, vol. 81, No. 4, December 2009, p. 859.

68 Lionel Charlton, *Charlton*, London, Faber & Faber, 1931, pp. 279-280. Stephen Deakin, in Andrea Ellner and Paul Robinson (Eds.), *When Soldiers Say No: Selective Conscientious Objection in the Modern Military*, New York, Routledge, 2016, p. 120.

psicologica (terrorismo aereo). Muovendo dall'idea dell'aviazione come antidoto allo 'stallo' della trincea e azzeramento dell'attrito, Douhet non può infatti cogliere in pieno che il bombardamento aereo è, all'opposto, proprio un moltiplicatore di attrito, cosa invece ben chiara alla RAF, creata nel 1919 proprio come componente offensiva della guerra economica contro la Germania⁶⁹.

- 1921 (maggio) London ultimatum alla Germania. La London Schedule of Payments stabilisce l'entità delle riparazioni a 132 miliardi di marchi oro, di cui 50 pagati direttamente in oro o valuta estera in rate annuali di 2 mld, più il 26% delle esportazioni tedesche. La prima rata viene pagata a giugno, ma per pagarla la Reichsbank acquista valuta estera a qualsiasi prezzo, stampando moneta e inflazionando il marco, che scende in sei mesi da 90 a 330 per un dollaro.
- 1921 Bernhard Müller-Hagen (1892), mutilato di guerra e futuro docente di diritto internazionale dell'economia, dedica la sua dissertazione dottorale all'università di Greifswald, all'importanza dell'intelligence economica (*wirtschaftliche Auslandsnachrichtendienst*) per la ricostruzione dell'economia tedesca⁷⁰.
- 1921 (12 novembre) Si apre a Washington la Conferenza per il disarmo navale convocata del presidente Warren Harding. Gli Stati Uniti, preoccupati dal venir meno del contrappeso navale tedesco, cercano invano di limitare gli incrociatori leggeri britannici, necessari per la protezione delle LOC. Lo scopo indiretto è di sottrarre il primato marittimo all'Inghilterra, che nel 1922 è costretta ad annullare l'alleanza stipulata vent'anni prima col Giappone per il condominio del Pacifico in funzione antirussa e antiamericana. A sua volta l'Inghilterra cerca invano di ottenere il bando totale dei sottomarini (vietati nel 1919 alla sola Germania). I trattati navali di Washington (6 febbraio 1922) e di Londra (22 aprile 1930) e il protocollo del 25 marzo 1936 ratificato pure dalla Germania vietano l'attacco subacqueo senza preavviso ai mercantili e più in generale l'impiego dei sottomarini come «commerce destroyers»; salvo, però, in caso di

69 Raffaele Giacomelli, *Il terrorismo aereo nella teoria e nella realtà*, Supplemento Storico al Volume XXV de *L'Aerotecnica*, Roma, Ass. Ital. d'Aerotecnica, 1945. Ferruccio Botti e Virgilio Ilari, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra 1919-1949*, Roma, USSME, 1985, pp. 89-150. Botti e Mario Cermelli, *La teoria della guerra aerea in Italia dalle origini alla seconda guerra mondiale (1884-1939)*, USSMA, 1989. Gregory Alegi, «War in the Air: Visions of a Weapon Foretold», in V. Ilari (cur.), *Future Wars. Storia della distopia militare*, Quaderno Sism 2016, Milano, Acies edizioni, 2016, pp. 347-366. Cfr. Bernard Brodie, *The Heritage of Douhet*, RAND, US Air Force Project, Research Memorandum RM 1013, 31 December 1952.

70 Bernhard Müller-Hagen, *Der allgemeine wirtschaftliche Auslandsnachrichtendienst un seine Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft, insbesondere für ihren wiederaufbau*, Greifswald, Adler, 1921.

fuga o resistenza del mercantile.⁷¹

1921 Le prime sanzioni della SdN vengono applicate alla Jugoslavia per lo smembramento dell'Albania.

1922 (10 aprile–19 maggio) Dopo la sospensione determinata dalle spese di guerra, la Conferenza di Genova ripristina il sistema monetario a cambio aureo, però limitatamente agli stati, con esclusione dei privati, consentendo inoltre alle Banche Centrali di risparmiare oro e rafforzare le riserve immettendovi valute estere ancorate al valore dell'oro come dollaro e sterlina (sistema del Gold Exchange Standard, codificato dalla Gran Bretagna col Gold Standard Act del 1925 nella forma del Gold Bullion). Si introduce così nella riserva una componente fiduciaria, mentre il nuovo sistema, privo degli automatismi propri del gold standard pre-1914, determina spinte inflazionistiche destabilizzanti⁷². In

71 A Norimberga Dönitz e Raeder furono incriminati per la sistematica violazione del protocollo del 1936 da parte degli U-boote. La difesa dei due ammiragli eccepì invano che i mercantili alleati erano armati e scortati e quindi in grado di fare resistenza. L'argomento non fu ammesso e Dönitz fu ritenuto colpevole, ma per questo capo non gli fu irrogato un supplemento di pena perché l'ammiraglio Nimitz, comandante in capo della Flotta del Pacifico, certificò di non essersi comportato diversamente (anche l'Inghilterra dispose il siluramento senza preavviso di mercantili tedeschi nello Skagerrak). Cfr. Howard S. Levie, A. W. Lowe and Dieter Fleck, «Submarine Warfare: With Emphasis on the 1936 London Protocol», in R. J. Grunawalt (Ed.), *The Law of Naval Warfare: Targeting Enemy Merchant Shipping*, Naval War College, International Law Studies, vol. 65, Newport, 1993, pp. 28-85. Robert G. Kaufman, «The Perils of Arms Control: The Lessons of Naval Arms Limitation During the Interwar Years», in Robert E. Williams and Paul R. Viotti (Eds.), *Arms Control: History, Theory, and Policy*, vol. I *Foundations of Arms Control*, Santa Barbara (CA), Praeger, 2012, pp. 247-264. Cfr. pure Benjamin Harrison Williams, *A Series of Twelve Radio Talks on the London Naval Conference: Its Background and Results*, Volume 59, University of Pittsburgh, 1930 (repr. as *The United States and Disarmament*, Kennikat Press, 1931). Sulla guerra al commercio durante la seconda guerra mondiale, v. Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, in particolare pp. 187-208 (Werner Rahn, «The German U-boat Campaign in World War II»), 209-224 (Ken-ichi Arakawa, «The Shipping of Southeast Asian Resources Back to Japan: National Logistics and War Strategy») e pp. 225-238 (Joel Holwitt, «Unrestricted Submarine Victory: The U.S. Submarine Campaign against Japan»).

72 Giulio M. Gallarotti, *The Anatomy of an International Monetary Regime: The Classical Gold Standard, 1880-1914*, Oxford U. P., 1995. Barry Eichengreen, *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, Oxford U. P., 1992 (trad. italiana 1994). Id., *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton U. P., 1996. Id., *Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin, Wagenbach, 2000. Peter Temin and Gianni Toniolo, *The World Economy between the Wars*, Oxford U. P., 2008. Marco Conti, *Il gold standard: storia*

realtà il ripristino della stabilità è reso impossibile dagli enormi debiti sovrani che non possono essere rimborsati⁷³.

1922 (16 aprile) Col Trattato di Rapallo la Germania e l'URSS rinunciano alle reciproche pretese territoriali e finanziarie e instaurano una cooperazione economica palese e una militare segreta⁷⁴, intensificata col Trattato di neutralità e non-aggressione di Berlino (24 aprile 1926) e col protocollo addizionale del 24 giugno 1931.

1922 (10 giugno) Pubblicato il rapporto del Comitato consultivo dei banchieri presieduto da J. P. Morgan alla Commissione delle Riparazioni, che raccomanda un rinvio dei prestiti a lungo termine alla Germania. Il rapporto viene interpretato dai mercati come il segnale di non poter contare su una rapida ripresa del marco. A ciò si aggiunge l'assassinio (24 giugno) del ministro degli esteri Walter Rathenau. Il cambio precipita in dicembre a 7.400 marchi per dollaro e il costo della vita aumenta di 15 volte in sei mesi⁷⁵. Neanche la Francia può far fronte alle richieste di rimborso dei prestiti inglese e americano e il franco crolla a un decimo del valore d'anteguerra.

1923 (11 gennaio) A seguito del default tedesco, il premier francese Raymond Poincaré decide l'occupazione franco-belga della Ruhr, che aggrava ulteriormente l'iperinflazione tedesca.

1923 (gennaio) Su iniziativa del ministro delle finanze francese Etienne Clément-

della convertibilità aurea della moneta 1821-1971, Tesi, Università dell'Insubria, 2012-2013. Alessandro Roselli, *Money and Trade Wars in Interwar Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, «Part I: The Gold Standard Reinstated».

73 Liaquat Ahamed, *Lords of Finance: The Bankers Who Broke the World*, New York, Penguin, 2009.

74 Tobias R. Philbin III, *The Lure of Neptune: German-Soviet Naval Collaboration and Ambitions, 1919-1941*, University of South Carolina Press, 1994. Aleksandr Moisevič Nekrič, Adam Bruno Ulam and Gregory L. Freeze, *Pariahs, Partners, Predators: German-Soviet Relations, 1922-1941*, New York, Columbia U. P., 1997. Ian Johnson, *The Secret School of War The Soviet-German Tank Academy at Kama*, Thesis, Ohio State University, 2012. Kostantin Dmitrievič Kotel'nikov, *Germany and Soviet Russia. Rapprochement and military cooperation 1920-1933*, Sankt Peterburg, 2015.

75 Carl-Ludwig Holtfrerich, *Deutsche Inflation 1914-1923. Causes and Effects in International Perspective*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1986, p. 191. Wolfgang Chr Fischer, *German Hyperinflation 1922/23: A Law and Economics Approach*, Köln, Josef Eul Verlag, 2010. Adam Tooze, «Trouble with Numbers: Statistics, Politics, and History in the Construction of Weimar's Trade Balance, 1918-1924», *American Historical Review*, June 2008, pp. 678-700. Adam Tooze and Martin Ivanov, «Disciplining the 'black sheep of the Balkans': financial supervision and sovereignty in Bulgaria, 1902-38», *Economic History Review*, vol. 64, No. 1, 2011, pp. 30-51.

tel creata la Corte Internazionale di Arbitrato (ICA) per la risoluzione delle dispute commerciali.

1923 (19 febbraio) Lasciate cadere le proposte per un bando totale della guerra aerea, la Conferenza di Washington aveva concordato di rimetterne il regolamento giuridico ad altra specifica conferenza, preparata da un Comitato di 5 giuristi, insediato all'Aia l'11 dicembre 1922. Il 19 febbraio 1923 il Comitato approva le c.d. Hague Rules of Aerial Warfare (HRAW) in 62 articoli, che vietano il bombardamento di obiettivi civili, specificati in una lista, che non possono essere. Benché non tradotte in accordi internazionali, le HRAW sono state recepite da vari diritti bellici nazionali (es. Italia, Stati Uniti), ma è controverso se possono essere considerate consuetudinarie, perché la prassi bellica non vi si è affatto conformata⁷⁶.

1924 (aprile) Approvato il Piano proposto dal banchiere americano Charles Gages Dawes (1865-1951) che stabilisce un termine per le riparazioni tedesche e prevede il ritiro franco-belga dalla Ruhr, un prestito internazionale di 200 mln \$ per la stabilizzazione economico-finanziaria della Germania e l'introduzione di una nuova moneta (Rentenmark). Il governo tedesco sceglie come commissario per la riforma Hjalmar Schacht (1877-1970), amico del presidente della Banca d'Inghilterra Norman Montagu e di J. P. Morgan, che lancia il prestito. Il risanamento dell'economia tedesca avviene sotto lo stretto controllo di banche anglo-americane. Nel 1925 Dawes è eletto Vicepresidente degli Stati Uniti ed è insignito del Nobel per la Pace. In seguito sarà ambasciatore a Londra.

1924 Appello dei nazionalisti egiziani al boicottaggio delle merci inglesi.

1925 Per la seconda volta la SdN irroga sanzioni, ora contro la Grecia per imporre il ritiro dal territorio bulgaro.

1925 Esce *Paris: Or, the Future of War* (New York, Dutton), del capitano Basil H. Liddell Hart (1895-1970), in cui si attribuiscono effetti decisivi al terrorismo aereo⁷⁷.

76 Heinz Marcus Hanke, «The 1923 Hague Rules of Air Warfare. A contribution to the development of international law protecting civilians from air attack», *International Review of the Red Cross*, vol. 33, issue 292, February 1993, pp. 12-44. Natalino Ronzitti and Gabriella Venturini (Eds.), *The Law of Air Warfare: Contemporary Issues*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2006. Gianni Angelucci e Luisa Vierucci (cur.), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*, Firenze University Press 2010. Yuki Tanaka and Marilyn B. Young (Eds.), *Bombing Civilians. A Twentieth Century History*, The New Press, 2013.

77 Philip S. Meilinger, *The Paths Of Heaven: The Evolution Of Airpower Theory*, The School Of Advanced Airpower Studies, Lancer Publishers, 2000.

- 1925 (17 giugno) firmato a Ginevra il Protocollo alla Convenzione dell'Aia che vieta l'uso in guerra di gas asfissianti, velenosi o altri e di metodi batteriologici di guerra⁷⁸. Inizia un movimento di opinione per una conferenza sul disarmo con rinuncia alle armi offensive.
- 1925 (estate) Alla scadenza del regime tariffario stabilito dal trattato di Versailles e dell'accordo provvisorio tedesco-polacco, la Germania inizia una guerra tariffaria contro la Polonia per indurla a rivedere i confini. Gli industriali tedeschi la ritengono però troppo onerosa e controproducente, e nel 1927 riprendono negoziati che, sia pur frequentemente interrotti, portano al trattato commerciale del maggio 1930. Segue un colloquio distensivo fra Stresemann e Piłsudski a Ginevra⁷⁹.
- 1925 (novembre) Con la mediazione di J. P. Morgan, il governo Mussolini ottiene un accordo per il pagamento dei crediti di guerra anglo-americani e un prestito di 100 mln \$ per stabilizzare la lira. Nel 1926 la Banca d'Italia (creata nel 1893) diviene l'unico istituto autorizzato all'emissione di moneta, con compiti di vigilanza sugli altri istituti di credito.
- 1927 (4-23 maggio) La Conferenza economica mondiale della SdN Ginevra dichiara che «è giunto il momento di porre fine alle tariffe e muovere in direzione opposta»⁸⁰.
- 1927/1930 Con due sentenze del 1927 e 1930 relative ai bombardamenti di Salonicco e Bucarest da parte di Zeppelin tedeschi nel 1916, il Tribunale arbitrale misto greco-tedesco condanna la Germania al risarcimento dei danni.
- 1928 (2 maggio) memorandum di Lord Trenchard (1873-1956) circa l'impiego strategico e non di attacco delle forze aeree britanniche, il cui compito non è distruggere le corrispondenti forze nemiche, ma «break down the enemy's

78 Sulle ragioni per cui la convenzione fu rispettata durante la seconda guerra mondiale v. Jeffrey W. Legro, *Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II*, Cornell U. P., 2013.

79 Charles Kruszewski, «The German-Polish Tariff War (1925-1934) and Its Aftermath», *Journal of Central European Affairs*, 3, 1943, pp. 294-315. Berthold Puchert, *Der Wirtschaftskrieg des deutschen Imperialismus gegen Poland (1925-1934)*, Berlin (Ost), Akademie Verlag, 1963. Gaines Post, *The Civil-Military Fabric of Weimar Foreign Policy*, Princeton U. P., 2015, pp. 35-38.

80 W. Leslie Runciman, «The World Economic Conference at Geneva», *The Economic Journal*, vol. 37, No. 147, September 1927, pp. 465-472. Bernard Harms, *Vom Wirtschaftskrieg zur Weltwirtschaftskonferenz*, Jena 1927. Cfr. Hans Schmidtner, *Die Kontinentalsperre des neunzehnten Jahrhunderts und der Wirtschaftskrieg im Weltkrieg*, Inaugural-dissertation, Zindorf, Bollmann, 1927.

means of resistance by attacks on objectives selected as most likely to achieve this end»⁸¹.

1928 (25 giugno) Il governo Poincaré rientra nel gold standard ma con un nuovo franco pari a un quinto del franco oro d'anteguerra. In questo modo recupera parte del mercato internazionale perduto a favore della Gran Bretagna, inaugurando una serie di svalutazioni competitive con sterlina e dollaro⁸².

1928 (27 agosto) Promosso da Francia e Stati Uniti, il Patto Kellogg-Briand di rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale viene firmato da 45 stati, incluse tutte le maggiori potenze.

1928 (26 settembre) Firmato a Ginevra l'Atto Generale per la risoluzione pacifica delle dispute internazionali.

1928 (autunno) Un nuovo comitato di esperti sulle riparazioni tedesche, presieduto dal capo della General Electric Owen D. Young (1874-1962) elabora un nuovo Piano che concede un nuovo prestito e una dilazione fino al 1988.

1929 (29 ottobre) crollo della borsa valori americana. La crisi di Wall Street provoca la Grande Depressione degli Anni Trenta e, come sottolineerà nel 2002 Paul N. Hehn (1927-2014), la competizione imperialista tra le Grandi Potenze per la conquista di mercati, causa profonda della seconda guerra mondiale⁸³.

1930 (17 giugno) Nonostante un appello di 1027 economisti, le critiche di Henry Ford e Thomas Lamont e il proprio stesso convincimento, il presidente Hoover non oppone il veto alla legge di iniziativa congressuale (Smoot-Hawley Tariff Act) che innalza le tariffe su oltre 20.000 articoli d'importazione. Come previsto, la misura provoca una reazione protezionista da parte dell'Impero Britannico e della Francia e il passaggio di Italia e Germania all'autarchia.

81 Meilinger, *op. cit.*, pp. 382-383. Ken Delve, *Bomber Command: 1936-1968: An Operational & Historical Record*, Pen and Sword, 2005, p. 3. Col. T. Tracey Goetz, *Determination And Effectiveness Of WWII Strategic Bombing Strategy*, Pickle Partners Publishing, 2014.

82 Barry Eichengreen and Jeffrey Sachs, «Competitive devaluation and the Great depression: A theoretical reassessment», *Economics letters*, vol. 22, No. 1, 1986, pp. 67-71. Jean-Charles Asselain, Bertrand Blancheton, Christian Bordes et Marc-Alexandre Sénégas, «L'inflation française de 1922-1926, hasards et coïncidences d'un policy-mix: les enseignements de la FTPL», *Actes du Colloque Du franc à l'euro : changements et continuité de la monnaie*, Poitiers, 2001.

83 Paul N. Hehn, *A Low Dishonest Decade: The Great Powers, Eastern Europe, and the Economic Origins of World War II, 1930-1941*, Bloomsbury Academics, 2002; Continuum International Publishing Group, 2005. Il titolo è tratto da un verso della poesia *September 1, 1939* di W. H. Auden.

- 1931 (marzo) La Francia si oppone alla progettata unione doganale e commerciale austro-tedesca.
- 1931 (marzo) per monitorare il potenziale economico della Germania il governo inglese crea l'Industrial Intelligence Center, un organo segreto che si riunisce tutti i sabati in Victoria Street 70, diretto dal maggiore, poi sir, Desmond Morton (1891-1971), già aiutante di campo del comandante in capo delle truppe britanniche sul fronte francese. Nel 1936 il governo rende nota l'esistenza dell'ICC mantenendo segreta l'attività. Morton passa regolarmente documenti e informazioni segrete a Churchill, che è all'opposizione⁸⁴.
- 1931 (20 settembre) Il governo britannico svaluta la sterlina e sospende la convertibilità in oro.
- 1932 (2 febbraio) Si apre a Ginevra, sotto la presidenza del ministro degli esteri britannico, la Conferenza per la Riduzione e Limitazione degli Armamenti, che prosegue formalmente fino al maggio 1937, anche se di fatto si arena nell'ottobre 1933, a seguito del ritiro di Hitler dalla conferenza e dalla SdN.
- 1932 (9 luglio) la Conferenza di Losanna sospende le riparazioni imposte alla Germania. La moratoria è respinta dal Congresso americano ma la Germania cessa i pagamenti. In tutto paga un ottavo delle riparazioni, fra il 1924 e il 1931 versa 10,5 mld \$ ma ne prende in prestito 18,6 dall'estero⁸⁵.
- 1932 (21 luglio-20 agosto) Si svolge a Ottawa la Conferenza Economica Imperiale, in cui si ammette il fallimento del gold standard e si concorda una zona di tariffe limitate all'interno dell'Impero britannico, sul principio dell'«Imperial preference» («home producers first, empire producers second, and foreign producers last»). La decisione spacca il partito liberale britannico tra la corrente «Official» che lascia il governo di coalizione nazionale, e la «National che resta.
- 1932 Embargo della SdN sull'esportazione di armi e materiale strategico in Bolivia e Paraguay durante la guerra del Chaco⁸⁶.

84 Robert J. Young, «Spokesmen for Economic Warfare: The Industrial Intelligence Center in the 1930s», *European Studies Review*, 6 (1976), pp. 473-489. Gill Bennett, *Churchill's Man of Mystery: Desmond Morton and the World of Intelligence*, New York, Routledge, 2006.

85 Albrecht Ritschl and Samad Sarferaz, «Currency vs. Banking in the German Debt Crisis of 1931», 2008.

86 Michelle Katherine Braiden, *The Nomos of Border-Making Discourses: The Chaco War, League of Nations and Indigenous Dispossession*, Thesis, Concordia University, Ottawa, August 2014.

- 1933 sanzioni britanniche contro l'URSS per il rilascio di cittadini britannici.
- 1933 Gli undici boicottaggi proclamati dai nazionalisti cinesi (nove contro il Giappone, gli altri due contro Gran Bretagna e Stati Uniti) danno spunto alla tesi della illegittimità internazionale del boicottaggio e della responsabilità degli stati totalitari per le azioni commesse dal partito unico⁸⁷.
- 1933 (9 marzo) L'Emergency Banking Relief Act estende il campo d'applicazione del TWEA anche alle emergenze nazionali diverse dalla guerra, attribuendo al presidente il potere di dichiarare lo stato di emergenza nazionale senza limiti di portata né di durata, senza citare gli statuti pertinenti e senza supervisione del Congresso. Potere di cui Roosevelt si avvale per obbligare i privati a convertire in moneta cartacea le proprie riserve auree (Executive Order 6102 del 5 aprile 1933 e Gold Reserve Act del 30 gennaio 1934)⁸⁸.
- 1933 (12 giugno-27 luglio) Conferenza Economica Mondiale al Geological Museum di Londra, con 66 nazioni, per concordare il superamento della Depressione globale, la ripresa del commercio internazionale e la stabilizzazione dei tassi di cambio monetari. Quest'ultima è però oggetto di un negoziato tripartito tra esperti finanziari americani, britannici e francesi. Un accordo viene raggiunto il 15 giugno, ma la notizia trapela, determinando un apprezzamento del dollaro che minaccia le esportazioni americane. Roosevelt respinge l'accordo e il 3 luglio invia un messaggio alla Conferenza condannando gli sforzi di stabilizzazione quando esistono «broader problems». Il messaggio, accusato dai liberali di nazionalismo, è apprezzato da Keynes e da Irving Fisher (1867-1947)⁸⁹. Restano ancorati all'oro soltanto Francia, Italia, Svizzera, Olanda,

87 Hersch Lauterpacht (1897-1960), «Boycott in international relations», *British Yearbook of International Law*, 14, 1933, pp. 125-140. Clement Lincoln Bouvé (1878-?), «The National Boycott ad an International Delinquency», *American Journal of International Law*, 19, 22, 1934. Cfr. Yehuda Z. Blum, «Economic Boycotts in International Law», *Will 'Justice' Bring Peace?*, 2016, pp. 178-189.

88 Harold C. Relyea, *National Emergency Powers*, Congressional Research Service, Report for Congress, Updated September 18, 2001 and August 30, 2007, pp. 4 e 7.

89 Jeannette P. Nichols, «Roosevelt's Monetary Diplomacy in 1933», *American Historical Review*, vol. 56, No. 2, 1951, pp. 295-317. Rodney J. Morrison, «The London Monetary and Economic Conference of 1933: A Public Goods Analysis», *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 52, No. 3, July 1993, pp. 307-321. Julie Victa, «FDR and the London Economic Conference: The Impact of Personality on Decision Making», *Journal of Political Science & Public Affairs*, vol. 4, No. 1, 2014, 194. Nikolaus Wolf, «Scylla and Charybdis. Explaining Europe's Exit from Gold», *Explorations in Economic History*, vol. 45, N. 4, 2008, pp. 383-401. Roselli, *op. cit.*, «Part II: The Gold Standard Collapse: Nationalism and Bilateralism in International Financial Relations».

- Belgio e Polonia. Stati Uniti, Impero Britannico, Finlandia e Portogallo lasciano fluttuare la loro moneta, mentre Giappone, Iran, Cina, America Latina, Germania e paesi dell'Europa Orientale introducono il controllo dei capitali⁹⁰.
- 1933 (novembre) Sostenuto da ambienti imprenditoriali, Roosevelt ristabilisce le relazioni diplomatiche con l'URSS, che si impegna a non svolgere azioni di spionaggio industriale. Le aspettative di massicci investimenti vengono però deluse e così pure la missione del primo ambasciatore americano in URSS, William Christian Bullitt Jr (1891-1967)⁹¹.
- 1934 (marzo) Attacco speculativo contro il franco sul mercato dei cambi. L'Italia introduce il controllo dei capitali.
- 1934 (12 giugno) Il Reciprocal Trade Agreement Act (RTTA) autorizza per un triennio rinnovabile il presidente a stipulare accordi commerciali che non mettano a rischio le esportazioni americane, con facoltà di aumentare o diminuire le tariffe sino al 50%, tetto abolito nel 1945. Progressiva riduzione delle tariffe dall'originario 18,2 al 5,7 del 1949⁹².
- 1934 Grande scalpore suscita in America un pamphlet che denuncia i retroscena affaristici dell'intervento americano nella grande guerra⁹³. La polemica viene raccolta dal senatore repubblicano isolazionista Gerald Prentice Nye (1892-1971), che assume la presidenza di una commissione parlamentare d'inchiesta (Special Committee on Investigation of the Munitions Industry, istituita il 12 aprile dal Senato). Nel 1935 il generale dei marines Smedley Darlington Butler (1881-1940), tuttora il militare americano più decorato, denuncia in toni analoghi le «banana Wars» a cui ha partecipato (*War is A Racket*).
- 1935 Malgrado larghe maggioranze democratiche in entrambi i rami, nel Congresso americano prevalgono le tendenze isolazioniste, condivise da molti senatori e deputati democratici degli Stati del Sud. Vengono così bocciati tutti i disegni di legge ispirati da Roosevelt e dal segretario di stato Cordell Hull che attribuivano al presidente il potere di imporre sanzioni selettive. Viene inve-

90 Kris James Mitchener and Kirsten Wandschneider, *Capital Controls and Recovery from Financial Crisis of the 1930s*, The University of Warwick, Working Paper Series, No. 132, June 2013.

91 Will Brownell and Richard Billings, *So Close to Greatness: The Biography of William C. Bullitt*, New York, Macmillan, 1988.

92 Abraham Berglund, «The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934», *The American Economic Review*, Vol. 25, No. 3, Sep., 1935, pp. 411-425.

93 Helmuth Carol Engelbrecht (1895-1939) and Frank C. Hanighen (1899-1964), *Merchants of Death. A Study of the International Armament Industry*, New York, Dodd, Mead and Coy, 1934.

ce approvata, su proposta dell'influente senatore repubblicano Wiliam Edgar Borah (1865-1940), una legge di stretta neutralità di durata semestrale, con pesanti sanzioni (sia pecuniarie che restrittive) per il traffico di armi con paesi belligeranti. Pur contrario, Roosevelt non oppone il veto, anche per timore di perdere consensi elettorali, e la legge di neutralità (Neutrality Act) è approvata il 31 agosto 1935, insieme ad una Joint Resolution 67 (49 Stat. 1081) che stabilisce un controllo pubblico sulle importazioni e le esportazioni di armi e munizioni⁹⁴. Per la sua applicazione vengono creati un Consiglio interministeriale (National Munitions Control Board) composto dai segretari di stato, guerra, tesoro, marina e commercio e un organo esecutivo tecnico (Office of Arms and Munitions Control, OAMC) presso il Dipartimento di Stato⁹⁵.

1935 (15 novembre) Con 50 voti e 3 astensioni (Austria, Ungheria e Albania) la SdN sanziona l'Italia per l'aggressione all'Etiopia⁹⁶. Le sanzioni includono il boicottaggio delle merci italiane e il divieto di esportazione di materie utili per lo sforzo bellico, non però petrolio e carbone (esclusi su proposta della Francia per non spingere l'Italia ad importarli da Germania e Stati Uniti). Sostenuto

94 Stuart L. Weiss, «American Foreign Policy and Presidential power: The Neutrality Act of 1935», *The Journal of Politics*, vol. 30, No. 3, August 1968, pp. 672-695.

95 Il 22 novembre 1938 l'OAMC è ri designato Division of Controls.

96 Herbert Feis, *Seen from E. A.: Three International Episodes*, New York, Alfred A. Knopf, 1947, pp. 193-306 («Oil for Italy: A Study in the Decay of International Trust», con una «Supplementary Note on the Effectiveness of the Sanctions Against Italy»). Lowell R. Tillet, «The Soviet Role in League Sanctions against Italy 1935-1936», *American Slavic and East European Review*, 15 (1956), pp. 11-16; Margaret P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, Royal Institute of International Affairs, 1971 (1980), pp. 45-55. George W. Baer, «Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936», *International Organization*, 27, pp 165-179; Id., *Test Case : Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Hoover Institution Publication, Hoover Press, 1976; Hyun Kyu Kim, «The Economic Boycott against Italy Declared by the League of Nations: Why it Failed», Korean Minjok Leadership Academy International Program, Term Paper, AP European History Class, April 2008; G. Bruce Strang, «“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935-1936», *Diplomacy & Statecraft*, vol. 19, issue 2, 2008, pp. 210-235. Cristiano Andrea Ristuccia, «1935 Sanctions Against Italy: Would Coal and Crude Oil Have Made a Difference?», Oxford, Linacre College, s. d.; Gaynor L. Johnson, «Philip Noel-Baker, the League of Nations and the Abyssinian Crisis, 1935-1936», in G. Bruce Strang (Ed.), *Collision of Empires. Italy's Invasion of Ethiopia and Its' International Impact*, Farnham, Ashgate, 2013, pp. 53-72; Jason Davidson, «Italy, British resolve and the 1935-1936 Italo-Ethiopian War», *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 88 | 2014. Corrado Scibilia, *L'Olimpiade Economica. Storia del Comitato Nazionale per l'indipendenza economica (1936-37)*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

da un'opinione pubblica fortemente anti-italiana, il governo inglese invia nel Mediterraneo la Home Fleet, ma il fallimento di un progetto di compromesso porta alle dimissioni del ministro degli esteri sir Samuel Hoare (1880-1959). In parte disapplicate dagli stessi firmatari, le sanzioni vengono revocate il 6 luglio 1936 e il caso italiano finisce per screditare l'efficacia di questo strumento⁹⁷.

1936 (24 febbraio) Il rapporto della Commissione Nye conclude che la vendita di munizioni e di armi da parte delle grandi imprese americane si basa sulle tangenti (bribery), sistema peraltro praticato pure dalle imprese europee.

1936 (29 febbraio) un secondo Neutrality Act proroga la neutralità americana per 14 mesi, vietando inoltre ogni credito e prestito ai belligeranti. La norma non si applica però alle «guerre civili» né a materiali come automezzi e petrolio, e ciò consente a varie compagnie americane (Texaco, Standard Oil, Ford, General Motors, Studebaker) di concederli al generale Franco per un ammontare di 100 milioni di dollari. Nel gennaio 1937 una risoluzione del Congresso vieta il traffico di armi con la Spagna.

1936 (22 marzo) La Regia Aeronautica rade al suolo le città etiopiche di Harar e Jijiga, benché dichiarate «città aperte». A lungo negato dal governo della Repubblica italiana, l'impiego massiccio (85 t) di gas asfissianti (iprite, fosgene, arsina ecc.), deciso da Mussolini e da Badoglio, è stato ufficialmente ammesso dall'Italia per merito di Carlo Maria Santoro (1935-2002), sottosegretario alla Difesa-Aeronautica nel 1995-96⁹⁸.

1936-39 Durante la guerra civile spagnola, le forze navali italiane, insieme a sottomarini italiani con false insegne spagnole, violano il blocco delle coste nazionaliste decretato dal governo repubblicano e a loro volta bloccano il traffico per le coste repubblicane affondando numerosi mercantili⁹⁹. Vengono inoltre

97 D. Mitrany, *The Problem of International Sanctions*, London, Oxford U. P., 1925; Albert E. Highley, *The First Sanctions Experiment: A Study of League Procedures*, Geneva, Geneva Research Centre, July 1938. La SdN irrogò sanzioni contro la Jugoslavia (1921), la Grecia (1925), il Paraguay e la Bolivia (1932) e l'Italia (1935). Nel periodo tra le due guerre sanzioni unilaterali furono irrogate dall'Inghilterra contro l'URSS (1933) e dagli USA contro il Messico (1938), la Germania (1939) e il Giappone (1940).

98 Angelo del Boca *I gas di Mussolini. Il fascismo e la guerra d'Etiopia* (con un saggio di Giorgio Rochat, *L'impiego dei gas nella guerra d'Etiopia 1935-1936*), Roma, Editori riuniti, 1996. Autore: Simone Belladonna, *Titolo: Gas in Etiopia: I crimini rimossi dell'Italia coloniale*, Neri Pozza, 2015.

99 Willard C. Frank, Jr., «Logistic Supply and Commerce War in the Spanish Civil War, 1936-1939», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, pp. 165-186.

effettuati bombardamenti navali a Malaga, Valencia e Barcellona. L'Aviazione Legionaria italiana e la Legione Condor tedesca effettuano bombardamenti aerei a Madrid, Valencia, Barcellona e Durango. Il bombardamento più controverso è quello tedesco di Guernica (26 aprile 1937) ma quello italiano di Barcellona (16-18 marzo 1938) dalle Baleari, con 44 t di bombe e 670 vittime civili, precede di poco l'entrata in vigore della legge italiana di guerra e neutralità (R. D. 8 luglio 1938 N. 1415), ispirata alle Regole dell'Aia, che vieta il bombardamento indiscriminato di civili.¹⁰⁰

1936 (27 settembre) Accordo Tripartito¹⁰¹, informale e provvisorio, tra Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia in rappresentanza del Gold Bloc (Belgio, Olanda e Svizzera) che prevede la rinuncia a svalutazioni competitive, pur consentendo la svalutazione del franco. Questo viene svalutato il 1° ottobre del 35% e poi di un altro 25 dal governo di unità popolare, che decreta inoltre l'esproprio dell'oro privato eccedente i 200 grammi, con indennizzo al prezzo anteriore alla svalutazione.

1936 Pamphlet di Carl Rothe (1900-1970), capo del partito popolare conservatore tedesco, su economia di guerra e guerra economica¹⁰².

1937 (11 giugno). E' quasi certamente Morton a coniare il concetto di «economic warfare», menzionato per la prima volta durante una riunione del Comitato A. T. B. (Trade Questions in Time of War)¹⁰³. «Economic warfare is a military operation, comparable to the operations of the three Services in that its object is the defeat of the enemy, and complementary to them in that its function is to deprive the enemy of the material means of resistance. But, unlike the operations of the Armed Forces, its results are secured not only by direct attack upon the enemy but also by bringing pressure to bear upon those neutral countries from which the enemy draws his supplies. It must be distinguished

100 «Foreign News: Barcellona Horrors», *Time Magazine*, 28 March 1938. Nell'aprile 1997 l'ambasciatore tedesco a Madrid esprime «rammarico» per Guernica, dopo che il Bundestag aveva respinto una mozione che chiedeva di presentare scuse formali. Nel gennaio 2013 una corte spagnola affermò il dovere dell'Italia di scusarsi per Barcellona (Giles Tremlett, «Barcelona pursues Italy over 1938 bombing», *The Guardian*, 27 January 2013).

101 Ian M. Drummond, *The Floating Pound and the Sterling Area 1931-1939*, Cambridge U. P., 1981, pp. 201-221.

102 Carl Rothe, *Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft. Die Rolle der Landesverteidigung in der Friedenswirtschaft*, 1936.

103 William Norton Medlicott (1900-1987), *The Economic Blockade* (History of the Second World War, United Kingdom Civil Series, edited by W. K. Hancock), London, His Majesty's Stationary House and Longmans, Green and Co., 1952, vol. I, p. 16.

from coercive measures appropriate for adoption in peace to settle international differences without recourse to war, e.g. sanctions, pacific blockade, economic reprisals, etc., since, unlike such measures, it has as its ultimate sanction the use of belligerent rights.»

1937 (1 maggio) un terzo Neutrality Act stabilisce una neutralità illimitata estesa anche alla guerra civile, con divieto di trasporto su navi americane di merci e passeggeri da e verso i porti in guerra. Il Congresso approva però un emendamento proposto da Roosevelt su suggerimento di Baruch, che autorizza il presidente a permettere la vendita di materiale e rifornimenti ai belligeranti in Europa, purché l'acquirente paghi in contanti e assicuri il trasporto con mezzi propri («cash and carry»). In tal modo Roosevelt pensa di poter sostenere Francia e Gran Bretagna in caso di guerra. In luglio Roosevelt provoca le ire degli isolazionisti rifiutando di dichiarare la neutralità americana nell'aggressione giapponese alla Cina (col pretesto che le parti non hanno dichiarato lo stato di guerra) e consentendo l'invio di armi americane alla Cina, purché trasportate da navi britanniche. Nel *Quarantine Speech* del 5 ottobre a Chicago il presidente dichiara che per evitare di essere trascinata in guerra, l'America deve sostituire la neutralità con una «messa in quarantena» dei belligeranti, e dichiara un «embargo morale» verso la vendita di aerei al Giappone.

1937 nasce in Inghilterra la Ricerca Operativa¹⁰⁴.

104 l'Inghilterra precedette gli Stati Uniti non solo nei programmi per la realizzazione della bomba atomica, ma anche nel metodo statistico della «ricerca operativa» (Operational Research). Se le origini possono farsi risalire Newton (1665), il termine e le prime applicazioni militari compaiono infatti in Inghilterra nel 1937, soprattutto per merito del fisico e futuro Premio Nobel Patrick Blackett (1897-1974) e per integrare i radar nelle tattiche aeree. Dal 1941 il concetto include le analisi statistiche di base applicate alla soluzione di problemi logistici e tattico-operativi. Florence N. Trefethen, «A History of Operations Research», in Joseph F. McCloskey and F. N. Trefethen (Eds.), *Operations Research for Management*, Baltimore, Johns Hopkins U. P, 1954, pp. 3-35. J. G. Crowther and R. Whiddington, *Science at War*, London, HMSO, 1947; C. H. Waddington, *O. R. in World War 2: Operational Research Against the U-boat*, London, Elek Science, 1973; Joseph F. McCloskey, «British Operational Research in World War II», *Operations Research*, 35, 1987, pp. 453-470; F. L. Sawyer, A. Charlesby, T. E. Easterfield, and E. E. Treadwell, «Reminiscences of Operational Research in World War II by Some of its Practitioners», *Journal of the Operational Research Society*, 40, 1989, pp. 115-139; Erik P. Rau, «Technological Systems, Expertise, and Policy Making: The British Origins of Operational Research», in Michael Thad Allen and Gabrielle Hecht (Eds.), *Technologies of Power: Essays in Honor of Thomas Parke Hughes and Agatha Chipley Hughes*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 2001. Maurice W. Kirby, *Operational Research in War and Peace: The British Experience from the 1930s to 1970*, OR Society, Imperial College Press, 2003. Stephen Budiansky, *Blackett's War: The Men Who Defeated the Nazi*

1937 (fine agosto) Il Giappone dichiara il blocco della costa cinese da Shanghai fin quasi ad Hong Kong. Secondo la dichiarazione il blocco riguarda solo il naviglio cinese, ma pochi giorni dopo il Giappone minaccia di ispezionare per contrabbando anche le navi americane, britanniche e straniere dirette a o provenienti da porti cinesi. Scopo del blocco è non solo di impedire i rifornimenti cinesi, ma anche di ridurre il gettito delle dogane cinesi¹⁰⁵.

1938 (18 marzo) Negli anni 20 il Messico diventa il secondo produttore mondiale di petrolio, dato in concessione a compagnie straniere (due terzi ad una sussidiaria della Royal Dutch/Shell e il resto a due compagnie statunitensi) in contrasto con la costituzione messicana del 1917 che dichiara nazionali i beni del sottosuolo. Un compromesso del 1928 viene superato dalla Grande Depressione e dalla drastica caduta delle rendite governative. Pressato da uno sciopero dei lavoratori dell'industria petrolifera, nel 1938 il presidente messicano Lazaro Cárdenas del Rio (1895-1970) decreta la nazionalizzazione del petrolio creando la *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) ed espropriando le compagnie straniere. Queste reagiscono con un embargo del petrolio messicano che dimezza le esportazioni e fa diventare la Germania il principale importatore. Temendo di perdere la vitale disponibilità del petrolio messicano e di diventare così il principale importatore mondiale, gli Stati Uniti reagiscono duramente, ma poi cominciano a cautelarsi cercando alternative in Medio Oriente¹⁰⁶, e, non volendo offrire appigli alle mire naziste sul loro «cortile di casa», accettano la disponibilità di Cárdenas a indennizzare le compagnie, obbligando il segretario di stato Cordell Hill a ritirare la minaccia di sospendere le importazioni di argento. L'entità degli indennizzi resta però controversa: nell'aprile 1942 si concordano 29 milioni \$ per i crediti statunitensi, mentre quelli britannici verranno liquidati solo nel 1947 per 130 milioni. Negoziati per nuove concessioni alle compagnie americane continuano sino al 1950, quando i petrolieri perdono interesse, attratti da Venezuela e Medio Oriente¹⁰⁷.

U-Boats and Brought Science to the Art of Warfare, New York, Alfred A. Knopf, 2013. Eccellente guida bibliografica (*The Origins of OR*) nel sito dell'Institute for operations research and Management Sciences (INFORMS).

105 Ken-Ichi Arakawa, «Japanese Naval Blockade of China in the Second Sino-Japanese War, 1937-41», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 105-116.

106 Cfr. Herbert Feis, *Seen from E. A.: Three International Episodes*, New York, Alfred A. Knopf, 1947, pp. 93-182 («The Government Gives Attention to the Oil of Middle East»).

107 John J. Dwyer, «The End of U. S. Intervention in Mexico: Franklin Delano Roosevelt and the Expropriation of American-Owned Agricultural Property», *Presidential Studies Quar-*

- 1938-1940 La Gazzetta economica tedesca, l'Istituto tedesco per la ricerca sulla politica internazionale (DIAF) e l'Istituto di Amburgo per la Politica Estera pubblicano vari saggi sulla guerra economica (*Wirtschaftskrieg*)¹⁰⁸. Tra gli autori, Wilhelm Georg Grewe (1911-2000), in seguito diplomatico con Adenauer.
- 1939 (gennaio-novembre) Il Congresso respinge la proroga della clausola «cash and carry» chiesta da Roosevelt a seguito dell'occupazione tedesca della Cecoslovacchia. A seguito dell'aggressione alla Polonia Roosevelt dichiara la neutralità americana, ma in un discorso al Congresso sottolinea che la neutralità può assicurare un aiuto passivo all'aggressore. Un quarto Neutrality Act del 4 novembre autorizza la cessione di armi a Francia e Gran Bretagna con la clausola «cash and carry», vieta l'ingresso di cittadini e merci americane nelle «zone di guerra» designate dal presidente e punisce con la reclusione fino a due anni l'esportazione di armi senza previa licenza (da richiedersi al National Munitions Control Board istituito nel 1935).

terly, vol. 28, No. 3, September 1998, pp. 495-509. Noel Maurer, «The Empire Struck Back: Sanctions and Compensation in the Mexican Oil Expropriation of 1938», *The Journal of Economic History*, Vol. 71, No. 3, September 2011, pp. 590-614.

108 Anonimo, *Wirtschaftskrieg: Die Wirtschaft als Kampfträger und Kampfobjekt im totalen Kriege*, Schriftenreihe der Deutschen Wirtschaftszeitung, 6, Berlin, 1938. Rudolf Lank, *USA in Not und Überfluss: die Hintergründe der Dollardiplomatie*, E. R. Alisch, 1939; Id., *Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen 1914-1918*, Schriften des Deutschen Instituts für Außenpolitische Forschung und des Hamburger Instituts für Auswärtige Politik, Junker und Dünnhaupt, 1940. Wilhelm Georg Grewe, *Die Dritte Wirtschaftskrieg*, Deutsches Institut für außenpolitische Forschung. Berlin, Junker und Dünnhaupt, 1940.

Phase IV – Second World War (1939-1945)

1939 (2-3 giugno) missione economica francese a Londra, munita di ampi poteri e guidata da Paul Morand, per concordare la guerra economica contro la Germania, seguita da una missione inglese a Parigi il 27-29¹⁰⁹. Tra le varie proposte quella di erodere il potere di spesa della Germania inducendola a fare incetta di beni di scarso valore strategico. Proposta caldeggiata nei primi giorni di guerra da Keynes, che la battezza «policy of temptation», ma scartata perché troppo complessa¹¹⁰.

1939 (27 luglio) Il Comitato di Difesa Imperiale adotta la seguente «official definition» di “guerra economica”: «The aim of economic warfare is so to disorganize the enemy’s economy as to prevent him from carrying on the war. Its effectiveness in any war in which this country may be engaged will vary inversely with the degree of self-sufficiency which the enemy has attained, and/or the facilities he has, and can maintain, for securing supplies from neighboring countries, and directly with the extent to which (i) his imports must be transported across seas which can be controlled by His Majesty’s ships, (ii) his industry and centers of storage, production, manufacture and distribution are vulnerable to attack from the air, and (iii) opportunities arise from interfering with exports originating from his territories»¹¹¹.

1939 (19 agosto 1939) accordo commerciale tra la Germania e l’URSS, che riceve un credito di 200 milioni di marchi in 7 anni al tasso del 4,5% per acquisti di macchinari industriali tedeschi. L’accordo precede di 4 giorni il Patto di Non Aggressione che provocherà l’attacco parallelo contro la Polonia.

1939 (24 agosto) In risposta al Patto russo-tedesco, il parlamento britannico delega il governo ad emanare le *Defence Regulations* attribuendogli larghissimi poteri (Emergency Power (Defense) Act).

1939 (3 settembre) Il governo britannico riattiva il ministero incaricato del blocco

109 Medicott, op. cit., pp. 36 ss.

110 Medicott, op. cit., p. 1. Eccellente storia del concetto in Murat Önsoy, *The World War Two* (cit. infra, nt. 117), pp. 5-18.

111 Harry Almond, «Comment» to Hugh F. Lynch, «Strategic Imperatives: Economic Warfare at Sea», in R. J. Grunawalt (Ed.), *The Law of Naval Warfare: Targeting Enemy Merchant Shipping*, Naval War College, International Law Studies, vol. 65, Newport, 1993, pp. 264-337.

alla Germania¹¹², ma – su proposta del maggiore Morton – ne cambia il nome in Ministry of Economic Warfare. Morton diviene il Principal Assistant secretary del Ministro, e nel 1940 diviene l'assistente personale di Churchill.¹¹³

1939 (5 settembre) Il nuovo Trading with Enemy Act britannico vieta ogni relazione commerciale col nemico (contratti di diritto provato, trasferimenti finanziari) e ogni attività economica nemica, e istituisce i Custodians of enemy property per custodire e amministrare i crediti nemici dovuti da sudditi britannici e i beni sequestrati su disposizione del Board of Trade.

1939 (8 settembre) Roosevelt proclama una «'limited' national emergency»¹¹⁴. Come durante la grande guerra, il blocco navale britannico incide sul commercio americano¹¹⁵.

1939 (19 ottobre) Concluso dopo un laborioso negoziato, il Trattato di amicizia anglo-franco-turco consente alla Gran Bretagna il preclusive purchase dell'intera produzione turca di cromo, per privarne la Germania¹¹⁶.

1939 (2 dicembre) Su ordine di Mussolini, viene istituito, nell'ambito del Ga-

112 Geoffrey Till, «Naval Blockade and Economic Warfare in the European War, 1939-1945», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 117-130.

113 Nel settembre 1939 Francia e Inghilterra ripristinarono i rispettivi dicasteri che durante la grande guerra erano stati incaricati di gestire il blocco contro la Germania, tuttavia, mentre quello francese continuò a chiamarsi Ministère du Blocus, quello inglese non riprese il vecchio nome di «Ministry of Blockade», ma fu battezzato «Ministry of Economic Warfare». V. la relazione del primo titolare ai Comuni, nel gennaio 1940 (*HC Deb 17 January 1940 vol 356 cc143-92*). Il 22 luglio il secondo dei tre titolari del MEW, il laburista radicale Hugh Dalton (1887-1962), istituì alle sue dipendenze il famoso Special Operations Executive (SOE), cui si aggiunse nell'agosto 1941 il Political Warfare Executive (PWE) per la propaganda «bianca» e «nera». La guerra economica implicava dunque anche spionaggio, sabotaggio, attentati e ogni tipo di covert operations. Nechama Janet Cohen Cox, *The Ministry of Economic Warfare and Britain's Conduct of Economic Warfare, 1939-1945*, Dissertation, King's College London, 2001. Jonathan M. Davis, *The Ministry of Economic Warfare. Anglo-American Relations from 1939-1941*, A Thesis submitted to the Department of History, Liberty University, Lynchburg, Virginia, 2013. M. R. D. Foot, *The Special Operations Executive 1940-1946*, Pimlico, 1999. V. pure Mary Kinneer, *Woman of the World: Mary McGeachy and International Cooperation*, University of Toronto Press, 2004., Pp. 101 ss.

114 Relyea, *op. cit.*, p. 7.

115 Robert W. Matson, «The British Naval blockade and U. S. Trade, 1939-40», *The Historian*, Vol. 53, issue 4 (June 1991), pp. 743-764.

116 Murat Önsoy, *The World War Two Allied Economic Warfare: The Case of Turkish Chrome Sales*, Inaugural-Dissertation in der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg, 15 April 2009, pp. 74 ss.



Roundell Cecil Palmer, 3rd Earl of Selbourne (1887-1971), the Minister of Economic Warfare (1942-45) with his secretary in his office in London, *B. Political Personalities of the Second World War*, TR. 2344, Imperial War Museum
(wikimedia commons, User Fae, 2013).



Vignetta sull'embargo petrolifero americano contro il Giappone che provocò l'attacco di Pearl Harbour.

binetto del Ministero Affari Esteri, un Ufficio Guerra Economica (UGE), dipendente dal ministro plenipotenziario conte Luca Pietromarchi (1895-1978) e composto dai rappresentanti dei Ministeri delle Comunicazioni, della Marina, degli Scambi e Valute e delle Corporazioni, con il compito di monitorare i «problemi derivanti dal blocco posto dagli anglo-francesi anche alle navi di paesi allora neutrali come l'Italia»¹¹⁷. In seguito il danno economico inflitto all'Italia sarà utilizzato da Mussolini come pretesto per l'entrata in guerra. Nel *Diario dell'UGE*¹¹⁸ Pietromarchi annoterà di aver ricevuto pressioni dal ministro degli esteri Galeazzo Ciano per falsificare la stima del danno, elevandolo da 50 mln di lire addirittura a un mld¹¹⁹. L'UGE verrà abolito il 9 giugno 1940, la vigilia dell'entrata in guerra dell'Italia.

1939 La propaganda tedesca diffonde un pamphlet di 26 pagine in francese intitolato *La Grande-Bretagne peut-elle gagner la guerre économique?*

1940 Compaiono, a Londra e New York, i primi due studi sulla «economic warfare», di Daniel Thomson Jack (1901-1984) e Paul Enzig (1897-1973)¹²⁰, in cui si sottolinea la crescente integrazione di politica ed economica e si fa riferimento alla political economy.

1940 (11 febbraio) Firmato a Mosca un nuovo accordo commerciale tedesco-sovietico, che prevede la fornitura entro un anni di petrolio, grano e materie prime russi in cambio di armi, macchinari, tecnologie e materie prime tedeschi¹²¹.

1940 (10 aprile) Avvalendosi del TWEA Roosevelt dichiara l'embargo selettivo verso la Germania e con Executive Order 8389, dispone il congelamento

117 Pietro Pastorelli, «», in Ministero Affari Esteri, *Indici dell'Archivio Storico*, vol. XI, *Le Carte del Gabinetto del Ministro e della Segreteria Generale dal 1923 al 1943*, Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, 1999, pp. 26-27 e 33-34.

118 Carte Pietromarchi, in Archivio Storico del Ministero degli Esteri. Ruth Nattermann, *I diari e le agende di Luca Pietromarchi (1938-1940). Politica estera del fascismo e vita quotidiana di un diplomatico romano del '900*, Ricerche dell'Istituto Storico Germanico di Roma, 5, Roma, Viella, 2009.

119 Antonello Pietromarchi, «Come Mussolini boicottò le trattative per un accordo italo-inglese nel 1940. L'estremo tentativo di evitare l'entrata in guerra: la vera storia del 'rapporto Pietromarchi'», in *Nuova Rivista di Storia Contemporanea*, N. 3, 2003. Cfr. Bruno Gravagnuolo, «I falsi dossier di Mussolini per la guerra antibritannica», *L'Unità*, 22 luglio 2003.

120 D. T. Jack, *Studies in Economic Warfare*, London, P. S. King and Son, 1940. P. Enzig, *Economic Warfare*, New York, Macmillan, 1940.

121 Bernd Wegner, *From Peace to War: Germany, Soviet Russia, and the World, 1939-1941*, Berghahn Books, 1997. Edward E. Ericson, *Feeding the German Eagle: Soviet Economic Aid to Nazi Germany, 1933-1941*, Greenwood, 1999.

dei beni dei paesi aggrediti dalla Germania (Danimarca e Norvegia), esteso in luglio ai paesi Baltici occupati dall'URSS. L'attuazione di queste misure è attribuita al Dipartimento del Tesoro, al cui interno è istituito, sempre il 10 aprile, un Office of Foreign Funds Control (FFC), analogo al WTB del 1917-19. Incaricato dei controlli sull'importazione di beni nemici e delle restrizioni al commercio con stati nemici, nonché del censimento dei beni stranieri negli USA e americani all'estero, il FFC partecipa alla gestione della Black List dei cittadini bloccati (Proclaimed List of Certain Blocked Nationals).¹²²

1940 (25 maggio) Nell'ambito dell'Executive Office di Roosevelt viene creato l'Office for Emergence Management (OEM), al quale fanno capo gli enti preposti alla gestione delle attività economiche e finanziarie di guerra.

1940 (22 giugno) Il National Defense Tax Act americano commina multe fino a 10.000 dollari e la reclusione fino a due anni per ogni violazione dei controlli FFC.

1940 (2 luglio) l'Export Control Act (ECA, 54 Stat. 714) e la Presidential Proclamation 2413 stabiliscono il controllo di tutte le esportazioni verso i paesi sotto embargo (nel frattempo esteso al Giappone), attribuito all'Office of the Administrator of Export Control (ECA), alle cui dipendenze viene posta pure la Division of Control (ex OAMC) del DoS¹²³.

1940 (25 luglio) In una conferenza stampa a Berlino, il ministro degli affari economici del Reich, Walther Funk (1890-1960), annuncia un piano per la riorganizzazione economica dell'Europa (*Die wirtschaftliche Neuordnung von Europa*), articolato su ricostruzione (affidata alle industrie tedesca e italiana) e unione doganale e monetaria, con tassi di cambio fissi e camera di compensazione centrale a Berlino. Il commercio con gli stati Uniti sarebbe stato regolato da un accordo di scambio basato sulla parità della bilancia commerciale. L'oro non sarebbe più stato accettato come mezzo di pagamento, vanificando così le riserve americane.

122 .David Sachs, «America's Foreign Funds Control», *The Banker* (London), vol. 60, November 1941, pp. 123-130 (in *Economics of War* (April 1941-March 1942): Selected and Annotated Bibliography on Economic Problems and Policies in Wartime, Library of Congress, Legislative Reference Service, 1942). Douglas Miller, *You Can't Do Business With Hitler*, Boston, Brown & Co., 1941. Robert Turner, *Export Control*, Princeton U. P., for World Peace Foundation, 1947. William Z. Slany (The Historian Department of State), *U. S. and Allied Efforts to Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen Or Hidden by Germany During World War II*, Diane Publishing, 1997.

123 Murray Salisbury Stedman, *Federal Arms Exports Administration 1935-1945: An Analysis of the Governmental Machinery for Controlling the Commercial Exportation of Arms, Ammunition, and Implements of War*, Kings Crown Press, 1947.

Keynes, che ne riceve copia il 19 novembre, commenta che l'idea è in sé eccellente e che l'unico modo in cui la propaganda inglese può controbattere è screditare la buona fede tedesca circa la sua effettiva realizzazione. Secondo Robert Skidelsky il piano non sarebbe stato preso sul serio da Hitler¹²⁴.

1940 (25 settembre) discorso di Carl Koechlin-Vischer (1889-1969), presidente della Camera di commercio di Basilea, sulla Svizzera nella guerra economica in corso¹²⁵.

1940 (settembre) Una missione tecnico-scientifica britannica guidata da sir Henry Thomas Tizard (1885-1959), rettore dell'Imperial College, chiede agli Stati Uniti le materie prime per mettere in produzione il potenziale di R&D della Gran Bretagna (radar, motore a reazione, bomba atomica)¹²⁶.

1940 (29 dicembre) *The Great Arsenal of Democracy Speech*. Riprendendo uno slogan coniato in maggio dallo scrittore Robert Emmet Sherwood (1899-1955)¹²⁷, Roosevelt proclama che gli Stati Uniti saranno l'«arsenale della democrazia».

124 Robert Skidelsky, «Keynes' Road to Bretton Woods», in Marc Flandreau, Carl-Ludwig Holtfrerich and Harold James (Eds.), *International Financial History in the Twentieth Century: System and Anarchy*, Cambridge U. P., 2003, pp. 142-144. Alain Parguez, «The Lessons of European Monetary Union», in Matias Vernengo (Ed.), *Monetary Integration and Dollarization: No Panacea*, Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 61-64. Paolo Fozzi, *La moneta nel grande spazio. Il progetto nazionalsocialista di integrazione monetaria europea 1939-1945*, Milano, Unicopli, 2011. Id., «The Funk Plan», in Roselli, *op. cit.*, pp. 175 ss. Filippo Occhino, Kim Oosterlink and Eugene N. White, *Can a Victor Force A Vanquished to Pay? France Under the Nazi Boot*, June 2006. Guido Giacomo Preparata, «Hitler's Money. The Bills of Exchange of Schacht and the Rearmament in the Third Reich», *American review of Political Economy*, vol. 1, No. 1, October 2002, pp. 15-27.

125 Carl Koechlin-Vischer, *Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg. Vortrag and der allgemeinen Jahresversammlung des Basler Handels- und Industrievereins vom 25. September 1940*, Helbing & Lichtenhahn, 1940. Cfr. le memorie del diplomatico svizzero Ernst Schneeberger, *Wirtschaftskrieg auch in Frieden: und anderes, als Diplomat erlebt in Bern und Washington, D.C.: 1940-1948*, Wadenswil, 1984. E gli studi di Oswald Inglin, *Der Stille Krieg: der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Neue Zürcher Zeitung, 1991. Nevil Wylie, *Britain, Switzerland and the Second World War*, Oxford, U. P., 2003. Sulla Svizzera nella grande guerra, v. Roman Rossfeld u. Tobias Straumann (Hg.), *Der vegessene Wirtschaftskrieg: Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*, Chronos, 2008.

126 David Zimmerman, *Top secret exchange: the Tizard mission and the scientific war*, McGill-Queen's Press – MQUP, 1996.

127 La frase di Sherwood («this country is already, in effect, an arsenal for the democratic Allies») fu citata da Jack Gould sul *New York Times* del 12 maggio 1940 («The Broadway Stage Has Its First War Play»).

- 1941 (gennaio) Firmato a Mosca un nuovo accordo tedesco-sovietico, che regola il contenzioso sui nuovi confini in Lituania e Polonia e proroga gli scambi commerciali.
- 1941 (11 marzo) il Lend-lease Act («An Act to Promote the Defense of the United States») autorizza il presidente a concedere cibo, petrolio e materiali alla Francia Libera, alla Gran Bretagna, alla Cina e poi pure all'URSS e ad altri Alleati¹²⁸. L'atto segna la definitiva rottura della neutralità americana.
- 1941 (27 maggio) Roosevelt proclama una «unlimited national emergency»¹²⁹.
- 1941 (10 giugno) L'avvocato, uomo politico e colonnello della riserva William «Wild Bill» Donovan (1883-1959) presenta a Roosevelt il famoso Memorandum sull'*Establishment of Service of Strategic Information*, ispirato al modello britannico, da cui avrà origine la sua nomina (11 luglio) a Coordinator of Intelligence (COI). Una delle sei «Unit» del COI, riguarda gli «EW Materials». I compiti del nuovo organo sono però assai vaghi, e interferiscono con quelli dell'Office of Economic Defense¹³⁰.
- 1941 (24 giugno) Due giorni dopo l'attacco tedesco (Unternehmen Barbarossa) Roosevelt promette assistenza. Il 6 agosto il governo sovietico accetta gli accordi presi il 4 agosto a Washington¹³¹ e in settembre l'USSS viene inclusa negli aiuti Lend-Lease. Decisione impopolare, perché molti condividono l'argomento moralistico usato dal movimento anti-interventista dell'America First, che attaccando Hitler si faceva il gioco di Stalin¹³². E' controverso quanto decisivo per la resistenza russa sia stato l'aiuto americano – soprattutto alimen-

128 Fino al settembre 1945 furono erogati beni per 50,1 miliardi di dollari (= 659 odierni, pari al 17% delle spese di guerra americane), così distribuiti; 31,4 alla Gran Bretagna, 11.3 all'URSS, 3.2 alla Francia, 1.6 alla Cina, 2,6 agli altri alleati.

129 Relyea, *op. cit.*, p. 7.

130 Thomas F. Troy, «Donovan's Original Marching Orders», *Studies in Intelligence*, vol. 17, No. 2, summer 1973, pp. 39-69.

131 «Report by Vyshinsky to Molotov Concerning Trade and Economic Cooperation Between the Soviet Union and the United States», August, 1941, History and Public Policy Program Digital Archive, Library of Congress.

132 Justus D. Doenecke, «American Anti Interventionist Tradition: A Bibliographical Essay», *Literature of Liberty*, Vol. 4, No. 2, Summer 1981, pp. 7-58. Id., «American Anti Interventionist Tradition: A Bibliographical Essay», *Literature of Liberty*, Vol. 4, No. 2, Summer 1981, pp. 7-58. Id., «Explaining the Antiwar Movement, 1939-1941: The Next Assignment», *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 8, No. 1, Winter, 1986, pp. 139-162. Id., *Storm on the Horizon: The Challenge to American Intervention, 1939-1941*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2000.

tare e logistico, più che operativo¹³³ – affluito dal Pacifico o dal Golfo Persico (attraverso l'Iran e il Caspio). Ma nella seconda guerra mondiale gli Stati Uniti uscirono dalla Depressione ed ebbero solo mezzo milione di caduti, quanto l'Italia, mentre l'Unione Sovietica ebbe distruzioni immense e oltre 25 milioni di vittime, in massima parte civili.

1941 (giugno) Antonín Basch (1886), già docente di economia a Bratislava ed esule negli Stati Uniti, pubblica una raccolta di saggi sulla politica commerciale aggressiva delle Germania, la mobilitazione industriale tedesca e britannica, l'uso dell'arma economica (e in particolare il blocco) da parte della Gran Bretagna e la ricostruzione postbellica dell'economia mondiale, sostenendo che il libero commercio con gli stati totalitari svantaggia le economie di mercato¹³⁴.

1941 (luglio) l'ECA viene assorbita in un più ampio consiglio di difesa economica (BED) presieduto dal vicepresidente Henry A. Wallace, che delega però la gestione a Milo Perkins (1900-1972), un funzionario del ministero dell'agricoltura. Il 15 settembre il rilascio delle licenze export/import militare è attribuito al BED e l'8 ottobre la Division of Control è soppressa.

1941 (autunno) l'economista Lowell M. Pumphrey (1915-2007) pubblica su una rivista militare un primo articolo sull'economic warfare, seguito nel 1943 da un saggio più ampio¹³⁵.

1941 (7 dicembre) Attacco giapponese a Pearl Harbour. E' dimostrato il ruolo delle sanzioni americane nel provocare la «bancarotta» e la risposta armata del Giappone¹³⁶

133 17 milioni di tonnellate di materiale per 12 miliardi di dollari e pari al 4 per cento della produzione bellica russa. V. Nikolai Voznesensky, presidente del Gosplan, *Voennaja Ekonomika SSSR v Period Otečestvennoj Vojny* [L'economia di guerra dell'URSS durante la guerra patriottica], Mosca, Gospolitizdat, 1948. Cfr. Hubert van Tuyl, *Feeding the Bear American Aid to the Soviet Union, 1941-1945*. Greenwood Press, New York, 1989; Albert L. Weeks, *Russia's Life-Saver: Lend-Lease Aid to the U.S.S.R. in World War II*, Lexington Books, New York, 2004.

134 Antonin Basch, *The New Economic Warfare*, New York, Columbia U. P., 1941.

135 Pumphrey, «Planning for Economic Warfare», *Military Affairs*, Vol. 5, No. 3, Autumn, 1941, pp. 145-151; Id., «Economic Warfare», in Harvey Arthur De Weerd, *Studies on war: a Military affairs reader*, The Infantry journal, 1943, pp. 76. 1983 Cfr. Allen Lane, «Economic Warfare», in Alan S. Milward (Ed.), *Economy and Society 1939-1945*, Berkeley, University of California Press, 1977 (Penguin Books, London, 1983), pp. 294-328.

136 W. H. M., «Economic Warfare with Japan or a New Treaty?», *Foreign Affairs*, January 1940. Robert Higgs, «How US Economic Warfare Provoked Japan's Attack on Pearl Harbor», *The Freeman*, May 2006. Edward S. Miller, *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan Before Pearl Harbor*, Annapolis, Naval Institute Press, 2007. Jef-

- 1941 (17 dicembre) L'EDB sostituito dal Board of Economic Warfare (BEW), presieduto dal Vice Presidente Henry A Wallace¹³⁷. Sul ruolo degli economisti come veri artefici della vittoria americana v. ora Jim Lacey, *Keep From All Thoughtful Men. How U. S. Economists won World War II*, Annapolis, Naval Institute Press, 2011. Altri autori hanno accreditato piuttosto il pragmatismo, da quello degli imprenditori (Arthur Herman, *Freedom's Forge: How American Business Produced Victory in World War II*, New York, Random House, 2012) a quello dei «problem solvers» (Paul Kennedy, *Engineers of Victory: The Problem Solvers Who Turned The Tide in the Second World War*, New York, Random House, 2013).
- 1941 (18 dicembre) Il Congresso approva la legge sui poteri di guerra del presidente (War Power Act), modificata il 27 marzo 1942 e rimasta in vigore fino al 31 dicembre 1946.¹³⁸
- 1942 (14 gennaio) Il primo *Report to the Nation* emesso dall'Office of Facts and Figures¹³⁹, afferma: «[The enemy] has worked for many years to weaken our military potential. Through patent controls and cartel agreements he succeeded in limiting American production and export of many vital materials. He kept the prices of these materials up and the output down. He was waging war, and he did his work well, decoying important American companies into agreements, the purpose of which they did not sense. . . . The list of materials affected is long—beryllium, optical instruments, magnesium, tungsten carbide, pharma-

frey Record, *Japan's decision for war in 1941: some enduring lessons*, U. S. Army, SSI, February 2009. S. C. M. Paine, «The Allied Embargo of Japan, 1939-1941: From Rollback to Deterrence to Boomerang», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naves and Soft Power: Historical Case Studies of Naval Power and the Nonuse of Military Force*, Naval War College Newport Papers 42, 2012, pp. 69-90.

- 137 Dopo Pearl Harbour il BED fu ribattezzato Economic Warfare Board (BEW), incaricato di approvvigionare all'estero tutti i beni essenziali per lo sforzo bellico diversi da armi e munizioni e di interdirne l'acquisizione da parte del nemico, controllando inoltre l'esportazione privata di tali beni. Oltre ad una struttura centrale con 3000 addetti, il BEW aveva propri agenti in circa 200 mercati mondiali. Nell'aprile 1942 fu autorizzato a negoziare direttamente contratti con l'estero, il che non mancò di suscitare le proteste del Segretario di Stato Cordell Hull.
- 138 First War Powers Act, Dec. 18, 1941, 55 Stat. 838 (codified as 50 U.S.C. App. x 611 (repealed 1966)), and Second War Powers Act, Mar. 27, 1942, 56 Stat. 176 (expired by its own terms on Dec. 31, 1946 following amendment by Act of Dec. 20, 1944, Pub. L. 78-509, 58 Stat. 827). Cfr. Scheppele, *op. cit.*, p. 226 nt. 51.
- 139 Ramon Girona and Jordi Xifra, «The Office of Facts and Figures: Archibald MacLeish and the 'strategy of truth'», *Public Relations Review*, vol. 35, No. 3, September 2009, pp. 287-290.

ceuticals, hormones, dyes, and many more. When you match each product with its military use, the significance of the attack becomes clear. Beryllium is a vital element for alloys that make shell springs; magnesium makes airplanes and incendiary bombs; tungsten carbide is essential for precision machine tools. Concealed behind dummy corporations, the enemy went unchecked for years, using our own legal machinery to hamstring us»¹⁴⁰

1942 (16 gennaio) Con Executive Order 9024 Roosevelt istituisce il War Production Board (WPB), presieduto da Donald Marr Nelson (1888-1959). Considerato «habitually indecisive», Nelson sarà oggetto di continue critiche da parte dei militari e del segretario alla guerra Henry Lewis Stimson (1867-1950), tanto che nel febbraio 1943 Roosevelt penserà di sostituirlo con Baruch.

1942 Esce il saggio di Edward Mead Earle, «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power» in *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to Hitler*¹⁴¹.

1942 George Thomas Renner è tra i primi a usare il termine «geo-economics»¹⁴².

1942 Antonin Basch, Chapter IX «Economic Warfare», in Alfred C. Neal (Ed.), *Introduction to War Economics*, By Brown University Economists, Chicago, Richard D. Irwin, 1942, pp. 197-217, «EW is generally used in wartime to

140 Cit. in Joseph Borkin and Charles A. Welsh, *Germany's Master Plan. The Story of an Industrial Offensive*, New York, Duell, Sloan & Pierce, 1943, pp. 13-14.

141 Ora nella seconda edizione curata da Peter Paret, *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton U. P., 1986, pp. 217-261. Fra i classici del pensiero strategico occidentale c'è *Makers of Modern Strategy*, la cui prima edizione comparve nel 1942 come contributo dell'Università di Princeton allo sforzo bellico degli Stati Uniti. Significativamente uno dei saggi riguarda «il fondamento economico del potere militare» e l'autore, l'economista Edward Mead Earle (1894-1954), è anche uno dei due curatori del volume La tesi, basata su Adam Smith, Alexander Hamilton e Friedrich List, è che la capacità bellica non è data dai tesori di guerra (secondo la classica teoria mercantilista) ma dalla capacità produttiva e commerciale: fattore che già all'alba del XX secolo pale-sava la «supremazia» degli Stati Uniti e la fatale «americanizzazione del mondo». Earle era docente nella School of Economics and Politics dell'Institute for Advanced Studies, impegnato poi anche nella costituzione del Department of Research and Analysis dell'Office of Strategic Services (OSS). Brooks Adams, *America's Economic Supremacy*, New York, The Macmillan Company, 1900. William Thomas Stead, *The Americanization of the World*, New York – London, Horace Markley, 1902.

142 George Thomas Renner, *Human Geography in the Air Age*, New York, Macmillan, 1942. V. Anatolij A. Anokhin and Stanislav S. Lačinskij, «Evolution of the Ideas and Contents of Geoeconomic Studies», Institute of Earth Sciences, St. Petersburg State University, *Regional Research of Russia*, vol. 5, No. 1, 2015, p. 83 (Original Russian Text published in *Izvestija Russkogo Geografičeskogo Obščestva*, vol. 146, No. 2, 2014).

mean the economic phase of the total war strategy. Its principal aim is to weaken the economic system and economic machinery of the enemy by cutting off supplies of raw materials, food, and other important commodities. But "EW" has also been widely used recently to express the requirements of war and their impact on the national economy ... in this sense we can distinguish both 'constructive' and 'destructive' EW [cita Einzig]. In the following, however, we shall employ the term EW to cover only the latter, i. e. the system of measures designed to lessen the economic strength of the enemy, especially by preventing him from getting supplies of important commodities. In peacetime its principal instruments are prohibitive or punitive customs duties, denunciation of commercial agreements, anti-dumping measures and many others, sanctions».

1942 Alfred H. Williams, «Economic Warfare. Round table discussion before Alumni of the Wharton School, February 24, 1942», *The General Magazine and Historical Chronicle*, University of Pennsylvania, The General Alumni Society, XLIV, Numb. 3, April 1942. Discute i mezzi di EW: Navicert, pre-emptive purchase, lend-lease, blockade (leaked by URSS and Italy), relations with non-belligerents (purchase, sales, trades, loans, leases, investments) for making the neutral country an ally, or keeping it neutral and damaging or weakening the economic strength of the enemy¹⁴³. «in the realm of EW the weapons available are, for the most part, double edge swords».

1942 (aprile) Percy Wells Bidwell (1888-1970), direttore degli studi del Council of Foreign Relations, scrive su *Foreign Affairs*: «even before Pearl Harbor we were using economic weapons to weaken our potential enemies and to help our potential allies. In the two-year interval of non-belligerency, we set in motion various emergency devices to control our international economic relations: export control, the freezing of foreign funds, blacklisting, shipping control. At first we used these economic weapons defensively, Then economic warfare converted from a substitute for fighting into a preparation for armed conflict»¹⁴⁴.

143 «The specific objectives may take such forms as stabilizing the economy of a neutral country which has been upset by the disruptive influences of war and is therefore a fertile field for Nazi propaganda; purchasing export crops from a neutral – not because they are needed but because this act preempts them and thus prevents the enemy from obtaining them; bidding up the prices of raw materials in neutral countries so as to make their acquisition more costly to the enemy: selling strategic materials such as rubber, jute, tin, and cotton to a neutral even though these may find their way to the enemy or be used against the seller if the neutral turns enemy».

144 Percy W. Bidwell, «Our Economic Warfare», *Foreign Affairs*, Vol. 20, No. 3, April 1942, pp. 421-437. Id., *Economic Defense of Latin America*, America Looks Ahead, Pamphlet Series No. 3, World Peace Foundation, Boston, 1941. Id., «Relics of Economic Warfare»,

- 1942 William Smith Culberston (1884-1966), già presidente della Commissione sul commercio internazionale (1922-25) e autore di importanti studi di economia internazionale, sottolinea l'interrelazione tra i fattori militari, psicologici ed economici della guerra¹⁴⁵.
- 1942 (25 novembre) Il Colonnello Sir Charles Geoffrey Vickers (1894-1982), Victoria Cross della grande guerra, incaricato di missioni segrete presso le comunità britanniche in vari paesi americani e in Portogallo¹⁴⁶, poi (1941-45) Deputy Director General del Ministero dell'EW «in charge of economic intelligence» e membro del Joint Intelligence Committee dei Chiefs of Staff, tiene una conferenza sulla guerra economica al Royal United Service Institute¹⁴⁷.
- 1942 Utilizzando alcuni falsari ebrei deportati a Sachsenhausen, la Germania crea un laboratorio per la contraffazione della moneta britannica (Operation Bernhard)¹⁴⁸.
- 1943 Joseph Borkin (1912-1979), consigliere economico in capo della divisione antitrust del Dipartimento della giustizia dal 1938 al 1946, pubblica, con prefazione del suo diretto superiore, il procuratore generale antitrust Thurman Wesley Arnold (1891-1969), un saggio sulla «offensiva industriale» condotta negli anni trenta dai grandi «cartelli» tedeschi nel quadro della preparazione alla «guerra totale», per creare monopoli cointeressando le imprese americane, britanniche e francesi mosse unicamente dal profitto¹⁴⁹. Borkin chiama «Master

The Economist, April 13, 1946.

- 145 «Total Economic Warfare», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 222, Winning Both the War and the Peace, Jul. 1942, pp. 8-12.
- 146 «Report by Colonel C G Vickers, VC, on his Mission to the British communities in certain American countries and in Portugal», 27 December 1940, CAB 81/99 (in War Cabinet, Joint Intelligence Subcommittee. Memoranda 4th December 1940 – 15th January 1941. Papers Numbers, JIC (40) 395-436 & (41) 1-22, vol. IX).
- 147 Colonel Sir Charles Geoffrey Vickers, «Economic Warfare», *RUSI*, vol. 88, 1943, Issue 549, pp. 14-22.
- 148 Moritz Nachtstern and Ragnar Arntzen, *Falksmyntner i Sachsenhausen: Hvordan en norsk jøde overlevde holocaust*, 1949; Anthony Pirie, *Operation Bernhard*, New York, William Morrow & Company, 1962; Bryan Burke, *Nazi Counterfeiting of British Currency during World War II: Operation Andrew and Operation Bernhard*, Book Shop, 1987; Lawrence Malkin, *Hitlers Geldfälscher: Wie die Nazis planten, das internationale Währungssystem auszuhebeln*, Bastei Lübbe (Bastei Verlag), 2006; hei! publishing, 2014²; Id., *Krueger's Men: The Secret Nazi Counterfeit Plot and the Prisoners of Block 19*, 2006; Arturo R. Delgado, *Counterfeit Reich: Hitler's Secret Swindle*, Publishamerica Incorporated, 2006; Adolf Burger, *The Devils Workshop: A Memoir of the Nazi Counterfeiting Operation*, Frontline Books, 2009.
- 149 Joseph Borkin and Charles A. Welsh, *Germany's Master Plan. The Story of an Industri-*

Plan» quel che in Germania veniva chiamato Aussenwirtschaftspolitik (politica economica estera), concetto ripreso negli anni 50 in America, dove sarà Eisenhower a ufficializzare il concetto di «foreign economic policy»; non già la politica estera al servizio dell'economica, ma, al contrario, l'uso strumentale dell'economia internazionale come arma politica. Il disegno Borkin è responsabile dell'inchiesta sui cartelli dominati dall'I. G. Farben e ne scriverà la storia, pubblicata nel 1978¹⁵⁰.

1943 (15 luglio) il BEW viene rimpiazzato dall'Office of Economic Warfare (OEW) con a capo Thomas Crowley (1889-1972), sotto la supervisione di James Byrnes (1882-1972)¹⁵¹. Da notare che i primi due Chief Economists del BEW non erano figure di rilievo nella scienza economica e che il BEW era fortemente infiltrato da agenti sovietici¹⁵².

1943 (21 settembre) memorandum di Crowley a James Byrnes circa «his assessment of the conflict and confusion among the economic agencies ope-

al Offensive, New York, Duell, Sloan & Pierce, 1943. Cfr. Eckart Teichert, *Autarkie und Großraumwirtschaft in Deutschland 1930-1939: Aussenwirtschafts-politische Konzeptionen zwischen Wirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg*, München, Oldenburg, 1984. Paolo Fonzi, «La politica economica estera del nazionalsocialismo tra il 1933 e il 1939: un percorso obbligato?», *Studi Storici*, vol. 49, 2008, pp. 51-108. Cfr. Hein A. M. Klemann and Sergej Kudryashov, *Occupied Economies: An Economic History of Nazi-Occupied Europe, 1939-1945*, London-New York, Berg, 2012. Marcel Boldorf and Tetsuji Okazaki, *Economies under Occupation: The hegemony of Nazi Germany and Imperial Japan in World War II*, Routledge, 2015.

150 Joseph Borkin, *The Crime and Punishment of I. G. Farben*, New York, The Free Press, 1978. André Deutsch, 1979.

151 Nel luglio 1943 Wallace accusò pubblicamente il segretario al commercio Jesse Jones, di «obstructing the war effort». Fortemente contrariato, Roosevelt sostituì il BEW con un Office for Economic Warfare (OEW), posto alle dipendenze del neo-costituito Office of War Mobilization (OWM), diretto dal giudice della Corte Suprema James Byrnes (1882-1972), già a capo dell'Office for Economic Stabilization (OES). L'OEW era a sua volta diretto da Leo Thomas Crowley (1889-1972), noto estimatore di Jones e fortemente ostile verso l'URSS. Articolato in tre Office (importazioni, esportazioni e War Analysis), l'OEW controllava U.S. Commercial Company, Rubber Development Corporation, Petroleum Reserves Corporation e l'Export-Import Bank di Washington.

152 Lo stesso chief economist, John Bovingdon (1890-1973), fu rimosso per i suoi legami con ambienti comunisti americani. È interessante osservare che i chief economists dell'OEW non erano certo nomi di spicco della disciplina. Il primo, Maurice Parmelee (1882-1969), nato a Costantinopoli, era piuttosto un sociologo e criminologo, nonché membro dell'Associazione Gimnosofista. Bovingdon aveva insegnato economia in Giappone dal 1915 al 1920, ma era noto soprattutto come ballerino. Erano entrambi considerati avvicinabili dagli agenti sovietici proprio per via delle loro eccentricità.

rating abroad. His lengthy memorandum argued that the major culprit was the State Department, which interfered with (or micromanaged) the execution of policy when it should only formulate and coordinate it. That led to problems in the field, ranging from wasteful duplication or the more critical problems of needless delays and confusion»¹⁵³

1943 (6 novembre) In applicazione dell'Executive Order 9380 il Dipartimento di Stato sopprime i 4 «Offices» competenti per i rapporti economici con l'estero – Foreign Economic Coordination (OFEC), Lend-Lease Administration (OLLA), Economic Warfare (OEI) e Foreign Relief and Rehabilitation Operations (OFFRO) – trasferendone competenze e personale alla nuova Foreign Economic Administration (FEA), la cui direzione è attribuita a Crowley¹⁵⁴.

1944 (15 febbraio) Baruch e John Milton Hancock (1883-1956) presentano a Byrnes, direttore dell'Office of War Mobilization (OWM), il *Report on War and Postwar Adjustment Policies*.¹⁵⁵

1944 (25 marzo) Il generale Eisenhower emana l'ordine di bombardamento strategico dell'economia tedesca¹⁵⁶. Gli obiettivi sono stati individuati dall'Enemy Objectives Unit (EOU) creata nel settembre 1942 dal colonnello dell'Air Corps Richard D'Ovly Hughes (che può essere considerato il «chief planner of the American Air Force in Europe»)¹⁵⁷. Composta da 15 persone e incaricata dell'«Operation Octopus», l'EOU è formalmente inquadrata nell'Economic Warfare Division dell'Ambasciata americana a Londra, con sede a 40 Berkeley Square. Primo Chief dell'EOU è stato Chandler Morse (1906-1988), sostituito nel febbraio 1943 da Charles Poor Kindleberger (1910-2003), entrambi membri del Board of Governors del Federal Reserve System. Nel maggio 1944 Kindleberger viene inserito nello staff del generale Bradley per l'operazione Overlord: sarà poi capo degli Affari Economici di Germania e Austria al DoS e uno dei principali architetti del Piano Marshall: famoso per la teoria

153 Stuart L. Weiss, *The President's Man: Leo Crowley and Franklin Roosevelt in Peace and War*, Southern Illinois U. P., 1996, p. 162.

154 David L. Gordon and Royden Dangerfield, *The Hidden Weapon, the Story of Economic Warfare*, Foreword by Thomas K. Finletter, New York, Harper & Brothers Publishers, 1947.

155 Cfr. Keith E. Eiler, *Mobilizing America: Robert P. Patterson and the War Effort, 1940-1945*, Ithaca and London, 1997, pp. 389 ss.

156 Walt Whitman Rostow, *Pre-Invasion Bombing Strategy: General Eisenhower's Decision of March 25, 1944*, Austin, University of Texas Press, 1981.

157 Hughes era un ufficiale dell'Indian Army che all'inizio degli anni 30 aveva seguito l'amore della sua vita dalla North-East Frontier a St Louis, dove si era naturalizzato americano.

dell'egemonia come unica garanzia della stabilità economica internazionale, Kindleberger sarà presidente dell'Associazione americana degli economisti. Tra gli altri economisti dell'EOU¹⁵⁸, l'oriundo russo Walt Whitman Rostow (1916-2003), lui pure inserito nello staff del Piano Marshall, futuro portavoce ufficiale del presidente Eisenhower e assistente speciale per la sicurezza nazionale con Kennedy e Johnson, anticomunista e liberista, sarà un sostenitore della guerra del Vietnam.

1944 (aprile) Il Bureau pubblica un saggio dell'economista Otto Nathan (1893-1987), amico di Albert Einstein, su sistema economico e bancario nazista, un'economia pianificata che elimina il mercato ma conserva la proprietà privata dei mezzi di produzione e che quindi differisce sia dal capitalismo di stato che dal socialismo¹⁵⁹.

1944 (1-22 luglio) Accordi di Bretton Woods per la creazione di un ordine monetario internazionale, basati su un compromesso tra i progetti americano (Harry Dexter White) e britannico (John Maynard Keynes)¹⁶⁰. L'accordo segna un ritorno al Gold Exchange Standard del 1922, ma con la differenza che la funzione di moneta di riserva convertibile è attribuita al solo dollaro, al tasso fisso di 35 all'oncia, indipendentemente dalle fluttuazioni del prezzo sul mercato. Le altre monete sono indirettamente ancorate all'oro attraverso tassi fissi di

158 Walt Whitman Rostow, «Waging Economic Warfare from London», saggio presentato l'11 luglio 1991 al Simposio dei National Archives sull'OSS, e tratto da una storia inedita dell'EOU (*Economic Outpost With Economic Warfare Division*) scritta da Rostow come vol. 5 del War Diary of the OSS London: The Enemy Objectives Unit To April 30, 1945 depositata nei National Archives di Washington. Il saggio è online nella Library della CIA.

159 Otto Nathan, *Nazi War Finance and Banking*, Financial Research Program, National Bureau of Economic Research, April 1944.

160 Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, Princeton U. P., 2013. John Ikenberry, «A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement», *International Organization*, vol. 46, No. 1, *Power, and International Policy Coordination*, Winter 1992, pp. 289-321. Michael D. Bordo and Barry Eichengreen (Eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, 1993. Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, Princeton U. P., 2013. Eric Helleiner, *International Policy Coordination for Development: The Forgotten Legacy of Bretton Woods*, United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Papers, No. 221, May 2015. Id., «The Latin American Origins of Bretton Woods», Prepared for panel *The International Political Economy of Raúl Prebisch*, for the FLACSO-ISA conference in Buenos Aires, Argentina from July 23-27, 2014.

cambio col dollaro. Inoltre gli accordi prevedono la creazione di un Fondo Monetario Internazionale (IMF) e di una Banca Mondiale (IBRD, Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo) con sede a Washington, istituiti il 27 dicembre 1945.

1944 (luglio) Gli Stati Uniti interrompono le relazioni diplomatiche col governo militare argentino appoggiato da Juan Peron che prosegue la politica filonazista e in agosto congelano i depositi argentini in oro nelle banche americane. Questa misura induce Buenos Aires a cambiare politica nei confronti delle banche e delle imprese assicurative e industriali dell'Asse, che nel marzo 1945 vengono nazionalizzate, mentre il paese dichiara guerra a Germania e Giappone. Tuttavia nel febbraio 1946 Washington pubblica un *Blue Book* sugli aiuti argentini all'Asse. Va peraltro ricordato che tra il 1933 e il 1945 l'Argentina aveva accolto da 25 a 40.000 rifugiati ebrei, il numero maggiore tra i paesi occidentali, superiore anche a quello degli Stati Uniti¹⁶¹.

1944 (6 settembre), il segretario al Tesoro americano Henry Morgenthau Jr. (1891-1967) presenta il memorandum *Suggested Post-Surrender Program for Germany (Program to Prevent Germany from starting a World War III)*, che prevede misure per eliminare la capacità della Germania di fare la guerra, non solo eliminando la sua industria degli armamenti, ma anche rimuovendo o distruggendo altri settori strategici e attuando una completa de-industrializzazione della Ruhr. Nella seconda Conferenza di Quebec (16 settembre) Roosevelt e Morgenthau persuadono Churchill, inizialmente assai riluttante, ad accettare una versione ridotta del memorandum, che mira esplicitamente «to converting Germany into a country primarily agricultural and pastoral in its character». Di fronte alle indiscrezioni di stampa Roosevelt nega l'esistenza del piano.

1945 (28 marzo) Informato dei bombardamenti di Dresda, Churchill scrive un durissimo appunto per il ministro dell'aria, Portal, e per il Comitato dei Capi di S. M.: « It seems to me that the moment has come when the question of bombing of German cities simply for the sake of increasing the terror, though under other pretexts, should be reviewed. Otherwise we shall come into control of an utterly ruined land. We shall not, for instance, be able to get housing materials out of Germany for our own needs because some temporary provision would have to be made for the Germans themselves. The destruction of Dresden remains a serious query against the conduct of Allied bombing. I am of the opin-

161 National Archives, Holocaust Era assets, Civilian Agency Records, State Department and Foreign Affairs records, Records of the Foreign Services Posts of the Department of State (RG 84)- records of the U. S. Embassy, Buenos Aires, Argentina, General Records 1936-1952 (Entry 2023).

ion that military objectives must henceforward be more strictly studied in our own interests rather than that of the enemy.» Il testo verrà poi edulcorato il 1° aprile su richiesta di Portal¹⁶².

1945 (25 aprile) Viene ucciso in Baviera, mentre combatte nei ranghi delle forze francesi, l'economista Etienne Mantoux (1913-1945), autore di una puntuale critica delle teorie di Keynes (1937). Nel 1946 esce postumo *The Carthaginian Peace, or the Economic Consequences of Mr. Keynes* (Oxford U. P.), dove Mantoux contesta minuziosamente le previsioni di Keynes circa gli effetti delle riparazioni imposte nel 1919 alla Germania e accusa l'economista inglese di aver minato l'autorità morale dell'Ordine Mondiale creato dalla pace di Versailles aprendo così la strada alla seconda guerra mondiale.

1945 (30 sett.) Pubblicato il controverso *U. S. Strategic Bombing Survey*, al quale hanno collaborato pure von Neumann, Leontief, Nitze e Galbraith¹⁶³.

162 Prime Minister's Personal Minute, D.83/5, 'Top Secret', 28 March 1945: Premier papers, 3/12, folio 25. D.89/5, 'Top Secret', 2 April 1945: Premier papers, 3/12, folio 24. Martin Gilbert, *Winston S. Churchill*, Vol. VII, *Road to Victory, 1941-1945*, Boston, 1986, pp. 1176-1178.

163 Gli effettivi risultati furono imparzialmente monitorati da un apposito consiglio di 300 esperti civili e 350 militari istituito il 3 settembre 1944, d'ordine di Roosevelt, dal segretario di stato americano alla guerra e inizialmente impostato dall'OSS. L'*U. S. Strategic Bombing Survey* fu condotto col nuovo metodo statistico della «ricerca operativa» (Operational Research) e tra gli esperti contribuirono il matematico John von Neumann (1903-1957), il celeberrimo autore della teoria dei giochi allora impegnato nel progetto Manhattan, e lo statistico Wassily Leontief (1905-1999). Presieduto da un semplice fiduciario di Truman, il consiglio contava 9 Direttori, tra cui spiccano il banchiere e diplomatico George W. Ball (1909-1994), futuro capofila del dissenso (per ragioni statistiche) verso l'escalation in Vietnam; il celebre Paul Nitze (1907-2004), in quel momento direttore del Foreign Procurement and Development Branch della FEA; e il celeberrimo economista John Kenneth Galbraith (1908-2006). Già invisato ai conservatori e costretto nel 1943 a dimettersi da vicecapo dell'OPA (Amministrazione dei Prezzi), Galbraith contribuì alla sconcertante conclusione del comitato che il bombardamento aereo della Germania non era riuscito a bloccare la produzione bellica tedesca, in realtà addirittura aumentata nel 1944. Malgrado la reazione dei militari e le pressioni di Nitze, Galbraith rifiutò di modificare il rapporto denunciando come «Pentagonomanismo» la pretesa di aggiustare i fatti a seconda della convenienza; tuttavia, pur sottolineando errori e fallimenti, la versione definitiva del rapporto, rilasciata il 30 settembre 1945, concluse che l'apporto della guerra aerea alla vittoria alleata era stato complessivamente «decisivo». Il comitato produsse pure altri 316 volumi (208 per la Germania e 108 per il Giappone) di rapporti particolari, inclusi quelli relativi al bombardamento atomico di Hiroshima e Nagasaki. William Ferguson Story, *A Short History of the Operations Research in the United States Navy*, Thesis, U. S. Naval Postgraduate School, December 1968; Charles R. Shrader, *History of Operations Research in the United States Army*, vol. I: 1942-1962, U. S. Government Printing Office,

Nel 1998 verrà pubblicato, con introduzione di Sebastian Cox, Capo dell'Air Historical Branch del ministero della difesa britannico, anche il rapporto della British Bombing Survey Unit¹⁶⁴.

1947 Richard Wadsworth Lindholm (1914-?), assistente all'Università dell'Ohio e in seguito tra i massimi sostenitori dell'imposta sul valore aggiunto (VAT), pubblica «German Finance in World War II» (*The American Economic Review*, Vol. 37, No. 1, Mar., 1947, pp. 121-13).

2006. James Carroll, *House of War: The Pentagon and the Disastrous Rise of American Power*, Boston, Houghton Mifflin, 2006. Sir Charles Webster and Noble Frankland, *The Strategic Air Offensive against Germany*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1961, 4 vols. Lee Kennett, *A History of Strategic Bombing*, New York, Scribner's, 1982. Alfred Mierzejewski, *The Collapse of the German War Economy, 1944-1945: Allied Air Power and the German National Railway*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1987. Alan J. Levine, *The Strategic Bombing of Germany, 1940-1945*, Praeger, 1992. Gian P. Gentile, *Advocacy or Assessment? The United State Strategic Bombing Survey of German and Japan*, Palo Alto Stanford University, 1998; Id., *How Effective is Strategic Bombing?: Lessons Learned from World War II to Kosovo*, NYU Press, 2001. Wilfried Wilms and William Rasch (Eds.), *Bombs Away! Representing the Air War Over Europe and Japan*, Rodopi, 2006.

164 Cfr. Sebastian Cox (Ed.), *The Strategic Air War Against Germany 1939-1945: Report of the British Bombing Survey Unit*, Forewords by Marshal RAF Sir Michael Beetham and Major General John W. Huston, Psychology Press, 1998. Secondo Cox «Governments regarding air operations is that we should not initiate air action against any but purely military objectives in the narrowest sense of the word» (p. lxix), ma «It has been decided that the primary objective of your operations should now be focused on the morale of the enemy civil population and in particular of the industrial workers» (p. 2). L'obiettivo era di creare il caos distruggendo le abitazioni dei 22 milioni di civili che vivevano nelle 58 maggiori città tedesche.



II

The Economic Weapons of the Cold War (1945-1991)

Sotto il profilo geopolitico la guerra fredda è stata soltanto una fase della secolare questione geo-economica dell'Eurasia (ossia un eventuale asse russo-tedesco dal Baltico all'Estremo Oriente), incubo del Primo Occidente franco-britannico (1854-1940) ereditato dall'attuale Occidente a leadership americana, e filo rosso del secolo "lungo" iniziato nel 1914 e tuttora in corso. Tuttavia il fattore determinante della guerra fredda è stata indubbiamente l'efficacissima guerra economica occidentale. La fase iniziale (1946-1963) fu «difensiva»¹⁶⁵, basata da un lato sul «contenimento» (incluso il blocco economico indiretto) del mondo comunista (il cui sviluppo continuava a dipendere dalla tecnologia occidentale, parzialmente procurata mediante spionaggio e triangolazioni) e dall'altro sulla «foreign economic policy» teorizzata da Eisenhower ed equivalente all'Aussenwirtschaftspolitik, tesa a consolidare la dipendenza economica del mondo libero dagli Stati Uniti (Bretton Woods, Piano Marshall, Alleanza per il Progresso) e ad affermare la supremazia sull'Inghilterra (guerra finanziaria durante la Crisi di Suez). Durante la «distensione» (1963-1978) la guerra economica fu ridimensionata dalla gravissima crisi finanziaria americana indotta dalla guerra del Vietnam, che portò alla contestazione (de Gaulle 1965) e infine all'abbandono (Nixon 1971) del sistema di Bretton Woods. Fu tuttavia bilanciata dalla spaccatura del blocco comunista (Ostpolitik e viaggio di Nixon in Cina) e dal declino dell'influenza sovietica nelle sinistre europee. La presidenza Carter segnò una ripresa dell'iniziativa americana (accordi di Helsinki, Trappola Afgana), ma fu Reagan a realizzare l'uscita prioritario dalla crisi (1981-85) e a lanciare l'offensiva economica finale per costringere l'URSS a bruciare le sue declinanti risorse economico-finanziarie impegnandola (Star Wars Speech) in una corsa agli armamenti più declaratoria che sostanziale. Nelle fasi più acute della guerra fredda (in particolare fino al 1954 e dopo il 1980) gli Stati Uniti cercarono di limitare al massimo il commercio tra il «mondo libero» e il mondo comunista, anche creando forti tensioni con gli alleati e in particolare con la Germania per l'«Ostpolitik» e il gasdotto sovietico-polacco. I «falchi» sostenevano infatti che

165 Questa la tesi di Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948-63*, Palgrave Macmillan, Springer, 2001.

l'economia sovietica era una «war economy», guidata non da criteri economici ma da scopi strategici e geopolitici e che il lobbismo sovietico per incentivare il commercio e i trasferimenti di tecnologia occidentale era un'«economic warfare», il cui vero scopo era aumentare il potenziale militare, «prendere in ostaggio» capitali e creare dipendenza energetica dall'URSS¹⁶⁶.

Accanto al perfezionamento degli embarghi e delle sanzioni¹⁶⁷, uno degli strumenti fondamentali del blocco economico occidentale al mondo comunista fu l'estensione del sistema americano di controllo delle esportazioni di beni e tecnologie strategici prima ai loro alleati europei, sudamericani e asiatici e poi alla maggior parte del mondo, dando vita ai regimi multilaterali (Multilateral Export Control Regime, MECR)¹⁶⁸. Da sottolineare che a partire dagli anni 60 l'estensione quali-quantitativa dei controlli si è sviluppata in forme sempre più cooperative e sempre meno coercitive, facendo leva sul comune interesse alla nonproliferazione delle armi di distruzione di massa.

Fin dalla Conferenza navale di Washington l'iniziativa per il controllo, la limitazione, la riduzione, il bando e la non-proliferazione di armamenti è infatti anche una costante della politica estera americana, e riflette la graduale costruzione di un sistema di sicurezza internazionale sempre più vincolante e sempre più conforme agli interessi strategici e geopolitici degli Stati Uniti, tanto da poter essere definito un «embedded multilateralism»¹⁶⁹. Naturalmente il processo è stato acci-

166 Cfr. Peter van Ham, *Western Doctrines on East-West Trade: Theory, History and Policy*, Springer, 1992; Macmillan, 2014.

167 Bert Chapman, *Export Controls: A Contemporary History*, University Press of America, 2013.

168 Michael Mastanduno, «Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period», *International Organization*, Vol. 42, No. 1, Winter, 1988, pp. 121-150. Id., *Economic containment: CoCom and the politics of East-West trade*, Cornell U. P., 1992; Mitchel B. Wallerstein with William W. Snyder Jr., «The Evolution of U.S. Export Control Policy: 1949-1989», in *Finding Common Ground. U. S. Export Controls in a changed Global Environment*, Panel on the Future Design and Implementation of U.S. National Security Export Controls, Committee on Science, Engineering, and Public Policy, National Academy of Sciences, National Academy of Engineering, Institute of Medicine, National Academy Press, Washington, DC, 1991, pp. 308-320. Michael Lipson, *Organizational Fields and International Regimes*, Christopher H. Browne Center for International Politics, University of Pennsylvania Working Paper Series #01-03, June 2001.

169 Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane and Michael Mastanduno (Eds.), *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, Oxford U. P., 2003. Concetto già espresso da Robert Lombardi, *Embedded Containment: Creation of the CoCom Regime, 1947-1954*, Ph.D. diss., University of Toronto, 1993.

dentato e con fasi alterne. In particolare i negoziati bilaterali della guerra fredda sulle armi strategiche (ABM, SALT, INF, START) sono stati del tutto analoghi alle campagne e alle battaglie delle guerre mondiali calde, anche per conseguenze geopolitiche (in particolare l'accordo INF del 1987 ha influito sugli eventi del 1989-91). Inoltre gli accordi multilaterali sulle armi di distruzione di massa (WMD, NBC) e su certi tipi di armamenti convenzionali, ratificati dalla maggior parte dei paesi con significative eccezioni (soprattutto la Cina), recepiscono per molti aspetti le regole e le procedure nazionali americane. Sul controllo degli armamenti esiste una letteratura sterminata, ma il tema comincia solo ora ad essere messo a fuoco nell'ambito della teoria economica¹⁷⁰.

170 Paul Levine and Ron Smith (Eds.), *Arms Trade, Security and Conflict*, Routledge, London and New York, 2003; Maria Garcia Alonso and Ron Smith, «The Economics of Arms Export Controls», in Daniel H. Joyner (Ed.), *Non-Proliferation Export Controls. Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, Ashgate Publishing, Routledge, 2006, pp. 29-48. Robert E. Williams and Paul R. Viotti (Eds.), *Arms Control: History, Theory, and Policy*, vol. I *Foundations of Arms Control*, Santa Barbara (CA), Praeger, 2012.

Phase I – Containment (1945-1962)

1945 (26 giu.) la Conferenza di San Francisco approva la Carta delle Nazioni Unite, il cui art. 41 recepisce l'istituto delle sanzioni economiche collettive come misura «short of war»¹⁷¹, ma l'applicazione, che presuppone l'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, è paralizzata¹⁷² dalla guerra fredda fino al 1988¹⁷³. In compenso a partire dal 1944 gli Stati Uniti faranno un ricorso crescente alle sanzioni unilaterali, con oltre 120 misure in settant'anni¹⁷⁴, non solo collegate alla guerra fredda (URSS e COMECON 1948, Cina 1949, Corea del Nord 1950, Vietnam del Nord 1954)¹⁷⁵, ma pure contro governi ostili per destabilizzarli e provocare cambi di regime¹⁷⁶. Prassi imitata dall'URSS (Blocco di Berlino 1948-49, Jugoslavia 1948-55, Finlandia 1958, Albania 1961) ma inefficace per insufficiente impatto economico¹⁷⁷. Dal 1973 (Corea

171 «The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations».

172 V. però la Risoluzione 377 Uniting for Peace dell'Assemblea Generale (3 novembre 1950) con norme promosse dagli Stati Uniti (Dean Acheson) per aggirare il veto e l'istituzione del Collective Measures Committee, contestate dall'URSS ma considerate consuetudinarie. Sul Comitato e i suoi tre rapporti v. D. W. Bowett and G. P. Barton, *United Nations Forces: A Legal Study*, David Davies Memorial Institute, 1964: 2nd ed. by Rosalyn Higgins, The Lawbook Exchange, 2008, pp. 21-28, 294.

173 Le uniche sanzioni economiche irrogate dalle N. U. durante la guerra fredda furono infatti quelle contro il Sudafrica (1962) e la Rhodesia (1966), contro le 16 irrogate dal 1988 (Somalia) al 2011 (Libia), spesso sovrapponendosi con quelle unilaterali americane e/o europee.

174 Peterson Institute for International Economics (PIIE), *Summary of Economic Sanctions Episodes, 1914-2006* (online); Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Julia Muir, «Post-2000 Sanction Episodes», *Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism*, PIIE, May 2012.

175 Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare 1946-1967. A Case Study in Foreign Economic Policy*, Stockholm, Almqvist and Wiksell, 1968; David W. Hunter, *Western Trade Pressure on the Soviet Union: An Interdependence Perspective on Sanctions*, Springer, 1991.

176 Peron 1944-47, Mossadeq 1951-53, Laos 1956-62, Trujillo 1960-62, Castro 1960-89, Brasile 1962, Indonesia, Diem 1963, Allende 1970-73, Amin 1972, Somoza 1977, Gheddafi 1978, Sandinisti 1981, Noriega 1987, Castro e Saddam 1990, Milosevič 1998.

177 Robert Owen Freedman, *Economic warfare in the Communist bloc: a study of Soviet economic pressure against Yugoslavia, Albania, and Communist China*, Praeger Publishers, 1970.

del Sud) in oltre 50 casi le sanzioni anche unilaterali sono state motivate con la tutela della democrazia e dei diritti umani (anche da parte della Russia a favore delle minoranze russe nei paesi ex-URSS).

1945 L'economista Albert O. Hirschman (1915-2012), un ebreo tedesco naturalizzato americano, già combattente antifascista in Spagna e futuro cognato di Altiero Spinelli, pubblica un penetrante studio sul peso del commercio estero nella potenza relativa degli stati. Pur senza rivalutare il mercantilismo e il protezionismo, Hirschman riconosce il rischio reale che la libertà di commercio possa essere usata da uno stato aggressivo per creare dipendenza e sfruttarla ai propri fini geopolitici, come aveva fatto la Germania col dumping, lo spionaggio e la corruzione, provocando entrambe le guerre mondiali. Per quanto non priva di un certo fondamento, la risposta punitiva adottata nel 1916 dall'Intesa, e consolidata a Versailles, aveva però prolungato il conflitto in corso e posto le premesse di un nuovo conflitto: un errore che non si doveva ripetere. Il vero argine non poteva essere una «economic defense which is very often indistinguishable from economic warfare», ma «to build a new framework of international relations in which this use of foreign trade for purpose of national power would encounter more difficulties than hiterto»¹⁷⁸.

1945 La neonata Lega Araba inizia il boicottaggio contro i beni e servizi sionisti nel territorio palestinese sotto mandato britannico. Nel 1948 il boicottaggio è esteso al nuovo Stato di Israele e nel 1951 è istituito un Ufficio Centrale per il coordinamento del boicottaggio con sede a Damasco ma a lungo operante dal Cairo. Il boicottaggio perdura tuttora ed è stato oggetto di ripetuti interventi americani, sia di carattere diplomatico che sanzionatorio¹⁷⁹.

1946 (5 marzo). Nel discorso *Sinews of Peace* al Westminster College di Fulton (Missouri), Churchill chiama la frontiera occidentale dei paesi sotto occupazione sovietica col termine talmudico¹⁸⁰ «cortina di ferro», già usato in precedenza in senso metaforico. Probabilmente fu ispirato a Churchill dalla lettura di una traduzione del poema di Vasilij Rozanov *Apocalissi dei nostri tempi* (1918) in cui indica la fine di un'epoca. In riferimento alle frontiere geopolitiche del comunismo era già stato usato da Ethel Snowden (*Through Bolshevik Russia*, 1920) e dallo svedese Emil Brusewitz (*Bakom Rysslands Järnridå*, 1923).

1946 (15 luglio) Keynes negozia un prestito americano di 3,75 miliardi di sterline al 2 per cento (Anglo-American Loan Agreement).

178 A. O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1945. Cfr. Richard E. Caves, *Trade and Economic Structure: Models and Methods*, Motilal Banarsidass Publisher, 1963. Jeremy Adelman, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*, Princeton U. P., 2013, pp. 254 ss.

179 Martin A. Weiss, *Arab League Boycott of Israel*, Congressional Research Service, CRS RL33061, June 10, 2015.

180 «Mechitza shel barzel», nel Talmud Babilonese (trattato Sotà, 38b).

- 1946 (1 agosto) Caldegiato dalla comunità scientifica americana, l'Atomic Energy Act (AEA) smilitarizza il controllo della ricerca nucleare attribuendolo all'autorità civile, ma in compenso sancisce la dottrina del «born secret»¹⁸¹ e limita l'accesso alle informazioni scientifiche e tecnologiche da parte degli stessi partner del progetto Manhattan (Gran Bretagna e Canada).
- 1946 Il Gruppo Economist crea l'Economist Intelligence Unit (EIU), una impresa di ricerca e analisi che fornisce previsioni e consulenza economico-industriale mediante rapporti periodici sui singoli paesi. Nel 1986 l'EIU incorporerà la Business International Corporation (BI), creata nel 1953 per la consulenza delle imprese americane operanti all'estero.
- 1947 (10 luglio) Con Ordine Dipartimentale del Tesoro N. 86 viene istituito il nuovo Office of International Finance (OIF) al quale vengono trasferite le competenze della soppressa la Division of Monetary Research e del Foreign Funds Control (FFC). Nel 1948 le attività dell'OIF relative ai fondi stranieri bloccati vengono trasferite all'Office of Alien Property del Dipartimento della Giustizia. Nel 1950, a seguito del congelamento dei fondi cinesi e nordcoreani, nell'ambito dell'OIF viene creata una Division of Foreign Assets Control.
- 1947 (30 ottobre) 23 nazioni firmano a Ginevra il General Agreement about Tariffs and Trade (GATT).
- 1947 (17 dicembre) Il rifiuto dell'URSS di aderire al piano Marshall e di consentire l'adesione dei suoi satelliti viene considerato a Washington un atto di guerra economica. Nella 4a riunione del neo-istituito National Security Council, Truman approva la politica di «economic warfare» contro l'URSS proposta dal Segretario al Commercio Averell Harriman (1891-1986), già ambasciatore a Mosca, e ordina al Dipartimento del Commercio di monitorare tutte le esportazioni con l'Europa Orientale attraverso la c. d. «R» procedure». Il Policy Planning Staff (PPS) del Dipartimento di Stato – diretto da George Kennan (1904-2005), il famoso teorico del «containment» – sostiene invece che, considerate le ridotte dimensioni delle esportazioni strategiche occidentali ad Est, un embargo generale non sarebbe in grado di ritardare il riarmo sovietico. Secondo il PPS è invece più funzionale agli interessi nazionali americani creare un «world economic order without trade barriers and protectionism», pur bilanciato da una politica di limitato «economic containment» sotto forma di «selective control»¹⁸².
- 1948 (3 febbraio) Stalin cambia il titolo (da *Risposta ai calunniatori* a *Falsificatori della storia*) dell'opuscolo di risposta alla pubblicazione da parte del Dipartimento di Stato

181 Howard Morland, «Born secret», *Cardozo Law Review*, Vol. 26, No. 4, March 2005, pp. 1401-8. L'Atomic Energy Act del 1954 consentì l'accesso di società private ad alcune informazioni tecniche e un maggiore scambio di informazioni con altri paesi.

182 Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948-63*, Palgrave Macmillan, 2001, pp. 19 ss. Sara L. Sale, *The Shaping of Containment: Harry S. Truman, the National Security Council, and the Cold War*, Brandywine Press, 1998, pp. 34-35.

- di documenti tedeschi sui rapporti nazi-sovietici¹⁸³.
- 1948 (3 aprile) Approvato il Piano Marshall (Economic Cooperation Act)¹⁸⁴. Gli aiuti americani per la ricostruzione dell'Europa [per un totale di 14 mld \$ nel 1952] rispondono ad esigenze geopolitiche di contenimento dell'URSS e di consolidamento dell'egemonia economica e commerciale definitivamente conquistata dagli Stati Uniti al termine della seconda guerra mondiale. Stabiliscono infatti la definitiva subordinazione della Gran Bretagna, assicurano un'economia capitalista nella Germania Ovest e in Grecia, facilitano la cooperazione euro-occidentale nel contenimento economico dell'Europa Orientale creando la Cortina di Ferro e sono utilizzati dalla CIA per operazioni coperte dirette a fermare l'avanzata dei partiti comunisti in Francia e in Italia¹⁸⁵.
- 1948 (16 aprile) Istituita l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OEEC/OECE) per usufruire al meglio del Piano Marshall.
- 1948 (24 giugno) Per rappresaglia contro l'introduzione a Berlino Ovest della nuova moneta tedesco-occidentale l'URSS blocca gli accessi ferroviari, stradali e fluviali alle zone di occupazione americana, britannica e francese. Gli Alleati occidentali reagiscono con un ponte aereo che assicura quasi 9,000 t di rifornimenti al giorno. Il 12 maggio 1949 l'URSS alleggerisce il blocco¹⁸⁶.
- 1948 (luglio-agosto) Charles W. Sawyer, succeduto ad Harriman al Dipartimento del Commercio, informa che le restrizioni americane alle esportazioni verso i paesi dell'Est sono state vanificate dalle esportazioni europee e reclama l'immediata adesione dei partner ECA alla politica americana. Marshall replica che ciò non è possibile, considerata l'estrema dipendenza dell'Europa Occidentale dalle esportazioni Est-europee (e degli stessi Stati Uniti, che importano platino, cromo e manganese). Il contrasto è risolto con una revisione delle liste che consente l'esportazione di piccole quantità di materiale strategico ma di non primaria importanza, e incaricando Harriman, ora rappresentante americano nell'ECA, di convincere gli Europei a cooperare¹⁸⁷. Il negoziato è avviato con Francia e Gran Bretagna, con la quale vi sono i contrasti maggiori.
- 1948 tre cittadini americani vengono condannati a 18 mesi di reclusione in base al Neutrality Act del 1939 per aver contrabbandate dalla Florida in Israele alcuni aerei, incluse "Fortezze Volanti" (bombardieri B-17), durante la prima guerra arabo-israeliana.

183 Sovinformburo, *Fal'sifikatorij istorii (Istoričeskaja spravka)*, M., Gospolitizdat, 1948. Ed. inglese *Falsifiers of History*. Risposta a *Nazi-Soviet Relations, 1939-1941: Documents from the Archives of The German Foreign Office*.

184 Michael J. Hogan, *The Marshall Plan*, Cambridge, 1987. Completa bibliografia nel sito della George C. Marshall Foundation (GCMF).

185 Burkely Hermann, «The Truth About the Marshall Plan», *MintPress News*, November 26, 2014.

186 D.M. Giangreco and Robert E. Griffin, *Airbridge to Berlin. The Berlin Crisis of 1948, its Origins and Aftermath*, Presidio Press, 1988. Roger Gene Miller, *To Save a City: The Berlin Airlift, 1948-1949*, Texas A&M U. P., 2000.

187 Ian Jackson, *op. cit.*, pp. 21 ss.

- Dopo la loro morte le condanne furono cancellate nel 2008 dal presidente Bush.
- 1949 (8 gennaio) I sei paesi del Blocco sovietico, riuniti a Mosca, creano il Consiglio per l'Assistenza economica reciproca (Comecon o CMEA, CEMA)¹⁸⁸.
- 1949 (26 febbraio) Il nuovo Export Control Act (ECA) stabilisce la continuazione del regime dei controlli alle esportazioni di materiale strategico alle nazioni del Blocco sovietico e viene prorogato con cadenza biennale sino al 1965. I controlli sono attribuiti al Bureau of Commerce l'Office del Commerce Department¹⁸⁹. Dieci anni dopo, in un famoso articolo (postumo), un avvocato di New York sosterrà che l'applicazione delle sanzioni per atti vietati negli Stati Uniti ma legali nei paesi in cui sono commessi configura una giurisdizione extraterritoriale¹⁹⁰. Questione approfondita poi in un saggio del 1990¹⁹¹.
- 1949 La scrittrice inglese Freda Utley (1898-1978), esponente di spicco del movimento anticomunista americano, pubblica *The High Cost of Vengeance* (Chicago, Henry Regnery), in cui critica la Pace Cartaginese del 1919 e il Processo di Norimberga.
- 1949 (4 aprile) secondo l'art. 2 del Trattato Nord-Atlantico le parti «will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them».
- 1949 (18 giugno) Il governo nazionalista cinese estende il blocco navale limitato stabilito nel 1947 a tutti i porti cinesi non sotto il suo controllo¹⁹².
- 1949 (17 settembre). La Direttiva D 1-3 del Consiglio Atlantico riconosce l'importanza dei fattori economici e finanziari della difesa e istituisce il Nato Defence Financial and Economic Committee (FEC) che si riunisce a Londra il 29 marzo 1950.
- 1949 (6 ottobre) Truman firma il Mutual Defence Assistance Act, che consente la cessione agli alleati europei del surplus militare americano, attraverso un Programma di Aiuti Militari (MAP/PAM).¹⁹³

188 Michael Kaser, *Comecon: Integration Problems of the Planned Economies*, Royal Institute of International Affairs, Oxford U. P., 1967.

189 Public Law 81-11 «Export Control Act of 1949», *U. S. Statutes at Large*, 7-8.

190 Paul H. Silverstone, «The Export Control Act of 1949: Extraterritorial Enforcement», *Pennsylvania Law Review*, vol. 107, 1959, pp. 331-362.

191 Armand L. C. de Mestral and Tadeusz Gruchalla-Wesierski, *Extraterritorial Application of Laws of Export Control Legislation: Canada and the USA*, Canadian Council on International Law, BRILL, 1990.

192 Bruce A. Elleman, «The Nationalist's Blockade of the PRC, 1949-58», in Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 133-144. Id., *High Seas Buffer: The Taiwan Patrol Force, 1950-1979*, Naval War College Press, Government Printing Office, 2012.

193 Lawrence S. Kaplan, *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program, 1948-1951*, Office of the Secretary of Defense, Historical Office, Washington, 1980. Chester J. Pach, Jr, *Arming the Free World: The Origins of the United States Mili-*

1949 (novembre) Sulla base di un semplice gentlemen's agreement (non soggetto a ratifica e non giuridicamente vincolante) fra i paesi Nato viene costituito un coordinamento permanente dei controlli nazionali sulle esportazioni strategiche verso l'Est¹⁹⁴. L'accordo prevede riunioni annuali a livello ministeriale per concordare le liste di materiale sotto embargo, ma il Comitato ministeriale si riunisce una sola volta, nel gennaio 1950, mentre le successive riunioni annuali si svolgeranno a livello di Comitato tecnico (Coordinating Committee, CoCom, composto dai rappresentanti dei ministeri nazionali degli Esteri, del Commercio e della Difesa) nella sede della legazione italiana presso l'Oece¹⁹⁵. Esteso alle new entries della Nato, ai paesi neutrali ma pro-occidentali

tary Assistance Program, 1945-1950, Chapel hill and London, University of North Carolina Press, 1991.

- 194 Sull'istituzione e il fondamento giuridico del CoCom Chapman (*op. cit.*, p. 35, nt. 15) indica Department of State, *Foreign Relations of the U. S. 1950, IV, Central and Eastern Europe; The Soviet Union*, Washington, GPO, 1980, pp. 65-260 e Public Law 82-213 «Mutual Defence Assistance Control Act of 1951», 63 *U. S. Statutes at Large*, 644-647.
- 195 Richard T. Cupitt and John R. McIntyre, *CoCom: East-West Trade Relations, The List review process*, a paper presented to the International Studies Association Convention, Toronto, March 1979. John H. Gibbons (Dir.), *Technology and East-West Trade*, Advisory Panel for the House Committee on Foreign Affairs and the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, November 1979. Ronnie Goldberg (Project Dir.), *Technology and East-West Trade*, OTA, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., November 1979 [«Chapter VIII: Multilateral Export Control Policy: The Coordinating Committee (CoCom)», pp. 153-170]. Angela E. Stent, *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*, Cambridge U. P., 1981: 2003. Gary K. Bertsch, *East-West strategic trade. COCOM, and the Atlantic alliance*, Atlantic Institute for International Affairs, 1983. Gary K. Bertsch and John R. McIntyre (Eds.), *National Security and Technology Transfer: The Strategic Dimensions of East-West Trade*, Boulder, Westview, 1983. Bertsch (Ed.), *Controlling East-West Trade and Technology Transfer: Power, Politics and Policies*, The Center for East-West Trade Policy Controlling, Georgia University, Durham, Duke U. P., 1988. Alan P. Dobson, *The Politics of the Anglo-American Special Relationship, 1940-1987*, Brighton, Wheatsheaf, 1988, pp. 127-34. Vibeke Sørensen, «Economic Recovery versus Containment: The Anglo-American Controversy over East-West Trade, 1947-51», *Co-operation and Conflict*, vol. 24, June 1989, pp. 69-97. Yoko Yasuhara, «The Myth of free Trade: The Origins of COCOM 1945-1990», *The Japanese Journal of American Studies*, No. 4, 1991, pp. 127-148. Hiroshi Oda, *Law and Politics of West-East Technology Transfer*, M. Nijhoff, Graham & Trotman, 1991. Abbo Junker, *Das CoCom im internationalen Wirtschaftsrecht*, Bernhard Grossfeld, 1991. Tor Egil Førland, «Economic Warfare and Strategic Goods: A Conceptual Framework for Analyzing COCOM», *Journal of Peace Research* 28 (1991), No. 2, pp. 191-204. Id., *Cold economic warfare: the creation and prime of CoCom, 1948-1954*, Ph.D. diss., University of Oslo, 1991. Gary K. Bertsch and Steve Elliott-Govers (Eds.), *Export Controls in Transition: Perspectives, Problems, and Prospects*, Duke U. P., 1992. John H. Henshaw, *The Origins of CoCom. Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*, The L. Henry Stimson Center, Report No. 7, May 1993. Ian Jackson,

d'Europa¹⁹⁶, al Commonwealth e al Giappone, il CoCom divenne la spada principale della guerra fredda, complementare allo scudo atlantico. Le vicende del CoCom sono scandite dalle varie fasi della guerra fredda. Così nel 1954 le restrizioni cominciarono ad essere alleggerite, mentre nel 1980 gli Stati Uniti usarono il CoCom per rispondere all'intervento sovietico in Afghanistan, ma anche per tentare di impedire la costruzione del primo gasdotto Gazprom con la Germania Federale¹⁹⁷. Ovviamente il CoCom fu scosso pure dai conflitti di interesse tra gli Stati Uniti e gli alleati europei¹⁹⁸ e tra europei e giapponesi¹⁹⁹. In realtà la guerra economica contro il Blocco sovietico fu bilanciata da ampi e crescenti spazi di cooperazione²⁰⁰.

1950 (3 marzo) Rapporto del Joint Logistics Plans Committee (JLPC) al Joint Chiefs of Staff (JCS) sul *Planning for Economic Warfare*. «For the purpose of this paper, EW means: the use of economic, diplomatic, military or other measures to injure an enemy's economic support of his war effort or a possible enemy's economic potential. It includes such measures as shipping controls, naval interceptions, export controls, proclaimed listing, preclusive buying, financial precautions, war trade agreements, alien property control, foreign exchange control, and military attack on enemy economic tar-

op. cit., pp. 58 ss («Compromise: America, CoCom and the Extension of the East-West Trade Embargo, 1950»). James K. Libbey, «CoCom, Comecon and the Economic Cold War», *Russian History*, vol. 37, No. 2, 2010, pp. 133-152. Frank Caim, *Economic Statecraft During the Cold War: European Responses to the US Trade Embargo*, Routledge, 2013.

196 Pur considerandolo un grave *vulnus* al principio di neutralità e ai propri interessi nazionali, la Svizzera dovette cedere alle pressioni americane e nel luglio 1951 aderì al CoCom (Hotz-Linder-Agreement). A. Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel, Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Haupt, Bern/Stuttgart 1987. Cfr. Eric Flury-Dasen, «Hotz-Linder-Agreement», in *Historische Lexikon der Schweiz*. Cfr. Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsociologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Limmat Verlag, Zürich, 1986. Dario Gerardi, «L'apport de la Suisse à l'économie de guerre italienne. Quelques réflexions autour d'un bilan chiffré, 1936-1945», *Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Band 23, 2008.

197 Jae-Seung Lee and Daniel Connolly, «Pipeline Politics between Europe and Russia: A Historical Review from the Cold War to the Post-Cold War», *The Korean Journal of International Studies* Vol.14, No.1, April 2016, pp. 105-129.

198 Stuart Macdonald, *Strategic export controls: hurting the East or weakening the West?*, Economist Intelligence Unit, 1990.

199 Wendy A. Wrubel, «The Toshiba-Kongsberg Incident: Shortcomings of CoCom, and Recommendations for Increased Effectiveness of Export Controls to the East Bloc», *American University International Law Review*, Vol. 4, issue 1, (1989), pp. 241-273.

200 Sari Autio-Sarasma e Katalin Miklóssy (Eds.), *Reassessing Cold War Europe*, London and New York, Routledge, 2011.

gets»²⁰¹. Il rapporto cita sei monografie (NSRB Doc. 118/1-6) relative alla «description of standard nonmilitary measures for waging EW»: «a) proclaimed listing; b) preclusive buying; c) export controls; d) import controls; e) foreign economic assistance; f) foreign asset control». Inoltre menziona 4 «additional monographies» in corso di elaborazione su «a) Foreign procurement and development; b) framework of international economic cooperation; c) economic intelligence; d) organizational plan for economic warfare». Infine specifica che il ruolo del DoD nelle «standard nonmilitary measures» si limita alla stesura della Munitions List, attribuita al Munitions Board.

1950 (28 giugno) A seguito dell'aggressione nord-coreana il presidente Truman applica l'embargo previsto dall'AECA²⁰².

1950 (16 dicembre) Truman proclama l'esistenza di un'emergenza nazionale (Proclamation No. 2914) bloccando i beni cinesi e nordcoreani negli USA e stabilendo altre misure di guerra economica, la cui attuazione viene attribuita ad una Divisione di controllo dei beni esteri creata dal dipartimento del Tesoro nell'ambito dell'OIF. Durante la guerra vengono applicati pure il blocco navale e aereo della Corea del Nord²⁰³.

1951 (18 aprile) istituita a Parigi, su iniziativa di Jean Monnet e Robert Schuman, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) per mettere in comune le produzioni di queste due materie prime tra Francia, Germania, Italia e Benelux.

1951 (maggio) risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite isola la Cina per il sostegno alla Corea del Nord.

1951 (1 maggio) Tre giorni dopo la nomina a primo ministro, il capo del Fronte nazionale iraniano Mohammed Mosaddeq (1882-1967) nazionalizza l'Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) cancellando le concessioni fatte nel 1933 per sessant'anni. Il premier britannico Clement Attlee ordina immediatamente il blocco navale dei porti iraniani, ma, scartando l'opzione di un intervento militare, il 22 agosto dispone il richiamo del personale britannico da tutti gli impianti petroliferi iraniani, l'embargo delle esportazioni di zucchero e acciaio e il congelamento dei conti bancari persiani. Churchill, tornato il 26 ottobre a Downing Street, intensifica la guerra economica minacciando azioni legali contro gli acquirenti di petrolio prodotto nelle raffinerie nazionalizzate e ottiene un accordo con le compagnie petrolifere «sorelle» per boicottare il petrolio iraniano.

201 JLPC 456/1 Report by the Joint Logistics Plan Committee (JLPC) in collaboration with Joint Strategic Plans Committee (JSPC) and Joint Intelligence Committee (JIC) to the Joint Chiefs of Staff (JCS), March 6, 1950. Note by the Secretaries (P. C. Stimson and A. J. Evans Jr). Declassified 2003/18/8.

202 Dianne E. Rennack, «North Korea Economic Sanctions», Washington, Congressional Research Service, 2003. Suki Hi Kim and Semoon Chang (Eds.), *Economic Sanctions Against a Nuclear North-Korea: An Analysis of U. S. and U. K. Actions Since 1950*, Jefferson (NC), McFarland, 2007. (Cit. in Chapman, p. 36 nt, 16).

203 Malcom Muir Jr., «A Failed Blockade? Air and Sea Power in Korea, 1950-53», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 145-156.

Mentre Stati Uniti, Svezia, Olanda, Belgio, Germania e Pakistan rifiutano di sostituire il personale britannico, l'Italia di Enrico Mattei appoggia il governo democratico iraniano inviando i suoi tecnici. La produzione quindi può proseguire, ma nel luglio 1952 la petroliera italiana *Mary Rose* viene intercettata dalla Royal Navy e dirottata ad Aden con l'accusa di trasportare merce rubata. L'esempio scoraggia altri armatori e il risultato complessivo della guerra economica britannica è che la produzione iraniana crolla da 241 a 10 milioni di barili, mentre BP e Aramco raddoppiano la loro produzione in Arabia Saudita, Kuwait e Iraq²⁰⁴.

1951 (2 giugno) Nel corso del dibattito sul Third Supplemental Appropriation Act, il Senato approva all'unanimità un emendamento proposto dal senatore Kem che vieta ogni assistenza economica e finanziaria ai paesi che esportano beni duali nel Blocco Comunista e impone ai paesi assistiti di certificare mensilmente di non aver effettuato tali esportazioni. Pur giudicandolo «seriously defective», il presidente Truman deve approvarlo, non potendo rinviare l'entrata in vigore della legge²⁰⁵.

1951 (16 giugno) Il settimo rinnovo (biennale) del Trade Agreement Act (TA Extension Act) introduce il controllo della Commissione Tariffaria sulle soglie critiche («peril point») delle tariffe doganali, al di sotto delle quali un settore economico può essere esposto a rischi.

1951 (10 ottobre) Malgrado forti resistenze del Congresso, dove si temono deficit, tasse e controlli, Truman strappa l'approvazione del Mutual Security Act, che stanziava 6 mld \$ per aiuti militari e 1,5 per aiuti economici e tecnici agli alleati allo scopo di contenere il comunismo. La legge sostituisce quasi completamente il piano Marshall, trasferendo le competenze dell'ECA al nuovo Ente per la Sicurezza Reciproca (MSA), a sua volta sostituito, il 1° agosto 1953, dalla Foreign Operations Administration (FOA), riordinata nel 1955 come International Cooperation Administration (ICA)²⁰⁶.

1951 (10 ottobre) Contestualmente al MSA Truman deve firmare una legge di iniziativa parlamentare, il Mutual Security Control Act, più noto come «Battle Act», che rende vincolante la revoca degli aiuti ai paesi che fornisce materiali strategici ai paesi comunisti.²⁰⁷

1952 Il giovane docente di Stanford Yuan-li Wu (1920-), di Tianjin, formato nella London School of Economics, pubblica un fondamentale trattato sulla storia e la teoria dell'e-

204 Mary Ann Heiss, *Empire and Nationhood: The United States, the Great Britain and Iranian Oil, 1950-54*, New York, Columbia u. p., 1997. Ivan L. G. Pearson, *In the Name of Oil: Anglo-American Relations in the Middle East, 1950-1958*, Eastbourne, Sussex Academics, 2010. Hugh Wilford, *America's Great Game: The CIA's Secret Arabists and the Shaping of the Modern Middle East*, Basic Books, 2013.

205 Frank Caim, *op. cit.*, pp. 38-39.

206 Aurelius Morgner, «The American Foreign Aid Program: Costs, Accomplishments, Alternatives?», *Review of Politics* vol. 29, No. 1, 1967, pp. 65-75

207 Frank Caim, *op. cit.*, p. 43, 49, 66, 734-74, 77.

conomic warfare²⁰⁸, sorprendentemente però poco citato nella letteratura successiva, anche se Wu diverrà molto famoso come specialista di economia cinese e nel 1969-70 servirà come Deputy Secretary of Defense (con Melvin Laird)²⁰⁹.

1952 (settembre) Creato il China Committee (ChinCom)²¹⁰, equivalente anticinese del

208 Yuan-li Wu, *Economic Warfare*, New York, Prentice Hall, 1952. Judy Chu, *Junzi, A Man of Virtue. The Biography of Yuan-li Wu*, transl. by Ta-ling Lee, University Press of America, 2003. Il trattato si articola in 13 capitoli, i primi otto a carattere teorico, gli ultimi sulla storia dell'EW tedesca e alleata durante l'ultimo conflitto (pp. 244-310), l'ipotetico impiego di EW nella guerra fredda (pp. 311-35), i mutamenti strutturali nel sistema internazionale postbellico provocati dall'EW (pp. 336-65) e una riflessione conclusiva sulla politica estera americana (pp. 366-88). Secondo Wu, l'EW è una deroga dalla normalità: come «la guerra è la negazione delle normali relazioni diplomatiche, così l'EW è la negazione dei normali rapporti economici». In senso stretto indica l'uso (nel corso di una guerra calda) di «misure economiche internazionali a breve termine» per la «riduzione diretta o indiretta della forza economica, e perciò del potenziale bellico» nemico. In senso lato consiste in «misure a lungo termine» a scopo di «penetrazione» e creazione di dipendenza («attachement»). Contrariamente ai pregiudizi diffusi, EW non implica protezionismo, autarchia né surplus di esportazione per creare tesori di guerra [mercantilismo]. In EW la difficoltà sta nel calcolare i costi (p. 13) e scegliere i mezzi idonei a seconda delle circostanze (che dipendono dal grado di resistenza dei neutrali e dal peso relativo del commercio nei potenziali nazionali dei belligeranti: p. 14). Il controllo dell'export-import implica una «manovra economica» tra i neutrali e una pianificazione generale (pp. 16-85), nonché controlli e operazioni finanziarie aggressive o difensive sui beni stranieri, sul bilancio e sulle procedure speciali di scambio (pp. 86-145). È una «strategic materials fallacy» l'idea giuridico-umanitaria dell'embargo selettivo di beni «strategici»: infatti dare burro al nemico per ragioni umanitarie significa consentirgli di avere più cannoni; ma dare cannoni al nemico può convenire per avere in cambio beni ritenuti primari (pp. 10-12). Wu esamina poi la penetrazione a lungo termine di un'economia sviluppata (pp. 146-84), il piano Marshall (pp. 185-238) e le ex-colonie (pp. 219-43). All'Europa si offre cooperazione, al Terzo Mondo sviluppo: ma entrambi a rischio di «neo-colonialismo».

209 Chün-tu Hsüe (Ed.), *Asian Political Scientists in North America: Professional and Ethics Problems*, 1977 Occasional Papers, Reprint Serie in Contemporary Asian Studies.

210 Yoko Yasuhara, *Myth of Free Trade: COCOM and CHINCOM, 1945-1952*, Volume 2. Madison, University of Wisconsin, 1984; Frank Cain, «The US-Led Trade Embargo on China: the Origins of CHINCOM, 1947-1952», *Journal of Strategic Studies*, vol. 18, issue 4, 1995, pp. 33-54; Kenneth Aaron Rodman, *Sanctions Beyond Borders: Multinational Corporations and U.S. Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield, 2001, pp. 27-28; Qingxin Ken Wang, *Hegemonic Cooperation and Conflict: Postwar Japan's China Policy and the United States*, Greenwood Publishing Group, 2000, p. 124. Yuan-li Wu, *An Economic Survey of Communist China*, New York, Bookman Associates Inc., 1956. Julia Fukuda Cosgrove, *United States foreign economic policy toward China, 1943-1946: from the end of extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, Garland Pub., 1987. Rebecca Chemello, *Dall'occupazione all'abbandono del China Differential: i cambiamenti nell'economia giapponese dall'occupazione americana all'entrata del*

CoCom, ma assai più esteso: include infatti circa 200 item in più. Nel 1954 i divieti di esportazione CoCom vengono alleggeriti verso l'URSS e l'Est Europa ma non verso la Cina. Il «China Differential» viene però aggirato da Francia e Gran Bretagna, tanto che in 4 anni l'export di materiali duali aumenta da 3 a 79 milioni di \$. Le rimostranze americane, unitamente ai postumi della crisi di Suez, provocano (27 maggio 1957) l'uscita del Regno Unito dal ChinCom²¹¹, determinando l'uscita di quasi tutti gli altri membri. La Cina continuerà tuttavia ad essere inclusa tra i paesi sotto embargo CoCom.

1952 (28 aprile) A seguito della firma del Trattato di pace col Giappone (8 settembre 1951), Truman dichiara cessate le emergenze nazionali dichiarate l'8 settembre 1939 e il 27 maggio 1941, salvo la continuazione dell'emergenza 1939 stabilita il 14 aprile 1952 dall'Emergency Powers Interim Continuation Act (Public Law 313 – 82nd Congress) allo scopo di continuare l'uso della proprietà ex-Act of October 14, 1940 ch. 862, stat. 1125²¹².

1953 (7 aprile) Eisenhower chiede al Congresso di istituire una commissione bipartisan per studiare la politica economica estera. La Commission on Foreign Economic Policy viene istituita il 7 agosto con la PL 215 Trade Agreement Extension Act of 1953. La Commissione include 17 membri, 5 nominati dai presidenti di ciascuna camera e 7 da Eisenhower, incluso il presidente (Clarence B. Randall, presidente della Inland Steel Company) ed ha il compito di riferire al Congresso e raccomandare appropriate politiche, misure e prassi relative a commercio internazionale, politica estera economica e aspetti commerciali della politica estera e di sicurezza nazionale. Dopo un incontro organizzativo con Eisenhower (22 settembre), la Commissione svolge le sue audizioni dal 2 ottobre al 19 novembre, incluse una pubblica (28-29 ottobre) con rappresentanti delle associazioni nazionali e dei sindacati e una a Parigi (9-12 novembre). Oltre alle audizioni, la commissione Randall si basa sulle 300 risposte ai 15.000 questionari inviati a imprese e sindacati e le 800 pagine di memorie ricevute dai dipartimenti di Stato e dell'Agricoltura e da altri enti pubblici. Il rapporto, suddiviso in 12 sezioni (come Problema del dollaro, Aiuti esteri, tariffe e commercio, commercio Est-Ovest, ecc.), è sottoposto al Congresso il 23 gennaio 1954.

1953 (15-19 agosto) Mosaddeq destituito dallo scia e rovesciato da un colpo di stato militare. Come apparve manifesto al momento e come è stato ufficialmente ammesso dalla CIA nel 2013 in risposta ad una Freedom of Information Request, la decisione fu presa da Eisenhower, dando esecuzione al TPAJAX Project, affiancato dal piano britannico (Operation Boot) approvato da Churchill, subentrato ad Attlee il 26 ottobre 1951²¹³.

Giappone nel sistema di controllo commerciale CoCom-ChinCom, Tesi, Ca' Foscari, Venezia, A. A. 2011-12.

211 Frank McCain, «Exporting the Cold War: British Responses to the U. S. A.'s Establishment of COCOM: 1947-1951», *Journal of Contemporary History*, vol. 29, No. 3, July 1994, pp. 501-522. Cit. in Chapman, *op. cit.*, p. 35, nt. 15.

212 Relyea, *op. cit.*, p. 8.

213 *The secret CIA History of the Iran Coup*, 1953 (documento di 200 pagine scritto nel mar-

- 1954 (30 marzo) Nel Messaggio al Congresso sulla «foreign economic policy» (traduzione inglese di *Aussenwirtschaftspolitik*), Eisenhower dichiara che il suo scopo dev'essere, nel modo più «consistent with our national security and profitable and equitable for all, the highest possible level of trade and the most efficient use of capital and resources».
- 1954 (aprile-giugno) Durante la Conferenza di Ginevra sulla Corea e l'Indocina l'URSS propone invano una Conferenza europea sulla sicurezza per il riconoscimento dei confini nell'Europa Orientale.
- 1954 (14 giugno) Durante il dibattito alla Camera USA sul disegno di legge che autorizza il presidente a usare «agricultural commodities to improve the foreign relations», l'on. Gross dichiara: «Early this year France, Britain, and 4 or 5 other foreign countries blandly admitted they had sold strategic materials behind the Iron Curtain, to Russia and her satellites, yet when confronted with applying the penalty provisions of the Battle Act, depriving those so-called allies of economic aid, the President of the United States said it was not in the best interests of this country to do so».
- 1954 (26 agosto) Il rinnovo del MSA per il 1954 è approvato con importanti emendamenti (tra l'altro aumentando a 25.000 il massimale delle multe per le violazioni all'embargo militare). Il MSA è rinnovato («extended») annualmente sino al 1960, e nel 1961 è sostituito dal Foreign Assistance Act (FAA)²¹⁴.
- 1954 (30 agosto) Gli emendamenti all'Atomic Energy Act autorizzano il governo a fornire a società provate informazioni tecniche sulla produzione di energia nucleare e di materiale fissile, consentendo un maggior scambio di informazioni con stati esteri come parte del programma di uso pacifico dell'energia nucleare esposto dal presidente Eisenhower nel discorso *Atom for Peace* pronunciato all'assemblea delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1953.
- 1954 (dicembre) La NATO crea un Gruppo di lavoro (WG) sullo studio comparato delle tendenze economiche nei paesi della NATO e del Blocco Sovietico, presieduto da John Licence, capo della Sezione Economica e Finanziaria dell'International Staff. Nel maggio 1956 ri-designato WG on Soviet Economic Policy, aggiungendo allo studio comparato anche rapporti periodici sulle misure prese dall'URSS nei confronti di altri

zo 1954 da Donald Wilber, uno dei principali autori del piano), pubblicato da Malcom Byrne il 29 novembre 2000 nel sito del The National security archive della Georgetown University nel quadro del the Iran Declassification Project. Cfr. Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, New York, John Wiley and Sons, 2003. Mark J. Gasiorowski and Malcolm Byrne (Eds.), *Mohammad Mossaddeq and the 1953 Coup in Iran*, New York, Syracuse U. P., 2004. Hugh Wilford, *America's Great Game: The CIA's Secret Arabists and the Shaping of the Modern Middle East*, Basic Books, 2013.

214 *Provisions of the Mutual Security Act of 1954, As Amended, Omitted from the Foreign Assistance Bill and Reasons Therefor* (Prepared by The Executive Branch), Printed for the Use of the Committee of Foreign Affairs, U. S. Government Printing Office, 19 June 1961.

- paesi, inclusa la Cina. Nel settembre 1956 elevato al rango di Sub-Committee on Soviet Policy del Nato Economic Committee, restando attivo sino al 10 agosto 1972²¹⁵.
- 1954 l'Industrial College of the Armed Forces (ICAF) pubblica un saggio di Benjamin Harrison Williams su *Economic Intelligence and Economic Warfare*²¹⁶.
- 1955 Istituito l'Economic and Security Committee presso l'Assemblea Parlamentare Atlantica.
- 1956 (26 luglio) A seguito del ritiro dei fondi americani per la costruzione del Canale di Assuan, il presidente egiziano Nasser nazionalizza il Canale di Suez, attraverso il quale passa all'epoca oltre metà del traffico petrolifero mondiale. Ne deriva una complessa crisi internazionale, sfociata il 29 ottobre nell'attacco congiunto israeliano e anglo-francese per riprendere il controllo del Canale e rovesciare Nasser. Considerato il contemporaneo intervento sovietico in Ungheria e il rischio di una guerra mondiale, gli Stati Uniti si schierano però contro i loro alleati storici, concedendo un effimero successo al nazionalismo arabo, innescando la definitiva liquidazione degli imperi coloniali europei e ribadendo la subordinazione della Gran Bretagna alla leadership americana. Le sanzioni americane contro i 4 paesi belligeranti includono l'embargo petrolifero concordato con l'Arabia Saudita che colpisce soprattutto la Gran Bretagna, costringendola a consumare le riserve petrolifere: sotto pressione americana, Italia e Germania rifiutano la richiesta britannica di acquistare parte delle loro riserve, mentre Eisenhower blocca la concessione di crediti da parte del FMI e minaccia la vendita di parte delle obbligazioni in sterline possedute dal Tesoro americano, provocando la caduta a picco della sterlina e compromettendo le riserve valutarie. Malgrado il fulmineo successo militare, il 6 novembre il governo Eden ordina il ritiro ed è poi costretto alle dimissioni²¹⁷. Minori effetti hanno le sanzioni sugli altri paesi. La Francia è sostenuta dal FMI, l'Egitto da investimenti privati e dagli aiuti finanziari sovietici, cinesi e indiani. Inoltre gli Stati Uniti attenuano le misure nei confronti di Egitto e Israele per non compromettere la loro influenza nei due paesi²¹⁸. In seguito l'intervento americano

215 NATO Archives, DES(94)2-V *Questions politiques économiques, juridiques Information et relations culturelles*: AC/89 Chronological Series. Sir Alec Cairncross and Nita G. M. Watts, *The Economic Section: 1939 - 1961; a Study in Economic Advising*, Routledge, 1989, p. 137. Evanthis Hatzivassiliou, *NATO and Western Perceptions of the Soviet Bloc: Alliance Analysis and Reporting, 1951-69*, Routledge, 2014, pp. 43, 46, 72.

216 Benjamin Harrison Williams *Economic warfare and economic intelligence*, Volume 15, ICAF, 1954. Williams è inoltre autore del capitolo «V. Economic Warfare. Nature and History» in Harold J. Clem, *United States Foreign Economic Policy*, Volume 12, ICAF, 1965, pp. 67 ss.

217 W. Scott Lucas, *Divided We Stand: The Suez Crisis of 1956 and the Anglo-American 'Alliance'*, Thesis, London school of economics, printed by ProQuest. James M. Boughton, *Northwest of Suez: the 1956 Crisis and the IMF*, International Monetary Fund, Secretary's Department, Working Paper WP/00/192, December 2000.

218 Peter L. Hahn, *United States, Great Britain, and Egypt: Strategy and Diplomacy in the*

nella crisi di Suez verrà reinterpretato come il primo esempio di «oil war»²¹⁹ e di guerra finanziaria, distinta dalla guerra economica²²⁰.

- 1957 (28 febbraio) Temendo il congelamento dei propri depositi in banche americane come ritorsione per l'intervento militare in Ungheria, l'URSS inizia a trasferire i propri dollari ad una banca inglese di sua proprietà, la Moscow Narodny Bank, dando così origine alla prassi di investire a brevissimo termine nei c. d. «eurodollari», ossia dollari depositati presso enti non soggetti alla Federal Reserve, specialmente la Midland Bank (ora HSBC) e altre della City di Londra, ad interessi leggermente superiori rispetto a quelli delle banche americane, per compensare il rischio²²¹.
- 1957 (25 marzo) Trattato di Roma fonda la Comunità Economica Europea²²².
- 1957 (29 luglio) creata a Vienna l'International Atomic Energy Agency (IAEA/AIEA) per la promozione dell'uso pacifico dell'energia nucleare e il divieto di uso militare, incluse le armi atomiche. Pur essendo un'organizzazione internazionale indipendente, l'AIEA riferisce all'Assemblea Generale e al Consiglio di Sicurezza delle NU.
- 1957 (7 novembre) Dopo il lancio dello Sputnik-1 (4 ottobre), in un incontro a Mosca con diplomatici americani il presidente Chruščëv dichiara; «we declare war upon you – excuse me for using such an expression – in the peaceful field of trade ... We are relentless in this, and it will prove the superiority of our system»²²³. Approfittando della vasta eco di stampa, il 3 gennaio 1958 gli Stati Uniti presentano al Consiglio Atlantico una nota sull'«offensiva economica» dell'URSS e della Cina nei confronti di una dozzina

Early Cold War, 1945-1956, e Diane B. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, entrambi pubblicati a Chapel Hill, University of North Carolina Press, nel 1991. William Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956: The Crisis and Its Consequences*, Oxford, Clarendon Press, 1991. Simon C. Smith (Ed.), *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath*, Ashgate Publishing 2008: Routledge, 2016.

- 219 Barry Turner, *Suez 1956: The Inside Story of the First Oil War*, London, Hodder & Stoughton (Hachette UK), 2006.
- 220 Adam Klug and Gregor W. Smith, *Suez and Sterling, 1956*, Queen's Economics Department Working Paper No. 1256, Queen's University, Kingston (Ontario), 1999. James M. Boughton, *Northwest of Suez: The 1956 Crisis and the IMF*, IMF Working Paper, December 2000; Id, «Was Suez in 1956 the First Financial Crisis of the Twenty-First Century?», *Finance & Development*, A quarterly magazine of the International Monetary Fund, Vol. 38, No. 3, September 2001. David J. Katz, «Waging Financial war», *SWJ Parameters*, Winter 2013-14, pp. 77-85.
- 221 Barbara Garson, *Money Makes the World Go Around*, Penguin Books, 2000, p. 29.
- 222 Brian Hocking and Michael Smith, *Beyond Foreign Economic Policy: The United States, the Single European Market and the Changing World Economy*, London and Washington, Pinter, 1997.
- 223 La frase è subito ripresa con enorme risalto dai media occidentali e spesso citata nelle pubblicazioni sulla guerra economica. V. *Life*, vol. 53, N. 25, 21 dicembre 1962, p. 84 (James D. H. Little, «The Grab for Narrow Waters»). P. J. D. Wiles, *The Prediction of Communist Economic Performance*, Cambridge University Press, 1971.

- di paesi meno sviluppati, cominciata nel 1953 «to reduce the influence of the United States and its allies, disrupt Free World defensive alliances and increase its own prestige and power»²²⁴. Analogo memorandum è consegnato il 3 marzo al Congresso²²⁵.
- 1959 Il MSA of 1959 limita il sostegno ai regimi dittatoriali latinoamericani. Gli aiuti militari possono essere usati solo per la difesa comune dell'Emisfero e per promuovere lo sviluppo economico. Il Presidente può derogare da questi criteri solo per superiori esigenze di sicurezza nazionale e deve rivedere annualmente gli accordi.
- 1959-61 Robert Loring Allen (1921-1991), allievo e futuro biografo di Schumpeter, veterano di guerra ed economista della CIA dal 1951 al 1956²²⁶, pubblica un saggio sull'attualità del concetto di «economic warfare» anche in tempo di pace, definendola «state interference in international economic relations for the purpose of improving the relative military, economic or political position of a country»²²⁷. Nel 1957 Allen avvia un progetto di ricerca sulle relazioni estere economiche del Blocco Sovietico nel Woodrow Wilson Department of Foreign Affairs dell'Università della Virginia. Nell'aprile 1960, durante un hearing del Congresso sul problema della concorrenza sovietica sollevato dalle Compagnie petrolifere, Allen sostiene che il mondo comunista sta attuando una vera guerra economica contro l'Occidente²²⁸, tema ripreso in *Soviet Economic Warfare*, pubblicato nel 1961 con introduzione di Erwin D. Canham (1904-1982), famoso giornalista del *Christian Science Monitor*. La tesi di Allen è che l'economia pianificata e il monopolio statale dei mezzi di produzione e del commercio sono di per sé stessi guerra economica, perché le finalità economiche sono subordinate a quelle politiche, diversamente dall'Occidente, dove gli interessi economici privati rendono impossibile l'uso politico della forza economica.
- 1960 (febbraio) A seguito dell'accordo russo-cubano sullo scambio zucchero-petrolio, il Dipartimento di Stato ordina alle compagnie nordamericane operanti a Cuba di cessare la raffinazione del greggio sovietico. Segue una escalation: Cuba nazionalizza le raffinerie; Eisenhower dimezza l'importazione di zucchero cubano, che rappresenta metà del reddito dell'Isola; Castro espropria ogni proprietà USA e adotta il boicottaggio selettivo delle merci USA. Il 10 ottobre Eisenhower azzera l'importazione di zucchero, vieta alle ditte nazionali e alle loro sussidiarie straniere ogni esportazione a Cuba tran-

224 *The Soviet Bloc Economic Offensive in Less Developed Countries* AC/127-D/25.

225 Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Staff Memorandum on the Communist Economic Offensive, 1958.

226 *Robert Loring Allen Memorial Scholarship*, sito dell'University of Missouri, Saint Louis (UMSL Economics).

227 «State Trading and Economic Warfare», *Law and Contemporary Problems*, Vol. 24, no. 2, Spring 1959, pp. 256-275.

228 *Communist Economic Warfare: Consultation with Robert Loring Allen*, Eighty-sixth Congress, second session. April 6, 1960, Printed for the use of the Committee on Un-American Activities, Washington, U. S. Govt. Print. Off., 1960. Sull'intervento di George T. Piercy, assistente esecutivo del Presidente della standard Oil, v. van Ham, *cit.*, pp. 146-147.

- ne cibo e medicine ed esclude i mercantili che trasportano carichi da e per Cuba dalle spedizioni finanziate dal governo americano.
- 1960 (3 maggio) In antitesi alla CEE, il Regno Unito fonda, con gli stati scandinavi, il Portogallo, l'Austria e la Svizzera, l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA), con sede a Ginevra.
- 1960 (10-14 settembre) Fondata a Baghdad l'Organizzazione dei Paesi Produttori di Petrolio (OPEC), trasferita a Vienna nel 1965.
- 1960 (14 dicembre) Convenzione di Parigi sulla cooperazione tra OECE, CEE, EFTA, Canada e Stati Uniti da cui ha origine la trasformazione (30 settembre 1961) dell'OECE in Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con sede a. Aderiscono poi il Giappone, l'Australia ecc.
- 1961 (1 gennaio) Nel Messaggio sullo Stato dell'Unione, il presidente Kennedy chiede al Congresso una maggiore discrezionalità nell'uso di «economic tools» nei confronti dei paesi dell'Europa Orientale, con implicito riferimento alla Polonia. In un memorandum riservato del Dipartimento di stato del 13 ottobre 1961 si propone una modifica del Battle Act per consentire maggiore discrezionalità nella concessione di aiuti al Terzo Mondo e all'Europa Orientale²²⁹.
- 1961 Il Comitato Economico della Nato raccomanda «that NATO should develop effective means for meeting the danger, which may prove imminent, of economic warfare by Communist or other totalitarian regimes».²³⁰
- 1961 Creato l'Office of National Security (ONS) presso il Dipartimento del Tesoro.
- 1961 (aprile) Fallito sbarco degli esuli cubani alla Baia dei Porci.
- 1961 (agosto) La Conferenza Interamericana di Punta del Este approva l'Alleanza per il Progresso, un piano decennale di investimenti per 80 miliardi di \$ di cui 20 statunitensi, per elevare il reddito pro-capite del 2,5 % all'anno, stabilire regimi democratici, assicurare la stabilità dei prezzi, una più equa redistribuzione dei redditi, realizzare la riforma agraria e combattere l'analfabetismo²³¹.
- 1961 (13-14 agosto) Durante la crisi di Berlino, iniziata il 4 giugno, il regime di Pankow erige improvvisamente il Muro per fermare l'esodo dei cittadini verso la Repubblica Federale. Kennedy risponde sanzionando la Germania Est e i suoi alleati, e la NATO discute di possibili sanzioni, respingendo però come irrealistica la proposta del can-

229 John F. Kennedy Presidential Library and Museum, Papers of John Kennedy, Presidential Papers, White House Staff Files of Lee C. White. General File, 1954-1964. Battle Act, 23 October 1961 (online).

230 Peter van Ham, *Western Doctrines on East-West Trade: Theory, History and Policy*, Springer, 1992, p. 146.

231 L. Ronald Scheman, *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Praeger, 1988. Luis Edoardo Fajardo, *From the Alliance For Progress to the Plan Colombia: A Retrospective Look at U. S. Aid to Colombia*, London School of Economics, Development Research Center, Crisis State Programme, Working Paper no. 28, 2003.

celliere Adenauer di blocco navale delle coste tedesco-orientali²³². La crisi si risolve pacificamente il 9 novembre.

1961 (26 settembre) Kennedy firma l'Arms Control and Disarmament Act che istituisce un'Agenzia governativa (ACDA) per la formulazione e l'applicazione della politica degli Stati Uniti sul controllo e la riduzione degli armamenti «apocalittici». L'ACDA fornisce informazioni e raccomandazioni alle autorità esecutive e legislative del governo degli Stati Uniti circa la politica economica, estera e di sicurezza nazionale, coordina la pubblica informazione e prepara la posizione americana nei negoziati sul disarmo. Primo Direttore (1961-68) è William Chapman Foster (1897-1984). L'ACD Act ha avuto nove emendamenti dal 1963 al 1989.

1961 (3 novembre) Kennedy approva il Foreign Assistance Act (FAA), che riorganizza i programmi di assistenza, abolendo l'ICA (già FOA / MSO) e separando gli aiuti economici e militari, la cui gestione è affidata a due enti distinti, USAID (U. S. Agency for International Development, organizzato con Executive Order 10973) e DSAA (Defense Security Assistance Agency), presso il Dipartimento della Difesa (DoD). Al FAA sono aggiunti 11 emendamenti dal 1963 al 1976. La DSAA che fornisce assistenza finanziaria e tecnica, provvede al trasferimento di materiale per la difesa e all'addestramento di personale straniero e promuove contatti diretti tra militari. Il 1° ottobre 1998 è riordinata come Defense Security Cooperation Agency (DSCA). Ne dipendono i programmi FMS (Foreign Military Sales) e IMET (International Military education and Training). Il FAA [Sect. 620 (a)] vieta inoltre ogni assistenza all'«attuale governo» cubano e autorizza il presidente a stabilire e mantenere un totale embargo economico.

1961 (24 novembre) Risoluzione 1653 dell'Assemblea Generale delle N. U. dichiara che l'uso delle armi nucleari e termonucleari è contrario ai principi del diritto internazionale e dell'umanità.

1961 Nel primo capitolo di un saggio sul regime giuridico dei beni privati «dichiarati nemici» («*caractère ennemi*») nella guerra terrestre²³³, Christian Dominicé, docente di diritto internazionale all'Università di Ginevra, respinge il tentativo di introdurre nel diritto internazionale la nozione di «aggressione economica» e analizza il concetto di guerra economica esclusivamente come aspetto dello stato formale di guerra («*recours à l'arme économique dans le cadre d'une guerre ordinaire*»). In senso formale, la guerra economica consiste nell'attribuzione ai beni e alle persone «dichiarati nemici» di conseguenze giuridiche pregiudizievoli agli interessi dell'avversario (controllo e divieto di commercio, controllo e trattamento dei capitali e delle società nemici e neutri, diritto di stare in giudizio), che rappresentano un'estensione del diritto di blocco e di sanzione del contrabbando previsto dalla guerra marittima. Di conseguenza lo studio giuridico

232 Chapman, *op. cit.*, pp. 8-9 e 37-38 (nt. 28-32).

233 Christian Dominicé, *La notion du caractère ennemi des biens privés dans la guerre sur terre*, Librairie Droz Genève – Librairie Minard, Paris, 1961, pp. 13 ss. L'autore richiama Julius Stone (1907-1988), *Legal Controls of International Conflict*, 2nd ed, 1959, Part II, Discourse 25 («Enemy Character and Economic Warfare»).

della guerra economica rinvia alla questione dei limiti di diritto internazionale al potere degli stati di definire il «nemico». Questo potere è stato esteso fino alla «guerre totale [qui] est le résultat de la prédominance reconnue de la doctrine anglo-saxonne, et se traduit par une guerre économique illimitée, ainsi qu'en témoignent l'évolution de la notion du blocus (blocus à longue distance), le fait que la guerre est conduite contre tous les moyens de communication quels qu'ils soient, que le respect des droits des neutres n'est plus qu'une concession 'bénévole' de la part des belligérants».

1962 Nei primi anni 60 le aperture degli stati neutrali (in particolare Austria e Svizzera)²³⁴ e dell'Italia²³⁵ al commercio con il blocco comunista preoccupano gli USA.

1962 La Camera USA istituisce una Commissione d'inchiesta e studio sulla applicazione dei controlli all'esportazione²³⁶.

1962 (7 febbraio) Kennedy proclama l'embargo totale contro Cuba, dopo che l'OAS ha dichiarato «incompatibile col sistema Interamericano» la sua adesione al marxismo-leninismo. In luglio l'OAS approva l'embargo militare verso Cuba, che ricorre invano al Consiglio di Sicurezza delle NU.

1962 (11 ottobre) Nel timore che il MEC possa ridurre drasticamente le esportazioni americane in Europa, il nuovo Trade Expansion Act (TEA) autorizza il presidente a negoziare una riduzione delle tariffe fino alla metà.

1962 (15 ottobre) La Division of Foreign Assets Control (DFAC) del Tesoro americano elevata al rango di Office of Foreign Assets Control (OFAC), con sede nel Treasury Annex all'angolo tra Pennsylvania Avenue e Madison Place a Washington. Oltre al TWEA (1917) e alle varie «national emergencies» in vigore, l'autorità dell'OFAC deriva da una serie di leggi federali sugli embarghi e le sanzioni economiche. Compito dell'OPAC è controllare «il commercio o le transazioni finanziarie e altre operazioni soggette ad autorizzazione» compiute da enti e cittadini americani. L'OFAC ha l'autorità di concedere deroghe al divieto di tali operazioni, sia mediante l'emissione di una licenza generale per determinate categorie di operazioni, o con licenze specifiche rilasciate caso per caso. Inoltre l'OFAC amministra e fa rispettare i programmi di sanzioni economiche contro paesi, imprese o gruppi di individui, utilizzando il blocco delle attività e restrizioni commerciali per realizzare obiettivi di politica estera e di sicurezza nazionale. L'OFAC pubblica una lista degli individui, delle organizzazioni,

234 Peter Sager, *Getarnte Firmen: Der kommunistische Wirtschaftskriege in Österreich*, Schweizerisches Ost-Institut Schriftenreihe 11, Bern, 1962. Gertrude Enderle-Burcel, Piotr Franaszek, Dieter Stiefel, Alice Teichova (Eds.), *Gaps in the Iron Curtain: Economic relation between neutral and socialist countries in Cold War Europa*, Kraków, 2009.

235 V. in questo Quaderno l'articolo di Roberto Cantoni, «La CEE di fronte all'offensiva petrolifera sovietica del 1955-1965».

236 *Investigation and Study of the Administration, Operation, and Enforcement of the Export Control Act of 1949, and Related Acts: Hearings Before Select Committee on Export Control, House of Representatives, Eighty-seventh Congress, First [-second] Session, Pursuant to H. Res. 403*, U.S. Government Printing Office, 1962.

degli aeromobili e delle navi nazionali «designati speciali» (Specially Designated Nationals (SDN) List), con cui i cittadini americani e i residenti permanenti negli USA non possono fare affari. Il sequestro di beni e l'inclusione nella Lista sono discrezionali e insindacabili, anche se l'OFAC può revocarli *motu proprio* o su istanza dei colpiti.

1962 (22 ottobre) a seguito dello spiegamento a Cuba di missili sovietici di medio raggio in grado di colpire il territorio degli Stati Uniti, accertato tra agosto e settembre da aerei spia americani, il presidente Kennedy ordina – scartando le opzioni di invasione (OPLAN 316) e di bombardamento aereo dei siti – la c. d. «Naval Quarantine» dell'isola, sottolineando che lo scopo dei controlli in acque internazionali è limitato esclusivamente ad impedire l'arrivo a Cuba di materiale cino-sovietico relativo all'attivazione di bombardieri e missili terra-terra. La distinzione tra «quarantena» e «blocco» segue il suggerimento dato dall'ammiraglio Anderson, capo delle operazioni navali²³⁷. Tra le possibili contromisure sovietiche viene valutato anche un eventuale blocco di Berlino, ma un rapporto della CIA assicura che la città ha scorte sufficienti per vari mesi. Sottoposta alla preventiva approvazione dell'OSA in accordo con gli artt. 6 e 8 dell'Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, la misura viene annunciata con Proclamation 3504 del 23 ottobre ed entra in vigore il 24, provocando la più grave tensione della guerra fredda, conclusa però con uno storico accordo sul ritiro dei missili sovietici. Il 20 novembre Kennedy annuncia la fine della «quarantena»²³⁸.

1962 (27 ottobre) L'aereo di servizio del Presidente dell'ENI Enrico Mattei, partito da Catania per Milano, precipita presso Bascapé (MI) per incidente o sabotaggio²³⁹.

1962 (14 dicembre) L'Assemblea Generale dell'ONU approva il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali²⁴⁰.

237 «Legal and Practical Consequences of a Blockade of Cuba», *Memorandum*, 13 Oct., 1962. Dept of Justice, Office of Legal Counsel. Ed. in 2001, pp. 486-92.

238 Robert M. Beer, *The U. S. Navy and the Cuban Missile Crisis*, United States Naval Academy, Annapolis, 1990. Jeffrey G. Barlow, «The Cuban Missile Crisis», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, N. York, Routledge, 2007, pp. 157-168.

239 Fulvio Bellini e Alessandro Previdi, *L'assassinio di Enrico Mattei*, Selene, 'Carte Segrete', Milano, 1970; Selene, 2005. Nico Perrone, *La morte necessaria di Enrico Mattei*, 1993; Id., *Enrico Mattei*, 2012. Giuseppe Lo Bianco e Sandra Rizza, *Petrolio e sangue. Chi ha ucciso Enrico Mattei*, 2012. Franco Nicolini e Simone Cortesi, *Enrico Mattei. Vita, disavventure e morte di un cavaliere solitario*, Becco Giallo, 2012 (fumetto). Alberto Marino, *Enrico Mattei deve morire! Il sogno senza risveglio di un paese libero*, Roma, LIT, 2014. Luisa Gris, *L'ENI di Enrico Mattei*, 2015.

240 U. N. General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, Permanent sovereignty over natural resources. Nico Schrijver, *Sovereignty over Natural Assets. Balancing Rights and Duties*, Cambridge U. P., 1997. Jane A. Hofbauer, *The Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources and Its Modern Implications*, LL.M. Master Degree Thesis, Faculty of Law, University of Iceland, August 2009. Sangwami Patrick Ng'ambi, «Permanent Sovereignty Over Natural Resources and the Sanctity of Contracts, From the

Phase II – Détente (1963-1979)

- 1963 (8 luglio) Il Dipartimento del Tesoro emana le Cuban Assets Control Regulations (CACR), che vietano senza previa licenza viaggi, rimesse e qualsiasi negozio in cui Cuba o cubani abbiano interessi²⁴¹.
- 1964 (4 maggio) Si apre il sesto round del GATT, noto come Kennedy Round, concluso il 15 maggio 1967 (ultimo giorno utile prima della scadenza dei poteri negoziali del presidente Johnson) con una riduzione delle tariffe doganali americane di 8,7 mld \$, contro 8,1 delle tariffe estere. E' l'ultimo round a mettere al primo posto la riduzione tariffaria e il primo a occuparsi del dumping, adottando un Codice Antidumping.
- 1964 Pubblicato uno studio giuridico sul divieto di commercio coi paesi comunisti²⁴².
- 1965 (4 febbraio) Storica conferenza stampa del generale de Gaulle, in cui riprende la critica del suo ministro delle finanze, Valéry Giscard d'Estaing, al «Gold Exchange Standard» che garantisce agli Stati Uniti il «privilège exorbitant» di potersi indebitare con l'estero pagando in dollari inflazionati anziché in oro, creando in tal modo capitali che sono esportati sotto forma di prestiti e incentivando la propensione ad investire all'estero espropriando molti paesi delle loro imprese. «Cette facilité unilatérale qui est attribuée à l'Amérique contribue à faire s'estomper l'idée que le dollar est un signe impartial et international des échanges, alors qu'il est un moyen de crédit approprié à un Etat». Il sistema di Bretton Woods si giustificava quando gli Stati Uniti detenevano la quasi totalità delle riserve auree mondiali, ma non più nella nuova fase storica in cui le riserve auree del MEC equivalgono a quelle americane. La Francia quindi ha già cominciato a convertire in oro parte delle sue riserve in dollari ed è pronta per una vasta riforma del sistema monetario internazionale²⁴³.
- 1965 (2 marzo). Inizia la campagna di bombardamento aereo strategico del Vietnam del Nord (Operation Rolling Thunder) per rialzare il morale dell'esercito sudvietnamita, convincere Hanoi a intavolare negoziati, distruggere le industrie e le linee di comunicazione e ridurre i rifornimenti nordvietnamiti ai Viet Cong. L'11 marzo si aggiunge il blocco navale (Operazione Market Garden) nel Mar Cinese Meridionale per impedire

Angle of Lucrum Cessans», *Loyola University Chicago International Law Review*, Vol. 12, issue 2, 2015, pp. 153-172.

241 Dianne E. Rennack and Mark P. Sullivan, *Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations*, Congressional Research Service, CRS R43888, June 5, 2015.

242 Stanley D. Metzger, «Federal Regulation and Prohibition of Trade With Iron Curtain Countries», *Law and Contemporary Problems*, vol. 29 (Fall 1964), pp. 1000-1018.

243 Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, Paris, Plon, 1970, pp. 330-334.

il rifornimento marittimo²⁴⁴.

- 1965 (18 marzo) Il Board dei direttori della Banca Mondiale approva un accordo per risolvere mediante arbitrato le dispute tra stati e investitori privati di altri stati (*Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*). Su questa base la Banca istituisce il Centro internazionale per l'arbitrato nelle dispute sugli investimenti (ICSID)²⁴⁵.
- 1965 (20 novembre) Risoluzione 217 del Consiglio di Sicurezza delle NU condanna la dichiarazione unilaterale di indipendenza del governo della minoranza bianca della Rhodesia e invita tutti gli stati a interrompere le relazioni economiche. Resistendo alle pressioni per un intervento militare, caldeggiato da molti paesi non occidentali, la Gran Bretagna adotta sanzioni economiche incluso l'embargo petrolifero. Per impedire il rifornimento di petrolio attraverso i porti mozambicani, il 1° marzo 1966 la Gran Bretagna stabilisce il blocco navale, autorizzato dal Consiglio di Sicurezza (Ris. 221 del 19 aprile 1966) limitatamente al solo porto di Beira e senza concorso di altre marine²⁴⁶.
- 1966 (17 dicembre) Con risoluzione 2205 l'Assemblea Generale delle NU istituisce una Commissione per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL / CNUDCI), con sede alternativamente a New York e a Vienna.
- 1966 (19 dicembre) Creata l'Asian Development Bank (ADB) con sede a Mandaluyong (Filippine), che raggrupperà 67 paesi, inclusi 17 europei, USA e Canada.
- 1967 Il sociologo e matematico norvegese Johan Galtung (1930), fondatore del Peace Research Institute di Oslo (1959), contesta l'efficacia persuasiva delle sanzioni collettive, sostenendo che gli stessi scopi possono essere perseguiti mediante incentivi collettivi e

244 Mark Clodfelter, *The Limits of Airpower: The American Bombing of Vietnam*, New York, Free Press, 1988. Andrew Wiest (Ed.), *Rolling Thunder in a Gentle Land: The Vietnam War Revisited*, New York, Osprey Publishing, 2006. Spenser C. Tucker, «Naval Blockades during the Vietnam War», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 169-180.

245 Jan Paulsson, *Confronting Global Challenges: From Gunboat Diplomacy to Investor-State Arbitration*, PCA Peace Palace Centenary Seminar, 11 October 2013. Catherine Yannaca, «Definition of Investor and Investment in International Investment Agreements», *International Investment Law: Understanding Concepts and Tracking Innovations*, OECD 2008. Todd Weiler, *The Interpretation of International Investment Law: Equality, Discrimination and Minimum Standards of Treatment in Historical Context*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013. Shaheez Lalani and Rodrigo Polanco Lazo, *The Role of the State in Investor-State Arbitration*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014 (Koninklijke Brill NV, Leiden, 2015).

246 Richard A. Morley, «The Beira Patrol: Britain's Broken Blockade Against Rhodesia», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 181-188. Guy Arnold and Alan Baldwin, *Rhodesia token sanctions or total economic warfare*, Africa Bureau, 1972.

sanzioni individuali contro i responsabili delle politiche. Galtung definisce le sanzioni «actions initiated by one or more international actors (the ‘senders’) against one or more others (the ‘receivers’) with either or both of two purposes: to punish the receivers depriving them of some value and/or to make the receivers comply with certain norms the senders deem important»²⁴⁷.

1967 Neill H. Alford Jr. (1919-2007), docente di diritto internazionale nell’Università della Virginia e colonnello pluridecorato della Riserva, pubblica un trattato di 426 pagine sul diritto della guerra economica, definita «material resource warfare» e «intentional disturbance of the flow of material resources among people and of process by which these resources are used to produce values. Under the rubric ‘modern **economic warfare**’ are embraced such apparently disparate practices as the preemption of scientific knowledge and skill to deny them to an adversary and interferences with the transport of materials such as nuclear and biological weapons, not regarded as wealth in a conventional sense», Alford osserva pure che all’EW si fa generalmente ricorso nei periodi di ‘stallo’ militare e ha lo scopo di suscitare nella classe dirigente nemica la sensazione di essere in trappola²⁴⁸.

1967 (6 giugno) il secondo giorno della guerra dei Sei Giorni, durante la Conferenza di Baghdad, i ministri arabi del petrolio approvano una risoluzione che prevede l’embargo petrolifero contro i paesi che sostengono militarmente Israele e assoggetta alla legge di guerra i loro beni nei paesi arabi. Iraq, Kuwait, Algeria e Bahrein bloccano le esportazioni verso Stati Uniti e Gran Bretagna, la Siria le sospende del tutto. L’OCSE reagisce istituendo, su proposta degli Stati Uniti, un International Industry Advisory Board per ottimizzare la gestione delle limitate scorte nazionali e la distribuzione degli approvvigionamenti. La misura si rivela efficace, mentre la solidarietà araba si incrina: vari paesi arabi suggeriscono alle compagnie petrolifere il modo di aggirare l’embargo, e lo stesso emiro del Kuwait ne parla con l’ambasciatore americano.

1967 (1-29 settembre) Conferenza di Khartoum fra Egitto, Siria, Giordania, Libano, Iraq, Algeria, Kuwait e Sudan. La dichiarazione finale, pur ribadendo I «Tre No» alla pace, al riconoscimento e al negoziato con Israele, pone fine al boicottaggio e consente a Kuwait, Arabia Saudita e Libia di riprendere le esportazioni in cambio di un aiuto annuale ai paesi vittime della c. d. «aggressione sionista» (266 milioni di \$ all’Egitto e 112 alla Siria).

1968 (9 gennaio) Rompendo il fronte anti-israeliano, in una conferenza a Beirut i tre paesi arabi più conservatori (Kuwait, Arabia Saudita e Libia) creano l’Organizzazione dei Paesi Arabi Esportatori di Petrolio (OAPEC) con l’obiettivo di separare produzione

247 «On the Effects of the International Economic Sanctions: With Examples From the Case of Rhodesia», *World Politics*, Vol. 19, No. 3, pp. 378-416. Cfr. Margaret P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, Royal Institute of International Affairs, 1971 (1980).

248 N. H. Alford, *Modern Economic Warfare: (law and the Naval Participant)*, U.S. Government Printing Office, 1967.

e vendita del petrolio dagli obiettivi politici e di prevenire pressioni emotive nell'eventuale ricorso all'embargo. Nel 1970 aderiranno Bahrain, Emirati e Qatar, ma con il colpo di stato in Libia e la successiva ammissione di Algeria, Iraq, Siria (1972) ed Egitto (1973) l'OAPEC assumerà una spiccata connotazione politica.

- 1968 (giugno) Le forze nigeriane completano il blocco terrestre e navale dei territori controllati dai secessionisti biafrani, dove si trova la maggior parte dei giacimenti petroliferi. L'assedio si protrae per un anno e mezzo fino alla resa (24 dicembre 1969) provocando oltre due milioni di vittime civili (un sesto della popolazione) per fame e privazione di assistenza sanitaria. Le grandi potenze, ad eccezione della Francia, sostengono per varie ragioni il governo nigeriano, che è quindi libero di attuare la forma più primordiale di guerra economica²⁴⁹.
- 1968 (1 luglio) firmato a New York il Trattato di Non-Proliferazione (NPT/TNP). Conferenze di revisione si sono tenute ogni 5 anni a partire dal 1975. Alle conferenze del 2005 e 2015 non vengono raggiunti accordi.
- 1968 L'economista e storico economico anglo-americano Anthony Cyril Sutton (1929-2002) pubblica il primo di tre volumi sul ruolo dei trasferimenti di tecnologia occidentale nel determinare lo sviluppo economico sovietico fra il 1917 e il 1965²⁵⁰.
- 1968 Gunnar Adler-Karlsson (1933) consegue il dottorato in sociologia economica a Stoccolma [sotto la direzione di Karl Gunnar Myrdal (1898-1987), futuro premio Nobel insieme a Friedrich Hajek], con una tesi sulla guerra economica occidentale contro l'URSS, in cui sostiene che gli Stati Uniti avrebbero forzato gli alleati ad accettare restrizioni al commercio con l'Est contrarie ai loro interessi nazionali²⁵¹. Questa interpretazione, che Ian Jackson definirà nel 2001 «tradizionalista», verrà seguita anche da studiosi come Yoko Yasuhara e Vibeke Sørensen, ma, dopo l'apertura degli archivi della guerra fredda, verrà bilanciata da una corrente «revisionista» guidata da Alan Dobson e Tor Egil Førland e ispirata all'interpretazione politologica di Michael Mastanduno, che sottolinea il ruolo degli alleati, e in particolare della Gran Bretagna, nel determinare la politica commerciale verso l'Est. Jackson aggiunge ai contrasti anglo-americani quelli interni agli Stati Uniti, tra Esecutivo e Legislativo e tra gli stessi Dipartimenti dell'Amministrazione, sottolineando la tendenza del Dipartimento di Stato e della Casa Bianca a frenare le pulsioni «hawkish» del Congresso, limitando l'embargo alle strette esigenze di sicurezza e tollerando qualche deroga da parte degli alleati²⁵².

249 Chapman, *op. cit.*, p. 10 e nt 35-36.

250 A. C. Sutton, *Western Technology and Soviet Economic Development 1917-1930*, Stanford (Cal.), Hoover Institution, Stanford U. P., 1968. Gli altri due volumi seguiranno nel 1971 (*1930 to 1945*) e 1975 (*1945 to 1965*).

251 *Western Economic Warfare, 1947-67. A case study on foreign economic policy*, With a Foreword by G. Myrdal, Stockholm, Almquist & Wiskell, 1968. pp. 319.

252 Jackson, *op. cit.*, pp. 2-4 («The Historiography of CoCom: 'traditionalism' versus 'revisionism'»). Per gli autori citati v. supra, nella bibliografia sul Cocom [sotto «1949 (novembre)»] e Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991: Of Sanc-*

- 1968 (22 ottobre) Il Foreign Military Sales Act (FMSA) autorizza il presidente a vendere a paesi amici e ad organizzazioni internazionali beni di proprietà della difesa, stipulare contratti di fornitura di beni e servizi militari e concedere mutui non ultradecennali per finanziare gli approvvigionamenti militari stranieri e garanzie all'industria privata contro rischi politici e finanziari delle forniture militari all'estero.
- 1968 (22 ottobre) L'Arms Control Export Act (AECA) del 1968 limita la vendita di armi ai paesi in via di sviluppo che le acquistano per ragioni di prestigio o per modificare gli equilibri regionali, a detrimento della spesa sociale o con rischio di "triangolazioni". Vietati gli acquisti a credito, obbligo di pagamento a 120 giorni dalla consegna²⁵³.
- 1969 (1 settembre) Colpo di stato militare («Rivoluzione») in Libia. Ne risultano la chiusura delle basi militari americane, l'espulsione degli ebrei e dei coloni italiani, la nazionalizzazione del petrolio con la cacciata delle compagnie petrolifere anglo-olandesi dalla Cirenaica e lo stabilimento di un monopolio di fatto dell'ENI. Nel marzo 1971 un tentativo degli esuli di assassinare Gheddafi con l'aiuto di un commando di mercenari reclutati in vari paesi del Commonwealth viene sventato dalla CIA e dai servizi alleati (Operazione Hilton²⁵⁴).
- 1969 (28 settembre) La vittoria socialdemocratica al Bundestag determina un cambiamento nella politica estera tedesca. Nel nuovo governo del cancelliere Willy Brandt il ministero degli esteri è affidato a Egon Bahr, che nel 1963 ha teorizzato la Neue Ostpolitik, o Distensione (Entspannungspolitik), che implica una «politica dei piccoli passi» (*Politik der kleinen Schritte*) per realizzare un «cambiamento attraverso il ravvicinamento» (*Wandel durch Annäherung*). Frutto di questa politica, che preoccupa i partner della NATO, saranno i trattati di Mosca (12 agosto 1970) e di Varsavia (7 dicembre 1970), che prevedono la rinuncia all'uso della forza e il riconoscimento della linea dell'Oder-Neisse, nonché la rinuncia alla pregiudiziale di non riconoscimento della Germania Est (Hallstein Doktrine)²⁵⁵.
- 1969 (17 novembre) Iniziati ad Helsinki i colloqui sulla limitazione delle armi strategiche (Strategic Arms Limitation Talks, SALT). La delegazione americana è guidata dal nuovo Direttore dell'ACDA Gerald Coad Smith (1914-1994).
- 1969 (20 dicembre) La Comunità Economia Europea stabilisce regole comuni per le

tions, embargoes and economic warfare, London, Routledge, 2002.

253 Chapman, *op. cit.*, pp. 10-11 e nt. 37.

254 Patrick Abram Seale and Maureen McConville, *The Hilton Assignment*, London, Maurice Temple Smith Ltd, 1973. Angelo Del Boca, *Gheddafi: Una sfida dal deserto*, Giuseppe Laterza, Roma-Bari, 1998, 2014. Ronald Bruce Saint John, *Libya and the United States, Two Centuries of Strife*, University of Pennsylvania Press, 2013.

255 Angela E. Stent (Georgetown University), *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*, Cambridge U. P., 1981; 2003. Carol Fink and Bernd Schaefer, *Ostpolitik, 1969-1974, European and Global Responses*, Cambridge U. P., 2009.

esportazioni²⁵⁶.

1969-71 Le Research Guides dei National Archives of Australia menzionano «economic warfare» tra i 24 «subjects» che emergono dai documenti relativi alla gestione del ministero della difesa australiano nel 1969-71 (ministro Malcom Fraser).

1970 (1 gennaio) Nixon firma il National Environmental Policy Act (NEPA), occasionato dallo sversamento di petrolio dalla piattaforma di Santa Barbara (California). Il 2 dicembre istituito (con EO approvato dal Congresso) l'Ente per la Protezione Ambientale (EPA).

1970 (15 agosto) L'Economic Stabilization Act autorizza il presidente a stabilizzare i prezzi, affitti, salari, stipendi, i tassi di interesse, dividendi e analoghi trasferimenti.

1970 (18 dicembre) A seguito degli accordi anglo-franco-tedeschi del 25 luglio 1967, la francese Aérospatiale e la tedesca Deutsche Airbus creano l'Airbus Industrie di Tolosa, un consorzio europeo per la produzione di aerei civili in grado di abbattere il monopolio dei colossi americani (Boeing, McDonnell-Douglas e Lockheed) che stanno attraversando una grave crisi per la cancellazione del progetto spaziale Apollo e dei finanziamenti americani al supersonico 2707 concorrente del Concorde. Nell'ottobre 1971 la CASA spagnola acquista una piccola partecipazione e nel gennaio 1979 entra la British Aerospace col 20%. L'Italia non aderisce per il costo eccessivo e le perplessità sulla convenienza economica e geopolitica. La concorrenza auro-americana nel settore dell'aviazione civile verrà nominalmente liberalizzata con l'Agreement on Trade in Civil Aircraft del 12 aprile 1979, che si richiama al Tokyo Round (12-14 settembre 1973) dei Multilateral Trade Negotiations (MTN)²⁵⁷.

1970 Robert Owen Freedman pubblica uno studio sulle pressioni economiche sovietiche contro altri paesi comunisti (Jugoslavia, Albania e Cina)²⁵⁸.

1971 (12 gennaio) Un Emendamento congressuale al Foreign Military Sales Act (FMSA) pone alcune condizioni per la concessione di aiuti militari e raccomanda una iniziativa presidenziale per negoziati multilaterali con l'URSS e i 4 maggiori paesi europei sul controllo degli armamenti convenzionali e sui limiti al commercio mondiale di armi,

256 Council Regulation (EEC) No 2603/69 of 20 December 1969 establishing common rules for exports.

257 Ian McIntyre, *Dogfight: The Transatlantic Battle Over Airbus*, Praeger Publishers, 1982. Richard W. T. Pomfret, *Trade policy with imperfect competition: the jet aircraft industry*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, 1994. David Weldon Thornton, *Airbus Industrie: The Politics of an International Industrial Collaboration*, St. Martin's Press, 1995. T. A. Heppenheimer, *Turbulent Skies: The History of Commercial Aviation*. John Wiley 1995. Matthew Lynn, *Birds of Prey: Boeing vs. Airbus, a Battle for the Skies*, Four Walls Eight Windows, 1997. Steven McGuire, *Airbus Industrie: Conflict and Cooperation in U.S.E.C. Trade Relations*, St. Martin's Press, 1997.

258 Robert Owen Freedman, *Economic Warfare in the Communist Bloc: A Study of Soviet Economic Pressure Against Yugoslavia, Albania and Communist China*, Praeger Publishers, 1970.

- e negoziati bilaterali con l'URSS sulla limitazione delle forniture di armi in Medio Oriente e il commercio mondiale di aerei da combattimento e l'abrogazione della risoluzione del Golfo del Tonchino.
- 1971 Gunnar Adler-Karlsson, affermato opinionista economico svedese, ricostruisce vent'anni di guerra economica Est-Ovest²⁵⁹.
- 1971 (luglio) Approfittando di un viaggio ufficiale in Pakistan, Henry Kissinger compie una visita segreta a Beijing, preparata fin dall'inizio della sua nomina a consigliere del presidente per la sicurezza nazionale. Lo scopo è quello di approfittare della crisi russo-cinese risalente al 1969 (scontri sull'Ussuri) per accrescere l'isolamento dell'URSS.
- 1971 (15 agosto) «Nixon Shock». Con EO-11615 Nixon dichiara lo stato di emergenza nazionale per attuare le restrizioni valutarie e imporre controlli sul commercio estero e sospende unilateralmente la convertibilità del dollaro in oro. In dicembre, con lo Smithsonian Agreement di Washington, i Dieci concordano un nuovo tasso di convertibilità da 35 a 38 \$ l'oncia, apprezzando le loro monete. Ma a seguito di un'ulteriore svalutazione del 10% del dollaro, annunciata il 14 febbraio 1973, di Bretton Woods, iniziando il sistema attuale di fluttuazione delle monete.
- 1971 Fra il 1971 e il 1974 un gruppo di 15 stati fornitori di materiale nucleare, tra cui la Cina, tiene a Vienna una serie di colloqui informali presieduti dal professore svizzero Claude Zangger, dando vita al c. d. Zangger (Nuclear Exporters) Committee che viene istituzionalizzato. Scopo è, sulla base dell'art. III.2 del TNP, raggiungere intese sulla definizione di « attrezzature o materiali appositamente progettati o preparati per la lavorazione, l'uso o la produzione di materiale fissile speciale» e sulle condizioni e procedure delle relative esportazioni²⁶⁰.
- 1971 Il Comecon adotta il programma globale per l'ulteriore estensione e miglioramento della cooperazione e l'ulteriore sviluppo di integrazione economica socialista²⁶¹.
- 1972 (21-28 febbraio) storica visita di Nixon in Cina. Il presidente degli Stati Uniti incontra Mao Zedong insieme all'ambasciatore americano a Beijing e al consigliere per la sicurezza nazionale Kissinger, ma senza il segretario di stato Rogers²⁶².
- 1972 (10 aprile) firmata a Londra, Mosca e Washington la Convenzione sulle Armi Biologiche (BWC: Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction.

259 Gunnar Adler-Karlsson, *Der Fehlschlag: zwanzig Jahre Wirtschaftskrieg zwischen Ost und West*, Europa-Verlag, 1971.

260 Fritz W. Schmidt, «The Zangger Committee: Its History and Future Role», *The Nonproliferation Review*, Fall 1994, pp. 38-44.

261 Adam Zwass, *The Council for Mutual Economic Assistance: The Thorny Path from Political to Economic Integration*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 1989.

262 Margaret McMillan, *Nixon & Mao: The Week that Changed the World*, New York, Random House, 2007. Chris Tudda, *A Cold War Turning Point: Nixon and China, 1969-1972*, Baton Rouge (LA), Louisiana State U. P., 2012.

- 1972 (26 maggio) Durante il summit di Mosca tra Nixon e Brežnev vengono firmati il Trattato che vieta lo sviluppo degli Antimissili balistici (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) e l'accordo SALT I che congela il numero dei lanciatori di missili balistici intercontinentali.
- 1972 Iniziano ad Helsinki consultazioni Est-Ovest per una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), aperta il luglio 1973. Intense consultazioni si svolgono nei due anni successivi a Ginevra e giungono alla III fase di Helsinki presieduta dal segretario di stato pontificio Agostino Casaroli e all'approvazione dell'Atto Finale di Helsinki il 1° agosto 1975. L'atto è firmato da tutti i paesi europei tranne l'Albania e vi si aggiungono Stati Uniti e Canada, e da origine al «processo di Helsinki» sviluppatosi nei meeting di Belgrado (1977-78), Madrid (1980-83) e Vienna (1986-89). In cambio del riconoscimento dell'annessione dei paesi Baltici e di un formale impegno occidentale alla non-ingerenza, l'URSS accetta sempre maggiori aperture al commercio e alla circolazione delle persone e verifiche internazionali sul rispetto dei diritti umani, monitorate dai dissidenti, che mineranno la tenuta dello «stato d'assedio» comunista e avranno un ruolo decisivo nel determinare il crollo del sistema economico e dello spazio geopolitico sovietico.
- 1973 (16 ottobre) Dieci giorni dopo l'inizio della guerra dello Yom Kippur, si svolge in Kuwait il vertice dell'OAPEC, allargato a Egitto e Siria. In risposta alla decisione americana di rifornire le forze armate israeliane, l'OAPEC decide di ridurre la produzione di petrolio del 5% al mese, finché Israele non avrà evacuato i territori arabi occupati con la guerra dei Sei Giorni. L'embargo aggrava, ma non crea la crisi petrolifera mondiale, dovuta al raggiungimento dei picchi mondiali di produzione petrolifera pro capite, facendo quadruplicare il prezzo del greggio da 3 a 12 \$ al barile. Mentre gli USA continuano comunque a ricevere segretamente petrolio saudita, nel resto dell'Occidente l'embargo provoca la recessione, spingendo Giappone e alleati europei a dissociarsi dalla politica mediorientale degli USA. Nixon inizia allora un negoziato parallelo con l'OPAC e con le parti in conflitto, e il 18 gennaio 1974 il segretario di stato Kissinger ottiene da Israele il ritiro da parte del Sinai e l'impegno a negoziare analogo accordo con la Siria.
- 1973 (7 novembre) Nixon lancia il Project Independence, che richiama il Progetto Manhattan e punta all'indipendenza energetica degli Stati Uniti mediante un mix di risparmio («energy conservation», con limite di velocità sulle autostrade a 89 km/h, conversione degli impianti petroliferi in carboniferi, completamento del gasdotto Trans-Alaska) e di sviluppo di energie alternative e del nucleare, con l'obiettivo di mille centrali entro il 2000²⁶³.
- 1973 (19 novembre) Nel pieno dello scandalo Watergate, pubblicato il rapporto del Comitato speciale del Senato americano (presieduto da Frank Church e Charles McC. Mathias) sulla cessazione dei poteri presidenziali di emergenza. Il rapporto identifica circa 470 norme federali che, a partire dal 9 marzo 1933, hanno delegato poteri straor-

263 Charles E. Brown, *World Energy Resources*, New York, Springer, 2002, p. 227.

dinari all'Esecutivo in caso di emergenza nazionale, in base ai quali il presidente può «seize property; organize and control the means of production; seize commodities; assign military forces abroad; institute martial law; seize and control all transportation and communication; regulate the operation of private enterprise; restrict travel; and, in a plethora of particular ways, control the lives of all American citizens»²⁶⁴.

1974 (maggio) in risposta al test nucleare Indiano viene creato il Gruppo degli Stati fornitori di materiale nucleare (Nuclear Suppliers Group, NSG) che tiene la sua prima riunione a Londra nel novembre 1975 e nel 1978 approva i criteri per l'exportazione, essenzialmente la «Zangger Trigger List», poi pubblicati dall'AIEA come INFCIRC/254²⁶⁵.

1974 (3 luglio) Threshold Text Ban treaty (TTBT) on Limitation of Underground Nuclear Weapon Tests.

1974 (1 maggio) L'Assemblea generale dell'ONU approva la Dichiarazione e il Programma di Azione per lo stabilimento di un Nuovo Ordine Economico Internazionale e con risoluzione N. 3281 del 12 dicembre approva la Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati, che riconosce il libero esercizio della piena sovranità permanente, incluso il possesso, l'uso e la disposizione della propria ricchezza, risorse naturali ed attività economiche, incluso il diritto di regolare ed esercitare autorità sugli investimenti esteri, senza essere costretto ad accordare preferenze²⁶⁶.

1974 (settembre) Gli improvvisi profitti dei paesi OPEC determinati dall'impennata del prezzo del petrolio non possono essere reinvestiti in importazioni, determinando il problema del reimpiego del surplus («petrodollar recycling»). Parte dei petrodollari viene destinata ad aiuti ai paesi meno sviluppati attraverso le istituzioni finanziarie internazionali, ma parte del surplus saudita viene destinata, con accordo segreto negoziato da Kissinger e dal segretario al tesoro William Simon, al finanziamento del

264 U.S. Congress, Senate Special Committee on the Termination of the National Emergency, Emergency Powers Statutes, 93rd Congress, 1st sess., S. Rept. 93-549, Washington, GPO, 1973. V. Relyea, *op. cit.*, pp. 3-4.

265 Tadeusz Strulak, «The Nuclear Suppliers Group», *The Nonproliferation Review*, Fall 1993, pp. 2-10. Ian Anthony, Christer Ahlström and Vitaly Fedchenko, *Reforming Nuclear Export Controls. The Future of Nuclear Suppliers Group*, SIPI Research Report 22, Oxford U. P. 2007. *Nuclear Trade Outside the Nuclear Suppliers Group*, Briefing paper prepared by the Australian Safeguards and Non-Proliferation Office (ASNO), with input from DFAT and other government agencies, January 2009. Mark Hibbs, *The Future of Nuclear Suppliers Group*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, «The Nuclear Suppliers Group at the Crossroads», *CSS Analysis in Security Policy*, No. 127, February 2013.

266 GA Res. 3201 (S-VI) and 3202 (S-VI) of 1 May 1974, containing, respectively, Declaration and the Programmed of Action on the Establishment of a New International Economic Order, GA Res. 3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 (1974) 50 Charter of Economic Rights and Duties of States.

- debito americano²⁶⁷. Il rapporto preferenziale con l'Arabia Saudita si intensificherà nel 1976 (presidenza Ford) con un altro accordo, stipulato col parere contrario di Kissinger e favorevole di Simon, per la vendita di tecnologia militare avanzata in cambio di un abbassamento del prezzo del petrolio. L'accordo, che determina un radicale riassetto degli equilibri strategici del Medio Oriente e delle alleanze regionali americane, contribuirà ad indebolire l'economia iraniana e a minare le basi del regime monarchico²⁶⁸.
- 1974 (11 ottobre) L'Energy Reorganization Act (ERA)²⁶⁹ separa le funzioni di ricerca energetica (includente il nucleare militare e civile) da quelle regolamentari, sostituendo la Commissione dell'Energia Atomica (AEC) con due distinti enti, l'Amministrazione per la Ricerca e Sviluppo Energetico (ERDA, assorbita nel 1977 nel nuovo Dipartimento dell'Energia) e la Commissione di Regolamentazione Nucleare (USNRC, con sede a Bethesda), per poter meglio assicurare una regolamentazione delle tutele sanitarie ed ecologiche del tutto indipendente da criteri industriali (in particolare riguardo allo smaltimento delle scorie nucleari)²⁷⁰.
- 1975 (3 gennaio) Il Congresso approva l'emendamento al Trade Act del 1974, proposto dai deputati Henry M. Jackson e Charles Vanik allo scopo di favorire l'emigrazione ebraica dall'URSS, che vieta di concedere lo status di nazione più favorita ai paesi con economie non di mercato che vietano o tassano l'emigrazione, considerata uno dei più importanti diritti umani²⁷¹.
- 1975 (22 dicembre) L'Energy Policy and Conservation Act (EPCA) accresce i poteri presidenziali in caso di interruzione delle forniture e istituisce la Riserva Strategica di Petrolio [SPR, con depositi sotterranei in Louisiana e Texas capaci di 713 mln di barili], il Programma di Conservazione dell'energia per i Prodotti di consumo e il Regolamento sul Consumo aziendale medio di carburante²⁷².

267 David E. Spiro, *The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets*, Ithaca, Cornell U. P., 1999.

268 Andrew Scott Cooper, *The Oil Kings: How the U.S., Iran and Saudi Arabia Changed the Balance of Power in the Middle East*,

269 PL 93-438, 88 Stat. 1233, «An Act to reorganize and consolidate certain functions of the Federal Government in a new Energy Research and Development Administration and in a new Nuclear Regulatory Commission in order to promote more efficient management of such functions». Alice Buck, *A History of the Energy Research and Development Administration*, U. S. DoE, Office of History and Heritage Resources, March 1982.

270 Richard H. K. Vietor, *Energy Policy in America Since 1945: A Study of Business-Government Relations*, Cambridge U. P. 1987.

271 Robert H. Brumley, «Jackson-Vanik: Hard Facts, Bad Law?», *Boston University International Law Journal*, vol 8, N. 2, 1990, pp. 363-372. Christopher B. Jochnick and Josh Zinner, «Linking Trade Policy to Free Emigration: The Jackson-Vanik Amendment», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 4, N. 1, 1991, pp. 128-151.

272 PL 94-163, 89 Stat. 871, «An Act to increase domestic energy supplies and availability; to restrain energy demand; to prepare for energy emergencies; and for other purposes» (Amended Through P.L. 113-67, Enacted December 26, 2013).

- 1976 (febbraio) Allarmante rapporto della Task Force del Defense Science Board presieduta da J. Fred Bucy Jr (1928), Presidente della Texas Instrument, incaricata dal DoD di studiare l'impatto delle crescenti esportazioni di tecnologia occidentale sulle capacità militari sovietiche. Il rapporto Bucy conferma la necessità di restrizioni sulle esportazioni in ambito CoCom²⁷³.
- 1976 (30 giugno) L'Arms Export Control Act (AECA) del 1976 autorizza il controllo presidenziale dell'import-export di beni e servizi per la difesa e istituisce [presso il Bureau degli Affari Politico-Militari del DoS] il Directorate of Defense Trade Controls (DDTC), articolato in 4 DDT Offices (Policy, Licensing, Compliance e Management), che si aggiunge all'Office of Munitions Control (OMC) e amministra l'United States Munitions List (USML). Il commercio di armi è regolato dall'International Traffic in Arms Regulations (ITAR: Code of Federal Regulations, T. 22, Ch. I, Subchapter M). Le sanzioni per l'esportazione di armi senza licenza aumentare a 1 milione di \$ e 10 anni di reclusione²⁷⁴.
- 1976 L'Emendamento Symington al FAA (Section 669) vieta la concessione di assistenza economica e militare e di crediti alle esportazioni ai paesi che consegnano, ricevono, acquistano o trasferiscono tecnologia per l'arricchimento dell'uranio in violazione delle regole e delle ispezioni IAEA²⁷⁵.
- 1976 (14 settembre) Il dibattito congressuale sui poteri presidenziali di emergenza termina col National Emergencies Act (NEA) che pone termine agli stati di emergenza ancora perduranti (1933 Gold Reserve e 1950 guerra di Corea) e disciplina la procedura per le future dichiarazioni, limitandone la durata, salvo annuale rinnovo presidenziale²⁷⁶.
- 1976 (29 settembre) L'Export Administration Act (EAA) del 1976 salvaguarda in modo specifico il potere presidenziale di guerra economica attribuendogli l'autorità di controllare le esportazioni americane di tecnologia avanzata verso l'URSS e le altre economie non di mercato per motivi di sicurezza nazionale, politica estera e penuria di rifornimenti²⁷⁷.
- Nel 1977, per contrastare il boicottaggio della Lega Araba contro Israele²⁷⁸, un emen-

273 Chapman, *op. cit.*, pp. 107-110.

274 Chapman, *op. cit.*, p. 13.

275 Chapman, *op. cit.*, p. 14.

276 Emergency Powers Statutes: Provisions of Federal Law Now in Effect Delegating to the Executive Extraordinary Authority in Time of National Emergency, Report No. 93-549 of the Special Committee on the Termination of the National Emergencies, United States Senate, November 19, 1973, U. S. Government Printing Office, Washington, 1973.

277 Shirley Miller Dvorin, «The Export Administration Act of 1979: An Examination of Foreign Availability of Controlled Goods and Technologies», 2 *Northwestern Journal of International Law & Business*, 179 (1980).

278 A. J. Sarna, *Boycott and Blacklist: A History of Arab Economic Warfare Against Israel*, Rowman & Littlefield Pub Incorporated, 1986. Cfr. Charles Rousseau, «Le boycottage dans les rapports internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1958, pp.

damento all'Export Administration Act (EAA) attribuisce al presidente la facoltà di scoraggiare e in certi casi vietare il concorso di soggetti americani a boicottaggi di altri stati contro stati amici e alleati. A tale scopo viene istituito l'Office of Antiboycott Compliance (OAC) presso il Dipartimento del Commercio. Le pene prevedono multe fino a 50.000 \$ per ogni violazione del regolamento antiboicottaggio e la reclusione fino a 5 anni se «colpose» e fino a 10 se «dolose»²⁷⁹.

1977 Paul Stephen Dempsey, attorney del Consiglio dell'aviazione civile di Washington, e poi consigliere giuridico del presidente dell'ICC, denuncia i pericoli derivanti dalla crescente «cartellizzazione» dei paesi in via di sviluppo produttori di petrolio e altri beni come banane, bauxite, caffè, rame, minerali ferrosi, mercurio, fosfati e, citando una serie di autorevoli allarmi per la vulnerabilità dei paesi più industrializzati all'embargo petrolifero, discute il problema di una mancata definizione della «economic aggression» e dell'eventuale possibilità di ricorrere alla «self-defense» anche militare, raccomandando come unica contromisura realistica nel lungo periodo, il perseguimento da parte dell'Occidente dell'autosufficienza energetica²⁸⁰.

1977 (18 gennaio) Con Executive Order 11958 «Administration of Arms Export Control and Foreign Assistance», il presidente Ford ripartisce le deleghe dei suoi poteri in materia tra i Segretari di Stato, Tesoro, Commercio e Difesa, stabilendo le competenze delle agenzie (ACDA e AID). L'organo di intelligence del Tesoro (ONS) riformato e rinominato Office of Intelligence Support (OIS) e il posto del Tesoro nell'Intelligence Community è formalizzato con EO-12333 del 4 dicembre 1981.

1977 (1 marzo) Il regolamento per le operazioni internazionali della Divisione Antitrust del Dipartimento di Giustizia specifica che lo scopo delle norme antitrust non è solo la tutela del consumatore, ma pure quella dell'export americano.

1977 (8 giugno) Gli articoli 51-54 a 56 del Protocollo I alla Convenzione di Ginevra del 1949 proibiscono gli attacchi indiscriminati sulle aree urbanizzate, come quelli della

5-25.

279 Secondo il deputato Holtzmann fra il 1970 e il 1974 gli esportatori americani hanno segnalato 44.709 transazioni in cui la controparte araba ha richiesto di partecipare al boicottaggio contro Israele. Il 21 maggio 1975 il Dipartimento del Commercio riferisce che 49 esportatori americani hanno violato la legge non segnalando di aver ricevuto richieste di boicottaggio e 5 sono stati sanzionati («*The Antitrust Implications of the Arab Boycott*», *Michigan Law Review*, Vol. 74, No. 4, Mar., 1976, pp. 795-819).

280 «Economic Aggression & Self-Defense in International Law: The Arab Oil Weapon and Alternative American Responses Thereto», *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 9, No. 2, 1977, pp. 253-321. «Organized blocs of exporting States, although militarily impotent, will learn that they can nevertheless wage a significant amount of economic coercive warfare against importing States to achieve whatever political or economic ends from their customers that they desire». Cfr. Martin Domb, «Defining Economic Aggression in International Law: The Possibility of Regional Action by the Organization of American States», *Cornell International Law Journal*, Vol. 11, No. 1, Winter 1978, pp. 85-105.

Il guerra mondiale. E' vietato privare la popolazione di viveri, acqua e altri mezzi di sussistenza vitali; impiegare armi nucleari, biologiche e chimiche; considerare come unico obiettivo militare città, borghi e villaggi in cui vi siano più obiettivo militari (art. 51, §. 5). Opere e installazioni che possono rilasciare sostanze pericolose (argini, dighe, impianti nucleari) possono essere attaccati ma non distrutti.

1977 (4 agosto) Istituito in America il Dipartimento dell'Energia (DoE), che assorbe le due amministrazioni create nel 1974 (FEA e ERDA) nonché la vecchia Commissione federale per i trasferimenti energetici tra gli stati dell'Unione (FPC, 1930).

1977 (4 novembre) Con SCR 418 le NU impongono l'embargo militare contro il Sudafrica. Il 22 febbraio 1978 il Dipartimento del Commercio estende l'embargo di beni e tecnologie americane che possono essere usati per imporre l'apartheid²⁸¹.

1977 (19 dicembre) Il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) rende illegale per i rappresentanti delle imprese americane la corruzione di pubblici ufficiali stranieri per indurli ad atti contrari ai loro doveri o ad usare la loro influenza per orientare le decisioni nazionali. Sanzioni fino a 1 milione di \$ per le imprese e multe fino a 10.000 \$ per gli individui, più la reclusione fino a 5 anni²⁸².

1977 (28 dicembre) L'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) autorizza il presidente a limitare il commercio (blocco delle transazioni e congelamento di beni) in caso di emergenza nazionale causata da «unusual and extraordinary threat... to the national security, foreign policy, or economy of the United States». In caso di attacco imminente il presidente è inoltre autorizzato a confiscare i beni di stati, enti e privati connessi. A differenza del TWEA, l'IEEPA è applicabile alle sole emergenze originate «in whole or substantial part outside the United States». Cominciando con Carter per la crisi degli ostaggi in Iran (1979) i presidenti si sono avvalsi dell'IEEPA a tutela degli interessi nazionali americani congelando o bloccando beni di governi esteri o cittadini americani all'estero. Nei primi 27 anni (fino al gennaio 2007) vi sono state 42 dichiarazioni di emergenza²⁸³.

1978 (10 marzo) Nuclear Non-Proliferation Act (NNPA, NAPA)²⁸⁴.

1978 (novembre) I massicci scioperi dei 37.000 addetti alle industrie petrolifere iraniane nazionalizzate dal governo Bakhtiar, e la successiva fuga dei tecnici dopo la definitiva vittoria della rivoluzione khomeinista, riducono la produzione petrolifera iraniana da 6 a 1,5 mln di barili al giorno. Sia pure compensata da un aumento della produzione da parte del resto dell'OPEC, la produzione globale del 1979 diminuisce del 4%, determinando un secondo shock petrolifero, col raddoppio dei prezzi e il razionamento della benzina negli Stati Uniti. Una diminuzione del 10% si verificherà nel 1980 a

281 Chapman, *op. cit.*, pp. 12 e nt. 40-44.

282 Chapman, *op. cit.*, pp. 14-15.

283 Elenco in Relyea, *op. cit.*, p. 14-16.

284 PL 95-242, An Act to provide for more efficient and effective control over the proliferation of nuclear explosive capability.

causa della guerra Iran-Iraq, provocando un'ulteriore spinta verso la diversificazione, determinando un eccesso di produzione e un crollo del prezzo del petrolio dal picco di 35 ad appena 10 dollari al barile, nonché la riduzione della quota OPEC dal 50% del 1979 al 29 del 1985.



Il generale Charles de Gaulle durante la storica conferenza stampa del 4 febbraio 1965.

Phase III – The Western Triumph (1979-1991)

- 1979 (31 gennaio) Accordo sino-americano di cooperazione tecnico-scientifica.
- 1979 (aprile) *Commentary*, la prestigiosa rivista conservatrice americana, torna a denunciare la guerra economica sovietica²⁸⁵ e si comincia a parlare apertamente di contrasti euroamericani in ambito CoCom²⁸⁶.
- 1979 (19 giugno) Carter e Brežnev firmano a Vienna lo Strategic Arms Limitation Treaty II (SALT II), che riduce a 2.250 le testate e scoraggia la produzione da parte sovietica dei missili a testata multipla (MITV).
- 1979 (12 settembre). Nuovo colpo di stato militare turco (dopo quello del 1960) con l'obiettivo di risolvere la gravissima crisi economica inserendo la Turchia nel sistema economico globale. Mezzo milione di persone incarcerate, 50 condanne a morte eseguite e 10 decessi in carcere. Un mese dopo il golpe la *London's International Banking Review* scrive: «A feeling of hope is evident among international bankers that Turkey's military coup may have opened the way to greater political stability as an essential prerequisite for the revitalization of the Turkish economy». Sanzioni della CEE contro il regime militare turco, revocate nel 1986.
- 1979 (20 settembre) L'Export Administration Act (EAA) autorizza il presidente, per periodi limitati ma rinnovabili, a controllare le esportazioni americane per ragioni di sicurezza nazionale, politica estera e/o esigenze di razionamento²⁸⁷.

285 Carl Gershman, «Selling Them the Rope», *Commentary*, Vol. 63, No. 4, April 1979. Wayne A. Schroeder, *Soviet American Technology Transfer and U. S. National Security*, PhD Dissertation, University of South California, 1981.

286 Richard T. Cupitt and John R. McIntyre, *CoCom: East-West Trade Relations, The List review process*, a paper presented to the International Studies Association Convention, Toronto, March 1979; Ronnie Goldberg (Project Dir.), *Technology and East-West Trade*, OTA, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., November 1979 [«Chapter VIII: Multilateral Export Control Policy: The Coordinating Committee (CoCom)», pp. 153-170]. Sul punto di vista sovietico, v. Carl Alexander Krethlow, *Wirtschaftskrieg und Monopolkapital: Das Bild der Europäischen Gemeinschaft in der sowjetischen Presse 1979 bis 1985*, Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Bern, 2006.

287 PL 96-72, An Act to provide authority to regulate exports, to improve the efficiency of export regulation, and to minimize interference with the ability to engage in commerce. Shirley Miller Dvorin, «The Export Administration Act of 1979: An Examination of Foreign Availability of Controlled Goods and Technologies», *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 2 (1980), p. 179. Ian F. Fergusson, *The Export Adminis-*

- 1979 (14 novembre) In risposta alla crisi degli ostaggi nell'ambasciata americana a Teheran, con EO 12170 («Blocking Iranian Government Property») il presidente Carter congela i beni iraniani negli Stati Uniti (depositi, oro) per 12 mld \$. Si aggiungeranno poi l'embargo totale delle armi (1984), l'interruzione pressoché totale del commercio (1995) e sanzioni selettive alle imprese estere che commerciano con l'Iran (ILSA 1996, CISADA 2010).
- 1980 (4 gennaio) A seguito dell'intervento sovietico in Afghanistan Carter stabilisce l'embargo dei prodotti agricoli (molto impopolare fra i farmers²⁸⁸) e la non partecipazione degli atleti americani alle Olimpiadi estive di Mosca. In realtà è scattata la «trappola afghana» rivendicata nel 1998 dal consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski. L'Operation Cyclone della CIA (sostegno alla resistenza afghana), ricostruita nel 2003 da George Crile III, provocherà la sconfitta sovietica ma contribuirà alla genesi del terrorismo islamico²⁸⁹.
- 1980 (24 gennaio) Il Congresso USA riconosce alla Cina lo stato di nazione più favorita, che abbatte le alte barriere tariffarie sulle importazioni stabilite dallo Smoot-Hawley Act del 1930.
- 1980 (22 settembre) Invasione su larga scala dell'Iran da parte dell'Iraq. La resistenza iraniana consolida il fronte terrestre, determinando una situazione di stallo e una guerra di attrito analoga alla prima guerra mondiale sui fronti francese e italiano. L'Iraq tenta di superarlo ricorrendo al bombardamento strategico e colpendo il principale terminale petrolifero iraniano all'Isola di Kharg, per provocare reazioni iraniane contro il commercio nel Golfo Persico e trascinare l'Occidente in guerra dalla sua parte. L'Iran risponde col blocco navale delle coste iraqene, utilizzando anche il naviglio sottile dei Pasdaran e il 13 e 16 maggio attacca una petroliera kuwaitiana e una saudita. La guerra alle petroliere kuwaitiane si intensifica nel biennio finale della guerra (1987-88), portando all'intervento americano per la scorta ai convogli kuwaitiani (Operation

tration Act: Evolution, Provisions and Debate, Congressional research Service, July 15, 2009.

288 Steven E. Plaut, «Economic Warfare: Costs or Benefits?», *The Washington Quarterly*, Spring 1981, pp. 190-195.

289 «Zbigniew Brzezinski: Les révélations d'un ancien conseiller de Carter: 'Oui, la Cia est entrée en Afghanistan avant les Russes ...'», *Le Nouvel Observateur*, 15-21 Janvier, 1998. Sull'«Operation Cyclone» della CIA, v. George Crile III, *Charlie Wilson's War: The extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, 2003 e Jagmohan Meher, *America's Afghanistan War: The Success that Failed*, Gyan Books, 2004.

Earnest Will 24 luglio 1987-26 settembre 1988) e americani (Operation Prime Chance, agosto 1988-giugno 1989)²⁹⁰.

1980 (10 ottobre) firmata a Ginevra la Convenzione delle Nazioni Unite sulla proibizione di alcuni armamenti convenzionali con effetti indiscriminati o eccessivamente lesivi (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects). La convenzione è accompagnata da tre Protocolli: I armi con frammenti non rilevabili; II mine terrestri antiuomo e booby traps; III armi incendiarie. Si aggiungono in seguito altri due Protocolli, il IV (13 ottobre 1995 a Vienna) II o accecanti e residuati bellici esplosivi.

1981-89 Le 325 NSDD (National Security Decision Directives) emanate dal presidente Ronald Reagan negli otto anni della sua amministrazione²⁹¹ disegnano una coerente e complessa strategia di guerra economica offensiva nei confronti dell'URSS, non più incentrata sul blocco del commercio Est-Ovest, ma sul deliberato aggravamento delle debolezze strutturali del sistema sovietico per portarlo al punto di collasso. La strategia si basa su un inasprimento delle restrizioni nei trasferimenti di tecnologia occidentale, su un rilancio (in larga misura mediatico) della corsa al riarmo in un settore (difesa antimissilistica) potenzialmente destabilizzante dell'equilibrio strategico, e sull'aumento della produzione petrolifera concordato con l'Arabia Saudita per abbassare il prezzo del greggio al duplice scopo di fare concorrenza alle esportazioni di gas russo in Europa e di aggredire la componente principale del PNL sovietico. L'incremento delle spese militari deciso dal Cremlino nel 1981 (+45% in 5 anni) e nel 1983 (un ulteriore aumento del 10%), portandole al 27% del PNL, fanno crollare i consumi civili sotto al 50%, mentre la caduta del prezzo globale del petrolio provocata dall'aumento su larga scala della produzione saudita, priva l'URSS di decine di miliardi di moneta forte, compromettendo la tenuta dell'impero²⁹². Non ha invece successo il tentativo di Reagan di sabotare il gasdotto siberiano che stabilisce una permanente dipendenza dell'Europa

290 George K. Walker, «*Guerre de Course* in the Charter Era: The Tanker War, 1980–1988», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Commerce Raiding, Historical Case Studies, 1755-2009*, Newport Papers 40, Naval War College Press, 2014, pp. 239-252.

291 Ora declassificate e consultabili online nel sito della Federation of American Scientists (FAS).

292 Carl Cavanagh Hodge and Cathal J. Nolan (Eds.), *U.S. Presidents and Foreign Policy: From 1789 to the Present*, ABC-CLIO, 2007, p. 344. Alan P. Dobson, «The Reagan Administration, Economic Warfare, and Starting to Close down the Cold War», *Diplomatic History*, Vol. 29, N. 3, June 2005, pp. 531-556.

Occidentale dalle forniture energetiche russe, un fattore geo-economico che assumerà un grande rilievo strategico anche nel post-guerra fredda. Il successo della guerra economica di Reagan nel provocare il definitivo collasso sovietico è però dovuto anche agli effetti a lungo termine delle decisioni strategiche dei tre predecessori Nixon (apertura alla Cina architettata da Henry Kissinger), Ford (processo di Helsinki) e Carter (trappola afghana).

1982 (19 gennaio) Giappone e alleati europei della NATO respingono le sanzioni americane contro Polonia e URSS.

1982 (10 marzo) embargo USA sul commercio con la Libia.

1982 (10 luglio) Con Risoluzione S-12/24, la Sessione Speciale sul Disarmo dell'Assemblea Generale delle N. U. (SSOD II) raccomanda la creazione di un Dipartimento per gli Affari del Disarmo (DDA). Nel 1992 il DDA è declassato a Centro per il disarmo, ma viene ristabilito con Risoluzione 52/12 dell'Assemblea generale nel gennaio 1998.

1982 Un Panel della National Academy of Science (NSA), presieduto dal fisico Dale Raymond Corson (1914-2012), già presidente della Cornell University, esamina gli effetti negativi che i controlli alle esportazioni critiche hanno sulla ricerca scientifica e sulla stessa competitività industriale degli Stati Uniti. Le conclusioni restano però controverse e nel 1984 la NSA decide una nuova indagine, i cui risultati sono pubblicati nel 1987.

1982 (8 ottobre) Approvato, come emendamento dello Sherman Antitrust Act (1890), il Foreign Trade Antitrust Improvements Act (FTAIA)²⁹³

1982 (29 novembre) La NSDD-66 «East-West relations and Poland Related Sanctions» sottolinea gli accordi con gli alleati raggiunti dal segretario di stato Schultz: a) rinuncia europea ad aumentare il consumo di gas russo e ricerca di fonti energetiche alternative, in primo luogo il gas norvegese; b) aggiunta di nuove tecnologie critiche alla lista CoCom; c) inclusione tra le questioni rile-

293 Wilbur L. Fugate, *Foreign Commerce and Antitrust Laws*, Aspen Publishers, Wolters Kluwer, Austin, Boston, Chicago, New York, 5th ed., 1996. Femi Alese, *Federal Antitrust and EC Competition Law Analysis*, Ashgate, Aldershot, 2008. Douglas F. Broder, *U. S. Antitrust Law and Enforcement: A Practice Introduction*, Oxford U. P., 2nd ed., 2012. Joseph P. Bauer, *The Foreign Trade Antitrust Improvements Act: Do We Really Want to Return to American Banana?*, Notre Dame Law School, NDL Scholarship, Scholarly Works Faculty Scholarship, 2012. Abbott B. Lipsky, Jr., and Kory Wilmot, «The Foreign Trade Antitrust Improvements Act: Did *Arbaugh* Erase Decades of Consensus Building?», *Antitrust-source*, August, 2013. Lauren Giudice, «What Effects Are 'Direct' Enough to Satisfy the FTAIA: An Analysis of 2014 FTAIA Decisions», Boston University School of Law, *International Law Journal*, 2015 (online).

vanti per la sicurezza dei controlli sui trasferimenti di tecnologie relative a gas e petrolio; d) stretta creditizia (aumento dei tassi e degli acconti, scadenze più brevi)²⁹⁴. In seguito il consigliere alla sicurezza Roger W. Robinson, principale artefice della direttiva, dirà che «equivaleva ad una segreta dichiarazione di guerra economica contro l'Unione Sovietica»²⁹⁵.

1983 (17 gennaio) La NSDD-75 «U. S. relations with the USSR» indica gli obiettivi americani per il dopo-Brežnev: a) contenere e respingere l'espansionismo sovietico nelle regioni di interesse strategico americano mantenendo il generale equilibrio; b) promuovere, per quanto possibile, le spinte interne all'URSS verso un sistema politico ed economico più pluralista per ridurre gradualmente il potere e i privilegi delle élite di governo; c) incidere sul processo di successione politica in atto in URSS con un negoziato che mostri i costi di una opposizione agli interessi americani e i vantaggi di una cooperazione²⁹⁶.

1983 (5 marzo) l'Ungheria entra nell'IMF.

1983 (9 marzo) Reagan propone colloqui sulla riduzione delle armi strategiche. Gli Strategic Arms Reduction Talks (START) iniziano a Ginevra il 29 giugno e vengono interrotti il 23 novembre.

1983 (23 marzo) *Star Wars Speech* di Ronald Reagan. Enunciata la Strategic Defense Initiative (SDI) che viola l'Outer Space Treaty del 1967 e il trattato ABM del 1972 e in prospettiva tende a compromettere l'efficacia dissuasiva delle forze nucleari strategiche sovietiche. Secondo l'astronomo americano Carl Edward Sagan (1934-1996) l'opinione prevalente tra gli esperti sovietici da lui consultati al riguardo, era che la SDI rappresentava una specie di «guerra economica», per colpire ulteriormente l'economia sovietica costringendola ad una spesa militare straordinaria per sostenere una corsa agli armamenti difensivi. Questa opinione prevaleva nettamente su quella che gli Stati Uniti cercassero di acquisire la capacità di «first strike»²⁹⁷. Nel 1984 viene creata una apposita struttura (SDI Organization, SDIO), trasformata il 13 maggio 1993 (presidente

294 David W. Hunter, *Western Trade Pressure on the Soviet Union: An Interdependence Perspective on Sanctions*, Springer, 1991.

295 Peter Schweizer, *Victory: the Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, Atlantic Monthly Press, 1994. Cfr. James R. Norman, *The Oil Card: Global Economic Warfare in the 21st Century*, Trine Day, 2008. Stefano Casertano, «La nuova guerra fredda non è niente di nuovo», *Limes*, 7 aprile 2008 limesonline.

296 Norman A. Bailey, *The Strategic Plan That Won the Cold War, National Security Directive 75*, Maclean (VA). The Potomac Foundation, 1999, cit. in Chapman, *op. cit.*, pp. 17-18.

297 Carl Sagan, intervento al meeting del National Press Club su «How to Reduce the Risk of Nuclear Warfare» (1986).

Clinton) nella Ballistic Missile Defense Organization (BMDO) e nel 2002 in Missile Defense Agency (MDA). A seguito di una mozione critica dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (dicembre 1999), il 14 giugno 2002 il presidente Bush annuncerà il ritiro degli Stati Uniti dal trattato ABM: la Russia risponderà col ritiro dallo START II che vieta le testate multiple (MIRV).

1983 Gary K. Bertsch, direttore del Center for International Trade and Security (CITS) presso la School of Public & International Affairs (SPIA) della Georgia University, pubblica due studi sul CoCom e la dimensione strategica del commercio Est-Ovest²⁹⁸. Analogo studio commissionato dall'OECD a Morris Bornstein (1927-2012), docente di economia ad Ann Arbor²⁹⁹.

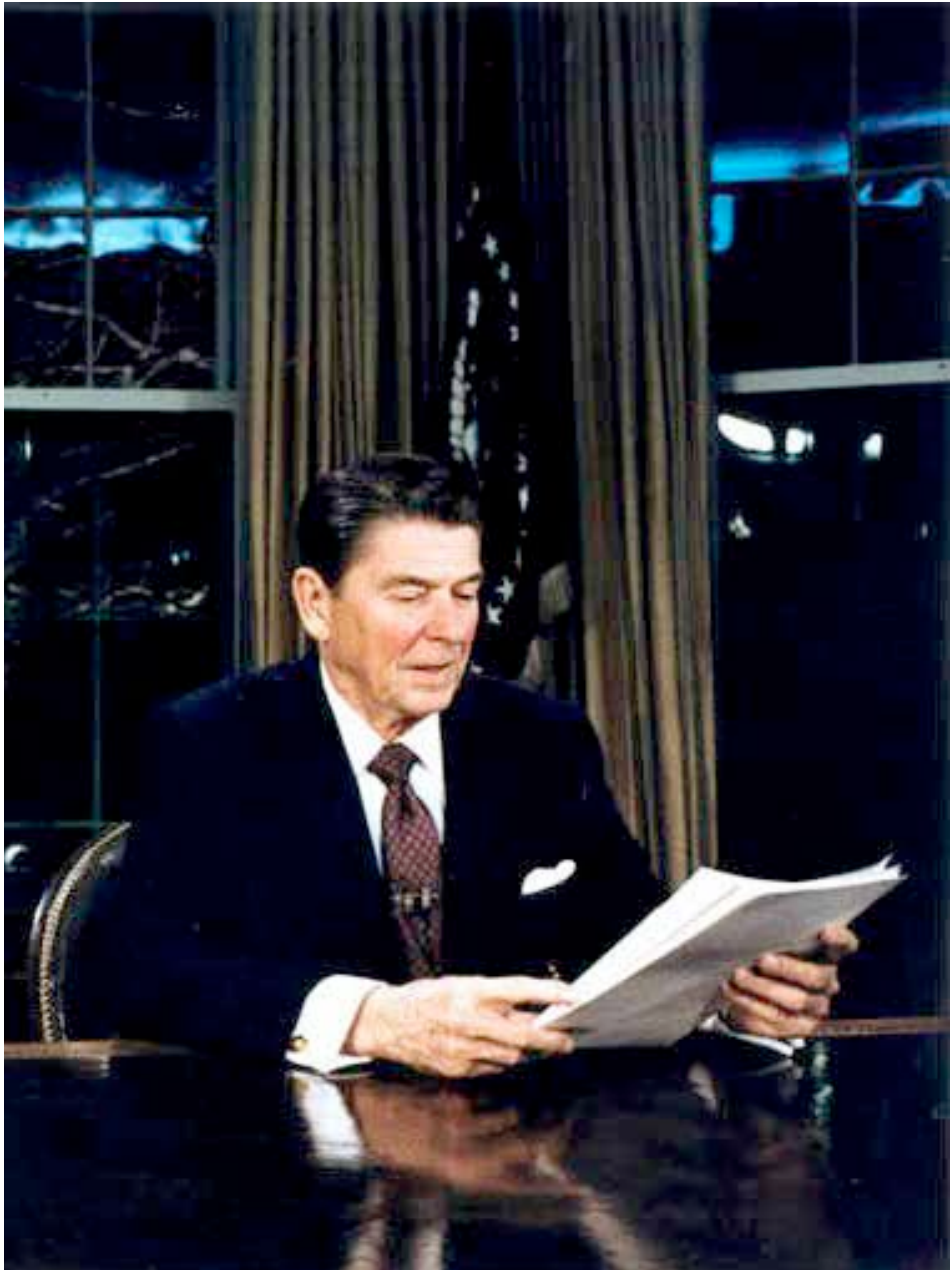
1984 (13 gennaio) La Comunità economica Europea reagisce contro le tariffe americane sull'acciaio. Un accordo EEC-USA sulle quote di acciaio per i gaddotti viene raggiunto il 10 gennaio 1985.

1984 (marzo) Michael D. Intriligator (1938-2014) e Dagobert L. Brito, specialisti di analisi economica della corsa agli armamenti, contestano il presupposto della strategia reaganiana delle guerre stellari, dimostrando matematicamente che l'arms race non può condurre alla fine della guerra fredda e che la pace riposa sulla deterrenza reciproca³⁰⁰. Dopo il crollo dell'URSS il modello Intriligator-Brito verrà riesaminato da Murray Wolfson (1927-2002), autore di importanti studi sul marxismo, il quale dimostrerà che una «open-ended arms race is a form of economic warfare that may lead to military warfare» e «how

298 Gary K. Bertsch, *East-West strategic trade. COCOM, and the Atlantic alliance*, Atlantic Institute for International Affairs, 1983; Bertsch and John R. McIntyre (Eds.), *National Security and Technology Transfer: The Strategic Dimensions of East-West Trade*, Boulder, Westview, 1983. Bertsch and Christopher Saunders (Eds.), *East-West Economic Relations in the 1990s*, Palgrave, Macmillan, 1989. Altri volumi a cura di Bertsch sono *International Cooperation on Nonproliferation Export Controls*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994; *Arms on the Market: Reducing the Risk of Proliferation in the Former Soviet Union*, New York, Routledge, 1998; *Engaging India: U.S. Strategic Relations with the World's Largest Democracy*, Routledge, 1999

299 Morris Bornstein, *East-West Technology Transfers: The Transfer of Western Technology to the USSR*, Paris, OECD, 1985.

300 Intriligator and Brito, «Can Arms Races Lead to the Outbreak of War?», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, No. 1, March 1984, pp. 63-84. Cfr. Intriligator, «Strategic Considerations in the Richardson Model of Arms Races», *Journal of Political Economy*, vol. 83, 1975, pp. 339-353; Intriligator and Brito, «Formal Models of Arms Races», *Journal of Peace Science*, 2, 1976, pp. 77-88; *Arms Races: Behavioral and Economic Aspects*, Tulane, 1981; «Non-Armageddon Solutions to the arms race», *Arms Control*, vol. 6, No. 1, 1985, pp. 41-57. *Arms Control: Problems and Prospects*, Institute on Global Conflict and Cooperation, 1987



Ronald Reagan durante lo storico *Star Wars Speech* del 23 marzo 1983.

a policy of deterrence may escalate into an open-ended arms race if the two nations have different factor endowments»³⁰¹.

- 1984 La cattedra di economia politica e militare dell'Accademia militare tedesco-orientale pubblica un saggio collettivo di 124 pagine sulla guerra economica come mezzo di politica aggressiva³⁰². Una critica della guerra economica americana viene pubblicata anche a Bonn: uno dei curatori, Hanns-Dieter Jacobsen, economista della Freie Universität Berlin, sarà in seguito accusato di collaborazione con la Stasi e spionaggio³⁰³.
- 1984 (1 maggio) Embargo commerciale americano contro il governo sandinista del Nicaragua³⁰⁴.
- 1984 (11 giugno) Gorbačëv invoca la riforma dell'economia sovietica.
- 1984 (9 settembre) Gli Stati Uniti impongono limitate sanzioni commerciali al Sudafrica per l'apartheid e la Namibia.
- 1985 (12 luglio) Gli emendamento congressuali del 1985 all'Export Administration Act (EAA) riflettono le preoccupazioni degli imprenditori americani per la perdita di quote di mercato estero attribuita al maggior rigore dei controlli di politica estera nazionali rispetto a quelli CoCom. Tra gli argomenti per una liberalizzazione c'è pure la constatazione che finora non hanno impedito ai paesi comunisti di acquisire tecnologia critica occidentale attraverso triangolazioni col Terzo Mondo o addirittura direttamente dagli alleati del CoCom. Il Congresso impegna il presidente a uniformare i controlli nazionali e CoCom, a non imporre controlli su accordi e contratti già in vigore, a consultare il Congresso e le associazioni di businessmen prima di imporre nuovi controlli di politica

301 Murray Wolfson and John P. Farrell, «Foundations of A Theory of Economic Warfare and Arms Control», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 10, Bo. 2, January 1989, pp. 47-75 (=Wolfson, *Essays on the Cold War*, Macmillan Academic, 1992; Springer 2016, pp. 81-98).

302 *Der Wirtschaftskrieg als Mittel aggressiver Politik*, Studienmaterial, Militärakademie «Friedrich Engels», Dresden, Militärpolitische Hochschule «Wilhelm Pieck», Berlin 1984.

303 Reinhard Rode, Hanns-Dieter Jacobsen, *Wirtschaftskrieg oder Entspannung? Eine politische Bilanz der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1984. Hanns-D. Jacobsen und Viktor Sokov, «Russische und sowjetische Außenwirtschaftspolitik», in Michael Neu, Wolfgang Gieler, Jürgen Bellers (Hg.), *Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen Afrika, Amerika, Asien, Europa, Ozeanien*, Politik: Forschung und Wissenschaft, Bd. 8, 2004.

304 Michael E. Conroy, *External Dependence, External Assistance and 'Economic Aggression' Against Nicaragua*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 27, July 1984.

estera dimostrando che sono stati fatti ragionevoli sforzi per usare mezzi diplomatici o alternativi e a certificare annualmente il permanere delle gravi ragioni di sicurezza nazionale che giustificano i controlli di politica estera³⁰⁵.

1985 Prima edizione di un fondamentale studio sulla storia delle sanzioni e sulla loro corrente applicazione curato da Gary Clyde Hufbauer, già Assistant Secretary for international trade and investment policy del Tesoro.³⁰⁶ I think tank conservatori esaltano invece l'«economic warfare in defense of liberty», ossia contro l'URSS, giudicata non solo moralmente legittima, ma «commendable»³⁰⁷.

1985 Nasce l'Australia Group (AG), un organo informale multinazionale creato su iniziativa australiana a seguito dell'impiego di armi chimiche da parte dell'Iraq nel 1984. L'AG tiene però la sua prima riunione solo nel settembre 1989 a Bruxelles. Scopo dell'AG è di sottoporre a licenza l'exportazione di attrezzature e sostanze chimiche e di agenti biologici e chimici di uso duplice per impedire la diffusione di armi chimiche e biologiche (CBW)³⁰⁸.

1985 David Allen Baldwin, allora docente di scienze politiche alla Columbia University, e in seguito alla Woodrow Wilson School di Princeton, pubblica un fondamentale saggio sull'economia come parte non solo del «national power»,

305 Chapman, *op. cit.*, p. 19, ntt 61 e 62.

306 G. C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott (Eds.), *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy* a cura di Institute for International Economics, Washington. Le successive edizioni sono del 1990 e del 2012. Abstract: «Economic sanctions continue to play an important role in the response to terrorism, nuclear proliferation, military conflicts, and other foreign policy crises. But poor design and implementation of sanctions policies often mean that they fall short of their desired effects. This landmark study, first published in 1985, delves into the rich experience of sanctions in the 20th century to harvest lessons on how to use sanctions more effectively. This volume—now conveniently available in a paperback format—is the updated third edition of this widely cited study. The authors' unique database on sanctions now covers almost 200 case studies. This study is offered in two parts: Economic Sanctions Reconsidered, which summarizes the analysis and outlines the policy recommendations, and Economic Sanctions Reconsidered: Case Histories and Data, a supplemental CD-ROM containing the case studies and new database».

307 Juliana Geron Pilon, «Economic Warfare in Defense of Liberty», Reason Papers, No. 10, Spring 1985, pp. 33-48. L'autrice, una giovane romana naturalizzata americana, è Senior Policy Analyst dell'Heritage Foundation, un «pensatoio» conservatore creato a Washington nel 1973, che ispira le politiche di Reagan.

308 Nineta Barbulescu (Ed.), *Twenty Years of Australia Group Cooperations*, AG, 2005, Made by Romania National Agency for Export Controls. Australia Group, *Fighting the spread of chemical and biological weapons, Strengthening global security*, AG, July 2007.

ma propriamente della «statecraft»³⁰⁹, una teoria che un quarto di secolo dopo verrà ripresa dalla corrente statualista della «geoeconomics». Pur mettendo al primo posto come strumenti di statecraft aiuti economici, libero scambio e acquisti esclusivi [di territori, oltre che di merci, come i famosi Louisiana e Alaska purchases], Baldwin rivaluta l'efficacia dissuasiva delle sanzioni, rivisitando i celebri esempi di «fallimento», dal decreto di Megara come presunta causa della guerra del Peloponneso (dove segue la famosa reinterpretazione di Donald Kagan³¹⁰) alle sanzioni contro Italia, Giappone, Cuba, Rhodesia. Baldwin riassume poi in modo molto chiaro (pp. 36 ss.) le varie concezioni di «economic warfare» (a seconda che siano orientate sui mezzi oppure sui fini, e quindi includano o no i mezzi militari), raffrontando le definizioni di Yuan-li Wu, Robert Loring Allen e Klaus Eugen Knorr³¹¹ e notando l'analogia tra EW e l'«economic statecraft» di Thomas Schelling, definita «the economic means by which damage is imposed on other countries or the threat of damage used to bring pressure on them»³¹². Baldwin discute pure (pp. 38 ss.) il concetto di «economic coercion» secondo la definizione di Knorr.

1986 (15 aprile) Raid aereo americano sulla Libia (Operation Eldorado Canyon) per uccidere Gheddafi, il quale si salva perché avvisato da una telefonata del premier italiano Bettino Craxi (secondo la testimonianza del ministro degli esteri Giulio Andreotti e dell'ambasciatore libico a Roma Abdel Rahman Shalgam)³¹³.

1986 (2 ottobre) Reagan firma il Comprehensive Anti-apartheid Act (CAA), che sanziona il regime bianco del Sudafrica con un embargo sulle armi e sui computer usati per l'imposizione dell'apartheid e il boicottaggio di oro e altri materiali che possano essere approvvigionati altrove. Una proposta congressuale di sanzioni al Sudafrica era stata fatta già nel 1972. Nel 1985 il bill era stato riproposto dai senatori democratici, ma Reagan aveva opposto il veto, sostenendo che rappresentava una violazione delle sue prerogative e aveva emanato sanzioni considerate però dai democratici «annacquate e inefficaci»; il veto

309 David Allen Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton U. P., 1985.

310 Donald Kagan, *The Outbreak of the Peloponnesian War*, Ithaca, Cornell U. P., 1969, pp. 266-267.

311 Klaus E. Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, Center for International Studies, Princeton University, Basic books, 1973 (1975).

312 Thomas Schelling, *International Economics*, Boston, Allyn & Bacon, 1958, p. 487.

313 «Italy helped 'save' Gaddafi by warning of US air raid», *Monsters and Critics*, Rome, 30 October 2008. Confermato da Margherita Boniver («Italy Warned Libya of Bombing, saved Qaddafi's Life»), Bloomberg.com).

era stato «override» a schiacciante maggioranza³¹⁴. Un emendamento al CAA colpisce però (con una stretta creditizia) pure il governo angolano, sostenuto da truppe russo-cubane contro l'intervento sudafricano in appoggio all'UNITA³¹⁵.

1986 (13 novembre) Sanzioni USA alla Siria per appoggio al terrorismo. Embargo sulle vendite di aerei, computer e altra alta tecnologia, boicottaggio delle Syrian airlines e riduzione della rappresentanza diplomatica siriana a Washington.

1986 Un discussion paper dell'Università di Yale³¹⁶ definisce la guerra economica in senso stretto [da non confondere con la «defense economy»] come «the use of economic weapons for strategic purposes undertaken by a government to promote its national objectives». Le «economic weapons», che non richiedono di essere «supported by military force», consistono in «sanctions, embargoes and cartels» per «deny resources to an enemy by restricting or cutting off supplies usually derived through normal trade». Includono «preclusive buying or destruction of goods, limitation of capital flows and suspension of foreign aid», ma pure «use of debt to gain political leverage» e «brain drain» [il divieto sovietico di emigrazione di «highly skilled professional», presentato dagli Stati Uniti come una questione di diritti umani, «involves a technology transfer component»]. Si possono definire «as a form of strategic damage exchange» per imporre «costs upon the target nation for its behavior, actual or anticipated». Il loro successo dipende dalla capacità di «restrict alternative sources of supply or other means of evasion»; da tempo sono in corso studi econometrici per misurare gli effetti delle sanzioni. Lo studio analizza però anche le altre forme di EW puramente militari («attacks on economic targets by sabotage, mining, blockade, bombing») o ibride («industrial mobilization, arms races and stockpile of strategic materials»). Complessivamente individua 9 «topics» di «economic warfare in senso lato: 1 «logistics and convoy» (per proiezioni di forza), 2 «mobilisation» economica e industriale; 3 «sanctions, sabotage and embargoes»; 4 «strategic materials»; 5 «blockade»; 6 «cartels»; 7 «bilateral arms race» [es. le «star wars di Reagan»: potlach]; 8 «arms industry»; 9 «finance». Ciascuna viene analizzata sia in termini generali sia in riferimento a vari livelli di conflittualità: «cold war», «proxy/client war»; «limited war»; «con-

314 Alex Thomson, «A More Effective Constructive Engagement: US Policy Towards South Africa after the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986», *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 39, No. 3, 2012, pp. 371-389.

315 Chapman, *op. cit.*, pp. 20-21, nt 67.

316 Martin Shubik with J. Hoult Verkerke, *Defense Economics and Economic Warfare Revisited*, Cowles Foundation for Research in Economics, Discussion Paper No. 789, Yale University, 1986. Id., «Open Questions in Defense Economics and Economic Warfare», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 33, No. 3, September 1989, pp. 480-499.

ventional war»; «nuclear war». Il blocco può ad esempio scalare da «mining» a «fleet blockade» a «siege war», fino allo sterminio per fame della popolazione nemica. L'ultima parte dello studio approfondisce gli aspetti navali. Sono menzionati pure oligopolio e mercato monopolistico, considerati «economic warfare for private economic purposes».

1987 Pubblicato il rapporto³¹⁷ del nuovo Panel della National Academy of Science sull'impatto dei controlli alle esportazioni sul trasferimento internazionale di tecnologia, presieduto dall'ex capo di S. M. USAF Lew Allen (1925-2010), esteso ad Accademia di ingegneria e Istituto di medicina e sponsorizzato dalla Carnegie Corporation e da 5 Fondazioni (MacArthur, Rockefeller, Mellon, Helfer e Culpeper). In estrema sintesi il Panel «shares the concerns of many regarding the health of US high technology industries and the effect on national security of dealing US leadership in impari sectors». Considerato che il sistema attuale non ha impedito all'URSS di acquisire tecnologia avanzata occidentale attraverso spionaggio e diversioni, il Panel raccomanda di unificare liste e procedure nazionali e CoCom, mantenendo il controllo nazionale solo temporaneamente e per limitare esigenze di sicurezza, ridurre le liste all'essenziale, coinvolgere i paesi terzi e bilanciare i controlli con la tutela e la promozione della forza tecnologica e della vitalità economica degli Stati Uniti e dell'unità interalleata. Al rapporto è allegato un volume contenente gli studi di base, coordinati da Mitchel B. Wallerstein e condotti da specialisti (alcuni del MIT e dello studio legale Arnold & Potter³¹⁸. Apprezzate da *Foreign Affairs*, con la fine della guerra fredda le tesi del Panel sono sviluppate in uno studio

317 *Balancing the National Interest: U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Panel on the Impact of National Security Control on International Technology Transfer, Committee on Science, Engineering and Public Policy, National Academy of Science, National Academy of Engineering, Institute of Medicine, National Academy Press, Washington (DC), 1987.

318 Stephen B. Gould, «The Role of Foreign national in U. S. Science and Engineering» (p. 6); Stephen E. Becker and Harold Paul Luks, «Corporate Compliance with the N. S. Control on the Export» (p. 22); Charles H. Ferguson, «High-Technology Product Life Cycles, Export Controls and International Market» (p. 60); H. P. Luks, «U. S. National Security Export Controls: Legislative and Regulatory Proposals» (p. 87); Cormac P. Walsh (Eagle Research Group), «National Security Controls and Transnational Flows of Technical Dates» (p. 136); Denis Fred Simon, «Technology Transfer and Sino-US Relations» (p. 153); William A. Root, Solveig B. Spielmann and Felice D. Kader, «A Study of Foreign Export» (p. 206-248: confronto con UK, Francia, Giappone, Austria e Corea del Sud). Dal 1985 il Practising Law Institute pubblica un repertorio di legislazione (*Coping with U.S. Export Controls*) periodicamente aggiornato.

(1990) di Stuart MacDonal dell' Economist Intelligence Unit³¹⁹, in un nuovo intervento (1991) delle Accademie Nazionali riunite³²⁰ e in una sintesi (1993) di Douglas E. McDaniel, analista del Dipartimento di Stato³²¹.

1987 La Fondation pour les études de Défense Nationale (FEDN) dedica un volume della collezione «Les Sept Epées» all'«arme économique»³²². Curato da Claude Lachaux, il volume passa in rassegna le varie armi economiche e alcuni casi di studio. Specialista di commercio Est-Ovest³²³ e protagonista nel 1980-81 di una querelle con Georges Sokoloff, docente di economia sovietica all'I-NALCO³²⁴, Lachaux ha però contestato nel 1978 l'abuso del termine guerra economica³²⁵ e tornerà a farlo nel 1992, 1995 e 1998 (v. infra).

1987 (19 febbraio) Reagan alleggerisce le sanzioni alla Polonia.

1987 (marzo-aprile) la *Rivista Militare*, diretta da Pier Giorgio Franzosi, pubblica coraggiosamente un articolo del generale Carlo Jean che, forte della sua esperienza quale rappresentante del ministero della Difesa italiano nel CoCom informa il pubblico italiano dell'esistenza del CoCom e delle gravissime tensioni interalleate provocate dal gasdotto russo-tedesco e dalla tendenza europea a intensificare i rapporti commerciali col Comecon³²⁶.

319 Stuart Macdonald, *Strategic export controls: hurting the East or weakening the West?*, Economist Intelligence Unit, 1990; Id., *Technology and the tyranny of export controls: whisper who dares*, Palgrave Macmillan, 1990; Springer, 2015; Id., *Information for Innovation: Managing Change from an Information Perspective*, Oxford U. P., 1999.

320 *Finding Common Ground: U. S. Export Control in a Changed Global Environment*, Panel on the Future design and Implementation of U. S. National Security Export Controls, Committee on Science, Engineering and Public Policy and Global Affairs, National Academy of Science, National Academy of Engineering, Institute of Medicine, National Academy Press, Washington (DC), 1991.

321 Douglas E. Macdonald, *United States Technology Export Control: An assessment*, Westport (CT)-London, Greenwood, Praeger, 1993.

322 Claude Lachaux, Denis Lacombe, Christian Lamoureux, *De l'Arme économique*, Collection «Les Sept Epées» No. 42, Fondation des Etudes de la Défense Nationale (FEDN), Paris, 1987.

323 Lachaux, *Le commerce Est-Ouest*, Que-sais-je ?, Paris, PUF, 1984.

324 Sokoloff, «Exercices d'embargologie» e «Le commerce Est-Ouest, Réponse à Claude Lachaux», *Politique étrangère*, vol. 45, No. 4, Décembre 1981, pp. 985-87.

325 Lachaux, «», *Revue des Deux Mondes*, 1978.

326 Carlo Jean, «Rapporti economici e problemi del trasferimento delle tecnologie critiche», *Rivista Militare*, marzo-aprile 1987, pp. 39-48. L'articolo fu lo spunto per la tesi di laurea di Daniela Focosi, *Il controllo delle tecnologie strategicamente critiche: la leadership statunitense nell'ambito del Cocom: la legge italiana e le procedure di controllo*, rel. V. Ilari, Università cattolica di Milano, A. A. 1991-1992.

- 1987 (aprile) I paesi del G7 approvano il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche (MTCR) per bloccare i vettori nucleari non pilotati con capacità superiore ai 500 kg e con raggio superiore a 300 km³²⁷.
- 1987 (8 dicembre) Intermediate-range Nuclear Forces (INF) Treaty (Euromissili, opzione zero)
- 1988 (29 febbraio) Scoppia la guerra nella regione dell'Azerbaijan a maggioranza armena (Nagorno-Karabakh), protratta sino al 16 maggio 1994.
- 1988 (18 marzo) A seguito del Lunedì Nero del 19 ottobre 1987, con EO-12631 Reagan crea il Gruppo di Lavoro sui Mercati Finanziari (WGFM), composto dal Segretario al Tesoro e dai presidenti della Federal reserve, del SEC e della commissione sul Commodity Futures Trading. In seguito diverrà più noto come «Plunge Protection Team», dal titolo di un articolo sulla Washington Post del 23 febbraio 1997.
- 1989 (9 novembre) Caduta del Muro di Berlino.
- 1989 L'economista Murray Wolfson, autore di importanti studi sul marxismo e sull'economia della guerra fredda³²⁸
- 1989 Nella terminologia ufficiale dello stato maggiore interforze americano l'«economic warfare» è definita come «the aggressive use of economic means to achieve national objectives»³²⁹.
- 1989 (29 giugno) Emesse sotto la pressione dell'opinione pubblica per il massacro di Piazza Tienanmen, le sanzioni americane cercano di non compromettere la politica di scambi commerciali: si limitano infatti al mero embargo militare, più la sospensione dei contatti ad alto livello e l'opposizione a ulteriori liberalizzazioni della lista CoCom. Subito però vengono inviati a Beijing in missione segreta il consigliere per la sicurezza nazionale Brent Scowcroft e l'Assistant Secretary of State Larry Eagleburger per ristabilire un canale politico. Gli analoghi embarghi europei (decisi il 26 giugno 1989 al vertice europeo di Madrid)

327 Deborah A. Ozga, «A Chronology of the Missile Technology Control Regime», *The Nonproliferation Review*, Winter 1994, pp. 66-93. «The Missile Technology Control Regime at a Glance», *ACA Fact Sheet*, Arms Control Association, September 2004; Federation of American Scientists (FAS), *The Missile Technology Control Regime. Annex Handbook*, s. d.

328 Murray Wolfson and John P. Farrell, «Foundations of A Theory of Economic Warfare and Arms Control», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 10, No. 2, January 1989, pp. 47-75.

329 JCS (Joint Chiefs of Staff) Joint Pub 1-02 *Directory of Military and Associated Terms*, 1 Dec. 1989.

- revocati nel 2005 per sviluppare la partnership economica con la Cina³³⁰.
- 1989 (novembre). Crollo del muro di Berlino. Cina, Taiwan e Hong Kong entrano nell'Asia-Pacific Economic cooperation (APEC).
- 1991 (28 giugno) estinzione del Comecon.
- 1991 (31 luglio) George H. W. Bush e Gorbačëv firmano lo Strategic Arms Reduction Treaty (START I) che limita le testate nucleari a 6.000 e i vettori intercontinentali (ICBM e bombardieri) a 1.600. La tendenza sembra essere quella della «fine della storia» e gli economisti calcolano i «dividendi della pace»³³¹.
- 1991 (26 dicembre) formale dissoluzione dell'Unione Sovietica.
- 1992 (23 maggio) Protocollo di Lisbona al trattato START sulla distruzione delle testate nucleari dei minori stati successori dell'URSS.
- 1992 Esce *Western Doctrines on East-West Trade: Theory, History and Policy* del geopolitico olandese Peter Van Ham. Un testo assolutamente fondamentale, una vera e propria storia economica della guerra fredda esaminata nelle sue origini del 1917-1945, che ricostruisce la questione dell'interdipendenza economica tra Est e Ovest a partire da Lloyd George all'Ostpolitik (pp. 21-94), le origini dell'«economic containment» dal *Cordon Sanitaire* all'*Iron Curtain* (pp. 110-122), e distingue, discutendo criticamente le varie definizioni fino ad allora proposte, tra «Economic Security» (pp. 123-137), «Economic Warfare» offensiva e difensiva (pp. 138-155) e «Strategic Embargo» come «Western Economic Defense» (156-170). Nel 2001 Stephen Kotkin sottolineerà tuttavia le cause strutturali (e in primo luogo il crescente indebitamento dell'Est verso l'Occidente) che rendevano comunque inevitabile il crollo del sistema sovietico, illusoriamente ritardato dalla rendita petrolifera derivante per i paesi produttori dalla crisi degli anni 70. Stephen Kotkin, *Armageddon Averted: The Soviet Collapse 1970-2000*, Oxford U. P., 2001; 2008 (*A un passo dall'Apocalisse. Il collasso sovietico, 1970-2000*, Roma, Viella, 2010).

330 Chapman, *op. cit.*, p. 21 ntt. 69 e 70.

331 Charles H. Anderton and Walter Isard, *Economics of Arms Reduction and the Peace Process: Contributions from Peace Economics and Peace Science*, Elsevier 1992.



Francis Fukuyama, il celebre autore di *The End of History and the Last Man*, ritratto al Nexus Instituut il 25 settembre 2005 da Robert Goddyn
(Creative Commons Attribution – Share Alike 3.0 Unported license, wikimedia commons)

III

Global Economic and Financial War (1990-ongoing)

Phase I – Brave New World (Order) (1990-2001)

1990 (estate) Su *National Interest*³³² lo strategista Edward N. Luttwak gela l'euforia per i supposti «dividendi della pace», avvertendo che, se con la fine della guerra fredda è diminuita l'importanza del potere militare, l'effetto non è il «World Business». Gli stati, riduttivamente interpretati come «bureaucracies» parassitarie, preservano «their geopolitical decaying role» con la «geo-economics» (GE), definita «commistione della logica del conflitto coi metodi del commercio – o, come avrebbe detto Clausewitz, la logica della guerra nella grammatica del commercio». Non si tratta di regressione al neo-mercantilismo: nessuno pensa più di acquisire potenza col surplus commerciale e di imporsi sulla concorrenza con la forza delle armi. La geo-economia mira solo a garantire il maggior grado possibile di benessere alla popolazione. La propensione degli stati ad «agire geo-economicamente» è però più variabile, inferiore e anche meno facile rispetto alla vecchia vocazione geopolitica, soprattutto perché è limitata dai piccoli grandi operatori economici privati. In realtà Luttwak sembra imbastire un arroccamento residuale dello stato, all'epoca dato per spacciato dal mainstream anarco-neoliberista, di cui saranno in seguito espressione Ken'ichi Ōmae (*The End of Nation State*, 1995) e Toni Negri e Michael Hardt (*Empire*, 2001). Contrariamente all'opinione corrente, Luttwak non è il primo a usare il termine «geoeconomia», usato dai geografi almeno dal 1942 per indicare la geografia economica³³³. Nondimeno GE viene recepito da strategisti

332 E. N. Luttwak, «From geopolitics to geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *National Interest*, 20, Summer 1990, pp. 17-23,

333 Per una storia del termine v. Anatolij A. Anokhin and Stanislav S. Lačinskij, «Evolution of the Ideas and Contents of Geoeconomic Studies», Institute of Earth Sciences, St. Petersburg State University, *Regional Research of Russia*, vol. 5, No. 1, 2015, p. 83 (Orig-

e politologi come un neologismo. Forte della sua esperienza al CoCom e della lettura di Claude Lachaux (1987), il generale italiano Carlo Jean, Direttore del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS)³³⁴ indica con GE un aspetto e non un succedaneo della geopolitica, e, convinto della supremazia delle imprese sullo stato, lo preferirà poi a guerra economica, concetto secondo Lachaux «ambiguo» e fuorviante³³⁵. Matthew Sparke, geografo dell'University of Washington, contrappone la GE al mito della globalizzazione³³⁶, letto da molti come mero imperialismo americano³³⁷. Scarsa presa ha invece GE fra gli economisti. Se Stephen S. Cohen lo cita nella sua critica della globalizzazione³³⁸, un grande teorico delle esportazioni come Raymond Vernon (1913-1999), già membro del Piano Marshall e poi del FMI e del GATT, lo vedrà come un espediente dei geopolitici per non restare disoccupati nel post guerra fredda³³⁹. In seguito, specie a partire dal 2008, si affermerà negli Stati Uniti un'accezione fortemente statualista della GE, come parte della «statecraft». Non, quindi, lo stato al servizio dell'economia (Jean), ma l'economia al servizio dello stato, cioè la tradizionale «foreign economic policy / Aussenwirtschaftspolitik».

inal Russian Text published in *Izvestija Russkogo Geografičeskogo Obščestva*, vol. 146, No. 2, 2014). V. pure Stanislav S. Lačinskij, «Modern Trends in Geoeconomic Studies in Russia», Institute of Earth Sciences, St. Petersburg State University, *Regional Research of Russia*, vol. 2, No. 1, 2012, pp. 91-97 (Original Russian Text published in *Izvestija Russkogo Geografičeskogo Obščestva*, vol. 143, No. 1, 2011, pp. 18-27).

- 334 Carlo Jean, «Goeconomia: strumenti, strategie e tattiche», *Informazioni della Difesa*, N. 1, 1991, pp. 43-54. V. poi Paolo Savona e Carlo Jean (cur.), *Goeconomia: il dominio dello spazio economico*, Milano, FrancoAngeli, 1995. Qui Fulcieri Bruni Rocca parla di «geofinanza» (pp.84-140).
- 335 Lachaux, «La guerre économique : un concept ambigu», *Problèmes Economiques*, 14 octobre 1992, pp. 28-31. «La guerre économique n'est pas la guerre», *Revue des Deux-Mondes*, Avril 1995, pp. 90 ss.
- 336 Matthew Sparke, «From Geopolitics to Geoeconomics: Transnational Border Effects in the Borderlands», *Geopolitics*, Vol. 3, No. 2, Autumn, 1998, pp. 62-98.
- 337 Francesco Adamo, «Geopolitics and geoeconomics: from colonialism to globalism», *International Conference on F. Ratzel*, Trieste 1998, Roma, Società Geografica Italiana, Memorie, 2001; Id., «Geopolitica e Goeconomia. Dal Colonialismo al Globalismo», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, n.4, Ott.-Dic. 2001.
- 338 Stephen S. Cohen, *Geo-Economics: Lessons from America's Mistakes*, Berkeley Roundtable on the International Economy, Institute of International Studies, University of California, Working Paper No. 40, September 1992.
- 339 Raymond Vernon, «Unclear and present danger: review of [Luttwak's] 'The endangered American dream'», *The National Interest*, vol. 34, 1993. Cit. in Matthew Thirlwell, *The Return of Geoeconomics: Globalisation and National Security*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, September 2010.

1990 (6 agosto) A seguito dell'invasione del Kuwait – motivata da Saddam Hussein come reazione all'aggressione economica dell'Emirato – Bush sr. termina le licenze di esportazione di articoli per la difesa a Iraq e Kuwait in base alla Sezione 38 dell'AECA. Con SCR-661 del 6 agosto, il Consiglio di Sicurezza delle NU impone il boicottaggio delle esportazioni da Iraq e Kuwait e l'embargo sulla vendita di armi ed equipaggiamenti militari. Con EO 12724 del 13 agosto, Bush blocca le proprietà iraqene e vieta ogni negozio con l'Iraq. Disposizioni particolari sono prese dai Dipartimenti del Commercio (BEA) e del Tesoro (OFAC)³⁴⁰. Dopo l'offensiva della Coalizione e il ritiro iraqeno, la SCR-697 (3 aprile 1991) conferma le sanzioni collegandole con le riparazioni al Kuwait e con l'eliminazione delle armi di distruzione di massa, fatte salve le esigenze alimentari e sanitarie della popolazione civile³⁴¹. A seguito di rapporti contrastanti sul costo umanitario, specie riguardo alla mortalità infantile³⁴², la SCR-986 del 14 aprile 1995 autorizza l'esportazione di petrolio nei limiti necessari per finanziare il fondo delle riparazioni e il programma umanitario (Oil for Food Programme, OIP), limiti rimossi con SCR-1284 del 17 dicembre 1999. Dal 1990 al 2003 le sanzioni sono accompagnate da un «maritime enforcement»³⁴³. Nel 2004 scoppia uno scandalo internazionale per la gestione dell'OIP, che attraverso corruzione e violazioni russe e francesi ha assicurato illeciti profitti a 2.200 ditte e avvantaggiato il regime di Saddam a detrimento della popolazione³⁴⁴.

1990 La fine della guerra fredda mette in questione la sopravvivenza del CoCom,

340 Chapman, *op. cit.*, p. 23, ntt. 76-79.

341 Geoffrey Leslie Simons, *The scourging of Iraq: sanctions, law, and natural justice*, St. Martin's Press, 1996. Joy Gordon, *The Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 2010.

342 Michael Spagat, «Truth and death in Iraq under sanctions», *Significance*, the Royal Statistical Society, September 2010, pp. 116-120.

343 James Goldrick, «Maritime Sanctions Enforcement against Iraq, 1990-2003», in Bruce A. Elleman and S. C. M. Paine (Eds.), *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005*, New York, Routledge, 2007, pp. 201-214.

344 Jeffrey A. Meyer and Mark Califano, intr. by Paul Volcker, *Good Intentions Corrupted: The Oil for Food Scandal and the Threat to the Un*, New York, Public Affairs, 2006. V. pure il *Gulf War Air Power Survey* pubblicato nel 1993. James A. Winnefeld, Preston Niblack and Dana J. Johnson, *A League of Airmen: U. S. Air Power in the Gulf War*, RAND Project air Force, 1994. Daryl G. Press, «The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare», *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001), pp. 5-44. Giulio Bartolini, Air operations against Iraq (1991 and 2003), in Natalino Ronzitti and Gabriella Venturini (Eds.), *The Law of Air Warfare: Contemporary Issues*, Utrecht, Elevation International Publishing, 2006, pp. 227-272.

- presieduto nel 1990 dall'Italia³⁴⁵. Ci si interroga in generale sui controlli multilaterali³⁴⁶.
- 1991 La Tavola Rotonda degli industriali europei (ERTI), presieduta dall'industriale olandese dr. Wisse Dekker (1924-2012), già CEO della Philips, reclama l'unificazione europea delle norme nazionali sulle esportazioni di prodotti e tecnologie critici a uso duale (creando un Supranational Export Control System) e la creazione di una European Licence Free Zone³⁴⁷.
- 1991 (5 gennaio) Scoppia la prima guerra della Georgia contro le province secessioniste dell'Abkhazia e dell'Ossezia Meridionale, seguita (21 dicembre- gennaio) dal violento colpo di stato militare filorusso guidato da Eduard Ševarnadze contro il primo presidente georgiano democraticamente eletto, Zviad Gamsakhurdia, un cui tentativo di ritorno al potere viene represso nel 1993.
- 1991 (luglio) Interessante tesi di dottorato alla London School of Economics di Pippa Malmgren³⁴⁸, già membro del Plunge Protection Team con Reagan e futura assistente speciale di Clinton per il NEC, sugli effetti paradossali delle leggi antidumping e dei dazi compensativi americani, che attraverso una combinazione di pragmatismo amministrativo e di emendamenti congressuali si sono di fatto trasformati in ostacoli al mercato. Esaminando la questione da un punto di vista politico e non superficialmente economico, emerge che lungi dal convincere governi e imprese stranieri a rispettare il mercato e la concorrenza, le norme americane li penalizzano proprio se lo fanno.
- 1991 (8 novembre) La CEE commina le prime sanzioni commerciali alla Jugoslavia, seguite dall'embargo militare imposto dalle NU (SCR 713 del 27 novembre), dall'embargo commerciale totale (SCR 757 del 30 maggio 1992, con blocco di collegamenti aerei e rapporti culturali. Dal 16 luglio le sanzioni sono appoggiate da pattugliamento in acque internazionali delle coste montenegrine (Op. NATO Maritime Monitor) e del canale di Otranto (Op. UEO Sharp Vigilance). In ottobre la NATO avvia il blocco aereo (Sky Monitor) e navale

345 Stuart Macdonald, *op. cit.*, «Currently its chairman is Ranieri Tallarigo, who is actually a subscription paid in kind by an Italian government».

346 Gary K. Bertsch and Steve Elliott-Govers (Eds.), *Export Controls in Transition: Perspectives, Problems, and Prospects*, Duke U. P., 1992.

347 *Towards a Single European Export Control System. Harmony or Chaos?*, An Industry Viewpoint, June, 1991.

348 Karen Philippa Malmgren, *Economic Statecraft: United States Antidumping and Countervailing Duty Policy*, PhD Thesis, The London school of Economics and political science, July 1991.

(Maritime Guard), intensificati nell'aprile (Deny Flight) e giugno 1993 (Sharp Guard)³⁴⁹. Gli scontri e bombardamenti aerei culminano nella campagna aerea (Deliberate Force) del 30 agosto-20 settembre 1995, con 338 obiettivi serbo-bosniaci. Nuove sanzioni sono emanate il 16 novembre 1992 (SCR 787, blocco delle spedizioni) e poi contro le enclave serbe in Bosnia (SCR 820 e 942 del 17 aprile 1993 e 23 settembre 1994). Nel febbraio 1996 l'EU delibera un nuovo embargo militare.

1991 Criticando la tesi di Francis Fukuyama sulla «fine della storia», l'ingegnere Bernard Esambert, presidente-direttore della società finanziaria Edmond de Rothschild e già consulente di Georges Pompidou, sostiene che Europa, Stati Uniti e Giappone sono alla vigilia di una gigantesca guerra economica per l'appropriazione delle risorse, e che la Russia non resterà a lungo fuori gioco³⁵⁰.

1990-1999 (decennio) Negli anni 90 le Nazioni Unite e l'Unione Europea si aggiungono agli Stati Uniti nel ricorso alle sanzioni. Dopo Iraq ed ex-Jugoslavia, le UN sanzionano nel 1992 Libia, Somalia, Liberia e Khmer Rouge (Cambogia), nel 1994 Haiti, UNITA (Angola) e Rwanda; nel 1997 la Sierra Leone; nel 1999 l'Afghanistan (per l'estradizione di Osama bin Laden). L'EU è inizialmente più timida: aggiunge solo Togo, Guinea Equatoriale, Algeria (1992) e Turchia (1995) per violazioni dei diritti umani e della democrazia. Nello stesso periodo, secondo i dati del Peterson Institute for International Economics (PIE), gli Stati Uniti sanzionano la Russia e altri 22 paesi (3 centroamericani, 4 sudamericani, 6 africani, 2 arabi, 2 balcanici, 5 asiatici)³⁵¹.

1992 Lisa L. Martin esordisce nella teoria delle relazioni internazionali con una approfondita analisi di 4 dei 99 casi di sanzioni irrogate durante la guerra fredda, tre ad iniziativa americana (embargo del gasdotto e alta tecnologia contro

349 Kathleen M. Reddy, *Operation Sharp Guard: Lessons Learned for the Policymaker and Commander*, Naval War College, Newport, 1997.

350 Bernard Esambert, *La guerre économique mondiale*, Paris, Ed. Olivier Orban, 1991. Cfr. pure Pierre Gayon, *Forger le futur: les nouveaux défis de la guerre économique*, Paris, Vuibert, 1991, sulla concorrenza internazionale come guerra economica. Didier Lucas e Alain Tiffreau, *Guerre économique et information: les stratégies de subversion*, Ellipse, 1999-200, p. 4, nt. 1 sostengono che il concetto di guerra economica sarebbe stato «creato» da Esambert e «poi popolarizzata» da Harbulot (vulgata gallicana recepita nella voce *Guerre économique* di wikipedia francese).

351 James C. Ngobi, «The United Nations Experience with Sanctions», in David Cortright and George A. Lopez (Eds.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Boulder (Co), Westview, 1995, pp. 17-18. David Cortright and George Lopez (Eds.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-ColdWar Era?*, Boulder, Westview Press, 1995.

l'URSS, contro i governi latino-americani per violazione di diritti umani) e una britannica (contro l'Argentina per le Falkland). L'autrice ne ricava che le sanzioni non sono coercitive soltanto nei confronti del destinatario, ma anche e soprattutto nei confronti dei neutrali, costretti ad aggregarsi con pressioni, promesse e minacce³⁵².

- 1992 (7 febbraio) Firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione Europea. Gli articoli 60 e 301 del TEC attribuiscono al Consiglio il potere di imporre sanzioni finanziarie contro il terrorismo con ogni necessaria salvaguardia legale.
- 1992 (17 febbraio) Con l'arresto di Mario Chiesa, direttore del Pio Albergo Trivulzio, inizia la «rivoluzione italiana» che, partendo dalla lotta al finanziamento illecito dei partiti e alla corruzione, produrrà la fine del sistema politico italiano noto come «Prima Repubblica» e una permanente delegittimazione della rappresentanza politica e del sistema democratico, completamente sostituito dal «Deep State» (George Friedman). Né le gravissime conseguenze sociali, economiche, legislative e costituzionali interne, né le ingerenze americane ed europee nella vicenda italiana sono stati ancora oggetto di seri studi storici, nonostante la mole delle pubblicazioni celebrative o denigratorie di quel che un quarto di secolo dopo continua ad essere chiamato, in modo riduttivo e semplicistico, se non tendenzioso e mistificante, la «stagione di Mani Pulite» o, all'opposto, il «complotto mediatico-giudiziario».
- 1992 (3 aprile) Il dipartimento di giustizia americano annuncia l'intenzione di perseguire le restrizioni estere all'export americano sulla base della legislazione antitrust nazionale (FTAIA), sopprimendo a tal fine la nota 159 del regolamento (1988) delle Operazioni Internazionali di applicazione delle norme nazionali antitrust (*Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations*), che veniva interpretata come divieto di perseguire le condotte anti-competitive sui mercati stranieri se non nel caso di un danno diretto ai consumatori americani. L'annuncio suscita forti preoccupazioni e reazioni internazionali³⁵³.
- 1992 (5 maggio) Scoppia la guerra civile in Tajikistan tra il governo, appoggiato da Russia, Uzbekistan e Armenia, e separatisti islamici wahabiti, conclusa col

352 Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton U. P., 1992. Ead., «Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict», *International Security*, vol. 16, No. 4, Spring 1992, pp. 143-78. Ead., «Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions», *World Politics*, vol. 45, No. 3, April 1993, pp. 406-32.

353 Yoshio Ohara, «New US Policy on Extraterritorial Application of Antitrust Law and Foreign Responses», in Karl Matthias Meessen (Ed.), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996, pp. 166-182.

- Protocollo di Mosca del 27 giugno 1997.
- 1992 (15 maggio) Firmato a Tashkent un Trattato quinquennale di Sicurezza Collettiva (CST) tra Russia, Armenia e le repubbliche centroasiatiche dell'ex-URSS (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan e Uzbekistan). Il 23 settembre 1993 si aggiungerà l'Azerbaijan e in dicembre Georgia e Bielorussia e il Trattato entrerà in vigore il 20 aprile 1994. Le parti si astengono dall'uso della forza, considerano comune ogni aggressione contro uno stato membro e si impegnano a non aderire ad altre alleanze.
- 1992 (25 giugno) Firmato a Istanbul il Bosphorus Statement per la Cooperazione Economica del Mar Nero (BSEC) tra Russia, Turchia, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Ucraina, Moldova, Romania, Bulgaria, Grecia e Albania. Il segretario generale verrà stabilito nel marzo 1994 a Istanbul e la Carta entrerà in vigore il 1° maggio 1999. Nel 2004 aderirà pure la Serbia.
- 1992 (luglio) al vertice annuale di Oslo dell'MTCR, proposto invano di estendere il bando ai velivoli senza pilota (UAV).
- 1992 (23 ottobre) L'Iran-Iraq Arms non-Proliferation Act (titolo XVI della legge di finanziamento della difesa nazionale per il 1993) estende all'Iraq l'embargo strategico comminato all'Iraq e sanziona i paesi e gli individui che cooperano ai trasferimenti vietati³⁵⁴.
- 1992 (23 ottobre) Il Cuban Democracy Act (CDA)³⁵⁵, una legge di iniziativa parlamentare, vieta il commercio con Cuba di sussidiarie di compagnie americane con sede legale all'estero, viaggi e rimesse a Cuba da parte di cittadini americani (il che riguarda pure gli esuli cubani naturalizzati). Lo scopo sarebbe di «wreak havoc in that island»
- 1992 John J. Mearsheimer, «Disorder Restored», in Graham Allison and Gregory F. Treverton (Eds.), *Rethinking America's Security*, New York, W.W. Norton, 1992.
- 1993 il Naval War College pubblica nella sua prestigiosa collana di diritto internazionale bellico e marittimo un ampio studio di Harry H. Almond Jr., della Georgetown University, sul diritto dell'«economic warfare»³⁵⁶, considerato

354 Chapman, *op. cit.*, pp. 23-24, nt. 80.

355 PL 102-484 106 Stat. 2315, «A bill to promote a peaceful transition to democracy in Cuba through the application of sanctions directed at the Castro government and support for the Cuban people». Dianne E. Rennack and Mark P. Sullivan, *Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations*, Congressional Research Service, CRS R43888, June 5, 2015.

356 Harry Almond, «Comment» to Hugh F. Lynch, «Strategic Imperatives: Economic War-

«an emerging law, reflecting the changing tolerances among states (...) a law that adapts to changing methods of warfare, and also to a growing tolerance that makes new methods of economic warfare tolerable and legally permissible. (...) It is evident that with changing methods of warfare and therefore changing tolerances about the attacks that are made and the weapons used, the law will be affected. The law is largely shaped by how states behave in their recourse to coercion.» Secondo Almond il diritto dell'EW è dunque consuetudinario, basato sulla acquiescenza generale («tolerance») alla prassi, che viene ottenuta con [crescente] facilità («easy»). Questa a sua volta tende a sfruttare al massimo la crescente efficacia tecnica degli armamenti e delle sanzioni, in grado di distruggere l'intera economia di un paese, inclusa la sua base industriale e la popolazione coinvolta nella produzione di beni e servizi essenziali. Di conseguenza gli accordi, come la Dichiarazione di San Pietroburgo e la Convenzione di Ginevra del 1977, che tendono a limitare i danni civili, appaiono «moribund». L'EW non è tattica, ma strategica: è «a part of a national strategy, and aimed at strategic goals».

1993 (3 gennaio) George H. W. Bush e Boris Yeltsin firmano lo Strategic Arms Reduction Treaty II (START II) che vieta l'uso delle testate multiple (MIRV). Il trattato verrà ratificato da entrambi i contraenti ma sarà denunciato dalla Russia a seguito del ritiro degli Stati Uniti dal Trattato ABM.

1993 (13 gennaio) firmata la Convenzione sulle Armi Chimiche (CWC) che vieta la produzione, lo stoccaggio e l'uso delle armi chimiche e dei loro precursori e ne dispone la distruzione. Per l'esecuzione viene costituita (29 aprile 1997) una Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) con sede all'Aia³⁵⁷.

1993 (25 gennaio) Con EO-12835 Clinton istituisce all'interno della Casa Bianca il Consiglio Economico Nazionale (NEC), il cui direttore è Assistente del Pre-

fare at Sea», in R. J. Grunawalt (Ed.), *The Law of Naval Warfare: Targeting Enemy Merchant Shipping*, Naval War College, International Law Studies, vol. 65, Newport, 1993, pp. 264-337.

357 Martin Schütz and Heiner Staub, «Prospects for the Effective Implementation of the Biological and the Chemical Weapons Conventions», in *Arms Control and Disarmament* Revised version of papers presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19-21 October 1998, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich, , Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Heft 51, 1999, pp. 73-102. Tine Missiaen and Jean-Pierre Henriet, *Chemical munition dump sites in coastal environments: a border transgressing problem*, Renard Centre of Marine Geology, University of Gent, Krijgslaan 281 - S8, B-9000 Gent, Belgium, 2003.

sidente per la politica economica. Primo direttore è Robert Rubin, in seguito Segretario al Tesoro (1995-1999)³⁵⁸.

1993 (16 novembre) Considerata la prossima fine delle sanzioni americane contro l'URSS e la riforma degli accordi sul commercio internazionale (GATT-2 e WTO) basata sui principi di non-discriminazione, reciprocità e trasparenza, un Incontro ad Alto Livello decide di sostituire il CoCom con una nuova istituzione MECR³⁵⁹ incentrata sui controlli anti-proliferazione piuttosto che sulla guerra economica. Come sottolinea Michael Lipson³⁶⁰, il mutamento istituzionale riflette pure un'evoluzione concettuale, che contempera le tre maggiori teorie delle relazioni internazionali (realismo, neoliberalismo e costruttivismo) poggiando la sicurezza collettiva sulla cointeressenza dei partner e sulle regole della comunità internazionale. Ne deriva l'inclusione di tutti gli ex-avversari della guerra fredda, ma il vero nodo riguarda quella della Russia, finalmente inclusa dopo due anni di discussioni.

1994 (giugno) Al termine di una serie di tavole rotonde tra diplomatici, giuristi ed esperti navali iniziate nel 1988, l'International Institute of Humanitarian Law approva il San Remo Manual on International Law Applicable to armed Conflicts at Sea. Il documento, una codificazione del diritto consuetudinario, della Convenzione di Ginevra del 1949 e del Protocollo I del 1977, è legalmente ri-

358 Sarah Rosen Wartell, «The White House: National Economic Council», in Mark Green and Michele Jolin, *In Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President*, Washington, The Center for American Progress Action Fund, 2008, pp. 15-22.

359 Richard Andrew Hove, Eric John von Tersch, *CoCom and the Future of Conventional Arms Exports in the Former Communist Bloc*, Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 1993; *The New Trade Order: After COCOM*, Atlantic Council of the United States, 1994; Owen Greene, *Successor to COCOM: Options and Dilemmas*, London, Saferworld, 1994; Id., *Developing an Effective Successor to COCOM*, London, Saferworld, 1995.

360 Michael Lipson, «The Reincarnation of CoCom: Explaining Post-Cold War Export Controls», *The Nonproliferation Review*, Winter 1999, pp. 33-51; Id., International cooperation on export controls: nonproliferation, globalization, and multilateralism, Madison, University of Wisconsin, 1999. Michael Beck, «Reforming the Multilateral Export Controls Regime», *The Nonproliferation Review*, Summer 2000, pp. 91-103. Daniel H. Joyner, *Restructuring The Multilateral Export Control Regime System*, Thesis, University of Georgia, Athens, 2003; Id., *Non-proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, Ashgate Publishing, Ltd., 2006; Id., *International law and the proliferation of weapons of mass destruction*, Oxford U. P., 2009; Id., *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Oxford U. P., 2011; Id., *Arms Control Law*, Ashgate, 2012; Oliver Meier, *Technology Transfers and Non-Proliferation: Between Control and Cooperation*, Routledge, 2013.

conosciuto ma non vincolante. E' consentito attaccare mercantili con bandiera neutrale se cercano di sottrarsi o resistere alla visita, ricerca e cattura (67), Il blocco è vietato se ha il solo scopo di affamare la popolazione civile o produce danni eccessivi rispetto al legittimo scopo militare³⁶¹.

- 1994 In riferimento al programma nucleare pakistano, l'Emendamento del sen. John Glenn (l'astronauta) all'AECA del 1994 (Section 670) estende il divieto ai paesi che acquistano o trasferiscono tecnologia di ri-processamento o esplodono o trasferiscono scorie nucleari (ora AECA Sections 101 e 102)³⁶².
- 1994 (19 agosto) Alla scadenza dell'Export Administration Act (EAA) il presidente Clinton dichiara un'emergenza nazionale e, in virtù del IEEPA, con Executive Order 12924 dispone la prosecuzione del regolamento EEA sui controlli delle esportazioni, sempre da allora rinnovate, annualmente, con Presidential Note.
- 1994 (11 dicembre – 31 agosto 1996) Prima guerra in Cecenia.
- 1994 (dicembre) Crisi finanziaria messicana (Tequila crisis).
- 1994 Paul Krugman, docente a Princeton, critico neo-keynesiano del liberismo e della globalizzazione, biasima su *Foreign Affairs* la «pericolosa ossessione della competitività» che incentiva sprechi di risorse pubbliche e protezionismo³⁶³.
- 1994 L'ingegnere aeronautico Henri Martre (1928), già delegato generale per gli armamenti (DGA) del ministero della difesa francese (1977-1983), presidente-direttore generale della Société Aérospatiale (1983-92) e presidente dell'Afnor (1993-2002) pubblica, nella sua carica di Commissario Generale del Piano, un saggio curato da Philippe Clerc e Christian Harbulot sull'intelligence eco-

361 *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Prepared by International Lawyers and Naval Experts, convened by the IHL, Adopted in June 1995, Edited by Louise Doswald-Beck, Cambridge U. P., 1995. Martin David Fink, «Contemporary views on the lawfulness of naval blockades», *Aegean Review on Law Sea*, 2011, 1, pp. 191-205. Phillip Jeffrey Drew, *An Analysis of the Legality of Maritime Blockade in the Context of Twenty-First Century Humanitarian Law*, Thesis, Queen's University, Kingston Ontario, March 2012.

362 Chapman, *op. cit.*, p. 24, nt. 81.

363 Krugman, «Competitiveness: A Dangerous Obsession», *Foreign Affairs*, vol. 73, No. 2, 1994.

nomica e le imprese³⁶⁴, concetto in seguito criticato da Claude Lachaux³⁶⁵. In contemporanea pure un saggio sull'arma economica di Marie-Hélène Labbé, fellow dell'Istituto di studi strategici di Londra e futura studiosa di nonproliferazione³⁶⁶.

1995 Lois H. Gruendl, *The Impact of Offensive Economic Warfare on the Operational Commander*, Naval War College, Newport, R. I., Joint Military Operation Department, «The history of economic warfare as a form of waging war dates back at least as early as the fourth century B.C. when Thucydides chronicled the saga of the Peloponnesian War, yet its importance in strategic studies dates back less than a century. The advent of World War II finally 'legitimized' the concept as demonstrated by Great Britain establishing a Ministry for Economic Warfare and the United States, similarly, a Board of Economic Warfare. However, since World War II, lessons learned from the use of economic warfare have been largely forgotten and any further development of its application has been allowed to languish. The purpose of this paper is to propose an update to the theory of offensive economic warfare and demonstrate its continued utility to the operational commander».

1995 (1 gennaio) in base alle decisioni prese in novembre nella IV conferenza di Budapest, la CSCE viene sostituita da un'organizzazione intergovernativa permanente (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) con sede a Vienna.

1995 (febbraio) In colloqui tra il Segretario al Commercio USA Ronald Brown, il Vicepresidente della Commissione Europea Sir Leon Brittan e il consigliere tedesco Bangemann nasce l'idea di un Transatlantic Business Dialogue (TDB), sottoposta a un sondaggio di oltre 1.200 imprese europee e americane e appro-

364 Philippe Clerc e Christian Harbulot, *Intelligence économique et stratégies des entreprises*, La Documentation française, 1994. Per una storia dettagliata di questo concetto, e i numerosi centri di ricerca creati in Francia, con bibliografia completa v. la voce «Intelligence économique» (wikipedia). V. pure Harbulot, «L'émergence de l'intelligence économique en France», *Constructif*, n° 8, mai 2004. Nicolas Moinet, *Petite histoire de l'intelligence économique : une innovation à la française*, Le Harmattan, avril 2010. Giuseppe Gagliano, *La nascita dell'intelligence economica francese*, Roma, Aracne, 2013. Id., *Guerra e intelligence economica nelle riflessioni di Christian Harbulot*, pres. de Nicolas Moinet, Paris, Ed. VA Press, 2016. Id., «Guerre économique et guerre cognitive», *Cahiers de la Sécurité et de la justice*, No. 37, 2017, pp. 79-84.

365 Claude Lachaux, «L'intelligence économique est-elle intelligente?», *La Revue des Deux Mondes*, Décembre 1998, pp. 70 ss.

366 Marie-Hélène Labbé, *L'Arme économique dans les relation internationales*, PUF, Paris, 1994.

- vata in giugno nel vertice USA-UE di Washington. Il primo meeting del TBD si svolge a Siviglia il 10-11 novembre, con la partecipazione di oltre 100 CEO.
- 1995 (15 marzo) Embargo americano contro il settore petrolifero iraniano (E. O. 12957 Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Development of Iranian Petroleum Resources), seguito dal divieto totale di commercio con l'Iran (E. O. 12959 del 6 maggio, Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran).
- 1995 (13 ottobre) alla Convenzione di Ginevra sulla proibizione di certe armi convenzionali (1980) è aggiunto (a Vienna) un IV Protocollo sulle armi laser accecanti.
- 1996 (12 marzo) A seguito dell'abbattimento da parte di caccia cubani di due aerei di una ONG di Miami che buttavano volantini anticastristi, il Sen. Jesse Helms ottiene l'approvazione di una legge [Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act, o Helms-Burton Act] che sanziona le società straniere che commerciano con Cuba o trafficano coi beni degli esuli espropriati dal regime of 1996³⁶⁷.
- 1996 (24 aprile) L'Antiterrorism and Effective Death Penalty Act³⁶⁸ (AEDPA, una legge di iniziativa congressuale presentata dal sen. Bob Dole diretta a prevenire il sostegno al terrorismo), autorizza il Dipartimento del Tesoro a bloccare tutti gli assets di organizzazioni coinvolte in terrorismo detenuti o controllati da istituti finanziari americani, con sanzioni penali (multe fino a 50.000 dollari e reclusione fino a 10 anni) per organizzazioni e individui che aiutano o tentano di aiutare il terrorismo.
- 1996 (26 aprile) Firmato a Shanghai il Trattato sull'Approfondimento della Fiducia Militare nelle Regioni di Confine che da origine agli Shanghai Five (Russia, Cina, Kazakistan, Kirgizstan e Tajikistan), germe della futura SCO. Il 24 aprile 1997 i Cinque firmano a Mosca il Trattato per la riduzione delle forze nelle regioni di frontiera. Nel vertice del 2000 a Dušanbe (Tajikistan) i Cinque concordano di «opporsi all'intervento negli affari interni di altri paesi col pretesto di 'umanitarismo' e 'protezione dei diritti umani' e di sostenere recipro-

367 PL 104-114 110 Stat. 785 «An Act to seek international sanctions against the Castro government in Cuba, to plan for support of a transition government leading to a democratically elected government in Cuba, and for other purposes». Chapman, *op. cit.*, p. 25, nt. 83. Dianne E. Rennack and Mark P. Sullivan, *Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations*, Congressional Research Service, CRS R43888, June 5, 2015.

368 PL 104-132 110 Stat. 1214 «An Act to deter terrorism, provide justice for victims, provide for an effective death penalty, and for other purposes». Chapman, *op. cit.*, p. 25, nt. 84.

camente gli sforzi di tutelare l'indipendenza nazionale, l'integrità territoriale e la stabilità sociale dei membri»³⁶⁹.

1996 (aprile) Robert Anthony Pape Jr. (1960) pubblica il suo primo studio sulla teoria della coercizione, dedicato al bombardamento strategico³⁷⁰. Per Pape «coercition means efforts to change the behaviour of a state by manipulating costs and benefits», e va distinta dalla «compellenza» teorizzata nel 1966 da Thomas Schelling e dalla «diplomazia coercitiva»³⁷¹. Analizzando i bombardamenti su Germania, Giappone, Corea, Vietnam e Iraq, Pape deduce che la coercizione basata sulla «punizione» dei civili raramente funziona, mentre la chiave del successo sta nel «denial», ossia nel minare la fiducia dello stato «target» nella possibilità di conseguire i propri obiettivi, convincendolo che ulteriori costi sarebbero vani. Identiche valutazioni farà poi Pape riguardo al successo e al fallimento delle sanzioni³⁷². Gli studi di Pape mettono in risalto l'analogia funzionale tra bombardamento e sanzioni, strumenti coercitivi che Stati Uniti, Nato e Unione Europea impiegano sempre più frequentemente e in modo sempre più complementare (con scontato allineamento alleato alle iniziative americane). Anzi la denuncia del costo umano prolungato delle sanzioni verrà retoricamente utilizzata per giustificare l'intervento (bombardamento) umanitario, assumendo la preferibilità, in termini di sofferenze civili, di una soluzione presuntivamente rapida (chirurgica) rispetto ad una lunga «chemioterapia» economico-finanziaria.

1996 (3 maggio) Emendato il II Protocollo della Convenzione di Ginevra sulla proibizione di certe armi convenzionali (1980) estendendo il divieto di mine antiuomo e booby traps nei conflitti civili, l'uso di mine contro forze di pace delle Nazioni Unite e l'impiego di mine non rilevabili e non auto-disinnescanti³⁷³.

369 Bates Hill, *Shanghai Five: An Attempt to Counter U. S. Influence in Asia?*, Brookings, May 4, 2001.

370 Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell U. P., 1996, 2014. Cfr. Daniel L. Byman, Matthew C. Waxman and Eric Larson, *Air Force as a Coercive Instrument*, RAND, Project Air Force, 1999.

371 Alexander George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington, U. S. Institute of Peace Press, 1991. Id and William Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd rev. ed., Boulder, Westview, 1994.

372 Robert A. Pape, «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security*, Vol. 22, No. 2, Autumn 1997, pp. 90-136.

373 David C. Atwood, «Tackling the Problem of Anti-Personnel Landmines: Issues and Developments», in *Arms Control and Disarmament* Revised version of papers presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19-21 October 1998, pp. 34-60. Kenneth R. Rutherford, «The Control of Landmines and Other Explosives Remnants of War», in

- 1996 (8 luglio) Rispondendo ad un quesito proposto il 3 settembre 1993 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dall'Assemblea Generale delle NU il 15 dicembre 1994, la Corte Internazionale di Giustizia esprime l'opinione che il possesso e la minaccia di impiego delle armi nucleari non risultano vietati dal diritto internazionale³⁷⁴.
- 1996 (12 luglio) Firmato a Wassenaar presso L'Aia il Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. Con sede a Vienna, il WA include 41 paesi³⁷⁵, tra cui quasi tutti i membri dell'ex-Patto di Varsavia e del Comecon. Scopo del WA è contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionale e internazionale promuovendo la trasparenza e una maggiore responsabilità nei trasferimenti di armi convenzionali e beni e tecnologie a doppio uso, per prevenire squilibri potenzialmente destabilizzanti. Meno severo del CoCom, il WA si concentra principalmente sulla trasparenza dei regimi nazionali di controllo delle esportazioni e si fonda sullo scambio semestrale d'informazioni sulle consegne a paesi non-Wassenaar di armamenti convenzionali (carri armati, veicoli corazzati da combattimento, artiglierie di grosso calibro, aeromobili militari, navi da guerra, missili o sistemi missilistici e di piccolo calibro e armi leggere)³⁷⁶.
- 1996 (5 agosto) Approvata la legge di iniziativa parlamentare (Iran and Libya Sanctions Act, ILSA, IOSA)³⁷⁷ che sanziona, ma a discrezione del presidente, le imprese nazionali e straniere che fanno affari in Iran e in Libia.

Robert E. Williams and Paul R. Viotti (Eds.), *Arms Control: History, Theory, and Policy*, vol. I *Foundations of Arms Control*, Santa Barbara (CA), Praeger, 2012, pp. 284-292.

374 Charles J. Moxley, *Nuclear Weapons and International Law in the Post-Cold War World*, Austin & Winfield, 2000.

375 26 paesi Nato più Malta, Svizzera, Austria, Svezia, Finlandia, Irlanda, Ucraina, Russia: e inoltre Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Corea, Sudafrica, Argentina, Messico.

376 Kenneth A. Dursht, «From Containment to Cooperation: Collective and the Wassenaar Arrangement», *Cardozo Law Review*, vol. 19, No. 3, December 1997, pp. 1079-1123. U. S., 106th Congress, Senate, *The Wassenaar Arrangement and the Future of multilateral export controls*: hearings before the Committee on Governmental Affairs, April 12, 2000, vol. 74-79 (106-613 S. hgs). Samuel Ashley Evans, *Technological Ambiguity and the Wassenaar Arrangement*, University of Oxford, 2009. Wassenaar Arrangement, *Guidelines and Procedures, Including the Initial Elements*, July 2014.

377 PL 104-172 110 Stat. 1541 «An Act to impose sanctions on persons making certain investments directly and significantly contributing to the enhancement of the ability of Iran or Libya to develop its petroleum resources, and on persons exporting certain items that enhance Libya's weapons or aviation capabilities or enhance Libya's ability to develop its petroleum resources, and for other purposes». Chapman, *op. cit.*, p. 26 nt. 85.

- 1996 (10 settembre) L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva il divieto assoluto di esperimenti nucleari (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT), ma il trattato non entra in vigore per mancata ratifica da parte di 8 stati.
- 1996 (11 ottobre) L'Economic Espionage Act prevede e punisce con multe fino a mezzo milione e reclusione fino a 15 anni lo spionaggio industriale e commerciale a favore di potenze estere o per danneggiare il proprietario del segreto, nonché la violazione del sistema informatico nazionale, ed ha un'applicazione extraterritoriale³⁷⁸.
- 1996 (22 novembre) Considerato che l'applicazione extraterritoriale delle sanzioni contro Cuba (CDA 1992 e LIBERTAD 1996) e contro Iraq e Libia (ILSA 1996) danneggia gli interessi delle imprese europee, e considerate le linee guida stabilite nel Consiglio Europeo di Firenze del 21 e 22 giugno, il Consiglio Europeo adotta, in virtù degli artt. J.3 e K.3 del TEU, una Joint Action e una Council Regulation (No. 2271/96) «riguardo alle misure di protezione contro gli effetti diretti o indiretti delle applicazioni extra-territoriali di legislazione adottata da un paese terzo» in violazione del diritto internazionale, del diritto europeo, degli interessi europei e dei diritti delle persone fisiche e giuridiche. Queste ultime sono tenute a informare confidenzialmente la Commissione delle lesioni entro 30 giorni dal momento in cui ne hanno avuto notizia. L'art. 4 dichiara inefficaci le sentenze e gli atti amministrativi emessi fuori della giurisdizione europea, e ne vieta l'esecuzione. L'art. 5 consente però alla Commissione di autorizzare l'interessato ad ottemperare in tutto o in parte «nella misura in cui la non ottemperanza possa ledere seriamente i suoi interessi o quelli della Comunità». Le persone danneggiate hanno diritto ad indennizzo, incluse le spese legali, anche mediante pignoramento degli assets delle persone che hanno provocato il danno³⁷⁹.
- 1997 (1 gennaio) La Commissione Terzo Mondo della Chiesa cattolica (COTMEC) svizzera pubblica un saggio curato da Riccardo Petrella, docente di economia all'Università cattolica di Lovanio, di denuncia del neoliberalismo che normalizza la guerra economica, producendo un «apartheid sociale» globale³⁸⁰.

378 Matthew Crosston, «Soft Spying: Leveraging Globalization as Proxy Military Rivalry», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 28, No. 1, 2015, pp. 105-122.

379 European Commission, *Restrictive measures (sanctions) in force* (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated to 07.07.2016.

380 Riccardo Petrella (cur.), *Guerre économique: l'heure de la résistance*, Saint-Maurice, Editions Saint-Augustin, 1997. Tra gli autori, il teologo domenicano Alain Durand, Do-

- 1997 Thomas George Weiss (1946), docente della Brown University e teorico costruttivista delle relazioni internazionali, denuncia il costo umano delle sanzioni economiche e propugna l'intervento umanitario armato, di cui diverrà uno dei massimi teorici³⁸¹. Già Senior Economic Affairs Officer all'UNCTAD di Ginevra e poi direttore della International Peace Academy delle NU, nel 1999 Weiss guiderà un progetto per una storia intellettuale delle NU e reclamerà un posto privilegiato per le ONG nel superamento dell'anarchia.
- 1997 (20-22 giugno) La Russia partecipa al vertice di Denver del G7, che diventa così G8.
- 1997 L'accordo di Helsinki tra Carter e Yeltsin per colloqui su un'ulteriore delle armi strategiche (START III) a 2.000 / 2.500 testate non produce sviluppi concreti.
- 1997 (luglio) Crisi finanziaria asiatica. Il premier malese accusa il finanziere George Soros di attacco all'ASEAN per l'ammissione della Thailandia, ma anni dopo riconoscerà l'infondatezza dell'accusa³⁸².
- 1997 (10 ottobre) A Strasburgo Georgia, Ucraina, Azerbaijan e Moldova (GUAM) concordano un Forum di consultazione, Nel 1999 Azerbaijan, Georgia e Uzbekistan lasciano il Patto di Tashkent (CST) e l'Uzbekistan entra nel GUAM. Il 7 giugno 2001 viene firmata a Yalta la carta del GUUAM. Nel 2002 però l'Uzbekistan comunica il ritiro, formalizzato nel 2005.
- 1997 (ottobre) Christian Harbulot, un ex-militante della sinistra proletaria divenuto direttore operativo d'Intelco DCI³⁸³, fonda, insieme al generale Jean

minique Froidevaux direttore della Caritas ginevrina, André Fol parroco di Sainte-Marie-du-Peuple, l'economista Edouard Dommen, funzionario dell'ONU.

381 Th. G. Weiss, *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield, 1997.

382 William C. Hunter and al. (Eds.), *The Asian Financial Crisis*, Springer, 2012.

383 Christian Harbulot ha pubblicato: (con lo pseudonimo di Marc Elihas) *Il nous faut des espions*, 1990; *La machine de guerre économique: Etats-Unis, Japon, Europe*, Economica, ottobre 1992; (col gen. Pichot-Duclos) «Le faux débat sur la guerre économique», *Revue de Défense Nationale*, 1996 e *La France doit dire non*, Plon, mars 1999; (con Didier Lucas) *La guerre cognitive*, Lavauzelle, mai 2002; «La guerre économique est-elle un paradigme des rivalités internationales ?», in *La France a-t-elle une stratégie de puissance économique ?*, Lavauzelle, juin 2004; *La main invisible des puissances*, Ellipses, juin 2005; (come curatore) *Les chemins de la puissance*, Éditions Tatamis, 2007; (con Eric Delbecque) *La guerre économique*, Que sais-je ? N. 3899, PUF, 2011; (come coordinatore) *Le manuel de l'intelligence économique*, PUF, 2012; *Sabotage, comment la France détruit sa puissance*, éditions François Bourin, 2014; *Techniques offensives et guerre économique*, éditions La Bourdonnaye, 2014; (come coordinatore) *Le manuel de*

Pichot-Duclos, già creatore dell'École interarmées de renseignement, l'«École de guerre économique», in realtà un corso speciale di «intelligence économique» (informazioni per le imprese) all'interno di una business school triennale fondata a Parigi nel 1949 (ESLSCA, École supérieure libre des sciences commerciales appliquées). Nel 1998 l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) tiene un seminario sull'intelligence economica³⁸⁴.

1997 (autunno) Contemporaneamente alla Francia, anche in Italia si sviluppano interventi sull'intelligence economica, tenuti in particolare da alti ufficiali della Guardia di Finanza presso il Centro Alto Studi Difesa di Palazzo Salviati (presieduto nel 1994-97 dal generale degli alpini Carlo Jean, poi rappresentante dell'OSCE in Bosnia)³⁸⁵.

1997 (novembre) Gli Stati Uniti impongono sanzioni economiche, commerciali e finanziarie contro il Sudan, considerato dal 1993 stato sponsor del terrorismo. Nel maggio 2007 nuove sanzioni colpiscono altre società governative e bloccano i beni dei cittadini sudanesi implicati nelle violenze nel Darfur³⁸⁶.

1997 (3 dicembre) Approvata ad Ottawa la convenzione per il bando totale delle mine anti-uomo (Mine Ban Treaty o Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction). Ad essa non partecipano però 35 Stati, tra cui Stati Uniti, Russia e Cina³⁸⁷.

l'intelligence économique, comprendre la guerre économique, PUF, 2015; *Les fabricants d'intox*, La guerre mondialisée des propagandes, Lemieux, 2016. V. pure Ali Laïdi et Denis Lanvaux, *Les secrets de la guerre économique*, Paris, Seuil, avril 2004; Dana Popescu-Jourdy, *Guerre et representation*, Thèse de doctorat, 12 dec. 2006, pp. 91-198 (La guerre économique).

384 *Comprendre l'intelligence économique*, Editions Economica, centre documentaire de l'IHEDN.

385 Cfr. Generale GdF Francesco Petracca, *Intelligence economica: la nuova frontiera dei Servizi di Informazione e Sicurezza*, Centro Alti Studi Difesa, XLIX sessione, 1997-1998. Germano Dottori (assistente di Carlo Jean alla Luiss), *Un'intelligence per il XXI secolo*, Stilgrafica, Roma, 1999. Del tema trattano l'economista Paolo Savona e il generale della GdF Nicolò Pollari, direttore del SISMi nel Seminario di Roma (1-2 marzo 2001) *Economia e sicurezza nazionale: obiettivo di un moderno servizio d'intelligence* (atti pubblicati nella rivista del Sisde *Per Aspera ad Veritatem*, 2001). V. pure generale GdF Umberto Fava, *Importanza dell'Intelligence economica nella realtà della Globalizzazione*, IASD (Istituto Alti Studi Difesa), 53a sessione, 2001-2002.

386 Ruth Bolline Aluoch, «The Paradox of Sanctions Regime in Sudan», *Insight on Africa*, vol. 7, January 1, 2015, pp. 71-83.

387 Derek Boothby, *The United Nations and Disarmament*, International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers, 2002, No. 1.

- 1997 Il celebre economista liberale Paul Krugman, futuro premio Nobel, contesta il pregiudizio che gli stati si comportino come aziende in competizione per la conquista di mercati e che siano tra di loro in «guerra economica», un'idea pericolosa che può portare al protezionismo e alla guerra³⁸⁸.
- 1998 (31 marzo) Embargo militare NU contro Serbia e Montenegro (SCR 1160). In giugno l'EU congela i beni del governo serbo in Europa e gli investimenti europei in Serbia, e il 7 settembre decreta il boicottaggio dei voli della compagnia aerea serba JAT.
- 1998 (maggio) A seguito dei test nucleari condotti da India e Pakistan, gli Stati Uniti sanzionano entrambi i paesi, come previsto dal Glenn Amendment del 1977³⁸⁹.
- 1998 (18-26 maggio) Attacchi della minoranza georgiana contro il governo secessionista dell'Abkhazia.
- 1998 (9 giugno) Bill Clinton dichiara un'«emergenza nazionale» per l'«unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States» imposta dalla Serbia in Kosovo.
- 1998 (17 agosto) Crisi finanziaria russa, in parte per contagio della crisi asiatica. Svalutazione del rublo e default del debito sovrano. Grande depressione argentina. Nel 1999 il contagio raggiunge il Brasile e altre economie sudamericane (Samba Effect).
- 1998 (27 ott.) L'International Religious Freedom Act³⁹⁰ commina l'embargo militare e restrizioni creditizie e commerciali a governi, enti, imprese e privati che violano la libertà religiosa e discriminano tra chiese e sette.
- 1998 (novembre) La Russia ammessa nell'APEC insieme a Perù e Vietnam.
- 1998 (20 novembre) In ritorsione per la mancata estradizione del leader del PKK Abdullah Öcalan da parte dell'Italia, il Mercato Centrale di Bayrampasa (Istanbul) e l'Associazione degli industriali e uomini d'affari del Mar Nero (KASIAD) minacciano il boicottaggio delle merci italiane. A seguito di una dichiarazione del ministro della difesa turco circa un embargo all'importazione

388 Paul Krugman, *Pop Internationalism*, MIT Press, 1997. Traduzioni: *Un'ossessione pericolosa. Il falso mito dell'economia globale*. Milano, Etas, 1997; *La Mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, 1998

389 Daniel Morrow and Michael Carriere, «The economic Impacts of the 1998 Sanctions on India and Pakistan», *The Nonproliferation Review*, Fall 1999, pp. 2-16.

390 PL 105-292 «An Act to Establish an Office of Religious Persecution Monitoring, to provide for the imposition of sanctions against countries engaged in a pattern of religious persecution, and for other purposes», Chapman, *op. cit.*, p. 26, nt. 87.

di tecnologie militari italiane, il premier italiano Massimo D'Alema si appella alla Commissione EU chiedendo di investigare le responsabilità del governo turco nel boicottaggio, per eventuali ritorsioni comunitarie ai sensi dell'art. 25 del Trattato di Associazione.

1998 il giornalista economico Philippe Labarde e l'economista antiglobalista e massone Bernard Maris (1946-2015), consulente della Banca di Francia, futuro candidato per i Verdi e una delle vittime dell'assalto jihadista alla redazione di *Charlie Hebdo*, denunciano in toni sarcastici la guerra economica neoliberale tra industriali e finanzieri per ritagliarsi fette di mercato³⁹¹.

1999 (3 gennaio) Presentate la sintesi e le raccomandazioni del rapporto della Commissione d'inchiesta della Camera dei Rappresentanti sui furti cinesi di tecnologia nucleare (testate W-70 e W-88), satellitare (Loran), missilistica e informatica americana scoperti dalla CIA e dal DOE fra il giugno 1995 e il marzo 1996. Istituita il 18 giugno 1998, la Commissione era presieduta dal deputato repubblicano della California Charles Christopher Cox, già noto per il suo impegno antisovietico in Lituania. Il rapporto, che riguarda pure la politica americana sulle esportazioni in Cina e le acquisizioni cinesi di tecnologia industriale (capitoli IX e X) verrà parzialmente declassificato dalla Camera il 25 maggio e pubblicato in due volumi per oltre 900 pagine, pari ai due terzi dell'originale³⁹². Le raccomandazioni del rapporto verranno tradotte in leggi, a cominciare dal trasferimento (2000) della sicurezza nucleare dal Dipartimento dell'Energia alla nuova National Nuclear Security Administration (NNSA). Inoltre nel 2002 e 2003 la Loran Space and Communication Corp. e la Hughes Electronic Corp. verranno pesantemente multate (14 e 32 mln US\$) per violazione delle norme sulle esportazioni. Nel 2005 Cox verrà nominato presidente della Security Exchange Commission (SEC). Accreditate dalla CIA ma respinte come «infondate» dal governo cinese (aprile 1999), le accuse di spionaggio non avranno però riscontri giudiziari, mentre le cinque tesi principali del rapporto verranno confutate (dicembre 1999) da un gruppo di fisici di Stanford e

391 Philippe Labarde et Bernard Maris, *Ah Dieu ! Que la guerre économique est jolie !*, Paris, Albin Michel, 1998.

392 *Report of the Select Committee on U. S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China*, January 3, 1999, submitted by Mr. Cox of California, Chairman, House of Representatives, 105th Congress, 2nd Session, Report 105-851, U. S. Government Printing Office, Washington, 1999. Cfr. Joseph Cirincione, «The Cox Report and the Threat from China», in Scott Kennedy (Ed.), *China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization*, Rowman & Littlefield, 2002, pp. 231-237 e 313.

Harvard e del Lawrence Livermore National Laboratory³⁹³. Jonathan Pollack, presidente del Gruppo Asia Pacifico del Naval War College, ricordò infine che lo stesso governo americano aveva contribuito allo sviluppo delle capacità strategiche cinesi in funzione antisovietica³⁹⁴.

1999 (febbraio) La pubblicazione semiufficiale in inglese del saggio di due commissari politici dell'aviazione militare cinese sulla «nuova guerra senza restrizioni» (*Unrestricted Warfare*)³⁹⁵ suscita grande scalpore in Occidente, dove viene presentato come il «grande piano per distruggere l'America». In realtà gli autori leggono le sfide poste dai nuovi tipi di guerra attraverso gli antichi classici militari cinesi. In particolare sottolineano la perfezione raggiunta dagli Stati Uniti nella guerra commerciale e finanziaria. L'idea di fondo è che i modi per colpire il nemico sono potenzialmente infiniti, che quelli non militari sono sempre più determinanti e che la strategia consiste nella valorizzazione e combinazione di tutti i mezzi disponibili. Ciò assicura alla Cina un vantaggio sugli Stati Uniti, condizionati da una visione militarista della guerra, frutto della loro superiorità tecnologica.

1999 (24 marzo-10 giugno) A seguito del rifiuto di Serbia e Russia di firmare gli accordi di Rambouillet che prevedono l'occupazione del Kosovo da parte della NATO, l'Alleanza, agendo per la prima volta senza mandato Onu, bombarda la Jugoslavia dal 24 marzo al 10 giugno 1999, provocando da 489 a 524 vittime civili e distruggendo anche ponti, impianti industriali, edifici pubblici e imprese private³⁹⁶. Al bombardamento si accompagna una nuova raffica di sanzioni

393 M. M. May (Ed.), Alastair Johnston, W.K.H. Panofsky, Marco Di Capua, and Lewis Franklin, The Cox Committee Report: An Assessment, Stanford University's Center for International Security and Cooperation (CISAC), December 1999.

394 Jonathan D. Pollack, «The Cox Report's Dirty Little Secret», *Arms Control Today*, April/May 1999, pp. 26-35.

395 Qiao Liang and Col Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*, Panama, Pan American Publishing Company, 2002.

396 Amnesty International, *NATO/ Federal Republic of Yugoslavia, "Collateral Damage" or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force*, June 2000, pp. 46-53. Natalino Ronzitti, «Is the *non liquet* of the Final Report by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia acceptable?», *International Review of the Red Cross*, No. 840, 31 Dec. 2000. Lt. Col. Bob Otto, *Operation Allied Force. Bringing Liddell Hart Full Circle*, National Defense University, 2000 Daniel L. Byman and Mathew C. Waxman, «Kosovo and the Great Air Power Debate», *International Security*, Vol. 24, No. 4, 2000, pp. 5-38. Heike Krieger, *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge U. P., 2001. Marina Mancini, «Air Operations against the

- comunitarie: bando delle esportazioni di petrolio e delle attività che incoraggiano vendite alla Jugoslavia (23 aprile), estensione del congelamento dei beni alle società e individui associati a Milosevič o che operano per conto della Serbia (26 aprile), bando dei trasporti aerei (21 maggio). Il 1° maggio gli USA bloccano il commercio e i fondi FMI e WTO. Il 6 settembre l'EU revoca l'embargo militare nei confronti del Montenegro e del governo autonomo kosovaro.
- 1999 (18 maggio) L'on. Benjamin Gillman presenta un bill sulla riduzione della minaccia Nordcoreana (North Korea Threat Reduction Act) che subordina il trasferimento di componenti, materiale e infrastrutture nucleari alla Corea del Nord (per la costruzione di due centrali) alla piena accettazione dei controlli IAEA e alla completa rinuncia ai programmi di arricchimento dell'uranio e sviluppo di armi nucleari³⁹⁷.
- 1999 (4 luglio) Con EO 13129 Clinton dichiara che la tutela accordata dal regime talebano ad Osama bin Laden e ad Al Qaeda costituisce una emergenza nazionale e una minaccia straordinaria e improvvisa alla politica estera e alla sicurezza nazionale americana. Vengono perciò espropriati gli assets talebani negli USA, tagliato ogni aiuto e interrotti i rapporti commerciali. Disposizione confermata da Bush jr con EO 13224 del 23 settembre 2001³⁹⁸.
- 1999 (2 agosto) Invasione del Dagestan (Repubblica autonoma della Federazione russa) da parte della Brigata Internazionale Islamica di Shamil Basayev in sostegno dei separatisti islamisti dagestani. Il 26 agosto la Russia risponde invadendo la Cecenia. Nel maggio 2000 le funzioni tattiche vengono trasferite alle forze locali, nell'aprile 2002 si dichiara conclusa la fase militare e nell'estate 2003 le operazioni vengono trasferite alla polizia. Il 15 aprile 2009 viene annunciata la fine delle operazioni in Cecenia.
- 1999 Già autore dal 1991 di inchieste sui risvolti criminali del potere finanziario, R. Thomas Naylor dedica un nuovo saggio alle sanzioni, in particolare quelle contro l'URSS, Cuba, l'Iran e l'Iraq, sostenendo in stile aneddótico che quasi sempre mancano gli obiettivi dichiarati, mentre alimentano criminalità organizzata (riciclaggio, contrabbando di armi e droga e illegalità) e generano

Federal Republic of Yugoslavia (1999)», in Natalino Ronzitti and Gabriella Venturini (Eds.), *The Law of Air Warfare: Contemporary Issues*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2006, pp. 273-298. Derek Averre, «From Pristina to Tskhinvali: The Legacy of Operation Allied Force in Russia's Relations with the West», *International Affairs* vol. 85, No. 3, 2009, pp. 575-591.

397 Chapman, *op. cit.*, p. 27, nt. 88. Sharon Squassoni and Amy F. Woolf, *Global Threat Reduction*, Nova Publishers, 2006, p. 39.

398 Chapman, *op. cit.*, p. 27, nt. 87.

un'allucinante pletera di militari, gangster, spie e paranoici di tutte le risme³⁹⁹. Sempre nel 1999 compare uno studio della Croce Rossa Internazionale sulla legittimità giuridica delle sanzioni⁴⁰⁰.

- 1999 (agosto) George E. Shambaugh IV, della Georgetown University, pubblica un fondamentale saggio di storia e teoria economica sulle sanzioni⁴⁰¹ come elemento del potere americano, usate per dominare e per creare dipendenza non solo verso gli antagonisti geopolitici ma anche e soprattutto nei confronti dei terzi, costretti a conformarsi perché le sanzioni, a differenza degli interventi militari, producono «secondary sanctions», le quali non consentono margini di neutralità e costringono a schierarsi («threatening friends and enticing enemies»). Nel caso dell'embargo sul gasdotto transiberiano (1981-84) e della conseguente crisi interalleata gli Stati Uniti sfruttarono al meglio la dipendenza europea nelle industrie dell'acciaio per gasdotti e compressori e la vulnerabilità degli alleato alle sanzioni secondarie (pp. 71-110). Il contemporaneo potenziamento dell'intelligence economica (Operazione Exodus, pp. 111-119) rafforzò l'influenza del governo sulle industrie informatiche (pp. 119-133) e delle telecomunicazioni (pp. 134-143), accrescendo la dipendenza delle terze parti (pp. 145-149). L'autore esamina pure i costi e limiti delle sanzioni (pp. 165-175), la vulnerabilità americana alle contro-sanzioni (pp. 193-200) e gli aspetti giuridici, sottolineando la dinamica costituzionale Esecutivo/Legislativo, i conflitti di attribuzione tra le varie amministrazioni coinvolte (Esteri, Tesoro, Commercio, Giustizia, Difesa), la compressione delle altrui sovranità e la crescente proiezione universale della giurisdizione americana (pp. 213-222).
- 1999 (21 settembre) Statement di Richard L. Palmer, Presidente di Cachet International Inc, sulle infiltrazioni del sistema finanziario occidentale da parte delle criminalità organizzata russa, davanti al Comitato della Camera sul sistema bancario e il servizio finanziario⁴⁰².

399 R. T. Naylor, *Economic Warfare: Sanctions, Embargo Busting, and Their Human Cost*, UPNE, 1999, Northeastern U. P., 2001. Pubblicato in Canada come *Patriots and Profiteers: Economic Warfare, Embargo Busting, and State-Sponsored Crime*, 1999; McClelland & Stewart, 2001; 2nd ed. McGill-Queen's Press MQUP, 2008.

400 Anna Segall, «Economic sanctions legal and policy constraints», *International Review of the Red Cross*, vol. 83, No. 6, 1999, pp. 763-783.

401 George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, SUNY Press, 1999.

402 *Russian money laundering: hearings before the Committee on Banking and Financial Services*, U.S. House of Representatives, 106th Congress, first session, September 21, 22, 1999, Volume 4, Washington (DC), GPO, 2000. James A. Leach, *Russian Money Laundering: Congressional Hearings*, Diane publishing, 2001.

- 2000 (13 marzo) Presentato alla Camera dei Rappresentanti un disegno di legge (HR 106-521 Oil Price Reduction Act) che impegna il presidente a «ridurre, sospendere o terminare qualsiasi assistenza a titolo FAA o AECA a qualsiasi paese impegnato nella manipolazione del prezzo del petrolio a detrimento dell'economia americana». Il 23 giugno presentato un analogo bill (HR 4732 International Energy Fair Pricing Act), esplicitamente anti-OPEC, che prevede sanzioni finanziarie.
- 2000 (14 marzo) L'Iran Non Proliferation Act (INA) autorizza gli Stati Uniti a imporre sanzioni contro governi, società e individui stranieri impegnati in attività di trasferimento o acquisto di materiali soggetti ai regimi di controllo multilaterali (MTCR, AG, CWC, NSG, Wassenaar) da e verso l'Iran dal 1° gennaio 1999⁴⁰³. Nel 2005 le norme sono estese alla Siria e nel 2006 alla Corea del Nord e la legge viene ri-designata Iran North Korea Syria Non Proliferation Act (INKSNA)⁴⁰⁴.
- 2000 (22 giugno) Regolamento comunitario europeo per l'esportazione di beni e tecnologie a doppio uso⁴⁰⁵.
- 2000 (10 ottobre) Preso atto del fallimento della Comunità degli Stati Indipendenti, Russia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizstan, Tajikistan formano l'Eurasian Economic Community per riprendere il processo di integrazione e creare un mercato comune. L'EurAsEC è di fatto il complemento economico della CSTO.
- 2000 (28 ottobre) Il Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA, PL 106-387) consente la vendita a Cuba di certi beni agricoli e certe medicine, purché pagati in contanti anticipati con garanzia di una istituzione finanziaria terza⁴⁰⁶.
- 2000 Hans-Konrad Röss, consigliere giuridico di Allianz SE, pubblica un saggio sull'embargo commerciale nel diritto internazionale ed europeo⁴⁰⁷. Peter Wallensteen (1945), titolare dal 1985 della cattedra Dag Hammarskjölds di ricer-

403 Chapman, *op. cit.*, p. 28 nt. 89.

404 Mikael Weissmann & Linus Hagström, «Sanctions Reconsidered: the Path Forward with North Korea», *The Washington Quarterly*, vol. 39, 2016, N. 3, pp. 61-76.

405 Council Regulation (EC) No 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology.

406 Dianne E. Rennack and Mark P. Sullivan, Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations, Congressional Research Service, CRS R43888, June 5, 2015.

407 *Das Handelsembargo: Völker-, Europa- und ausenwirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen, Praxis und Entschädigung*, Berlin Heidelberg, Springer, 2000

che sulla pace dell'Università di Uppsala, direttore del programma per lo studio delle sanzioni internazionali (SPITS) e futuro professore di studi sulla pace all'Università di Notre Dame (Indiana), pubblica uno studio sullo sviluppo delle sanzioni collettive nell'ultimo secolo: concepite contro l'aggressione ma inefficaci nei casi mancese ed etiopico, furono usate durante la guerra fredda come strumento per la decolonizzazione e poi per affrontare le nuove guerre⁴⁰⁸.

2000 L'avvocato Thibault du Manoir de Juaye, frequentatore del seminario IHEDN sulla guerra economica, si specializza nella consulenza giuridica alle imprese e nel diritto dell'intelligence economica, creando uno studio legale specializzato. Il suo contributo più famoso sarà, nel 2011, *Les robes noirs* (ossia gli avvocati in toga nera) *dans la guerre économique*⁴⁰⁹.

2001 Il giovane professore greco Panos Koutrakos, in seguito insignito dalla Commissione Europea della Cattedra Jean Monnet di diritto europeo e oggi docente alla City University di Londra, pubblica uno studio sul regolamento giuridico delle sanzioni e delle esportazioni di armamenti e beni a uso duale nel diritto costituzionale europeo⁴¹⁰.

2001 L'edizione del *Dictionary of Military and Associated Terms* (contiene le seguenti definizioni: «**economic action** — The planned use of economic measures designed to influence the policies or actions of another state, e.g., to im-

408 Peter Wallensteen, *A Century of Economic Sanctions: A Field Revisited*, Uppsala Peace Research Papers No. 1, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2000. Cfr. Gary Hufbauer and Barbara Oegg, «A Short Survey of Economic Sanctions», Institute for International Economics, August 2001.

409 Bibliografia di Thibault du Manoir de Juaye: *Intelligence Economique*, Utilisez toutes les ressources du droit, Editions d'organisation, 2000. *Les nouveaux territoires de l'intelligence économique*, Institut Français de l'Intelligence Economique. *L'Intelligence Economique est-elle une stratégie étatique de transfert aux acteurs privés?* juillet 2003. *Le Droit pour dynamiser votre Business*, Ed. d'organisation, 2004 (Prix littéraire IEC 2005). *Accomex-Lobbying et le droit*, Chambre du Commerce et de l'Industrie, Janvier 2006. *La sécurité dans l'entreprise*, éditions SEFI, 2006. Serge Perinne (dir.), *L'Intelligence Economique et gouvernance compétitive*, La Documentation française, juin 2006. *Intelligence Economique et gestion des risques*, Pearson Education, 2007. *Le droit de l'intelligence économique*, Litec (coll. Litec professionnels), 2007. *Benchmark Européen des pratiques en Intelligence Economique*, L'Harmattan, Collection Intelligence économique, 2008. *Les stratégies juridiques des entreprises*, édition Larquier, 2009. *Les robes noires dans la guerre économique*, Nouveau Monde, 2011. *Le secret des affaires*, (avec Sabine Marcellin), Lexis Nexis, 2016.

410 Panos Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments*, Oxford and Portland (Oregon), Hart Publishing, 2001.

pair the war-making potential of a hostile power or to generate economic stability within a friendly power. **economic mobilization** — (*) The process of preparing for and carrying out such changes in the organization and functioning of the national economy as are necessary to provide for the most effective use of resources in a national emergency. **economic potential** — (*) The total capacity of a nation to produce goods and services. **economic potential for war** — That share of the total economic capacity of a nation that can be used for the purposes of war. **economic warfare** — Aggressive use of economic means to achieve national objectives»⁴¹¹. Da notare che nell'edizione del 2010 resta solo «**economic action**» (senza variazioni)⁴¹². E pure questa scompare nell'aggiornamento al 2016 dell'edizione 2010⁴¹³.

411 Department of Defense Joint Publication 1-02 12 *Dictionary of Military and Associated Terms* April 2001 (As Amended Through August 31, 2005), pp. 175-176.

412 Department of Defense Joint Publication 1-02 12 *Dictionary of Military and Associated Terms* 8 November 2010 (As Amended Through 15 August, 2011), p. 111.

413 Department of Defense Joint Publication 1-02 12 *Dictionary of Military and Associated Terms* 8 November 2010 (As Amended Through 15 Feb., 2016), cfr. p. 76.

Phase II – The New American Century

The Enforcement of Democracy (2001-2010)

1998 (19 febbraio) Il Project for a New American Century (PNAC), nato nella primavera 1997 e presieduto da William Kristol, indirizza una lettera aperta al Presidente in cui invita ad un intervento militare per disarmare e rimuovere Saddam, essendosi mostrati inefficaci sia il «simple containment» mediante «sanctions and exhortations» sia l'annosa politica di «encouraging coups and internal conspiracies»⁴¹⁴.

2001

2001 (30 gennaio) Nel 2004, dopo essere stato licenziato dal presidente George W. Bush, il segretario al tesoro Paul O' Neill racconta in un'intervista che la decisione di Bush di invadere l'Iraq, suggerita da Donald Rumsfeld, era già stata presa fin dall'inizio del suo mandato. Tra i vantaggi sperati ci sarebbe stata l'esplorazione delle supposte riserve petrolifere iraqene, mappate in un documento della Defense Intelligence Agency sulle 30 compagnie petrolifere straniere operanti in Iraq (*Foreign Suitors for Iraqi Oilfield contractor*, 5 marzo 2002)⁴¹⁵.

2001 (27 febbraio) Fondato ufficialmente da 26 paesi asiatici e della Australasia il Bo'ao Forum for Asia, iniziato nel 1998 da Australia, Giappone e Filippine come contrappunto asiatico del Forum Economico Mondiale di Davos. A cominciare dall'aprile 2002, l'«Asian Davos» terrà i suoi meeting annuali a Bo'ao, nella provincia cinese di Hainan, e avrà il suo segretariato generale a Beijing.

2001 (26 ottobre) Adottato a seguito dell'attentato del 9/11, l'«USA PATRIOT» (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required

414 La lettera è firmata da 40 personalità, tra cui 5 membri o consulenti del NSC, 4 esponenti degli Esteri, 16 della Difesa (inclusi gli ex segretari Frank Carlucci, Donald Rumsfeld e Caspar Weinberger, 3 ex-Under Secretaries, 7 ex-Assistants Secretary, 1 ex-direttore dell'ACDA e 2 militari), uno della RAND, 2 parlamentari, 3 giornalisti e 9 membri di think tank conservatori (tra cui Donald Kagan).

415 Ron Suskind, *The Price of Loyalty. George W. Bush, The White House and the Education of Paul O' Neill*, Simon & Schuster, 2004, p. 96 (libro vincitore del Premio Pulitzer). «Eyes on Iraq; In Cheney's words: the Administration's Case for Removing Saddam Hussein», *The New York Times*, August 27, 2002.

to Intercept and Obstruct Terrorism) Act. Prevede misure per la lotta finanziaria al terrorismo, inclusa (Section 314(a)) una lista specifica di soggetti nazionali Specially Designated for Terrorism distinta dalla SDN list dell'OFAC⁴¹⁶.

2001 (autunno) Istituito un Under Secretary of Commerce for Industry and Security, principale consigliere del ministro sull'export di materiale sensibile e capo del Bureau of Industry and Security (BIS).

2001 (16 dicembre) Aperta all'aeroporto di Manas (Kyrgyzstan) una base USAF per il sostegno logistico delle operazioni in Afghanistan.

2001 (11 dicembre). La Cina ammessa nel WTO. Una relazione della Banca d'investimento Goldman Sachs, a cura di Jim O'Neil, prevede che a causa del rapido tasso di crescita, nel 2050 la Cina sarà di nuovo la maggiore economia mondiale (pur senza raggiungere la quota del 1850, pari alla metà del PIL mondiale) e che il PIL complessivo dei 4 paesi con maggior tasso di crescita (Brasile, Russia, India e Cina, indicati come 'BRIC') sarà pari a quello del G7⁴¹⁷.

2001 (21 dicembre) Allo scopo di «sostenere la lotta del popolo dello Zimbabwe per fare pacifici e democratici cambiamenti e restaurare la legalità», una legge di iniziativa congressuale (lo Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act, ZDERA) impegna il presidente ad imporre pesanti sanzioni finanziarie (esclusione dai programmi FMI e Banca Mondiale) al governo di Robert Mugabe per cattiva amministrazione, pratiche antidemocratiche e costosi spiegamento di truppe in Congo. Le sanzioni verranno imposte da Bush con EO 13288 del 6 marzo 2003⁴¹⁸.

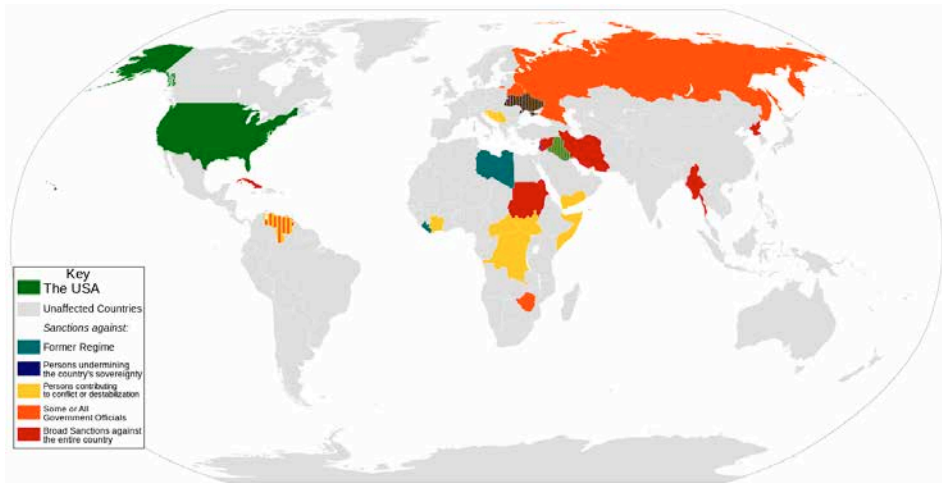
2002

2002 A causa dell'embargo contro l'Iran, gli USA negano il visto d'ingresso al regista Abbas Kiarostami impedendo loro di partecipare al Festival del cinema di New York e al musicista Hossein Alizadeh. Nel 2006 il visto è negato ad un centinaio di docenti dell'Università tecnologica di Sharif diretti ad un meeting scientifico a Santa Clara. Episodi analoghi impediranno a giornalisti e diplomatici iraniani, e perfino al vicepresidente Parviz Davoudi di raggiungere il Palazzo di Vetro.

416 Chapman, *op. cit.*, p. 28, nt. 90.

417 Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, Goldman, Sachs & Co. Economic Report No. 99, 1 October 2003.

418 Chapman, *op. cit.*, p. 29, nt. 91.



Jojoto Rudess, *Countries sanctioned in some form by the US*, 11 March 2015,
(wikimedia commons)

- 2002 (24 maggio) Bush e Putin firmano a Mosca lo Strategic Offensive Reduction Treaty (SORT) che rimpiazza lo START II e limita le testate a 1.700/2.200.
- 2002 (settembre) Il documento della Casa Bianca sulla National Security Strategy enfatizza la superiorità del mercato libero sul dirigismo citando il discorso di Bush del 22 marzo a Monterey, il negoziato sulle tariffe in corso a Doha, il sostegno americano all'ingresso di Cina e Russia nel WTO e il forte impegno per lo sviluppo.
- 2002 (7 ottobre) Il Patto di Tashkent viene prorogato sine die e si dota di una Organizzazione (CSTO).
- 2002 (25 novembre) Adottato all'Aia il Codice di Condotta contro la Prolifera-zione dei Missili Balistici (HCOC).
- 2002 (novembre) Con una storia economica dei rapporti russo-tedeschi dal 1870 al 2000⁴¹⁹, Randall Everest Newnham (Pennsylvania State University) quantifica i vantaggi complessivi della cooperazione (commercio, credito, aiuti) rispetto alla competizioni e alle sanzioni. David Cortright, Direttore dei Policy Studies al Kroc Institute for International Peace Studies dell'Università di Notre Dame, cura invece una raccolta di studi sulle sanzioni «intelligenti», che, come le analoghe bombe, riducono «danni collaterali» e «fuoco amico»

419 Randall E. Newnham, *Deutsche Mark Diplomacy: Positive Economic Sanctions in German-Russian Relations*, Pennsylvania State U. P., 2002; 2010.

mirando selettivamente al «cerchio magico» del tiranno, per farlo perire in una rivolta clientelare o pretoriana⁴²⁰. A. Smith, dell'Università di Southampton, esamina gli aspetti geoeconomici dell'allargamento della EU ad Est e nei Balcani⁴²¹.

2002 (dicembre) Il Sottosegretario di stato americano agli affari economici Larson pone in cima alle priorità economiche della strategia nazionale di sicurezza americana «to secure reliable supplies of energy at reasonable prices in order to foster economic growth and prosperity, and to ensure that oil cannot be used as a weapon». Sottolineando la dipendenza energetica di Stati Uniti, Europa e Giappone dal Medio Oriente, ove si trovano due terzi delle riserve mondiali accertate di petrolio, Larson raccomandava la diversificazione delle fonti e la ricerca di nuovi fornitori nel Caspio e in Asia Centrale «to prevent sudden disruptions in the oil market from damaging the world economy»⁴²².

2002 Ancora due lavori francesi sulla guerra economica. Dominique Fonvielle, ex-agente segreto militare, la legge con le categorie della tattica⁴²³; Philippe Ledouble, responsabile cella missione di solidarietà della SNCF, propone una mondializzazione dal volto umano attraverso la prassi degli operatori che spesso si trovano di fronte a casi di coscienza⁴²⁴.

2002 Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991: Of Sanctions, embargoes and economic warfare*, London, Routledge, 2002,

420 David Cortright and George A. Lopez (Eds.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, New York, Rowman & Littlefield, 2002. Daniel W. Drezner, «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice», *International Studies Review*, vol. 13, March 1, 2011, pp. 96-108.

421 A. Smith, «Imagining geographies of the 'new Europe': geo-economic power and the new European architecture of integration», *Political Geography*, vol. 21, 2002, pp. 647-670

422 Alan P. Larson, «Economic Priorities of the National Security Strategy», *U. S. Foreign Policy Agenda*, An Electronic Journal of the U. S. DoS, vol. 7, No. 4, December 2002, pp. 19-22.

423 Dominique Fonvielle, *De la guerre économique: une 'méthode de raisonnement tactique' pour les décideurs*, PUF, Paris, 2002.

424 Philippe Ledouble (avec Solange Roussier et Hubert de Chergé), *Des Cadres dans la mondialisation: de la guerre économique à une économie de paix*, Desclée De Brouwer, 2002.

2003

2003 (20 marzo) Inizia l'Operazione Iraqi Freedom⁴²⁵. A seguito della rapida vittoria, le sanzioni vengono largamente ridotte (R. 1483, 21 maggio 2003) ma in realtà la produzione di petrolio diminuisce. In luglio il ministro degli esteri polacco motiva la robusta partecipazione del suo paese con l'accesso al petrolio iraqeno. Sia il Presidente che il Vice Presidente USA erano stati amministratori delegati di importanti compagnie petrolifere; e ammissioni che il petrolio fosse il principale motivo dell'invasione verranno fatte nel 2007 dall'ex segretario alla Difesa⁴²⁶ e nel 2008 dall'ex-comandante del CENTCOM generale Abizaid⁴²⁷. Peraltro nel dibattito del 15 gennaio 2003 alla Camera dei Comuni, il premier britannico Tony Blair aveva definito la tesi del petrolio un «teorema cospiratorio». La questione resta controversa⁴²⁸. Il controllo anglo-americano sulle rendite petrolifere iraqene verrà abolito solo nel dicembre 2010⁴²⁹.

2003 (12 aprile) Una legge di iniziativa congressuale (Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act, SALSA) sanziona la Siria per l'occupazione del libano, lo sviluppo di armi chimiche, l'importazione illegale di petrolio iraqeno, le forniture militari alla resistenza iraqena e il supporto ad Hamas e Hizbullah (organizzazioni qualificate come «terroriste» nel 1997)⁴³⁰.

2003 (giugno) I capi di stato e di governo della Comunità Europea adottano a Salonico un Piano d'Azione sulla Non-Proliferazione delle Armi di distruzione di massa (Thessaloniki Action Plan), tradotto in una «Strategia» adottata dal

425 Con quella che viene presentata come una trionfale passeggiata militare per la distruzione delle supposte armi di distruzione di massa di Saddam (intimata dal SC con unanime risoluzione 1441 dell'8 novembre 2002) e per «a world safer without Saddam», inizia la guerra più lunga e disastrosa della storia militare americana, convenzionalmente cessata il 18 dicembre 2011 ma prolungata sine die da conflitti civili, guerre per procura, bombardamenti umanitari e colpi di stato in Libia, Egitto, Siria, Iraq, Yemen e Turchia con destabilizzazione dell'intero Medio Oriente, Nordafrica e Africa Sub-sahariana e della stessa Europa, investita da profughi e terrorismo oltre che dal cessato contenimento dell'immigrazione economica.

426 Matt Purple, «Hagel Skewers Iraq War, Defends Greenspan's Oil Comments», *The Economist*, July 7, 2007.

427 «Abizaid: Of Course It's for the Oil, We Can't Really Deny That», *The Huffington Post*, May 25, 2011.

428 Arnold Ahlert, «The War for Oil Myth», *Frontpage Mag*, March 21, 2013.

429 Philippe Le Billon, «The Contested Politics of Iraq's Oil Wealth», in Benjamin Isakhan (Ed.), *The Legacy of Iraq: From the 2003 War to the 'Islamic State'*, Edinburgh U. P., 2015, pp. 36-49.

430 Chapman, *op. cit.*, pp. 29-30, nt. 94.

Consiglio Europeo del 12 dicembre 2003 (EU WMD Strategy), il cui capitolo III impegna l'EU a far uso di tutti i suoi strumenti per prevenire, dissuadere, fermare e se possibile eliminare i programmi di proliferazione preoccupanti a livello globale. Il sottoparagrafo 30A(4) si riferisce specificamente al rafforzamento delle politiche di controllo delle esportazioni⁴³¹.

2003 (4-6 settembre) Convegno sulla Traiettorie Tecnologica Emergente della Cina nel XXI secolo alla Lally School of Management e al Rensselaer Polytechnic Institute di Troy, New York⁴³². D'altra parte il rapido accumulo di R&D avanzata da parte della Cina, in parte sfuggito ai controlli internazionali e americani, preoccupa il Larry Stimson Center di Washington⁴³³.

2003 (23 settembre) Firmato un accordo quadro per sviluppare la cooperazione economica tra SCO e EurAsEC. Il premier cinese Wen Jiabao propone un obiettivo a lungo termine per stabilire un'area di libero scambio nello SCO e misure più immediate per accrescere il flusso di beni nella regione. Un piano con 100 specifiche azioni firmato il 23 settembre 2004.

2003 (novembre) In Georgia la Rivoluzione Rosa filo-occidentale guidata da Mikheil Saakashvili e appoggiata da George Soros rovescia il governo filorusso di Shevardnadze. La provincia autonoma di Adjara minaccia la secessione, e la crisi si protrae fino al luglio 2004.

2003 (28 novembre) alla Convenzione di Ginevra sulla proibizione di certe armi convenzionali (1980) è aggiunto (a Ginevra) un V Protocollo relativo all'obbligo di eliminazione dei residui bellici esplosivi.

431 «Strengthening export control policies and practices in co-ordination with partners of the export control regimes; advocating, where applicable, adherence to effective export control criteria by countries outside the existing regimes and arrangements; strengthening suppliers regimes and European co-ordination in this area».

432 Jin Xiaoming, «The China-U. S. Relationship in Science & Technology», *China's Emerging Technological Trajectory in the 21st Century*, New York, Sept. 2003.

433 Cfr. Kathleen Walsh, *Foreign High-Tech R&D in China, Risks, Rewards, and Implications for U.S.-China Relations*, The R. L. Stimson Center, Washington, 2003. Cfr. Ead., *U. S. Commercial Technology Transfers to the People's Republic of China*, A Report, with support of Karen A. Swasey, Office of Strategic Industries and Economic Security, Bureau of Export Administration and DFI International, January 1999. Stephen Young and Ping Lan, «Technology Transfer to China through Foreign Direct Investment», *Regional Studies*, vol. 31, No. 7, pp. 669-679. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Technology Transfer to China*, OTA-ISC-340 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1987. Elizabeth Nimmo, «United States Policy Regarding Technology Transfer to the People's Republic of China», *Northwestern Journal of International Law and Business*, vol. 6, No. 1, Spring 1984, pp. 249-274.

2003 Fanny Coulomb, docente di scienze economiche a Grenoble e direttrice aggiunta del CEDSI (centro studi difesa e sicurezza internazionale), sottolinea la differenza tra la semplice competizione economica, che ha fini puramente economici, e guerra economica che ha scopi geopolitici⁴³⁴.

2004

2004 (23 marzo) In un discorso al Peterson Institute for International Economics (PIIE) di Washington, il presidente dell'Università di Harvard Lawrence Henry "Larry" Summers, già segretario al tesoro con Clinton e sostenitore della deregulation bancaria, denuncia i rischi del disavanzo americano, pari all'1% del PL globale e a due terzi dell'avanzo primario di tutto gli altri paesi. Il protrarsi di questa situazione determina una «balance of financial terror», in cui il costo che i creditori degli USA (specie Cina e Giappone) pagherebbero smettendo di finanziare il disavanzo USA rappresenta la garanzia che dovranno continuare a finanziarlo. Il concetto di equilibrio del terrore finanziario verrà poi ripreso da Summers in una Lecture del 3 ottobre alla Per Jacobsson Foundation⁴³⁵ e da vari commentatori⁴³⁶. In seguito il tema verrà assorbito nella questione più generale della «Thucydide's Trap», la tesi, ispirata dall'interpretazione tucididea della guerra del Peloponneso, che la collisione tra due potenze cresciute in parallelo sia inevitabile⁴³⁷.

434 Fanny Coulomb, «Pour une nouvelle conceptualisation de la guerre économique», in Jean-François Daguzan et P Lorot, (dir.), *Guerre et économie*, Ellipses, Paris, 2003, pp. 73–87. Ead., *Economic Theories of Peace and War*, Routledge, London – New York, 2004.

435 Lawrence H. Summers, «The United States and the Global Adjustment Process», Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture Institute for International Economics Washington, DC, March 23, 2004. Id., *The U. S. Current Account Deficit and the Global Economy*, Washington (DC), Per Jacobsson Foundation, October 3, 2004. Cfr. Richard A. Iley and Mervin Lewis, *Untangling the US Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances*, Edward Elgar Publishing, 2007, pp. 4, 91, 113, 182, 232. William Bonner and Addison Wiggin, *Empire of Debt: The Rise of an Epic Financial Crisis*, John Wiley and Sons, 2011.

436 Nouriel Roubini, «US-China 'Balance of Financial Terror' Game», *EcoMonitor*, January 25, 2005. Brad Setser, «The balance of financial terror», *Council on Foreign Relations*, August 9, 2007. «Coming to grips with the financial balance of terror», *The National Business*, November 8, 2008. Robert Oak, «Financial Balance of Terror», *The Economic Populist*, September 28, 2008.

437 Emilio Gin, «The Thucydides Trap», in V. Ilari (cur.), *Future Wars. Storia della distopia militare*, Quaderno Sism 2017, Acies edizioni, Milano, 2017, pp. 681-86.

2004 (28 aprile) La Risoluzione 1540 (unanime) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riconosce che la proliferazione delle WMD è una minaccia comune, da affrontare con sforzi concertati in uno spirito di cooperazione applicando i medesimi standard e creando a tal fine accordi e istituzioni multilaterali⁴³⁸.

2004 (8 maggio) Bush annuncia l'istituzione di un nuovo Sottosegretariato for Terrorism and Financial Intelligence (TFI) alle cui dipendenze vengono posti i tre organi di intelligence del Dipartimento del Tesoro americano [Ufficio esecutivo contro il finanziamento del terrorismo e crimini finanziari (TFFC), Rete esecutiva contro i reati finanziari (FinCEN) e Ufficio di controllo degli asset stranieri (OFAC)]. Questi ultimi vengono accorpatis nel nuovo Office of Terrorism and Financial Intelligence (OTFI) che include un Office of Intelligence Analysis (OIA). Secondo la CNN, il Dipartimento del Tesoro è l'unico ente finanziario federale al mondo che dispone di una propria agenzia di intelligence interna. Il TFI dà la caccia ai beni e ai finanziamenti dei cartelli della droga e del terrorismo internazionale. Ha uffici in tutto il mondo, inclusi Islamabad e Abu Dhabi. L'unico ente che non può essere sottoposto a indagini dal TFI è la Federal Reserve.

2004 (17-18 giugno) Il consiglio europeo adotta An Action Plan for Civilian Aspects of ESDP.

2004 (4 ottobre) William Engdahl, un saggista economico americano di origine tedesca, vicino a Lyndon Larouche e poi assiduo collaboratore di *Russia Today* e della rivista radicale *Globalresearch*, pubblica una storia della politica petrolifera anglo-americana⁴³⁹.

2004 (6 ottobre) La Boeing denuncia gli incentivi e sgravi fiscali per 30 mld \$ concessi dai governi europei all'Airbus, in contrasto con le norme antidumping del GATT 1994 e dell'Accordo WTO sui Sussidi e le Misure Compensative (SCM Agreement). L'Airbus risponde che senza sussidi governativi non sarebbe stato possibile competere col monopolio delle società americane, e quantifica in 23

438 Cfr. Council of Economic Union, General secretariat, *The European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction Effective multilateralism, prevention and international cooperation*, Bruxelles, November 2008 (brochure curata da Annalisa Giannella, HR Solana's Personal Representative on non-proliferation of WMD).

439 William Engdahl, *A century of war: Anglo-American oil politics and the new world order*, London, Pluto Press, 2004; Progressive Press, 2012. Altri saggi di Engdahl sono *Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World Order* (2009); *Gods of Money: Wall Street and the Death of the American Century* (2010); *Myths, Lies and Oil Wars* (2012); *Target: China - How Washington and Wall Street Plan to Cage the Asian Dragon* (2013).

mld \$ gli aiuti americani alla Boeing. Il caso viene formalmente sollevato dal governo americano presso la WTO il 31 maggio 2005: l'indomani segue la controdenuncia europea. Nel settembre 2009 la stampa americana anticipa le conclusioni di un rapporto interno del WTO che condanna i finanziamenti europei, ma nel settembre 2010 un altro rapporto condanna quelli americani. Nel maggio 2011 l'organo d'appello del WTO ribalta le conclusioni di primo grado riconoscendo che gli aiuti governativi all'Airbus non erano diretti a sostenere le esportazioni, mentre la Boeing viene condannata a risarcire 5,3 mld di aiuti ricevuti dal Dipartimento della Difesa e dalla NASA. Il 1° dicembre 2011 l'Airbus dichiara di aver adempiuto agli obblighi stabiliti dal WTO e chiede l'esecuzione di quelli imposti alla Boeing: tuttavia il governo americano si oppone. Nel decennio 2004-2014 ordini (8.933) e consegne (4.824) dell'Airbus superano, sia pure di poco, quelli della Boeing⁴⁴⁰.

2004 (9 novembre) Il *New York Times* sceglie come bestseller *Confessioni di un sicario economico*, saggio autobiografico di John Perkins, consulente ingegneristico di una ditta americana e poi dell'USAID, impegnato a convincere i paesi dell'America Latina strategicamente importanti per gli Stati Uniti, ad accettare programmi di aiuti agli investimenti e a destinarli unicamente a ditte americane, provocando poi la bancarotta per drenare ricchezza, creare dipendenza e distruggere le economie locali⁴⁴¹. Perkins, che sostiene di aver pensato a questo libro fin dal 1982 ma di averlo dovuto rinviare per timore di ritorsioni, tornerà sul tema nel 2007, 2009 e 2016⁴⁴², descrivendo metodi di «sciaccallaggio»: truffa, usura, corruzione, estorsione, minacce, violenza, omicidio, colpi di stato. I

440 Douglas A. Irwin and Nina Pavcnik, «Airbus versus Boeing revisited: international competition in the aircraft market», *Journal of International Economics*, vol. 64, issue 2, December 2004, pp. 223-245. *Airbus gegen Boeing: Wirtschaftskrieg der Giganten*, Frankfurter Allgemeine Buch, 2006. John Newhouse, *Boeing Versus Airbus: The Inside Story of the Greatest International Competition in Business*, Alfred A. Knopf, 2007. Josef Faffelberger, *Industry and Competition Analysis of Airbus and Boeing: Measuring the Appropriateness of Time-Series Forecasting for the Aircraft Industry*, WDM Publishing, 2011. Ruwantissa Abeyratne, *Competition and Investment in Air Transport: Legal and Economic Issues*, Springer, 2015.

441 John Perkins, *Confessions of an Economic Hitman*, Berrett-Koehler Publishers, 2004 (trad. it., *Confessioni di un sicario dell'economia. La costruzione dell'impero americano nel racconto di un insider*, Minimum Fax, 2005).

442 Perkins, *The Secret History of American Empire: Economic Hit Men, Jackals and the Truth about Global Corruption*, New York, Dutton (Penguin Books USA), 2007. Id., *Hoodwinked: An Economic Hit Man Reveals Why the Global Economy Imploded ... And How to Fix It*, Crown Publishing Group, 2009. Id., *The New Confessions of an Economic Hitman*, Berrett-Koehler Publishers, Ebury Publ, 2016.

suoi libri verranno tradotti in varie lingue, epitomati⁴⁴³ e commentati⁴⁴⁴.

2004 (22 novembre–23 gennaio 2005) La Rivoluzione Arancione in Ucraina impone l'annullamento delle elezioni e la ripetizione del voto, con la sconfitta del filorusso Viktor Yanukovič. Tra gli effetti, c'è la mancata ratifica del trattato del 2003 che prevedeva la creazione di un Unico Spazio Economico tra Ucraina, Bielorussia, Russia e Kazakhstan.

2005

2005 (febbraio) Un rapporto del General Account Office alla Camera dei Rappresentanti dettaglia l'attività di controllo delle esportazioni di armi dopo l'11 settembre 2001⁴⁴⁵.

2005 (14 febbraio-27 aprile) La Rivoluzione dei Cedri in Libano porta al ritiro delle forze di occupazione siriane.

2005 (22 marzo-11 aprile) Rivoluzione dei Tulipani in Kirgizstan contro la vittoria elettorale del presidente Askar Akayev, che deve dimettersi e rifugiarsi in Russia.

2005 (aprile) Uno studio del Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung⁴⁴⁶ analizza le tre forme di «war economy» tipiche dei conflitti civili («combat, shadow, coping economies»), caratterizzate dall'interesse dei signori della guerra, dei venditori di armi e degli stessi combattenti alla continuazione del conflitto; dalle attività illecite (borsa nera, contrabbando, traffico di armi e droga, riciclaggio, corruzione, *hawāla*⁴⁴⁷) e dall'economia di soprav-

443 Abdul Montaqim, *Quicklet on John Perkins's Confession of an Economic Hitman*, Hyperink, 2012. Capitol Reader, *Summary of Confessions of an Economic Hit-Man: - John Perkins: The Corruption of American Empire*, Primento, 2013. Cfr. pure William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford U. P., 2006.

444 Steve Hiatt, *A Game As Old As Empire: The Secret World of Economic Hit Men and the web of the Global Corruption*, Berrett-Koehler Publishers, 2007. Anthony Maxey, *Open and Unabashed Reviews on Confessions of an Economic Hitman*, Lennex, 2013.

445 *Defense Trade, Arms Export Control System in the Post-9/11 Environment*, Report to the Chairman, Committee on International relations, House of the Representatives, GAO-05-234, February 2005.

446 Karen Ballentine and Heiko Nitzschke, «The Political Economy of Civil War and Conflict Transformation», Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, April 2005.

447 O *hundi*, da cui 'avallo', forma islamica di trasferimento internazionale di debito attraverso

vivenza. Secondo gli autori la criminalizzazione è vana e controproducente; occorre invece bilanciare sanzioni credibili e incentivi per creare opportunità alternative legali.

2005 (22 aprile) Summit del GUUAM a Chişinău, disertato dai presidenti uzbeko e polacco. Presenti come osservatori Romania, Lituania e USA. Protesta russa per il mancato invito. L'Ucraina chiede il riconoscimento dell'Holodomor (carestia degli anni 30) come genocidio.

2005 (13 maggio) Le forze di sicurezza uzbeke reprimono nel sangue ad Andijan un moto islamista, presentato come un tentativo di Rivoluzione Arancione, e il 23 maggio l'Uzbekistan formalizza l'uscita dal GUAM. La SCO appoggia la repressione e malgrado le pressioni di George Soros e di associazioni democratiche americane il Segretario alla difesa Rumsfeld si oppone ad un'inchiesta internazionale. Il 3 ottobre l'EU impone l'embargo militare e restrizioni nei visti per «uso della forza eccessivo, sproporzionato e indiscriminato», misure rinnovate nel novembre 2006.

2005 (giugno) Alleggerito, ma di fatto revocato, l'embargo militare europeo contro la Cina⁴⁴⁸.

2005 (18 luglio) Come sviluppo del partenariato economico stipulato nel 2001, Nuova Zelanda e Singapore promuovono con Cile e Brunei un accordo strategico di partenariato economico Trans-Pacífico (TPSEP), nucleo del futuro Trattato Trans-Pacífico (TTP).

2005 (19-25 agosto) «Peace Mission», prima grande esercitazione militare russo-cinese nella Penisola dello Shantung, simula l'intervento in uno stato invaso da terroristi e collassato: attuati blocchi aeronavali, un assalto anfibio e l'occupazione di una regione.

2005 (15 settembre) In base alla Sez. 311 del PATRIOT Act il Tesoro americano accusa il Banco Delta Asia (BDA) di Macao di essere un centro primario di riciclaggio per larghi depositi nordcoreani di contante, incluse false banconote da 100 \$, provocando la corsa dei risparmiatori a ritirare i depositi. Malgrado sospetti di un diretto coinvolgimento in attività di contraffazione, contrabbando, traffico di droga e riciclaggio, il governo nordcoreano si mostra collaborativo e la vicenda del BDA viene risolta in colloqui a sei con Portogallo, Cina,

so fiduciari (*hawāldar*), analogo al contratto di agenzia del common law ma che sfugge ai controlli e al fisco perché si basa esclusivamente sull'onore.

448 Raul Caruso, «To Lift or Not to Lift? A Few Notes on the Lifting of the European Arms Embargo on China», *Crossroads*, vol. 5, No. 2, ASA (ASERI Student Association), Milano, 2005, pp. 5-18.

Giappone e Vietnam⁴⁴⁹.

2005 (26 ottobre) Durante il vertice SCO di Mosca, il segretario generale attribuisce priorità alla cooperazione nel settore energetico (petrolio, gas, ricerca di riserve di idrocarburi, risorse idriche). Accordo del Consiglio SCO sulla creazione di un'Interbanca per finanziare i progetti comuni. Il primo meeting dell'Associazione interbancaria SCO si svolgerà a Beijing il 21-22 febbraio 2006.

2005 (ottobre) Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) italiano pubblica un paper sull'intelligence economica di un allievo di Carlo Jean e Germano Dottori⁴⁵⁰.

2005 (dic.) campagna civica in Ucraina per il boicottaggio dei prodotti russi.

2006

2006 Un saggio di Sharon A. Squassoni e Amy F. Woolf ricostruisce la storia dei programmi di non-proliferazione non coercitivi, e in particolare quelli di Cooperative Threat Reduction (CTR) finanziati dal Dipartimento della Difesa, nati nel 1991 per aiutare gli stati successori dell'URSS ad adempiere alla riduzione delle armi strategiche prevista dagli accordi START. In seguito il modello CTR è stato proposto da vari analisti come uno strumento utile per prevenire l'accesso alle armi di distruzione di massa da parte di organizzazioni terroriste, trovando anche eco in vari bill congressuali e, all'inizio del 2003, in dichiarazioni della stessa Amministrazione Bush⁴⁵¹.

2006 (25 gennaio) La Comunità Economica dell'Asia Centrale fusa con l'EurASEC, in cui entra anche l'Uzbekistan.

2006 (19-25 marzo) La Rivoluzione dei Jeans che protesta contro la vittoria elettorale (con l'83%) del presidente bielorusso Alexander Lukašenko, viene stroncata sul nascere da una dura repressione.

2006 (22-30 maggio) Ucraina e Azerbaijan annunciano piani per rafforzare il

449 Dick K. Nanto, *North Korean Counterfeiting of U. S. Currency*, Congressional Research Service, CRS RL33324, June 12, 2009.

450 Mauro Morbidelli, *Intelligence Economica e Competitività Nazionale*, CeMiSS, ottobre 2005. Id., *La strategia geoeconomica cinese fra proiezione nei mercati internazionali e la ricerca dell'indipendenza energetica*, Ricerca CeMiSS, gennaio 2006.

451 Sharon A. Squassoni and Amy F. Woolf, *Global Threat Reduction*, Nova Publishers, 2006. V. pure Squassoni, Steven R. Bowman and Carl E. Behrens, *Proliferation Control Regimes: Background and Status*, Nova Publishers, 2002.

GUAM col nuovo nome di Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo Economico e creare forze comuni di peacekeeping. Il 23 giugno l'Uzbekistan entra nel CSTO.

2006 (31 luglio) La Risoluzione 1696 del Consiglio di Sicurezza delle NU intima all'Iran di sospendere l'arricchimento dell'uranio sotto minaccia di pesanti sanzioni. In dicembre la Cina firma con l'Iran un contratto di fornitura di gas naturale per 16 mld \$ e di partnership per la costruzione di oleodotti riservati alle petroliere cinesi. Ulteriori sanzioni sono irrogate con SCR 1737 (23 dicembre), 1747 (24 marzo 2007), 1803 (3 marzo 2008), 1929 (9 giugno 2010).

2006 (30 settembre) Voluto da Bush, l'Iran Freedom Support Act (IFSA)⁴⁵² stanziava 10 milioni \$ a sostegno dell'opposizione democratica iraniana, autorizza il presidente a sanzionare nazioni, organizzazioni e privati che esportano o trasferiscono beni e conoscenze in grado di facilitare acquisizione e sviluppo di armi di distruzione di massa e armi convenzionali destabilizzanti (missili) e impegna gli Stati Uniti a non cooperare con i paesi che assistono l'Iran nei suoi programmi nucleari o forniscono armamenti convenzionali avanzati.

2006 (settembre) Secondo il Rapporto al Congresso del Segretario al Tesoro su uso e contraffazione di dollari all'estero⁴⁵³, circa il 60% del contante, pari a 450 mld su 760 è detenuto fuori del territorio americano. Il totale delle contraffazioni è stimato a 70 mln, ossia una banconota falsa ogni 10.000. La fonte primaria di dollari falsi diffusi negli Stati Uniti è in Colombia: seguono Perù e Regione del Caucaso, mentre la contraffazione è cessata in Bulgaria e Cina. L'unico paese che sembra direttamente coinvolto nella falsificazione è la Corea del Nord, sotto inchiesta dal 1989 per la contraffazione altamente ingannevole di banconote da 100 dollari, dette «supernotes» (Superdollaro) perché di qualità superiore all'originale. Peraltro oltre 35 mln di superdollari sono stati prodotti da falsari britannici arrestati nel 2002.

2006 (30 novembre) Alla conferenza di Almaty su risultati e prospettive della SCO, la Russia annuncia piani per un Club dell'Energia tra i paesi SCO.

2006 Le Zone Economiche Speciali (SEZ), moderna evoluzione delle Zone di

452 PL 109-293 120 *Stat.* 1344, «An Act to hold the current regime in Iran accountable for its threatening behavior and to support a transition to democracy in Iran». Chapman, *op. cit.*, p. 31, nt. 99-100.

453 *The Use and Counterfeiting of United States Currency Abroad*, Part 3, The Final report to the Congress by the Secretary of the treasury, in consultation with the Advanced Counterfeit Deterrence Steering Committee, pursuant to Section 807 of PL 104-132, The Department of Treasury, Board of Governors of the Federal Reserve System and ret Service, September 2006.

Libero Scambio (FTZ) e dei porti franchi, create a partire dalla fine degli anni '70 nei paesi ex-coloniali per attrarre investimenti esteri e interni con incentivi fiscali e deroghe ai vincoli legali su lavoro e impresa sono ormai diffuse in 130 paesi, per un totale di oltre 3.500 con 66 milioni di occupati, per due terzi cinesi. Nel 1975 erano 79 in 25 paesi con 750.000 occupati, cifre raddoppiate in dieci anni, ma esplose dopo la fine della guerra fredda grazie soprattutto alla Cina (nel 1997 erano 845 in 93 paesi, ma erano cinesi i quattro quinti dei 22.5 milioni di occupati)⁴⁵⁴.

2007

2006-2007 Nuove pubblicazioni di Hufbauer sui rapporti commerciali americani con Cina e Svizzera e aggiornamenti dei suoi studi sulle sanzioni⁴⁵⁵. Articoli sulla congruenza delle sanzioni democratiche con la teoria liberale della «pace democratica»⁴⁵⁶ e sulla controversa incidenza delle aree commerciali preferenziali (PTA) sulla frequenza delle sanzioni⁴⁵⁷.

2007 Il Centro Studi di Geopolitica Economica (CSGE) pubblica, con introduzione di Carlo Jean, un saggio di Tommaso Coniglio, emblematico della contraddizione europea tra sicurezza nazionale e abdicazione della sovranità, in

454 Patrick Neveling, «Export processing zones, special economic zones and the long march of capitalist development policies during the Cold War», in Leslie James & Elisabeth Leake (Eds.), *Decolonization and the Cold War - Negotiating independence*, London, Bloomsbury Academics, 2015, pp. 63-84. Id., «Export Processing Zones and Global Class Formation», in James Carrier & Don Kalb (Eds.), *Anthropologies of class - power, practice and inequality*, Cambridge U. P., 2015, pp. 164-182. Id., «Free Trade Zones, Export Processing Zones, Special Economic Zones and Global Imperial Formations 200 BC to 2015 CE», in I. Ness & Z. Cope (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Imperialism and Anti-Imperialism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 1007-16.

455 2006: *US-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes* e *The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement*. 2007: terza edizione di *Economic Sanctions Reconsidered* e nuovo studio curato da Hufbauer, *Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes: A Survey of the Twentieth Century*.

456 Dan G. Cox and A. Cooper Drury, «Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions», *Journal of Peace Research*, vol. 43 November 1, 2006, pp. 709-722. Cfr. Raul Caruso, «The Impact of International Economic Sanctions on Trade. An empirical Analysis», Paper for the European Peace Science Conference, Amsterdam, June 1-3, 2003.

457 Emilie M. Hafner-Burton and A. Cooper Drury. «Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions?», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, April 1, 2008, pp. 213-242.

Italia più accentuata che nel resto dell'EU. L'autore considera la globalizzazione una «minaccia» alla sicurezza nazionale, riprende da Luttwak il concetto di «turbocapitalismo» e da Jean l'idea che la «crisi dello stato-nazione» (come crisi della politica, della democrazia e del benessere) dipenda da un fatale e ineluttabile «declino» della sovranità economica e fiscale, e che sia possibile contrastarla organizzando un «sistema-paese» capace di reinserire l'Italia nella «competizione geoeconomica internazionale»⁴⁵⁸.

2007 (gennaio) L'Institute for Defense Analysis (IDA) pubblica una ricerca commissionata dall'Ufficio Politica Industriale della Difesa per verificare l'asserito impatto negativo dei controlli alle esportazioni sulla base industriale della difesa. Il rapporto non rileva alcun nesso tra i controlli e la perdita di quote di mercato nei settori di punta (manifattura dei satelliti, industria dei semiconduttori, macchine utensili e materiali avanzati), concedendo però che i timori non sono infondati: ad es. le lungaggini burocratiche possono rallentare la ricerca e sviluppo nel settore satellitare e dei materiali avanzati, causando obsolescenza⁴⁵⁹.

2007 (inverno) La proposta del nuovo segretario generale dell'ONU Ban Ki-Moon di trasferire il Dipartimento per gli Affari del Disarmo sotto la propria diretta autorità, come «Office» del Segretariato, suscita proteste di vari governi e attivisti per il disarmo, secondo i quali sarebbe una manovra degli Stati Uniti di ridimensionare il ruolo delle NU. Con una soluzione di compromesso, il Dipartimento (DDA) è ri-designato Office (ODA), mantenendo però la precedente struttura, mentre il Sottosegretario Generale per gli Affari del Disarmo è ri-designato Alto Rappresentante⁴⁶⁰.

2007 (26 aprile) Il Presidente del Kazakhstan Nursultan Nazarbaev propone una Unione dell'Asia Centrale (CAU) con Kirghizstan, Tajikistan, Uzbekistan e Turkmenistan per bilanciare SCO e CSTO.

2007 (30 aprile) Accordo di Washington tra USA (Bush), Germania (Merkel) ed EU (Barroso) per la creazione di un Consiglio Economico Transatlantico (TEC) a co-presidenza americana ed europea per la cooperazione.

2007 (maggio) Pubblicati gli atti del Comitato ristretto sugli Affari Economici

458 Tommaso Coniglio, *L'imperativo della competitività. Sicurezza nazionale ed economia di mercato nell'era della globalizzazione*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

459 Richard van Atta (Project Leader), *Export Controls and the U. S. Defense Industrial Base*, IDA Document 33-63, January 2007.

460 «United Nations Office of Disarmament Affairs», online nel sito NTI (*Nuclear Threat Initiative*, fondata nel 2001 dal Sen. Sam Nunn).

della Camera dei Lord sull'impatto economico delle sanzioni⁴⁶¹.

2007 (10 maggio) Una monografia della Scuola di studi militari avanzati dell'esercito americano⁴⁶² critica l'ottimismo «idealista» della strategia nazionale di sicurezza americana (NSS 2006), tutta incentrata sul mercato, perché rischia di fare il gioco della Cina, la cui «grand strategy» è solo apparentemente «pacifica». Sfrutta infatti, pragmaticamente, le «armi di nuova concezione», non militari, ma economiche, teorizzate nel libro dei due colonnelli cinesi (1999). In primo luogo le esportazioni, da cui ricava un forte attivo della bilancia commerciale, un generale soft power, una crescente penetrazione in Sudamerica (dove viene percepita come contrappeso all'asimmetria commerciale con gli USA)⁴⁶³ e una crescente leadership nelle istituzioni economiche asiatiche, da cui cerca di escludere gli USA. Lo scopo obbligato [secondo John Mearsheimer, capofila del «realismo» americano] è di dominare l'Asia e di acquisire lo status di superpotenza. Così «China's grand strategy using economic power is ultimately causing geopolitical power». La globalizzazione e integrazione economica moltiplica i mezzi di guerra economica rispetto a quelli tradizionali (blocchi, embarghi di armi e sanzioni commerciali). Non a caso il libro dei due colonnelli cinesi osserva, a proposito della crisi finanziaria asiatica del 1997, che è stata la Cina ad averla contenuta sostenendo il Renminbi, la cui svalutazione avrebbe provocato un cataclisma nel mercato valutario e negli Stati Uniti, «the world's number one debtor nation, a country which relies on the inflow of foreign capital to support its economic prosperity». Il tallone d'Achille della Cina sono però mancanza di trasparenza e di benessere, sovrappopolazione, inquinamento e pirateria (le violazioni di patenti e copyright hanno provocato al tesoro americano un danno di 100 mld \$).

2007 (maggio) Sotto l'impressione del raddoppio del prezzo della benzina La Camera dei Rappresentati approva, con 345 voti contro 72, un emendamento

461 Great Britain, Parliament, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, *The impact of economic sanctions: 2nd report of session 2006-07*, The Stationery Office, 2007, vol. 2: *Evidence*, pp. 85 ss.

462 Maj. Scott P. Nolan, *Economic Warfare: A Study of U. S. and China Strategy Using the Economic Element of National Power*, School of Advanced Military Studies. U. S. Army Command and Staff College, Fort Leavenworth (KA), AY 06-07, 2007.

463 Francisco Urdinez, Ferdinando Moron, Luis L. Schenoni and Amâncio J. de Oliveira, «Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014», *Latin American Politics and Society Journal*, Miami U. P., vol. 58, No. 4, Winter 2016, pp. 3-30. Cfr. «Competing hegemony? Chinese geo-economic strategy towards American Influence in Latin America», Working Paper prepared to submission at the LAPS Journal, online.

bipartisan allo Sherman Antitrust Act del 1890 per rimuovere lo scudo dell'immunità sovrana che impedisce di perseguire in giudizio l'OPEC, considerato un mero «cartello», per i tentativi anti-competitivi di limitare i rifornimenti mondiali di petrolio e incidere sul prezzo⁴⁶⁴. Approvato pure dal Senato (70-23), il c. d. No Oil Producing and Exporting Cartels (NOPEC) viene però bloccato dal veto presidenziale, reiterato nel maggio 2008 contro un nuovo tentativo del Congresso. Il veto è sostenuto dalla Camera di Commercio (USCC), contraria a creare un precedente pericoloso, dall'industria petrolifera e da quanti temono le conseguenze internazionali (ritorsioni geopolitiche, fuga di capitali, rappresaglie contro gli asset americani nei paesi OPEC). Tra i senatori che hanno votato il NOPEC ci sono sia Obama che Hillary Clinton; nondimeno nel 2011, in qualità di presidente e segretario di stato, attesteranno nel corso di un giudizio federale, per «amicus brief», il godimento dell'immunità sovrana da parte delle compagnie petrolifere venezuelane (CITGO e PVSA). Il NOPEC bill fu ripresentato al Senato il 29 febbraio 2012⁴⁶⁵.

2007 (giugno) L'Ufficio Riserve Petrolifere del DoE presenta al congresso un piano per espandere le riserve strategiche da 700 mln a 1 mld di barili⁴⁶⁶.

2007 (19 giugno) Al Summit GUAM di Baku partecipano Lituania, Polonia, Romania, Bulgaria, Estonia, Lituania, USA, Giappone, OSCE, BSEC, UNESCO e il corpo diplomatico in Azerbaijan.

2007 (27 giugno) Disordini popolari a Teheran, con grida di morte contro Ahmadinejad, a seguito del razionamento della benzina, limitata a 100 litri al mese, e di altre misure di risparmio energetico decise dal governo. Pur essendo il

464 «Amends the Sherman Act to declare it to be illegal and a violation of the Act for any foreign state or instrumentality thereof to act collectively or in combination with any other foreign state or any other person, whether by cartel or any other association or form of cooperation or joint action, to limit the production or distribution of oil, natural gas, or any other petroleum product (petroleum), to set or maintain the price of petroleum, or to otherwise take any action in restraint of trade for petroleum, when such action has a direct, substantial, and reasonably foreseeable effect on the market, supply, price, or distribution of petroleum in the United States».

465 Raymond J. Leary, «NOPEC: A Presidential Issue and a test of Political Integrity», *The Huffington Post*, October 9, 2012. Frank A. Verrastro and David Pumphrey, «'NOPEC' Legislation and U. S. Energy Security», CSIS, June 14, 2011.

466 *Strategic Petroleum Reserve Plan. Expansion to One Billion Barrels*, Submitted to Congress Pursuant to the Energy Policy and Conservation Act, as Amended, Office of Petroleum Reserves, DoE, Washington (DC), June 2007. Robert Bamberger, *The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives and Issues*, Congressional Research Service, CRS RL33341, April 3, 2006.

quarto produttore di petrolio, l'Iran non è infatti in grado di raffinare una quantità sufficiente al fabbisogno nazionale, e deve perciò importare (soprattutto da multinazionali olandesi con sede in Svizzera) il 40% del gasolio e l'11% del diesel, con un costo annuo di 7 mld \$. Questa vulnerabilità verrà colpita dalle nuove sanzioni americane del novembre 2010 (CISADA), dirette contro i fornitori stranieri.

2007 (21 luglio) Insurrezione jihadista in Inguscezia (tra Cecenia e Ossezia Settentrionale). Il 7 ottobre l'ex-presidente della sedicente Repubblica cecena di Ichkeria si proclama Emiro del Caucaso, alleato ad al-Qaeda, al-Nusra, Taliban e altri gruppi salafiti.

2007 (9 agosto) Esplose la crisi finanziaria globale determinata dai mutui ad alto rischio concessi dalle banche americane (Subprime mortgage crisis). Coinvolte le principali istituzioni finanziarie, salvate dagli interventi governativi (bail-out).

2007 (28 settembre) L'Autorità di Investimento del Qatar e la Borsa di Dubai acquistano rispettivamente il 20 e il 28% della Borsa di Londra e il 19% del Nasdaq. L'argomento è approfondito da un dossier del Monde Économique su «petrodollari e sinodollari»⁴⁶⁷. Vari studi saranno presto dedicati al crescente slittamento dai vecchi euro e petrodollari ai nuovi «sinodollari», forme di investimento che secondo l'economista americano David E. Spiro, costituiscono un riemergere del mercantilismo in forme neoliberali⁴⁶⁸.

2007 (ottobre) Accordo di Dušanbe tra CSTO e SCO per rafforzare la cooperazione nella sicurezza e nel contrasto al crimine e al traffico di droga.

2007 (novembre) Al vertice SCO di Mosca il vice presidente iraniano Parviz Davudi auspica la creazione di un sistema bancario alternativo al FMI. Putin dichiara «Ora vediamo chiaramente i difetti del monopolio nella finanza mondiale e della politica di egoismo economico. Per risolvere i problemi attuali la Russia si attiverà per cambiare la struttura finanziaria globale in modo da poter garantire stabilità e prosperità al mondo e assicurare il progresso. Il mondo sta vedendo l'emergere di una situazione geopolitica qualitativamente diver-

467 «Pétrodollars et sinodollars affolent l'économie mondiale», *Monde Économique*, 2 ottobre 2007.

468 Karen Helveg Petersen, «World money: From the Eurodollar to the Sinodollar», in Paul Zarembka (Ed.) *The National Question and the Question of Crisis*, Research in Political Economy, Vol. 26, Emerald Group Publishing Limited, 2010, pp.173-209. David E. Spiro, *Embedded Neo-mercantilism in the Post-Bretton Woods Economy: Balance of Payments Adjustment from Petrodollars to Sinodollars*, Annual Meeting of International Studies Association, 1-4 April 2012.

sa, con l'emergere di nuovi centri di crescita economica e influenza politica. Testimieremo e parteciperemo alla trasformazione della sicurezza globale e regionale e allo sviluppo di architetture adatte alle nuove realtà del XXI secolo, quando stabilità e prosperità sono divenute nozioni inseparabili».

2007 (novembre) Nella sua tesi di abilitazione, Laurence Badel ricostruisce, a partire dal 1920, la storia del sostegno del Quai d'Orsay alla conquista dei mercati esterni da parte dell'industria nazionale⁴⁶⁹.

2007 (13 dicembre) Firmati a Lisbona i Trattati sull'Unione Europea (TEU) e sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), che tra l'altro prevedono e disciplinano espressamente l'adozione di sanzioni economiche e finanziarie, per inciso unico tipo di «restrictive measures» menzionato nei trattati. In base all'art. 215, comma 1 del TFEU, l'adozione presuppone una decisione *unanime* del Consiglio di «interruzione totale o parziale delle relazioni economiche o finanziarie» con il o i paesi target, presa (ex-art. 42 comma 4 del TEU) su proposta dell'alto rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza o di uno stato membro. Il contenuto delle sanzioni non è però vincolato all'unanimità: è infatti approvato «by a qualified majority», vincolante pure per i dissenzienti, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione, con obbligo di mera informazione del Parlamento Europeo e di prevedere «legal safeguards». In seguito le sanzioni europee si aggiungeranno costantemente a quelle americane, inframmezzando le «scalate» europee con quelle americane, in modo da rafforzare il martellamento psicologico (ansia da incertezza) nei confronti del target e rallentare la sua capacità di comprendere il gioco e adottare idonee contromisure. Ciò renderà superfluo per gli Stati Uniti ottenere la farraginoso cooperazione del Consiglio di sicurezza delle NU, dal momento che la pedissequa recezione europea delle sanzioni americane vincola i due terzi dell'economia mondiale e dei mercati finanziari. Il Council Regulation No. 2271/96 del 22 novembre 1996 e successivi emendamenti verrà comunque considerato come «sanzione» europea contro gli Stati Uniti.

2007 (19 dicembre) Bush firma l'Energy Independence and Security Act (EISA)⁴⁷⁰

469 Laurence Badel, *L'État à la conquête des marchés extérieurs au XXe siècle de la France*, mémoire d'habilitation, Univ. de Paris I, nov. 2007, pubblicata nel 2010 col tit. *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs*, Paris, Publ. de la Sorbonne, 2010. Cfr. Claire-Lise Deblouë, *Exposer pour Exporter: Culture Visuelle et Expansion Commerciale en Suisse*, Schwabe AG, 2015.

470 PL 110-140, 121 stat. 1492, « An Act to move the United States toward greater energy independence and security, to increase the production of clean renewable fuels, to protect consumers, to increase the efficiency of products, buildings, and vehicles, to promote re-

promosso dal partito democratico, una legge di 822 pagine che accresce gli standard di risparmio energetico per gli autoveicoli (CAFE), prevede un diesel ecologico con biocombustibili rinnovabili, riduzioni degli sprechi per le applicazioni domestiche e ottimizzazione energetica degli edifici commerciali, scolastici e federali.

2008

2008 (gennaio) gli Stati Uniti accettano di avviare colloqui coi membri del P4 (TPSEP) sulla liberalizzazione dei servizi finanziari. Il 22 settembre gli USA annunceranno l'intenzione di entrare nell'accordo, seguiti in novembre da Australia, Vietnam e Perù. L'insediamento della nuova presidenza (Obama) farà però slittare di un anno l'inizio dei colloqui per una Partnership Trans-Pacifica (TPP), previsto per il marzo 2009. Dal 15 marzo 2010 al 30 settembre 2015 si susseguiranno 19 rounds e 23 incontri negoziali.

2008 (5 febbraio) Un bill congressuale (H. Con. Res. 362) impegna il presidente a sanzionare le banche iraniane e internazionali che partecipano al programma nucleare iraniano, nonché le imprese straniere con larghi investimenti nel settore energetico iraniano o che fanno affari coi Pasdaran.

2008 (5 febbraio) Secondo uno studio del Forschungstelle Osteuropa dell'Università di Brema e del Centro Studi di Sicurezza (CSS) dell'Istituto Federale di Tecnologia (ETH) di Zurigo, gli investimenti diretti all'estero (FDI) russi ammontano a 70 mld, di cui il 40% nell'EU. Questa è il mercato preferenziale di espansione di Gazprom⁴⁷¹.

2008 (10-13 aprile) Alla Conferenza annuale del Bo'ao Forum for Asia partecipano anche Australia, Pakistan, Norvegia e Kazakistan e si svolge lo storico incontro tra il vicepresidente taiwanese e il presidente cinese Hu Jintao.

2008 (maggio) Esce, a cura del tenente colonnello Hervé Kirsch, *La France en guerre économique*, atti di un seminario animato da Christian Harbulot svoltosi al Collège Interarmées de Défense (CID) nel 2003-2004⁴⁷². Harbulot po-

search on and deploy greenhouse gas capture and storage options, and to improve the energy performance of the Federal Government, and for other purposes».

471 Andreas Heinrich Koszalin, «Gazprom's Expansion Strategy in Europe and the Liberalization of EU Energy Market», *Russian Analytical Digest*, 34/08, pp. 8-16.

472 Hervé Kirsch (dir.), *La France en guerre économique. Plaidoyer pour un État stratège*, Vuibert, 2008. Xavier Leonetti, *La France est-elle armée pour la guerre économique?*, Paris, Armand Colin, 2011.

lemizza coi «negazionisti della guerra economica»⁴⁷³, in particolare l'influente opinionista democratico Robert Bernard Reich, critico del turbocapitalismo, e considera un timido progresso il saggio di Éric Delbecque, direttore dell'Institut d'études et recherches de sécurité des entreprises (IRSE) e docente all'EGE e in varie università parigine⁴⁷⁴.

2008 (26 giugno) Con EO 13466, emanato in forza dell'IEEPA, Bush dichiara che il programma nucleare nordcoreano costituisce una minaccia alla sicurezza nazionale e alla politica estera degli Stati Uniti. Su questa base il 4 novembre 2010 Obama disporrà il blocco dei beni e degli interessi del governo e di enti e privati nordcoreani coinvolti in riciclaggio, contrabbando, contraffazione di beni e moneta e traffico di armi e droga⁴⁷⁵.

2008 (4 luglio) James R. Norman, un apprezzato giornalista economico di New York, esperto di questioni petrolifere, demolisce la tesi liberista dell'impossibilità di manipolare i mercati, facendo la storia di come gli Stati Uniti hanno usato la carta del petrolio per distruggere i loro nemici: prima il Giappone (con l'embargo petrolifero del 1941), poi l'URSS (concordando con l'Arabia Saudita un abbassamento del prezzo per sabotare le forniture energetiche russe all'Europa e dimezzare la rendita energetica). Ora è il turno della Cina, divenuta in pochi anni, proprio a causa della sua crescita vertiginosa, il secondo importatore mondiale di petrolio e perciò estremamente vulnerabile al rialzo del prezzo. Secondo Norman la vera ragione dell'invasione dell'Iraq fu un «preclusive purchase» per escludere la Cina dal petrolio iraqeno e dalle due maggiori riserve mondiali note e limitare la produzione mondiale, ridotta del 4% con l'effetto di far salire il prezzo e drenare le riserve valutarie cinesi⁴⁷⁶.

2008 (4 luglio) Picco della Grande recessione russa provocata dai timori per le conseguenze della guerra con la Georgia e il crollo del prezzo del greggio degli Urali (-70%). Bruciati 2/3 delle riserve di valuta estera della Banca Centrale russa e crollo del PIL (-8% nel 2009), con rapida ripresa nel 2010.

2008 (29 luglio) Sanzioni americane contro la giunta militare birmana.⁴⁷⁷ Studiosi

473 Christian Harbulot, «Les négationnistes de la guerre économique», Aege Edito, 01.02.2008.

474 Eric Delbecque, *L'intelligence économique: une nouvelle culture pour un nouveau monde*, PUF, Paris, 2006. Id., *Quel patriotisme économique?*, PUF, 2008.

475 Chapman, *op. cit.*, pp. 30-31, nt. 98.

476 James R. Norman, *The Oil Card: Global Economic Warfare in the 21st Century*, Trine Day, 2008

477 Tom Lantos Block Burmese JADE (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act «An Act To impose sanctions on officials of the State Peace and Development Council in Burma, to

pacifisti sostengono però che le sanzioni non sono efficaci nella difesa dei diritti umani e possono essere addirittura controproducenti, spingendo il regime colpito ad aggravare la repressione⁴⁷⁸. Dursun Peksen, dell'università di Memphis, sottolinea in vari articoli gli effetti controproducenti delle sanzioni: giro di vite sulla libertà di stampa; riduzione dell'assistenza sanitaria pubblica; regressione dei diritti delle donne; incentivo ad attacchi speculativi alla valuta⁴⁷⁹.

2008 (30 luglio) Manovre della CSTO in Armenia.

2008 (7-12 agosto) Le forze russe e ossete respingono il tentativo georgiano di occupare di sorpresa l'Ossezia Meridionale, contrattaccano anche dall'Abkhazia e dal Mar Nero, e si ritirano con la mediazione del presidente francese Nicholas Sarkozy. Il 26 agosto la Russia riconosce l'indipendenza di Abkhazia e Ossezia e chiede alla CSTO di fare altrettanto.

2008 (1 settembre) Ibrahim Warde, consulente, professore aggiunto di international business alla Fletcher School of Law and Diplomacy della Tufts University (Medford, Mass.) ed autore di un libro sulla finanza islamica⁴⁸⁰, pubblica una dura critica⁴⁸¹ alla guerra finanziaria al terrore, giudicata priva di effetti signifi-

amend the Burmese Freedom and Democracy Act of 2003 to exempt humanitarian assistance from United States sanctions on Burma, to prohibit the importation of gemstones from Burma, or that originate in Burma, to promote a coordinated international effort to restore civilian democratic rule to Burma, and for other purposes».

478 Reed M. Wood, «'A Hand upon the Throat of the Nation': Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001», *International Studies Quarterly*, vol. 52, September 1, 2008, pp. 489-513.

479 Dursun Peksen, «Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights», *Journal of Peace Research*, vol. 46, January 2009, pp. 59-77. Id., «Coercive Diplomacy and Press Freedom: An Empirical Assessment of the Impact of Economic Sanctions on Media Openness», *International Political Science Review/ Revue internationale de science politique*, vol. 31, September 2010, pp. 449-469. Id., «Economic Sanctions and Human Security: The Public Health Effect of Economic Sanctions», *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, July 2011, pp. 237-251. Id. and A. Cooper Drury, «Women and economic statecraft: The negative impact international economic sanctions visit on women», *European Journal of International Relations*, vol. 20, June 2014, pp. 463-490. Id., «Economic coercion and currency crises in target countries», *Journal of Peace Research*, vol. 52, July 1, 2015, pp. 448-462. Abel Escribà-Folch, «Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions», *Comparative Political Studies*, vol. 45, June 1, 2012, pp. 683-713.

480 Ibrahim Warde, *Islamic Finance in the Global Economy*, Edinburgh U. P., 2000.

481 Ibrahim Warde, *The Price of Fear: The Truth Behind the Financial War on Terror*, University of California Press, 2008. Jonathan Randal, autore di *Osama: The Making of a Terrorist*, scrive nella sua recensione che la GWOT finanziaria «has nabbed few bad guys, ruined many innocents, frozen little hot money and vastly

cativi e controproducente perché basata sul pregiudizio, a suo avviso erroneo, di una dipendenza del terrorismo da flussi finanziari internazionali. Gli attentati del 9/11 sono stati invece realizzati con bilanci molto limitati e con denaro procurato in modo del tutto artigianale.

2008 (16 ottobre) Ritiro dell'Uzbekistan dall'EurAsEC.

2008 (2-5 ottobre) Nel Festival Internazionale di Geografia, Laurent Carroné, Ispettore Generale dell'Education Nationale, sostiene che la crisi dei subprime rappresenta l'inizio di una crisi sistemica degli Stati Uniti e analizza il fenomeno dei fondi d'investimento sovrani, iniziati nel 1953 in Kuwait, e ora arrivati a 40 in 34 paesi, con 3,5 trilioni di \$, polarizzati nel Golfo (45%) e Tigris Asiatiche (30%)⁴⁸².

2008 In un fumoso articolo su *Political Geography*, l'irlandese Julien Mercille riassume il dibattito accademico sul grado di autonomia delle decisioni politiche rispetto agli interessi economici e sostiene che anche le decisioni apparentemente geopolitiche (come quella di Nixon di proseguire la guerra del Vietnam nonostante il diverso avviso delle lobbies economico-finanziarie) nascono in realtà da «logiche geoeconomiche». Il contrasto, non strategico ma tattico, tra businessmen e american officials nasce dalle diverse scale spazio-temporali in cui valutano i rispettivi obiettivi (adesso o domani)⁴⁸³.

2009

2009 (4 febbraio) La CSTO crea una Forza Collettiva di Reazione Rapida (Kollektivnye sily operativnogo reagirovaniya, KSOR) su 2 Divisioni (una russa e una mista), per respingere aggressioni militari, combattere il terrorismo, il crimine transnazionale e il traffico di droga. Il 3 agosto il ministro degli esteri uzbeko critica la decisione di stanziare la KSOR nel Kirghizstan meridionale, al crocevia fra tre repubbliche centroasiatiche.

2009 (17-18 marzo) Presso l'APL Warfare Analysis Laboratory di Silver Springs

complicated worldwide banking for the greater glory of a burgeoning American bureaucracy». Cfr. invece James M. and Brenda J. Lutz, «Terrorism and Economic Warfare», *Global Economy Journal*, vol. 6, issue 2, 2006.

482 Laurent Carroné, «Crise des subprimes, un nouveau foyer de guerre économique, ou l'entrée dans le nouveau XXe siècle», Institut Français de Géopolitique, *Festival International de Géographie*, 2-5 oct. 2008.

483 Julien Mercille, «The radical geopolitics of U. S. foreign policy: geopolitical and geoeconomic logics of Power», *Political Geography*, 27, 2008, pp. 570-586.

(Maryland) si svolge la simulazione di un attacco geopolitico al dollaro da parte della Russia basato sul ritorno al Gold Standard nei pagamenti delle forniture energetiche e sulla creazione di una moneta convertibile. Al wargame, promosso dal DoD e coordinato dall'avvocato James G. Rickards, partecipano circa 60 esperti tra militari, accademici, rappresentanti di vari think tank e analisti dei mercati finanziari. Come attori vengono considerati USA, Cina, Russia e Pacific Rim, mentre all'EU viene assegnato un ruolo puramente passivo, alla pari con gli hedge funds o le Cayman⁴⁸⁴.

2009 (2 aprile) A seguito degli appelli di Sarkozy, Brown e Tremonti per una dedollarizzazione del sistema monetario globale (una nuova Bretton Woods), il G-20 di Londra approva la proposta cinese di creare una riserva valutaria globale sotto forma di diritti speciali di prelievo per 250 mld \$ presso il FMI⁴⁸⁵. Il premier britannico Gordon Brown dichiara che «il Washington consensus è finito».

2009 (aprile) Al Bo'ao Forum il vice presidente di un think tank cinese (Centro Cinese per gli Scambi Economici Internazionali) propone la creazione di una Banca Asiatica per gli Investimenti e le Infrastrutture, per ottimizzare l'impiego delle riserve valutarie cinesi nel quadro della crisi finanziaria globale.

2009 (6-12 aprile) Rivoluzione delle Vigne in Moldavia contro la terza vittoria elettorale consecutiva del Partito Comunista, svuotata dal governo mutuando gran parte del programma dell'opposizione, e in particolare una politica estera più decisamente filo-occidentale.

2009 (16 aprile) La Russia proclama ufficialmente la fine della seconda guerra Cecena, ma in realtà la guerra prosegue in tutto il Caucaso settentrionale sotto la bandiera del sedicente Emirato del Caucaso, dal giugno 2015 aderente al Da'esh (ISIL), con uno sterminio di azioni in Dagestan, Cecenia, Inguscezia, Ossezia e Kabardino-Balkaria con oltre 3.500 vittime.

2009 (maggio) Il presidente dell'Ecuador, Rafael Correa, annuncia il ritiro dall'ICSID, accusato di essere uno strumento di colonialismo e di schiavitù da parte della Banca Mondiale controllata dagli Stati Uniti e in giugno i presidenti di Ecuador e Bolivia ne chiedono lo scioglimento. Nel 2012 anche Venezuela e Brasile si ritirano dall'ICSID, al quale del resto non aderiscono paesi impor-

484 Eamon Javers, «Pentagon Preps for Economic Warfare», *Politico*, August 21, 2009. James G. Rickards, *Currency Wars. The Making of the Next Global Crisis*, London, Penguin Books, 2011, Part I War Games.

485 Zhou Xiaochuan, *Reform the International Monetary System*, People's Bank of China, March 23, 2009. Oliver Bush, Katie Ferrant and Michelle Wright, *Reform of the International Monetary and Financial System*, Bank of England, December 9, 2011.

tanti come India e Vietnam. Inoltre si moltiplicano gli accordi internazionali di investimento (IIA: 5.500 al 2007) che tendono ad attribuire l'arbitrato alla giurisdizione dell'investitore⁴⁸⁶. L'espansione degli IIC (specialmente i trattati bilaterali, BIT⁴⁸⁷) determina da un lato il ritorno alla garanzia statale degli investimenti nazionali⁴⁸⁸, e dall'altro il c. d. «treaty shopping», per cui gli investitori privati si scelgono le nazionalità che danno accesso agli arbitrati più convenienti, minando il principio di reciprocità e distorcendo gli scopi geopolitici degli stati contraenti⁴⁸⁹.

2009 (5 maggio) Nuovo regolamento comunitario per l'esportazione di beni e tecnologie a doppio uso⁴⁹⁰.

2009 (30 maggio) Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (NRC) americano pubblica un nuovo appello ad una revisione dei controlli sui trasferimenti di tecno-

486 Leon E. Trakman, «The ICSID Under Siege», *Cornell International Law Journal*, 45 (2012), pp. 603-665.

487 Jonathan Gimblett and O. Thomas Johnson, Jr., «From Gunboats to BITs: The Evolution of Modern International Investment Law», in Karl P. Sauvant (Ed.), *Yearbook on International Investment Law & Policy*, Vol. 2010-2011. Sulla differenza tra l'originario modello europeo dei BIT e il modello recepito negli anni 80 in America, v. Wolfgang Aschner, «Americanization of the BIT Universe: The Influence of Friendship, Commerce and Navigation Treaties on Modern Investment Treaty Law», *Goettingen Journal of International Law*, vol. 5, No. 2, 2013, pp. 455-486. Scott Miller and Gregory N. Hicks, *Investor-State Dispute Settlement: A Reality Check*, CSIS, Lanham, Rowman & Littlefield, January 2015.

488 Wolfgang Aschner, «The Return of Home State and the Rise of 'Embedded' Investor-State Arbitration (ISA)», in Shaheez Lalani and (Eds.), *The Role of the State in Investor-state Arbitration*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 192-218.

489 Jan Primec, *Enemy of the State: Is Treaty Shopping in Contradiction with the Rationale of the Investment Law?*, Master Thesis, University of Amsterdam, 2015.

490 Council Regulation No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items (Official Journal L134/1), emendata dal Council Regulation (EC) No. 1232/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Novembre 2011 *amending Council Regulation (EC) No. 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items* (Official Journal L326/26, 08/12/2011). La lista degli articoli da controllare (Annex I) è stata emendata dal Council Regulation (EC) No. 388/2012 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2012 *amending Council Regulation (EC) No. 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items* (Official Journal L129/12, 16/05/2012). Cfr. Quentin Michel, *The European Union Dual-Use Items Control Regime. Comment of the Legislation article-by-article*, Université de Liège, ESU (European Studies Unit), Non Proliferation, January 2014.

logia per bilanciare le esigenze di sicurezza con quelle dello sviluppo economico⁴⁹¹. Lo studio è redatto congiuntamente da due Comitati del NRC presieduti da John L. Hennessy (fondatore della società MIPS Computer Systems Inc e presidente della Stanford University) e dal generale Brent Scowcroft (consigliere per la sicurezza nazionale di Ford e Bush sr).

2009 (giugno) In un rapporto commissionato dal Programma di Supporto alla Guerra Irregolare (IWSP) del Pentagono⁴⁹², l'analista finanziario Kevin D. Freeman sostiene che la crisi del 2008, costata 50 trilioni di US\$, non è stata determinata da fattori interni al sistema, ma da un attacco di terrorismo finanziario articolato in tre fasi: (a) rincaro speculativo del petrolio (2007-giugno 2008); (b) sistematica serie di svendite contro società di servizi finanziari americane (2008); (c) rischio potenziale di un attacco diretto al Tesoro americano e al dollaro da parte di Russia, Cina, Iran e Stati Arabi. Freeman riprenderà queste tesi in un libro del gennaio 2012⁴⁹³ e nel sito *Global Economic Warfare. Risks and Responses*, il cui archivio risale al gennaio 2011.

2009 (13 giugno – 11 febbraio 2010) Rivoluzione Verde in Iran contro la vittoria elettorale (62%) di Mahmud Ahmadinejad e per un radicale cambio di regime, con l'allontanamento dell'ayatollah Ali Khamenei.

2009 (16 giugno) A Jekaterinburg si svolgono congiuntamente il vertice SCO e il Primo vertice BRIC⁴⁹⁴. La Cina annuncia piani per la creazione di un prestito di 10 milioni di \$ ai membri SCO per aiutare la lotta contro la crisi economica.

2009 (13 luglio) Obama annuncia il lancio di una revisione complessiva del sistema di controllo delle esportazioni. Nell'aprile 2010 il Segretario alla Di-

491 *Beyond 'Fortress America': National Security Controls on Science and Technology in a Globalized World*, Committee on Science, Security and Prosperity, Committee on Scientific Communication and National Security Development, Security and Cooperation Policy and Global Affairs, National Research Council of the National Academies, National Academies Press, Washington (DC), 2009.

492 Kevin D. Freeman, *Economic Warfare: Risks and Responses. Analysis of Twenty-First Century Risks in Light of the Recent Market Collapse*, Originally published in June 2009, rapporto per la Cross Consulting and Services, LLC, commissionato dall'Irregular Warfare Support Program (IWSP) del Pentagono.

493 Kevin D. Freeman, *Secret Weapon: How Economic Terrorism Brought Down the U. S. Stock Market and Why It Can Happen Again*, Regnery Publishing, Washington, 2012.

494 Jim O'Neil and Anna Stupnytska, *The long-term outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis*, Goldman, Sachs Global Economic Paper No. 192, December 2009. Mihaela Papa, «BRICS' Pursuit of Multipolarity: Response in the United States», *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, BRICS Special Issue, vol. 7, No. 3, September 2014, pp. 363-380.

fesa Robert Gates espone le linee base della riforma, che prevede l'unificazione delle agenzie (DDTC e OMC) competenti per il rilascio delle licenze di esportazione degli item duali e delle munizioni, nonché delle relative liste, dell'agenzia incaricata di coordinare l'enforcement e dei database delle parti sanzionate o denegate⁴⁹⁵.

2009 (luglio) Jeffrey Pickering ed Emizet Kisangani (Kansas State University) pubblicano un aggiornamento (1989-2005) della lista Pearson & Baumann's degli interventi militari internazionali (IMI) umanitari, sempre più frequenti sia perché legittimati dal principio RP2 (Responsibility to protect) sia per la crescente sfiducia nell'efficacia delle sanzioni⁴⁹⁶. Secondo altri autori la serie storica dal 1900 dimostrerebbe che le sanzioni incentivano gli interventi militari contro lo stato colpito da parte di stati terzi che approfittano della situazione⁴⁹⁷.

2009 (agosto) La Corte federale accoglie il parere del Chief Judge Carr del Northern District dell'Ohio dichiarando che il sequestro senza preavviso, da parte dell'OFAC, dei beni di una ONG dell'Ohio (KindHearts) sospettata di fundraising per Al-Qaeda, senza successiva incriminazione dei responsabili, ha violato il 4° e 5° emendamento e che il governo non può congelare i beni di un'organizzazione senza ottenere un mandato in base ad una causa probabile e senza dare una reale possibilità di difendersi.

2009 (agosto) Uno studio della Fondazione Resource For the Future analizza i trasferimenti di tecnologie alternative alla Cina per mitigare l'impatto dei consumi cinesi sui cambiamenti climatici⁴⁹⁸.

2009 (settembre) L'Esercitazione russa Zapad-09 simula la repressione di un'insurrezione della minoranza polacca in Bielorussia e l'uso di armi nucleari contro la Polonia.

495 Ian Ferguson and Paul K. Kerr, *The U. S. Export Control System and the President's Reform Initiative*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress R41916, July 14, 2011.

496 Jeffrey Pickering and Emizet F. Kisangani, «The International Military Intervention Dataset: An Updated Resource for Conflict Scholars», *Journal of Peace Research*, vol. 46, July 1, 2009, pp. 589-599.

497 Timothy M. Person and A. Coper Drury, «Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, August 1, 2011, pp. 580-605.

498 Takahiro Ueno, *Technology Transfer to China to Address Climate Change Mitigation*, RFF Brief No. 09-09, August 2009.

2010

- 2010 (1 gennaio) Entra in vigore l'Unione doganale Eurasiatica (ECU) tra Russia, Bielorussia e Kazakhstan, proposta nel 2007.
- 2010 (5 gennaio) Il Parlamento Iraniano approva un Piano di Riforma dei Sussidi, per sostituire i sussidi energetici e alimentari (per 100 mld \$ all'anno) con un'assistenza sociale mirata ed evolvere verso una economia di mercato.
- 2010 (febbraio) Una pubblicazione dell'Istituto di Studi Strategici (SSI) dell'Esercito americano sostiene che non c'è correlazione tra le rendite petrolifere e le spese militari dei paesi produttori. I casi di Venezuela, Iran, Arabia Saudita, Kuwait e Nigeria confermano che la domanda per la difesa è anelastica, e non è influenzata dalle variazioni del prezzo del petrolio. Ciò lascia presumere che il nuovo surplus accumulato dall'OPEC nella prima decade del XXI secolo non avrà di per se conseguenze destabilizzanti e non potrà essere compensato da aumenti delle importazioni militari⁴⁹⁹.
- 2010 (7 febbraio) Il filorusso Viktor Yanukovič sconfigge la filo-occidentale Julija Timošenko nelle elezioni presidenziali ucraine.
- 2010 (23 febbraio) Il summit dell'unità tra il Gruppo di Rio e la Comunità Caraibica da vita alla Comunità degli Stati Latino-Americani e Caraibici (CELAC), che viene formalmente costituita a Caracas il 3 dicembre 2011 sotto la presidenza del presidente venezuelano Hugo Chavez. La CELAC riunisce 33 stati ed è considerata un'alternativa all'OAS che riunisce gli stati Uniti e 21 stati latino-americani.
- 2010 Bob Jessop (1945), docente di sociologia all'università di Lancaster e teorico di una interpretazione «strategico-relazionale» dello stato derivata da Gramsci e Poulantzas, propone alla Conference of Socialist Economists il tema del 'ritorno' agli stati nazionali⁵⁰⁰.
- 2010 (1 aprile) al termine di un'inchiesta del Dipartimento americano della giustizia e dell'U. S. Securities and Exchange Commission, le controllate tedesca e russa della Daimler AG si dichiarano colpevoli di corruzioni per 200 contratti stipulati in 22 paesi dal 1998 al 2008 e patteggiano una condanna a 185 mln \$ più due anni di controlli anti-corruzione da parte dell'FBI.

499 Clayton F. S. Chun, *Do Oil Exports Fuel Defense Spending?*, Strategic Studies Institute, U. S. Army war College, Carlisle (PA), February 2010.

500 Bob Jessop, «The "Return" of the National State in the Current Crisis of the World Market», Conference of Socialist Economists, *Capital & Class*, vol. 34, 2010, No. 1, pp. 38-43, 2010. Id., *The State: Past, Present and future*, Cambridge, Polity, 2016.

- 2010 (6 aprile-14 dicembre) Sanguinosa rivoluzione contro il presidente del Kirgizstan Kurmanbek Bakiyev, conclusa con l'instaurazione di un regime parlamentare, appoggiata dalla Russia. Il presidente bielorusso Lukašenko, che ha già suscitato le ire di Mosca per non aver voluto riconoscere l'indipendenza di Abkhazia e Ossezia, dà asilo a Bakiyev ed esprime dubbi sulla sopravvivenza dello CSTO visto che non ha preso posizione contro il rovesciamento costituzionale di un governo democratico, dichiarazioni sanzionate con un'interruzione delle forniture Gazprom. In giugno scontri etnici nell'Uzbekistan meridionale contro la minoranza kirghisa. Il presidente russo Medvedev e il segretario generale della CSTO rifiutano le richieste di intervento trattandosi di una questione puramente interna. Già declassata a Transit Center con accordo del 14 luglio 2009, la base aerea USA di Manas sarà chiusa il 3 giugno 2014.
- 2010 (8 aprile) Obama e Medvedev firmano a Praga lo Strategic Arms Reduction Treaty (New START/CHB III) che sostituisce il SORT e dimezza i vettori, limitando le testate a 1.550.
- 2010 (12-13 aprile) Nuclear Security Summit a Washington su una migliore salvaguardia dei materiali per la fabbricazione di armi nucleari (plutonio e uranio di «weapon grade») dal rischio di finire in mano a gruppi terroristi. I NSS si svolgono a cadenza biennale a Seul (2012), L'Aia (2014) e Washington (2016).
- 2010 (17-18 aprile) Conferenza internazionale di Teheran sul disarmo nucleare e la non proliferazione convocata ad iniziativa del presidente Ahmadinejad, sul tema «energia nucleare per tutti, armi nucleari per nessuno»; vi partecipano 55 paesi tra cui i maggiori paesi europei, la Russia, la Cina, l'India, il Giappone, la Turchia, l'Egitto, il Brasile, l'ONU, l'AIEA, la Lega Araba e l'Organizzazione della Conferenza Islamica, Gli Stati Uniti sono registrati come partecipanti ma negano di essere stati invitati.
- 2010 (21 aprile) Accordo russo-ucraino di Kharkiv sul prolungamento della concessione di basi aeronavali in Crimea in cambio della fine delle dispute sul ritardato pagamento delle forniture energetiche russe, iniziate nel maggio 2005 e acuitizzate durante i mesi invernali, e talora con brevi riduzioni o interruzioni dell'erogazione da parte della Gazprom per ottenere il pagamento dei debiti arretrati. Interruzioni che penalizzavano anche i paesi EU alimentati dai gasdotti attraversanti il territorio ucraino. Il 28 maggio il ministro degli esteri ucraino nega l'intenzione di entrare nel Patto di Tashkent e il 3 giugno il parlamento vieta l'adesione dell'Ucraina a qualunque blocco, consentendo solo la cooperazione con alleanze militari.
- 2010 (maggio) Uno studio del National Bureau of Economic Research (NBER), basato sui documenti recentemente declassificati dalla CIA relativi alla guerra fredda, sostiene che l'ingerenza della CIA negli affari interni di altri paesi

aveva anche un diretto e immediato impatto sulla bilancia commerciale con gli Stati Uniti, favorendo le esportazioni americane e particolarmente nei settori in cui gli USA avevano uno svantaggio comparativo⁵⁰¹.

2010 (3-28 maggio) Si svolge a Washington l'VIII Conferenza di revisione del TNP che, a differenza della precedente (2005) e della successiva (2015), raggiunge accordi su molti punti.

2010 (5 giugno) il cittadino iraniano-americano Mahmoud Reza Banki viene condannato a New York per violazione dell'embargo commerciale contro l'Iran, non avendo richiesto all'OFAC la preventiva licenza di trasferimento di valuta iraniana. Sostenuto dall'Iranian-American Bar Association (IABA), Baka presenta appello e viene assolto il 24 luglio 2012, dopo aver trascorso 22 mesi in prigione.

2010 (21 giugno) Nel rapporto 2009 sulla Protezione della Costituzione (*Verfassungsschutzbericht*), il ministro degli interni Thomas de Maizière e il presidente del Verfassungsschutz Heinz Fromm denunciano il drammatico incremento quali/quantitativo dello spionaggio informatico russo e cinese a danno dell'industria tedesca. Il rapporto viene contestato da Udo Ulfkotte (1960-2017), giornalista della *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, in un saggio in cui sostiene che lo spionaggio industriale più dannoso per la Germania, una vera «guerra economica», è quello americano, senza contromisure da parte del servizio segreto federale (BND)⁵⁰². Nel 2013 Ulfkotte accuserà i servizi segreti americano, inglese, tedesco e israeliano, ma anche i politici e l'alta finanza tedesca, di controllare l'informazione⁵⁰³ e nel 2014 sosterrà in una contestata intervista alla TV russa che la CIA avrebbe comprato o minacciato giornalisti europei per indurli a fare propaganda antirussa. Contestato per le sue polemiche islamofobe e anti-immigrazione, Ulfkotte morirà d'infarto il 13 gennaio 2017. Cremato

501 Daniel Berger, William Easterly, Nathan Nunn and Shanker Satyanath, *Commercial Imperialism? Political Influence and Trade During the Cold War*, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), Working Paper 15981, May 2010.

502 Udo Ulfkotte, *Wirtschaftskrieg Wie Geheimdienste deutsche Arbeitsplätze vernichten*, Kopp Verlag, Rottenburg, 2010.

503 Udo Ulfkotte, *Der Krieg im Dunkeln: Die wahre Macht der Geheimdienste. Wie CIA, Mossad, MI6, BND und andere Nachrichtendienste die Welt regieren*, Hallenberger Media Verlag, 1 lug 2013; Id., *So lügen Journalisten: Der Kampf um Quoten und Auflagen*, Hallenberger Media Verlag, 22 nov 2013; Id., *Gekaufte Journalisten. Wie Politiker, Geheimdienste und Hochfinanz Deutschlands Massenmedien lenken*, Kopp Verlag, Rottenburg, 2014 (= *Journalists for Hire: How the CIA Buys the News*, Tayen Lane Publishing, 2017).

senza autopsia, la sua morte susciterà sospetti⁵⁰⁴.

2010 (1 luglio) Mentre secondo *Teheran Times* l'Iran è al sesto posto fra i paesi che attraggono investimenti stranieri, una legge di iniziativa congressuale (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, CISADA) sanziona le società e i privati che aiutano il settore petrolifero iraniano, allo scopo di colpire la dipendenza iraniana dalle importazioni di gasolio, messa in rilievo nel maggio 2009 da una nota dell'American Israel Public Affairs Committee. Fortemente sostenuto da Israele e dalle lobbies filo-israeliane, il CISADA è stato avversato dalla Export-Import Bank of the U. S., dalla Camera di Commercio e da altre otto grandi associazioni imprenditoriali⁵⁰⁵.

2010 (luglio) I Lloyd's di Londra annunciano il blocco delle sottoscrizioni assicurative per il trasporto di gasolio in Iran, aggravando il crollo del rial e delle riserve valutarie iraniane. Il bollettino commerciale del gennaio 2011 esclude nuovi contratti assicurativi e il rinnovo o l'estensione degli esistenti⁵⁰⁶.

2010 Un saggio del colonnello Liu Mingfu, professore all'Università della Difesa Nazionale di Beijing, preconizza la fine dell'era americana ed esorta la Cina a tornare una grande potenza.⁵⁰⁷

2010 (luglio) Adducendo motivi di tutela ambientale, la Cina riduce del 12% la sua produzione di terre rare [REE, pari al 93% del totale mondiale] e del 40% la quota di esportazione, rallentando la produzione giapponese di software e suscitando accuse di dumping per la differenza tra il prezzo interno ed esterno. In settembre, a seguito di un incidente navale nelle contese Isole Senkaku, Beijing è accusata di praticare di fatto l'embargo totale dei REE nei confronti di Tokio, che reagisce con una svalutazione del 3% dello yen verso lo yuan. Inoltre l'organo di conciliazione del WTO, adito da USA, EU e Giappone, condanna la Cina (diventa membro nel 2001) per violazione del principio di non

504 David Hofmann, *Wurde Udo Ulfkotte ermordet? Fakten und Hintergründe zu seinem Tod*, Epubli, 24 Jan. 2017.

505 Gal Luft, «The New Iran sanctions: Worse Than the Old Ones», *Foreign Policy*, August 11, 2009. Cfr. Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, CRS RS20871, November 9, 2010; updated to September 12, 2011.

506 Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War By Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, A Council of Foreign Relations Book, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard U. P., 2016, p. 58.

507 Beijing, Chubanshe, 2010. Tradotto in inglese nel 2015 col titolo *China Dream: Great Power Considerations and Fixing Strategy in the Post American era*. Cfr. *China Military Strategy: Basic Concepts and Examples of Its Use*, Department of Defense, 2014, pp. 295-305.

discriminazione. Perso anche il ricorso, nel gennaio 2015 la Cina annullerà le restrizioni, che nel frattempo hanno spinto gli importatori a cercare alternative ai REE, facendo perdere alla Cina la sua posizione dominante⁵⁰⁸.

2010 (agosto) Il Sudafrica aderisce ai BRIC, che diventano così BRICS. Dal 2012 i BRICS pianificano un sistema sottomarino di sicurezza delle comunicazioni in fibra ottica.

2010 (24-25 agosto) Una Conferenza alla National Defense University di Washington richiama l'attenzione sulla componente economica della «grand strategy» americana, basata da un lato su una forza-lavoro adeguatamente istruita, e dall'altro sulla sicurezza energetica. In particolare Keith W. Cooley sottolinea che nonostante i solenni impegni presidenziali (da Nixon a Obama) di diminuire la dipendenza americana dalle forniture energetiche estere, fra il 1974 e il 2009 questa è aumentata dal 38 al 66 per cento. Si rende perciò necessaria una nuova National Energy Security Initiative⁵⁰⁹.

2010 (14 settembre) L'ex presidente iraniana Akbar Hashemi Rafsanjani chiede all'Assemblea degli Esperti iraniana di prendere sul serio le penose sanzioni e pressione finanziarie imposte dagli Usa e dalla comunità internazionale. Il direttore di *Foreign Policy*, Moisés Naím, considera le sanzioni all'Iran di una «sostituzione» senza precedenti⁵¹⁰.

2010 (19 settembre) Inizia una guerriglia islamista in Tajikistan, definitivamente debellata nell'agosto 2012.

2010 (settembre-ottobre) Mark Thirlwell⁵¹¹, già vicepresidente della J. P. Morgan ed esperto di economia centro-europea, mette in risalto il crescente impatto della crisi economica globale sulla sicurezza internazionale e (considerato che scrive per il più importante think tank australiano) le apprensioni per il temuto «great overtaking» delle economie occidentali da parte dei BRIC. Il maggior ruolo riconosciuto al G20 è, secondo l'autore, «a nice example of how finance and markets have become high politics». Il ritorno della geopolitica dipende da vari fattori: sfida cinese, crisi finanziaria, carestia, capitalismo di stato, lato

508 *China Military Strategy, cit.*, pp. 199-214. Cfr. Julie Michelle Klinger, «A historical geography of rare earth elements: From discovery to the atomic age», *The Extractive Industry and Society*, 114 (2015).

509 Sheila R. Ronis (Ed.), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?*, Center for Strategic Conferencing Institute for National Strategic Studies, Washington (DC), NDU Press, 2011.

510 Juan Zarate, *Treasury War*, Public Affairs, 2013.

511 Mark Thirlwell, *The Return of Geoeconomics: Globalisation and National Security*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, September 2010.

oscuro della globalizzazione. Ágnes Bernek, capo del centro di ricerca geopolitica del Zsigmond Király Egyetem di Budapest, definisce la geoeconomia come una delle principali tendenze critiche della geopolitica ortodossa, il cui approccio riflette l'affermazione di Clinton che il modo più semplice per realizzare obiettivi politici è usare mezzi economici. Secondo l'autrice siamo un una nuova fase della secolare collisione tra Atlantico ed Eurasia, esemplata negli opposti saggi del russofobo Brzezinski⁵¹² e del nazional-bolscevico Aleksandr Gel'evič Dugin⁵¹³. L'autrice sottolinea il dominio americano dell'economia globale, resiliente sia alla sconfitta in Iraq sia all'eventuale sorpasso cinese ed esamina i fattori di forza e di fragilità dei due possibili competitori globali, Russia e Cina⁵¹⁴.

2010 (novembre) in occasione della visita in India Barack Obama annuncia il sostegno americano alla richiesta indiana di diventare membro permanente del Consiglio di Sicurezza e di entrare nel NSG, nel Wassenaar Arrangement, nell'Australia Group e nel MTCR.

2010 (20 novembre) Il summit USA-EU da mandato al Consiglio Economico transatlantico (TEC) di svolgere un «ruolo centrale» nel rafforzare le economie per fronteggiare le sfide future. Il conseguente statement del TEC (17 dicembre) sottolinea il coordinamento preventivo delle «regulatory activities» per evitare le «unintended barriers» e delle politiche di innovazione (ricerca e formazione di base, sviluppo di tecnologie emergenti, promozione della green economy) e riduzione delle barriere al commercio e agli investimenti.

2010 (10 dicembre) La CSTO approva la creazione di una propria forza di peacekeeping

2010 (18 dicembre) Rivoluzione dei Gelsomini in Tunisia: Dimissioni del presidente Ben Ali e inizio della «Primavera Araba».

2010-2013 Altri libri francesi e italiani sull'intelligence economica⁵¹⁵.

512 Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, 1997

513 *Misterii Yevrazii*, 1996; *Osnovy Yevrazijstva*, 2002; *Proekt Yevrazija*, 2004, 2006.

514 Ágnes Bernek, «Geopolitics and/or Geoeconomics», *Geopolitics in the 21st Century*, October 2010, pp. 29-61.

515 Jean-Marc Huissoud et Frédéric Munier, *La guerre économique, rapport Anteios 2010*, Paris, Presses universitaires de France, 2010. Nicolas Moinet, *Petite histoire de l'intelligence économique : une innovation à la française*, L'Harmattan, avril 2010. Christian Marcon, Nicolas Moinet, *L'intelligence économique*, 2^e éd., 2011. Paolo Savona e Carlo Jean, *Intelligence economica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011. Eric Bosserelle, *La guerre économique, forme moderne de la guerre ?* Revue Française de Socio-Économie,

Phase III – The Rise of Eurasia (2011-2015)

2011

- 2011 (4 gennaio) Uno studio del Congressional Research Service sottolinea che la globalizzazione ha accresciuto la dipendenza della sicurezza nazionale dallo sviluppo economico e dalla stabilità economica internazionale ed elenca fra le priorità la creazione di capitale umano, la ricerca scientifica, l'apertura di nuovi mercati alle merci americane e la difesa del sistema finanziario internazionale⁵¹⁶.
- 2011 (7 gennaio) Barry Eichengreen, docente a Berkeley, traccia una storia dell'ascesa del dollaro come moneta internazionale nella seconda metà del Novecento, mettendo in risalto i vantaggi che ne derivano per gli Stati Uniti e ammonendo a non compiere errori che in futuro potrebbero comprometterli⁵¹⁷.
- 2011 (25 gennaio – 11 febbraio) Rivoluzione del Loto o di Piazza Tahrir in Egitto contro il regime del presidente Hosni Mubarak. Ne beneficia la Fratellanza Islamica che vince tutte le elezioni e nel giugno 2012 porta alla presidenza il leader Mohamed Morsi.
- 2011 (15 febbraio) Con un movimento di protesta a Bengasi inizia la prima guerra civile libica. Il 17 marzo il Consiglio di Sicurezza delle NU approva l'imposizione di una «no fly-zone», il 19 l'aviazione francese inizia l'intervento a sostegno dei ribelli (Operation Harmattan), il 25 marzo la NATO assume il comando delle operazioni aeree che, oltrepassando il mandato ONU, bombardano massicciamente le forze terrestri lealiste fino a determinarne il collasso e la conseguente vittoria dei ribelli, con la cattura e l'uccisione di Gheddafi e del figlio (20 ottobre).
- 2011 (20 febbraio – 20 marzo 2011) Dimostrazioni studentesche a Beijing e

Paris, La Découverte. 2011/2 (n° 8, p244). Domenico Vecchiarino, *Il Controspionaggio Economico in Italia*, Documento SIOI, Roma 2012. Nicolas Moinet, *Intelligence economica. Saggio sulle moderne tecniche di strategia d'impresa*, a cura di Giuseppe Gagliano, Cestudec, ed. Fuoco, Roma, 13 maggio 2013.

516 Dick C. Nanto, *Economics and National Security Issues and Implications for U. S. Policy*, Congressional Research Service, January 4, 2011.

517 Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of Dollar and the Future of International Monetary System*, Oxford U. P., 2011.

Shanghai, chiamate dai media occidentali Rivoluzione del Gelsomino dal titolo di una canzone popolare.

- 2011 (15 marzo) Hanno inizio in Siria le manifestazioni di protesta contro il governo di Baššār al-Asad, interpretate dalla stampa occidentale come parte della «Primavera Araba» che infiamma Egitto, Libia e Tunisia e che porterà all'intervento della NATO in Libia in appoggio ai ribelli. Tra il 25 aprile e la fine di maggio l'esercito siriano soffoca invece la protesta nel sangue, con un migliaio di vittime civili.
- 2011 (30 giugno) La Commissione Europea pubblica un Libro Verde (COM 393) invitando i portatori di interessi a esprimere il loro punto di vista sul regime di controllo delle esportazioni dall'UE. Emerge così la richiesta di numerosi adeguamenti per adattarlo ai rapidi cambiamenti tecnologici, economici e politici⁵¹⁸.
- 2011 (11-12 luglio) Alla Conferenza di Perth sull'Energia, le Risorse e lo Sviluppo Sostenibile il ministro degli esteri australiano candida il suo paese come principale destinatario dei mille mld di \$ che la Cina vuole investire per il suo sviluppo energetico e industriale, dichiarando che i capitali cinesi sono essenziali per lo sviluppo economico australiano e che l'Australia ha la capacità di soddisfare tutte le esigenze infrastrutturali della Cina: chiede però un allentamento delle restrizioni cinesi agli investimenti esteri.
- 2011 (luglio) La Siria stipula un accordo con l'Iran e in governo sciita dell'Iraq per la costruzione in tre anni e al costo di 10 mld \$, di un gasdotto dal porto iraniano di 'Asalūyeh a Damasco, per portare fino al Mediterraneo il gas naturale condensato del South Pars [con una capacità stimata in 19 mld di barili, è la parte iraniana del più vasto giacimento conosciuto]. La Siria ha rifiutato nel 2009 analoga proposta del Qatar per lo sfruttamento della sua parte del giacimento [North Dome, 31 mld di barili], adducendo i suoi legami religiosi con l'Iran e strategici con la Russia⁵¹⁹.
- 2011 (16 agosto) Il ministro siriano del petrolio annuncia la scoperta di gas naturale anche nell'area di Qara (provincia di Homs) al confine libanese.
- 2011 (17 agosto) A seguito del c. d. «massacro del Ramadan» (31 luglio), con EO 13582 Obama blocca le proprietà del governo siriano, vieta nuovi investimenti americani in Siria, l'importazione di petrolio siriano e ogni scambio di

518 Working Document «Strategic export controls: ensuring security and competitiveness in a changing world», SWD(2013) 7 del 17 gennaio 2013.

519 Pepe Escobar, «Why Qatar wants to Invade Syria», *Asia Times*, September 27, 2012.

servizi⁵²⁰.

2011 (23 agosto) Creato in Turchia il Consiglio Nazionale Siriano che riunisce le opposizioni. In settembre scoppia l'insurrezione, appoggiata da Qatar, Turchia, Arabia Saudita, Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. Il governo siriano è appoggiato da Iran, Russia e Hezbollah libanesi.

2011 (settembre) Pubblicato in Francia un manuale di 600 pagine sulle nuove guerre economiche, specificamente destinato alla preparazione ai concorsi per le grandes écoles e la formation en entreprise⁵²¹.

2011 (23 settembre) La corte d'appello del Nono Circuito conferma una sentenza di primo grado che dichiara incostituzionale, per violazione del 4° e 5° emendamento, la procedura tenuta dall'OFAC nel 2004 per sciogliere la Fondazione Islamica Al Haramain dell'Oregon.

2011 (10 novembre) Il *New York Times* sceglie come bestseller il saggio di James G. Rickards sulla storia e teoria delle crisi dei sistemi finanziari internazionali (Gold Standard 1870-1914, Gold Exchange Standard 1922-1933 e 1944-1971) e delle «currency wars», la I del 1921-36, la II del 1967-1987 e la III a suo giudizio in atto dal 2010 per reazione del resto del mondo alle massicce svalutazioni del dollaro attuate dalla Federal Reserve (specialmente mediante i quantitative easing) a partire dal novembre 2008 per compensare il colossale bailout del sistema bancario americano. Le guerre valutarie nascono quando risulta impossibile stimolare la crescita interna agendo su consumi, investimenti o spesa pubblica: gli stati sono perciò spinti ad incentivare le esportazioni, innescando una spirale di svalutazioni competitive e misure protezioniste⁵²².

2011 (21 novembre) Il finanziere Ziad K. Abdelnour, di origine libanese, sferra una dura critica alle élite politiche e finanziarie, a suo avviso incapaci di individuare le cause strutturali della Grande Depressione in atto dal 2007, ma impegnate in una vera e propria «guerra economica» contro i settori più produttivi della società. Il saggio intende offrire una guida per investitori, uomini d'affari e imprenditori che non rinunciano a perseguire la ricchezza in un mondo minacciato da crisi geopolitiche e appesantito dal welfare.⁵²³

520 Chapman, *op. cit.*, p. 34, nt. 103.

521 Christophe-Alexandre Paillard, *Les nouvelles guerres économiques*, Concours grandes écoles, ENA, IEP, Concours administratifs, Formation en entreprises, Editions Ophrys, 2011.

522 James G. Rickards, *Currency Wars. The Making of the Next Global Crisis*, London, Penguin Books, 2011, Part II Currency Wars; III The Next Global Crisis.

523 Ziad K. Abdelnour with Wesley A. Whittaker, *Economic Warfare: Secrets of Wealth Cre-*

- 2011 (21 dicembre) La CSTO accorda alla Russia il diritto di veto sullo stabilimento di basi straniere nel territorio del Patto di Tashkent.
- 2011 (dicembre) La legge sul finanziamento della difesa americana per il 2012 prevede la quarantena finanziaria dell'Iran (vietando l'accesso in America alle istituzioni finanziarie straniere in rapporto con quelle iraniane) e misure per coordinare e facilitare il boicottaggio del petrolio iraniano da parte di acquirenti esteri. L'applicazione verrà regolata con EO 13599 («Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions») del 5 febbraio 2012⁵²⁴.
- 2011 *L'Enciclopedia Britannica* (Shambaugh) definisce l'economic warfare come «the use of, or the threat to use, economic means against a country in order to weaken its economy and thereby reduce its political and military power. Economic warfare also includes the use of economic means to compel an adversary to change its policies or behaviour or to undermine its ability to conduct normal relations with other countries. Some common means of economic warfare are trade embargoes, boycotts, sanctions, tariff discrimination, the freezing of capital assets, the suspension of aid, the prohibition of investment and other capital flows, and expropriation»⁵²⁵.

2012

- 2012 Hufbauer coautore di *The United States Should Establish Permanent Normal Trade Relations with Russia*. Ripubblicato *Soviet Economic Warfare*, di Allen e Canham.
- 2012 (1 gennaio) Entra in vigore lo Spazio Economico Eurasiatico (EES) tra Russia, Bielorussia e Kazakhstan.
- 2012 (febbraio) In un incontro a Ginevra i «Really Good Friends», un gruppo di 23 membri del WTO (tra cui USA, EU, Svizzera, Hong Kong, Giappone, Australia), promuove un Trade In Services Agreement (TISA) per la completa liberalizzazione dei servizi bancari, di trasporto e sanitari.
- 2012 (febbraio-marzo). Klaus Solberg Søylen, docente al Nordic International Management Institute (NIM) di Chengdu (Cina) e poi anche all'Università di Halmstad (Svezia), nonché direttore del *Journal of Intelligence Studies in Business*, pubblica (gratuitamente online) un fondamentale trattato sulla geoe-

ation in the age of welfare Politics, Hoboken (NJ), John Wiley and Sons, 2011.

524 Chapman, *op. cit.*, pp. 31-32, ntt. 101 e 102.

525 George Shambaugh, s. v. «economic warfare», *Encyclopaedia Britannica*, online.

conomia, originato nel 1998 da un seminario del Zentrum für Höhere Studien (ZHS) dell'Università di Lipsia sulla geopolitica e sulla limitata utilità dell'economia neoclassica e della moderna scienza politica per spiegare i fenomeni economici in corso, come l'emergere della Cina⁵²⁶. Sølten definisce la GE come «lo studio degli aspetti spaziali, culturali e strategici delle risorse, allo scopo di guadagnare un vantaggio competitivo sostenibile». Il suo oggetto è lo stato nazione, ma, diversamente dalla geopolitica, il suo referente non è lo stato, bensì il complesso delle imprese private. Le sue discipline ausiliarie sono la strategia e l'intelligence, in particolare la business intelligence. Analoga iniziativa si svolge presso l'Istituto di relazioni Internazionali di Varsavia⁵²⁷.

2012 (13 marzo) L'analista finanziario inglese John Butler, fondatore della Amphora Capital di Londra, pubblica un penetrante studio del mutamento in atto nella struttura delle transazioni finanziarie internazionali, dove si assiste a un ritorno ad un sistema bimetallico, con aggancio delle monete all'oro o all'argento. Argomentando dallo studio delle passate transizioni, ordinate e disordinate, l'autore cerca di individuare l'impatto della «Gold Revolution» sugli investimenti e la gestione del portafoglio⁵²⁸.

2012 (23-25 marzo) Seminario dell'International Institute of strategic Studies (IISS) di Londra sulla geoeconomia. Secondo la relazione introduttiva la GE riguarda sia gli effetti geopolitici dei fenomeni economici sia gli effetti economici dei trend geopolitici (flag follows trade e viceversa). Rinata con la fine della guerra fredda, la GE induce reazioni neo-mercantiliste, come l'Unione Europea⁵²⁹.

2012 (22 aprile) Con EO 13606 («Blocking the Property and Suspending Entry Into the U. S. of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology») Obama sanziona (con blocco dei beni e divieto d'immigrazione) individui e organizzazioni che forniscono ai governi siriano e iraniano tecnologia informatica per oscurare l'opposizione. Con EO 13608 del 1° maggio («Prohibiting Certain Transactions With and Suspending Entry Into the U. S. of Foreign Sanctions Evaders With Respect to Iran and Syria») i tentativi individuali di eludere le

526 Klaus Solberg Sølten, *Geoeconomics*, Ventus Publishing, 2012.

527 Edward Halizak (Ed.), *Geoeconomics*, University of Warsaw, Institute of International Relations, 2012.

528 John Butler, *The Golden Revolution: How to Prepare for the Coming Global Gold Standard*, John Wiley and Sons, 2012.

529 Sanjaya Baru, «A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk», IISS Seminar, 23-25 March 2015.

sanzioni contro Iran e Siria vengono a loro volta sanzionati con la sospensione dell'immigrazione⁵³⁰.

2012 (15 giugno) Non potendo fermare con la forza un cargo sovietico (*MV Alaed*) diretto in Siria con un carico di elicotteri d'attacco Mi-25 siriani riparati in Russia, il governo britannico convince l'assicuratore della nave (London's Standard Club) a ritirare l'assicurazione ipotizzando responsabilità penali per concorso in violazione dell'embargo contro la Siria. Il mercantile, arrivato al largo della Scozia, deve quindi far ritorno a Murmansk, e ciò verrà poi considerato come un caso emblematico di «lawfare»⁵³¹.

2012 (28 giugno) L'Uzbekistan sospende la partecipazione alla CSTO.

2012 (giugno) Intervento di Leonardo Maugeri, fino al 2011 top manager dell'ENI, sullo «slancio senza precedenti delle capacità di produzione di petrolio», che entro il 2020 potrebbero aumentare da 93 a 110 milioni di barili al giorno, a condizione di mantenere un prezzo a lungo termine non inferiore a 70 dollari⁵³².

2012 (9 luglio) Convegno a Capitol Hill sulle minacce di terrorismo economico (ET) e guerra economica (EW) contro gli Stati Uniti, organizzato da Rachel Ehrenfeld, fondatrice e direttrice dell'American Center for Democracy/Economic Warfare Institute (ACD/EWI) di New York. Gli interventi di autorevoli esperti, tra cui due ex-direttori della CIA, illustrano in particolare la manipolazione del prezzo del greggio, la guerra finanziaria, lo spionaggio elettronico, nonché la difficoltà politico-giuridica di rispondere efficacemente (se necessario anche con mezzi militari) ad attacchi economico-finanziari che si presentano formalmente come «bona fide attack»⁵³³.

2012 (24 luglio) Con decisione 2012/420/CFSP il Consiglio Europeo rafforza l'embargo militare contro il governo siriano e aumenta il numero di individui e imprese siriani soggetti al congelamento dei beni e al divieto di viaggio in Europa. I 27 stati membri sono tenuti ad ispezionare navi ed aerei diretti in Siria se sospettano che trasportino armi o altro materiale per la repressione interna soggetto a embargo.

2012 (20 agosto) Riferendosi all'uso di armi chimiche nel conflitto siriano, Obama

530 Chapman, *op. cit.*, p. 34, ntt. 104 e 105.

531 Orde F. Kittrie, *Lawfare. Law as a Weapon of War*, Oxford U. P., 2016, p. 2.

532 Leonardo Maugeri, *Oil: The Next Revolution. The Unprecedented Upsurge of Oil Production Capacity and What It Means for the World*, Discussion Paper 2012-10, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2012.

533 Rachel Ehrenfeld and Kenneth M. Jensen (Eds.), *Economic Warfare Subversions: Anticipating the Threats*, A Capitol Hill Briefing, July 2012.

dichiara: «We have been very clear to the Assad regime, but also to other players on the ground, that a red line for us is we start seeing a whole bunch of chemical weapons moving around or being utilized. That would change my calculus. That would change my equation». Il Sen. John McCain, sostenitore dell'intervento militare contro al-Asad, commenta che la dichiarazione sembra «scritta con inchiostro simpatico», considerato che le armi chimiche sono già state usate senza reazione da parte americana.

2012 (24 agosto) Richard A. d'Aveni, docente di strategia alla Tuck School of Business del Dartmouth College di Hanover (New Hampshire), sostiene che all'ipercompetizione tra le imprese, iniziata negli anni 90, si è ora sostituita quella tra stati. La Cina ha sferrato una vera e propria offensiva per la conquista del mercato globale e gli Stati Uniti debbono fronteggiarla da un lato imponendo il rispetto delle regole, e dall'altro ristrutturando il proprio sistema economico, troppo sbilanciato sui servizi. Occorre una strategia industriale nazionale per rialzare la quota delle manifatture sul PNL, scesa dal 30 a meno del 10 per cento, e far rientrare gli investimenti americani all'estero, pari a un trilione di dollari, per finanziare l'ammodernamento e il potenziamento delle infrastrutture, anche per ricostituire la base sociale (un mld di infrastrutture produce 35.000 posti di lavoro)⁵³⁴.

2012 (11 settembre) L'Ordine esecutivo N. 1285 del presidente della Federazione russa sulle «Misure di protezione degli interessi federali nelle persone giuridiche russe» vieta la cooperazione alle indagini e l'esecuzione di decisioni e giudizi stranieri contro le imprese strategiche russe, subordinando la risposta alle rogatorie e l'exequatur a preventiva autorizzazione di un ente federale designato dal governo russo. Il consenso non sarà comunque concesso qualora le accuse fossero giudicate di nocimento agli interessi economici russi. L'ordine sarà ritenuto in contrasto con le norme internazionali ed europee sulla concorrenza e l'antitrust⁵³⁵.

2012 (8 ottobre) Il premier iraniano Mahmoud Ahmadinejad dichiara che il settore petrolifero iraniano è oggetto di una «guerra occulta» a scala globale e a larghissimo raggio, con cui il nemico ritiene di poter sconfiggere la nazione iraniana⁵³⁶.

534 Richard A. D'Aveni, *Strategic Capitalism: The New Economic Strategy for Winning the Capitalist Cold War*, McGraw Hill Professional, 2012.

535 Marek Martynszyn, «Legislation Blocking Antitrust Investigations and the September 2012 Russian Executive Order», *World Competition*, vol. 37, No. 1, 2014, pp. 103-119.

536 «Ahmadinejad: Hidden War on Global Scale Waged Against Oil Sector», *Iran Daily Brief*, October 8, 2012. Cit. in Juan Zarate, «The Coming Financial Wars», *SWJ Parameters*,

- 2012 (20 novembre) Iniziati a Phnom Penh i colloqui per una globale partnership economica regionale (RCEP) fra i dieci membri dell'ASEAN (Myanmar, Thailandia, Vietnam, Cambogia, Laos, Malesia, Singapore, Brunei, Filippine e Indonesia) e i sei paesi che hanno accordi di libero scambio con l'ASEAN (India, Cina, Australia, Nuova Zelanda, Corea del Sud e Giappone). I paesi RCEP rappresentano il 46% della popolazione, il 24% del PNL (21 trilioni di \$) e il 40% del commercio globale.
- 2012 (14 dicembre) entra in vigore il Magnitsky Act (An Act To authorize the extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to products of the Russian Federation and Moldova and to require reports on the compliance of the Russian Federation with its obligations as a member of the World Trade Organization, and for other purposes) proposto il 19 luglio in base all'emendamento Jackson-Vanik per punire 18 funzionari russi ritenuti responsabili della morte, nel 2009, dell'avvocato dissidente Sergei Magnitsky.
- 2012 Le Presses Universitaires pubblicano un manuale di intelligence economica curato da Christian Harbulot⁵³⁷. Analoghi lavori seguono in Francia nel 2014 e 2015⁵³⁸.

2013

- 2013 (1 gennaio) Creato il Transatlantic Business Council (TBC), un «advocacy group» di oltre 70 multinazionali, che partecipa regolarmente ai colloqui con la Commissione Europea sulle questioni relative al commercio e che assorbe come proprio «programma» il TBD (Dialogue) consultivo creato nel 1995 da USA e EU.

Winter 2013-14, p. 87. V. Sue Eckert and Thomas Biersteker, *The Impacts and effectiveness of UN Nonproliferation Sanctions: A Provisional Report on the Targeted Sanctions on Iran and North Korea* Prepared for the International Security Research and Outreach Programme (ISROP), [Canadian] International Security and Intelligence Bureau, 2012. Nodir Ataev, *Economic sanctions and Nuclear Proliferation: The Case of Iran*, thesis, prof. Attila Rátfai, Central European University, Department of Economics, Budapest, 2013.

537 Christian Harbulot (dir.), *Manuel d'intelligence économique*, Paris, PUF, 2012.

538 *Guide du Routard de l'intelligence économique*, Hachette Tourisme, 2014. Harold Blanot, Adrien Boyer, Margot Spiess et David Kühl, *La guerre économique comme explication structurante de la construction d'un pays*, Sous le patronage de l'École de Guerre Économique, Editions La Bourdonnaye, 21 mag 2014. Eric Delbecque, *L'intelligence économique pour les Nuls*, Wiley and Sons, 2015. Inès Elhías et Nicolas Moinet (dir.), *100 Missions d'intelligence économique*, L'Harmattan, mars 2015.

- 2013 (gennaio) Il Centro Carnegie di Mosca pubblica un rapporto di Lilia Fjodorovna Ševtsova, una cremlinologa di Leopoli, in cui si afferma che i giorni della dittatura putiniana sono contati⁵³⁹.
- 2013 (11 febbraio) Consegnate le conclusioni di un gruppo di esperti ad Alto Livello USA-EU, creato nel 2011, che raccomanda l'inizio di un negoziato per un accordo di libero scambio a largo raggio. Obama esprime l'adesione nel discorso sullo Stato dell'Unione del 12 febbraio e il 13 Barroso dichiara la disponibilità a colloqui preliminari. Il 14 giugno il Consiglio dell'EU (Affari Esteri), formalizza le Direttive per il negoziato sulla Partnership Transatlantica nel Commercio e negli Investimenti (TTIP). USA e EU hanno il 60% del PIL mondiale, un terzo del commercio globale in beni e il 46% in servizi. Gli investimenti americani in Europa sono il triplo di quelli in Asia e quelli europei in America otto volte quelli in India e Cina. Obiettivo del TTIP è una liberalizzazione quasi totale del commercio. In agosto il CEPR, un think tank progressista di Washington, inizia le critiche al TTIP, riprese dal *Guardian*. Nell'estate 2015 le critiche, relative sia alla segretezza del negoziato, sia ai supposti intenti (aggirare le norme europee a tutela dell'ambiente e della salute, aumentare la dipendenza dell'EU dagli USA, eliminare ogni controllo democratico) sono riprese in Europa dalle minoranze ecologiste e populiste di destra e di sinistra⁵⁴⁰.
- 2013 (14 maggio) Ne *La Fine del potere* (Mondadori), Moisés Naím sostiene che il potere si sta spostando da Ovest a Est e da Nord a Sud, dai Palazzi alle piazze, dai colossi alle start-up e dagli uomini alle donne.
- 2013 (maggio) Appena due mesi dopo il suo insediamento alla presidenza cinese, Xi Jinping lancia in Kazakhstan l'idea di una «cintura economica» eurasiatica sviluppata attorno ad un ciclopico asse ferroviario Xi'an⁵⁴¹– Rotterdam, propagandato come una nuova «Via della Seta» (Silk Road Economic Belt), riprendendo un concetto coniato sette anni prima dal consulente economico

539 L. Ševtsova, *Russia XXI: The Logic of Suicide and Rebirth*, Moscow Carnegie Center, January 2013 (v. «Preparing for Russia's Upcoming Collapse», *World Affairs*, 15 February 2013). Altri saggi di Ševtsova, tutti pubblicati dal Carnegie Endowment for International Peace di Washington, sono *Yeltsin's Russia: Myths and Reality* (1999), *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (2001), *Putin's Russia* (2005), *Russia-lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies* (2007).

540 Peter van Ham, *TTIP and the Renaissance of Atlanticism. Regulatory Power in the Age of Rising Regions*, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Report, July 2014. Peter Koenig, «The EU to Become a "U. S. Colony"? The TTIP Would Abolish Europe's Sovereignty», *Globalresearch*, 2 December 2014.

541 Capoluogo dello Shaanxi, culla del primo impero cinese e punto terminale dell'antica Via della Seta, è nota in Occidente soprattutto per i celeberrimi guerrieri di terracotta.

per l’Africa della Banca Mondiale a proposito della penetrazione cinese e indiana in Africa⁵⁴². In ottobre, in un discorso al parlamento indonesiano, il presidente cinese propone una «Via della Seta marittima» (Maritime Silk Road) da Fuzhou a Venezia. La SREB coinvolge Mongolia, Russia, Asia Centrale, Turchia, Grecia, Italia, Romania, Serbia, Ungheria, Austria, Svizzera, Germania, Polonia e Olanda, mentre la MSR mira a collegare la Cina con l’Oceano Indiano, il Golfo Persico, il Mar Rosso e il Mediterraneo attraverso Filippine, Indonesia, Vietnam, Cambogia, Malesia, Singapore, Thailandia, Birmania, Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, Oman, Emirati, Iran, Arabia Saudita, Gibuti, Kenia, Sudan ed Egitto. Una linea I due progetti, verranno poi indicati complessivamente come BRI (The Belt & Road Initiative) o OBOR (One Belt One Road). Il 20 marzo 2014 Xi Jinping presenzierà all’arrivo alla stazione di Duisburg del primo treno da Chongqing, che ha coperto 10.300 km in 16 giorni, mentre il premier Li Keqiang lancia i corridoi economici Bangladesh-Cina-India-Myanmar e Cina-Pakistan. In maggio firmato un accordo col Kenia per la costruzione della ferrovia Mombasa-Nairobi (2.700 km e 250 mln \$). Il 29 dicembre 2014 formato il Silk Road Fund con uno stanziamento iniziale cinese di 40 mld \$.⁵⁴³ Nel 2015 verranno inoltre creati una rete universitaria internazionale di consulenza (UASR) e la banca d’investimento nelle infrastrutture asiatiche (AIIB) (v. infra).

2013 (30 maggio) l’OFAC americano autorizza l’esportazione e riesportazione,

542 Harry G. Broadman, *Africa’s Silk Road: China and India’s New Economic Frontier*, World Bank Publications, 2006.

543 Prospects and Challenges on China’s ‘one Belt, One Road’: A Risk Assessment Report, Economist Intelligence Unit, London, 2015. François Godement, Agatha Kratz, David Cohen, Raffaello Pantucci, “*One Belt, One Road*”: *China’s Great Leap Outward*, Antoine Bondaz, European Council on Foreign Relations, Asia Centre, 2015. Jikkie Verlare, Frans-Paul van der Putten, ‘*One Belt, One Road*’: *An Opportunity for the EU’s Security Strategy*, Clingendael Policy Brief, Netherlands Institute of International Relations, 2015. Zhang Yunling, «*One Belt, One Road: A Chinese View*», *Global Asia*, 2015. Bal Kishan Sharma, Nivedita Das Kundu (Eds.), *China’s One Belt One Road: Initiative, Challenges and Prospects*, Vij Books India Pvt Ltd, 2016. Tai-Wei Lim, Katherine Hui Tseng, Wen Xin Lim, *China’s One Belt One Road Initiative*, London, Imperial College Press, July 2016. Xiaoyu Pu (docente all’Università del Nevada), *One Road. Visions and Challenges of China’s Geoeconomic Strategy*, August 2016, academia.edu. Shao Binhong (Ed.) e autori cinesi, *Looking for a Road: China Debates Its and the World’s Future*, Institute of World Economics and Politics, Chinese Social Sciences Academic Press, BRILL, oct. 2016. Phraprommangkalachalan, *One Belt One Road : Universal Perspectives in World Peace and Development Throu*, CreateSpace Independent Publishing Platform, nov. 2016. Mu Chunshan, «La via per tornare a essere il numero uno nel mondo», *Limes*, N. 1, 2017, pp. 61-66. Jacob L. Shapiro, «Gli Stati Uniti controllano già la via della seta», *ibidem*, pp. 93-102.

diretta o indiretta, all'Iran di «certain services, software, and hardware incident to personal communications».

2013 (3 luglio) Il presidente egiziano Morsi deposto da un colpo di stato militare guidato dal generale Abdel Fattah El-Sisi, che assume la presidenza e pone fuori legge la Fratellanza Musulmana.

2013 (14 agosto) Nel corso della disputa sulle forniture energetiche russe all'Ucraina, la Russia dispone l'embargo delle importazioni ucraine, che provoca una campagna civica ucraina di boicottaggio delle merci russe (il simbolo è una minacciosa matrioska dai denti aguzzi), rinnovata nel marzo 2014 a seguito dell'occupazione russa della Crimea.

2013 (21 agosto) Nell'anniversario del discorso di Obama sulla «red line», attivisti dell'opposizione siriana sostengono che un attacco chimico dei lealisti in 12 diversi punti dei sobborghi orientali di Damasco (Ghouta) avrebbe provocato da 635 a 1300 vittime civili. Mentre parte un'inchiesta delle NU, USA e UK dispiegano una forza navale davanti alle coste siriane. Il 29 agosto il Parlamento britannico bocchia la proposta del premier David Cameron di intervento militare in Siria. Il 30 Obama comunica al Congresso un formale «assessment, with high confidence» che il governo siriano ha usato armi chimiche e il 31 dichiara alla stampa di essere pronto a «dare l'ordine». Il 6 settembre il Senato approva la risoluzione congiunta JR-21 che autorizza «l'uso della forza contro il governo siriano in risposta all'uso di armi chimiche». La stampa però sostiene che l'opinione pubblica e la maggioranza dei deputati sono contrari all'intervento. Lo stesso 6 settembre, in margine al G20, Obama e Putin concordano sull'eliminazione consensuale delle armi chimiche siriane e il 14 i ministri degli esteri Kerry e Lavrov stilano all'Hotel Intercontinental di Ginevra l'accordo-quadro. Con SCR-2118 del 27 settembre il Consiglio di Sicurezza intima alla Siria di distruggere il suo arsenale chimico entro il 30 giugno 2014. Il governo siriano loda l'accordo come «una vittoria della Siria raggiunta grazie agli amici russi». Per il suo impegno nella soluzione dell'impasse, il 4 marzo 2014 Putin verrà candidato al Premio Nobel per la pace⁵⁴⁴.

2013 (29 settembre) L'Ufficio per gli studi militari esteri dell'Esercito americano dedica un saggio alla strategia cinese di penetrazione economica in America Latina, Africa e Sud-Est asiatico, sottolineando la sua coerenza col concetto di «unrestricted warfare», ossia l'uso di ogni mezzo con cui un paese più debole può sconfiggere uno più forte. Così la penetrazione economica in Africa è usa-

544 Daniel Stone, «How Vladimir Putin Became a Nobel Peace Prize Nominee», *National Geographic*, March 6, 2014.

ta per prevenire quella indiana e compensare la penetrazione politico-militare americana. Inoltre la Cina sostiene i paesi deboli e corrotti per prendere il controllo di preziose risorse naturali⁵⁴⁵.

2013 (?) Un rapporto dell'Istituto per gli studi di prospettiva tecnologica alla Commissione Europea sui trasferimenti di tecnologia alla e dalla Cina sottolinea la crescita quali/quantitativa delle esportazioni cinesi, ricavabile dal data base (PATSTAT) dell'Ufficio europeo delle patenti. Rispetto ai primi 10 partner, l'export cinese è il triplo dell'import, con 5.950 patenti a 1.9942. Taiwan e USA occupano i primi due posti sia di export che di import, col Giappone al quarto. La Cina esporta pure in Corea del Sud, Hong Kong, Francia, Germania, Olanda, Finlandia e Singapore e importa da Canada, Australia e Svizzera⁵⁴⁶.

2013 (settembre) Grande interesse suscita *Treasury War*⁵⁴⁷, un saggio di Juan C. Zarate, analista del Center for Strategic and International Studies (CSIS) ed ex-funzionario del Tesoro americano, sull'OIA, il piccolo gruppo di funzionari che dopo la riforma del 2004 ha attrezzato il dipartimento per una lotta senza quartiere contro i flussi finanziari del terrorismo e del crimine internazionale e dei «rogue states» come Iran e Corea del Nord. Una «hidden war» che rappresenta un inaudito salto di qualità nella guerra finanziaria cominciata – secondo Zarate – col famoso decreto di Megara. Il racconto della decennale campagna, combattuta anche nel labirinto delle competenze amministrative, si conclude con lezioni sull'uso del potere finanziario. Una sintesi del saggio⁵⁴⁸ è pubblicata

545 Jason Heeg (ufficiale della DIA), *Chinese Imperialism in 2013: Application of Unrestricted Warfare or the Legitimate Use of the Economic Instrument of National Power*, The Foreign Military Studies Office (FMSO), Ft Leavenworth, Kansas, 2013. Francisco Urdinez, Fernando Mouron, Luis L. Schenoni and Amâncio J. de Oliveira, «Chinese Economic Statecraft and U. S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014», University of Miami, 2016.

546 Giuditta De Prato and Daniel Nepelski, *International Technology Transfer Between China and the Rest of the World*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Report EUR 25960 EN, 2013.

547 Juan C. Zarate, *Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York, Public Affairs, 2013. Colin P. Clarke, *Terrorism, Inc.: the Financing of terrorism, Insurgency, and Irregular Warfare*, Santa Barbara (Cal.), Praeger ABC Clio, 2015. Antoine Garapon et Pierre Servan-Schreiber (dir.), *Deals de Justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Paris, PUF, 2013. O. F. Kittrie, *Lawfare. Law as a Weapon of War*, Oxford U. P., 2016 [cap. 3, «The US Government's Financial Warfare Against Iran», pp. 111-160].

548 Juan Zarate, «The Coming Financial Wars», *SWJ Parameters*, Winter 2013-14, pp. 87-97. Id., «Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security», Center for Strategic Studies, *The Washington Quarterly*, vol. 32, 2009, No. 4, pp. 43-59.

nella sezione «Conflict by Other Means» del numero invernale di *Parameters*, un periodico collaterale dello *Small Wars Journal*, insieme ad un articolo sulla penetrazione finanziaria cinese in Africa⁵⁴⁹ e ad un intervento dell'ufficiale in congedo e consulente finanziario David Katz sulla teoria militare della guerra finanziaria⁵⁵⁰. Secondo Katz è cessata l'epoca in cui la «financial depredation» era al più una ricaduta della guerra economica (EW). Già all'epoca di Suez la supremazia americana aveva reso possibile sconfiggere la Gran Bretagna con la sola guerra finanziaria (FW) che si differenzia dall'EW perché invece di beni e servizi attacca moneta e credito. Oggi le possibilità di FW sono amplificate dalla recente enorme crescita dei mercati finanziari globali. Scopo della FW è «to disarm opponents by reducing their ability to finance production or distribution, complete transactions, or manage the consequences of a transaction failure». La FW può sostenere gli obiettivi politici degli Stati Uniti «by attacking regime elites, collapsing trade, draining foreign currency reserves, decreasing economic production, spiking inflation, driving unemployment, increasing social and labor unrest and accelerating population migration». Può amplificare e accelerare il danno inflitto dalla guerra economica e con operazioni civetta può mappare le reazioni alle crisi da parte di individui, élite, organizzazioni, nazioni. La FW offensiva mira ad alterare la capacità avversaria di creare “Cigni Neri”, costringendo l'avversario a spostarsi dal «kinetic battlespace» al «financial marketplace», mentre la FW difensiva cerca di decentralizzare e a creare altre capacità.

2013 (16 ottobre) Rapporto della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio sull'attuazione del regolamento comunitario sul commercio dei beni a doppio uso, in cui si chiedono adeguamenti, autorizzati dal Consiglio il 21 ottobre⁵⁵¹.

2013 (ottobre) Durante una visita in Indonesia il presidente cinese Xi Jinping lancia ufficialmente l'iniziativa per la creazione di una Banca d'investimento nelle infrastrutture asiatiche (AIIB) per supplire alle istituzioni finanziarie internazionali dominate dagli Stati Uniti (FMI e Banca Mondiale) e dal Giappone. In particolare nella Banca di Sviluppo Asiatico (ADB) USA e Giappone

Paul Bracken, «Financial Warfare», *Orbis*, vol. 51, 2007, No. 4, pp. 685-697..

549 Douglas W. Winton, «Economic Statecraft: China in Africa», *SWJ Parameters*, Winter 2013-14, pp. 99-110.

550 David J. Katz, «Waging Financial war», *SWJ Parameters*, Winter 2013-14, pp. 77-85.

551 Conclusioni del Consiglio, del 21 ottobre 2013, sul tema «Assicurare il costante perseguimento di un'efficace politica dell'Unione europea per le nuove sfide rappresentate dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM)».

- hanno il 26 per cento (13 ciascuno) dei voti, contro il 5,47 della Cina⁵⁵².
- 2013 (20 ottobre) Mentre è in corso il duplice negoziato dell'Ucraina per l'adesione all'EU oppure all'EEC, il giornale liberale russo *Echo Moskvy* riporterà l'opinione di Kostantin Natanovič Borovoj, importante uomo d'affari ed ex-deputato, che il collasso e la disintegrazione della Russia sono inevitabili⁵⁵³.
- 2013 (28 ottobre) Le agenzie scrivono che a seguito dei casi di spionaggio della NSA nei confronti dei più stretti alleati europei rivelati in giugno da *Der Spiegel*, funzionari governativi tedeschi ventilano la possibilità di sanzioni europee, come la perdita dell'accesso americano a importanti sistemi europei di tracciamento dei flussi valutari usati da organizzazioni terroriste.
- 2013 (21 novembre) Cominciano nella grande piazza di Kijev le manifestazioni di piazza contro il governo di Viktor Yanukovič che si trasformeranno nella rivoluzione antirussa di Euromaidan, finanziata da George Soros, incoraggiata dall'EU e appoggiata da Israele e dagli Stati Uniti. Una delle cause scatenanti è la scelta dell'Ucraina tra l'integrazione nell'Unione Europea (voluta dall'opposizione) oppure nella Comunità Economica Euroasiatica (valutata da Yanukovič in alternativa alle pesanti condizioni poste dalla troika europea). Analoga scelta si pone per Georgia e Moldova, dove i governi sono già orientati verso l'EU. Vi sono peraltro province a maggioranza russofona (Crimea e Donbass in Ucraina, Gagauzia in Moldova) che minacciano la secessione in caso di adesione all'EU, avversata pure da un terzo dei georgiani.
- 2013 (24 novembre) Il P5+1 (i 5 membri permanente del consiglio di sicurezza più la Germania) e l'Iran firmano a Ginevra un interim agreement, ufficialmente detto Joint Plan of Action, che prevede il congelamento di parti del programma nucleare iraniano in cambio di un graduale alleggerimento delle sanzioni, a partire dal 20 gennaio 2014.
- 2013 (dicembre) Sean Starrs, docente della York University di Toronto, contesta la tesi del declino economico degli Stati Uniti (basata sulla diminuzione della quota globale dal 40% del 1960 al 25 del 2008), sostenendo che per una valutazione scientificamente corretta del potenziale americano bisogna tener conto dei settori globalizzati, e che non ci sono seri competitori, neppure la Cina⁵⁵⁴.

552 Peter Shearman, *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges*, Routledge, 2013.

553 «Russia's Collapse Inevitable», *The Interpreter*, A Special Project of Institute of Modern Russia, October 23, 2013.

554 Sean Starrs, «American Economic Power Hasn't Declined—It Globalized! Summoning the Data and Taking Globalization Seriously», *International Studies Quarterly*, vol. 57,

2014

2014 (23 febbraio) Con la vittoria del movimento Euromaidan, la fuga in Russia del presidente Yanukovič, il mancato rispetto da parte del governo rivoluzionario degli accordi EU, USA e Russia, le proteste filorusse nelle province orientali dell'Ucraina e la proclamazione della indipendenza della Crimea e l'accettazione russa della sua «riunione» alla madrepatria hanno inizio la Crisi internazionale Ucraina e la guerra nel Donbass, con la sconfitta dei tentativi delle forze ucraine appoggiate dagli USA di riconquistare la parte orientale delle province di Lugansk e Donetsk, autoproclamatesi Repubbliche autonome.

2014 (6 marzo). A seguito dell'occupazione russa della Crimea Obama dichiara una «national emergency» e con EO-13660 e 13661 del 6 e 16 marzo dispone il blocco delle proprietà di alcune persone «contributing to the situation in Ukraine». Il 17 marzo l'EU commina il blocco delle proprietà e il divieto di ingresso contro 12 persone, di cui sei già oggetto delle sanzioni americane. Con EO-13662 del 20 marzo le sanzioni individuali vengono estese a discrezione del Segretario al Tesoro: viene infatti disposto il blocco di ogni proprietà e interesse in proprietà negli USA o in possesso o controllo da parte di privati americani delle persone, determinate dal Segretario al Tesoro, operanti nei settori dell'economia russa da determinarsi, come i servizi finanziari, energetici, metallurgici, minerari, ingegneristici e militari e relativi materiali. Un secondo round di sanzioni USA e EU contro funzionari e società russe segue il 28 aprile. Fra il 24 luglio e il 19 dicembre le sanzioni vengono progressivamente estese e inasprite (con embargo e boicottaggio nei settori della difesa, finanziario ed energetico): si aggiungono Svizzera e Norvegia. Ulteriori inasprimenti nel febbraio 2015. La Russia risponde con contro-sanzioni, in particolare il boicottaggio dei prodotti agricoli e alimentari (l'agricoltura finlandese perde il 40% del reddito e l'italiana oltre 1 mld \$). Confermate semestralmente fino a tutto il 2016, pur con deboli distinguo di alcuni paesi (Grecia, Ungheria, Austria e Italia), le sanzioni (e le contro-sanzioni russe) costano all'EU molto più che agli USA e al Canada.

2014 (4 aprile) Argomentando dal confronto con le tre precedenti crisi del sistema monetario internazionale, un nuovo bestseller *NYT* di James Rickards preconizza un nuovo e imminente collasso, col ritorno dell'oro e la «morte» del dollaro, travolto da debito, deficit, deflazione, iperinflazione provocata da 3

No. 4, December 2013, pp. 817-830. Cfr. Sam Ginding and Leo Panitch, *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of the American Empire*, London, Verso (New Left Books), 2012.

triloni di \$ immessi dalla FED, collasso dei mercati e guerra finanziaria dei potenziali competitori (Russia, Cina e OPEC). L'autore suggerisce tuttavia come costruirsi personali arche di Noè per sopravvivere al Maelstrom⁵⁵⁵.

2014 (8-12 aprile) Al meeting annuale del Bo'ao Forum il premier cinese Li Keqiang dichiara che la Cina è pronta a intensificare le consultazioni con le parti interessate sia dentro che fuori dell'Asia per il progetto di Banca per gli investimenti infrastrutturali asiatici (AIIB). Il tycoon indiano Ratan Tata entra nel Board del Forum, segnale di un avvicinamento tra Cina e India. In giugno la Cina propone il raddoppio del capitale dell'AIIB da 50 a 100 mld \$ e invita l'India a partecipare alla fondazione della banca. In settembre il Lowy Institute (un think tank australiano) caldeggia la partecipazione australiana all'AIIB, perché potrebbe consentire al capitale cinese di contribuire maggiormente al finanziamento dei programmi decennali di investimento asiatici, che secondo uno studio ADB del 2010 ammonterebbero a ben 8 trilioni \$⁵⁵⁶. Il 24 ottobre 2014 India e Cina firmano a Beijing il memorandum d'intesa insieme ad altri 20 paesi asiatici (Kazakhstan, Uzbekistan, Mongolia, Kuwait, Oman, Qatar, Pakistan, Nepal, Sri Lanka, Bangladesh, Myanmar, Thailandia, Laos, Cambogia, Vietnam, Malesia, Singapore, Brunei, Filippine, Indonesia).

2014 (29 maggio) Al vertice del Supremo Consiglio Economico Eurasiatico di Astana, Russia, Bielorussia e Kazakhstan firmano il trattato che trasforma la Comunità Economica in Unione Economica Eurasiatica (EEU), con una popolazione pari a quella dell'EU. Il 9 ottobre si aggiungerà l'Armenia e il 23 dicembre il Kirghizstan. L'Unione entra in vigore il 1° gennaio 2015.

2014 (giugno) La banca francese Paribas, accusata dal tesoro americano per aver facilitato transazioni per un importo di 190 mld \$ (=139 euro) con paesi colpiti da embargo USA (Sudan, ma pure Iran e Cuba) patteggia un'ammenda, che nell'aprile 2015 viene stabilita da un tribunale di Manhattan in 8,9 mld \$ (=6,5 euro) per. Nell'ottobre 2015 ammenda di 787 mln \$ (693=euro) al Crédit Agricole per analoghe violazioni.

2014 (4 giugno) A Dušanbe lanciata l'idea di fondere SCO e CSTO.

2014 (4-5 giugno). A seguito della crisi della Crimea, il 40° vertice del G8, che per la seconda volta dopo il 2006 avrebbe dovuto tenersi in Russia (a Soçi), viene spostato a Bruxelles (EU). La Russia «sospesa» dal G8.

555 James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse the International Monetary System*, Penguin, 2014.

556 Philippa Brant, «Why Australia should join the Asian Infrastructure Investment Bank», *The Interpreter*, Lowy Institute for International Policy, 25 September 2014.

- 2014 (giugno) Nonostante la conquista da parte del Da'esh (il sedicente Califfato Islamico) della regione petrolifera di Mosul e Kirkuk, il prezzo Brent del greggio scende di un quinto (da 112 a 88 \$ al barile) a causa della sovrapproduzione saudita.
- 2014 (estate) Il filosofo Takis Fotopoulos, teorico della democrazia inclusiva, sostiene che è in atto una guerra economica dell'«élite transnazionale» per costringere i paesi che cercano di resistere alla globalizzazione neoliberale a lasciarsi integrare nel nuovo ordine globale⁵⁵⁷.
- 2014 (15 luglio) A seguito della mancata ripartizione delle quote del FMI, al 6° summit di Fortaleza i paesi BRICS danno vita ad una propria struttura finanziaria (New Development Bank e Contingent Reserve Arrangement) alternativa al FMI, cui si aggiungerà nel 2015 un sistema di pagamento (CIPS) alternativo allo SWIFT. Il ministro degli esteri russo Lavrov dichiara che i BRICS «non uniscono le loro forze contro qualcun altro, ma al contrario si stanno concentrando sulla promozione di un'agenda positiva e di unione nelle relazioni internazionali». Il governatore della Banca Centrale russa ipotizza la creazione di un sistema di scambi multilaterali e l'abbandono del dollaro nel mercato finanziario.
- 2014 (16 luglio) Con Direttive 1 e 2 dell'OFAC, il Dipartimento del Tesoro annuncia le misure sanzionatorie (divieto di finanziamento) disposte in base all'EO-13662 contro due istituzioni finanziarie (Gazprombank e VEB), due imprese energetiche (OAO Novatek e Rosneft), otto enti di ricerca militare, le repubbliche separatiste del Donbass e della Crimea e 4 individui coinvolti nell'aggressione alla sovranità ucraina. Le sanzioni sono applicate pure da Canada, Australia, Giappone, EU e Ucraina⁵⁵⁸.
- 2014 (21 luglio) Scoop del notiziario finanziario della Bloomberg, su un attacco di hacker russi al sistema Nasdaq (indice dei principali titoli tecnologici della borsa americana) avvenuto nell'ottobre 2010 e oggetto di una complessa indagine della CIA⁵⁵⁹.
- 2014 (agosto) in Ucraina lanciata una campagna per il boicottaggio dei film russi. Esercitazione CSTO di psywar e cyberwar in Kazakhstan.

557 Takis Fotopoulos, «Economic Warfare, the Main Western Weapon», *The International Journal of Inclusive Democracy*, vol. 10, Nos. 1-2 (Winter-Summer 2014).

558 Frances Coppola, «U.S. Sanctions on Russia are Financial Warfare», *Investing*, July 18, 2014.

559 Michael Riley, «How Russian Hackers Stolen the Nasdaq», *Bloomberg Businessweek*, July 21, 2014.

- 2014 (agosto) Concluso l'accordo euro-canadese sull'eliminazione del 98% delle barriere commerciali (Comprehensive Economic and Trade Agreement). Non ancora ratificato (agosto 2016).
- 2014 (agosto) Pubblicato a cura di Walter Dorn, del Royal Military College & Canadian Forces College, un saggio collettivo sulla storia del potere aereo nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite⁵⁶⁰, che mostra il progressivo slittamento dalla logistica al bombardamento "umanitario". Partendo dalla missione in Congo del 1960, si illustrano il trasporto aereo di aiuti umanitari per guerre e calamità naturali, la sorveglianza aerea di accordi di tregua, le «no-fly zones» in Iraq (1991-2003) e Bosnia (1993-94) e i bombardamenti del 1995 (Bosnia), 2003 (Congo) e Libia (2011). Quello del 1999 (Jugoslavia) è omissso perché condotto dalla Nato senza mandato Onu.
- 2014 (10 agosto) Il Chad revoca 5 permessi rilasciati alla compagnia petrolifera cinese (CNPC) e commina una multa di 1,2 mld \$ per violazioni ambientali.
- 2014 (8 settembre) Accusato di aver indebolito l'Iraq discriminando la componente sunnita e aver così facilitato l'instaurazione del sedicente Califfato Islamico, e divenuto il capro espiatorio, il premier sciita Nouri al-Maliki rassegna le dimissioni. La sua rimozione dovrebbe interrompere l'asse sciita Teheran-Damasco.
- 2014 (11 settembre) Durante il suo viaggio in Medio Oriente, il segretario di stato Kerry incontra a Riyadh il sovrano saudita Abdullah. Secondo William Engdahl avrebbero concluso un accordo segreto [analogo a quello concluso da Reagan nel 1986 contro l'URSS] per colpire le rendite petrolifere russe e iraniane abbassando il prezzo del greggio mediante un aumento controllato della produzione saudita⁵⁶¹.
- 2014 (12 settembre) Le Direttive 3 e 4 dell'OFAC (Tesoro) in esecuzione dell'EO-13662, vietano ogni transazione o credito con le industrie militari russe e quelle impegnate nell'esplorazione o sfruttamento di giacimenti petroliferi sottomarini nelle acque territoriali e nell'area artica rivendicata dalla Russia (ma il divieto non riguarda i giacimenti sottomarini di gas naturale). Le industrie sono indicate nella SSI List e includono Gazprom, Gazprom Neft, Lukoil, Rosneft e Surgutneftgas.
- 2014 (settembre) Un rapporto per l'U.S.-China Economic and Security Review

560 Walter Dorn (Ed.), *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*, Ashgate, 2014.

561 William Engdahl, «The Secret Stupid U.S.-Saudi Deal on Syria», *Globalresearch*, 24 ottobre, 2014. Eric Zuesse, «Obama's Secret Deals With Saudi Arabia & Qatar», *ICH (Information Clearing House)*, November 07, 2014.

Commission sottolinea che la Cina ha sempre cooperato con gli Stati Uniti nel settore tecnico-scientifica nei 35 anni trascorsi dall'accordo del 1979. Gli USA sono il principale partner della Cina nel settore S&T e l'iniziale asimmetria si è fortemente ridotta e si aprono nuove sfide e possibilità, anche per la presenza negli USA di una forte comunità cinese. Peraltro la filosofia della cooperazione è alquanto diversa nei due paesi. Da parte USA si tratta di un caso di diplomazia scientifica, mentre da parte cinese è vista come una componente della strategia nazionale per costruire un potenziale S&T⁵⁶².

2014 (2 novembre) Dale C. Copeland, autore di uno studio politologico sulle cause delle guerre, approfondisce in un secondo importante saggio la questione dell'interdipendenza economica come incentivo alla pace (tesi liberale) e della competizione commerciale come genesi della guerra, la cui iniziativa viene presa dalla potenza dominante (secondo la tesi realista) ovvero dalla potenza emergente (secondo la tesi della stabilità egemonica). La tesi di Copeland, basata sulla «teoria delle aspettative commerciali» («trade expectation theory») e su una approfondita analisi storica, è invece che la logica che porta alla guerra scaturisce piuttosto dalla comune percezione di un declino, che si cerca di arrestare finché si ritiene di essere in tempo⁵⁶³.

2014 (15 dicembre) Inutile intervento della Banca Centrale russa per frenare la caduta del rublo (-40% rispetto a \$ e euro) con parte delle ingenti riserve di valuta estera (seste al mondo, con 400 mld \$) e con l'aumento del tasso di sconto. Solo nel terzo trimestre dell'anno la Russia ha acquistato 55 t di oro su un totale di 93 t di acquisti netti da parte delle banche centrali ma ha anche stampato rubli per 625 mld \$. Il collasso del rublo provoca forti apprensioni nella comunità finanziaria internazionale per le possibili ripercussioni, e viene vista come la «strategia di Sansone» da parte della Banca Centrale Russa (ripetendo il caso della Reichsbank nel 1922), tanto che lo stesso senato russo ordinerà un'inchiesta. La crisi, che comporta una forte riduzione del PIL (-3,5%) e colpisce duramente imprese e cittadini, è solo in parte effetto delle sanzioni

562 Richard P. Suttmeier, *Trends in U. S. – China Science and Technology Cooperation: Collaborative Knowledge Production for the Twenty-First Century?*, Research Report Prepared on Behalf of the U. S.-China Economic and Security Review Commission, September 11, 2014.

563 Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War*, Princeton U. P., 2014. Id., *The Origins of Major Wars*, Cornell U. P., 2001. Cfr. Andrej V. Korotayev, «Trade and Warfare in Cross-Cultural Perspectives», *Social Evolution*, vol. 7, No. 2, September 2008, pp. 40-55. Lucia Coppolaro and Francine McKenzie (Eds), *A Global History of Trade and Conflict since 1500*, Basingstoke, 2013.

occidentali: il fattore principale è la concomitante brusca caduta del prezzo del petrolio (da 100 a 60 \$ al barile fra giugno e dicembre 2014, fino ad un minimo di 37 nell'agosto 2015), dovuta alla diminuzione della domanda globale (per risparmio energetico), alla raggiunta autosufficienza degli Stati Uniti (grazie allo shale gas), alla revoca dell'embargo contro l'Iran e all'aumento della produzione di petrolio da parte saudita contro l'Iran e per disincentivare gli investimenti relativi all'esportazione dello shale gas. La crisi è aggravata dalla strutturale debolezza dell'economia russa (già in recessione prima della crisi ucraina) e dalla fuga di capitali (140 mld \$ nel 2014) e contagia pure le economie dei paesi ex-sovietici⁵⁶⁴.

2014 (17 dicembre) Il presidente Obama annuncia un cambio di politica nei confronti di Cuba, col ristabilimento delle relazioni diplomatiche (interrotte nel gennaio 1961) e la richiesta al DoS di cancellare l'inclusione di Cuba (nel 1982) fra gli stati sponsor del terrorismo e ai Dipartimenti del Tesoro e del Commercio di studiare un alleggerimento dell'embargo. Alcune misure verranno prese il 16 gennaio 2015; tuttavia la normalizzazione è limitata dal fatto che le sanzioni sono previste da numerose leggi (CACR 1963, CDA 1992, LIBERTAD 1996, TSRA 2000) che solo il Congresso può modificare⁵⁶⁵.

2014 (18 dicembre) Dopo anni di requisitorie anti-imperialiste e di provocazioni diplomatiche del presidente venezuelano Hugo Chavez contro gli Stati Uniti, una legge di iniziativa congressuale (Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act) impegna il presidente a imporre sanzioni individuali contro i funzionari venezuelani responsabili della violenta repressione delle proteste popolari che hanno provocato 43 morti. Su questa base con EO del 9 marzo 2015 Obama dichiarerà che la violazione di diritti umani da parte del Venezuela costituisce una minaccia alla sicurezza nazionale e ordinerà il congelamento dei beni di sette funzionari venezuelani. Nonostante le accuse di ingerenza sollevate dal successore di Chavez, Nicolás Maduro e da vari governi sudamericani, con legge del 15 luglio 2016 (PL 114-194) le sanzioni vengono prorogate sino al 31 dicembre 2019.

2014 (24 dicembre) Con EO-13685 Obama decreta l'embargo totale nei confronti della Crimea nonché il blocco delle proprietà e interessi delle persone discrezionalmente determinate dal Segretario al Tesoro.

564 Magda B. Leichtova, «Sanctions in Russian Political Narrative», *Politics in Central Europe*, vol. 12, No. 1, pp. 111-145.

565 Dianne E. Rennack and Mark P. Sullivan, *Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations*, Congressional Research Service, CRS R43888, June 5, 2015.

2014 (dicembre) Stephen F. Szabo, direttore esecutivo della Transatlantic Academy (una partnership fra tre think tank di Amburgo, Stoccarda e Milwaukee) cura uno studio sulle relazioni economiche russo-tedesche⁵⁶⁶. Palgrave Macmillan ripubblica *Western Doctrines on East-West Trade: Theory, History and Policy* di Peter van Ham. 2014 Hufbauer co-autore di *Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment between China and the United States* e di *Economic Normalization with Cuba: A Roadmap for US Policymakers*. Nuovo articolo sulla geoeconomia di altri quattro colonnelli dell'aviazione cinese⁵⁶⁷.

2015

2015 (gennaio) Laris Gaiser⁵⁶⁸ pubblica un saggio sull'intelligence economica con prefazioni del generale Carlo Jean e dell'amb. Alessandro Minuto Rizzo (già segretario generale della Nato)⁵⁶⁹. Richiamandosi alla teoria dello «stato strategico» del geopolitico ungherese Gyula Csurgai⁵⁷⁰ e alla relazione «proattiva» presentata nel 2013 dal Dipartimento Informazioni e Sicurezza (DIS) italiano, l'autore perora una normativa nazionale in materia di intelligence eco-

566 Stephen F. Szabo, *Germany, Russia and the rise of geo-economics*, Bloomsbury Publishing, 2014.

567 Han Dongmei, Wu Yingming, Du Wenjun, and Zhang Bojun, «Conflict and Cooperation. The Integration and Balance of Geo-politics and geo-economics», *Review of the Air Force Academy*, vol. 25, No 1, 2014, pp. 23-26.

568 Membro dell'Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies dell'Università Cattolica di Milano, e docente di intelligence economica ai corsi DIS di Firenze e di relazioni internazionali nell'Università della Georgia e nell'Accademia Diplomatica di Vienna.

569 Laris Gaiser, *L'intelligence economica*, Aracne, Roma, 2015. Dello stesso autore: «Intelligence economica: una proposta per l'Italia» e «Economic Intelligence for a new world order», in *International Journal Security Terrorism Society* (Unicatt, Milano), 2/2015 e 3/2016. *Economic Intelligence and World governance. Reinventing States for a New World Order*, Il Cerchio, San Marino, 2016.

570 Csurgai è direttore della Scuola per l'addestramento internazionale (SIT) di Ginevra). Tra i suoi lavori, «Sovereign Wealth Funds: Strategies of Geo-Economic Power Projections», in Otto Hieronymi (ed.), *Globalization and the Reform of the International and Banking and Monetary System*, Palgrave Macmillan, 2009. «Geo-Economic Rivalries of States», in Nigel Young (Ed.), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, Oxford, 2010. «Geopolitics, Economic Warfare and Access to Natural Resources», in A. Vautravers (Ed.), *Access to Resources and the International Community*, Webster University, Geneva, 2011. «Geoeconomics and Competitive Intelligence and their Influences on Power Rivalries and Security», National Defense University, Romania, Bucarest, 2013.

nomica, non solo sotto il profilo della sicurezza ma pure sotto il profilo del sostegno agli interessi nazionali e sociali, che trovano il proprio fondamento nei principi generali programmatici della Costituzione. Riferendosi all'esperienza francese, Gaiser propone il coinvolgimento delle Regioni (come il Friuli, che nel 2014 ha varato un Piano strategico con 32 obiettivi) e «l'apertura di sportelli di intelligence economica» (per dare, ma anche ricevere, informazioni) presso le camere di commercio e la rete territoriale di servizi di sostegno all'internazionalizzazione e alla promozione (composta da centinaia di infrastrutture in Italia e all'estero).

2015 (21-24 gennaio) Il Foro Economico Mondiale di Davos affronta il problema delle sfide alla globalizzazione. Un documento di base, a cura del britannico Mark Leonard, fondatore e direttore del primo think tank europeo (European Council on Foreign Relations), individua sette «sfide»; guerra economica (sanzioni), geo-politicizzazione dei negoziati commerciali, neocapitalismo di stato, competizione per la conquista di mercati anziché di risorse naturali, sopravvivenza dei più grandi e svuotamento della periferia, le alleanze della Cina dettate dall'esigenza di sviluppo infrastrutturale, declino dei prezzi del petrolio e gas. Secondo lo studio gli Stati Uniti usano le sanzioni come droni, senza tener conto di danni collaterali ed effetti controproducenti e del fatto che sono più efficaci contro amici e alleati che contro gli avversari, almeno a breve termine⁵⁷¹.

2015 (10 marzo) Il Cancelliere dello Scacchiere John Osborne annuncia l'ingresso del Regno Unito nell'AIIB come socio fondatore. A Washington si esprime disappunto per i continui sconti alla Cina prescindendo dalla tutela dei «diritti umani» e si lamenta la mancata informazione preventiva. L'irritazione viene formalizzata in uno statement del NSC: «La nostra posizione circa l'AIIB resta chiara e consistente. Gli Stati Uniti e molte maggiori economie globali concordano sulla esigenza di rilanciare gli investimenti infrastrutturali a scala globale. Crediamo che qualunque nuova istituzione dovrebbe incorporare gli elevati standard della Banca Mondiale e delle banche di sviluppo regionali. Sulla base di molte discussioni, abbiamo seri dubbi che l'AIIB raggiungerà tali standard, in particolare riguardo alla governance e alle tutele ambientali e sociali. La comunità internazionale ha un ruolo nel vedere se l'AIIB intende completare l'architettura esistente e lavorare realmente insieme alla Banca Mondiale e alla

571 Mark Leonard (Ed.), *Geo-economics: Seven Challenges to Globalization*, World Economic Forum, January 2015. Contributi, fra gli altri, dei russi Dmitri Vitaljevič Trenin (direttore del Centro Carnegie di Mosca) e Sergei Maratovič Guriev, e di Ian Bremmer, presidente dell'Eurasia Group.

Banca di Sviluppo Asiatico». Ambienti britannici obiettano che l'adesione era stata discussa per mesi col Segretario al Tesoro Jack Lew e sottolineano il vantaggio di poter influenzare l'AIIB dall'interno e di fare della City di Londra la prima stanza di compensazione non asiatica per le transazioni in yuan⁵⁷². Al Bo'ao Forum for Asia partecipano solo 16 paesi (Cina, Russia, Armenia, Kazakistan, Qatar, Uganda, Zambia, Nepal, Sri Lanka, Thailandia, Malesia, Indonesia, Australia, Olanda, Svezia e Austria), ma l'adesione britannica sblocca quelle australiana, neozelandese e sudcoreana [secondo il *Financial Times* fino a quel momento impedita dalle pressioni americane] e, a cascata, seguono le adesioni di Brasile, Russia, Georgia, Repubbliche Centroasiatiche, Israele, Egitto, Iran, Arabia Saudita, Turchia e altri paesi arabi ed europei (Germania, Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia, Polonia, Olanda, Lussemburgo, Svizzera, Austria, Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Malta e Islanda).

2015 (17 marzo) Guy Gweth, formatosi all'Ecole de Guerre Economique e al Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques di Parigi, fondatore di Knowdys Consulting Group, responsabile del programma «Doing Business in Africa» dell'Ecole Centrale de Paris, specialista dei mercati subsahariani, docente all'ESG Paris, alla BGFJ Business School di Libreville e all'Université de Reims Champagne-Ardenne, pubblica una raccolta di 70 cronache dall'Africa⁵⁷³.

2015 (2 aprile) Il P5+1 e l'Iran raggiungono a Losanna un accordo provvisorio sulla revoca della maggior parte delle sanzioni in cambio di una limitazione decennale dei programmi nucleari iraniani. Il 14 luglio a Vienna viene firmato un Joint Comprehensive Plan of Action (JCPA) fra P5+1, Iran e EU che deve assicurare lo sviluppo di un programma nucleare per uso esclusivamente civile.

572 Nicholas Watt, Paul Lewis and Tania Branigan, «US anger at Britain joining Chinese-led investment bank AIIB», *The Guardian*, 13 March, 2015. «Europeans defy US to join China-led development bank», *Financial Times*, 16 March, 2015. Hanns Günther Hilpert and Gudrun Wacker, «Goeconomics Meets Geopolitics, China's New Economic and Foreign Policy Initiatives», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comments 33, 2015. Ming Wan, *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*, Springer; Palgrave Macmillan, 2015. *The Asian Infrastructure Investment Bank to Spearhead China's "One Belt, One Road" Initiative*, National Un. of Singapore. East Asian Institute, 2015. Mikko Huotari and Sandra Heep (Mercator Institute for China Studies), «Learning geoeconomics: China's experimental financial and monetary initiatives», *Asia Europe Journal*, vol. 14, No. 2, June 2016, pp. 153-171.

573 Guy Gweth, *70 chroniques de guerre économique: 7 ans de veille et d'intelligence stratégique en Afrique*, BoD, Books on Demand, Paris, 2015, 2016.

Il 31 agosto un gruppo di congressisti americani solleva 16 obiezioni contro la ratifica del JCPA, sostenendo che esso rinuncia al controllo esterno del programma iraniano e alla possibilità di future sanzioni, che il popolo americano è contrario, che il Congresso ha il potere di non ratificarlo e gli Stati Uniti l'autorità di convincere gli alleati a continuare le sanzioni e che è preferibile l'intervento militare alla morte sotto le WMD iraniane. Le sanzioni sono revocate il 16 gennaio 2016⁵⁷⁴.

2015 (8 aprile) Secondo un think tank di Washington⁵⁷⁵, i paesi attualmente colpiti da sanzioni sono ben 25, inclusi il più esteso e il più popoloso del mondo. Metà (12) sono colpiti da sanzioni USA, EU e UN, di cui 4 medio-orientali (Iran, Iraq, Libano, Yemen), 7 africani (Guinea-Bissau, Liberia, Costa d'Avorio, Somalia/Eritrea, Sud Sudan, Sudan) e uno asiatico (Corea del Nord). Altri 6 [Serbia, Russia, Bielorussia, Siria, Zimbabwe e Myanmar] sono sanzionati da USA e EU; 2 [Cuba e Venezuela] dai soli USA e 5 [Cina, Egitto, Haiti, Moldova, Tunisia] dalla sola EU.

2015 (15 aprile) Putin ammette che le sanzioni hanno provocato una perdita di 151 mld \$ di investimenti stranieri⁵⁷⁶.

2015 (aprile) Il nuovo commissario europeo antitrust, Margarethe Vestager, nominata a novembre, formalizza le accuse di violazione della concorrenza contro Google e Gazprom⁵⁷⁷.

2015 (giugno/novembre) Il Center for a New American Security, un think tank bipartisan molto apprezzato dall'amministrazione Obama, fondato nel 2007 da Michèle Flournoy e Kurt M. Campbell (entrambi Under Secretaries nel 2009-2013, rispettivamente of Defense for Policy e of State for East Asian and Pacific Affairs), pubblica uno studio sul potere economico americano e i nuovi aspetti della guerra finanziaria⁵⁷⁸ e altri due sulle lezioni da trarre dalle sanzioni

574 Kenneth Katzman and Paul K. Kess, *Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research service, CRS R-43333, May 31, 2016. Jeffrey M. Kaplow and Rebecca Davis Gibbons, *The Days After A deal With Iran. Implications for the Nuclear Nonproliferation regime*, RAND Corporation.

575 Jonathan Masters, «What Are Economic Sanctions?», *Council of Foreign Relations Brief* (CFR), April 8, 2015.

576 Elina Kyselchuk, «What effect have sanctions had so far?», in Bow Group Research Paper, *Sanctions to Russia*, August 2015, p. 9.

577 Gabriele Steinhauser, «EU targets Russian Gas Giant», *The Wall Street Journal*, april 20, 2015.

578 Zakary K. Goldman and Elizabeth Rosenberg, *American Economic Power & The New Face of Financial Warfare*, Center for a New American Security, Economic Statecraft Series, June 2015. Gianna Christine Fenaroli, «Financial Warfare: Money as an Instrument

alla Russia per migliorare questo strumento e sui dubbi sull'efficacia politica della coercizione economica⁵⁷⁹.

- 2015 (22 maggio) fondata da 100 università di 22 paesi⁵⁸⁰, con sede nella Western China Science & Technology Innovation Harbor di Xi'an, l'University Alliance of the Silk Road (UASR), una NGO no profit per la collaborazione educativa fra i paesi coinvolti dall'iniziativa cinese «Cintura e Strada» (BRI), in particolare nelle materie giuridiche. Nell'aprile 2016 le adesioni saliranno a 132 di 32 paesi.
- 2015 (agosto) Una ricerca dell'Hudson Institute⁵⁸¹ sottolinea le nuove forme tematiche di guerra economica, dalla pirateria informatica agli attacchi alle infrastrutture critiche e al sistema dei trasporti.
- 2015 (agosto) Uno studio dell'analista finanziario italiano Max Marioni per un think tank inglese (The Bow Group) coordinato dall'anglo-polacco Adriel Efraim Kasonta, stima i costi delle sanzioni alla e delle controsanzioni della Russia, sottolineando che gravano molto più sull'EU che su Canada e USA e potrebbero superare di gran lunga non solo i 125 mld \$ di compensazioni all'agricoltura stanziati dall'EU ma pure il volume dell'interscambio (350 mld) e del turismo (150) anteriore⁵⁸².
- 2015 (16 settembre) François-Bernard Huyghe, docente di scienze della comunicazione e direttore dell'Osservatorio geostrategico della informazione dell'I-RIS (Istituto relazioni internazionali e strategiche), sottolinea che il concetto di guerra economica viene rimosso perché contraddice l'ideologia del libero scambio e il dogma neoliberale dell'obsolescenza dello stato⁵⁸³.

of Conflict and Tension in the International Arena», Senior Project Spring 2016, Paper 136, Bard college Digital Commons, Annandale-on-Hudson, New York, May 2016.

579 Peter E. Harrell, *Lessons from Russia for the Future of Sanctions*, CNAS, September 2015. Peter D. Feaver and Eric P. Lorber, *Diminishing Returns? The Future of Economic Coercition*, November 2015.

580 Tre italiane (Torino, Pavia e Politecnico di Milano).

581 Samantha F. Ravich (Ed.), *Cyber Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*, Washington, Hudson Institute, research report, August 2015. Cfr. Paul Cornish, *The Vulnerabilities of Developed States to Economic Cyber Warfare*, London, Chatham House, June 2011.

582 Max Marioni, «The cost of Russian sanctions on Western economies», in Bow Group Research Paper, *Sanctions to Russia*, August 2015, pp. 16-31. Dirk Lehmkuhl and Maria Shagina, «The Sanction Policy of the Enlarged European Union. The Case of Russia», *Euxeinos, Governance and Culture in Black Sea Region*, 21, 2016 («Challenges of the EU Eastern Enlargement», edited by Carmen Scheide), pp. 10-20.

583 Louis-Bernard Huyghe, *Guerre économique. Une tentative de définition*, blog Huyghe, 16.9.2015.

2015 (18 settembre) L'ente di Protezione Ambientale (EPA) americano emette un avviso per violazione della Legge Aria Pulita (CAA, del 1963) contro il Gruppo automobilistico tedesco Volkswagen, per aver intenzionalmente eluso i controlli anti-polluzione su 8 modelli di autovetture diesel prodotti dal 2009 al 2015, di cui 85.000 circolanti negli Stati Uniti. Il 'Dieselgate' provoca le dimissioni del vertice del Gruppo, il crollo di un terzo del valore delle azioni e una serie di indagini in altri paesi. Secondo alcuni commentatori, le conseguenze del «dieselgate» si ripercuotono sull'intera industria dei veicoli diesel, rivalutando quelli a benzina e incentivando il settore delle auto elettriche. Oltre al deprezzamento di un quinto del magazzino e alla perdita di quote di mercato specie negli USA, nonché dello status di industria automobilistica leader, il costo diretto per la VW è di circa 80 mld \$, di cui 18,3 per la revisione delle autovetture in circolazione e 15,3 per la transazione (28 giugno 2016) delle class actions intentate in tutto il mondo (500 solo negli USA) più i 46 mld chiesti dal Dipartimento della Giustizia (senza contare le 48 indagini parallele avviate da procuratori degli stati dell'Unione). Peraltro il 55% dei tedeschi continua ad avere fiducia nella VW e nell'aprile 2016 le vendite di auto VW in Europa tornano al livello pre-crisi, pari a oltre un quarto del totale.

2015 (28 settembre) *The Diplomat* raccoglie indiscrezioni su colloqui cino-americani relativi alla possibile adesione degli USA all'AIIB⁵⁸⁴

2015 (30 settembre) Inizia l'intervento militare russo in Siria a sostegno del presidente al-Asad. USA e EU restano spiazzati dall'inattesa mossa strategica. Obama replica con nuove forniture di armi leggere alle formazioni insurrezionali democratiche e alle forze separatiste curde (determinando così le prime crepe con la fedelissima Turchia). L'8 ottobre il Segretario alla Difesa Ashton Carter dichiara al vertice NATO di essere convinto che la Russia pagherà presto il prezzo del suo intervento e che entro pochi giorni comincerà a perdere. In realtà l'intervento, calibrato su obiettivi realistici, rompe l'isolamento internazionale della Russia conseguente alla crisi ucraina e ne rialza prestigio e influenza regionale rivelandosi in pochi mesi militarmente risolutivo del conflitto siriano e vanificando gli sforzi di Turchia, Arabia Saudita, Qatar, USA, UK e Francia di sostenere le forze anti-Asad.

2015 (7 ottobre) Alla data la SDN (Specially Designated Nationals) List dell'OFAC include più di 15.200 «entries» (178 relative ad aerei, 575 a navi e 14,467 a individui e organizzazioni) da 155 paesi. Il numero dei soggetti segnalati è

584 Ankit Panda, «Have the US and China Come to an Understanding on the AIIB?», *The Diplomat*, September 28, 2015.

però inferiore, perché le entries corrispondono alle singole ditte, e non alle persone.

2015 (9 ottobre) La Camera dei Rappresentanti approva, con 261 voti a 159, un disegno di legge che abroga le severe restrizioni alla esportazione di greggio stabilite dall'EPCA del 1975⁵⁸⁵.

2015 (31 ottobre) Un airbus civile russo che opera un volo charter internazionale da Sharm-el-Sheikh a San Pietroburgo, si disintegra sul Sinai settentrionale, con 224 vittime. Il 13 novembre la commissione di indagine russa conclude per un attentato, tesi accolta in gennaio dal presidente egiziano al-Sisi. I media europei registrano la notizia con enfasi minore di quella usata per gli attentati in Francia e Belgio. Il settimanale satirico francese *Charlie Hebdo* del 6 e 12 novembre commenta sarcasticamente («l'aviazione russa intensifica i suoi bombardamenti») e «Crash in Sinai: finalmente il sex tape»), suscitando enorme sdegno in Russia.

2015 (novembre) Il rapporto dell'Astana Club sulla geoeconomia dell'Eurasia, sottolinea la nuova base geoeconomica di questo antico concetto geopolitico, dovuta a nuove strade, nuovi accordi economici e accresciuto flusso di beni, capitali e persone e individua cinque «sfide»: la scelta tra integrazione e competizione e tra unificazione o separazione dei trasporti; la questione energetica oltre i gasdotti; gli sviluppi geopolitici e militari; la stabilità domestica contro il terrorismo islamista.

2015 (24 novembre) Un accordo tecnico russo-americano disciplina le rispettive operazioni aeree in territorio siriano allo scopo di evitare incidenti fatali. Peraltro un intercettore turco partito dalla base NATO di Incirlik abbatte un caccia russo nella manciata di secondi in cui sorvola l'estremo lembo dello spazio aereo turco. Benché la maggior parte dei commenti occidentali giudichino l'abbattimento contrario alle regole internazionali, Obama dichiara che la Turchia ha diritto di difendersi. Il 28 Putin decreta restrizioni alle importazioni dalla Turchia e alle ditte turche operanti in Russia. Le sanzioni sono inasprite il 30 dicembre e, aggiungendosi alla ripresa del terrorismo islamista e dell'insurrezione curda (PKK), aggravano sensibilmente la crisi economica turca. Peraltro in dicembre i ministri degli esteri dei due paesi, Lavrov e Davutoglu, si incontrano a Belgrado durante il vertice OSCE e preparano un riavvicinamento. Il 15 gennaio 2016 la Turchia ratifica l'accordo AIIB.

2015 (25 dicembre) A seguito della ratifica da parte di 10 stati detentori del 50%

585 *The House Passes a Repeal of Crude Oil Export Restrictions*, Legal Sidebar, CRS Reports & Analysis, 10/23/2015.

del capitale AIIB, l'accordo entra in vigore e il 16 gennaio 2016 la banca diventa operativa. I paesi sottoscrittori (Prospective Founding Members) sono 57, di cui 37 regionali e 20 non regionali. Nel luglio 2016 le ratifiche salgono a 46. Gli 11 paesi che non hanno ancora ratificato sono i due BRICS in crisi politica (Brasile e Sudafrica), Iran, Uzbekistan, Kuwait, Malesia, Filippine e quattro mediterranei (Egitto, Italia, Spagna e Portogallo).

2015 (dicembre) Orde Félix Kittrie, un ex funzionario del Dipartimento di Stato impiegato per tre anni come attorney nei controlli alle esportazioni, poi docente di diritto all'Arizona State University, attivo nella difesa delle minoranze ispaniche, pubblica un fondamentale trattato storico, giuridico e politico saggio sul Lawfare, ossia il ricorso a strumenti legali e giurisdizionali come armi di guerra⁵⁸⁶.

2015 La legge finanziaria americana per il 2016 (2016 Consolidated Appropriations Act, P.L.114-113) istituisce (Division O, section 404) un Fondo per le vittime americane del terrorismo sponsorizzato da stati (United States Victims of State Sponsored Terrorism Fund) sotto il controllo dell'Attorney General. Le vittime possono pertanto citare in giudizio gli stati davanti a tribunali americani, il che determina un ulteriore allargamento della giurisdizione extraterritoriale dell'OFAC.

586 Orde F. Kittrie, *Lawfare. Law as a Weapon of War*, Oxford U. P., 2016.

Deux-mille-Seize The Populist Wave

2016 (gennaio/luglio). Tra le più recenti pubblicazioni sulla guerra economica e la geoeconomia citiamo anzitutto vari studi giuridici sulla diplomazia coercitiva e le sanzioni, tra cui una raccolta curata da Natalino Ronzitti⁵⁸⁷. Le statistiche – spiegano altri studi politologici – dimostrano verità contro-intuitive; ad es. che le sanzioni, specie le americane, sono una vera manna per il paese colpito, perché incentivano gli aiuti internazionali⁵⁸⁸; che i governi colpiti sopravvivono scaricandone il costo sui cittadini mediante politiche predatorie⁵⁸⁹; che gli stati democratici le impongono per compiacere l'elettorato⁵⁹⁰. Due studi CNAS sottolineano la crescente efficacia delle sanzioni finanziarie americane rispetto alle obsolete sanzioni commerciali e la necessità di un loro migliore coordinamento con le sanzioni comunitarie⁵⁹¹. Molto utile una compilazione delle Export Administration Regulations preparata dal Consiglio per l'Industria e la sicurezza del Dipartimento del Commercio⁵⁹². Il 27 luglio l'editore

587 Natalino Ronzitti (Ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, BRILL Nijhoff, 2016. Cfr. Chiara Franco, *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Documenti IAI 15-05, March 2015.

588 Bryan E. Early and Amira Jadoon, «Do Sanctions Always Stigmatize? The Effects of Economic Sanctions on Foreign Aid», *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 42, N. 2, 2016, pp. 217-243.

589 Cameron Thies, «How Do Target Leaders Survive Economic Sanctions? The Adverse Effect of Sanctions on Private Property and Wealth», *Foreign Policy Analysis*, February 2, 2016. Cfr. Abel Escribá-Folch, «Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions», *Comparative Political Studies*, vol. 45, June 1, 2012, pp. 683-713.

590 Tobias Heinrich, Yoshiharu Kobayashi, Timothy M. Peterson, «Sanction Consequences and Citizen Support: A Survey Experiment», *International Studies Quarterly*, June 14, 2016.

591 Elizabeth Rosenberg, Zachary K. Goldman, Daniel Drezner, Julia Solomon-Strauss, *The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U. S. Financial Sanctions*, CNAS, April 15, 2016; Simond de Galbert, *Transatlantic Economic Statecraft, The Challenge to Building a Balanced Transatlantic Sanctions Policy between the United States and the European Union*, June 21, 2016.

592 *Export Administration Regulations*, compilation of statutory material and Executive Orders and other Presidential documents relevant to the export controls administered under the Export Administration Regulations, prepared and updated periodically by The Office of the Chief Counsel for Industry and Security (John T. Masterson, Jr., Chief Counsel), January 6, 2016. *Le Regulations* si fondano su due leggi principali (EAA del 1979 e IE-

Springer ripubblica gli *Essays on the Cold War* di Wolfson. Nuovi allarmi sulla potenza economica cinese⁵⁹³ e ricette per un'America competitiva⁵⁹⁴. Bernard e Dominique Saby, due professori liceali di matematica ed economia, sottolineano la contraddizione tra gli ideali di cooperazione e gli imperativi di competizione che risuonano nel discorso pubblico francese (ed europeo), mostrando che competizione significa mercantilismo e guerra economica⁵⁹⁵. Tra i lavori usciti durante l'estate si segnalano lo studio di Carlo Edoardo Altamura (Università di Ginevra) sulle trasformazioni della finanzia mondiale fra il 1973 e il 1982 indotte dalla privatizzazione dei flussi finanziari verso i paesi meno sviluppati⁵⁹⁶, una «storia mondiale» della guerra economica del francese Ali Laïdi⁵⁹⁷ e un saggio italiano sull'intelligence economica⁵⁹⁸.

2016 (8 gennaio) Il Premio Nobel per l'economia Joseph E. Stiglitz, professore alla Columbia University, ex presidente del Consiglio economico di Clinton e vicepresidente della Banca Mondiale, dichiara dallo Sri Lanka che il 2015 è stato un anno memorabile per l'economia, per l'accordo sul clima e per la creazione dell'AIB⁵⁹⁹. Lo shock cinese domina pure il World Economic Forum di Davos: la Regional agenda curata da Mark Leonard s'intitola: *Geo-economics with Chinese Characteristics: How China's Economic Might is Reshaping*

EPA del 1977 e rispettivi emendamenti) e altre 26 comunque rilevanti, nonché su 62 atti presidenziali (23 Executive Orders e 39 Presidential Notes) emanati fra il 1969 e il 2015.

593 You Zhou, William Lazonick and Yifei Sun (cur.), *China as an Innovation Nation*, Oxford U. P., 2016.

594 Michael McKeldon Woody, *American Dragon: Winning the Global Manufacturing War Using the Universal Principles of Fewer, Faster, and Finer*, Lulu Press, 2016. Amy Karam, *The China Factor: Leveraging Emerging Business Strategies to Compete, Grow, and Win in The New Global Economy*, John Wiley and Sons, 2016.

595 Bernard et Dominique Saby, *Compétitivité, mercantilisme et guerre économique*, Paris, L'Harmattan, 2016 (1° luglio).

596 Carlo Edoardo Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance : the Post Bretton Woods era*, Routledge, 2016.

597 Ali Laïdi, *Histoire mondiale de la guerre économique du XVème au XXIème siècle*, Perrin, 2016. Cfr dello stesso autore *Les États en guerre économique*, Éditions du Seuil, 2010, e *Aux sources de la guerre économique: fondements historiques et philosophiques*, Paris, Armand Colin, 2012.

598 2016 Giuseppe Gagliano, Mario Caligiuri, Loris Gaiser, *Intelligence economica e guerra dell'informazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016. Massimo Ortolani, *Le sfide del Terzo Millennio per l'intelligence economico-finanziaria*, Istituto Gino Germani di Scienze Sociali e Studi Strategici, Research Paper, Febbraio 2017.

599 Joseph E. Stiglitz, «The New Geo-economics», Project Syndicate. The World's Opinion Page, Jan. 8, 2016.

World Politics.

- 2016 (gennaio) L'European Council on Foreign Relations pubblica uno studio di 224 pagine curato da Mark Leonard sulla fine della globalizzazione e i futuri «campi di battaglia» geo-economici⁶⁰⁰. I 24 articoli sono riuniti in sezioni: Economic Warfare (con un contributo di Zarate), Weaponising Institutions, Infrastructure Competition e The Warriors. La guerra è tra gli «Established Powers» (USA, EU, Germania) e i «Competitors» (Cina, Russia e Arabia Saudita).
- 2016 (4 febbraio). Firmato ad Auckland (NZ) il Trans Pacific Partnership Agreement (TPPA) tra Stati Uniti, Canada, Messico, Peru, Cile, Australia e Nuova Zelanda col Giappone e minori paesi asiatici (Brunei, Singapore, Malesia e Vietnam). L'Indonesia ha annunciato la sua adesione, hanno espresso interesse Filippine, Thailandia, Taiwan, Sud Corea e Colombia. Cina e India sono escluse.
- 2016 (25 febbraio) Seminario su Diplomazia Economica e Politica Estera al Centro di strategia politica europea di Bruxelles, a cura di Daniel Carl Bildt, già premier e ministro degli esteri svedese e Alto Rappresentante dell'EU per la Bosnia ed Erzegovina.
- 2016 (marzo) Hugo Meijer, dottore di ricerca all'Institut de recherche stratégique dell'accademia militare francese e lettore di Defense Studies al King's College di Londra, pubblica una storia dei tentativi americani del post guerra fredda di stabilire controlli sui trasferimenti di tecnologia duale alla Cina analoghi a quelli verso l'URSS. La ricerca si basa su 199 interviste, documenti declassificati e messaggi diplomatici diffusi da Wikileaks, e registra non solo un'erosione della capacità di restringere i trasferimenti, ma soprattutto un crescente numero di attori all'interno degli Stati Uniti con interessi diversi e potenzialmente confliggenti nei confronti della Cina, che rendono molto complesso bilanciare l'interdipendenza economica cino-americana con le esigenze di sicurezza⁶⁰¹.
- 2016 (marzo) L'Istituto finlandese di affari internazionale pubblica un briefing paper sull'uso del gas da parte della Russia per dividere l'Europa⁶⁰².

600 Mark Leonard (Ed.), *Connectivity War. Why Migration, Finance and Trade Are the Geo-economics Battleground of the Future*, ECFR, January, 2016.

601 Hugo Meijer, *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy Toward the People's Republic of China*, Oxford U. P. 2016. Jean-Marc F. Blanchard and Simon Shen (Eds.), *Conflict and Cooperation in Sino-US Relations Change and Continuity, Causes and Cures*, Routledge, 2015.

602 Toivo Martikainen and Antto Vihma, *Dividing the EU with energy? Unpacking Russia's energy geo-economics*, Ulkopoliittinen Instituutti, Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 191, March 2016.



19 gennaio 2017. Il Presidente eletto Donald Trump e consorte mentre sbarcano alla Joint Base Andrews in Washington, D. C., in preparazione per l'inaugurazione del giorno successivo. Foto U.S. Air Force scattata dall'Airman 1st Class Gabrielle Spalding.

2016 (14 marzo) L'autorevole quotidiano iraniano *Keyhan* lamenta che le promesse di alleggerimento delle sanzioni non sono state seguite da fatti concreti, perché il Tesoro americano ha rinviato l'applicazione di quasi tutti i punti dell'accordo JCPOA con la motivazione che «deserve careful attention»: in particolare l'Iran non riesce a rimpatriare i fondi congelati, mentre nessuna banca europea si azzarda a finanziare alcun investimento nel timore di essere sanzionata dai tribunali americani con multe inappellabili. Critica ripresa poi in aprile dalla Suprema Guida Ali Khamenei in un discorso nella città santa di Mashhad⁶⁰³.

2016 (16 aprile) Alastair Crooke [un diplomatico inglese già personaggio di spicco nell'MI6 e nella diplomazia europea, poi presidente di Conflict Forum, un think tank che auspica un dialogo tra Occidente e paesi islamici] osserva che l'abuso americano delle sanzioni («pallottola d'argento» del Dipartimento di Stato e «bomba al neutrone» del Congresso) sta avendo effetti complessivamente sempre più controproducenti, allontanando gli affari dal mondo occidentale, spingendo i paesi colpiti a fare blocco tra di loro e in definitiva minando proprio la supremazia economico-finanziaria su cui riposa pure quella militare americana. Inoltre il netto successo della Banca centrale cinese nel recente scontro con la Fed sulla rivalutazione del dollaro a spese dello yuan, dimostra la crescente capacità della Cina, specialmente in alleanza con la Russia, di combattere la guerra finanziaria. Rivoluzioni colorate, sanzioni e supremazia finanziaria sono la «nuova guerra ibrida (non l'aria fritta emessa dalla Nato)», che lo SCO, rafforzato dal prossimo ingresso a pieno titolo dell'Iran, ha davvero imparato a fare⁶⁰⁴.

2016 (4 aprile) James Rickards pubblica un nuovo volume di consigli su come difendersi nella transizione dei mercati finanziari verso un nuovo Gold Standard⁶⁰⁵.

2016 (17 aprile) Il Council of Foreign Relations pubblica *War by Other Means*⁶⁰⁶,

603 Cit. in Alastair Crooke, «How Russia and China Are Planning to Counter U. S. Economic Warfare», *Consortium News*, April 16, 2016.

604 Alastair Crooke, «How Russia and China Are Planning to Counter U. S. Economic Warfare», *Consortium News*, April 16, 2016.

605 James Rickards, *The New Case for Gold*, 2016 (ed. tedesca *Gold: wie Sie sich vor Inflation, Zentralbanken und finanzieller Repression schützen*, FinanzBuch Verlag, 2016). George Gilder and David Cochran Heath, *The 21st Century Case for Gold: A New Information Theory of Money*, Blackstone Audiobook, CD MP3.

606 Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War By Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, A Council of Foreign Relations Book, Cambridge (Mass.), The Belknap Press

una penetrante analisi di un anziano diplomatico e di una giovane studiosa con vasta esperienza al NSC e al DoS, dell'asserita impreparazione americana ad affrontare la sfida posta dall'offensiva geo-economica cinese. La tesi è che dopo Kennedy gli USA avrebbero abbandonato la visione «geoeconomica» dell'economia di mercato come principale strumento di politica estera (esemplata da Bretton Woods, Piano Marshall, Crisi di Suez, Alleanza per il Progresso), col risultato di separare l'economia dalla politica (contrapponendo il «gioco a somma positiva» al «gioco a somma zero») e di innescare una spirale di controproducenti sanzioni e interventi militari. Al contrario, un numero crescente di altri paesi, in primo luogo la Cina, ma pure Russia, India, Iran, Arabia Saudita, Emirati, hanno sempre più incisivamente imboccato la strada opposta, fino a porre una sfida epocale all'egemonia globale americana, apertamente contestata da iniziative come BRICS e AIIB. Richiamandosi a David Baldwin, il saggio definisce la geoeconomia come «l'uso di strumenti economici per promuovere e difendere gli interessi nazionali, e produrre benefici risultati geopolitici, e gli effetti delle azioni economiche di altre nazioni sugli obiettivi geopolitici di un paese». Gli autori analizzano in dettaglio i sette «tools» della geoeconomia: politica commerciale, politica degli investimenti, sanzioni economiche e finanziarie, cyber, aiuti, politica finanziaria e monetaria e energia e materie prime, distinguendo in ciascuno gli aspetti puramente economici da quelli geopolitici. Secondo gli autori la maggior efficacia delle sanzioni occidentali dipende anche dal monopolio britannico delle assicurazioni marittime e dal fatto che il sistema di telecomunicazioni finanziarie interbancarie (SWIFT) ha sede in Belgio. Gli autori analizzano poi analogie e dissimmetrie nelle potenzialità geoeconomiche di Cina e Stati Uniti e indicano suggerimenti per rimodulare la politica estera americana «in an era of economic power».

2016 (28 aprile) Con una maggioranza di 55 a 46, l'Assemblée Nationale vota una risoluzione non vincolante che invita il governo a togliere le sanzioni alla Russia. L'8 giugno, con 301 a 16, il senato francese vota una risoluzione che invita il governo ad «alleggerire» le sanzioni.

2016 (12 maggio) Il senato brasiliano sospende dall'incarico la presidente Dilma Rousseff e inizia la procedura di impeachment a seguito del coinvolgimento suo e del predecessore Lula nello scandalo delle tangenti Petrobras (la compagnia petrolifera a partecipazione statale). Rieletta di misura il 5 ottobre 2014, la popolarità di Rousseff era stata in seguito minata dalle inchieste giudiziarie e dalle

of Harvard U. P., 2016. Recensione in *Foreign Affairs*, March / April 2016 («The Lost Art of Economic Statecraft. Restoring An American Tradition»).

campagne mediatiche dell'opposizione e dal marzo 2015 imponenti manifestazioni di piazza ne chiedevano le dimissioni. L'UNASUR, Cuba, Nicaragua, Salvador, Venezuela, Ecuador, Cile, Bolivia e Uruguay esprimono solidarietà a Rousef. La vicenda, contemporanea alle crescenti proteste antigovernative in Sudafrica contro l'ANC, viene interpretata come parte di un'offensiva globale degli Stati Uniti per destabilizzare i BRICS, la cui presidenza viene assunta dal supplente di Rousef, di opposto orientamento politico⁶⁰⁷. L'impeachment viene approvato il 10 agosto.

2016 (23 giugno) Con una maggioranza del 51,89% l'elettorato britannico approva l'uscita del Regno Unito dall'EU (Brexit). Fortemente biasimata dall'EU, la decisione spiace a Washington, perché restituisce a Londra il ruolo di invitato di pietra nel dialogo transatlantico e ridimensiona l'asse tedesco-americano.

2016 (24 giugno) India e Pakistan firmano il memorandum di adesione alla SCO⁶⁰⁸.

2016 (27-28 giugno) si svolge a Vienna un «practical workshop» del Wassenaar Arrangement per condividere informazioni tecniche con un gruppo di paesi non membri invitati.

2016 (27 giugno) Il presidente Recep Erdoğan esprime rammarico per l'abbattimento del jet russo e il 29 ha una telefonata costruttiva con Putin. Il governo russo revoca le restrizioni al commercio e al turismo. Il 1° luglio Lavrov e Davutoglu si incontrano a Soči per discutere una via d'uscita dall'impasse siriana. L'improvviso rapprochement russo-turco, che comporta una radicale revisione del ruolo geopolitico regionale della Turchia, è messo in relazione con le pressioni esercitate in febbraio sul governo turco da ambienti imprenditoriali, preoccupati dalle sanzioni russe⁶⁰⁹. In marzo la stampa turca aveva scritto infatti che le sanzioni avrebbero provocato una perdita di oltre 8 mld \$ per mancato gettito del turismo, aumento del costo delle forniture energetiche e caduta delle esportazioni (quelle verso la Russia erano un decimo del totale)⁶¹⁰.

607 Eric Draitser, «BRICS Under Attack: Western Banks, Governments Launch Full-Spectrum Assault on Russia», *Mint Press News, Global Research*, 20 April 2016. Andrew Fishman, «Is the U. S. Backing Rousef's Ouster in Brazil? Opposition holds Talks in D. C. as Obama Stays Quiet», *Independent Global News*, April 20, 2016. José L. Flores, «Wall Street's New Man in Brazil: The Forces Behind Dilma Rousef's Impeachment», *CounterPunch*, May 26, 2016.

608 «India, Pakistan Edge Closer to Join SCO Security Bloc», *The Express Tribune*, June 24, 2016.

609 Catherine Putz, «The Turkish-Russian Rapprochement», *The Diplomat*, 30 June 2016.

610 Selin Girit, «Turkey faces big losses as Russian sanctions bite», *BBC News*, 2 January

2016 (15 luglio). Abortito in Turchia un sanguinoso putsch militare per uccidere Erdoğan e restaurare democrazia e diritti umani. USA ed EU condannano il golpe contro il governo democraticamente eletto ma con maggior convinzione ed enfasi la capillare purga delle presunte infiltrazioni guleniste non solo delle forze di sicurezza ma pure delle élite, della stampa, della burocrazia, dell'università e della magistratura. Gli USA imbarazzati dalla perentoria richiesta di estradizione di Fethullah Gülen, ideologo dell'islam moderato e capo di un movimento politico molto ramificato nelle istituzioni, accusato di essere l'ispiratore del golpe, mentre i media occidentali avallano la tesi di una messinscena da parte del regime, evocano il rischio di islamizzazione dei costumi sociali e glissano sul vasto sostegno popolare al governo anche da parte dell'opposizione kemalista, in precedenza ostracizzata dai gulenisti. Pur senza formalizzare le accuse, ambienti ufficiali turchi diffondono invece elementi che lascerebbero ipotizzare quanto meno una connivenza da parte delle basi Nato in Turchia. Il 9 agosto, a Mosca, riconciliazione tra Putin ed Erdoğan, fine delle sanzioni russe e ripresa dei colloqui per il Turkish Stream, la costruzione di una centrale nucleare e altri progetti di cooperazione economica e diplomatica. Seguono dichiarazioni su un'intesa raggiunta circa la questione siriana, il cui nodo militare riguarda la definitiva riconquista di Aleppo da parte delle forze siriane appoggiate da Russia e Iran. Forze turche intervengono in Siria contro le forze curde pro-PKK appoggiate dagli USA. Il 3 settembre, in margine al G-20 di Hangzhou, Obama ribadisce la condanna del golpe e la piena collaborazione nella punizione dei responsabili. Il 9 settembre Lavrov e Kerry raggiungono un accordo per il cessate il fuoco in Siria.

2016 (7 luglio) La Lista ufficiale delle sanzioni europee in vigore alla data⁶¹¹ include 34 paesi: Europa Orientale (Bielorussia, Moldova, Russia, Ucraina); Balcani (Bosnia-Herzegovina, Serbia e Montenegro); MENA (Libano, Siria, Da'esh, Iraq, Iran, Afghanistan, Yemen, Egitto, Libia e Tunisia), Africa Subsaariana (Burundi, Centrafricana, Congo, Zimbabwe, Liberia, Costa d'Avorio, Guinea-Bissau, Guinea-Konakry, Sudan, Sud-Sudan, Eritrea, Somalia), Estremo Oriente (Birmania, Myanmar, Cina, Corea del Nord), America (Haiti). La loro efficacia dissuasiva e coercitiva nei confronti dei governi sanzionati è controversa, ma il loro impatto sul tenore di vita della popolazione è generalmente

2016. Mustafa Sönmez, «Cost of Russian crisis continues to rise», *Hurriyet Daily News*, 7 March, 2016.

611 European Commission, *Restrictive measures (sanctions) in force* (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated to 07.07.2016.

assai pesante, mentre l'effetto politico di gran lunga più rilevante è di consolidare l'egemonia degli Stati Uniti. Quasi sempre recepite (e spesso aggravate) dall'Unione Europea, le sanzioni unilaterali americane non ammettono infatti neutralità e consentono di sfruttare a fini geopolitici e geoeconomici l'ineguale ripartizione dei costi fra i paesi sanzionatori.

2016 (5 settembre) accordo russo-saudita sulla cooperazione petrolifera, in cui è prevista la possibilità, in futuro, di limitare la produzione. Lieve oscillazione in aumento del prezzo del Brent.

2016 (12 settembre) Sulla base di studi statistici sull'impatto economico dei controlli alle esportazioni, la Commissione Europea propone al Parlamento e al Consiglio ampie modifiche del regolamento CE N. 428/2009 sul commercio di prodotti a doppio uso, tendenti a potenziare ed estendere i controlli (tra l'altro includendo tecnologie di sorveglianza informatica) e semplificare le procedure⁶¹².

2016 (16 settembre) Crollo in borsa (-7%) del titolo Deutsche Bank dopo la richiesta di 14 mld \$ da parte del Dipartimento di Giustizia USA per patteggiare un'inchiesta sulla vendita (nel biennio 2006-2007) di obbligazioni garantite da mutui subprime. Il 22 dicembre il colosso tedesco patteggia un risarcimento di 7,2 mld (3,1 per multa e 4,1 per sostegno ai consumatori americani nei prossimi cinque anni) che si aggiungono ai 12 mld già pagati per cause di questo tipo. L'accordo non garantisce che le parti concorderanno sui documenti finali, e non riguarda altri tre giudizi tuttora pendenti. Analogo accordo per 5,3 mld (2,48 + 2,8) è annunciato dal Crédit Suisse, mentre viene data notizia di analoga azione del Dipartimento della Giustizia contro la britannica Barclay's. Complessivamente gli istituti bancari europei hanno finora patteggiato accordi per 46 mld \$⁶¹³.

2016 (28 settembre) Senato e Camera dei rappresentanti scavalcano a larga maggioranza il veto presidenziale opposto il 23 settembre da Obama alla legge

612 European Commission, Commission Delegated Regulation of 12.09.2016 amending Council Regulation (EC) No 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items. Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso, Bruxelles, 28.09.2006 (COM 2016/0295 COD)

613 «Deutsche Bank e Crédit Suisse, doppii multa negli Usa per I mutui subprime», *Repubblica*, 23 dicembre 2016.

(Justice Against Sponsors of Terrorism Act, JASTA⁶¹⁴) proposta da un senatore repubblicano del Texas che estende la responsabilità civile degli stati esteri per atti di terrorismo internazionale contro gli Stati Uniti anche agli stati non proclamati «sponsor del terrorismo» da parte del Dipartimento di Stato e anche per il semplice supporto indiretto a organizzazioni terroriste. La legge dà così il via libera alle azioni risarcitorie delle vittime del 9/11 nei confronti dell'Arabia Saudita per il supporto ad al Qaeda, che vengono formalizzate presso le corti americane già il 30 settembre. Oltre a complicare i rapporti con Riyadh (che minaccia per ritorsione di vendere fino a 750 mln US\$ di buoni del tesoro americani), la legge stabilisce un principio giuridico potenzialmente pericoloso per gli stessi Stati Uniti, perché la sua adozione da parte di altri stati potrebbe legittimare azioni risarcitorie contro gli USA per l'impiego di droni e per il sostegno a stati e organizzazioni responsabili di atti terroristici.

2016 (1 ottobre) Lo yuan ammesso nel paniere dei diritti speciali di prelievo (SDR) del FMI.

2016 (17 ottobre) La NatWest Bank, parte del Royal Bank of Scotland Group, congela i conti di RT (ex-Russia Today, l'emittente televisiva statale russa in lingua inglese). Il provvedimento fa seguito alla condanna di RT da parte

2010 (18 ottobre) Nonostante l'intervento personale del presidente francese Hollande e del nuovo premier britannico Theresa May nel vertice EU dedicato alla questione siriana, l'opposizione dell'Italia fa naufragare il progetto anglo-franco-tedesco di minacciare la Russia di nuove sanzioni in caso di prosecuzione delle «current atrocities» ad Aleppo.

2016 (28 ottobre) l'opinionista Andreas Umland propone l'embargo europeo totale sulle importazioni energetiche dalla Russia per fermare l'escalation russa in Ucraina e in Siria⁶¹⁵.

2016 (31 ottobre). Matthew Crosston sottolinea che gli aiuti americani alla sicurezza di altri paesi, per quanto contenuti (16,8 mld \$ su un totale di 42,4 di American Foreign Aid, pari all'1% del bilancio federale) sono in larga misura sovvenzioni indirette all'industria americana per la difesa, perché sono concessi a condizione di spenderli negli USA⁶¹⁶.

614 PL 144-212 An act to deter terrorism, provide justice for victims, and for other purposes.

615 A. Umland, «Wie kann eine weitere Eskalation in der Ukraine und Syrien verhindert werden? Ein EU-Embargo auf Ölimporte aus Russland», *Ukraine Nachrichten*, 28.10.2016.

616 Matthew Crosston, «American Non-Security Foreign Aid: The Swamp of Misguided Good Intentions», 31 October 2016,

- 2016 (4 novembre) Accolta con stupore e gelo dall'intelligence americana e dai governi e dalla stampa europea che avevano appoggiato la corsa del segretario di stato uscente Hillary Clinton, e con entusiasmo dalla Russia, la storica elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti sconvolge tutte le previsioni della vigilia e pone le condizioni per radicali mutamenti nella politica estera americana e nei conflitti in corso in Ucraina e Medio Oriente (riavvicinamento Washington-Mosca e revoca delle sanzioni, barriere non tariffarie e accresciuta azione antidumping contro la Cina, definitiva rinuncia ai Trattati di libero scambio transpacifico e transatlantico, ridimensionamento delle opzioni militari e fine degli interventi umanitari e dell'internazionalismo democratico).
- 2016 (15 novembre) Comincia l'offensiva finale delle forze siriane e dei loro alleati per la liberazione di Aleppo Est (Operazione «Alba di Vittoria»), conclusa il 22 dicembre con la completa evacuazione dei ribelli e un accordo di cessate il fuoco da cui sono esclusi Isis e gruppi qaedisti. Una proposta occidentale di tregua umanitaria di sette giorni viene bloccata il 5 dicembre dal veto russo e cinese. Il 31 dicembre il Consiglio di Sicurezza approva invece il cessate il fuoco in Siria e l'iniziativa russo-turco-iraniana per la convocazione di colloqui governo-opposizione ad Astana nel gennaio 2017.
- 2016 (6 dicembre) In concomitanza col XXII meeting plenario e col Ventennale del Wassenaar Arrangement, il ministero federale austriaco per l'Europa, l'Integrazione e gli Affari Esteri (BMEIA) ospita uno speciale evento commemorativo.

Contributi di: Gregory Alegi – Ferdinando Angeletti – Paolo Balmas – Roberto Barazzutti – Marco Giulio Barone – Gastone Breccia – Roberto Cantoni – Rebecca Chemello – Giampaolo Conte – Thomas Victor Conti – Giuseppe Della Torre – Augusto De Toro – Emanuele Farruggia – Ezio Ferrante – Mariano Gabriele – Giuseppe Gagliano – Matteo Giurco – Virgilio Ilari – Carlo Jean – A. Roberta La Fortezza – Marco Leofrigio – Luciano Luciani (†) – Luigi Martino – Andrea Molinari – Simone Pasquazzi – Giangiuseppe Pili – Giovanni Punzo – Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte – Ferdinando Sanfelice di Monteforte – Luigi Scollo – Germana Tappero Merlo – Antonino Teramo – Eric Robert Terzuolo – Alessandro Vitale.



€ 35,00

ISBN 978-88-909551-6-7



9 788890 955167