



Senato
della Repubblica

Rapporti atlantici e Scenari mediterranei

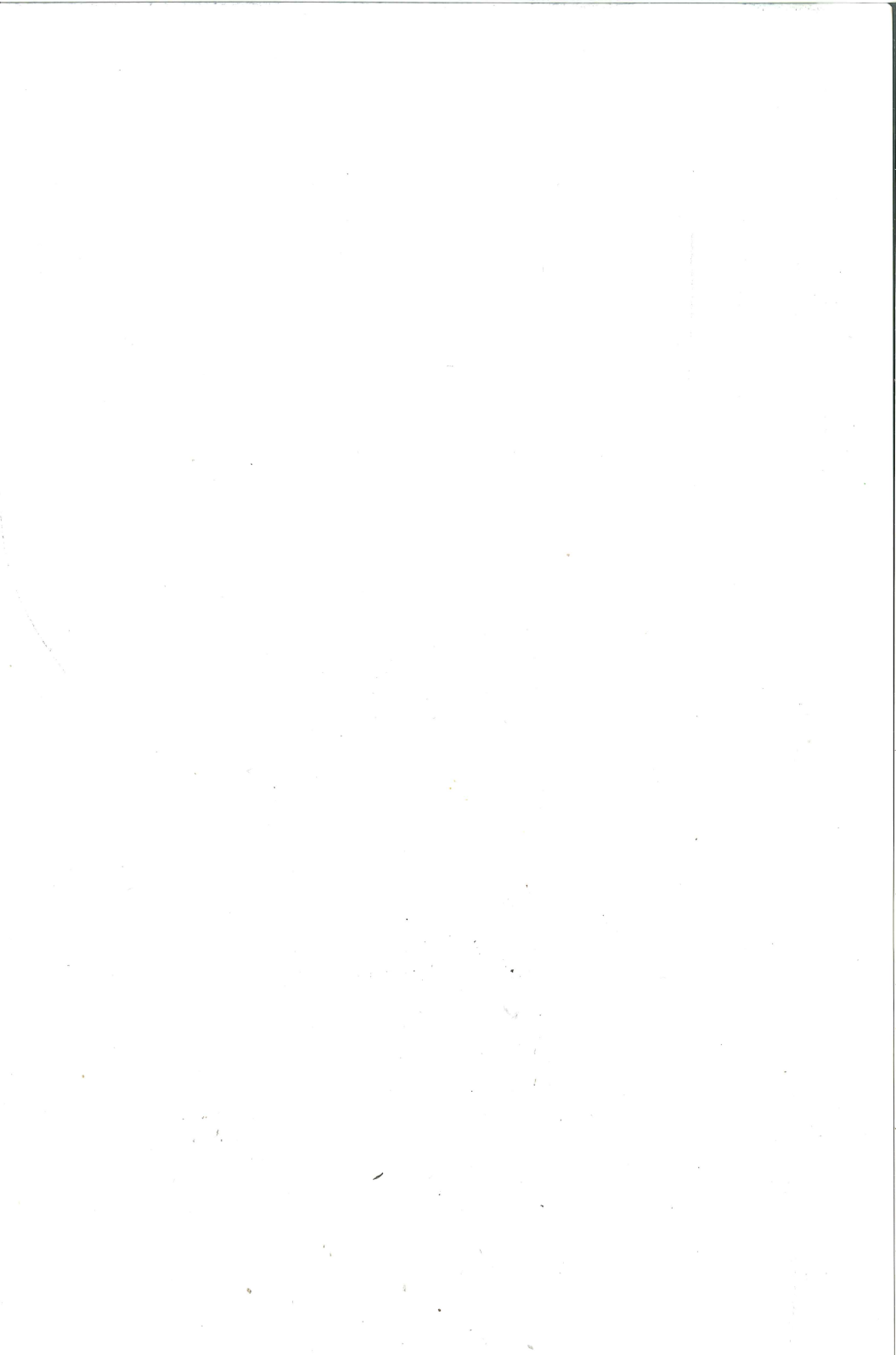
Analisi e riflessioni a partire dall'attualità

Quaderni europei e internazionali

Servizio Affari
Internazionali

n. 4
luglio 2005







Senato
della Repubblica

Quaderni europei e internazionali
n. 4

Coordina la collana
dei Quaderni europei e internazionali
Maria Valeria Agostini
direttore del Servizio Affari Internazionali del Senato

Gli aspetti editoriali del volume
sono stati curati dall'Ufficio
delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato
possono essere richieste alla Libreria del Senato
- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: libreria@senato.it
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

PREMESSA IX

CONTRIBUTI A CURA DELL'IAI

Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord

Africa 3

Roberto Aliboni

Premessa	5
Il ruolo dell'ONU e la Risoluzione 1546.....	5
Il "Broader Middle East" e la promozione della democrazia.....	6
La NATO e la "Istanbul Cooperation Initiative"	9
Il conflitto israelo-palestinese	10
Conclusioni	11

Ruolo e riforma dell'ONU: posizioni in America

e in Europa 13

Ettore Greco

1. Posizioni e dibattito negli Usa sul ruolo e i compiti dell'Onu	15
2. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza	21
3. Considerazioni conclusive	29

L'industria della difesa nel rapporto transatlantico 31

Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica di Camillo

Introduzione	33
1. Evoluzioni recenti.....	34
2. Problematiche	37
3. Considerazioni finali.....	40

***Prospettive della politica europea di sicurezza e difesa
e implicazioni per la cooperazione transatlantica.***

Le missioni e l'agenzia europea di difesa..... 43

Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini

Introduzione	45
1. Missioni nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesda) e altre partecipazioni europee a missioni all'estero	46
2. L'Agenzia Europea di Difesa	50
3. Considerazioni conclusive	53

La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici.....55

Natalino Ronzitti

Premessa	57
1. La giurisdizione della Corte Penale Internazionale	58
2. Posizione e iniziative degli Stati Uniti	60
3. L'Unione Europea	63
4. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite....	64
5. La definizione del crimine di aggressione	65
6. L'interoperabilità giuridica delle coalizioni militari con presenza americana	65
7. Una ricucitura nei rapporti transatlantici?.....	66

La riforma della politica estera dell'Unione europea: implicazioni per i rapporti transatlantici.....69

Ettore Greco

Introduzione.....	71
I principi di lealtà e reciproca solidarietà.....	72
La sfera d'azione dell'Unione nel campo della politica estera	74
Procedure decisionali.....	74
Meccanismi di flessibilità	76
La struttura istituzionale	78
Conclusione	80

La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre: principali iniziative degli USA e dell'UE e prospettive per la cooperazione transatlantica83

Riccardo Alcaro

Introduzione.....	85
1. Caratteristiche distintive del nuovo terrorismo internazionale	85
2. Le priorità degli Stati Uniti e dell'Unione Europea nella lotta al terrorismo	87
3. Principali iniziative adottate dagli Usa e dall'Ue.....	90
4. L'impegno comune e le iniziative congiunte.....	96
5. Approcci strategici diversi	103
6. Conclusione	105

**Congressional Research Service - Stati Uniti ed Europa:
possibili opzioni per la politica americana107**

Sintesi e traduzione a cura di Raffaello Matarazzo

Premessa	109
Introduzione	109
Opzione 1: Dare meno importanza all'Europa.	110
Opzione 2: Mantenere lo status quo.....	112
Opzione 3: Coalizioni dei volenterosi.....	113
Opzione 4: Divisione del lavoro	114
Opzione 5: Un nuovo patto.....	116
Valutazione delle possibili opzioni.....	118
Questioni per il Congresso americano.....	118

**Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche
ambientali dell'UE e degli USA121**

Daniela Sicurelli

Introduzione	123
1. La diversa interpretazione del principio di precauzione	123
2. La disputa sul riscaldamento climatico e sugli organismi geneticamente modificati	124
3. La posizione degli Usa e dell'Ue nei negoziati internazionali...	126
4. Le incognite della cooperazione internazionale per la difesa dell'ambiente	129
5. Conclusione	131
Riferimenti bibliografici	132

La NATO e il grande Medio Oriente.....135

Roberto Aliboni

Premessa	137
1. Il progetto del Grande Medio Oriente nella prospettiva statunitense: genesi e sviluppi.....	137
2. Gli obiettivi della strategia americana verso il Medio Oriente allargato	140
3. Il retroterra politico delle attività militari della Nato nel Bmena.	142
4. Le attività militari in Afghanistan e le attività riguardanti l'Iraq	145
5. La cooperazione in materia di sicurezza: l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul	147
6. La percezione delle iniziative Nato nelle regioni interessate.....	149

7. Conclusioni	154
L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti	157
Premessa	159
Parte prima - La politica estera della Cina	161
Riccardo Alcaro	
Introduzione	161
1. Le priorità strategiche della Cina	161
2. La proiezione della Cina nelle regioni limitrofe	166
3. La Cina e il Sud del mondo: in cerca di petrolio e nuovi mercati.....	178
4. Conclusioni	182
Parte seconda - Le relazioni fra gli Stati Uniti e la Cina	185
Raffaello Matarazzo	
Introduzione	185
1. La linea politica dell'amministrazione Bush.....	186
2. Il nodo Taiwan.....	187
3. Corea del Nord e proliferazione nucleare	193
4. I nuovi scenari asiatici	194
5. Rapporti economici e commerciali	197
6. I diritti umani	198
7. Conclusioni	199
Parte terza - Le relazioni tra la Cina e l'Unione Europea	203
Michele Comelli	
Introduzione	203
1. La <i>partnership</i> strategica Ue-Cina.....	204
2. Obiettivi delle relazioni Ue-Cina	205
3. Principali questioni all'ordine del giorno	211
4. Conclusioni	217
Il futuro dell'OSCE	219
Laura Pasquero	
Introduzione	221
1. Vantaggi e dilemmi dell'Osce.....	221
2. Gli scenari futuri	229
3. Conclusioni	237

CONTRIBUTI A CURA DELL'ISGeo - Ce.S.I.

L'Iraq un anno dopo Saddam Hussein.....241

Andrea Margelletti, Aldo Pigoli

Introduzione	243
1. Situazione politica.....	243
2. Situazione sicurezza e terrorismo	247
3. Conclusioni	252
Allegati	255
Cartina 1 - Mappa politica Iraq	257
Cartina 2 - Divisioni amministrative Iraq	258
Cartina 3 - Coalition Provisional Authority	259
Cartina 4 - Divisioni Etnico-religiose	260
Cartina 5 - Sciiti e sunniti in Medio Oriente.....	261
Cartina 6 - Mappa Kurdistan iracheno.....	262

L'evoluzione di Al Qaeda263

Andrea Margelletti, Aldo Pigoli

Introduzione	265
1. Le origini di Al Qaeda	266
2. Al Qaeda fino all'11 settembre	269
3. L'evoluzione di Al Qaeda (2001-2003).....	272
4. Al Qaeda soggetto politico	276
5. Il contributo italiano alla lotta contro Al Qaeda	279
6. Conclusioni	281

La Libia e il nuovo corso di Gheddafi283

Aldo Pigoli, Giacomo Goldkorn Cimetta

Introduzione	285
1. Politica interna	286
2. Relazioni internazionali	291
3. Economia e rapporti commerciali	301
4. Conclusioni	308

Dossier Iran311

Paolo Bosso

Introduzione	313
1. Gli equilibri politici del nuovo Parlamento.....	313
2. Situazione politica.....	314

3. Situazione economica	317
4. Le imminenti elezioni presidenziali del maggio 2005	318
5. L'Iran ed i riflessi della situazione irachena	319
6. Situazione di sicurezza.....	322

La privatizzazione della sicurezza e della difesa331

Aldo Pigoli

Introduzione.....	333
1. L'evoluzione del fenomeno	334
2. La privatizzazione della sicurezza e della difesa negli Stati Uniti.....	336
3. I problemi di definizione e classificazione	340
4. L'esperienza irachena	342
5. Settore privato e peacekeeping	344
6. Il problema della regolamentazione.....	346
7. Conclusioni	348

La Lega Araba351

Aldo Pigoli

Introduzione.....	353
1. La storia	354
2. Gli organi e le funzioni	356
3. Gli sviluppi recenti.....	360
4. Conclusioni	362
Allegati	365
All. 1: Paesi membri della Lega degli Stati arabi.....	367

Le elezioni in Palestina.....369

Aldo Pigoli

Introduzione.....	371
1. La fine dell'era Arafat e gli equilibri interni palestinesi	372
2. Le elezioni presidenziali e municipali	376
3. Le prospettive	380
Conclusioni	383
Allegati	387
All. 1: Risultati elezioni presidenziali.....	389

La Turchia verso l'UE391

Francesca Vencato

Introduzione.....	393
1. Il contesto politico interno.....	393
2. L'élite militare e i rapporti con gli Stati Uniti.....	395
3. La questione curda.....	397
4. L'impasse cipriota.....	397
5. I rapporti con l'UE e il processo di adesione.....	398

L'Iraq dopo le elezioni: analisi e prospettive.....401

Andrea Margelletti, Osvaldo Baldacci

Introduzione.....	403
1. Le nuove istituzioni.....	403
2. Problematiche.....	406
3. Le realtà politiche, etniche e religiose.....	407
4. La questione islamica.....	412
5. Il ruolo e l'importanza delle tribù.....	413
6. L'ipotesi federalista.....	414
7. Conclusioni.....	414

Unione Europea e immigrazione: il caso del nord

Africa.....417

Aldo Pigoli

Introduzione.....	419
1. Cenni storici.....	420
2. Immigrazione dal nord Africa: aree di provenienza e Paesi di destinazione.....	422
3. Le politiche dell'Unione europea.....	426
4. Conclusioni.....	431

Il Consiglio di Cooperazione per il Golfo.....433

Aldo Pigoli

Introduzione.....	435
1. Obiettivi ed istituzioni.....	436
2. L'integrazione economica.....	439
3. Difesa, sicurezza regionale e lotta al terrorismo.....	442

Il Libano dopo le elezioni del 2005.....447

Aldo Pigoli

Introduzione.....	449
1. Il panorama politico degli ultimi mesi	450
2. Le elezioni legislative	453
3. Scenari e prospettive.....	457
Allegati	461
Allegato 1 - Risultati elezioni 2005	463
Allegato 2.....	465

Premessa

Fra i compiti svolti dall'Amministrazione del Senato vi è quello di supporto all'attività delle Delegazioni presso Assemblee internazionali, un'attività in costante crescita che ha dato luogo nell'ultimo anno a un complesso di 180 incontri cui hanno partecipato senatori.

In tale ambito si inserisce l'iniziativa del Servizio Affari Internazionali e la conseguente decisione del Collegio dei Senatori Questori di attivare, a partire dal giugno 2004 per la durata di un anno, una collaborazione con Istituti di ricerca specializzati in campo internazionalistico per la produzione di due Osservatori periodici e di una serie di "Note di approfondimento" su temi di attualità politico-istituzionale.

L'individuazione in un'ottica pluralistica degli Istituti di riferimento è stata effettuata alla luce della loro esperienza su due grandi filoni di interesse del dibattito di politica internazionale. Da un lato i rapporti transatlantici e tutte le problematiche del dialogo fra le due sponde dell'Atlantico; dall'altro, l'evolversi della situazione nei Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente allargato.

Sono così nati l'Osservatorio transatlantico e l'Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente, che hanno accompagnato e scandito mese per mese un anno particolarmente ricco di avvenimenti sulla scena internazionale: dalla rielezione di *Georges W. Bush* alla crisi dell'integrazione europea dopo gli esiti dei referendum francese e olandese; dalle elezioni in Irak e in Palestina al ritiro delle truppe siriane dal Libano.

Gli Osservatori sono stati pubblicati sul sito *Internet* del Senato e sono stati oggetto di numerosi accessi anche da parte di studiosi ed utenti esterni interessati alle problematiche internazionali. Le "Note di approfondimento" invece sono state sino ad ora diffuse solo all'interno del Senato.

A conclusione di questa prima fase di un'esperienza per qualche aspetto nuova per il Senato, è parso opportuno riprodurre l'insieme delle "Note" in questo volume, rendendole così accessibili ad una platea più vasta.

Il volume si articola in due parti.

Nella prima parte sono riportati i contributi dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) sul versante dei rapporti transatlantici. Partendo dall'approccio transatlantico e dalle posizioni maturate rispettivamente in

Europa e negli Stati Uniti sulle principali questioni aperte sulla scena internazionale, sono stati così trattati temi quali la lotta al terrorismo dopo l'11 settembre, il ruolo e la riforma dell'ONU, la giustizia penale internazionale, l'ascesa della Cina fra Europa e Stati Uniti, la politica europea di difesa, la NATO e il grande Medio Oriente.

Nella seconda parte sono contenuti i contributi dell'Istituto Studi Geoeconomici e Geopolitici (ISGeo) e del Centro Studi Internazionali (Ce.S.i.) su Mediterraneo e Medio Oriente allargato. Sono state qui analizzate sia la struttura e le tendenze evolutive di organizzazioni politiche ed economiche aventi la loro origine nell'area - quali *Al Qaeda*, la Lega araba ed il Consiglio di cooperazione del Golfo - sia singoli Paesi, fotografati in momenti di particolare interesse politico-strategico. Così la Palestina in occasione delle elezioni, la Libia e il nuovo corso del colonnello Gheddafi, l'Irak dopo le elezioni, il Libano di fronte il ritiro delle forze siriane.

Ogni contributo reca la data della sua redazione, importante ai fini di collocare nel tempo l'analisi svolta. Nella presentazione si è rispettata la sequenza temporale che va dal giugno 2004, data di elaborazione dei primi contributi, al giugno 2005, data di redazione di quelli più recenti.

Il prodotto complessivo non è del tutto omogeneo: si va dalla nota informativa al vero e proprio saggio di politica internazionale. Nonostante la varietà degli argomenti trattati, i contributi rivelano un preciso filo conduttore. Essi rappresentano infatti, nell'attualità, gli scenari più significativi per l'Italia e per l'Europa: i rapporti con l'altra sponda dell'Atlantico e i rapporti con l'altra sponda del Mediterraneo e con il Vicino Oriente.

Parte prima

Contributi a cura dell'IAI

Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa

Roberto Aliboni

Giugno 2004

Premessa

Negli ultimi due anni, il Medio Oriente e il Nord Africa hanno costituito materia di forte e talvolta aspro dibattito tra americani e europei. L'amministrazione Bush, reagendo all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, aveva suscitato un ampio movimento di solidarietà internazionale. Con la decisione di attaccare l'Iraq ha invece diviso gli alleati europei e, di conseguenza, anche l'alleanza. Ci sono stati poi notevoli dissensi sulla gestione del conflitto israelo-palestinese. Tutti questi punti di contrasto sono, infine, confluiti nella discussione del progetto della "Greater Middle East Initiative" (GMEI), avanzato alla fine del 2003 dalla diplomazia americana con l'intento di mobilitare le risorse internazionali e promuovere riforme strutturali nella regione onde contribuire ad eliminare la sua conflittualità. Questi diversi disaccordi transatlantici sembrano aver trovato una prima composizione nelle riunioni internazionali che hanno costellato il mese di giugno 2004: le celebrazioni dell'anniversario dello sbarco in Normandia (6 giugno); la riunione del G8 a Sea Island (9 giugno); il vertice U.S.-EU nel castello irlandese di Dromoland (26 giugno); e, infine, il Vertice del Consiglio Atlantico di Istanbul (27-28 giugno). In effetti, mentre la situazione in Iraq rimane altamente instabile e negli USA si preparano le elezioni presidenziali del prossimo novembre, l'unilateralismo americano appare essersi stemperato e le posizioni degli Usa e dei paesi europei sulle politiche verso le regioni del Medio Oriente e Nord Africa attraversano una fase di riavvicinamento. Potrebbe però trattarsi solo di un interludio. Di seguito, cerchiamo di tracciare uno stato del dibattito transatlantico sulle principali questioni riguardanti appunto il Medio Oriente e il Nord Africa e trarre alcune conclusioni sulle sue prospettive.

Il ruolo dell'ONU e la Risoluzione 1546

L'intervento in Iraq della coalizione militare guidata dagli USA è stato caratterizzato dal ruolo marginale delle Nazioni Unite. La forte opposizione internazionale - fra cui quella di alcuni importanti paesi europei - ha fatto mancare una convincente legittimazione da parte del Consiglio di Sicurezza. L'ONU si è assunta alcuni compiti tecnici e umanitari, ma la coalizione l'ha esclusa dalla gestione politica della crisi.

Questa situazione è cambiata nella primavera scorsa, quando gli Stati Uniti, sempre più pressati dalle difficoltà del regime di occupazione, hanno invece appoggiato la missione diplomatica di Lakhdar Brahimi, in rappresentanza del Segretario Generale dell'ONU. Brahimi ha negoziato, per un verso, la composizione del governo interinale - che è stato poi insediato il 28 giugno - e un piano di transizione che superasse quello della Transitional Administrative Law (TAL) dell'8 marzo e, per altro verso, ha condotto una mediazione

politica fra protagonisti e oppositori dell'intervento nel Consiglio di Sicurezza che è sfociata nel compromesso della Risoluzione 1546 dell'8 giugno.

In termini generali, l'approvazione della Risoluzione 1546 riflette un ritorno degli Stati Uniti alla diplomazia multilaterale e, quindi, a rapporti più cooperativi con gli alleati atlantici. Più in particolare, la risoluzione registra un compromesso che modifica sensibilmente gli obiettivi che gli Stati Uniti si erano posti nei riguardi dell'Iraq. Nella prospettiva dei rapporti transatlantici, entrambi questi aspetti sono significativi.

Vale la pena vedere più da vicino il compromesso che ha portato alla Risoluzione 1546. I paesi che si erano opposti alla coalizione le hanno infine dato una chiara legittimazione. La Francia, che avrebbe voluto che la risoluzione assegnasse all'Iraq un veto sulle azioni della forza multinazionale (MNF) sotto comando USA che resterà in Iraq su richiesta del governo iracheno, ha dovuto desistere da questo obiettivo. I rapporti fra la MNF prevista dalla Risoluzione e il governo iracheno sono regolati da uno scambio di lettere fra il governo iracheno e quello americano, il cui contenuto presenta delle ambivalenze per quanto riguarda l'ampiezza della sovranità irachena. In ogni caso, gli Stati Uniti hanno dovuto recedere a loro volta dall'idea di un mandato senza limiti di tempo e senza condizioni. In base alla Risoluzione, il mandato sarà rivisto ogni dodici mesi su richiesta del governo iracheno e terminerà con la transizione prevista dalla Risoluzione stessa a meno che il governo iracheno non intenda anticiparne la fine. Tutto questo somiglia molto al mandato che la Società delle Nazioni assegnò alla Gran Bretagna e potrebbe dare luogo a vicissitudini analoghe.

Per il momento, sul fronte iracheno si registra, innanzitutto, la rinuncia degli Stati Uniti alla posizione unilaterale che avevano assunto all'inizio della crisi, provocando una spaccatura senza precedenti nell'alleanza atlantica. La comunità internazionale e gli alleati, che erano stati esclusi dalla gestione della crisi, ne sono ridiventati parte attiva. In secondo luogo, si deve prendere atto di un accordo sulla gestione della crisi che dà più sostanza all'esercizio della sovranità da parte del governo iracheno (anche se non gliela riconsegna interamente) e apre quindi opportunità di inserimento politico ed economico anche ai paesi che non fanno parte della coalizione. Tutto ciò si riflette ed è consacrato nella Dichiarazione congiunta Usa-UE di "sostegno al popolo dell'Iraq", che è stata approvata a Dromoland Castle assieme alla dichiarazione principale del vertice, già menzionata all'inizio.

Il "Broader Middle East" e la promozione della democrazia

Quanto si è detto sull'Iraq deve essere collocato nel più vasto quadro del dibattito sugli strumenti di concreto sostegno che gli alleati, nell'ambito di una ritrovata concordia internazionale, intendono utilizzare nei confronti dell'Iraq medesimo e, più in generale, dei paesi della regione con l'obiettivo

di intervenire sulle radici dei conflitti e delle tensioni del presente. Questo dibattito riguarda gli aspetti civili, di cui ci occupiamo di seguito, ma anche quelli militari, che sono esaminati nella sezione successiva.

Il dibattito sugli strumenti è stato introdotto dagli Stati Uniti alla fine del 2003 con la proposta della GMEI, che mirava alla realizzazione di un massiccio programma di promozione della democrazia, dei diritti umani, dello stato di diritto e del buon governo in una regione che comprendeva il Nord Africa e il Medio Oriente, ma anche la Turchia, l'Afghanistan e il Pakistan, cioè la regione dalla quale provengono le instabilità e le minacce dell'estremismo islamico e del terrorismo. Nella sua forma originaria (fatta filtrare attraverso un noto quotidiano arabo) l'iniziativa ha subito suscitato molte polemiche. Gli arabi hanno in generale percepito l'iniziativa come un tentativo di "imposizione" della democrazia, nel solco della politica seguita dagli Stati Uniti e dalla coalizione in Iraq. Inoltre, vi hanno visto un'indebita associazione fra terrorismo e Islam. Gli europei non facenti parte della coalizione, Francia in testa, hanno condiviso le critiche arabe, contrapponendo all'impostazione della GMEI i principi cooperativi che sono invece alla base delle loro politiche di promozione della democrazia nel quadro, in particolare, del Partenariato Euro-Mediterraneo. Inoltre, hanno visto nel formato della GMEI un disconoscimento e una minaccia al Partenariato stesso, addebitando agli USA di scoprire solo oggi quello che l'UE pratica almeno dal 1995 e di introdurre un progetto tendente a escludere o egemonizzare i progetti europei nella stessa area.

Su questo sfondo, si è attivato nel mondo arabo un dibattito in parte suscitato da settori della società civile interessati a cogliere l'occasione offerta dalla GMEI, in parte suscitato dagli stessi governi arabi, interessati ad assorbire l'iniziativa della società civile anche per depotenziarla politicamente. Ci sono state quattro conferenze a livello di società civile – ma appunto appoggiate o sponsorizzate dagli stessi governi – ad Alessandria, sul Mar Morto, a Sana'a e ad Aqaba, che hanno emesso altrettante dichiarazioni. Su queste dichiarazioni si è sovrapposta quella della Lega Araba del 23 maggio che prende il "fermo impegno di stabilire le basi della democrazia" facendo, tuttavia, altrettanto fermamente salvo il principio della specificità di questa democrazia rispetto a forme provenienti se non addirittura imposte dall'Occidente.

Queste prese di posizione sono state salutate positivamente dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea nella dichiarazione congiunta che hanno approvato al vertice di Dromoland Castle. I governi atlantici hanno inoltre riconosciuto solennemente che l'impegno nella promozione delle riforme, oltre ad essere sottoposto nel suo esercizio ai principi del partenariato, e dell'assunzione di una primaria e libera responsabilità da parte degli interessati "deve venire dall'interno dei paesi interessati e non può essere imposto dall'esterno". Queste considerazioni, che nel progetto originario della GMEI erano accompagnate da una sintetica illustrazione della deplorabile situazione esistente nella regione – quale è stata illustrata nel noto rapporto inaugurale

dello “Arab Human Development Report” – nella dichiarazione emessa a Dromoland sono invece seguite da un riconoscimento del contributo arabomusulmano al retaggio dell’umanità.

La riaffermazione della necessità delle riforme e quella della specificità che deve accompagnare la loro attuazione era già contenuta nel documento approvato il 9 giugno a Sea Island dal G8 che, oltre a rimodellare ampiamente i termini della GMEI, ha anche ridefinito l’ambito geografico cui l’iniziativa si riferisce. La dichiarazione approvata dal G 8 si intitola “Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa”. Essa è stata seguita dall’approvazione di un “Plan of Support for Reform” che entra nei dettagli delle azioni da compiere, alcune delle quali sono già definite e sponsorizzate da uno o più governi (l’Italia figura sei volte nell’elenco di questi progetti specifici).

Dal punto di vista del rapporto transatlantico, appare evidente un allineamento praticamente totale alle critiche e alle impostazioni europee da parte degli Stati Uniti. Mentre non c’è dubbio che la dichiarazione di Dromoland, basata su criteri prevalentemente europei, è più politicamente corretta di quanto gli Stati Uniti nei due anni passati hanno messo in pratica e predicato nella regione, si deve però sottolineare che il problema di come cambiare lo *status quo*, sul quale c’è un forte consenso transatlantico, non viene risolto. Il riconoscimento dell’autonomia della regione nell’attuazione delle riforme è corretto, ma rafforza lo *status quo* se non è accompagnato da una dettagliata strategia che suggerisce quali politiche condurre per cambiarlo malgrado i regimi al potere e quali interlocutori privilegiare. Questo problema è accennato nelle varie dichiarazioni di Dromoland e nelle altre approvate nel corso dello stesso mese attraverso riferimenti più o meno espliciti ai “cittadini” e alla “società civile”. Tuttavia, il problema di come arrivare ad essi resta prominente e ben in vista sul tavolo dei paesi occidentali.

Va, infine, sottolineato, ancora nel quadro transatlantico, che il punto 6 della dichiarazione di Dromoland puntigliosamente ricorda che gli alleati atlantici svilupperanno le iniziative verso la regione mediterranea e mediorientale “a partire dai rispettivi quadri politici e strumenti” e menziona prima quelli degli Stati Uniti e poi le diverse iniziative che fanno capo all’Unione Europea in sede sia di politiche esterne che di PESC. Perciò, il Piano di supporto alle riforme si rivela essenzialmente come un riferimento comune che però ciascuno attuerà per conto proprio.

In conclusione, gli alleati atlantici hanno concordato sulla necessità di condurre politiche di appoggio alle riforme, ma non hanno elaborato un’idea precisa su come queste politiche possano essere efficaci e al tempo stesso rispettare l’autonomia dei paesi interessati. Inoltre, anziché prevedere forme di cooperazione e sinergia fra i vari programmi di promozione delle riforme, si sono soprattutto preoccupati di salvaguardare l’autonomia dei propri programmi rispetto a quelli degli altri.

La NATO e la “Istanbul Cooperation Initiative”

Sul versante della cooperazione militare atlantica, l'Iraq è stato oggetto di un'apposita dichiarazione dei capi di stato e di governo della NATO riuniti nel Vertice di Istanbul (28 giugno). Inoltre, nel comunicato finale del Vertice, i leader della NATO si sono pronunciati per un potenziamento dell'attuale Dialogo Mediterraneo della NATO e hanno lanciato un'"Istanbul Cooperation Initiative" nei confronti dei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG).

La dichiarazione sull'Iraq conferma l'appoggio degli alleati alla Risoluzione 1546 e al ruolo della MNF e degli Stati Uniti. Il sostegno degli alleati, che gli Stati Uniti speravano assai più consistente, si limita all'addestramento delle forze di sicurezza irachene secondo le richieste che saranno avanzate dagli Stati Uniti e dallo stesso governo iracheno. Il Presidente Chirac, nel corso della riunione ha sottolineato che tale addestramento, più che un compito collettivo dell'Alleanza, deve essere considerato come una somma di contributi bilaterali la cui prestazione e consistenza sarà determinata da ciascun alleato separatamente.

La "Istanbul Cooperation Initiative" è quanto resta del più ambizioso disegno di supporto militare al Broader Middle East che era incluso nell'agenda della GMEL. Gli Stati Uniti avevano in mente un ampliamento dell'impegno della NATO dall'attuale Dialogo Mediterraneo al Golfo e all'Afghanistan. Come effettuare tale ampliamento è stato oggetto di lunghe discussioni in seno all'Alleanza: se attraverso un ampliamento del Dialogo Mediterraneo al Golfo - contestuale o meno al suo potenziamento - oppure la creazione di una iniziativa distinta per il Golfo. Gli americani si aspettavano un forte inquadramento dell'Afghanistan e soprattutto dell'Iraq nelle strutture dell'Alleanza. Questo non è stato accettato dagli alleati e neppure dai paesi mediterranei del Dialogo. Questi ultimi e i paesi europei hanno preferito, ancora una volta, il mantenimento di un profilo mediterraneo distinto. Al tempo stesso, nessuno è stato stimolato ad un reale potenziamento del Dialogo Mediterraneo rispetto al suo formato attuale. Il comunicato congiunto è in realtà assai vago su questo punto. Infine, l'iniziativa verso il Golfo si rivolge per ora solo ai paesi del CCG, anche se rimane aperta all'ingresso di altri paesi e, quindi, se le circostanze domani lo permetteranno, anche dell'Iraq.

Dal punto di vista transatlantico, gli Stati Uniti ottengono perciò una legittimazione alleata alla MNF, ma una assai debole cooperazione concreta. Inoltre, se si guarda a questa debole cooperazione militare atlantica verso il Broader Middle East e il Nord Africa in quanto dimensione del più vasto sforzo di riforma che l'Occidente continua a proporsi nei confronti di questa area, occorre dire che la cooperazione militare ha lo stesso problema di quella politica e civile, vale a dire si ripromette un cambiamento, ma di fatto favorisce lo *status quo*. Infatti, il comunicato accenna solo di sfuggita all'obiettivo di "riforma della difesa", cioè alla democratizzazione oltre che

modernizzazione delle forze armate. Per contro insiste molto sulla “practical cooperation” [*cooperazione pratica*], che è quella che ai regimi al potere torna utile per rafforzarsi politicamente e acquisire ulteriori mezzi repressivi nei confronti degli oppositori, violenti o meno che siano.

Il conflitto israelo-palestinese

Una delle critiche più insistenti che europei e arabi avevano rivolto al “master-plan” previsto dalla GMEI era che gli obiettivi di riforma e democratizzazione del Medioriente che il governo degli Stati Uniti sembrava proporsi con l’intervento in Iraq dipendevano più da una soluzione al problema palestinese che da un cambio forzoso di regime in Iraq. A queste critiche l’amministrazione Bush aveva risposto con l’affermazione solenne da parte del Presidente della sua volontà di vedere due stati, sicuri e cooperativi, l’uno accanto all’altro, cui era seguita la luce verde per l’impegno del Quartetto USA-UE-ONU-Russia a promuovere, sulla base della “Road Map”, un accordo politico finale fra Israele e i palestinesi.

Tuttavia, l’attuazione di questa linea da parte americana, si rivelava debole e oscillante proprio mentre l’occupazione dell’Iraq si complicava. A ciò si aggiungeva lo stillicidio quotidiano della violenza e le iniziative controverse del governo Sharon, in particolare la costruzione del muro di difesa (che procede erodendo il territorio palestinese e rinserrando gli abitanti in *enclaves* che sembrano prefigurare un inaccettabile status finale di “riserve indiane” o “bantustans”), nonché il ritiro unilaterale dalla striscia di Gaza (condotto con modalità che lo pongono in contrasto con il percorso della “Road Map”, anche se in principio potrebbe essere in sintonia con quest’ultimo).

Su queste varie tensioni si era già pronunciato il Quartetto in una riunione svoltasi a New York il 4 maggio 2004 con dichiarazioni bilanciate, che sono state poi riprese nelle varie dichiarazioni del giugno 2004 (approvazione dell’iniziativa per Gaza, purché portata avanti in modo non unilaterale; riserve sul muro, ma riconoscimento delle sue funzioni di sicurezza; conferma della soluzione basata su due stati, etc.). Sulla questione chiave del ruolo del conflitto palestinese-israeliano nella politica occidentale verso l’insieme della regione, si è soffermato estesamente il punto 5 della dichiarazione di Dromoland. La dichiarazione sostiene che il “il progresso verso un accordo di pace negoziato nel Medio Oriente e quello verso la riforma si rafforzeranno a vicenda. Nessuno dei due dovrebbe essere una condizione o un sostituto dell’altro”. In termini più espliciti, la dichiarazione del G8 sul “Partenariato per il Progresso” (*Partnership for Progress*) aveva sottolineato che “la risoluzione di antiche, spesso dure controversie, specialmente il conflitto isrealo-palestinese, è un importante elemento di progresso nella regione; al tempo stesso, l’esistenza di un conflitto regionale non deve fare da ostacolo alle riforme”. Una risposta quindi salomonica al dilemma fra Iraq e Palestina,

fra promozione coercitiva e promozione cooperativa della democrazia, che l'intervento in Iraq ha posto agli alleati atlantici come pure a quelli arabi e musulmani.

Conclusioni

Nelle riunioni del giugno 2004, c'è stato pertanto un riavvicinamento in ambito atlantico rispetto alle forti divergenze e fratture verificatesi in precedenza per quanto riguarda la politica verso il Medio Oriente in senso ampio. Questo riavvicinamento è per certi aspetti notevole - ed è anche notevolmente favorevole alle tesi europee - specialmente con riguardo all'Iraq, ma anche in relazione ai principi di promozione della democrazia e alla rilevanza che va data a questo obiettivo.

Tuttavia, abbiamo anche visto che questo riavvicinamento ha anche molti limiti. L'amministrazione americana si è presentata all'appuntamento del giugno 2004 molto indebolita, sia dagli eventi in Iraq (dove una stabilizzazione è lungi dall'affermarsi), sia dalle preoccupazioni elettorali e dalle sconfitte subite nelle diverse inchieste parlamentari sulla lotta al terrorismo e la preparazione dell'intervento in Iraq. Come ha scritto un editoriale del "New York Times", il presidente è arrivato a queste scadenze, in particolare a quella del passaggio della sovranità al governo interinale iracheno, senza più molta autorità morale e credibilità politica. Un'amministrazione in queste condizioni non poteva che accettare i compromessi che ha accettato con gli europei e gli arabi e raccogliere in termini militari niente di più che un esoso obolo in termini di addestramento. Ma proprio perché l'amministrazione si è presentata debole e incerta agli appuntamenti transatlantici che abbiamo visto, un giudizio più sicuro va rinviato a dopo le elezioni presidenziali americane di novembre. I comunicati e le dichiarazioni del giugno 2004 suggeriscono un riavvicinamento che pencola dalla parte degli europei. È chiaro che questa tendenza, in relazione ai risultati delle elezioni americane, potrebbe essere sconfessata nel giro di pochi mesi.

In ogni caso, va sottolineato come permanga un'incertezza di fondo, anche a livello di dichiarazioni, fra la volontà conclamata di promuovere le riforme in tutta l'area mediorientale e l'esitazione, o difficoltà, a individuare politiche adeguate al raggiungimento di quest'obiettivo. Questo è un problema di sostanza, che comunque gli alleati condividono e che dovrebbero essere congiuntamente interessati a risolvere. Le recenti riunioni hanno evidenziato un riavvicinamento diplomatico, ma politicamente incerto, di cui l'ambiguità verso l'attuazione delle riforme è l'espressione più diretta e difficilmente eludibile.

Ruolo e riforma dell'Onu: posizioni in America e in Europa

Ettore Greco

Luglio 2004

Questo studio illustra alcuni aspetti centrali dell'attuale dibattito transatlantico sul ruolo e le prospettive di riforma delle Nazioni Unite. La prima parte fornisce un quadro d'insieme delle posizioni negli Usa, soffermandosi in particolare su quelle dell'attuale amministrazione. La seconda esamina la questione più specifica della modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza, su cui si è concentrata l'attenzione negli ultimi mesi, dando conto dello stato del dibattito all'interno dell'Onu e delle principali posizioni nazionali. Nella terza e ultima parte dello studio vengono svolte alcune considerazioni conclusive.

1. Posizioni e dibattito negli Usa sul ruolo e i compiti dell'Onu

Il ruolo che l'Onu può svolgere sulla scena internazionale, in particolare nel campo della pace e della sicurezza, è, non da oggi, uno dei temi centrali del dibattito di politica estera negli Stati Uniti. E' una questione che rientra nel più ampio confronto politico sui vantaggi e svantaggi del multilateralismo, sul ruolo che le varie organizzazioni e regimi di cooperazione internazionali possono svolgere nelle strategie di politica estera degli Usa.

Nel caso dell'Onu il dibattito si è fatto particolarmente intenso ed acceso dopo la spaccatura all'interno del Consiglio di Sicurezza sulla guerra in Iraq. E' vero che negli ultimi mesi il Consiglio di Sicurezza è riuscito ad approvare alcune risoluzioni importanti sul futuro dell'Iraq, ma ciò ha solo in parte attenuato l'asprezza della polemica politica sui rapporti con l'Onu. La frattura prodottasi con alcuni paesi europei – oltre che con Russia e Cina – quando si è trattato di decidere sull'impiego della forza non si è affatto rimarginata.

Restano pertanto aperti negli Usa tutti gli interrogativi sull'utilità e l'efficacia dell'Onu come strumento per la promozione della sicurezza internazionale. Anche nel corso dell'attuale campagna presidenziale, in cui i temi di politica estera hanno finora avuto più spazio che nelle precedenti, si è discusso molto di Onu e multilateralismo. L'impressione è che le posizioni di repubblicani e democratici, già tradizionalmente piuttosto distanti su questi temi, si siano venute ulteriormente polarizzando. Se Kerry ha fatto del rilancio del multilateralismo uno dei motivi centrali della sua campagna, l'Onu è stato uno dei bersagli favoriti della campagna elettorale dei repubblicani.

Tuttavia, all'interno di ciascuno dei due campi convivono punti di vista diversi e occorre pertanto guardarsi dalle semplificazioni. In campo repubblicano, non mancano personalità di spicco che vorrebbero una correzione dell'attuale linea di politica estera in senso più multilateralista o auspicano apertamente che si dia maggior peso all'Onu. Un esempio significativo di quest'orientamento è il saggio del senatore repubblicano Chuck Hagel sulla politica estera della prossima amministrazione pubblicato su *Foreign Affairs*, di cui si dà una sintesi in questo numero dell'osservatorio transatlantico. D'altra parte, molti leader democratici condividono alcune

critiche all'Onu, come l'inefficienza amministrativa e gestionale e l'eccesso di politicizzazione di alcuni suoi organi. Inoltre, nessun leader del partito democratico è disposto a concedere all'Onu un diritto di veto sulle iniziative di politica estera americana anche quando si tratta di interventi in contesti regionali dove è discutibile che siano in gioco vitali interessi nazionali. In effetti, l'intervento in Kosovo deciso nel 1999 dall'ex-presidente democratico Bill Clinton era ancor meno giustificabile, sulla base delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, di quello che sarebbe poi stato realizzato da Bush contro l'Iraq.

Lo spettro di opinioni è pertanto piuttosto ampio e si presta a facili schematizzazioni meno di quanto si è soliti ritenere. Tuttavia, l'atteggiamento dell'attuale amministrazione nei confronti dei vari aspetti dell'attività dell'ONU si può sintetizzare come segue.

Innanzitutto, l'amministrazione Bush ha ulteriormente inasprito, rispetto alle precedenti amministrazioni, la critica a quella che, a suo dire, è una "politicizzazione a senso unico" di alcuni organi dell'Onu, che ha ripetutamente accusato di agire troppo spesso come cassa di risonanza di posizioni politiche unilaterali, deviando dai compiti istituzionali loro propri.

Il tema più caldo è rimasto quello dell'atteggiamento nei confronti di Israele. Washington ha continuato ad accusare l'Onu, in particolare l'Assemblea Generale, di applicare due pesi e due misure quando si tratta del conflitto mediorientale, mettendo costantemente Israele sul banco degli imputati. Pesa d'altronde ancora la risoluzione del 1976 in cui l'Assemblea Generale equiparava sionismo e razzismo, una decisione che lo stesso Segretario Generale dell'Onu, Kofi Annan, non ha esitato a definire "sbagliata" (l'Assemblea Generale non ha peraltro mai approvato una risoluzione specificatamente diretta verso l'antisemitismo). Più recentemente, Washington ha criticato la conferenza dell'Onu contro il razzismo svoltasi a Durban nell'agosto-settembre 2001, denunciandone i toni antisemiti. E' un fatto che Israele si trova relativamente isolato all'interno dell'Onu, non facendo parte di nessun gruppo religioso o regionale, laddove invece 22 stati membri fanno parte della Lega Araba e 56 dell'Organizzazione degli Stati Islamici. Non di rado gli Stati Uniti si sono opposti da soli, o con pochi altri paesi, a risoluzioni di censura delle politiche del governo israeliano. Questa situazione influenza in modo particolarmente negativo la percezione che si ha negli Usa del modo in cui l'Onu prende posizione sugli eventi internazionali e, più in generale, imposta e conduce i dibattiti politici.

Costante è poi stata in questi anni la polemica dell'amministrazione Bush contro la Commissione per i Diritti Umani dell'Onu. E' inaccettabile, secondo Washington, non solo che la Commissione, deviando dai suoi compiti originari, si sia anch'essa trasformata in un'arena di dibattito politico - invece di dedicarsi ad un serio monitoraggio della situazione dei diritti umani nei vari paesi - ma anche che più di 1/3 degli stati che vi sono rappresentati violino sistematicamente i diritti umani. Nel 2003 gli Usa hanno poi ingaggiato una

battaglia per impedire che la Libia, soggetta a sanzioni e responsabile di serie violazioni dei diritti umani, venisse eletta alla presidenza della Commissione; una battaglia da cui l'amministrazione Bush è alla fine uscita sconfitta – la Libia è riuscita ad ottenere i voti necessari – ma di cui ha continuato in seguito a rivendicare le motivazioni. La tesi americana è che l'Onu, per essere credibile, deve agire in modo imparziale, concentrarsi sui suoi compiti statutari e evitare di cadere in un assemblearismo inconcludente.

L'altra lamentela tradizionale americana contro l'Onu, rilanciata anche dall'attuale amministrazione, riguarda gli sprechi e le inefficienze che caratterizzano molte delle sue agenzie e dei suoi programmi. Questi ultimi sono in effetti spesso poco focalizzati o ridondanti. C'è anche un innegabile sovrapporsi di competenze che complica l'attribuzione delle responsabilità. Tuttavia, la stessa amministrazione Bush ha riconosciuto che, anche grazie agli sforzi di Kofi Annan, negli ultimi anni sono stati fatti progressi significativi sulla via della riduzione degli sprechi. Tant'è che ha pagato la maggior parte dei contributi arretrati al bilancio Onu che gli Usa avevano accumulato negli ultimi anni. Nell'ottobre 2003 gli Usa sono anche tornati a far parte di una delle più importanti agenzie dell'Onu, l'Unesco, da cui erano usciti nel 1986, ai tempi di Reagan, denunciandone la disorganizzazione e l'"ideologizzazione".

Resta il fatto che l'Onu continua ad attirarsi critiche, spesso fondate, per la cattiva gestione di strutture e programmi, che hanno negli Usa grande risonanza, maggiore di solito che in Europa. Per non dire degli scandali che scoppiano periodicamente e che ne danneggiano gravemente l'immagine. L'ultimo in ordine di tempo ha riguardato il programma "oil for food" (petrolio in cambio di cibo), il più vasto mai gestito dall'Onu: si è scoperto che il regime di Saddam Hussein non solo vendeva illegalmente petrolio, ma riceveva mazzette da compagnie che facevano affari con l'Iraq con l'approvazione dell'Onu. In questo caso, come in altri verificatisi in precedenza, sono emerse in piena luce l'inadeguatezza e la passività degli organi di controllo dell'organizzazione.

Anche qui, però, il quadro è articolato. L'attività di alcune agenzie dell'Onu è valutata positivamente dall'amministrazione Bush. E' il caso del *World Food Program* (Programma Alimentare Mondiale) per quanto riguarda la distribuzione dell'aiuto umanitario e dell'Alto Commissario per i Rifugiati per quanto riguarda il soccorso ai profughi. Anche il ruolo svolto di recente dal *World Health Organization* (Organizzazione Mondiale della Sanità) nel contrasto all'epidemia Sars è stato molto apprezzato da Washington.

Sono altri però i settori d'intervento dell'Onu su cui si concentra il dibattito negli Usa. Uno di questi sono gli interventi per il ripristino e il mantenimento della pace. Molte esperienze del recente passato non hanno lasciato un buon ricordo. E' ancora viva la memoria dei fallimenti delle operazioni Onu in Somalia e in Bosnia-Erzegovina, dove i caschi blu, oltre a non riuscire ad assolvere al loro mandato, dovettero subire devastanti umiliazioni. D'altra

parte, in altre occasioni le missioni dell'Onu hanno avuto successo, come anche esponenti dell'attuale amministrazione non hanno avuto difficoltà a riconoscere. E' il caso della missione di ricostruzione della Cambogia dopo gli accordi di pace del 1991 e di quella in Mozambico dopo una prolungata e rovinosa guerra civile. Più recentemente, l'Onu ha sovrinteso con efficacia al processo di indipendenza di Timor Est.

La tesi dell'amministrazione Bush è che l'Onu non è uno strumento efficace quando è necessario attuare un'azione militare coercitiva, come appunto dimostrerebbero casi come quelli della Somalia e della Bosnia o del mancato intervento in Ruanda. Dovrebbe pertanto essere usata esclusivamente per il mantenimento dei cessate il fuoco o per il sostegno all'attuazione degli accordi di pace. In tutti gli altri casi, si dovrebbe fare ricorso a coalizioni ad hoc o ad un'organizzazione come la Nato, che ha una sua struttura militare sperimentata.

Non meno importante, l'amministrazione Bush ha rivendicato il diritto ad un'azione militare preventiva contro minacce come il terrorismo o la proliferazione delle armi di distruzione di massa – è questo uno dei cardini della *National Security Strategy* formulata nel settembre 2000 - laddove, invece, la Carta dell'Onu, almeno nell'interpretazione più diffusa, tende a escludere la legittimità di azioni preventive che non siano mirate a sventare una minaccia diretta e immediata. L'amministrazione Bush ha da un lato contestato questa interpretazione della Carta dell'Onu, dall'altro insistito sulla tesi che il divieto di agire militarmente a meno che non si sia attaccati per primi non ha senso in un'era di armi di distruzione di massa. Una posizione che ha suscitato profonde reazioni negative in Europa dove Bush è stato accusato di voler scardinare il principio fondamentale secondo cui l'uso unilaterale della forza è ammesso solo per autodifesa. Ma anche fra le personalità più in vista dei democratici vi è chi non è poi così distante dall'idea che gli Usa debbano affermare il diritto ad agire preventivamente quando ne abbiano fondati motivi. Ad esempio, in un recente articolo sulla rivista *Global-FP*, l'ex-Segretario di Stato di Clinton, Madeleine Albright, ha sostenuto che non è vero che la dottrina della guerra preventiva adottata dall'amministrazione Bush sia contraria necessariamente ai principi della Carta dell'ONU, ma "solo se attuata in modo aggressivo, inedito e slegato dalle indicazioni fornite dall'intelligence per giustificare l'azione militare"¹.

Anche il principio che ogni uso della forza non giustificato da necessità di autodifesa debba essere preventivamente approvato dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu è seccamente rifiutato da Washington. Ciò vale, come si è detto, sia per i repubblicani che per i democratici. Fra gli europei le opinioni al riguardo sono più articolate, ma non mancano quanti sostengono che è inaccettabile che, in caso di paralisi decisionale del Consiglio di Sicurezza, si debba

¹ Madeleine K. Albright, "Il Valore dell'ONU", *Global-FP*, no. 3, luglio-agosto 2004, pp. 18-24.

rimanere inattivi di fronte, ad esempio, a disastri umanitari o a conflitti che possano mettere a repentaglio la sicurezza regionale o internazionale. La prassi d'altronde parla da sola: nel caso del Kosovo, pur tra non poche titubanze, tutti i paesi europei membri della Nato hanno dato il loro assenso all'azione militare voluta da Clinton anche se mancava l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'altro tema centrale e di stretta attualità è il ruolo che l'Onu può svolgere nella lotta al terrorismo internazionale. Anche negli Usa si riconosce che le sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza negli anni novanta contro alcuni stati riconosciuti responsabili di sostegno a gruppi terroristici – Libia, Sudan e Afghanistan ²- hanno avuto effetti non trascurabili: se non hanno fermato le attività terroristiche, hanno reso per gli Stati più oneroso, sia politicamente che economicamente, sostenerle. Hanno poi effettivamente contribuito a cambiare l'atteggiamento di alcuni stati verso i gruppi terroristici. In particolare, già alla fine degli anni novanta la Libia aveva cessato di sostenere gruppi terroristici e ha in seguito consegnato gli autori degli attentati e accettato di risarcire le vittime. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha adottato una serie di misure volte a dare una dimensione globale alla lotta al terrorismo. La Risoluzione 1373 del 2001 che obbliga tutti gli Stati a intraprendere azioni interne, sia esecutive che legislative, per prevenire e reprimere le azioni terroristiche fu definita dall'ambasciatore americano all'Onu John Negroponte “la più potente risposta contro il terrorismo”. L'amministrazione Bush ha anche dato un giudizio positivo sull'azione del Comitato Anti-Terrorismo (*Counter-Terrorism Committee*) istituito dal Consiglio di Sicurezza per controllare l'attuazione della Risoluzione 1373. Tuttavia, si è visto anche che l'applicazione di alcune misure, come quelle dirette a prosciugare i finanziamenti ai terroristi o a impedire che i terroristi trovino asilo presso gli Stati membri, incontrano molti ostacoli e difficoltà. In effetti, gli Usa si sono opposti alle proposte di rafforzare gli strumenti antiterrorismo dell'ONU. E' chiaro che Washington preferisce la via bilaterale, considerandola più efficace e più politicamente controllabile. Né è disposta ad accrescere in misura significativa i fondi a disposizione dell'Onu per la promozione e il coordinamento delle misure contro il terrorismo. D'altronde, non c'è all'interno dell'ONU una definizione condivisa di terrorismo. E ciò costituisce un problema, nell'ottica degli Usa, ma anche di altri paesi come la Russia, interessati alla piena legittimazione all'uso unilaterale della forza in risposta a attacchi che considerano terroristici.

² Nel marzo 1992 sono state imposte sanzioni economiche contro la Libia per il suo coinvolgimento negli attentati del 1988 e 1989 contro il volo UTA 772 e Pan Am 103. Nel 1996 il Consiglio di Sicurezza ha imposte sanzioni contro il Sudan per aver offerto asilo a vari gruppi terroristici, inclusa Al Qaida, e nel 1999 contro il regime dei talibani in Afghanistan per il suo appoggio ad Al Qaida.

Come accennato, alcune delle critiche e riserve dell'attuale amministrazione nei confronti dell'Onu sono, in tutto o in parte, condivise dai leader democratici e, in particolare, dai membri democratici del Congresso. Nondimeno, nella campagna presidenziale in corso il partito democratico ha scelto, come uno dei suoi cavalli di battaglia, proprio il rilancio del multilateralismo. Ci si attende pertanto che un'eventuale amministrazione Kerry avvierebbe uno sforzo per ridare vigore al ruolo dell'Onu almeno in alcuni dei suoi settori di intervento. Ma dovrebbe in ogni caso fare i conti sia con resistenze e ostacoli politici e burocratici all'interno della stessa Onu sia con gli umori del Congresso dove il multilateralismo, specie se incentrato su un più forte ruolo dell'Onu, non è molto popolare. I repubblicani, dal canto loro, hanno senza mezzi termini accusato Kerry di voler rendere l'Onu arbitro delle decisioni sull'uso della forza, restringendo così la libertà di azione degli Usa sulla scena internazionale.

L'opinione pubblica americana è ancora più polarizzata. Dal recente sondaggio *Transatlantic Trends* condotto dal *German Marshall Fund of the United States* con il sostegno della Compagnia di San Paolo emerge, fra l'altro, che gli elettori repubblicani e quelli democratici hanno un atteggiamento profondamente diverso in merito ai rapporti Usa-Onu. Se l'84% dei repubblicani ritiene che scavalcare l'Onu è giustificabile quando in gioco vi siano vitali interesse nazionali, è di questa opinione solo il 40% dei democratici. Il 54% di questi ultimi sostiene che scavalcare l'Onu non è mai giustificabile.

Analogamente, per una netta maggioranza di repubblicani – 69% - l'approvazione dell'Onu non è essenziale prima di intervenire con la forza. L'81% dei democratici ritiene invece che il mandato dell'Onu sia fondamentale. L'Onu in quanto tale gode di un'opinione favorevole fra l'81% dei democratici, ma solo tra il 41% dei repubblicani.

Se si guarda alla totalità dell'elettorato – considerando anche quelli che si dichiarano "indipendenti" – un'ampia maggioranza risulta avere un atteggiamento complessivamente positivo verso l'Onu. Da un altro sondaggio pubblicato lo scorso anno risultava che i cittadini americani consideravano il Segretario Generale dell'Onu, Kofi Annan, il quarto leader più rispettato al mondo. Ma è chiaro che, essendo così diversi gli orientamenti degli elettorati di riferimento di Bush e Kerry, è probabile, al di là degli orientamenti consolidati della leadership dei due partiti e delle dichiarazioni elettorali, che la politica verso l'Onu sarebbe sostanzialmente diversa nel caso della vittoria di un candidato anziché dell'altro.

2. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

2.1. Motivazioni e prospettive della riforma

L'esigenza di una riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu è avvertita da tempo ed è oggi riconosciuta dalla stragrande maggioranza, se non dalla totalità, degli Stati membri. Il Consiglio di Sicurezza è oggi composto di quindici membri: cinque permanenti con diritto di veto – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti - e dieci non permanenti eletti per un periodo di due anni e senza diritto di veto (questi ultimi rappresentano le varie aree geografiche: tre l'Africa, due l'Asia, due l'America Latina, due l'Europa Occidentale e una l'Europa orientale).

Tre processi che hanno radicalmente mutato la realtà del sistema internazionale e hanno fatto apparire sempre più anacronistica questa composizione del Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo, dal 1945, anno di nascita dell'Onu, ad oggi il numero degli stati indipendenti membri dell'organizzazione è passato da 51 a 191. Ciò ha naturalmente una serie di implicazioni per l'ONU, prima fra tutte la necessità di garantire una maggiore rappresentatività dei suoi organi, e in particolare del suo organo decisionale supremo, il Consiglio di Sicurezza, la cui composizione, come vedremo in seguito, è rimasta invariata dal 1965.

In secondo luogo, gli equilibri mondiali sono chiaramente mutati. Il peso relativo del Sud del mondo è nettamente cresciuto. Ciò è evidente sul piano demografico, ma anche su quello economico, almeno se si ragiona in termini quantitativi. Basti pensare a un paese come l'India, ma anche al Brasile o alla Nigeria. Inoltre, alcuni paesi, che un tempo venivano inclusi nel novero di quelli "in via di sviluppo", hanno raggiunto un livello comparabile a quello dei paesi più industrializzati e competono alla pari con questi ultimi anche sui mercati dei prodotti più avanzati. All'interno dello stesso gruppo dei paesi "più industrializzati", alcuni paesi, come la Gran Bretagna e la Francia, hanno perso sia potere economico che capacità di influenza politica; altri, al contrario, come la Germania e il Giappone, sono oggi molto più ricchi e influenti rispetto a sessant'anni fa, anche se negli ultimi anni il loro tasso di crescita è stato relativamente basso ed hanno pertanto perso terreno sul piano economico. A questa modifica dei pesi relativi dei singoli paesi non ha però corrisposto una diversa distribuzione dei ruoli e delle responsabilità che essi esercitano all'interno dell'ONU. La composizione del Consiglio di Sicurezza rispecchia ancora i rapporti di forza emersi dopo la Seconda Guerra Mondiale. I suoi cinque membri permanenti che godono del diritto di veto sono le potenze uscite vincitrici da quella guerra. Si tratta inoltre degli unici paesi dichiaratamente nucleari, il che può suonare come una pericolosa legittimazione dell'idea che il possesso dell'arma nucleare consenta di ottenere potere e considerazione nei consessi internazionali.

In terzo luogo, la fine della contrapposizione Est-Ovest e la dissoluzione del blocco sovietico ha accresciuto notevolmente le possibilità di cooperazione

tra Stati che prima si consideravano nemici, consentendo, fra l'altro, un rilancio del ruolo dell'Onu. Anzi, per la prima volta dalla sua fondazione, l'organizzazione mondiale si è trovata nella condizione di prendere decisioni a tutela della pace e della sicurezza internazionali, suo campo principale di competenza. Durante la Guerra Fredda il Consiglio di Sicurezza era paralizzato dalla prassi dei veti incrociati, che era diventata un'abitudine ogniquale si trattava di deliberare su questioni che, anche indirettamente, potevano riguardare gli interessi, di solito contrapposti, delle due superpotenze. Anche oggi le divergenze tra i membri del Consiglio di Sicurezza, specie fra quelli permanenti, spesso impediscono all'Onu di adottare misure incisive o, peggio, la costringono a rimanere passiva, ma non è sempre così. Dopo la fine della Guerra Fredda sono notevolmente aumentate le missioni realizzate dall'Onu o comunque con l'autorizzazione e su mandato del Consiglio di Sicurezza. E' stato calcolato che da gennaio 1990 a giugno 2003 si è fatto ricorso al veto su questioni di sostanza 12 volte, mentre nei 45 anni precedenti ben 193 volte³. Le nuove possibilità di intervento di cui oggi l'Onu gode hanno però posto l'esigenza di reperire risorse aggiuntive e di rendere più efficiente la sua macchina istituzionale. Ma il nuovo attivismo del Consiglio di Sicurezza - la sua accresciuta capacità di prendere decisioni vincolanti - ha anche fatto ulteriormente risaltare la necessità di un adeguamento della sua composizione. Sempre più gli effetti delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, proprio perché assai più incisive che in passato, sono avvertiti dagli stati, ma anche dai gruppi sociali e dagli individui. La decisione di imporre delle sanzioni economiche ad uno stato, ad esempio, può mutare radicalmente le sue prospettive di sviluppo e influire pesantemente sulle condizioni di vita dei suoi cittadini. È comprensibile pertanto che siano cresciuti l'interesse degli stati a partecipare alle decisioni del Consiglio di Sicurezza e la richiesta di strumenti più efficaci per controllarne la legittimità. Insomma, quanto più sono aumentati i poteri del Consiglio, tanto più si è avvertita la necessità di una sua riforma.

Il problema della legittimità delle decisioni del Consiglio di Sicurezza è senza dubbio di cruciale importanza. Il Consiglio è abilitato a intervenire ogniquale individui una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Accade così sempre più spesso che esso prenda decisioni riguardo alle più diverse situazioni o atti degli stati, dopo averli giudicati tali da configurare una minaccia alla pace. Negli ultimi anni il Consiglio ha in effetti affrontato questioni su cui in passato si asteneva dall'intervenire: i conflitti interni agli stati; le violazioni dei diritti umani di un gruppo minoritario all'interno di uno stato; il rifiuto di uno stato a consegnare i suoi cittadini accusati di terrorismo; il mancato rispetto dei risultati di elezioni svoltesi democraticamente. La legittimità di questi interventi è stata posta in discussione, considerato che

³ V. Thomas G. Weiss, "The Illusion of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly*, Vol. 26 no. 4, Autumn 2003, p. 150.

talora non vi si ravvede una necessità immediata di sventare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Di qui la richiesta che vengano definite regole più precise per giustificare le decisioni del Consiglio, specialmente quelle con valore vincolante. In generale, l'aumento dei margini di discrezionalità del Consiglio lo ha inevitabilmente esposto all'accusa - spesso tutt'altro che ingiustificata - di adottare criteri di valutazione e di decisione non uniformi nei confronti dei diversi stati e delle diverse situazioni. Il rischio costante è che, nell'adottare decisioni anche di importanza fondamentale, il Consiglio si lasci guidare più dalle convenienze politiche dei suoi membri, e in particolare di quelli permanenti con diritto di veto, che da principi oggettivi e universalmente validi. Ma questo aumenta di riflesso l'interesse per una composizione del Consiglio di Sicurezza più ampia e rappresentativa dell'attuale.

Per cambiare l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza è necessario modificare l'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite. Quest'ultima è, per dirla con il linguaggio dei giuristi, una «Costituzione rigida»: la procedura per la sua modifica è più complessa e richiede una maggioranza più consistente che per altri tipi di deliberazioni. Più precisamente, una modifica della Carta può essere adottata in due diversi modi: con il voto favorevole di 2/3 degli stati che compongono l'Assemblea Generale dell'ONU (art. 108); con il voto favorevole dei 2/3 degli stati nell'ambito di una conferenza generale appositamente convocata dall'Assemblea Generale per attuare una revisione della Carta (art. 109). In entrambi i casi, per la successiva entrata in vigore della modifica è richiesto che essa venga ratificata da almeno 2/3 degli stati membri, inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In pratica, a ciascuno dei membri permanenti è assicurato il diritto di veto sull'effettiva entrata in vigore di qualsiasi modifica della Carta dell'ONU, anche se è stata votata da un'ampia maggioranza dell'Assemblea Generale.

Vi è un solo precedente di modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza. Nel 1963 il numero dei membri non permanenti - che vengono eletti ogni due anni dall'Assemblea Generale - venne portato da sei a dieci. Il numero di quelli permanenti - cinque - rimase invece invariato. Pertanto, il numero totale dei membri passò da 11 a 15. Tale modifica venne adottata dall'Assemblea Generale - dove, come detto, è richiesta la maggioranza dei 2/3 - con il voto contrario di due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza - Francia e Urss - e l'astensione di altri due - Gran Bretagna e Stati Uniti. La Cina fu l'unico membro permanente del Consiglio di Sicurezza a votare a favore. Tuttavia la decisione venne in seguito ratificata da tutti i membri permanenti e poté quindi entrare in vigore nel 1965. Nessuna modifica sostanziale venne apportata alla procedura per la presa delle decisioni. La maggioranza richiesta passò da sette membri su 11 a nove

membri su 15. Ma il punto decisivo è che venne confermato il diritto di veto dei membri permanenti.⁴

In seno all'ONU si lavora da tempo a diverse ipotesi di modifica della Carta. Già nel dicembre 1974 venne costituito un comitato speciale incaricato di studiare questo problema e, più in generale, i modi attraverso cui rafforzare il ruolo dell'organizzazione. Tuttavia, solo di recente, per effetto dei mutamenti politici di cui si è detto, è emersa un'effettiva volontà, da parte di un numero consistente di stati, di procedere sulla strada della riforma. Nel dicembre 1993 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

C'è un consenso largo, anzi apparentemente unanime, sulla necessità di un ampliamento del Consiglio di Sicurezza. Sono state anche avanzate molte proposte su come realizzarlo, ma nessuna ha finora raccolto l'appoggio di un numero di membri tale da renderne probabile l'accettazione da parte della maggioranza richiesta in seno all'Assemblea Generale (2/3 dei membri). Permangono infatti fondamentali divergenze su una serie di questioni: sul numero dei nuovi membri; sui criteri in base ai quali devono essere scelti e in particolare sui criteri per garantire un'equa rappresentanza regionale; sullo status da assegnare ai nuovi membri, se cioè si debbano prevedere nuovi membri permanenti e, in tal caso, se a questi ultimi, come agli attuali membri permanenti, debba essere riconosciuto il diritto di veto.

Negli ultimi mesi il dibattito sulla riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza ha subito un'evidente accelerazione, anche grazie all'attenuazione dei contrasti sull'Iraq. Emblematico è il mutamento di atteggiamento di Kofi Annan. Fino a qualche anno fa il Segretario Generale dell'Onu appariva piuttosto scettico sulla possibilità di arrivare, in tempi brevi, a un allargamento del Consiglio di Sicurezza soprattutto per la difficoltà di individuare criteri condivisi per la rappresentanza delle varie regioni. Nell'ultima sessione dell'Assemblea Generale (settembre 2003) Annan è invece apparso molto più determinato che in passato, sottolineando l'urgenza della riforma. Ed in effetti una Commissione di 16 esperti dell'Onu sta lavorando a un progetto che, a quanto si è saputo, prevede un Consiglio composto di 23-25 membri – rispetto ai 15 attuali – divisi in tre categorie: i membri permanenti, che resterebbero gli attuali cinque, gli unici con diritti di veto; 11-12 membri temporanei eletti, come oggi, per due anni; 7-8 membri che rientrerebbero in una nuova categoria, essendo anch'essi membri temporanei per un periodo più lungo (4 o 5 anni). Si tratta solo di una bozza di proposta che subirà certamente modifiche nei prossimi mesi, ma intanto se ne prevede la presentazione ufficiale entro la fine dell'anno, affinché possa essere discussa nella sessione dell'Assemblea Generale del prossimo anno (settembre 2005).

⁴ Le altre due uniche modifiche alla Carta dell'Onu hanno riguardato l'allargamento del Consiglio Economico e Sociale.

Va infine ricordato che negli ultimi anni sono state introdotte alcune modifiche al *modus operandi* del Consiglio di Sicurezza che hanno contribuito almeno ad aumentare la trasparenza delle sue attività: il presidente del Consiglio ha adottato la pratica di informare regolarmente i non membri e la stampa di alcune attività prima tenute confidenziali; le agende provvisorie e i progetti di risoluzione sono ora distribuiti in anticipo; il Consiglio tiene periodiche riunioni con i paesi impegnati nelle missioni dell'organizzazione e, quando sono in ballo importanti decisioni, si è già riunito diverse volte a livello sia di ministri degli Esteri che di Capi degli Stati e di governo.

2.2 La posizione dei paesi europei e degli Usa

Negli ultimi tempi i principali paesi hanno cominciato a prendere posizioni più definite sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. E' questo il caso, in particolare, di Francia e Gran Bretagna, i due paesi membri dell'Unione Europea che sono membri permanenti del Consiglio. Entrambi hanno espresso formalmente, nella sede più importante, quella dell'Assemblea Generale, un'opinione favorevole a un aumento dei membri permanenti, che è invece, come si dirà più in dettaglio in seguito, fortemente avversato dall'Italia. Alla sessione dell'Assemblea Generale del settembre scorso il presidente francese Jacques Chirac si è schierato apertamente a favore dell'inclusione di Germania e Giappone, ipotizzando un seggio permanente anche per un paese asiatico, uno africano e uno dell'America Latina. Nel caso dell'Asia, ha menzionato espressamente l'India.

La Gran Bretagna è stata anche più circostanziata. Il ministro degli Esteri britannico Jacques Straw ha presentato un'ipotesi di riforma che prevede un aumento dei membri del Consiglio da 15 a 24; quelli permanenti passerebbero da 5 a 10, con l'aggiunta di Germania, Giappone, India, un paese africano e uno dell'America Latina.

Fra Francia e Gran Bretagna c'è pertanto una notevole convergenza di vedute sulle linee generali della riforma. E' da notare peraltro che entrambi i paesi sono contrari all'estensione del diritto di veto ai nuovi membri permanenti. Le proposte francesi e britanniche presentano però due grosse difficoltà. Con l'assegnazione di due dei cinque nuovi seggi permanenti a paesi del Nord del mondo, non si realizzerebbe un effettivo equilibrio a favore del Sud, come richiesto a gran voce dai paesi in via di sviluppo. Inoltre a parte l'India, la cui candidatura rimane comunque controversa, non è chiaro come si potrebbe risolvere la disputa fra i paesi africani e fra quelli latino-americani su a chi debba assegnato il seggio permanente in rappresentanza delle rispettive regioni. Per l'Africa sono in lizza, in particolare, Sudafrica, Nigeria e Egitto, per l'America Latina Brasile e Argentina.

La Germania, dal canto suo, rivendica da tempo un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza. Nel marzo di quest'anno il cancelliere tedesco Gerhard Schroeder ha rilanciato la candidatura tedesca. Anche la Germania chiede che venga assegnato un seggio permanente al Giappone, a un paese

africano, a uno asiatico e a uno dell'America Latina. Più recentemente, il ministro degli Esteri tedesco Joshka Fischer si è mostrato più cauto, sostenendo che l'allargamento del Consiglio di Sicurezza è solo uno dei capitoli della riforma dell'Onu e non il più urgente.

Le ipotesi di riforma del Consiglio incentrate su un aumento dei membri permanenti non sono invece ben viste negli altri paesi europei soprattutto perché non solo cristallizzerebbero lo status privilegiato di Francia e Gran Bretagna, ma, estendendolo anche alla Germania, aggraverebbero ulteriormente le disparità all'interno dell'Unione.

I leader di alcuni paesi – compresa l'Italia – si sono detti favorevoli, in linea di principio, all'istituzione di un seggio europeo all'interno del Consiglio di Sicurezza. Lo stesso Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione Javier Solana ha auspicato che ciò possa prima o poi avvenire. Va notato, inoltre, che alla Convenzione Europea che ha redatto il nuovo trattato costituzionali dell'Unione non sono stati pochi gli interventi a sostegno di tale proposta. Vi sono però due ostacoli che la rendono difficilmente realizzabile almeno allo stato attuale. Il primo è politico: i paesi europei detentori di un seggio permanente – Francia e Gran Bretagna – vi si oppongono fermamente, non volendo rinunciare alla loro posizione privilegiata. Il secondo è di natura giuridica: la Carta dell'Onu non prevede che organizzazioni regionali, come l'Ue, possano diventare membri, requisito indispensabile per poter avere un seggio in Consiglio. D'altro canto, su molte questioni internazionali i paesi dell'Unione hanno difficoltà a definire una posizione comune anche perché in materia di politica estera vige la regola dell'unanimità. Un rappresentante dell'Ue al Consiglio di Sicurezza non sarebbe stato ad esempio in grado di presentare una posizione comune sull'intervento contro l'Iraq. Finché non cambierà il modo in cui all'interno dell'Unione si decide sulla politica estera, la proposta del seggio europeo continuerà ad apparire velleitaria.

Gli Usa hanno mantenuto una posizione cauta e, nel complesso, di basso profilo sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza. Ciò che preme agli americani è, più che la rappresentatività del Consiglio di Sicurezza, la sua efficienza, in particolare la sua capacità di raggiungere un consenso sulle iniziative per fronteggiare quelle che Washington considera le principali minacce alla sicurezza internazionale. Gli Usa hanno più volte espresso il loro sostegno alla concessione di un seggio a Germania e Giappone, anche per incoraggiare questi due paesi a impegnarsi maggiormente sulla scena internazionale, in particolare nelle missioni di pace. L'ex-presidente Bill Clinton si era anche detto favorevole a un allargamento piuttosto ampio del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia né l'amministrazione Clinton né quella attuale hanno espresso una preferenza in merito agli Stati che dovrebbero rappresentare le singole regioni. In generale, gli Usa hanno evitato di prendere una posizione definita sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza che potrebbe risultare sgradita a questo e a quel paese, anche perché, come detto, danno priorità ad altri problemi. Quanto ai criteri per la

scelta dei nuovi membri, gli Usa, più di altri paesi, hanno costantemente insistito sulla necessità che si prenda in considerazione il requisito della “responsabilità” inteso sia come rispetto dei diritti umani e dei principi del diritto internazionale sia come impegno a difendere la pace. Un punto fermo della posizione americana è il rifiuto di concedere il diritto di veto ad eventuali nuovi membri permanenti. Gli Usa sono anche contrari a qualsiasi proposta volta a limitare l’esercizio del diritto di veto da parte degli attuali membri permanenti.

E’ in questo contesto che si colloca la posizione dell’Italia. Negli anni novanta l’ambasciatore italiano all’Onu Francesco Paolo Fulci ha condotto un’intensa e prolungata campagna per evitare che prevalesse uno schema di riforma sfavorevole all’Italia, che la relegasse cioè in una posizione marginale all’interno dell’organizzazione mondiale. Ciò accadrebbe se, ad esempio, dovessero diventare membri permanenti il Giappone e la Germania più altri tre paesi extraeuropei, anche a prescindere da un eventuale parallelo incremento dei membri non permanenti. La battaglia di Fulci ha avuto successo anche perché faceva perno su alcuni ostacoli oggettivi con cui dovevano - e devono tuttora - fare i conti i sostenitori di un incremento dei membri permanenti, prima fra tutti la difficoltà di raccogliere all’interno dell’Assemblea Generale il consenso necessario per quelli che vengono indicati come i paesi con i requisiti migliori per un seggio permanente. Ora però la recente accelerazione del lavoro sulla riforma, che, come si è detto, potrebbe sfociare in un dibattito su una proposta specifica all’Assemblea Generale del prossimo anno, non può non preoccupare l’Italia. E’ vero che potrebbe non essere previsto un aumento dei membri permanenti, ma non è affatto detto che l’Italia sarebbe inclusa in un’eventuale categoria intermedia di membri del Consiglio di Sicurezza, come quella di cui si sta discutendo attualmente (membri non permanenti a presenza prolungata: v. *supra*). C’è il rischio, per esprimersi con le parole di un attento osservatore degli sviluppi politici che maturano oltreoceano, di una “retrocessione strategica” dell’Italia.⁵

Uno svantaggio indubbio è che nessun italiano fa parte del Gruppo dei Saggi che sta lavorando alla riforma. Tuttavia, di recente si è assistito a un rinnovato attivismo dell’Italia. Il tema della riforma del Consiglio di Sicurezza è stato affrontato in numerosi interventi alla quinta Conferenza degli Ambasciatori d’Italia svoltasi il 27 luglio scorso. Ne ha inoltre riferito il ministro degli Esteri Franco Frattini in un’audizione alla commissione III (Affari Esteri e Comunitari) del Senato svoltasi il 27 agosto. Frattini ha paventato il rischio di “risultati penalizzanti per l’Italia come paese”, annunciando però, nel contempo, l’intenzione di esporre il punto di vista dell’Italia a “non meno di 25 colleghi ministri degli esteri di potenze regionali” in occasione dell’Assemblea Generale dell’Onu di fine settembre.

⁵ V. l’articolo di Gianni Riotta su *Il Corriere della Sera* dell’11 agosto 2004.

Sin dai primi anni novanta l'Italia ha sostenuto che la soluzione migliore è un aumento del numero dei membri non permanenti del Consiglio, lasciando invariato quello dei membri permanenti. L'inconveniente di questa soluzione è di perpetuare una situazione di privilegio per il mondo sviluppato e, in particolare, per le potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale. Ma d'altro canto, un aumento dei seggi permanenti presenta, come si è visto, una serie di problemi, a cominciare dall'individuazione di criteri condivisi per la scelta dei paesi cui assegnare i nuovi seggi permanenti. L'Italia inoltre sostiene, oggi come in passato, che "non sarebbe giustificabile, né accettabile, una nuova stratificazione gerarchica della comunità internazionale"⁶ quale quella che risulterebbe inevitabilmente dall'aggiunta di nuovi membri permanenti.

La proposta che l'Italia portò avanti per un certo tempo era di creare una categoria di membri semi-permanenti senza diritto di veto in cui collocare Stati grandi e medio-grandi, accrescendo così la rappresentatività del Consiglio senza però concedere ad altri Stati il privilegio del seggio permanente. Oggi il governo italiano propugna una soluzione analoga in base alla quale il Consiglio di sicurezza sarebbe composto dagli attuali cinque membri permanenti, di membri non permanenti che come oggi vi siedono per due anni, ma anche – e questa è la principale novità – di membri permanenti aggiuntivi a durata prolungata (quattro anni anziché due). Anche l'accesso a questa nuova categoria di membri non permanenti verrebbe decisa con il metodo dell'elezione, sarebbe cioè aperta a tutti gli Stati. L'Italia naturalmente si candiderebbe per un posto di membro di lunga durata.

Pur auspicando un riequilibrio della composizione del Consiglio a favore dei paesi in via di sviluppo e una più equa rappresentanza delle realtà regionali, l'Italia chiede che si favorisca la partecipazione al Consiglio dei paesi che hanno dimostrato di essere più capaci di contribuire attivamente alle attività dell'Onu e, in particolare, al mantenimento della pace e della sicurezza. In effetti, l'unico criterio di eleggibilità formalmente enunciato nella Carta dell'Onu è "il contributo dei membri dell'organizzazione al mantenimento della pace e delle sicurezza internazionali" (Art. 23). Se si desse rilievo a questo criterio, le chances dell'Italia potrebbero aumentare, essendo il sesto paese per contributi al bilancio dell'organizzazione e uno dei più impegnati nelle missioni di pace. L'esigenza di un riequilibrio fra le varie aree geografiche tende però a prevalere su tutti gli altri criteri. Inoltre, non si può ignorare che il peso relativo dell'Italia è andato costantemente diminuendo in termini sia economici che demografici. Infine, anche se il criterio della partecipazione alle attività dell'Onu fosse assunto come prioritario, è un fatto che paesi come Germania e Giappone possono vantare oggi più titoli di merito rispetto, ad esempio, a dieci anni fa, essendosi nel frattempo assunti responsabilità crescenti sul piano internazionale.

⁶ Umberto Vattani, "L'Italia e la riforma", *Aspenia*, n. 25, 2004, p. 19.

Quanto all'idea di un seggio comune europeo, che l'Italia aveva in passato espressamente sostenuto, Frattini l'ha definita "un sogno ma nello stesso tempo un'ambizione precisa dell'Italia", qualcosa che deve comunque fare parte del "pacchetto della proposta italiana".⁷ L'importante per l'Italia che è la composizione del Consiglio di Sicurezza non venga cambiata in modo tale da rendere in futuro più difficile, anziché più facile, il raggiungimento di questo obiettivo.

3. Considerazioni conclusive

Da quanto precede risulta evidente la grande difficoltà di arrivare a una posizione comune transatlantica sulla riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza. D'altro canto, anche gli europei sono divisi tra loro. Francia e Gran Bretagna rimangono tenacemente attaccate al loro seggio permanente e, al pari degli altri membri di diritto, non vogliono rimettere in discussione il loro diritto di veto né estenderlo ad altri paesi. La Germania punta soprattutto a entrare nel club dei membri permanenti del Consiglio e finora ha anch'essa trascurato di affrontare il problema di come ciò possa conciliarsi con una prospettiva di rafforzamento del sistema di rappresentanza esterna comune dell'Unione. La prospettiva di un seggio europeo viene considerata al momento impraticabile anche da quei paesi dell'Ue, come l'Italia, che sono favorevoli alla sua istituzione. A parte ogni altra considerazione politica o giuridica, la difficoltà degli europei a definire posizioni comuni in materia di politica estera, anche a causa della regola dell'unanimità, rende poco credibile, allo stato attuale, l'attribuzione di un seggio all'Unione.

Gli Usa, dal canto loro, hanno finora posto l'accento su altre priorità, soprattutto su riforme che aumentino l'efficienza e la capacità decisionale dell'Onu e sulla necessità di una sua "spoliticizzazione". L'opposizione ad alcune politiche americane resta però molto forte all'interno dell'Onu. E' probabile pertanto che i rapporti tra Usa-Onu rimangano problematici anche se nelle prossime elezioni presidenziali dovesse prevalere il candidato democratico. Come si è visto, infatti, i leader democratici sono critici su non pochi aspetti dell'attività dell'Onu.

Non si può escludere, d'altra parte, che Washington decida prima o poi di rompere gli indugi, prendendo più apertamente posizione per l'una o l'altra ipotesi di riforma del Consiglio di Sicurezza. Il rischio è che a quel punto gli europei si ritrovino di nuovo divisi, il che farebbe, fra l'altro, perdere ulteriormente credibilità all'Unione Europea come attore internazionale. Lo stesso meccanismo per la modifica della Carta espone a questo rischio. All'interno dell'Assemblea Generale, cui spetta l'approvazione degli

⁷ V. l'intervista al *Corriere della Sera*, 17 agosto 2004.

emendamenti alla Carta, potrebbero infatti prevalere alleanze o coalizioni che contrastino con la solidarietà transatlantica e europea.

La posizione dell'Italia in questo contesto appare tutt'altro che facile, anche se, come si è visto, l'ipotesi di riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza che sembra stia maturando all'interno del Gruppo di Saggi non è poi così lontana dalle proposte italiane.

E' chiaro che l'Italia non può limitarsi a opporsi alle proposte altrui, lavorando affinché non ottengano il consenso necessario. D'altronde, proprio sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza la nostra diplomazia ha saputo dimostrare una notevole capacità propositiva che ha consentito all'Italia di rimanere al centro del dibattito.

Lo sforzo dev'essere duplice. Da un lato, l'Italia dovrebbe stabilire un collegamento con gli Usa, con cui condivide fra l'altro la convinzione che per la scelta dei nuovi membri del Consiglio di Sicurezza vada data priorità al criterio del sostegno e della partecipazione alle attività dell'Onu. Dall'altro, dovrebbe promuovere un dibattito all'interno dell'Unione Europea in vista dell'elaborazione di una posizione comune che miri a una riforma del Consiglio coerente con l'obiettivo di un rafforzamento della politica estera comune e, in particolare, del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione. In questo quadro, l'Italia dovrebbe insistere perché la creazione di un seggio europeo divenga parte della posizione comune dell'Unione sia pure come obiettivo di più lungo termine.

L'industria della difesa nel rapporto transatlantico

Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica di Camillo

Settembre 2004

Introduzione

Il rapporto fra base industriale della difesa in Europa e negli Usa si configura come un intricato sistema basato sulla collaborazione e/o sulla competizione sul mercato internazionale, ma in cui le aree di influenza risultano segmentate, il che le rende impenetrabili a possibili compenetrazioni e quindi ad un sano rapporto competitivo all'interno dei rispettivi mercati continentali. L'importanza dell'industria della difesa nel contesto transatlantico esula peraltro dagli aspetti puramente economici, nonché dalla semplice dimensione tecnico-industriale, per diventare una cartina di tornasole di un rapporto politico-militare in evoluzione continua. La dimensione politica e l'aspetto regolamentare che ne deriva, costituiscono da un lato la preconditione per il raggiungimento degli obiettivi politici perseguiti dalle autorità nazionali preposte alla politica di difesa, dall'altro il risultato finale dell'interazione fra i diversi attori di entrambe le sponde dell'Atlantico. In questo senso, la sfera industriale a livello transatlantico riflette il più generale clima politico dell'alleanza e ne costituisce un elemento di influenza talora ingiustamente misconosciuto.

Diversi fattori interagiscono nel determinare l'evoluzione della cooperazione industriale transatlantica nei settori aerospaziale e della difesa.

Uno dei principali è certamente rappresentato dalla differenza dimensionale fra il bilancio della difesa degli Stati Uniti e la somma di quelli dei paesi europei (un rapporto di 2:1 nel *procurement* e di oltre 8:1 nella Ricerca e Sviluppo, R&S).

La sproporzione fra le risorse disponibili, in particolare per la ricerca, ha inevitabilmente un forte impatto sul livello di sviluppo delle tecnologie.

La maggior frammentazione del "mercato"⁸ europeo rispetto a quello americano, legata alla presenza di un numero di agenti sul lato della domanda pari a quello degli stati nazionali, cui si oppone il sistema centralizzato americano, aggrava la situazione.

Inoltre, tale frammentazione della domanda contribuisce a perpetuare divisioni anche nell'offerta, sebbene dal lato industriale siano pervenute negli ultimi anni diverse spinte verso una maggiore integrazione, come testimoniato dai processi di integrazione societaria in corso.

Ancora una volta, si deve però registrare come questo processo abbia in genere assunto velocità assai maggiori negli Stati Uniti, sebbene il contesto di disequilibrio vada in ultima analisi valutato settore per settore. Queste diverse

⁸ In effetti, si deve sempre tener presente che la dizione "mercato", se intesa in termini liberali, risulta essere impropria, mentre nel contesto dell'industria della difesa tende ad indicare il processo interattivo, vincolato dalle specificità dei beni trattati, fra i diversi attori coinvolti, le cui finalità sono principalmente di ordine politico, piuttosto che esprimibili in puri termini economici.

velocità di adeguamento di domanda e offerta portano ad una mancanza di equilibrio complessivo, aggravata da una sperequazione fra attori americani ed europei. L'insieme di tali fattori acuisce la tendenza dei due sistemi a divergere, riflettendo ed aggravando un certo livello di divaricazione delle scelte politiche di fondo.

In questo quadro sono intervenute diverse iniziative istituzionali, tese a fermare il circolo vizioso innescato e rimettere in moto taluni meccanismi del volano virtuoso della cooperazione transatlantica.

Questo saggio intende presentare le principali iniziative politiche ed istituzionali finalizzate alla collaborazione transatlantica nell'ambito dell'industria della difesa, evidenziando i limiti emersi sinora ed offrendo alcuni spunti di riflessione per il decisore politico.

Il presupposto implicito nel discorso è l'auspicabilità di una crescente interpenetrabilità e possibilmente integrazione fra le basi industriali della difesa degli alleati atlantici, poiché anche da essa dipende il livello di coesione politica e di interoperabilità necessaria per affrontare insieme le nuove sfide di sicurezza.

1. Evoluzioni recenti

In ambito europeo, all'atteggiamento ambivalente – cooperazione/chiusura - degli Usa nei confronti dell'Europa si accompagnano, sul finire degli anni '90, diversi sviluppi, fra cui spiccano il processo di concentrazione dell'industria aerospaziale e della difesa europea, il progressivo sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) e l'attivazione del *FA/LOI* (*Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry*, più comunemente denominato *Letter of Intent*)⁹.

Il processo di concentrazione del lato industriale non ha, però, sinora eliminato la caratterizzante frammentarietà del panorama europeo: il grado di apertura dei mercati della difesa varia grandemente da paese a paese, e c'è una marcata diversità delle politiche di *procurement*. In altri termini, l'unificazione prospettica dei campioni nazionali in Transnational Defence Companies (Tdc), sinora focalizzata più sulla concentrazione finanziaria che

⁹ Da ultimo saranno da valutare i risultati del Libro Verde della Commissione europea (23 settembre 2004) che propone una riflessione per la creazione di un mercato europeo della difesa. Due le ipotesi in discussione: una riduttiva, che prevede una semplice comunicazione volta a omogeneizzare il ricorso all'articolo 296 imponendo una procedura e criteri comuni. Una molto più ambiziosa, che prevede l'emanazione di una direttiva per la creazione di un mercato speciale per gli appalti pubblici militari. [nel]... settore delle forniture non strategiche: Michele Nones, "Più concorrenza nella Difesa", *Il Sole-24 Ore* del 24 settembre 2004.

sulla razionalizzazione produttiva, non ha sinora esercitato una pressione sufficiente a determinare un'unificazione del lato della domanda.

In ambito politico istituzionale, lo sviluppo della Pesd, avviata con il vertice di Saint-Malo nel dicembre 1998, presenta un fattore di novità nell'ambito industriale grazie anche alla recente istituzione di una Agenzia Europea della Difesa. L'ampio mandato di questa struttura intergovernativa va "dallo sviluppo delle capacità militari europee (nazionali e dell'Unione) alla gestione di programmi di *procurement* congiunti, dalle politiche industriali e della ricerca, alla regolamentazione dell'industria della difesa"¹⁰, da cui si dovrebbe trarre impulso per una progressiva aggregazione della domanda con effetto trainante sull'aggregazione dell'offerta¹¹.

Si tratta comunque di un processo lungo e contraddittorio.

Contemporaneamente, al di fuori delle istituzioni europee, la spinta dell'industria ha portato i governi dei maggiori produttori europei di armamenti (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia) alla firma nel luglio 2000 di un "Accordo quadro relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa". Si tratta di un trattato internazionale giuridicamente vincolante¹² - basato sulla regola dell'unanimità - con il quale ci si impegna a creare una struttura di regolamentazioni più omogenea per offrire condizioni di mercato favorevoli alla crescita di un'industria transnazionale. L'operatività dell'Accordo¹³ è affidata ad Intese applicative - con le quali ci si impegna ad agire secondo un regime condiviso sufficientemente omogeneo - nelle seguenti aree: sicurezza degli approvvigionamenti (SoS), procedure di trasferimento e di esportazione, trattamento delle informazioni tecniche, ricerca e tecnologia, sicurezza delle informazioni classificate, armonizzazione dei requisiti militari.

In sostanza, si tratta di un mercato integrato della difesa 'virtuale'. L'integrazione cioè, avviene sotto forma di semplificazione delle procedure per l'interscambio dei materiali rientranti in programmi di collaborazione intergovernativa e industriale e non sotto forma di liberalizzazione. All'interno di tale mercato uomini, materiali e tecnologie potranno spostarsi più liberamente, anche se resterà un controllo dei governi, che decideranno programma per programma se adottare o meno le nuove procedure. In questi casi si verificherà una condivisione della "sovranità nazionale" con gli altri

¹⁰ Giovanni Gasparini, "Il Trattato-Costituzione europea e la Difesa", *Osservatorio Strategico*, n. 6, giugno 2004, p. 28.

¹¹ L'integrazione dell'offerta presuppone quella della domanda: Michele Nones, "L'Europa della difesa e l'industria italiana", *Affari Esteri*, n. 143, luglio 2004, pp. 561-572.

¹² Burkard Schmitt (a cura di), *European armaments cooperation - Core documents*, Chaillot Paper no. 59, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2003 <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chaif59e.pdf>>.

¹³ Condizionata dalla ratifica dell'Italia avvenuta solo il 2 ottobre 2003.

partner, diminuendo l'autonomia per i singoli paesi a favore dell'interdipendenza¹⁴.

Questo scenario spinge in parte Washington a temere l'emergere di un mercato europeo chiuso¹⁵ con la conseguente perdita di concorrenza nei sottosettori industriali di un panorama statunitense sostanzialmente dominato attualmente dagli oligopoli rappresentati da Boeing, Lockheed Martin, Raytheon e Northrop Grumman.

Ma è soprattutto la rinnovata¹⁶ esigenza di standardizzazione ed interoperatività, legata al concetto di *network centric warfare*¹⁷ e alla *information technologies-led revolution in military affairs* a determinare, insieme con l'esigenza di condividere costi non ricorrenti e penetrare ricchi mercati, iniziative di una certa apertura da parte degli Stati Uniti, come la *Defense Trade Security Initiative - Dtsi*, le *Declarations of Principles on defense equipment and industrial cooperation - DoP* e la nascita di nuovi programmi internazionali di cooperazione negli armamenti.

La Dtsi, lanciata nel 2000 dall'amministrazione Clinton, è finalizzata a semplificare il sistema statunitense di controllo delle esportazioni in particolare esentando dal procedimento *Itar* (su cui si veda oltre) i Paesi che accordino un rafforzamento della propria normativa per l'esportazione di *items* e tecnologie non classificati di difesa proteggendoli da deviazioni prive di garanzie (come riesportazioni verso soggetti terzi, statali o meno, o illegale riproduzione e incorporazione in sistemi d'arma stranieri).

¹⁴ Michele Nones, "L'Europa della difesa e l'industria italiana", cit.

¹⁵ "In ogni caso non si accetta la dimensione europea per quanto attiene al mercato della difesa, mentre, invece, la si è accettata nel settore operativo (operazioni di *peace keeping* o utilizzo degli *asset* della Nato).": Michele Nones, "Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana", in *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 143.

¹⁶ Già presente in ambito Nato: "Nel mercato della difesa la standardizzazione degli equipaggiamenti è stata in tutto questo dopoguerra un obiettivo perseguito all'interno dell'Alleanza atlantica": Michele Nones, "Tecnologia e industria di fronte al terrorismo globale", *Italianieuropei*, a. 4, n. 2, aprile-maggio 2004, p. 44; e rinnovata in conseguenza della crisi del Kosovo.

¹⁷ "La logica dell'integrazione dei sistemi in un sistema che ne valorizzi appieno le rispettive capacità e della messa in rete di tutte le componenti in senso verticale, dal soldato sul campo fino al centro decisionale, e in senso orizzontale, dall'informazione raccolta all'eliminazione del pericolo": Michele Nones, "L'Europa della difesa e l'industria italiana", cit., p. 563. "Il concetto del *net centric warfare operation* è chiaramente la chiave dell'avvenire. Essere o non essere in questo *network*, avere capacità e sistemi in grado di connettersi in rete, rappresenta la discriminante operativa del futuro": Giampaolo Di Paola, "Le relazioni transatlantiche e la difesa", *Affari Esteri*, n. 141, gennaio 2004, p. 146.

Contemporaneamente, il processo DoP, avviato anch'esso dall'amministrazione Clinton, tratta, in un quadro non giuridicamente vincolante, gli stessi argomenti regolati dall'iniziativa europea *FA-LoI*.

Si segnala, inoltre, l'avvio di diversi nuovi programmi d'armamento, talora secondo regole innovative rispetto al tradizionale *procurement*.

Si deve qui distinguere fra i programmi internazionali di cooperazione negli armamenti di sviluppo congiunto e quelli di coproduzione. Questi ultimi comportano il semplice coinvolgimento nella costruzione di un particolare sistema d'arma¹⁸. Il co-sviluppo comporta invece la progettazione, lo sviluppo e la produzione internazionale di un sistema d'arma. Un esempio "classico" è il programma italo-tedesco-americano relativo al sistema di difesa missilistico superficie-aria *Meads (Medium Extended Air Defense System)*¹⁹. Un altro esempio, molto più innovativo, è il programma *F-35 JSF*²⁰, che impone un approccio di sviluppo condiviso, caratterizzato da assenza di ritorno geografico garantito e di obbligo di acquisto da parte dei Paesi partecipanti²¹.

2. Problematiche

Un'analisi delle tematiche appena esposte ci porta alla situazione attuale di stallo, in cui:

(1) per il programma americano *Dtsi*, finalizzato a semplificare il sistema di controllo delle esportazioni è subentrato un blocco: l'amministrazione Bush ha rallentato ogni trattativa di riforma del controllo

¹⁸ Ne è esempio la partecipazione europea all'F-16 durante gli anni '70 e '80 che coinvolse Belgio, Danimarca, Olanda e Norvegia nella produzione di componenti e sottosistemi per il caccia in questione – inclusi quelli dell'Aeronautica statunitense – in questo caso assemblati sia negli Stati Uniti che in Europa. Richard A. Bitzinger, *Controls and Constraints on Foreign Involvement in the U.S. Defense Sector*, Roma, Istituto Affari Internazionali, maggio 2004 (non pubblicato).

¹⁹ Fa parte dei sistemi di difesa d'area "destinati a garantire la sicurezza di un'area relativamente ristretta (alcune decine di chilometri), definiti *lower-tier* poiché intercettano all'interno dell'atmosfera": Giovanni Gasparini, "La proposta di difesa missilistica", in *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 133. Il programma è portato avanti dalla *Meads International Joint Venture* tra la statunitense Lockheed Martin, Dasa per la Germania e Mbda (ex Alenia Marconi Systems) per l'Italia.

²⁰ Attualmente partecipano al programma con gli Stati Uniti 10 nazioni: Australia, Canada, Danimarca, Italia, Israele, Olanda, Norvegia, Turchia, Singapore e Regno Unito. Dotato di tecnologie stealth (bassa osservabilità), il velivolo da attacco al suolo – con entrata in servizio prevista per il 2008 – è prodotto in tre versioni: ad atterraggio e decollo convenzionali, a decollo corto e atterraggio verticale, e in un modello utilizzabile sulle portaerei.

²¹ Richard A. Bitzinger, *Controls and Constraints on Foreign Involvement in the U.S. Defense Sector*, cit.

delle esportazioni per intraprendere una propria revisione - esplicita nel mandato della *National Security Presidential Directive - Nsdp 19*, iniziata nel 2002 con una previsione di completamento di sei mesi - i cui risultati non sono stati ad oggi ancora emanati dalla Casa Bianca;

(2) per le *DoP*, miranti alla cooperazione industriale, si evidenzia il limite dell'impostazione esclusivamente bilaterale, con relativi problemi di compatibilità con il regime multilaterale *FA-LoI*. Si tratta di iniziative che escludono "non solo l'ipotesi di un tavolo multilaterale, ma anche un loro semplice coordinamento. L'Europa si è sostanzialmente allineata e il risultato è oggi un quadro di rapporti fortemente disomogenei fra i singoli paesi europei e gli Usa. Questo, ovviamente, finisce per incidere sul grado di coesione europea ... [nel] processo di integrazione nel campo della difesa."²² Inoltre tali negoziazioni coinvolgono solo determinati paesi: Regno Unito, Australia, Norvegia, Svezia, Italia, Olanda, Spagna, con una distinzione tra alleati "fidati" e "meno fidati", il che assume inevitabilmente una valenza politica²³;

(3) i citati programmi internazionali di cooperazione negli armamenti²⁴ costituiscono eccezione ad una collaborazione transatlantica che, da parte statunitense, generalmente "si regge più sulla necessità di partecipare ai programmi intergovernativi europei o transatlantici che non su esigenze tecnologiche o produttive"²⁵. L'avanzamento della cooperazione industriale

²² Michele Nones, "Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana", cit., pp. 141-142; "Come sempre in tutti i percorsi, vi sono dei precursori - e questo è il senso che attribuisco all'intesa *DoP*. Credo, tuttavia, che il momento possa essere maturo, perché, partendo dalle intese bilaterali, noi europei si cominciano a 'mettere a sistema' a livello europeo tutte queste attività di relazioni e cooperazioni con gli Stati Uniti nel campo dei materiali della Difesa": Giampaolo Di Paola, "Le relazioni transatlantiche e la difesa", cit., p. 142.

²³ Burkard Schmitt, *European and Transatlantic Defence-Industrial Strategies*, paper prepared for the Iiss/Ceps European Security Forum, Brussels, 25 November 2002 <<http://www.iiss-eu.org/new/analysis/analy036.html>>.

²⁴ Quindi escludendo le altre modalità di accesso al mercato statunitense come vendite dirette di sistemi militari al Ministero della difesa americano tramite assegnazione di *prime contracts*, subappalti da imprese statunitensi ed investimenti diretti nell'industria della difesa degli Stati Uniti. In quest'ultimo caso si ritrovano le problematiche - presenti anche nel quadro di programmi intergovernativi - relative alla gestione di tecnologie. Infatti non si riscontra "alcun reale trasferimento tecnologico verso il nuovo proprietario (che può ritrovarsi anche tagliato fuori dalla diretta gestione effettiva, dovendo delegarla alla dirigenza americana della sua azienda) ... [con conseguente] separazione fra le attività sui due lati dell'Atlantico.": Michele Nones, "Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana", cit., p. 142.

²⁵ Michele Nones, *ibidem*; "The US has such enormous financial resources, defence-industrial assets and military capabilities that they simply do not need armaments cooperation or arms imports. From the US perspective, the potential benefit of transatlantic cooperation is, at best, the cohesion of the Alliance. This argument,

legata a tali programmi ruota attorno all'incidenza della normativa statunitense *International Traffic in Arms Regulations - Itar* sull'esportazione di *items* e trasferimento di tecnologie legati alla difesa. Tale regolamentazione disciplina il sistema di concessione delle licenze rendendone responsabile il *Directorate for Defense Trade Controls - Ddct*, agenzia del Dipartimento di Stato. Tale sistema, ritenuto complesso, pervasivo (che riguarda cioè molti *items* e tecnologie, disciplinando anche lo scambio di dati e le discussioni tecniche tra Usa ed imprese straniere) ed invadente (nel senso che impone troppe restrizioni sul come le imprese straniere possono utilizzare tecnologie e sistemi)²⁶, è stato oggetto di critiche non solo da parte europea, ma anche da parte delle imprese statunitensi che lamentano le condizioni e le restrizioni alla vendita di componenti e sistemi ad alta tecnologia imposte anche a partner fidati quali il Regno Unito e l'Australia²⁷. Nonostante le licenze costituiscano in pratica un *pro forma*, le imprese straniere che riescono ad accedere ai programmi si trovano a combattere con ostacoli che vanno da restrizioni di sicurezza della tecnologia fino a tentativi unilaterali di cambiamento come nel caso del programma *F-35 JSF*. Gli Usa infatti stanno pianificando di spendere fino ad un miliardo di dollari per una speciale tecnologia anti-manomissione a protezione dei sistemi di bassa osservabilità del velivolo, e per sviluppare una versione del caccia – per l'esportazione ai propri partner stranieri - meno performante da questo punto di vista²⁸.

Nel coinvolgimento straniero nel settore della difesa statunitense giocano un ruolo chiave le tendenze protezionistiche per la salvaguardia di interessi economici, occupazionali e di mantenimento di una forte base industriale della difesa in R&S e produzione militare. Tendenze che si esprimono in normative e politiche, frutto di un atteggiamento protezionista del Congresso Usa ancor di più che dell'Esecutivo, ma anche altrettanto efficacemente in una viscosità burocratica favorevole a soluzioni autarchiche: ovvero tecnologie di difesa provenienti dagli Stati Uniti incorporate in sistemi

however, is hardly sufficient to overcome bureaucratic and political resistance. The same is true for interoperability: for many in the US, interoperability within the Alliance could best be achieved if Europeans simply bought US products. The fact that the US can conduct the whole spectrum of military operations without any allied contribution does not help to convince the Administration, Congress and Armed forces that they need to suffer the trials and tribulations of transatlantic cooperation": Burkard Schmitt, *European and Transatlantic Defence-Industrial Strategies*, cit.

²⁶ Richard A. Bitzinger, *Controls and Constraints on Foreign Involvement in the U.S. Defense Sector*, cit.

²⁷ William Matthews, "Lawmaker: US Industry Should Urge ITAR Reform", *Defense News*, vol. 19, no. 35, 13 settembre 2004, p. 38.

²⁸ Bill Sweetman, "JSF Security Technology Costing up to US\$1bn", *Jane's International Defense Review*, 16 aprile 2004.

progettati e costruiti dagli Stati Uniti fabbricati da imprese possedute dagli Stati Uniti²⁹.

In mancanza di una spinta al cambiamento dall'alto è da considerare la possibilità di una "autodeterminazione dell'industria", dal momento che la valenza delle cooperazioni transatlantiche risiede, oltre che nella rilevanza strategica nei vantaggi commerciali dei partner.

3. Considerazioni finali

Nonostante le iniziative di cooperazione già avviate, si deve ritenere che le componenti dell'impostazione ambivalente degli Usa nei confronti dell'UE e viceversa – cooperazione/chiusura – resteranno vive, almeno nel breve e medio periodo, determinando probabili oscillazioni che spingeranno alla prevalenza dell'una piuttosto che dell'altra, a seconda del ciclo politico ed elettorale³⁰.

Da parte europea, è necessario sviluppare una serie di iniziative che accrescano la credibilità della politica della difesa comune agli occhi dell'alleato americano. Per essere un partner credibile, infatti, si deve essere capaci di offrire una sponda solida e dimensionalmente adeguata.

Il processo di integrazione sul lato dell'offerta deve poter procedere ben oltre i limiti sinora raggiunti e deve rimanere aperto alla partecipazione di industrie americane, a patto che essa avvenga in condizioni di reciprocità, sinora non presenti.

In quest'ottica va tenuto presente che negli Stati Uniti è operativa una regolamentazione molto severa sul controllo degli investimenti stranieri nel settore della difesa, mentre in Europa solo Francia, Regno Unito e, più recentemente, Germania si sono dotati di strumenti giuridici analoghi, seppur differenziati tra loro.

In quest'ottica sembra, quindi, auspicabile un'iniziativa a livello europeo volta a costruire un sistema omogeneo di controllo degli investimenti stranieri nel settore della difesa che evidenzi anche in questo campo i confini esterni dell'Unione Europea. In altri termini, è necessario differenziare l'investimento proveniente da un altro paese europeo da quello extra-europeo, prevedendo un accordo Usa-UE basato sul principio della reciprocità. Per inciso, va osservato che, senza un unico accordo transatlantico, le *Transnational Defence Companies* (Tdc) europee rischieranno di essere penalizzate dall'approccio americano basato su accordi bilaterali perché

²⁹ Richard A. Bitzinger, Controls and Constraints on Foreign Involvement in the U.S. Defense Sector, cit.

³⁰ Burkard Schmitt (a cura di), Between cooperation and competition: the transatlantic defence market, Chaillot paper no. 44, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2001 <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai44e.pdf>>.

queste società potrebbero non rientrare nella logica delle società “nazionali” su cui sono basati tali accordi: è ben difficile definire, infatti, la “nazionalità” di società come Eads o di *joint-venture* paritetiche come, fino ad oggi, Ams. Sul lato della domanda il coordinamento o addirittura la gestione centralizzata (nell’ambito dell’Agenzia di Difesa) degli investimenti europei accrescerebbe notevolmente il loro peso, anche se non dovesse verificarsi un aumento prospettico delle risorse in termini reali. Uno dei problemi europei, a parte il basso livello delle spese per la difesa e la sicurezza, è, infatti, la scarsa efficienza legata alla dispersione nei bilanci nazionali che genera ulteriori extra-costi e ritardi nella gestione dei programmi di collaborazione che, a loro volta, si traducono in extra-costi. A questo si aggiungono poi le sovrapposizioni delle iniziative che rendono ancora meno efficiente la spesa militare europea.

L’unificazione del mercato a livello europeo è, di conseguenza, condizione necessaria anche per lo sviluppo armonico del rapporto transatlantico.

Si deve tendenzialmente sviluppare un rapporto bilaterale Usa-UE che assorba progressivamente, sistematizzandoli ed approfondendoli, gli accordi bilaterali con i singoli paesi europei di cui si è discusso sinora.

È necessario convincere il nostro alleato americano che questo diverso approccio è indispensabile non solo per consentire all’Europa quell’assunzione di maggiori responsabilità e quel maggiore impegno che gli stessi Stati Uniti auspicano anche al fine di poter condividere gli oneri legati alle operazioni di *peace-keeping*, ma anche per rispondere positivamente alle loro preoccupazioni sul piano del controllo dei trasferimenti tecnologici. È, infatti, evidente che, procedendo comunque l’integrazione del mercato europeo della difesa, l’ingresso in tale mercato di prodotti e tecnologie americani comporta la possibilità di ulteriori passaggi all’interno dell’Unione e, in presenza di accordi solo bi-nazionali e per di più di contenuto diverso, il rischio di vuoti o limitazioni nell’azione di controllo.

Analoghe considerazioni possono essere fatte sul piano della sicurezza degli approvvigionamenti. Un approccio bilaterale comporta che gli Stati Uniti possano tutelarsi solo per prodotti realizzati da società nazionali europee. La nascita delle Tdcs comporta, invece, un accordo multilaterale che coinvolga tutti i governi interessati e, in prospettiva, di un accordo Usa-UE che coinvolga tutto il territorio dell’Unione nel rispetto delle garanzie previste in questo campo.

In ultima analisi, il criterio di fondo per sviluppare il rapporto transatlantico deve riguardare non solo i beni materiali della difesa, ma il più prezioso dei beni immateriali, necessario per la protezione di questo rapporto: la fiducia reciproca.

***Prospettive della politica europea di sicurezza e difesa e
implicazioni per la cooperazione transatlantica. Le missioni e
l'agenzia europea di difesa***

Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini

Settembre 2004

Introduzione

Le difficoltà che incontrano i governi europei nell'assumere decisioni puntuali e concordate in merito all'impiego della forza, unitamente alle ben note carenze in termini di capacità militari, hanno portato diversi commentatori a considerare l'Unione un attore sostanzialmente irrilevante sulla scena mondiale, uno scetticismo che a sua volta incide negativamente sulle prospettive di sviluppo del ruolo internazionale dell'UE.

Ma la prospettiva di lungo periodo non appare così grigia.

Negli ultimi cinque anni sono intervenuti elementi di novità che hanno modificato il panorama europeo. È venuta sviluppandosi, secondo un criterio funzionale ed una logica che assegna la priorità al rafforzamento delle capacità rispetto alle trasformazioni istituzionali, una politica di difesa europea che si affianca a quelle nazionali, in evidente difficoltà nel garantire la sicurezza dei loro cittadini in un'epoca di globalizzazione.

L'istituzione della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), lo sviluppo di una forza europea di intervento già operante in missioni reali in diversi teatri (Balcini, Africa), le iniziative per l'acquisizione di maggiori capacità collettive, la nascita di istituzioni ad hoc quali l'Agenzia Europea di Difesa, operante anche nel settore industriale, la crescente assunzione di responsabilità nella lotta al terrorismo internazionale ed alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'adozione di un Concetto Strategico comune, sono alcuni dei nuovi mattoni della più importante costruzione europea dopo l'euro.

Non mancano però una serie di ostacoli oggettivi che minacciano di rallentare i possibili avanzamenti della difesa europea; alcuni sono legati alla resistenza delle capitali verso la condivisione delle proprie politiche di difesa, altre dipendono invece dalle differenze dimensionali, storiche e sociali tra gli Stati membri, altre ancora sono determinate da fattori esogeni, in primis il rapporto transatlantico bilaterale.

Vi sono poi i limiti strutturali delle istituzioni europee e soprattutto dei processi decisionali sinora in vigore, inadeguati alla mutata realtà internazionale, limiti a cui anche il nuovo trattato costituzionale non pone rimedio.

Questo saggio fa il punto della situazione su due dimensioni fondanti della politica di difesa europea: l'impegno in missioni internazionali e lo sviluppo dell'Agenzia Europea di Difesa, anche alla luce delle novità introdotte dal trattato costituzione firmato a Roma il 29 ottobre.

In entrambi i casi, si tratta di settori il cui sviluppo precede, anziché seguire, l'entrata in vigore delle nuove norme, data l'urgenza e la preminenza della questione della sicurezza internazionale, fattore oramai di primaria importanza nell'agenda dei cittadini e dei governanti europei.

Inoltre, il contributo dell'Europa alla sicurezza globale passa in larga misura anche attraverso queste sue politiche, il cui sviluppo si rivela pertanto

necessario ai fini dell'affermazione della propria autonomia e della ridefinizione della divisione di oneri e responsabilità a livello transatlantico.

1. Missioni nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) e altre partecipazioni europee a missioni all'estero

1.1 Missioni Pesd

La possibilità che l'Unione Europea intraprenda missioni militari, anche se tramite il "braccio operativo" dell'Ueo e la cooperazione con la Nato, è stata introdotta per la prima volta con l'articolo 17 del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo novembre 1999. Si tratta di missioni umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

In seguito allo sviluppo di un'autonoma Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), a partire dal 1999 l'UE è autorizzata a compiere missioni proprie, con o senza la cooperazione con la Nato.

Nel nuovo Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, vengono elencate, all'articolo 210, le missioni che l'UE può intraprendere. Sono le stesse sopra menzionate con la significativa aggiunta delle missioni contro il terrorismo. L'articolo 211 del trattato prevede poi la possibilità che il Consiglio affidi la realizzazione di una missione ad un gruppo di Stati membri, che la effettua a nome e per conto dell'Unione europea.

Al momento le missioni intraprese dall'Unione Europea nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) sono, fondamentalmente, di due tipi:

- a) Le missioni militari;
- b) Le missioni non militari.

a) Le missioni militari

A loro volta, le missioni militari dell'Unione Europea possono essere effettuate:

- in cooperazione con la Nato;
- in maniera autonoma.

Nel primo caso, trovano applicazione i cosiddetti accordi *Berlin Plus* firmati da UE e Nato nel dicembre 2002, che consentono all'Unione di utilizzare i mezzi e le capacità di pianificazione della Nato definendo i modi e le forme in cui ciò deve avvenire. In questa tipologia di operazioni la pianificazione operativa è svolta dagli appositi organi dell'Alleanza, nel rispetto dei principi convenuti in occasione dei Consigli europei di Nizza (7-9 dicembre 2000) e di Copenaghen (12-13 dicembre 2002) e della dichiarazione Nato-UE sulla Pesd del 16 dicembre 2002. La sede del comando operativo della missione è situata presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (*Supreme*

Headquarters Allied Powers in Europe, Shape). A comandare l'operazione è il Vicecomandante supremo delle forze alleate in Europa (*D-Saceur*), che per prassi è un europeo.

Nel secondo caso, può, invece, essere adottato il modello della "nazione quadro" (*framework nation*) che prevede l'utilizzo del Quartier generale di uno degli stati membri, il quale designa anche il comandante dell'operazione, prescindendo quindi dall'utilizzo di strutture o comandi dell'Alleanza Atlantica.

In entrambe le tipologie di missioni militari, comunque, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione restano affidate al Comitato politico e di sicurezza (Cops), un organo dell'UE che si riunisce a livello di ambasciatori, e che è posto sotto l'autorità del Consiglio dell'Unione.

L'Unione Europea ha effettuato sinora due operazioni militari, entrambe terminate: nella ex-Repubblica jugoslava di Macedonia (missione Concordia) e nella Repubblica Democratica del Congo (missione Artemide). Il prossimo 2 dicembre l'UE inizierà un'operazione militare in Bosnia Erzegovina (missione Althea), in ottemperanza alla decisione del Consiglio dell'UE del 12 luglio 2004.

La missione Concordia in Macedonia rientra nelle operazioni effettuate dall'UE in co-operazione con la Nato, che, come si è spiegato, prevedono l'utilizzo di mezzi e capacità di pianificazione di quest'ultima. Iniziata il 31 marzo 2003 e terminata il 15 dicembre dello stesso anno, la missione Concordia, che subentrava a tre missioni precedenti della Nato, aveva lo scopo di contribuire alla stabilizzazione dell'area, in linea con l'attuazione dell'Accordo quadro di Ohrid dell'agosto 2001 e della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1371. La missione, comandata dall'allora D-Saceur della Nato, l'ammiraglio tedesco Rainer Feist, constava di circa 400 uomini, provenienti da 14 paesi membri dell'UE e da 13 paesi non membri. Avendo conseguito con successo gli obiettivi prefissati, la missione Concordia è stata sostituita da Proxima, una missione di polizia, anch'essa a guida UE.

Per quanto concerne la *missione Althea in Bosnia Erzegovina*, essa subentrerà alla missione Sfor della Nato, ed avrà i seguenti obiettivi, rispettivamente di breve, medio e lungo periodo³¹:

- promuovere un ambiente stabile e sicuro, in ottemperanza con gli accordi di Dayton che posero fine alla guerra in Bosnia;
- sostenere il progresso della Bosnia Erzegovina verso l'integrazione nell'UE, con l'obiettivo di pervenire alla sigla dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione con quest'ultima;

³¹ Informazione tratta dal sito Internet del Consiglio dell'Unione Europea, nella parte relativa alla missione Althea:
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=it&id=745&mode=g&name=

- creare una Bosnia stabile, pacifica e multi-etnica, che collabori con i paesi limitrofi e prosegua regolarmente il suo cammino verso l'integrazione europea.

Anche la missione Althea verrà effettuata in collaborazione con la Nato, di cui saranno utilizzati mezzi e capacità di pianificazione. Comandante dell'operazione sarà l'attuale D-Saceur, l'inglese John Reith. La missione inizierà ad operare con lo stesso numero di uomini attualmente in forza alla Sfor (circa 7.000).

L'unica missione effettuata dall'UE in autonomia, ossia senza ricorrere alle capacità e alle strutture di pianificazione e di comando della Nato è stata la *missione Artemide nella Repubblica democratica del Congo* che ha operato dal 12 giugno al 30 settembre 2003. In ottemperanza con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1484 del 2003, lo scopo della missione era di contribuire alla stabilizzazione delle condizioni di sicurezza e al miglioramento della situazione umanitaria a Bunia, nella regione dell'Ituri. Il Quartier generale dell'operazione era fissato a Parigi, e, fungendo la Francia da nazione quadro, francesi erano il comandante e la maggior parte dei 1.500 uomini che componevano la missione.

b) Le missioni non militari

Tra le missioni non militari si rilevano *in primis* le missioni di polizia, che spesso subentrano a precedenti operazioni a carattere militare, in seguito al miglioramento della situazione sul terreno. Al momento, sono due le operazioni di polizia a guida UE: la missione di polizia in Bosnia Erzegovina (*European Union Military Police, Eump*³²) e la missione Proxima in Macedonia. Inoltre, l'Unione ha inviato la missione Eujust in Georgia per la promozione dello stato di diritto (*rule of law*).

La *missione di polizia in Bosnia-Erzegovina (Eump)*, iniziata il 1° gennaio 2003 e destinata a durare tre anni, mira ad accrescere le capacità operative e manageriali della polizia bosniaca tramite attività di formazione, monitoraggio ed ispezione. La Eump ha rilevato la precedente task force di polizia internazionale delle Nazioni Unite in conformità con la politica seguita dall'UE e da altri attori internazionali che mira ad assicurare una capacità di intervento su tutti gli aspetti relativi alla costruzione dello stato di diritto – imparziale amministrazione della giustizia, tribunali efficienti, effettiva attuazione delle leggi, forze di sicurezza in grado di contrastare la criminalità – in Stati usciti da conflitti. Sono oltre trenta i paesi che partecipano a questa missione: ventiquattro paesi membri dell'UE (solo Malta non partecipa) e nove paesi terzi, per un totale di circa 500 ufficiali di polizia.

³² La Eump è una missione di polizia militare, mentre Proxima è una missione di polizia *tout court*. In realtà, questo non determina differenze significative tra le due missioni.

La missione di polizia *Eupol Proxima in Macedonia* è iniziata il 15 dicembre 2003, subentrando all'operazione militare *Concordia*, e durerà fino al 15 dicembre 2004. Come nel caso della *Eump*, anche la missione *Proxima* ha per scopo quello di monitorare, istruire e fornire consulenza alla polizia locale, in modo da allinearla agli standard delle polizie occidentali e metterla in condizione di contrastare efficacemente la criminalità organizzata. Il personale impegnato nella missione è di circa 200 uomini, in rappresentanza di tutti i paesi membri dell'Unione Europea e di altri paesi terzi.

A differenza della *Eump* e di *Eupol Proxima*, la missione *Eujust Themis in Georgia* non è una missione di polizia, ma di promozione dello stato di diritto (*rule of law*): 10 esperti di provata professionalità nel campo del diritto sostengono, istruiscono e forniscono consulenza giuridica a ministri, alti funzionari e giudici georgiani, allo scopo di avvicinare la pratica giurisdizionale, amministrativa e di governo del paese caucasico a quella europea. *Eujust Themis* è iniziata il 16 luglio 2004 ed è destinata a durare un anno.

1.2 Partecipazione europea ad altri interventi militari

L'Unione Europea non ha inviato una sua missione in *Afghanistan*, tuttavia bisogna ricordare che consistenti forze dei paesi membri dell'UE sono presenti sia nella missione *Enduring Freedom* a guida americana sia nella missione Nato denominata *International Security Assistance Force (Isaf)*. In particolare, l'11 agosto 2004 il comando di quest'ultima è stato assunto dall'Eurocorpo, una forza multinazionale europea composta da militari tedeschi, francesi, spagnoli, belgi e lussemburghesi e alla guida dell'operazione è subentrato il tenente generale francese Jean Louis Py. L'*Isaf* rimane, comunque, sotto il controllo politico e la direzione strategica della Nato.

L'Unione Europea non ha una propria missione militare in *Kosovo*. Tuttavia, ben ventuno paesi membri dell'Unione partecipano alla *Kfor*, la missione di stabilizzazione della Nato, che ha iniziato ad operare il 12 giugno 1999, due giorni dopo l'adozione della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che ne ha autorizzato l'istituzione. I paesi dell'UE forniscono la maggior parte degli uomini che compongono la *Kfor*, ed europeo è il comandante della missione, il tenente generale francese Yves De Kermabon. L'UE potrebbe in futuro rilevare la missione *Kfor* dalla Nato, completando così il trasferimento di responsabilità militari nell'area dei Balcani, ma non ci sono al momento piani precisi al riguardo. Per ora si esclude inoltre che l'UE possa assumere il comando della missione prima del raggiungimento di un accordo sullo status finale del Kosovo.

Nel caso dell'*Iraq*, non solo l'Unione Europea non è presente con una propria missione, ma molti paesi europei non solo non hanno inviato truppe a sostegno della forza della coalizione guidata dagli Stati Uniti ma si sono apertamente opposti all'intervento militare nell'area. I paesi dell'Unione che

contribuiscono in misura maggiore a tale forza sono il Regno Unito, l'Italia e la Polonia. Gli altri grandi paesi dell'UE non hanno inviato truppe in Iraq – è il caso di Francia e Germania – oppure le hanno ritirate – è il caso della Spagna.

L'Unione Europea non ha inviato una propria missione nel *Darfur*, la regione del Sudan martoriata dal febbraio 2003 da una guerra civile che ha già causato almeno 30.000 vittime e oltre 200.000 profughi. Tuttavia, l'UE ha sostenuto politicamente e finanziariamente gli sforzi dell'Unione Africana per porre fine al conflitto, ed in particolare la missione Amis. L'aiuto dell'UE a tale missione potrebbe sostanziarsi non solo in aiuti di carattere logistico e finanziario, ma anche nell'invio di personale, compresi osservatori militari.

2. L'Agenzia Europea di Difesa

L'Agenzia Europea della Difesa (Aed) è stata formalmente istituita il 14 giugno 2004 tramite un'Azione Comune del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'UE.³³

Il Consiglio Direttivo dell'Aed si è riunito per la prima volta in occasione dell'incontro informale dei Ministri della Difesa dell'Unione del 17 settembre scorso.

Alla base di questo processo vi è una Conclusione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del novembre 2003 che affidava ad un gruppo di studio *ad hoc* il compito di sottoporre proposte al Consiglio per rendere operativa l'Agenzia entro il 2004.³⁴

Si noti che questo processo si situa al di fuori dei trattati attualmente in vigore, costituendo quindi un'attuazione anticipata di talune disposizioni del nuovo trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre (Articoli I-40 e III-212).

Si tratta quindi di un avanzamento indipendente dall'entrata in vigore del nuovo Trattato e che, nell'ipotesi di mancata ratifica dello stesso, non vedrebbe inficiata la propria validità, pur venendo a “mancare un ulteriore sostegno politico e giuridico”.³⁵

³³ Consiglio dell'Unione Europea, *Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa*, pubblicata in *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, L 245/17, 17 luglio 2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_245/l_24520040717it00170028.pdf>.

³⁴ Consiglio Affari generali e Relazioni esterne, *2541ª Sessione del Consiglio*, Bruxelles, 17 novembre 2003, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/gena/78106.pdf>.

³⁵ Michele Nones e Giovanni Gasparini, "L'Europa della difesa", *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 154.

La struttura interna dell'Agenzia – che agisce sotto l'autorità del Consiglio - prevede:

- il Segretario Generale/Alto Rappresentante della Pesca a capo del Consiglio Direttivo;
- un Consiglio Direttivo che si riunisce almeno due volte l'anno a livello dei Ministri della Difesa e più frequentemente a livello dei loro rappresentanti;
- uno staff che sarà composto entro il 2005 da 80 esperti nazionali distaccati;
- la disponibilità di fondi per coprire i costi amministrativi, che ricadono sugli Stati partecipanti in rapporto al Pil. Per il 2004 sono stati stanziati circa 2 milioni di euro, cifra destinata a raggiungere i 25 milioni di euro l'anno successivo.

Allo stato attuale, l'Aed è una struttura intergovernativa sottoposta all'autorità del Consiglio dell'UE. Le decisioni che la riguardano vengono pertanto prese all'unanimità nella presa di decisioni che ricadono, come indicato, sotto l'autorità del Consiglio.

Il mandato dell'Agenzia Europea della Difesa, come delineato dalla base legale costituita dall'Azione Comune del 14 giugno 2004, riguarda i seguenti settori:

- sviluppo delle capacità di difesa;
- cooperazione negli armamenti;
- base industriale e tecnologica della difesa europea e mercato degli armamenti;
- ricerca e tecnologia.

Su queste basi i lavori dell'Agenzia si focalizzano – sfruttandone le sinergie – sui seguenti aspetti:

- approccio comprensivo e sistematico per la definizione e lo sviluppo delle capacità europee di difesa nel quadro della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd);
- promozione di cooperazioni tra società europee degli armamenti per la razionalizzazione/standardizzazione delle capacità militari e a favore del processo di ristrutturazione dell'industria europea della difesa;
- promozione di ricerca e tecnologia rilevanti per la base industriale e tecnologica della difesa europea.

Per un migliore funzionamento dell'Agenzia servirebbero nel lungo periodo alcuni cambiamenti, quali:

- l'inquadramento nel metodo comunitario con l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità;
- una maggiore indipendenza dell'organico nei confronti degli Stati partecipanti;
- la disponibilità di fondi propri da investire in *procurement*, ricerca e tecnologia.

Infine l'Agenzia – nell'ambito dello sviluppo e razionalizzazione delle capacità di difesa europee - deve interagire con preesistenti istituzioni e accordi intergovernativi esercizi come il Gaeo (in ambito Ueo), l'Occar e l'Accordo Quadro (LoI), nonché tener conto di un contesto potenzialmente foriero di novità. In particolare, il recente Libro Verde della Commissione Europea³⁶ prefigura cambiamenti rilevanti nella regolamentazione del mercato europeo della difesa.

Il documento della Commissione, che propone una riflessione sugli appalti pubblici nel settore, potrebbe anche sfociare nel più lungo termine in “una direttiva per la creazione di un mercato speciale per gli appalti pubblici militari (...) nel settore delle forniture non strategiche (...)”.³⁷

Al momento, fra le competenze esplicite dell'Agenzia non vi è la gestione dei rapporti fra gli attori europei e i corrispettivi americani.

L'assenza di un mandato esplicito su questo aspetto non deve comunque trarre in inganno: l'intervento progressivo dell'Agenzia nella realtà militare ed industriale europea comporta necessariamente un crescente interessamento per la sua dimensione transatlantica, sia negli aspetti politico-regolamentari che commerciali.

Ne sono ben consci anche gli Stati, i quali si stanno orientando verso un approccio su due binari: da un lato l'Agenzia deve contribuire al rafforzamento delle capacità e della base industriale europea, dall'altro evitare però contemporaneamente di generare una struttura impermeabile alla cooperazione e competizione con gli Usa (il cosiddetto modello “fortezza Europa”, temuto particolarmente dagli inglesi e talora promosso da francesi e tedeschi).

Si tratta quindi di determinare, tramite un approccio pragmatico, un difficile equilibrio fra esigenze e sensibilità differenti da paese a paese, a seconda del pre-esistente rapporto bilaterale con gli Usa.

Mentre i paesi “acquirenti” vorranno poter sviluppare le proprie capacità militari al minor costo, talora acquisendole direttamente da programmi americani, i principali paesi produttori di armamenti (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia) saranno maggiormente interessati a proteggere la propria industria o quantomeno l'accesso alla base tecnologica e produttiva.

Anche all'interno di questo secondo gruppo tuttavia vi saranno diverse posizioni, a seconda del livello di coinvolgimento delle attività produttive

³⁶ Commissione delle Comunità europee, *Libro verde. Gli appalti pubblici della difesa*, COM(2004) 608 def., Bruxelles, 23 settembre 2004, <http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/defence/green-paper/com04-608_it.pdf>.

³⁷ Michele Nones, “Più concorrenza nella difesa”, *Il Sole-24 Ore*, 24 settembre 2004, p. 5.

locali in accordi societari pregressi con imprese americane, nonché dello stato delle relazioni politiche bilaterali con gli Stati Uniti.

La base industriale europea ha bisogno da un lato di affrontare un mercato unificato che permetta di riformarsi ed acquisire le dimensioni adeguate alla competizione globale, proteggendo le tecnologie sensibili, dall'altro di cooperare con l'industria americana per importarne le innovazioni e mantenere la necessaria solidarietà politica e interoperabilità militare.

Le generose dimensioni del mercato americano lo rendono inoltre particolarmente attraente agli occhi delle società europee, operanti in mercati frammentati e con disponibilità ridotte.

Ma l'effettiva capacità di operare in quel mercato impone una revisione radicale della normativa americana che è particolarmente restrittiva in materia, obiettivo assai arduo, soprattutto se si pretende di perseguirlo tramite pressioni nazionali.

Siamo ben lontani dall'apertura dei mercati europei ed americano alla competizione reciproca su basi di equità e parità, ma l'Agenzia può contribuire attivamente a tale sforzo, imponendo in misura crescente l'integrazione a livello europeo e forzando gli americani a dialogare con l'Europa non più su base bilaterale, differenziando fra paesi, come accade oggi, ma con un'unica istituzione rappresentante tutti i membri.

Man mano che l'Agenzia raggiungerà livelli di operatività sempre maggiori, la sua agenda transatlantica, che è per ora solo a uno stato embrionale, verrà sempre più allo scoperto, imponendo a tutti i governi e imprese europee scelte difficili ma essenziali per la loro stessa sopravvivenza: integrarsi, acquisendo potere contrattuale e reali capacità competitive, o scomparire dal novero degli attori principali del settore, riducendosi a comparse di un copione scritto altrove.

3. Considerazioni conclusive

Come evidenziato da quanto precede, al di là della capacità operativa legata alle missioni dell'Unione, il rapporto con gli Stati Uniti e quindi con la Nato è stato, è e sarà la principale variabile per la potenziale crescita della Politica europea di sicurezza e difesa.

Risulta pertanto irrinunciabile sviluppare un equilibrato ed efficace rapporto di collaborazione non solo e non tanto a livello bilaterale, quanto fra l'Unione e gli Stati Uniti.

Ciò implica andare oltre gli accordi *Berlin plus* in vigore e permettere all'UE in quanto tale di cooperare con gli Usa su tutto lo spettro delle attività di sicurezza: capacità militari, contrasto al terrorismo, intelligence, diplomazia, e politica industriale. A tal fine l'UE deve mostrarsi allo stesso tempo un partner credibile, quindi dotato di capacità e di volontà politica, e pronto a

cogliere tutte le opportunità di collaborazione, nel rispetto della reciproca autonomia decisionale.

Si deve inoltre considerare un ulteriore settore in cui l'UE sta sviluppando un crescente interesse ad operare, coordinando l'azione dei governi nazionali: il contrasto al terrorismo internazionale e, contemporaneamente, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Si tratta di fenomeni che per loro natura trascendono la dimensione nazionale della sicurezza ed in cui la dimensione militare è solo uno degli strumenti (talora non il principale). In questi settori vi è ancora un forte attaccamento alla sovranità nazionale, ma vi è nel contempo un'esigenza davvero irrinunciabile di cooperazione internazionale, a meno di non voler sacrificare la sicurezza dei cittadini. Per fronteggiare efficacemente la minaccia del terrorismo e i rischi connessi con la proliferazione delle armi di distruzione di massa, gli europei dovranno non solo dotarsi di una propria strategia credibile e coerente, ma anche perseguire costantemente la cooperazione con gli americani nell'azione diplomatica (che talora andrà sostenuta dalla minaccia dell'uso della forza), e promuovere politiche comuni transatlantiche per il monitoraggio e la sorveglianza sull'evoluzione delle nuove minacce, sulla base anche di una più stretta collaborazione tra i servizi di intelligence.

La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici

Natalino Ronzitti

Novembre 2004

Premessa

La repressione dei crimini internazionali può essere opera di tribunali interni oppure di tribunali internazionali. Fino alla fine della II guerra mondiale, i crimini internazionali venivano puniti dai tribunali interni e di regola si trattava della repressione, ad opera del belligerante, di crimini di guerra che l'avversario aveva commesso nei confronti delle sue forze armate o della popolazione civile.

Dopo la II guerra mondiale, le potenze vincitrici istituirono i Tribunali di Norimberga e di Tokyo per processare i criminali tedeschi e giapponesi. Esaurita la funzione di questi due tribunali, un riferimento ai tribunali internazionali è individuabile nella Convenzione per la repressione del genocidio del 1948 e in quella per la repressione del crimine di *apartheid* del 1973. Tali convenzioni prevedevano la possibilità di far reprimere i crimini di genocidio e di *apartheid* da una corte penale internazionale quando questa fosse stata istituita. Ma in quel periodo, la creazione di tribunali internazionali per la repressione dei crimini internazionali era ancora un'ipotesi avveniristica.

Questa lunga parentesi si conclude, almeno in parte, con la creazione del *Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia* e del *Tribunale penale internazionale per il Rwanda* istituiti, rispettivamente, con le risoluzioni 827-1993 e 995-1994 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le due risoluzioni, essendo adottate nel quadro del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, sono obbligatorie per gli Stati membri, con la conseguenza che la giurisdizione dei due tribunali non deve essere accettata dagli Stati. Si è preferito procedere con il meccanismo delle risoluzioni del Consiglio, poiché una convenzione avrebbe comportato tempi lunghi per la negoziazione e l'entrata in vigore, essendo necessaria la ratifica di un certo numero di Stati.

Il procedimento di creazione dei due tribunali ha destato perplessità tra gli studiosi, ma non ha creato nessuna frattura nei rapporti transatlantici. Francia, Regno Unito e Stati Uniti, membri permanenti del Consiglio di sicurezza, non hanno sollevato nessuna obiezione ed anzi hanno promosso l'istituzione dei tribunali. Avendo essi una competenza territorialmente e temporalmente limitata, i membri permanenti del Consiglio di sicurezza non avevano ragione di temere che i loro cittadini potessero essere coinvolti. Ma la "guerra del Kosovo" ha smentito questa previsione. Poiché il Tribunale per la ex-Jugoslavia ha giurisdizione su tutti i crimini commessi nel territorio della ex Repubblica federale socialista di Jugoslavia a partire dal 1991, il Procuratore del Tribunale ha istituito una Commissione per indagare se i piloti americani che avevano bombardato la Serbia nel 1999 avessero commesso dei crimini internazionali. La Commissione ha concluso nel senso che non si dovesse procedere a loro carico.

Completamente diverso è stato il percorso per la creazione della *Corte penale internazionale*. È stata negoziata una convenzione internazionale, aperta alla

firma a Roma il 17 luglio 1998 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002, dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica.³⁸

All'esperienza della Corte penale internazionale occorre aggiungere quella dei cosiddetti *Tribunali "ibridi"*. Si tratta di tribunali interni, dove siedono però anche giudici internazionali in virtù di una convenzione stipulata tra lo Stato sede del tribunale e le Nazioni Unite o in virtù di altri atti internazionali. Tali tribunali sono in funzione in Sierra Leone, Cambogia, Kosovo e Timor Est. Il tribunale che dovrà processare Saddam Hussein (Tribunale speciale dell'Iraq per i crimini contro l'umanità, istituito il 10 dicembre 2003) è difficilmente ascrivibile a tale categoria, sia perché è stato creato dall'autorità occupante (*Coalition Provisional Authority*) sia perché l'integrazione di giudici non iracheni è solo eventuale.

1. La giurisdizione della Corte Penale Internazionale

A differenza dei Tribunali per la ex-Jugoslavia e il Rwanda, la Corte penale internazionale non ha "giurisdizione prioritaria" rispetto ai tribunali nazionali. La sua competenza è fondata sul *principio di "complementarietà"* (decimo considerando del preambolo e art.1), nel senso che la Corte può giudicare solo nei casi in cui un tribunale nazionale non voglia o non sia in grado (ad es. per il collasso delle strutture statali) di portare avanti il procedimento (art. 17). Il principio accolto è quello secondo cui coloro che hanno commesso crimini internazionali non debbono godere d'impunità. La regola traduce il principio *aut iudicare aut dedere*, con la variante che la consegna del presunto colpevole deve aver luogo nei confronti di un tribunale internazionale e non nei confronti di un tribunale interno. Detto in altri termini, il principio di complementarietà non si discosta dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, normalmente applicabile in materia di diritti dell'uomo: prima di poter adire un organismo internazionale, occorre esperire il giudizio davanti ai tribunali nazionali. Da notare che il principio di complementarietà vale nei confronti di qualsiasi giurisdizione nazionale che vanti un titolo per processare il reo.

Le nozioni di "non volontà" e "incapacità" sono definite nello Statuto (art. 17), ma è facile prevedere che *sorgeranno dei conflitti di giurisdizione tra Corte penale internazionale e tribunali interni*, che rischiano di dilazionare o

³⁸ La Corte, che ha sede all'Aja, si compone di 18 giudici. Sono organi della Corte: la Presidenza, la Sezione d'appello, la Sezione di primo grado e la Sezione preliminare, l'Ufficio del Procuratore, la Cancelleria. Le funzioni giudiziarie della Corte sono svolte in ciascuna Sezione dalla Camere. Lo Statuto ha anche istituito un'Assemblea degli Stati parti, cui spettano importanti funzioni amministrative. L'Assemblea gioca inoltre un ruolo importante per quanto riguarda la procedura di emendamento dello Statuto.

addirittura paralizzare un procedimento giudiziario. L'art. 17 elenca tra i casi di "non volontà" l'ingiustificato ritardo dei procedimenti o la mancanza di imparzialità. Tra i casi di "incapacità" sono ricordati il collasso delle strutture statali o la mancanza di un sistema giudiziario.

La Corte penale internazionale non ha giurisdizione universale. Essa può giudicare solo quando: a) il crimine sia commesso da un cittadino di uno Stato parte; b) il crimine sia commesso nel territorio di uno Stato parte; c) una situazione in cui uno o più crimini siano stati commessi è deferita alla Corte, tramite il Procuratore, dal Consiglio di sicurezza, che agisce in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Un procedimento dinanzi alla Corte può essere messo in moto non solo da uno Stato parte o dal Consiglio di sicurezza ma anche dal Procuratore (art. 13), cui spetta il potere di condurre le necessarie indagini. Si tratta di un risultato positivo, anche se il pericolo di un Procuratore "radicale", temuto soprattutto dagli Stati Uniti, non va sottovalutato. Gli Stati sono spesso restii a mettere in moto un procedimento internazionale, qualora i loro interessi non siano strettamente coinvolti. Il Consiglio di sicurezza è un organismo politico e calcoli politici possono consigliare di non iniziare un procedimento. Inoltre, un membro permanente potrebbe impedire l'adozione di una risoluzione volta a portare il caso dinanzi alla Corte. Al contrario, il Procuratore agirà in piena indipendenza e sarà più disponibile ad innescare la procedura, benché la sua azione possa essere paralizzata dalla "Camera di primo grado", che costituisce un potente filtro. Processi in contumacia non sono ammessi e la cattura e consegna del reo costituisce uno dei nodi fondamentali per la Corte come per qualsiasi altro tribunale internazionale, che non eserciti la propria giurisdizione in territorio occupato.

Nonostante non sia stata accolta la formulazione secondo cui la Corte non può giudicare quando il Consiglio di sicurezza sia investito di una situazione ricompresa sotto l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite (minaccia alla pace, violazione della pace, aggressione), *le prerogative del Consiglio di sicurezza restano incisive.* Infatti questo organismo ha il potere di investire la Corte anche quando lo Stato nel cui territorio il crimine sia stato commesso non è parte dello Statuto o il presunto reo non è cittadino di uno Stato parte, venendo praticamente a supplire la mancanza di giurisdizione universale della Corte. Inoltre *il Consiglio può bloccare l'inizio del procedimento o sospendere la prosecuzione per 12 mesi (rinnovabili)*, qualora venga inoltrata una richiesta alla Corte mediante una risoluzione adottata nel quadro del Capitolo VII della Carta (art. 16). Questo significa che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza che non hanno ratificato lo Statuto possono incidere sull'amministrazione della giustizia internazionale, poiché possono concorrere all'adozione di una risoluzione che metta in moto il procedimento dinanzi alla Corte o diretta alla sua sospensione. *Un conflitto tra Consiglio di sicurezza e Corte non è quindi escluso.*

2. Posizione e iniziative degli Stati Uniti

2.1 Critiche degli Usa allo Statuto della Corte penale internazionale

Gli Stati Uniti non hanno (o almeno non avevano) obiezioni di principio all'istituzione di una giurisdizione penale internazionale che, al contrario, hanno sempre caldeggiato. Essi hanno partecipato attivamente alla negoziazione dello Statuto della Corte, riuscendo a imporre il proprio punto di vista in vari settori, in particolare per quanto riguarda la definizione dei crimini, l'inserzione di una clausola sugli elementi del crimine, l'ordine superiore e altri punti fondamentali dello Statuto. In breve, gli Stati Uniti non contestano la parte materiale dello Statuto, che anzi hanno concorso a plasmare, quanto le parti "giurisdizionali" e di organizzazione della Corte penale internazionale. *Il vero problema, per gli Usa, è chi accerta la responsabilità penale del presunto colpevole*, cioè il punto fondamentale è la competenza del procuratore e dei giudici della Corte.

Le critiche formulate dagli Usa possono essere così riassunte:

- *La Corte può avere giurisdizione su cittadini di uno Stato non parte.* Infatti, secondo l'art. 12 dello Statuto, la Corte ha giurisdizione sui crimini commessi dai cittadini di uno Stato parte o sul territorio di uno Stato parte. Pertanto, se i cittadini di uno Stato non parte si trovano sul territorio di uno Stato parte, la Corte ha giurisdizione nei loro confronti. Questo espone gli Stati Uniti, che hanno truppe all'estero in varie parti del mondo impegnate in operazioni di *peace-keeping*, ad effetti indesiderati.

- *Gli emendamenti adottati con la procedura dell'art. 121 (5) dello Statuto non sono validi erga omnes, ma solo per gli Stati che li hanno ratificati.* Tali emendamenti hanno per oggetto i crimini su cui la Corte ha giurisdizione. La Corte non può avere giurisdizione sui crimini, coperti dagli emendamenti, commessi dai cittadini o sul territorio di uno Stato che non ha ratificato gli emendamenti stessi. Il combinato disposto dall'art. 12 e dall'art. 121 (5) produce un'assurda conseguenza: la Corte può avere giurisdizione, anche in relazione ai crimini coperti dagli emendamenti, in relazione ai cittadini di uno Stato non parte, qualora il crimine sia stato da questi commesso nel territorio di uno Stato parte che abbia ratificato l'emendamento; la Corte, invece, stante il disposto letterale dell'art. 121 (5), non può avere giurisdizione sui cittadini di uno Stato parte che non abbia ratificato l'emendamento stesso.

- *Tra i crimini su cui la Corte ha giurisdizione è stata inserita l'aggressione*, nonostante che sia stato impossibile raggiungere un consensus sulla sua definizione. La mancanza di consensus avrebbe consigliato di non inserire tale crimine nella lista di cui all'art. 5 dello Statuto.

- *Non è stata inserita nessuna disposizione relativa all'amnistia.* Si tratta di un provvedimento che talvolta si rende necessario per provvedere alla pacificazione sociale, specialmente durante la transizione dalla dittatura alla democrazia. Esempi recenti di conflitti etnici dimostrano come l'amnistia è opportuna per la stabilità regionale. Le "commissioni di verità e

riconciliazione” rappresentano un’utile alternativa alla mera repressione penale.

- *Il ruolo del Consiglio di sicurezza è stato sminuito*, in una materia che concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio può solo sospendere il procedimento dinanzi alla Corte per un periodo di 12 mesi rinnovabili. Il Consiglio, però, non è più l'organo, come era scritto nel progetto presentato alla Conferenza di Roma, da cui dipende la messa in moto della giurisdizione della Corte, quando si debbano perseguire crimini relativi ad una situazione ricadente sotto il Capitolo VII della Carta o quando si debba giudicare del crimine di aggressione.

- *Lo Statuto non ammette riserve*. Secondo gli Stati Uniti, non è stata una decisione felice, specialmente quando si negozia un testo per la cui adozione non è necessario il *consensus*, ma la maggioranza.

- *È inaccettabile la pretesa di sottoporre i cittadini Usa alla giurisdizione della Corte a partire dall'entrata in vigore dello Statuto*. Qualora gli Stati Uniti dovessero ratificarlo, la Corte avrebbe giurisdizione solo dopo 60 giorni a partire dal deposito dello strumento di ratifica.

Altre obiezioni si possono ricavare dalla tradizione penale americana. Negli Stati Uniti, un procuratore indipendente non è in sintonia con il sistema giudiziario, dove la procura non è indipendente dall'esecutivo. Sarebbe stato diverso se il procuratore della Corte avesse dovuto sottostare alle decisioni del Consiglio di sicurezza per iniziare l'azione penale. Taluni, come Adam Roberts, hanno criticato l'opposizione degli Stati Uniti alla Corte, ricordando che il Tribunale per la ex-Jugoslavia ha competenza per eventuali crimini commessi dagli occidentali durante l'intervento armato contro la Repubblica federale di Jugoslavia, nel 1999. Nessuna incriminazione ha avuto luogo contro gli occidentali e quindi il timore Usa di vedere i propri soldati trascinati di fronte alla Corte penale internazionale è quantomeno esagerato. Probabilmente, però, gli Usa, nel momento in cui hanno consentito all'istituzione del Tribunale non si sono resi ben conto del suo potenziale. Altrimenti, come hanno affermato alcuni esperti americani, gli Stati Uniti si sarebbero opposti. Il Tribunale speciale per l'Iraq è competente a giudicare i crimini commessi in Iraq e i crimini commessi contro il Kuwait e l'Iran tra il 17 luglio 1968 e il 1° maggio 2003, ma è competente solo nei confronti di cittadini iracheni o di persone residenti in Iraq! Gli Stati Uniti non hanno ripetuto l'errore fatto con la creazione del Tribunale per la ex-Jugoslavia e la competenza del Tribunale per l'Iraq è ben determinata, in senso restrittivo, quanto alle persone soggette alla sua giurisdizione.

2.2 Il processo a Saddam Hussein

Come si è detto, gli Stati Uniti, tramite il Consiglio di sicurezza, possono sottoporre un caso alla Corte pur restando fuori dallo Statuto. Ma la loro profonda opposizione, specialmente da parte dell'attuale amministrazione, ha impedito finora che la Corte fosse investita di competenza tramite il

deferimento del Consiglio di sicurezza. Il caso esemplare è quello di Saddam Hussein. Si è preferito creare un Tribunale ad hoc, invece di attivare la Corte e di portare il dittatore iracheno, ritenuto responsabile di genocidio (uso di gas contro le popolazioni curde) e di aggressione (invasione e annessione del Kuwait), dinanzi ad un Tribunale internazionale che avrebbe in qualche modo agito come garante della comunità internazionale.

2.3 La firma dello Statuto da parte degli Usa

Gli Stati Uniti hanno firmato il 2 gennaio 2001 lo Statuto della Corte penale internazionale. È stato uno degli ultimi atti dell'amministrazione Clinton, nonostante la ferma opposizione del Pentagono. La firma di un trattato, non seguita da ratifica, non obbliga lo Stato firmatario all'osservanza del trattato. Però qualche obbligo lo produce. L'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, non ratificata dagli Stati Uniti, ma sul punto dichiarativa del diritto internazionale consuetudinario, prescrive che lo Stato firmatario non possa porre in essere atti che vanifichino l'oggetto e lo scopo del trattato. Tale obbligo viene meno quando lo Stato firmatario abbia manifestato la volontà di non ratificare il trattato. Gli accordi di eccezione, stipulati dagli Stati Uniti per impedire che i loro cittadini possano essere giudicati dalla Corte penale internazionale quando il crimine sia stato commesso sul territorio di uno Stato parte dello Statuto della Corte, sono chiaramente contrari all'art. 18. Per questo l'amministrazione Bush si è affrettata a notificare, il 6 maggio 2002, al depositario dello Statuto di Roma che non avrebbe mai ratificato la convenzione istitutiva della Corte. La stipula degli accordi di eccezione non è dunque un comportamento da considerare come una violazione di un obbligo internazionale da parte degli Stati Uniti (semmai la violazione è commessa dallo Stato parte dello Statuto che conclude l'accordo di eccezione). Gli Stati Uniti hanno concluso finora 38 accordi di eccezione. A quanto risulta, essi hanno firmato altri accordi, che sono tenuti però riservati.

2.4 L'Aspa

La netta opposizione degli Stati Uniti alla Corte penale internazionale ha trovato conferma non solo sul piano diplomatico-internazionale, ma anche sul piano interno. Il 2 agosto 2002 gli Stati Uniti hanno adottato l'*American Servicemember's Protection Act* (Aspa), che è volto a boicottare la Corte e gli Stati che ne abbiano ratificato lo Statuto. Schematicamente, l'Aspa stabilisce:

- l'obbligo per l'esecutivo o le giurisdizioni nazionali di non cooperare con la Corte;
- il divieto di aiuti militari agli Stati che hanno ratificato lo Statuto, tranne che abbiano concluso un accordo di eccezione con gli Stati Uniti (la clausola però non si applica ai paesi Nato);
- l'inserzione nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative alle missioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement* di una clausola che esenti i militari americani dalla giurisdizione della Corte penale internazionale;

- la possibilità di intervenire per liberare cittadini americani detenuti dalla Corte penale internazionale o in attesa di essere ad essa consegnati. In applicazione dell'Aspa, il 1° giugno 2003 gli Stati Uniti hanno sospeso l'assistenza militare a 35 Stati, che hanno ratificato lo Statuto di Roma e non hanno concluso un accordo di eccezione. L'elenco di tali paesi comprende la Croazia.

3. L'Unione Europea

L'UE si è dichiarata da subito pronta a sostenere la Corte penale internazionale e la ratifica da parte degli Stati membri. L'11 giugno 2001 *ha adottato* in proposito *una posizione comune* (2001/443/Pesc) in cui, tra l'altro, si afferma la necessità dell'universalità della Convenzione di Roma. Un'adesione parziale avrebbe infatti sminuito l'efficacia dello Statuto.

Successivamente, *l'UE ha stabilito che la ratifica dello Statuto fosse una condizione necessaria per i paesi candidati per divenire membri dell'Unione.*

L'UE ha ribadito i principi precedentemente formulati nella posizione comune 2002/474/Pesc. Intanto tutti i paesi UE, allora in numero di 15, erano divenuti parti dello Statuto della Cpi. Ma tra i nuovi paesi membri la Repubblica Ceca ha firmato e non ancora ratificato lo Statuto della Corte.

Solo la Francia si è avvalsa della clausola di esenzione stabilita dall'art. 124 dello Statuto, secondo cui uno Stato può richiedere che la Corte non eserciti competenza sui crimini di guerra commessi dai propri cittadini per un periodo di sette anni. A parere del Ministro degli affari esteri francese, l'esenzione temporanea dei cittadini francesi dalla giurisdizione della Corte serve per rendersi conto se la Corte sarà investita da ricorsi abusivi presentati al solo scopo di mettere in difficoltà la Francia. Se questo timore si avverasse, una soluzione andrebbe trovata nell'Assemblea degli Stati parti dello Statuto.

Il Parlamento Europeo si è espresso più volte a favore della Corte penale internazionale ed ha criticato la posizione americana sia con riguardo all'Aspa sia con riguardo agli accordi di eccezione.

Come si è accennato, gli Stati Uniti avevano intrapreso una pressante campagna diplomatica per stipulare tali accordi con gli Stati che avevano ratificato lo Statuto. La stipula di un accordo di eccezione, secondo la Commissione UE, si poneva in contrasto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione allo Statuto della Corte. La questione era venuta in considerazione con la conclusione di un accordo di eccezione con la Romania, paese candidato. La Romania, in seguito alle pressioni comunitarie, non ha ratificato l'accordo, nonostante l'avesse firmato. Di fronte all'intensa attività diplomatica americana, il Consiglio UE non poteva non prendere posizione, approvando il 30 settembre 2002 delle linee guida relative agli accordi di

eccezione, dove si stabilisce che tali accordi, così come negoziati dagli Stati Uniti, sono contrari allo Statuto della Corte penale internazionale.³⁹ La Corte penale internazionale si è quindi rivelato un tema dove l'UE mostra una sua coesione, nonostante sia un argomento di divisione nei rapporti transatlantici. Le linee guida, peraltro, non sono prive di ambiguità, poiché non sconfessano interamente gli accordi di eccezione.

4. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Oltre agli accordi di eccezione, gli Stati Uniti hanno percorso un'altra strada per esentare i loro cittadini dalla giurisdizione della CPI. Hanno coinvolto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Si trattava di prorogare la Forza di Pace in Bosnia-Herzegovina (Unmibh), paese parte dello Statuto della Corte penale internazionale. Pertanto i membri americani della Forza di Pace sarebbero stati virtualmente soggetti alla giurisdizione della Corte penale internazionale. Gli Stati Uniti sono riusciti a far adottare dal Consiglio di sicurezza la risoluzione 1422 del 12 luglio 2002, in virtù della quale i cittadini di uno Stato non parte dello Statuto della Corte penale internazionale non sarebbero stati soggetti alla giurisdizione della Corte per un periodo di 12 mesi a partire dal 1° luglio 2002. La risoluzione, fondata su una discutibile interpretazione dell'art. 16 dello Statuto della Corte penale internazionale, stabiliva che essa sarebbe stata rinnovata alla scadenza. La risoluzione è stata adottata all'unanimità, quindi con il voto favorevole di Francia e Regno Unito, nonostante le prese di posizione espresse in sede comunitaria. L'anno successivo, la risoluzione è stata rinnovata, nonostante le critiche del Segretario generale delle Nazioni Unite. Ma questa volta la risoluzione (1487 del 12 giugno 2003) è stata adottata con l'astensione di Francia e Germania (oltre che della Siria). Nel 2004, venuta a scadenza la risoluzione 1487, gli Stati Uniti hanno tentato di nuovo di prorogare l'esenzione per il proprio personale. L'opposizione dei membri del Consiglio di sicurezza è stata netta e gli Usa sono stati costretti a ritirare il progetto di risoluzione che avevano in animo di presentare.

³⁹ Gli Stati Uniti hanno addirittura tentato di stipulare un accordo di eccezione con l'Unione Europea (vedi M. L. P. Groenleer, L. G. van Schaik, "The EU as an international actor: the case of the International Criminal Court", in *CFSP Forum*, vol. 2, no. 6, p. 6). Nell'Accordo sull'estradizione tra Unione Europea e Stati Uniti del 25 giugno 2003 le posizioni delle due parti sono salvaguardate. Nella nota esplicativa allegata all'Accordo è detto espressamente che in caso di richiesta di estradizione o di consegna da parte di più Stati sono lasciati "impregiudicati gli obblighi degli Stati che sono parti dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale e i diritti degli Stati Uniti d'America in quanto non parti nei confronti della Corte penale internazionale".

5. La definizione del crimine di aggressione

Lo Statuto della Corte penale internazionale qualifica come crimine internazionale sia l'aggressione sia l'uso di armi e metodi di guerra che provocano mali superflui o sofferenze inutili o siano indiscriminati. Tali crimini diventeranno concretamente punibili quando saranno adottate disposizioni di attuazione. La questione è particolarmente complessa per il crimine di aggressione. Esiste una definizione di aggressione adottata con risoluzione del 14 dicembre 1974 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ma essa non è obbligatoria, poiché le risoluzioni dell'Assemblea Generale non sono fonti del diritto. La definizione di aggressione, ai fini delle punibilità del crimine, spetta agli Stati parti. Anche questo è un punto di disaccordo tra europei e americani. Secondo gli Usa spetta al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite stabilire se, nel caso concreto, sia stata commessa aggressione. Il Consiglio di sicurezza è un organo politico, dove gli Stati Uniti, al pari degli altri membri permanenti, godono del diritto di veto. I membri permanenti godono quindi di una posizione privilegiata ed è praticamente impossibile che sia loro imputato un atto di aggressione, poiché possono sempre bloccare una delibera. L'aggressione, come crimine internazionale, dovrebbe essere definita dall'Assemblea degli Stati parti dello Statuto della Corte penale internazionale. È tuttavia irrealistico ritenere che essa possa essere definita senza il concorso dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, che non sono parti dello Statuto della Corte penale internazionale (Cina, Federazione Russa, Stati Uniti).

6. L'interoperabilità giuridica delle coalizioni militari con presenza americana

La mancata ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale compromette l'interoperabilità giuridica delle coalizioni militari o delle forze di pace in cui sono presenti gli europei e gli Stati Uniti? Nella Nato il problema non si è posto. La questione riguarda piuttosto gli strumenti di diritto internazionale umanitario, come le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977. Mentre gli europei sono parti di tutti questi strumenti, gli Stati Uniti non hanno ratificato i due Protocolli aggiuntivi. Ma nemmeno questa circostanza ha prodotto conseguenze rilevanti, come dimostrano l'esperienza del Kosovo e le operazioni intraprese dalla Nato contro la Repubblica federale di Jugoslavia (1999).

7. Una ricucitura nei rapporti transatlantici?

È possibile una ricucitura nei rapporti transatlantici che faccia venir meno la frattura rappresentata dalla mancata adesione degli Stati Uniti alla Corte penale internazionale?

Se si considera la storia della giurisdizione penale internazionale, a partire dal processo di Norimberga fino ai lavori preparatori dello Statuto della Corte, è facile rendersi conto come gli Stati Uniti non abbiano un'ostilità di principio nei confronti dei tribunali penali internazionali. L'ostilità è nei confronti della Corte penale internazionale, come attualmente organizzata, resa ancora più acuta dall'amministrazione Bush e dalla scarsa fiducia, o quantomeno dello scetticismo, che essa nutre nei confronti delle istituzioni internazionali. Ma non è detto che questa linea di condotta non possa mutare.⁴⁰

In primo luogo, gli Stati Uniti, sotto la pressione degli europei e del Segretario generale delle Nazioni Unite, sono stati costretti ad abbandonare il tentativo, che per ben due volte era stato coronato dal successo, di subordinare la presenza di contingenti Usa nelle forze di *peace-keeping* all'esonazione dalla giurisdizione della Corte penale internazionale. La giurisdizione della Corte è solo complementare ed essa viene attivata quando lo Stato competente non voglia o non possa processare i colpevoli. Questo non è il caso degli Stati Uniti, come dimostra la punizione dei colpevoli degli abusi commessi nel carcere di Abou Ghraib in Iraq.

In secondo luogo, lo Statuto della Corte può essere sottoposto a revisione sette anni dopo la sua entrata in vigore, cioè nel 2009 e la Conferenza di revisione potrà essere un'occasione per un bilancio dei risultati ottenuti e per verificare il grado di universalità della Corte stessa. Revisioni profonde sono sempre possibili.

In terzo luogo, sarebbe utile dimostrare che la Corte penale internazionale serve l'interesse nazionale degli Stati Uniti, senza necessità che essi ne diventino uno Stato parte. L'attuale dibattito, cui ha contribuito la legge belga ora abrogata sull'universalità della giurisdizione in materia di crimini internazionali⁴¹, è esacerbato dalle accuse nei confronti dei massimi

⁴⁰ Si veda il dibattito sugli Stati Uniti e la Corte penale internazionale in *Journal of International Criminal Justice*, 2004, pp. 2- 37.

⁴¹ Il Belgio aveva adottato nel 1993 una legge per reprimere i crimini di guerra ispirata al criterio dell'universalità della giurisdizione. Un procedimento poteva essere iniziato nei confronti del presunto reo, anche se questi non era di nazionalità belga, non aveva commesso un crimine nei confronti di un cittadino belga, non si trovasse in territorio belga. La legge del 1993 era stata emendata nel 1999 per estenderla al genocidio e ai crimini contro l'umanità. Un procedimento era stato aperto nei confronti del Primo Ministro Israeliano A. Sharon, nel 2001, cui avevano fatto seguito altre procedure contro i responsabili americani, tra cui C. Powell e il generale T. Franks. Il Belgio è stato condannato dalla Corte internazionale di giustizia (2002) per il procedimento iniziato nei confronti

responsabili politici e militari degli Stati Uniti e dal desiderio, espresso da taluni circoli politici e organizzazioni non governative radicali, di vederli processati dalla Corte penale internazionale. Invece occorre dimostrare che la Corte potrebbe essere uno strumento utile per processare i grandi criminali internazionali e gli Stati Uniti, pur restando fuori dallo Statuto, potrebbero cooperare con la Corte, fornendo ad es. l'*intelligence* necessaria o contribuendo alla cattura dei criminali.

In quarto luogo, la Corte penale internazionale dovrebbe dimostrare che essa è effettivamente un utile strumento per la repressione dei crimini internazionali (ciò che per ora non ha fatto), altrimenti l'istituzione di tribunali internazionali ad hoc o di tribunali ibridi finirà per svuotare di significato la giurisdizione universale, che dovrebbe far capo alla Corte.

In quinto luogo, è bene tener presente che la composizione della Corte non annovera un procuratore o giudici di idee radicali, pronti a trascinare sul banco degli imputati gli Stati Uniti. Timori del genere si sono rivelati infondati.

In sesto luogo, occorre associare più strettamente gli Stati Uniti (e gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza non membri della Corte) ai lavori per la definizione del crimine di aggressione.

Queste sono solo alcune proposte, che la diplomazia e le organizzazioni non governative dovrebbero tener presenti. Occorre impiegare gli anni che ci separano dalla Conferenza di revisione del 2009 per cercare di eliminare un punto di frizione nei rapporti transatlantici, che è diventato particolarmente acuto.

dell'allora ministro degli affari esteri del Congo. Di fronte alle proteste, specialmente da parte degli Stati Uniti, il Belgio è stato obbligato il 5 agosto 2003 ad abrogare la propria legge sull'universalità della giurisdizione. La legge del 2003 subordina l'azione penale alla circostanza che il presunto colpevole sia di nazionalità belga o abbia commesso un crimine nei confronti di un cittadino belga o di persona residente in Belgio da almeno tre anni al momento della commissione del reato.

***La riforma della politica estera dell'Unione europea:
implicazioni per i rapporti transatlantici***

Ettore Greco

Dicembre 2004

Introduzione

Come cambierà la politica estera dell'Unione Europea (UE) una volta che sarà entrato in vigore il trattato costituzionale firmato a Roma lo scorso ottobre? Con le nuove procedure e i nuovi strumenti previsti dal trattato costituzionale, sarà in grado l'Unione di agire in modo più efficace e coerente sulla scena internazionale? E come ne saranno modificate le relazioni tra europei e americani? La cooperazione con gli Usa diventerà meno problematica? O è invece più probabile che aumentino i contrasti tra le due sponde dell'Atlantico?

Questa nota di approfondimento cerca di dare una risposta a questi quesiti, esaminando (i) le misure di riforma della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) contenute nel trattato costituzionale, (ii) i cambiamenti principali che esse potrebbero produrre nel *modus operandi* dell'Unione come attore internazionale e (iii) gli effetti che potrebbero derivarne per la cooperazione con gli Usa.

Prima di entrare in argomento occorre però fare tre premesse.

- Il processo di ratifica del trattato costituzionale è appena cominciato. Nella migliore delle ipotesi – se cioè in tutti i paesi membri la maggioranza dei parlamentari o degli elettori lo approveranno - non verrà completato prima della fine del 2006. Le misure di riforma che sono esaminate in questa nota non entreranno pertanto in vigore, in ogni caso, prima di due anni. C'è però anche il rischio concreto che il trattato non sia ratificato da uno o più paesi. In questo caso si aprirebbe un difficile negoziato all'interno dell'UE per trovare delle vie d'uscita e non si può del tutto escludere che alcune norme riguardanti la politica estera, in particolare quelle più innovative, siano alla fine riviste se non addirittura eliminate.
- La riforma costituzionale dell'Unione sarà naturalmente solo uno dei fattori che influenzeranno l'evoluzione dei rapporti transatlantici nei prossimi anni. Non meno importanti saranno le azioni concrete che europei e americani realizzeranno per affrontare le questioni di politica estera di interesse comune, in particolare quelle su cui permangono contrasti sostanziali, come la politica mediorientale, le iniziative da intraprendere contro la proliferazione nucleare o il futuro dei regimi e delle istituzioni a vocazione globale (Protocollo di Kyoto, Tribunale penale internazionale ec.).
- L'Unione potrebbe attuare – in effetti sta già attuando – una serie di misure al di fuori del contesto della riforma costituzionale che avranno un impatto non indifferente sul partenariato transatlantico. Basti citare l'istituzione di un'Agenzia della difesa, le nuove forme di solidarietà e cooperazione contro il terrorismo, lo sviluppo di nuove capacità militari, la progressiva definizione di una strategia comune per la politica estera, il progetto per l'istituzione di una cellula operativa per la pianificazione e il controllo delle operazioni militari. E' evidente che l'evoluzione dei rapporti con gli Usa dipenderà anche da come si svilupperanno concretamente queste

iniziative e dalle forme più o meno strette di collegamento che si creeranno con le politiche transatlantiche.

I principi di lealtà e reciproca solidarietà

In base al trattato costituzionale gli Stati membri sono tenuti a: (i) sostenere pienamente e senza riserve le posizioni e azioni adottate dall'Unione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc); (ii) consultarsi reciprocamente su ogni questione di politica estera di interesse generale. Ciò include, fra l'altro, l'impegno di ciascun Stato membro a fornire all'Unione informazioni preventive su ogni posizione o azione di politica estera che intenda adottare a livello nazionale. Il testo del trattato riflette così lo sforzo di riaffermare i legami di lealtà che legano gli Stati membri nell'ambito della Pesc.

Dopo la traumatica frattura prodottasi sull'Iraq, il dibattito nell'Unione si è in effetti concentrato su come assicurare che, in caso di future crisi, abbiano luogo consultazioni rapide ed efficaci tra i paesi membri in modo che si possa giungere alla definizione di posizioni e azioni comuni. Di qui l'enfasi posta dal trattato sugli obblighi che i paesi membri si assumono nell'ambito della Pesc.

Ma, a ben guardare, clausole volte a riaffermare i principi di lealtà e solidarietà reciproca in politica estera si trovano in forma analoga, se non identica, già nel trattato dell'Unione oggi in vigore. Il trattato costituzionale attualmente soggetto a ratifica non contiene pertanto innovazioni sostanziali al riguardo.

Il problema è piuttosto come assicurare che gli Stati membri rispettino in concreto l'impegno alla lealtà e alla solidarietà reciproca. In altri settori l'Unione dispone di meccanismi sanzionatori che fanno capo alla Corte di Giustizia, ma non è questo il caso della politica estera. Anche il trattato costituzionale, come i precedenti, esclude esplicitamente la politica estera dalla sfera di competenza della Corte di Giustizia. In effetti, gli atti di politica estera sono difficilmente "giustiziabili". Mentre, per esempio, si può identificare, più o meno facilmente, un'infrazione alle regole comuni relative al mercato unico o alle quote latte - anche perché sono definite in appositi provvedimenti legislativi - gli atti di politica estera si prestano spesso a interpretazioni controverse. E, in ogni caso, gli Stati membri non sono disposti ad assoggettarsi a un regime sanzionatorio in questo settore.

C'è da notare, tuttavia, che il trattato costituzionale prevede l'istituzione di nuovi organi che potrebbero contribuire ad assicurare, nel campo della politica estera, il rispetto da parte dei paesi membri non solo dell'impegno ad attenersi a quanto concordato, ma anche di quello a consultarsi e ad assistersi reciprocamente.

In particolare il previsto Ministro degli Esteri, cui il trattato attribuisce tutti i compiti oggi divisi tra il Commissario per le relazioni esterne e l'Alto Rappresentante per la Pesc - si tratta di una delle principali innovazioni che vi sono contenute - avrà fra l'altro la responsabilità di assicurare l'attuazione delle decisioni comuni nonché il coordinamento e la coerenza tra le varie iniziative di politica estera. Essendo dotato di un ampio potere di iniziativa, il Ministro degli Esteri dell'Unione potrebbe anche far sì che gli Stati membri intraprendano, più di quanto sia avvenuto finora, consultazioni e azioni rapide in caso di crisi.

Un ruolo chiave a questo riguardo potrebbe essere svolto anche da un'altra nuova figura istituzionale prevista dal trattato, il Presidente a tempo pieno del Consiglio Europeo, che verrà eletto per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile al posto dell'attuale presidenza semestrale a rotazione. Avrà infatti il potere di convocare una riunione straordinaria del Consiglio Europeo ogniqualvolta si verificano situazioni di emergenza sulla scena internazionale. Pertanto, sia il Ministro degli Esteri che il Presidente del Consiglio Europeo - nella nuova configurazione prevista dal Trattato costituzionale - potrebbero contribuire a evitare che si ripetano divisioni laceranti come quella verificatasi nel 2003 sulla guerra contro l'Iraq.

Il Trattato costituzionale rafforza i legami di solidarietà tra gli Stati membri anche attraverso una disposizione che viene incontro alle nuove preoccupazioni in materia di sicurezza emerse dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. Essa stabilisce che gli Stati membri "agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo". Il testo menziona esplicitamente la possibilità di azioni militari comuni per "prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri". Tale impegno all'assistenza reciproca è stato peraltro già oggetto di una dichiarazione politica approvata nel marzo 2004, all'indomani dei tragici attentati di Madrid, ma, con l'entrata in vigore del trattato, riceverebbe una ancor più solida sanzione giuridica.

Il trattato introduce pertanto alcune innovazioni in materia di politica estera che potrebbero rafforzare i legami di lealtà e solidarietà reciproca fra i membri dell'Unione, spingendoli fra l'altro ad agire in modo più unitario anche nei confronti degli Usa. Inoltre, i nuovi impegni comuni assunti dagli stati membri in materia di lotta al terrorismo - e la possibilità di usare mezzi militari anche in funzione preventiva per contrastare le minacce terroristiche - potrebbero favorire una convergenza con gli Usa nel campo della politica antiterrorismo, uno dei settori chiave per il futuro della cooperazione transatlantica.

La sfera d'azione dell'Unione nel campo della politica estera

Il trattato costituzionale riafferma che la Pesc “riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Unione”. In linea di principio, non c’è quindi argomento di politica estera che non possa diventare oggetto di posizioni o azioni comuni. Non è una novità: è quel che già prevede il trattato in vigore.

In pratica, però, a causa della mancanza di volontà politica o di contrasti di interesse tra gli Stati membri, la politica estera dell’Unione ha ancora un raggio d’azione piuttosto limitato, anche se in indubbia crescita negli ultimi tempi. L’Ue ha in effetti preso posizione su uno spettro sempre più ampio di questioni internazionali. Se si guarda però oltre le dichiarazioni, non si può non riconoscere che la capacità degli Stati membri di attuare azioni esterne comuni soffre ancora di notevoli limitazioni. Inoltre, molte iniziative di politica estera continuano ad essere intraprese dagli Stati membri singolarmente anziché dall’Unione come tale, con l’aggravante che, nonostante i vincoli di lealtà e di reciproca solidarietà di cui si è detto, non è raro che essi perseguano obiettivi e strategie differenti, se non contrastanti.

Di qui la necessità di espandere la sfera d’azione dell’Unione nel campo della politica estera, in altre parole, di ampliare lo spettro di questioni di politica estera che gli Stati membri affrontano utilizzando le istituzioni e gli strumenti comuni anziché quelli nazionali.

Il Ministro degli Esteri previsto dal trattato costituzionale può svolgere un ruolo cruciale anche a questo riguardo. Uno dei suoi compiti principali è infatti di contribuire con le sue proposte allo sviluppo della politica estera comune. Valendosi di questi poteri costituzionali, il ministro degli Esteri potrebbe dare un impulso decisivo all’espansione delle attività dell’Unione nel campo della politica estera, favorendo in particolare una crescente coinvolgimento europeo nelle aree geografiche di interesse comune.

Il trattato costituzionale prevede inoltre un ampliamento della dimensione di sicurezza e difesa della Pesc, conferendo all’Unione nuovi compiti, compreso “il sostegno a paesi terzi, per combattere il terrorismo sul loro territorio”.

Quest’espansione dell’ambito di applicazione della Pesc che è prospettata nel trattato costituzionale potrebbe offrire nuove opportunità di concreta cooperazione tra l’Unione Europea e gli Usa, soprattutto nell’affrontare le nuove minacce alla sicurezza comune.

Procedure decisionali

Anche all’interno della Convenzione Europea, si sono levate poche voci per chiedere che il metodo comunitario, che assegna alla Commissione Europea un potere esclusivo di iniziativa e un potere di codecisione al Parlamento Europeo, fosse esteso alla politica estera e di sicurezza. Il trattato prevede

infatti che la Pesc, anche se non costituirà più formalmente un pilastro separato da quello comunitario, come accade attualmente, rimarrà però di carattere prevalentemente intergovernativo. Le decisioni in materia di politica estera continueranno ad essere assunte dai Capi di Stato e di Governo all'interno del Consiglio Europeo o dai ministri degli Esteri all'interno del Consiglio dei ministri. Il Parlamento Europeo continuerà ad avere solo il diritto ad essere regolarmente tenuto informato e consultato sugli sviluppi della Pesc.

Tuttavia, sia all'interno della Convenzione Europea che della Conferenza intergovernativa c'è stato un intenso dibattito sui cambiamenti da introdurre nelle procedure decisionali in materia di Pesc. Molti membri della Convenzione si sono espressi a favore dell'estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata anche alla politica estera, ma alla fine ha prevalso nettamente la tesi che bisognasse mantenere la regola dell'unanimità in un settore in cui c'è ancora una fortissima resistenza a rinunciare alla sovranità nazionale. In sede di conferenza intergovernativa alcuni paesi, compresi l'Italia, hanno riproposto di applicare la regola della maggioranza qualificata alla Pesc, ma si sono trovati di nuovo in netta minoranza.

Così il trattato costituzionale conferma l'unanimità come regola generale per le decisioni in politica estera, ma prevede una limitata estensione dei casi in cui si applica la maggioranza qualificata. Le decisioni verranno prese dal Consiglio dei ministri a maggioranza quando avranno ad oggetto non solo l'attuazione di posizioni o azioni comuni già concordate, ma anche l'adozione di posizioni e azioni basate su una precedente decisione del Consiglio Europeo relativa agli interessi e agli obiettivi strategici dell'Unione. Inoltre, il Consiglio si pronuncerà a maggioranza su ogni proposta del ministro degli Esteri presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio Europeo. Questo significa, in pratica, che l'unanimità continuerà ad essere necessaria, all'interno o del Consiglio Europeo o del Consiglio dei ministri, per poter avviare qualsiasi processo decisionale riguardanti le questioni principali di politica estera.

Il trattato costituzionale riafferma inoltre il diritto di ciascuno Stato membro a bloccare l'applicazione della regola della maggioranza qualificata anche nei casi limitati di cui sopra, appellandosi a "vitali ed espliciti motivi di politica nazionale", una clausola che ha sempre rappresentato uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un efficace processo decisionale nel campo della politica estera. Infine, anche il trattato costituzionale esclude del tutto il voto a maggioranza qualificata per decisioni che abbiano implicazioni militari o di difesa.

In conclusione, i passi avanti nell'estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata in politica estera sono molto modesti, certo non tali da mettere al riparo dal rischio che divergenze di vedute tra gli Stati membri portino a nuove situazioni di paralisi decisionale. Tuttavia, come già accennato, il ministro degli Esteri potrebbe facilitare il processo decisionale,

promuovendo consultazioni più rapide sulle misure da adottare per fronteggiare ad esempio una crisi internazionale in modo tale che i necessari compromessi possano essere raggiunti in maniera tempestiva.

E' da notare che il trattato costituzionale consente al Consiglio Europeo di introdurre il voto a maggioranza qualificata anche in settori politici da cui è, come regola generale, escluso in base al trattato. Grazie a questa cosiddetta "clausola passerella" sarebbe così possibile estendere il voto a maggioranza qualificata anche alla politica estera senza dover passare per la complicata e lenta procedura di revisione del trattato. Tuttavia, il Consiglio Europeo potrà prendere una simile decisione solo all'unanimità e, nel caso della politica estera, è poco plausibile, stando almeno alle posizioni attuali, che uno o più Stati non decidano di porre il veto. Inoltre, in base al trattato, basta l'opposizione di un solo Parlamento nazionale per bloccare ogni estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata al di là di quanto stabilito dal trattato stesso. Infine, la "clausola passerella" non potrà in ogni caso essere attivata per decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa.

Appare pertanto evidente che, anche dopo l'entrata in vigore del trattato costituzionale, la procedura decisionale in materia di politica estera continuerà, per larga parte, a presentare gli inconvenienti di cui soffre attualmente. L'unico elemento realmente innovativo che potrebbe portare a una maggiore efficienza decisionale risiede in realtà, ancora una volta, nei poteri di iniziativa e di proposta del ministro degli Esteri.

Questa debolezza e farraginosità dei meccanismi decisionali potrebbero continuare a pesare negativamente nella gestione dei rapporti con gli Usa. Da un lato, gli Stati membri potrebbero non essere in grado di presentare una posizione comune o impegnarsi in un'azione comune su questioni cruciali per la cooperazione transatlantica. Dall'altro, come accaduto nel caso dell'Iraq, di fronte a richieste o sollecitazioni americane potrebbero facilmente riprodursi divisioni paralizzanti o in ogni caso deleterie per la credibilità dell'Unione sulla scena internazionale. E' vero che nel caso dell'Iraq la spaccatura era tale che anche con la maggioranza qualificata non si sarebbe raggiunta una posizione comune, ma, permanendo la regola dell'unanimità, si possono verificare blocchi decisionali anche se a opporsi è una sparuta minoranza di Stati membri o anche uno solo.

Meccanismi di flessibilità

Se il trattato costituzionale introduce cambiamenti di marginale importanza nelle procedure decisionali della Pesc, contiene però una serie di nuove norme che ampliano la possibilità per gruppi limitati di Stati membri, che lo vogliano e ne siano in grado, di stabilire forme più strette di cooperazione fra loro nel

settore della Pesc. Ciò potrebbe parzialmente attenuare gli effetti negativi del mantenimento della regola dell'unanimità.

In particolare, i meccanismi della "cooperazione rafforzata", quelli che appunto regolano l'istituzione di forme di integrazione più avanzata tra gruppi limitati di Stati membri, saranno applicabili all'intero spettro delle attività Pesc e non soltanto all'attuazione di un'azione o posizione comune come previsto dal trattato attualmente in vigore. Inoltre, indipendentemente dalle norme che regolano la cooperazione rafforzata, il trattato costituzionale conferisce al Consiglio il potere di affidare "la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione". Coalizioni ad hoc fra singoli Stati membri potranno così realizzare azioni militari a nome dell'Unione. E' in realtà una prassi già in atto, ma che, con l'entrata in vigore del trattato costituzionale, riceverebbe un solido fondamento giuridico.

Sempre nel campo della politica di sicurezza e difesa, il trattato costituzionale consente altre forme di cooperazione più stretta fra gruppi limitati di Stati membri. Prevede, in particolare, una "cooperazione strutturata permanente" che coinvolgerà gli Stati membri con capacità militari più elevate che vogliano assumersi impegni più vincolanti in vista della realizzazione di operazioni militari. E' inoltre prevista l'istituzione di una nuova agenzia per lo sviluppo di capacità militari comuni aperta agli Stati che vi vogliano partecipare e ne abbiano la capacità: una norma, quest'ultima, che si è peraltro già cominciato ad applicare informalmente con la decisione presa lo scorso giugno di creare un'"Agenzia per la difesa" che è diventata operativa a fine anno.

Prese nel loro insieme, queste nuove forme di flessibilità possono compensare solo parzialmente i limiti delle procedure decisionali dell'Unione, ma possono aiutare l'Unione a sviluppare più efficacemente e rapidamente un proprio ruolo nel campo della sicurezza e proprie capacità militari, impedendo che i paesi militarmente più deboli o meno disposti a cedere potere in questo settore dettino tempi e modi della progressiva definizione della politica di difesa.

La maggiore flessibilità che l'Unione in tal modo acquisirebbe potrebbe fra l'altro facilitare un rapporto di cooperazione più efficace e, nel contempo, più equilibrato con gli Usa. D'altra parte, le nuove clausole di flessibilità potrebbero aprire la strada al consolidamento di "gruppi d'avanguardia" nel campo della politica di sicurezza e difesa. Ciò potrebbe di riflesso suscitare nuove preoccupazioni tra quanti temono che prima o poi emerga una struttura militare europea alternativa alla Nato, con conseguenti nuove tensioni a livello transatlantico.

La struttura istituzionale

Una delle principali innovazioni istituzionali contenute nel trattato costituzionale è la sostituzione dell'attuale presidenza semestrale del Consiglio Europeo, che viene assegnata a rotazione agli Stati membri, con un presidente a tempo pieno eletto per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile. Questa nuova figura istituzionale potrebbe contribuire in maniera sostanziale a dare maggiore continuità e coerenza alle attività dell'Unione, dotandola di una più efficace guida politica. Questa riforma è scaturita in effetti dalla sempre più diffusa convinzione che l'attuale sistema della presidenza semestrale a rotazione sia incompatibile con l'ambizione di dare una base strategica di lungo termine alle politiche dell'Unione.

Questo vale anche per il settore della Pesc. Oggi, quando detengono la presidenza a rotazione, gli Stati membri tendono a indirizzare l'agenda di politica estera dell'Unione verso i loro specifici interessi e preoccupazioni nazionali. E' questa una delle ragioni che ha reso l'azione esterna dell'Unione spesso incoerente e mutevole. La speranza è che l'assegnazione della presidenza del Consiglio Europeo a una figura istituzionale con un mandato di durata adeguata, anziché al rappresentante di un governo nazionale per soli sei mesi, possa ovviare a questo inconveniente. Il nuovo presidente del Consiglio avrà fra l'altro il compito di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione al massimo livello, cioè negli incontri con i capi di Stato e di governo degli Stati terzi.

Tuttavia, come già messo in luce in precedenza, il più importante nuovo organo istituzionale per lo sviluppo della PESC sarà il ministro degli Esteri dell'Unione, che avrà la responsabilità di assicurare il coordinamento e la continuità fra i vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione, cioè sia tra le varie iniziative di politica estera sia tra quest'ultima e le altre forme di azione esterna (politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, dimensione esterna delle politiche interne). Per gli aspetti Pesc il ministro dovrà attenersi agli indirizzi politici che verranno fissati dal Consiglio dell'Unione, ma sarà nel contempo un membro della Commissione Europea e, come tale, soggetto alle regole della Commissione per quanto riguarda le azioni esterne che non rientrano nella Pesc.

Il trattato costituzionale assegna al Ministro degli Esteri una vasta gamma di compiti. Presiederà innanzitutto il Consiglio Affari Esteri e avrà il potere fra l'altro di convocare riunioni straordinarie del Consiglio in situazioni di crisi o di emergenza o che comunque richiedono decisioni in tempi rapidi. Più in generale, il fatto che il ministro degli Esteri presieda il Consiglio Affari Esteri rafforza il suo potere di iniziativa.

Il Ministro degli Esteri avrà inoltre estesi compiti di rappresentanza esterna, incluso quello di esprimere la posizione dell'Unione all'interno delle organizzazioni e delle conferenze internazionali. Ciò dovrebbe consentire all'Unione di presentare un volto unitario e parlare con una voce sola sulla

scena internazionale più di quanto non accada attualmente. Il nuovo trattato prevede anche che, quando al Consiglio di Sicurezza dell'Onu verranno discussi temi sui quali gli Stati membri hanno una posizione unitaria, spetterà al ministro degli Esteri il compito di esprimerla. Va notato tuttavia che il trattato non fa menzione della possibilità di un seggio unico europeo all'interno del Consiglio di Sicurezza. E' possibile però sostenere che il rafforzamento del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione che vi è prefigurato è naturale che abbia come punto di approdo una rappresentanza unica anche in seno al Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Saranno posti sotto l'autorità del ministro degli Esteri anche i rappresentanti speciali del Consiglio responsabili per singole questioni di politica estera o per le varie aree geografiche. L'obiettivo è di semplificare la struttura operativa del Consiglio in materia Pesc (attualmente, i rappresentanti speciali non rispondono direttamente al ministro degli Esteri, ma al Consiglio).

Spetterà inoltre al ministro degli Esteri l'identificazione degli strumenti più appropriati da attivare per la realizzazione dei vari tipi di missione dell'Unione. Nell'esercitare questa funzione, il ministro degli Esteri potrebbe fra l'altro favorire un ricorso più esteso e sistematico da parte degli Stati membri a mezzi e capacità condivise o che possano essere facilmente utilizzate per un'unica missione.

Ma sarà in grado un'unica figura istituzionale di assolvere efficacemente a tutti questi compiti? Diversi analisti lo hanno messo in dubbio. E' chiaro che un mandato così ampio richiede strumenti adeguati, a cominciare da un consistente apparato burocratico-amministrativo, di assistenza tecnica e di consulenza politica. Il trattato costituzionale prevede la creazione di un "servizio europeo per l'azione esterna", una sorta di servizio diplomatico dell'Unione che aiuterà il ministro degli Esteri a realizzare gli obiettivi della Pesc. In realtà l'Unione ha già cominciato concretamente a lavorare alla definizione dei criteri per l'istituzione di tale servizio. Una prima decisione sulla sua struttura e sulle sue procedure interne dovrebbe essere presa entro metà del 2005. Gli ostacoli da superare sono però notevoli. Le attuali delegazioni dell'Unione nei paesi terzi, che costituiranno il nucleo del servizio diplomatico europeo, sono state finora coinvolte solo marginalmente nelle attività Pesc. Inoltre, molti Stati membri stanno premendo per ottenere che all'interno del servizio diplomatico europeo la componente nazionale, quella che fa capo ai ministeri degli Esteri dei singoli governi, abbia un peso molto consistente, se non predominante. Se questa impostazione prevalesse, com'è probabile, l'efficacia del nuovo servizio come strumento davvero comune per l'attuazione delle iniziative Pesc potrebbe rivelarsi inferiore alle aspettative, almeno di quelle di chi vi ha visto una delle leve principali per sottrarre gradualmente la politica estera all'ambito strettamente intergovernativo.

Un'altra questione cruciale è se il ministro degli Esteri dell'Unione e il Presidente della Commissione riusciranno a stabilire un rapporto funzionale

tra loro. Grazie al suo ampio potere di iniziativa, il ministro degli Esteri potrà acquisire una notevole influenza politica all'interno della Commissione Europea, di cui, come si è detto, sarà uno dei membri. Non è completamente chiaro come ciò potrà essere conciliato con i poteri e le responsabilità del presidente della Commissione, che peraltro il trattato costituzionale accresce ulteriormente. Alcuni temono anche che due burocrazie separate e in competizione – una sotto il Presidente della Commissione, l'altra sotto il ministro degli Esteri – potrebbero alla fine consolidarsi all'interno dell'Unione, pregiudicandone l'unità d'azione. C'è da dire però che durante il periodo della presidenza italiana la conferenza intergovernativa ha apportato al testo del trattato alcune modifiche che dovrebbero in parte ridurre il rischio che emergano contrasti tra vecchi e nuovi organi istituzionali.

Grazie ai nuovi organi e strumenti istituzionali previsti dal trattato – primo fra tutti il ministro degli Esteri – l'UE potrà cooperare, o comunque interagire più efficacemente con gli Usa. L'azione esterna dell'Unione dovrebbe acquisire maggiore continuità e coerenza. Crescerebbe pertanto la sua affidabilità come partner nel rapporto transatlantico. Un più adeguato sistema di rappresentanza esterna, come quello previsto dal trattato costituzionale, dovrebbe inoltre consentire all'Unione di presentare con maggiore efficacia le sue posizioni agli interlocutori americani. D'altra parte, una maggiore fiducia nei propri mezzi potrebbe indurre l'Unione a dare un profilo sempre più autonomo alla sua politica estera, allentando il suo legame con gli Usa.

Conclusioni

Anche se il processo di ratifica procederà senza intoppi, il trattato costituzionale non entrerà in vigore prima della fine del 2006. Nel frattempo, il partenariato transatlantico dovrà affrontare una serie di sfide impegnative da cui potrà uscire più o meno rafforzato o indebolito. In ogni caso, indipendentemente dalle trasformazioni istituzionali, è prevedibile che nei prossimi due anni le relazioni tra Europa e Usa verranno sostanzialmente modificandosi per effetto sia delle rispettive trasformazioni interne sia dei cambiamenti del quadro internazionale.

Quando entrerà in vigore, la riforma costituzionale della Pesc potrebbe a sua volta avere conseguenze non irrilevanti sul legame transatlantico.

Alcune debolezze strutturali della Pesc rimarranno, a cominciare dal potere di veto dei singoli Paesi membri sulle decisioni più importanti. Potranno pertanto verificarsi nuovi casi di paralisi decisionale. Inoltre, non è del tutto chiaro se il nuovo triangolo istituzionale composto dal presidente del Consiglio Europeo, dal ministro degli Esteri e dal presidente della Commissione, riuscirà a funzionare efficacemente.

Tuttavia, i nuovi strumenti per l'azione esterna previsti dal trattato costituzionale potrebbero contribuire in maniera significativa a colmare il divario tra le ambizioni dichiarate dell'Unione e le sue effettive capacità, mettendola in grado di gestire più efficacemente anche i rapporti con gli Usa. Grazie all'azione del ministro degli Esteri l'Unione dovrebbe sempre più riuscire a parlare con una voce unica sulla scena internazionale. E' probabile inoltre che acquisisca una crescente capacità di elaborare linee guida strategiche di lungo termine per la politica estera, il che faciliterebbe il dialogo con gli Usa sulle priorità strategiche nonché sui modi e mezzi per affrontarle.

D'altra parte, un'Unione più forte e coesa sarà non solo in grado di esercitare una maggiore influenza su Washington, ma anche di opporsi con maggiore efficacia alle scelte americane che rifiuterà di condividere.

Pertanto, il rafforzamento della Pesc che dovrebbe realizzarsi con l'entrata in vigore del trattato costituzionale avrà inevitabilmente un effetto duplice: se da un lato offrirà nuove opportunità per la cooperazione transatlantica, dall'altro metterà seriamente alla prova la sua ragion d'essere o almeno le forme e i modi in cui essa si esplica. Già oggi si avverte l'esigenza di impostare su nuove basi, più equilibrate, il rapporto transatlantico, ma con l'entrata in vigore del trattato costituzionale quest'esigenza diverrà assolutamente ineludibile.

***La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre: principali iniziative
degli Usa e dell'UE e prospettive per la cooperazione
transatlantica***

Riccardo Alcaro

Gennaio 2005

Introduzione

Da più di tre anni il terrorismo internazionale occupa il primo posto nelle agende di sicurezza degli Stati Uniti e dei paesi membri dell'Unione Europea. Si tratta di un tipo di terrorismo in grado di alimentare una perdurante e onnipresente minaccia di carattere distruttivo. Infatti, il suo spazio d'azione è potenzialmente illimitato e la misura della sua efficacia dipende in larga parte dalla misura dei danni che è in grado di provocare – tanto più grandi questi ultimi, tanto maggiore la prima. Inoltre, non avendo una struttura operativa gerarchica, risulta più impermeabile ad alcune tecniche anti-terroristiche tradizionali (come, per es., l'infiltrazione). Per questa stessa ragione, ha una capacità rigenerativa estremamente sviluppata.

Una minaccia di questo tipo richiede strumenti di contrasto appropriati. Fra questi è di cruciale importanza la cooperazione tra le autorità politiche, giudiziarie e di investigazione dei diversi paesi. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea – sebbene quest'ultima in modo difforme a seconda degli Stati membri – dispongono di notevoli risorse umane, finanziarie e tecnologiche per imbastire strategie di prevenzione e repressione e da tempo hanno cominciato a collaborare nelle attività di contro-terrorismo. Nonostante si basi essenzialmente su dichiarazioni e accordi che in larga parte devono ancora essere applicati, la cooperazione euro-americana nella lotta al terrorismo è giudicata un successo dalla maggioranza degli esperti.

Lo scopo di questo approfondimento è fare il punto sullo stato corrente delle principali iniziative anti-terroristiche adottate dagli Usa e dall'Ue e della loro cooperazione. Dopo avere dato una rapida caratterizzazione del terrorismo internazionale, si passano in rassegna gli aspetti seguenti: le priorità individuate dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea; le misure interne più significative; le iniziative congiunte e le relative difficoltà; il coinvolgimento di attori terzi (Stati o organizzazioni internazionali); gli ostacoli di carattere strutturale (problemi tecnico-giuridici o pratici) e politico (differenti approcci strategici). Segue in ultimo una breve conclusione.

1. Caratteristiche distintive del nuovo terrorismo internazionale

Il diritto internazionale non fornisce una definizione univoca ed universalmente accettata di terrorismo. Ciò non deve stupire, perché la fluidità costituisce uno degli elementi di forza del fenomeno terroristico internazionale. Naturalmente alcuni Stati hanno formulato una loro definizione. Gli Stati Uniti definiscono "terrorismo" ogni violenza motivata politicamente e praticata contro bersagli non combattenti da parte di gruppi sub-nazionali o agenti clandestini. Un "gruppo terroristico" è un gruppo che pratica attività terroristiche o che contiene sottogruppi che le praticano. Se l'azione violenta coinvolge i cittadini o la proprietà di più di un paese, allora

si tratta di “terrorismo internazionale”. Questa definizione non contempla la possibilità di azioni terroristiche compiute da un singolo uomo (il c.d. “lupo solitario”) ed è pertanto insufficiente. Inoltre non è sempre convergente con le opinioni prevalenti in altri paesi.

L’alternativa dell’Ue è contenuta in una Decisione quadro del Consiglio del giugno 2002. Essa contiene una lista di atti che possono essere considerati terroristici; chiama “gruppo terroristico” un’organizzazione di più di due persone che agisce di concerto per un dato lasso di tempo per realizzare tali atti; infine dichiara punibili come reati terroristici l’istigazione o l’aiuto a, nonché il tentativo fallito di, commettere atti del genere.⁴² Tuttavia, alcuni Stati membri hanno accumulato un notevole ritardo nell’adeguare la propria legislazione alla Decisione quadro.

L’emersione del terrorismo internazionale, quindi, ha reso più urgente trovare una formulazione comune per definirlo e nello stesso tempo, data la sua natura, ha complicato questo compito.⁴³

Secondo gli analisti del Congressional Research Service, il centro di studi strategici del Congresso americano, esistono però degli elementi, o delle tendenze, che contraddistinguono la tipologia del terrorismo internazionale rispetto a precedenti forme del fenomeno.⁴⁴

In primo luogo, il terrorismo internazionale non ha una struttura operativa unica, né conseguentemente una gerarchia definita. Al contrario, si tratta di una rete di cellule. Naturalmente ciò non toglie che i diversi gruppi possono entrare in contatto gli uni con gli altri, collaborare in diverse forme (dallo scambio di informazioni al supporto logistico alle azioni congiunte) e anche organizzarsi. Anche quest’ultimo caso, però, non muta la natura di un fenomeno diffuso su scala mondiale, che rimane pertanto strutturalmente complesso. Quanto al primato di alcuni gruppi, esso discende in massima

⁴² Decisione quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo, 2002/475/GAI, 13 giugno 2002.

⁴³ Recentemente, lo “High-level Panel on Threats, Challenges and Change” delle Nazioni Unite, incaricato dal Segretario generale Kofi Annan di suggerire una serie di proposte per riformare le Nazioni Unite stesse, ha fornito una definizione compatibile con quella vigente negli Usa e con la Decisione quadro del Consiglio dell’Ue: “any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or seriously bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act” (cfr. *A more secure world: our shared responsibility*, report of the UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, dicembre 2004, url: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>).

⁴⁴ Rafael Perl, *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, Washington DC, 21 dicembre 2004, url: <http://www.fas.org/irp/crs/IB10119.pdf>.

parte dal prestigio che riescono a conseguire con la propaganda e la lotta armata.

In secondo luogo, le nuove forme di terrorismo usufruiscono di molteplici canali di finanziamento. È possibile che alcuni Stati ne ‘sponsorizzino’ le attività, ma il finanziamento privato, soprattutto attraverso una fitta rete di fondazioni caritatevoli, resta una sua nota distintiva. Questo rende molto più difficile individuare le fonti ed estinguerle.

In terzo luogo, si tratta di un fenomeno chiaramente transnazionale, sia per quanto riguarda lo spazio d’azione che per l’origine dei suoi agenti. Questo non vuol dire però che non possa legarsi a rivendicazioni di carattere nazionale o regionale o ricorrervi per motivi d’opportunismo.

In quarto luogo, è fortemente caratterizzato dal punto di vista ideologico, sebbene le finalità politiche siano piuttosto vaghe e mutevoli. L’ideologia del terrorismo internazionale ha preso la veste del radicalismo religioso ed in particolare del radicalismo islamico.

Un quinto elemento che lo caratterizza è la tendenza a sovrapporsi ad altri tipi di minacce globali. In particolare, esso acuisce la sua pericolosità quando può operare in uno spazio privo di controllo statale. Tende per questo ad aumentare le sue capacità operative quando agisce nei c.d. *failed States* (“Stati falliti”), cioè gli Stati incapaci di controllare il proprio territorio, o nei *rogue States* (“Stati canaglia”), cioè governati da regimi che ne tollerano, proteggono o favoriscono la presenza. Uno scenario particolarmente inquietante è l’eventualità che uno Stato possa vendere o in altro modo fornire a un gruppo di terroristi armi di distruzione di massa (Adm) o relativi materiali. La combinazione di questi elementi – Stati inaffidabili dal punto di vista della sicurezza, cellule terroristiche organizzate e dotate di risorse finanziarie, disponibilità di Adm o relativi materiali – rappresenta una delle principali minacce alla sicurezza globale.

Con l’espressione “terrorismo internazionale”, quindi, non si indica tanto un soggetto concreto quanto un tipo di minaccia con caratteristiche particolari. Questo vuol dire che l’eliminazione degli agenti del “terrore” non coincide necessariamente con l’eliminazione della minaccia.

2. Le priorità degli Stati Uniti e dell’Unione Europea nella lotta al terrorismo

2.1. Gli Stati Uniti

Dopo l’11 settembre, negli Stati Uniti il terrorismo internazionale è immediatamente diventato la massima priorità nazionale. Per indicare la misura degli sforzi tesi a combatterlo e debellarlo, le massime autorità dello Stato, a partire dallo stesso presidente, George W. Bush, si sono riferite alle

iniziative anti-terroristiche intraprese dagli Stati Uniti come ad una “guerra”, più precisamente una “guerra globale al terrore” (*global war on terror*).

A fine 2002 il presidente e il Congresso hanno istituito una commissione parlamentare di inchiesta per stabilire fatti e responsabilità dell'11 settembre e per suggerire una serie di raccomandazioni. La “Commissione nazionale sugli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti” (*National Commission on the Terrorist Attacks upon the United States*), più nota come *9/11 Commission*, ha pubblicato il suo rapporto finale nell'agosto 2004. Nonostante non ci sia piena aderenza tra le raccomandazioni della commissione e le politiche della Casa Bianca, è indubitabile che le priorità indicate costituiscano il punto di riferimento dell'azione di governo, passata e futura, nella *global war on terror*.

Gli obiettivi primari individuati dalla *9/11 Commission* sono tre, strutturalmente connessi tra loro: la repressione della rete terroristica; la prevenzione della continua rigenerazione del fenomeno; la protezione da nuovi attacchi e l'allestimento di un adeguato sistema di risposta alle conseguenze di attentati che non è stato possibile evitare.

Il primo obiettivo implica la distruzione fisica delle cellule terroristiche, con particolare riguardo ai luoghi di raccolta, addestramento e pianificazione (i c.d. “santuari”). La rimozione forzata del regime dei Taliban in Afghanistan, che ospitava e proteggeva il più noto dei gruppi terroristici internazionali, al Qaeda, rientra in questo contesto.

Il secondo obiettivo presuppone un disegno politico a largo raggio, che accompagni all'azione armata misure di carattere diplomatico, economico, umanitario, volte a promuovere una migliore immagine degli Usa e ad intaccare le radici socio-politiche della diffusione del fenomeno terroristico nel mondo islamico e arabo in particolare. La decisione di invadere l'Iraq ha innegabilmente avuto un pessimo ritorno di immagine per gli Usa, e non solo all'interno della sterminata ‘comunità’ islamica. Facendo riferimento alle raccomandazioni della *9/11 Commission*, molti analisti ritengono che l'intervento nel Golfo stia avendo un effetto complessivamente negativo sulla lotta al terrorismo internazionale. I sostenitori della guerra sostengono invece che l'effetto a lungo termine sarà positivo, se verrà realizzato attraverso la democratizzazione dell'Iraq.

Il terzo obiettivo implica la ristrutturazione dei sistemi di raccolta e condivisione delle informazioni, di gestione delle frontiere e controllo delle dogane, di capacità di risposta alle emergenze, comprese quelle critiche. Su questo fronte l'amministrazione Bush è stata molto attiva (alcune delle misure più significative vengono considerate nelle sezioni seguenti).

Nel delineare le modalità di perseguimento degli obiettivi prioritari individuati, la *9/11 Commission* ha posto l'accento sul rafforzamento delle strutture governative con competenze di contro-terrorismo, sia all'interno che all'esterno dei confini degli Usa, e ha suggerito la nomina di un Direttore nazionale dell'intelligence, che riferisca direttamente al presidente, fornito di

ampi poteri esecutivi e incaricato di coordinare le attività delle numerose agenzie di intelligence. La commissione ha invitato a rafforzare, parallelamente, i poteri di supervisione e controllo del Congresso sui servizi di sicurezza. In ultimo, ha ricordato come la cooperazione con i paesi terzi sia un passaggio obbligato per contrastare esaurientemente il terrorismo internazionale.⁴⁵

In effetti, nonostante gli Stati Uniti siano il bersaglio più ambito dei terroristi internazionali e considerino pertanto la questione come un'urgenza nazionale, la minaccia riguarda direttamente molti altri paesi del mondo. Fra questi, come testimoniano gli attentati di Istanbul (dicembre 2003) e Madrid (marzo 2004), figurano anche i paesi europei.

2.2. L'Unione Europea

Subito dopo gli attentati di New York e Washington il Consiglio Giustizia e Affari interni (Gai) dell'Unione Europea, riunitosi in via straordinaria, ha riconosciuto nel terrorismo internazionale una minaccia alla sicurezza degli Stati membri. Si è acuita la percezione della maggiore efficacia di un'azione contro-terroristica comune rispetto ad iniziative condotte in modo isolato dagli Stati membri. Posta di fronte a sfide alla sicurezza globale di carattere esplosivo, come la combinazione del terrorismo con la proliferazione di Adm, l'Ue è stata continuamente sollecitata, sia dai governi che dall'opinione pubblica, a definire il suo profilo internazionale. Si è così dotata, per la prima volta, di una strategia di sicurezza comune.

La Strategia di sicurezza europea⁴⁶, redatta sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), lo spagnolo Javier Solana, è un documento di analisi strategica, nel quale vengono definite le maggiori minacce alla sicurezza dell'Unione e suggerito un approccio comprensivo per farvi fronte. Tra le minacce, accanto al terrorismo internazionale, la proliferazione di Adm e i *failed States*, figurano anche il crimine organizzato e le crisi regionali. In entrambi i casi, si tratta di fenomeni che possono interagire con il terrorismo internazionale. Il crimine organizzato, infatti, ha potenzialmente molto da offrire a gruppi di terroristi in possesso di ingenti risorse finanziarie: informazioni, armi, materiali, ecc. Dal canto loro, le crisi regionali, soprattutto quelle che travagliano la macro-regione che gli americani chiamano il "Grande Medio Oriente" (dal Marocco al Pakistan), alimentano il furore ideologico di cui si nutre il terrorismo internazionale, fornendo in continuazione non solo nuove reclute, ma anche nuove ragioni per associarvisi.

⁴⁵ Il rapporto della "National Commission on the Terrorist Attacks upon the United States" è disponibile sul sito web <http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>.

⁴⁶ Approvata dal Consiglio europeo, che ne aveva richiesto la stesura, nel dicembre 2003 (cfr. *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, url: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

Data la natura multiforme delle origini delle minacce globali, il documento Solana pone l'accento tanto sulla repressione, compreso l'uso della forza armata, quanto sulle politiche di cooperazione nei confronti di quei paesi dove il 'germe' terroristico è particolarmente virulento, alcuni dei quali fanno parte dell'immediato vicinato dell'Ue. Inoltre auspica un ruolo più incisivo da parte delle istituzioni multilaterali.

Il documento di Solana non offre però alcun elemento concreto sui modi di agire. Esso si limita all'analisi, senza fornire una dottrina – l'indicazione cioè dei mezzi più adatti a raggiungere gli scopi prefissi. Questo limite discende direttamente dall'incompletezza istituzionale dell'Ue, che non dispone di una struttura esecutiva unica e riposa su organi istituzionali in grado di attuare solo un raccordo o coordinamento tra gli apparati esecutivi nazionali.

La priorità dell'Unione dopo l'11 settembre è stata l'intensificazione della cooperazione tra i diversi settori delle amministrazioni nazionali coinvolti nella lotta al terrorismo. In particolare, gli Stati membri hanno tentato, fra molte difficoltà, di rafforzare la cooperazione giudiziaria, di polizia e di intelligence e di integrare il più possibile la gestione delle frontiere.

Rispetto agli Stati Uniti, però, le capacità dell'Ue di riformare le sue strutture amministrative sono molto limitate. Gli Stati membri dell'Ue non sono stati finora in grado di adottare un approccio sistematico, sulla base del quale attuare una riforma davvero incisiva delle strutture preposte alla lotta al terrorismo. Anche la creazione di nuove istituzioni e il rafforzamento di organi già esistenti hanno una portata più ridotta a paragone dei loro corrispettivi americani. Pertanto, la collaborazione con gli Usa, che l'Ue considera un elemento costitutivo della sua strategica anti-terroristica, risulta tanto più importante.

3. Principali iniziative adottate dagli Usa e dall'Ue

3.1. Gli Stati Uniti

Le riforme introdotte dall'amministrazione americana dopo l'11 settembre hanno toccato in particolar modo il settore della sicurezza interna. I provvedimenti hanno espanso i poteri delle autorità investigative e centralizzato le attività di intelligence e di controllo del territorio.

Il 26 ottobre 2001 è diventata legge lo *Usa Patriot Act*⁴⁷, il primo provvedimento legislativo redatto in risposta agli attentati dell'11 settembre. In sintesi, lo *Usa Patriot Act* consente un maggiore scambio di informazioni tra le agenzie di intelligence Usa e le autorità investigative; elimina una serie di restrizioni al potere dello Stato di accedere e trattare i dati personali, con

⁴⁷ Contrariamente alle apparenze, si tratta di un acronimo che sta per "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act".

particolare riguardo alle fonti elettroniche; allenta i vincoli alle perquisizioni; espande i poteri federali nella regolamentazione delle istituzioni finanziarie americane e nel modo in cui queste ultime intrattengono rapporti con cittadini stranieri; crea nuovi reati e pene conseguenti in relazione ad atti terroristici.

Approvato in grande fretta nel periodo immediatamente successivo all'11 settembre, lo *Usa Patriot Act* è un provvedimento controverso, oggetto di un acceso dibattito, perché considerato da molti lesivo di alcune libertà costituzionali.⁴⁸ La legge rafforza considerevolmente i poteri delle autorità investigative, ma secondo alcuni commentatori non fornisce in cambio un appropriato sistema di garanzie che eviti o almeno riduca i rischi di un uso arbitrario dei poteri che istituisce.

Nel novembre 2002 il Congresso ha approvato lo *Homeland Security Act*, che concentra numerose agenzie governative – tra cui l'Immigration and Naturalization Service, la Cost Guard e la Border Patrol – in un nuovo ministero federale, il Dipartimento della Sicurezza interna. Settori come il controllo delle frontiere o la gestione dei flussi migratori sono passati dunque sotto il coordinamento di un unico organo centrale. La sua missione primaria è prevenire attacchi terroristici all'interno degli Stati Uniti; ridurre la vulnerabilità al terrorismo; minimizzare il danno di un attacco terroristico negli Usa e contribuire alle operazioni di soccorso. Il nuovo ministero ha tra i suoi compiti l'analisi di intelligence, la protezione delle infrastrutture, le contromisure per attacchi di tipo non convenzionale (biologici, chimici, nucleari, radiologici), la sicurezza dei trasporti e delle frontiere, la risposta rapida alle emergenze, il coordinamento tra le autorità esecutive dei vari Stati, le entità regionali o locali e il settore privato. I poteri del nuovo Segretario della Sicurezza interna sono molto ampi e gli garantiscono l'accesso a tutte le informazioni concernenti la sicurezza delle infrastrutture e le attività terroristiche, vere o presunte, all'interno degli Usa. Dietro autorizzazione del presidente, inoltre, può accedere anche ad altri tipi di informazioni sensibili.

Lo *Homeland Security Act* è all'origine della più profonda riforma delle strutture di governo dai tempi del *National Security Act* (1947)⁴⁹. È una riorganizzazione burocratica che si realizza all'insegna della crescente concentrazione delle priorità strategiche sulla sicurezza interna e che rispecchia la tendenza a considerare più sfumato il confine tra l'«elemento interno» e l'«elemento esterno», ovvero tra difesa e sicurezza interna. Anche lo *Homeland Security Act* ha suscitato molte proteste a causa dell'eccessivo

⁴⁸ Una ricostruzione analitica del testo della legge, della sua storia e del dibattito che ne è seguito (e che è ancora in corso) è disponibile sul sito web <http://www.epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/>.

⁴⁹ Il *National Security Act* è la legge che ha creato il National Security Council e la Central Intelligence Agency (Cia), e ha suddiviso i diversi dipartimenti militari all'interno del Dipartimento della Difesa.

controllo sulla vita privata dei cittadini che, a parere dei suoi critici, consegna allo Stato.

Nel dicembre 2004, infine, con l'adozione dell'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, è stata raccolta una delle più urgenti raccomandazioni della *9/11 Commission*: la creazione di un Direttore nazionale dell'intelligence, nominato dal presidente – di fronte al quale è responsabile – e confermato dal Senato. In sostanza, si tratta del 'capo' dell'intero e complesso sistema di intelligence americano. Ha l'incarico di coordinare tutte le attività di intelligence interna, esterna e di difesa e dispone di ampi poteri di budget. Lo affianca il National Counterterrorism Center, una sorta di 'banca' delle informazioni di intelligence su terroristi noti o sospetti, con il compito di coordinare e monitorare i piani e le attività di contro-terrorismo di tutte le agenzie governative.

3.2. L'Unione Europea

Anche in Europa nel periodo successivo a settembre 2001 è stata intrapresa un'opera di riassetto interno. Tuttavia, due elementi la differenziano da quelle attuate negli Stati Uniti. Entrambi derivano dalla natura ibrida dell'assetto istituzionale dell'Ue. In primo luogo, piuttosto che potenziare le autorità nazionali competenti in materia di contro-terrorismo con nuovi poteri, gli Stati membri hanno dato molto più spazio alla cooperazione reciproca. In secondo luogo, l'Ue nel suo complesso ha posto più degli Usa l'accento sugli strumenti diplomatici e sul ruolo delle istituzioni multilaterali come base per una strategia di lungo periodo per intervenire sulle cause sociali e politiche che nutrono la minaccia terroristica.

Al già ricordato Consiglio Gai del 21 settembre 2001 i ministri degli Interni e della Giustizia europei hanno indicato alcune misure ritenute necessarie per rendere la **cooperazione giudiziaria e di polizia più efficiente**: trovare il consenso per definire in modo univoco il terrorismo e le sue pratiche; sostituire le procedure di estradizione con un più rapido mandato di cattura europeo; creare delle Squadre di investigazione composte da agenti di polizia e magistrati di diversi paesi membri; sviluppare un meccanismo regolare di scambio di informazioni; istituire presso Europol un'Unità anti-terrorismo; accelerare i tempi per l'istituzione di Eurojust; incrementare la sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto; congelare per mezzo di iniziative legislative ed esecutive comuni le sorgenti finanziarie del terrorismo. Infine, i ministri europei hanno sottolineato la necessità di trovare un equilibrio tra le esigenze investigative e la protezione dei dati personali.

Le misure anti-terroristiche decise dall'Ue sono state inserite in un Piano d'azione per la lotta al terrorismo, che viene aggiornato di continuo e sottoposto a revisione da parte del Consiglio europeo due volte l'anno.⁵⁰

⁵⁰ L'ultimo aggiornamento risale al dicembre 2004. Il Piano d'azione è disponibile in rete, url: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf>.

La già ricordata Decisione quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo, adottata nel giugno 2002, ha cercato di rimediare alla mancanza di una **definizione comune delle pratiche terroristiche**.⁵¹

Il **mandato di cattura europeo**, destinato a sostituire le più complesse procedure di estradizione, implica il mutuo riconoscimento della richiesta di consegna di una persona, da compiersi entro novanta giorni, da parte dell'autorità giudiziaria di un paese membro. L'accordo sul mandato di cattura è stato raggiunto nel dicembre 2001 ed il provvedimento è stato approvato con una Decisione quadro del Consiglio nel giugno 2002.⁵²

In quella stessa occasione, il Consiglio ha anche adottato la Decisione quadro sulle **Squadre investigative unificate**,⁵³ che consente a due o più Stati membri che abbiano a disposizione informazioni sui rischi di attività terroristiche in corso o sul punto di essere intraprese, di impiegare funzionari di polizia o magistrati per un'indagine comune. Le Squadre devono essere fornite di un mandato preciso, che specifichi anche i tempi dell'operazione. Si distinguono da altri gruppi operativi che l'Ue promuove tra i suoi membri e con i paesi terzi. Questi ultimi sono squadre multinazionali ad hoc con compiti limitati allo scambio di informazioni di intelligence sulle attività terroristiche, mentre le Squadre investigative unificate hanno un mandato più ampio, che comprende anche la fase delle indagini.

Europol, la cui convenzione è in vigore dall'ottobre 1998, è pienamente attiva dal luglio 1999. Nel luglio 2002 un protocollo ne ha esteso i compiti. Ha l'incarico di migliorare la cooperazione tra le autorità investigative degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata internazionale. Poiché il rapido scambio di informazioni e il coordinamento delle attività anti-terroristiche delle varie polizie europee sono delle priorità nella lotta al terrorismo, è evidente che Europol può avere un ruolo importante. Essa fornisce infatti rapporti per valutare le minacce, nonché analisi delle attività criminali sulla base delle informazioni e dell'intelligence che le vengono passati dalle autorità nazionali degli Stati membri. Il più delle volte, però, informazioni ed intelligence arrivano incomplete o con una certa lentezza, e ciò costituisce senza dubbio il principale ostacolo alle sue attività. Europol contiene anche un'Unità di contro-terrorismo che raccoglie, analizza e diffonde le informazioni riguardo al terrorismo internazionale. Infine, Europol può partecipare, dietro richiesta di uno Stato membro, alle Squadre investigative unificate, ma solo dopo che il protocollo del 2002 sarà stato ratificato da tutti i membri dell'Ue.

⁵¹ Cfr. *supra*, p. 3.

⁵² Decisione quadro del Consiglio, 2002/584/GAI, 13 giugno 2002.

⁵³ Decisione quadro del Consiglio sulle Squadre investigative unificate, 2002/465/GAI, 13 giugno 2002.

Nel febbraio 2002 una Decisione del Consiglio ha istituito **Eurojust**,⁵⁴ l'altro organo europeo per lo scambio di intelligence operativa. È composto da un rappresentante per Stato membro, un giudice o un procuratore di alto livello. Il suo compito è facilitare la cooperazione giudiziaria, in primo luogo l'esecuzione degli accordi di mutua assistenza legale, che hanno grande importanza nella cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo.

Esistono poi numerosi **altri organi europei** che in qualche modo intervengono nelle attività di contro-terrorismo. In seno al Segretariato del Consiglio il Terrorism Working Group (Twg) valuta le minacce interne e tenta di assicurare la cooperazione pratica e il coordinamento tra i vari organi europei; il Coter (CFSP Working Party on Terrorism) valuta le minacce esterne e monitora l'attuazione delle convenzioni sul terrorismo patrocinate dall'Onu; il Cats, più noto come "Comitato dell'articolo 36" (del Trattato di Nizza) coordina i lavori dei vari organi operanti nel terzo pilastro; il Comitato strategico per l'immigrazione, le frontiere e l'asilo (Scifa) coordina le operazioni dei vari gruppi di lavoro che si occupano di immigrazione, gestione delle frontiere e asilo; il Comitato politico e di sicurezza (Cops) coordina i diversi gruppi di lavoro nelle aree Pesc e Pesd; infine SitCen (Joint Situation Centre) fornisce rapporti di analisi strategica trasversalmente ai diversi pilastri. In ultimo, esiste anche una Task Force dei Capi di Polizia degli Stati membri, riunitasi per la prima volta nell'aprile 2000, che si incontra periodicamente nel tentativo di incrementare, anche a livello informale, l'interazione tra le varie polizie nazionali.

Purtroppo, molte di queste iniziative, portate a compimento a livello europeo, accusano un pesante ritardo a causa del **mancato adeguamento alle norme europee da parte di alcuni Stati membri**. Ancora alla fine di marzo 2004, dopo che l'Europa era stata scossa dalla strage di Madrid, il Consiglio europeo è stato costretto a sollecitare gli Stati membri inadempienti ad adottare la normativa conforme alle Decisioni quadro sul mandato di cattura europeo; sulle Squadre investigative congiunte; sulla lotta al terrorismo; sul riciclaggio di denaro, l'identificazione, il congelamento e la confisca degli introiti del crimine. Inoltre non tutti gli Stati membri si sono adeguati alle Decisioni del Consiglio sulla creazione di Eurojust e sull'attuazione di alcune misure per la cooperazione giudiziaria e di polizia per combattere il terrorismo.⁵⁵

Secondo alcuni esperti, la deficienza fatale all'origine degli attentati dell'11 marzo in Spagna è stata la mancanza di coordinamento e comunicazione tra le

⁵⁴ Decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, 2002/187/GAI, 28 febbraio 2002.

⁵⁵ L'Italia è l'unico paese membro che non ha ancora adottato la normativa conforme alla Decisione quadro sul mandato di cattura europeo. Inoltre, insieme a Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo e Repubblica Ceca, non ha ancora introdotto nella sua legislazione la nozione di "Squadre investigative unificate".

diverse agenzie di intelligence, sia a livello nazionale che internazionale.⁵⁶ Gli Usa e alcuni Stati europei, come la Germania o la Gran Bretagna, hanno reagito a questo tipo di problema riorganizzando il loro sistema di intelligence. Nell'Ue, poiché non esiste un singolo organo che tratta tutte le questioni legate al terrorismo, è necessario per lo meno introdurre un meccanismo di rapida acquisizione e condivisione delle informazioni.

Il **Trattato costituzionale** contiene degli elementi potenzialmente molto utili. Esso estende, infatti, il voto a maggioranza qualificata ad una serie di importanti elementi dell'area Gai: l'approssimazione di alcuni aspetti di diritto e procedura penali; il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie; lo sviluppo di Europol e Eurojust. Inoltre, l'articolo III-261 istituisce un Comitato permanente, in sostituzione del Comitato dell'articolo 36, per promuovere la cooperazione in materia di sicurezza interna tra i vari organi deputati a questo compito negli Stati membri.⁵⁷

In attesa che il Trattato costituzionale entri in vigore, ammesso che tutti gli Stati membri lo ratifichino, il Consiglio europeo del 25 marzo 2004 ha approvato una serie di misure per ovviare alle difficoltà della cooperazione.

In primo luogo, i Capi di Stato e/o di governo europei hanno preso la decisione di applicare la **clausola di solidarietà**, prendendola a prestito dal Trattato costituzionale, che prevede la mutua assistenza in caso di attacco terroristico in uno Stato membro. Il Consiglio ha poi istituito la figura del **Coordinatore per l'anti-terrorismo dell'Ue**, il cui compito principale è di coordinare le attività correlate al terrorismo in seno al Consiglio, facendo sì che le misure legislative adottate siano correttamente applicate dagli Stati membri. Non ha voce in capitolo, invece, nella formulazione delle strategie di contro-terrorismo dell'Ue. Un'altra innovazione importante è la creazione dell'**Agenzia europea per le frontiere**,⁵⁸ che sarà attiva a partire dal primo maggio 2005 e avrà il compito di coordinare le operazioni delle polizie di frontiera. Infine ha sottolineato l'importanza di progredire verso la creazione di una banca-dati europea per le persone condannate per atti di terrorismo o di una certa gravità.⁵⁹

Al Consiglio europeo del novembre successivo, i Capi di Stato o di governo europei hanno approvato il c.d. **Programma dell'Aia**, un piano d'azione per

⁵⁶ Cfr. Mirjam Dittrich, *Facing the global terrorist threat: a European response*, Epc Working Paper n. 14, European Policy Centre, Bruxelles, gennaio 2005.

⁵⁷ Alcuni esperti hanno sottolineato come la creazione del Comitato permanente rientri tra le possibili anticipazioni del Trattato costituzionale (cfr. Ettore Greco e Gianluigi Tosato, *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del Trattato costituzionale per l'Europa*, Documento Iai IAI0417, 2004, url: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0417i.pdf>).

⁵⁸ Regolamento del Consiglio n. 2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, 26 ottobre 2004.

⁵⁹ Cfr. la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del Consiglio europeo del 25 marzo 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>.

la cooperazione giudiziaria e di polizia per il periodo 2005-2009. Il Programma estende il compito dei servizi di sicurezza nazionali alla protezione del territorio di tutti gli Stati membri dell'Ue e stabilisce che entro il primo gennaio 2008 lo scambio di informazioni investigative dovrà basarsi sul "principio di disponibilità", il che vuol dire che funzionari di polizia di uno Stato membro, soddisfatti certi requisiti, potranno a richiesta ottenere informazioni da altri Stati membri.⁶⁰

4. L'impegno comune e le iniziative congiunte

La questione del terrorismo internazionale, dunque, ha impegnato i governi europei e americano in ampie opere di riforma degli organismi deputati alla sicurezza. Da questo punto di vista, gli Usa e l'Ue hanno seguito strade simili, ma parallele e separate.

Il terrorismo internazionale però ha dettato anche l'agenda della politica estera. All'indomani delle stragi dell'11 settembre gli europei hanno assicurato agli Usa solidarietà e piena disponibilità a collaborare nella lotta al terrorismo.⁶¹ Il Consiglio Atlantico ha invocato l'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord – la clausola di difesa comune⁶² – e la maggior parte degli alleati europei ha preso poi parte alle operazioni militari in Afghanistan. Il 20 settembre 2001 le autorità europee ed americane hanno rilasciato una Dichiarazione ministeriale congiunta Usa-Ue sulla lotta al terrorismo, in cui i partner si sono ripromessi di intraprendere "uno sforzo collettivo, costante e sistematico per eliminare il terrorismo internazionale".⁶³

La **Dichiarazione ministeriale congiunta Usa-Ue** ha indicato le principali aree di collaborazione: la sicurezza dei trasporti, la cooperazione giudiziaria e di polizia, la lotta al finanziamento delle attività terroristiche, la gestione delle frontiere, la lotta alla proliferazione di Adm.

A più di tre anni di distanza, la cooperazione euro-americana ha ricevuto una notevole, seppure irregolare, accelerazione. Il dialogo sulle strategie e le pratiche di contro-terrorismo è avviato a più livelli, e molti esperti salutano con favore il fatto che numerose agenzie europee ed americane, che prima

⁶⁰ Il Programma dell'Aia è allegato alle Conclusioni finali della Presidenza del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, 14292/1/04.

⁶¹ Il fatto che alcuni dei diciannove attentatori avessero vissuto ad Amburgo, in Germania, ha reso più urgente prendere delle contromisure.

⁶² Gli Usa hanno comunque preferito agire in Afghanistan fuori del contesto Nato.

⁶³ La Dichiarazione è disponibile in rete, url

http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/news/minist_20_09_01.htm.

avevano pochi contatti o nessuno fra loro, abbiano avviato un regolare confronto.⁶⁴

Almeno una volta l'anno il Segretario di Stato, il Segretario della Sicurezza interna e il Procuratore generale (il ministro della Giustizia) degli Usa si incontrano con le loro controparti europee, mentre un gruppo di lavoro composto da funzionari di alto livello si riunisce più o meno ogni sei mesi per discutere le principali questioni che riguardano la cooperazione giudiziaria e di polizia. Inoltre, è stato istituito un dialogo di alto livello sulla gestione delle frontiere e la sicurezza dei trasporti. A giugno 2004, nel contesto del *meeting* semestrale Usa-Ue, è stata resa pubblica una nuova **Dichiarazione euro-americana sulla lotta al terrorismo**⁶⁵, dove i partner hanno indicato i punti salienti dell'agenda anti-terroristica futura: il sostegno al ruolo chiave dell'Onu e l'attuazione universale delle convenzioni sul terrorismo e delle risoluzioni 1373 e 1267 del Consiglio di Sicurezza; il sostegno al lavoro della Financial Action Task Force (Fatf) per essiccare le fonti finanziarie del terrorismo; la continua valorizzazione della cooperazione tra le autorità giudiziarie e investigative; il rafforzamento della protezione delle strutture per i trasporti; la sicurezza delle frontiere; lo sviluppo di una rapida capacità di gestione delle conseguenze di un attacco terroristico grave; la necessità di affrontare le radici socio-politiche della diffusione del terrorismo, indirizzando i propri sforzi verso quei paesi che sono più vulnerabili di altri all'insorgere del fenomeno.

Finora, nonostante le iniziative avviate siano di scala ridotta e abbiano bisogno di miglioramenti consistenti, le parti hanno dimostrato una chiara volontà politica di collaborare, come testimonia l'intenso sforzo che è stato fatto da una parte e dall'altra dell'Atlantico per superare le non poche, e non irrilevanti, difficoltà incontrate.

⁶⁴ Cfr. D. L. Aaron, A. M. Beauchesne, F. G. Burwell, C. R. Nelson, K. J. Riley, B. Zimmer, *The Post 9/11 Partnership: Transatlantic Cooperation against Terrorism*, Acus Policy Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington DC, dicembre 2004, url: <http://www.acus.org/Publications/Default.htm>; cfr. anche Kristin Archik, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington DC, 19 gennaio 2005, url: <http://www.fas.org/man/crs/RS22030.pdf>.

⁶⁵ La Dichiarazione è disponibile in rete, url http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/81249.pdf.

4.1. Cooperazione giudiziaria e di polizia

Nel 2001 e nel 2002 **gli Stati Uniti hanno concluso due accordi con Europol**, con l'intento di consentire alle autorità investigative americane e a Europol stessa di condividere informazioni di tipo sia "strategico" (soffiate, valutazioni di rischi, indicazione di possibili attività criminali ecc.) che "personale" (nomi, indirizzi, precedenti penali e così via). Inoltre, Europol ha distaccato due ufficiali di collegamento a Washington, e l'Fbi ne invierà a sua volta uno presso l'Unità di contro-terrorismo di Europol, a L'Aia.⁶⁶

Nel giugno 2003, gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno firmato i trattati sulla mutua assistenza legale e sull'estradizione, per promuovere una migliore cooperazione investigativa e semplificare il processo di estradizione. Questi accordi mirano a modernizzare e armonizzare i trattati vigenti a livello bilaterale tra gli Usa e gli Stati membri dell'Ue, che pertanto non verranno sostituiti. Tuttavia, a causa del ritardo nella ratifica, i trattati non sono ancora entrati in vigore.

L'**accordo sull'estradizione** riduce i tempi delle procedure attraverso l'ammorbidente dei requisiti legali e la semplificazione della documentazione necessaria per presentare domanda di estradizione. Dichiarata inoltre estradabile chi sia indagato per un crimine punibile con una pena superiore ad un anno di prigione. L'**accordo sulla mutua assistenza** legale dà la possibilità alle autorità investigative dell'Ue e degli Usa di accedere ai conti bancari nei rispettivi territori, a patto che l'investigazione in corso riguardi reati gravi, come il crimine organizzato e finanziario e naturalmente il terrorismo. Inoltre il trattato permette la creazione di squadre investigative congiunte Usa-Ue.

Gli accordi hanno presentato numerose difficoltà in sede di trattative, soprattutto da parte europea. I problemi principali riguardano l'uso dei dati personali; la compatibilità delle prove adottate a giustificazione della richiesta di estradizione con i regimi giuridici degli Stati in cui è detenuta la persona indagata; l'estradizione di cittadini europei negli Usa; il rischio che gli indagati di cui viene chiesta la consegna debbano fronteggiare, se giudicati colpevoli, la pena di morte. Pertanto gli europei hanno preteso ampie garanzie in merito, lasciandosi aperta la possibilità di rifiutare l'estradizione. Gli Usa, inoltre, hanno assicurato che i sospetti estradati non saranno soggetti al rischio di pena di morte. Gli europei, infine, si sono riservati la possibilità di trasferire un sospetto sotto la giurisdizione del Tribunale penale internazionale anche in presenza di una richiesta di estradizione da parte americana.

4.2. Scambio di informazioni e protezione della privacy

⁶⁶ In realtà, un ufficiale di collegamento era già stato distaccato presso Europol, ma in seguito è stato richiamato.

Le informazioni utili nelle indagini in merito ad attività terroristiche provengono da tre fonti: i servizi di intelligence, le cui fonti sono riservate e spesso fuori della portata dell'apparato investigativo/giudiziario; le inchieste ufficiali, in cui tanto le fonti quanto le informazioni sono soggette ai regimi giuridici nazionali; e il settore privato, dove le fonti sono soggette agli obblighi imposti dai regimi di protezione della privacy. Attivare un proficuo scambio di informazioni tra questi tre livelli è oltremodo difficile. I servizi di sicurezza, per esempio, sono tradizionalmente molto restii a condividere le informazioni ottenute, e ancor di più a mettere a disposizione le proprie fonti, non solo con i servizi segreti di altri paesi, ma anche con altre agenzie di intelligence nazionali. Anche la cooperazione tra le autorità giudiziarie/investigative e il settore privato presenta notevoli difficoltà, in primo luogo per ciò che riguarda la gestione dei dati personali.

Le difficoltà nello scambio e nell'uso delle informazioni, inoltre, sono anche di natura tecnica. In Europa ogni Stato membro possiede distinte banche-dati per i visti di ingresso, la concessione del diritto d'asilo, il controllo delle dogane. Integrarle è un'operazione molto complessa e costosa. Nell'ambito del Trattato di Schengen è in corso il tentativo di adattare alle esigenze dell'anti-terrorismo lo Schengen Information System (Sis), un complesso di banche-dati collegate che contengono informazioni sui visti o altri aspetti legati al controllo delle frontiere. Tuttavia, il fatto che non tutti i paesi membri dell'Ue facciano parte del trattato di Schengen ha reso necessario lo sviluppo di un nuovo sistema di banche-dati, il **Sis II**, in cui la gestione delle informazioni verrebbe centralizzata in un'unica agenzia Ue. Il Sis II dovrebbe entrare in vigore tra il 2006 e il 2007.

Un altro esempio di difficoltà tecniche è legato all'obbligo imposto ai viaggiatori in entrata negli Usa di fornire **dati biometrici** per l'identificazione. A partire dall'ottobre 2004, questo provvedimento è valido anche per i cittadini di paesi terzi che, in base ad accordi bilaterali, non hanno bisogno del visto di ingresso per gli Usa. Nonostante gli europei abbiano acconsentito a soddisfare i requisiti richiesti dagli americani, le difficoltà tecniche legate alla produzione dei nuovi documenti non ha permesso a molti di loro di essere pronti per ottobre 2004. Il Congresso Usa è quindi andato loro incontro prorogando la scadenza di un anno. In ogni caso i cittadini di questi paesi devono ora sottoporsi a controlli biometrici al loro arrivo negli Usa (in base allo *US Visit Program*).

La protezione della privacy è stata all'origine di un altro contrasto euro-americano, quello relativo al c.d. **Passenger Name Record** (Pnr). Il Pnr corrisponde alle informazioni (nome, indirizzo, data di nascita, modalità di pagamento ecc.) che ogni viaggiatore fornisce alle compagnie aeree al momento della prenotazione e che poi viene inserito in un archivio elettronico, detto *Advanced Passenger Information System* (Apis). In base all'*Aviation and Transportation Security Act* (2001), le autorità americane hanno cominciato a richiedere alle linee aeree accesso al Pnr dei viaggiatori

diretti negli Usa. Ciò però contrasta con la Direttiva europea sulla privacy. Le compagnie aeree si sono così trovate impossibilitate a soddisfare entrambe le richieste e condannate pertanto a pagare una multa o agli Usa o all'Ue.

Dopo molte difficoltà, il Dipartimento della Sicurezza interna e la Commissione europea hanno trovato, nel maggio 2004, un accordo: il governo Usa ha acconsentito a cancellare certe informazioni (come le preferenze alimentari, che possono rivelare la religione di una persona); a trattenere le informazioni solo per tre anni e mezzo; ad utilizzare i dati solo per propositi specifici, tra cui la prevenzione del terrorismo; a stabilire un canale di comunicazione diretto tra le autorità per la privacy dell'Ue e il Dipartimento della Sicurezza interna per eventuali indennizzi richiesti da cittadini europei. Il Parlamento europeo si è opposto all'accordo. Esso ha quindi contestato la competenza della Commissione e ha adito la Corte di giustizia europea. La Corte ha acconsentito a trattare la causa, ma non si pronuncerà in tempi brevi.

Il governo americano ha tentato di aggiornare e migliorare il sistema di raccolta di informazioni dalle compagnie aeree. Ha quindi proposto l'adozione di una misura cautelativa, nota come Secure Flight, in base alla quale solo i funzionari governativi e non gli impiegati delle compagnie aeree hanno l'autorità di confrontare gli elenchi dei passeggeri con le liste di persone sospette o potenzialmente tali. Secure Flight, che al momento è in fase di sperimentazione, desta comunque le preoccupazioni degli europei perché presuppone la trasmissione dei dati sui passeggeri alle autorità prima e non dopo la partenza verso gli Usa. Gli americani hanno acconsentito a testare il loro programma solo sulle compagnie americane, ma non a stralciare i cittadini europei dalle liste sottoposte ad ispezione nel caso di voli interni agli Usa.

Un requisito chiave per la cooperazione futura tra Usa e Ue in questo settore è garantire la compatibilità giuridica e tecnologica dei sistemi di integrazione di informazioni e di protezione della privacy. L'alternativa è la proliferazione di banche-dati (su Pnr, visti ecc.) differenziate ed incompatibili. Per questo motivo alcuni esperti ammoniscono gli Usa e l'Ue di sviluppare sistemi come Sis II, Secure Flight o altre iniziative tenendo conto di alcune questioni cruciali: i tempi e i modi della cancellazione dei dati; le procedure per lo scambio di informazioni con i paesi terzi; le forme di indennizzo per i cittadini. Egualmente importante è sfruttare le potenzialità del settore privato. La partecipazione delle banche europee alle norme contro il riciclaggio di denaro può offrire in merito un punto di riferimento.⁶⁷

⁶⁷ D. L. Aaron, A. M. Beauchesne, F. G. Burwell, C. R. Nelson, K. J. Riley, B. Zimmer, *op. cit.*, p. 16.

4.3. Sicurezza dei trasporti e delle relative infrastrutture

Nel dicembre 2003, gli europei hanno appreso dai giornali che il Dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti aveva proposto la presenza di guardie armate (i c.d. *skymarshals*) a bordo di voli considerati a rischio. La costernazione europea è stata superata poco dopo, quando europei e americani hanno raggiunto una serie di accordi per consentire la presenza delle guardie armate oppure, in alternativa, per intensificare i controlli a terra.

Nel caso degli *skymarshals* la Commissione europea non ha obiettato alla stipulazione di intese bilaterali tra gli Stati membri e gli Usa. Le cose sono andate diversamente a proposito di un'altra iniziativa intrapresa dagli Usa, la **Container Security Initiative** (Csi). Promossa nel gennaio 2002, essa garantisce accesso privilegiato nei porti Usa a quelle navi che sono state controllate nel porto d'origine, secondo una procedura stabilita dagli americani e monitorata da agenti delle dogane americani distaccati in loco. Gli Usa avevano in un primo momento raggiunto un accordo con le autorità francesi, per il porto di Le Havre, e olandesi, per quello di Rotterdam. La Commissione, che ha piena competenza in materia di unione doganale, ha obiettato che gli accordi erano contrari alle regole del mercato unico, perché avrebbero privilegiato Le Havre e Rotterdam rispetto agli altri porti europei. La Commissione ha conseguentemente avviato un'azione legale contro gli Stati membri (otto) che avevano preso parte alla Csi. La questione si è risolta definitivamente nel marzo 2004, quando il Custom Service americano e la Direzione generale "Tasse e Unione doganale" della Commissione hanno raggiunto un accordo che ha incluso quelli precedenti, stipulati a livello bilaterale. La realizzazione delle procedure di ispezione previste dalla Csi è cominciata subito dopo.

La sicurezza e la protezione dei trasporti e delle relative infrastrutture occupa un posto importante nella lotta al terrorismo. Ulteriori sforzi euro-americani per diffondere standard di sicurezza a livello globale sono pertanto auspicabili. Alcuni suggeriscono che Stati Uniti ed Europa potrebbero negare l'accesso ai bastimenti provenienti da porti dove non è in vigore l'*International Ship and Port Facility Security Code* (Ispc), il codice di condotta patrocinato dall'Organizzazione marittima internazionale per la sicurezza delle infrastrutture portuali. Inoltre, anche in questo settore è necessario coinvolgere maggiormente il settore privato, che negli Usa possiede il 70% delle infrastrutture chiave (in Europa il 20%). Esso può garantire un contributo essenziale al rispetto delle norme di sicurezza, così come alla raccolta di informazioni su movimenti, aziende o carichi sospetti.

4.4. Ruolo delle organizzazioni internazionali e dei paesi terzi

Nella Dichiarazione euro-americana sulla lotta al terrorismo, resa pubblica nel giugno 2004, gli alleati si sono impegnati ad assicurare sostegno all'Onu, in particolare al Comitato Anti-terrorismo. In più hanno sottolineato l'importanza dell'applicazione delle diverse convenzioni sul terrorismo. In

linea con il loro tradizionale multilateralismo, i governi europei giudicano la cooperazione con i paesi terzi un fattore essenziale nella lotta al terrorismo. A questo riguardo hanno deciso di inserire una “clausola sul terrorismo”, così come una “clausola sulla non proliferazione”, nei trattati internazionali stipulati dall’Ue. Inoltre, in accordo con gli Usa, si sono ripromessi l’assistenza ai paesi terzi nell’attuazione di misure di sicurezza basilari, come la già ricordata Ispc.

Gli Stati europei, naturalmente, cooperano con gli Usa anche fuori del contesto Ue. Alcuni membri europei della Nato, per esempio, partecipano alla missione Nato *Active Endeavour*, volta al pattugliamento del Mediterraneo orientale in funzione anti-terroristica.

Gli Stati Uniti hanno promosso iniziative anche di carattere informale, la maggiore delle quali è la *Proliferation Security Initiative* (Psi). La Psi è stata sottoposta in primo luogo agli altri partner che compongono il G-8, ma coinvolge un numero superiore di paesi. Si tratta in sostanza di un accordo volontario per monitorare ed intercettare mezzi di trasporto di terra, d’aria e marini (soprattutto questi ultimi) sospetti di trasportare Adm o vettori delle stesse. Nonostante la base legale di questa specie di operazioni di polizia internazionale non sia chiara e venga anzi discussa da paesi come la Russia o la Cina, gli Usa e i loro alleati ritengono che la Psi abbia un prezioso potenziale: essa può scongiurare il rischio che un gruppo di terroristi entri in possesso di armi di distruzione di massa o relativi materiali.

Il G-8 ha discusso anche altre misure, come la decisione di distruggere i lancia-missili portatili, noti come *manpads*, in eccesso. Si tratta di armi manovrabili da un singolo uomo ed in grado di abbattere elicotteri ed aerei sia civili che militari, e per questo estremamente apprezzate da gruppi armati para-militari, quali possono essere i gruppi di terroristi.

4.5. Difficoltà della cooperazione

I casi sopra illustrati danno un’idea delle enormi difficoltà ad interagire incontrate dalle autorità europee e americane, anche quando esiste una chiara volontà politica di cooperare. Problemi di compatibilità giuridica, di sviluppo tecnologico, di risorse umane e finanziarie complicano di continuo il lavoro delle istituzioni e delle agenzie governative chiamate a collaborare.

Inoltre, non è sempre chiaro se l’interlocutore degli Usa debba essere l’Unione Europea nel suo complesso o i singoli membri. Le autorità Usa, che vantano in alcuni casi legami di lungo corso con i loro equivalenti europei, hanno tardato a riconoscere l’importanza crescente del livello europeo. Ne è una valida testimonianza la diatriba apertasi a proposito della *Container Security Initiative*, che avrebbe garantito vantaggi a determinati porti europei rispetto ad altri. La vertenza si è chiusa solo quando gli Usa hanno negoziato un accordo direttamente con l’Ue.

In altri casi però, le autorità americane non sono disposte ad allargare il novero dei loro interlocutori. Per fare l’esempio più significativo,

un'estensione della tradizionale cooperazione tra i servizi di intelligence americani e britannici ad altri paesi europei non rientra negli interessi degli Usa né della Gran Bretagna. Più in generale, nell'ambito del secondo e del terzo pilastro dell'Unione Europea la costante tensione tra livello europeo e livello nazionale genera un effetto schizofrenico con cui gli americani trovano difficoltà a misurarsi.

5. Approcci strategici diversi

Non sempre le difficoltà sono di carattere strutturale, cioè tecnico o pratico. Naturalmente anche le opinioni politiche influenzano le decisioni dei governi. A questo proposito, la principale differenza tra America ed Europa concerne la percezione del fenomeno terroristico, che si riflette in una diversa valutazione dei mezzi più adatti per farvi fronte.

La formula *global war on terror*, con cui comunemente le autorità nazionali e i media americani indicano la nuova dimensione strategica in cui si muovono gli Usa, non è solamente un'espressione retorica. Negli ultimi tre anni la politica estera e di sicurezza interna americana è stata completamente dominata dal tema.

Dall'intervento in Afghanistan (ottobre 2001) ad oggi, il governo Usa ha fatto largo uso delle forze armate nel quadro della *global war on terror*. L'Afghanistan ospita ancora rilevanti operazioni militari, mentre l'Iraq è ora teatro di una guerriglia in cui il terrorismo internazionale, ammesso che lo si consideri non un soggetto ma una tipologia di minaccia, gioca un ruolo importante, sicuramente più importante di quello precedente l'invasione.

La "guerra al terrore" ha inoltre innescato, come si è visto, una serie di rilevanti innovazioni nell'apparato di governo americano, fra cui la riforma del sistema di intelligence e la creazione di una specie di ministero degli interni, il Dipartimento della sicurezza interna. La *global war on terror* viene presentata come una risposta ad un attacco contro gli Usa perpetrato per ragioni fondamentalmente ideologiche. Nell'opinione pubblica è diffusa la percezione del "terrore" come minaccia incombente, portata da un nemico che potrebbe colpire di nuovo in maniera devastante. Di conseguenza, la *global war on terror* è diventata il punto di riferimento immediato per definire il ruolo degli Usa nel mondo non solo per il governo, ma anche per l'opinione pubblica. Essa, anche quando recepitata criticamente, è penetrata a fondo nell'immaginario collettivo degli americani. Il tema ha avuto una parte importante, anche se forse non decisiva, nel determinare l'esito delle elezioni presidenziali del 2 novembre 2004, che hanno confermato il presidente in carica.

L'idea che gli europei siano più 'soft' in materia di terrorismo non rende giustizia ad una realtà più complessa. In realtà, tutti i membri dell'Ue hanno posto la lotta al terrorismo internazionale tra le loro priorità. Tuttavia, a

differenza degli Stati Uniti, dal 2001 ad oggi gli europei hanno dovuto quotidianamente affrontare altre questioni di rilevanza storica: basti pensare all'economia stagnante, alla riforma costituzionale dell'Ue (il processo di ratifica del Trattato costituzionale continuerà ad essere centrale nelle agende dei governi), e alla gestione dell'allargamento dell'Unione verso est e sudest (che riguarda, fra l'altro, anche un paese del calibro della Turchia).

Molti paesi europei, inoltre, tra cui la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, l'Italia e la Spagna, hanno sperimentato sulla propria pelle forme anche molto violente e organizzate di terrorismo. L'esperienza accumulata li porta a ritenere più opportuno reagire alla minaccia terroristica con gli strumenti di repressione tradizionali, come i servizi di sicurezza, la polizia e la magistratura, sviluppando nel contempo una strategia politico-diplomatica per eliminare gli appoggi di cui godono i gruppi terroristici. L'opzione militare viene vista più come una soluzione d'emergenza straordinaria che come un asse portante della strategia contro-terroristica.

Gli europei non disconoscono neppure il carattere originale del terrorismo internazionale. Lo ritengono, però, strutturalmente legato alle altre minacce globali e conseguentemente credono più opportuno sviluppare strategie di risposta che facciano fronte, simultaneamente, alle diverse radici da cui quelle minacce traggono linfa vitale. Grande importanza viene assegnata alle ragioni politiche, sociali ed economiche che spingono singoli individui o gruppi a legarsi ad associazioni estremiste, pronte anche a richiedere il 'martirio' dei loro affiliati in attentati kamikaze. Rispetto agli Usa, i governi europei danno maggiore risalto alle politiche di apertura e cooperazione con i vicini arabi, nonché al ruolo delle organizzazioni multilaterali. Non a caso, alcuni paesi europei si sono rifiutati di inserire Hizbollah nella lista dei gruppi terroristici stilata in accordo con gli Usa e hanno mostrato grande riluttanza ad includervi anche l'"ala politica" di Hamas, distinta da quella "militare".

Su queste basi, alcuni in Europa considerano questo tipo di terrorismo un fenomeno proprio di società travagliate da complesse crisi regionali o nazionali, in cui entrano in gioco fattori politici, sociali, culturali, religiosi ecc. Pertanto, "eliminare" il terrorismo alla maniera in cui si sconfigge in guerra un nemico appare illusorio.

Non è un caso, quindi, che le maggiori tensioni tra europei e americani in materia di lotta al terrorismo riguardino l'uso della forza armata. Per gli Usa il terrorismo è una minaccia di tipo straordinario che riguarda la sicurezza nazionale. Pertanto la loro strategia contro-terroristica globale è inquadrata in una prospettiva militare e contempla un uso massiccio delle forze armate. Per gli Stati europei, invece, il terrorismo internazionale è una minaccia straordinaria che riguarda in primo luogo la sicurezza delle persone. La 'lotta' al terrorismo – significativamente gli europei evitano di riferirsi alle attività contro-terroristiche come ad una "guerra" – è così essenzialmente un problema di ordine interno con diramazioni all'estero, che richiede pertanto un uso limitato e selettivo, e comunque ausiliario, della forza armata.

6. Conclusione

Pur fra tante difficoltà, europei ed americani hanno mostrato determinazione nel contrastare le attività terroristiche, avviando anche iniziative comuni che sembrano avere potenzialità di sviluppo. Gli stessi esempi – come la Csi, il Pnr, i dati biometrici ecc. – che hanno messo in luce le molte difficoltà legate ai meccanismi di cooperazione, testimoniano la risolutezza con cui Usa ed Ue hanno preso di petto e superato di comune accordo alcuni ostacoli. Neanche la forte tensione che ha scosso i rapporti transatlantici e intra-europei in occasione dell'intervento militare a guida americana in Iraq ha impedito il dialogo e la cooperazione tra le autorità europee ed americane. Gli europei sembrano poi sempre più convinti della necessità di raggiungere un superiore livello di integrazione in quei settori del cosiddetto terzo pilastro – la cooperazione giudiziaria e di polizia – che sono cruciali nella lotta al terrorismo.

Stando agli analisti del Congresso, l'amministrazione Bush si è persuasa che i benefici di una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia con l'Unione Europea valgano il rischio, paventato dai più scettici, di indebolire i tradizionali rapporti bilaterali che gli Usa intrattengono con alcuni paesi europei.⁶⁸ Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno creato un canale di consultazione regolare a più livelli, avviato iniziative comuni e concluso trattati internazionali di una certa rilevanza. Questi ultimi, tuttavia, devono ancora entrare in vigore, mentre le iniziative in corso si trovano in fase sperimentale o comunque iniziale. Manca, per forza di cose, una verifica credibile della loro efficacia.

Un altro elemento da non sottovalutare è la carenza di personale in grado di fare da *liaison* tra le diverse autorità coinvolte. Il problema non sta tanto nella scarsa dimestichezza con i *dossier* relativi alla lotta al terrorismo, quanto nella difficoltà di trovare meccanismi che consentano di attivare forme efficaci di cooperazione in materia di anti-terrorismo. Per gli americani è essenziale sapere quando conviene loro rivolgersi all'Unione Europea e quando invece ai singoli Stati membri. Sotto questo aspetto, è essenziale che gli Stati membri realizzino un effettivo coordinamento a livello Ue delle operazioni anti-terroristiche. Ciò faciliterebbe la cooperazione con gli Usa. È comunque opportuno che siano definiti con maggiore precisione i limiti delle competenze nazionali e comunitarie, in modo da evitare l'insorgere continuo di ostacoli, ritardi, incomprensioni. La maggioranza degli esperti considera i risultati raggiunti finora un successo, a patto però che li si consideri come l'inizio di una cooperazione che dovrà ulteriormente intensificarsi per garantire effettivamente un superiore livello di sicurezza.

⁶⁸ Cfr. Kristin Archick, *op. cit.*, p. 6.

***Stati Uniti ed Europa: possibili opzioni per la politica
americana***

Sintesi del rapporto *The United States and Europe: Possible Options for U.S. Policy*, realizzato da Kristin Archick del *Congressional Research Service*
Sintesi e traduzione a cura di Raffaello Matarazzo

Febbraio 2005

Premessa

*Il testo che segue è una sintesi in italiano del rapporto *The United States and Europe: Possible Options for U.S. Policy* pubblicato il 28 dicembre 2004 dal Congressional Research Service, il centro studi del Congresso americano. Il rapporto presenta cinque possibili opzioni sulla forma che potranno assumere in futuro i rapporti transatlantici, tenendo conto delle trasformazioni avvenute sulla scena globale in seguito alla fine della guerra fredda e agli attentati dell'11 settembre 2001, ma anche alle divisioni emerse a livello transatlantico sull'intervento militare in Iraq. La presentazione di ciascuna opzione è corredata dall'illustrazione delle argomentazioni favorevoli e contrarie che sono state espresse nel dibattito americano di questi ultimi anni.*

Le opzioni sono:

- 1: Dare meno importanza all'Europa;*
- 2: Mantenere lo status quo;*
- 3: Coalizioni dei volenterosi;*
- 4: Divisione del lavoro;*
- 5: Un nuovo patto.*

La parte conclusiva del rapporto contiene una valutazione complessiva delle opzioni presentate. Vi si sottolinea come la gran parte degli analisti ritenga che il mantenimento, in qualche forma, del legame politico e strategico euro-americano continuerebbe ad offrire agli Stati Uniti alcuni benefici tangibili e contribuirebbe a sostenere parte della politica estera ed economica americana. La futura forma delle relazioni transatlantiche è più probabile che emerga dalla combinazione di elementi delle diverse opzioni piuttosto che dalla rigida realizzazione di una sola di esse. Le opzioni vengono dunque presentate in chiave orientativa e non dogmatica. L'ultimo paragrafo illustra gli orientamenti generali del Congresso americano in merito alla promozione dei rapporti transatlantici, all'integrazione europea e all'allargamento della Nato e dà un quadro delle sedi nelle quali i membri del Congresso discutono di questioni transatlantiche in modo più o meno regolare.

Introduzione

La lunga storia delle relazioni fra Stati Uniti ed Europa è caratterizzata da molti alti e bassi. La moderna relazione transatlantica è sorta dalle ceneri della seconda guerra mondiale con l'obiettivo di fronteggiare la minaccia sovietica e di promuovere sicurezza e stabilità in Europa. Nato ed Unione Europea - quest'ultima frutto di un processo di integrazione iniziato negli anni cinquanta - sono i due pilastri fondamentali su cui la *partnership* transatlantica si basa ancora oggi. Il Congresso e le amministrazioni degli Usa hanno sostenuto

entrambe le organizzazioni come strumenti per promuovere la democrazia, assicurarsi alleati militari affidabili e forti partner commerciali.

Nonostante il mutamento delle condizioni di sicurezza europee dopo la fine della guerra fredda ed i recenti attriti, molti osservatori ritengono che la sicurezza e la prosperità di Europa e Stati Uniti rimangano strettamente legate. Entrambe le sponde dell'Atlantico devono affrontare una serie di sfide comuni – dalla lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, all'assicurazione della stabilità del mercato finanziario globale – ed hanno pochi altri partner di livello. Stati Uniti ed Europa intrattengono anche le più ampie relazioni commerciali e di investimenti del mondo: ogni anno il flusso di beni, servizi e investimenti esteri che va in entrambe le direzioni supera i duemila miliardi di dollari.

Ciononostante negli ultimi anni le relazioni transatlantiche sono state messe alla prova e numerosi contrasti sono emersi sia nei rapporti commerciali che in politica estera. La crisi sull'Iraq è la più nota, ma la lista dei punti di disaccordo è ampia e variegata. Essa include il conflitto israelo-palestinese, il ruolo delle istituzioni multilaterali e l'uso della forza, la difesa missilistica, il trattamento americano dei prigionieri in Iraq e nella base di Guantanamo, i sussidi alle compagnie aeree, il commercio degli alimenti geneticamente modificati. Questi scontri dipendono in parte dagli attriti fra i leader e da una politica americana percepita in europea come unilaterale, in parte da questioni strutturali – la preferenza accordata ad opzioni differenti per la gestione delle minacce, il dislivello delle capacità difensive, l'evoluzione politica della Ue – che si sono manifestate nel periodo tra la fine della guerra fredda e l'undici settembre. Questi fattori hanno anche spinto americani ed europei a chiedersi se le due sponde dell'Atlantico condividano ancora gli stessi valori ed interessi e se rimangono abbastanza elementi comuni per far funzionare la *partnership* transatlantica.

Questo rapporto offre uno spettro di cinque diverse opzioni su come gli Usa possono impostare i futuri rapporti transatlantici. Queste opzioni vanno viste più come spunti illustrativi che come previsioni esaustive o scelte da compiere in modo netto. Esse forniscono cinque diversi scenari dei futuri rapporti transatlantici prendendo in considerazione innanzi tutto la dimensione politica e strategica dei rapporti fra Usa e Ue.

Opzione 1: Dare meno importanza all'Europa.

Questa opzione rappresenta la fine dell'alleanza transatlantica nella forma attuale benché i rapporti commerciali e finanziari verrebbero preservati. I sostenitori di questo allontanamento politico e strategico non invocano necessariamente un ritorno all'isolazionismo americano o una nuova stagione unilateralista degli Usa. Ritengono piuttosto che gli interessi americani sarebbero tutelati meglio se gli Stati Uniti concentrassero i loro sforzi per

sviluppare partenariati strategici con potenze emergenti come la Russia, la Cina e l'India, che potrebbero presto rivelarsi più capaci e meglio attrezzate ad affiancare gli Stati Uniti nelle nuove sfide internazionali come il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa ed i problemi del Grande Medio Oriente. Dalla fine della guerra fredda l'Europa non è più il fronte centrale della sicurezza euro-americana. Allo stesso tempo, però, essa continua a condizionare la libertà d'azione statunitense. Chi propone di dare minor importanza all'Europa ritiene che ciò non impedirebbe comunque agli Usa di lavorare a fianco di alcuni partner europei, come ad esempio gli inglesi, che condividono gli obiettivi americani e sono in grado di offrire un serio contributo anche in termini militari. La Nato, pur rimanendo in piedi, verrebbe declassata a livello di forum di discussione piuttosto che di sede di decisione politica.

A favore. Un possibile vantaggio di questa opzione consisterebbe, per gli Stati Uniti, nello svincolamento dai condizionamenti del sistema decisionale transatlantico, sia a livello politico che a livello militare Nato. Alcuni analisti affermano, ad esempio, che le pressioni degli europei per ottenere l'autorizzazione dell'Onu all'uso della forza in Iraq sono state la causa di un inutile ritardo nell'intervento del 2003. Per di più, molti funzionari americani sono sempre più frustrati dalle lentezze della Nato, dove le procedure decisionali basate sul consenso sono viste come un impedimento ad azioni rapide. Non considerare più gli europei come primo automatico partner su cui puntare permetterebbe dunque agli Stati Uniti una maggiore libertà di azione nell'affrontare i problemi globali, considerato anche che potenziali partner come la Russia o la Cina potrebbero avere minori scrupoli rispetto all'uso della forza militare. Altri suggeriscono che se gli americani dessero meno peso agli alleati europei, questi ultimi dovrebbero assumersi maggiori responsabilità per garantire la propria sicurezza e avrebbero un forte incentivo a migliorare le proprie capacità difensive.

Contro. I contrari a quest'opzione obiettano che gli europei sono gli alleati con i quali è più praticabile cooperare per affrontare le sfide globali e regionali. I vantaggi derivanti dalla struttura istituzionale dell'alleanza e la consolidata prassi di cooperazione politica e militare sono elementi che non dovrebbero essere sottovalutati e che potrebbero non essere necessariamente riprodotti altrove, specialmente con paesi che non condividono lo stesso impegno americano per la libertà, per il rispetto dei diritti umani e per lo Stato di diritto. Un allineamento degli Stati Uniti a paesi che non abbiano una grande reputazione in tema di rispetto dei diritti umani potrebbe erodere ulteriormente la credibilità americana in aree del mondo, come il Medio Oriente, dove essa è necessaria al raggiungimento degli obiettivi strategici americani. Non è chiaro, inoltre, fino a che punto paesi come Russia o Cina sarebbero partner affidabili o anche soltanto disponibili e, nel caso lo fossero, quali concessioni politiche potrebbero poi chiedere in cambio. Altri critici di

questa ipotesi richiamano l'attenzione sulle ripercussioni negative che l'allontanamento politico e strategico degli Usa dall'Europa avrebbe, nel lungo termine, anche sulle relazioni economiche fra le due sponde dell'Atlantico. Questo determinerebbe infatti una crescente sfiducia che renderebbe più complessi gli sforzi per risolvere le dispute commerciali o la cooperazione tra Usa ed Ue nei negoziati commerciali multilaterali. Alcuni temono anche che dando minor peso all'Europa si comprometterebbe una stretta cooperazione transatlantica contro il terrorismo, soprattutto per quanto riguarda la condivisione di informazioni di intelligence. Infine, questa opzione spingerebbe probabilmente l'Europa a svilupparsi in contrapposizione agli Stati Uniti.

Opzione 2: Mantenere lo status quo.

Secondo questa opzione gli Stati Uniti dovrebbero continuare a barcamenarsi con gli europei e mantenere una *partnership* tesa e non facile. Da entrambe le sponde dell'Atlantico si continuerebbe a proclamare retoricamente l'insostituibilità del legame transatlantico e all'interno della Nato continuerebbe a vigere il metodo decisionale basato sul consenso. Probabilmente però differenze e disaccordi continuerebbero a sussistere.

Pro. L'ipotesi di mantenere le strutture di base dell'Alleanza Atlantica ha il vantaggio di mettere al riparo da future incertezze strategiche, soprattutto quella di una Russia di nuovo forte, e lascia aperta la possibilità per l'Alleanza di trasformarsi, eventualmente, in uno strumento più funzionale per preservare la sicurezza, alleggerendo in tal modo gli oneri che attualmente gravano sugli Stati Uniti. I sostenitori del mantenimento dello *status quo* sottolineano come, nonostante le recenti difficoltà, la *partnership* transatlantica continui a funzionare bene e produca vantaggi tangibili. La Nato ha, ad esempio, assunto la guida della missione Isaf in Afghanistan ed ha fatto in modo che la missione fosse estesa oltre i confini di Kabul e Kunduz, per promuovere la stabilità ed avviare la ricostruzione anche in altre parti del paese. Gli sforzi di coordinamento e rafforzamento legislativo contro il terrorismo sono stati significativi, nonostante le tensioni sull'Iraq. La cooperazione Ue-Nato sta permettendo all'Unione Europea di assumere un ruolo di maggiore responsabilità per la pace e sicurezza dei Balcani. Il mantenimento dello *status quo* consentirebbe anche ai politici americani di disporre del tempo per compiere scelte più graduali e per valutare l'evoluzione della Ue e in che misura i suoi membri siano in grado di colmare la distanza fra aspirazioni e capacità.

Contro. Alcuni analisti ritengono invece che la mera preservazione dello *status quo* comporterebbe inevitabilmente una perdita di tempo e di energie per gestire le dispute fra gli alleati. Questo sottrarrebbe agli americani forze

preziose per affrontare le sfide più urgenti che minacciano i loro interessi. Potrebbero sorgere dissidi in ogni momento, e gli sforzi dei leader per evitare scontri e cercare punti di intesa sarebbero costantemente di ostacolo all'azione politica.

Opzione 3: Coalizioni dei volenterosi

Il concetto di “coalizioni dei volenterosi” è oggetto del dibattito transatlantico almeno dalla metà degli anni novanta. I conflitti dei Balcani hanno aperto le porte al dibattito sull'impiego delle forze Nato in operazioni così dette “fuori area” o “non Articolo 5”, che non hanno cioè il carattere di missioni di difesa collettiva. Diversi osservatori affermano che l'unanimità non è necessaria per quel tipo di missioni in assenza di una minaccia imminente rispetto alla quale, invece, la dimostrazione di solidarietà all'interno dell'alleanza sarebbe stata cruciale. Da allora, alcuni sostengono che sebbene l'alleanza sia rimasta vincolata alla regola decisionale del consenso, ciò non obbliga tutti gli Stati membri a contribuire militarmente ad una data operazione Nato, e che perciò le “coalizioni dei volenterosi” nella pratica già esistono.

L'amministrazione Bush ha affermato che le operazioni militari della Nato dovrebbero essere condotte prevalentemente da “coalizioni dei volenterosi”, il che consentirebbe agli Stati Uniti di intraprendere azioni con gli alleati che abbiano la stessa percezione delle minacce e dispongano dei mezzi per contrastarle. La formalizzazione di questa opzione all'interno dell'Alleanza potrebbe implicare il cambiamento delle procedure decisionali dell'Alleanza stessa e l'abbandono del metodo decisionale basato sul consenso. Più in generale un approccio basato sulle “coalizioni dei volenterosi” significherebbe essenzialmente che gli Stati Uniti ed i loro partner europei coopererebbero dove possibile e si limiterebbero semplicemente a prendere atto che su alcune questioni non c'è accordo.

Pro. Quelli a favore ritengono che questa scelta sgonfierebbe le polemiche transatlantiche e affrancherebbe gli Stati Uniti dai vincoli posti dagli europei sulle questioni sulle quali non si riesce a raggiungere un accordo. La consapevolezza che le differenze su alcuni problemi internazionali sono inconciliabili eviterebbe risentimenti e animosità. Procederebbe invece senza intoppi la cooperazione nelle attività di contrasto alle comuni minacce agli interessi americani ed europei. A livello Nato questa opzione permetterebbe agli Stati Uniti di avvalersi dell'assistenza di quei paesi europei che abbiano sufficienti capacità operative e siano disposti a impiegarle, sollevando così gli Stati Uniti da alcuni oneri di sicurezza, anche se non da tutti. Quelli a favore ritengono questa opzione la più realistica ed efficace soprattutto alla luce del dislivello fra le capacità militari degli americani e quelle degli europei e della incapacità europea di impiegare un significativo numero di forze rapidamente.

Le “coalizioni dei volenterosi” fornirebbero ai singoli paesi europei maggiore libertà di unirsi agli Stati Uniti e, di conseguenza, ridurrebbero la possibilità della costituzione di un ‘blocco UE’ all’interno della Nato.

Contro. Gli scettici ritengono che questa opzione non favorirebbe l’emergere di una coerente strategia transatlantica per la gestione dell’intero spettro delle sfide globali, e potrebbe alimentare la rivalità fra Usa e Ue. Inoltre essi ritengono che questa opzione potrebbe essere interpretata come un tentativo americano di dividere ed indebolire l’Europa, perché gli americani cercherebbero inevitabilmente di portare alcuni Stati membri dell’Ue dalla loro parte. Alcuni affermano che questo è esattamente quello che è accaduto nel caso dell’Iraq, che ha diviso gli Stati europei fra favorevoli e contrari a Washington, e che è questa una delle ragioni che hanno reso così profonde le divisioni sull’Iraq. Da questo punto di vista il perseguimento delle “coalizioni dei volenterosi” potrebbe accrescere, anziché diminuire, le tensioni transatlantiche.

A livello della Nato alcuni americani e molti europei ritengono che questa opzione decreterebbe la fine del processo decisionale basato sul consenso. Di conseguenza minerebbe la solidarietà dell’alleanza, indebolendo il consolidato principio della pari dignità di tutti i membri e metterebbe in discussione l’idea che l’alleanza è qualcosa in più della mera somma delle sue parti. In effetti il consenso dell’alleanza dà una certa legittimazione internazionale ad una politica, soprattutto quando implica l’uso della forza armata. La preoccupazione è che ciò possa, a lungo termine, indebolire il legame transatlantico e dividere la sicurezza nord-americana da quella europea. Inoltre l’approccio delle “coalizioni dei volenterosi” potrebbe non fornire sufficienti stimoli agli europei per accrescere in modo significativo le proprie capacità militari, perché essi sarebbero riluttanti a diventare una “cassetta degli attrezzi” che gli Stati Uniti usano a loro piacimento.

Opzione 4: Divisione del lavoro

Come nel caso delle “coalizioni dei volenterosi”, questa opzione è stata per diverso tempo al centro di un animato dibattito fra le due sponde dell’Atlantico. Essa prende maggiormente in considerazione la dimensione militare e di sicurezza della *partnership* transatlantica. Di questa opzione esistono diverse varianti, anche se la maggior parte pone la relazione Nato-Ue al centro di ogni divisione del lavoro. Alcuni analisti hanno proposto una divisione del lavoro basata fundamentalmente su criteri geografici: gli alleati europei e/o l’Ue si farebbero carico essenzialmente del mantenimento della sicurezza all’interno dell’Europa e alla sua periferia, inclusa l’area dei Balcani, e della gestione di piccole crisi nel Maghreb o in Africa. Gli Stati Uniti assumerebbero la responsabilità della gestione delle crisi in altre parti

del pianeta, specialmente nel Golfo Persico e in Asia. Nell'ambito di questa divisione geografica, l'Europa e gli Usa si troverebbero d'accordo a conferire più responsabilità alla prima per la gestione delle crisi nello spazio geografico coperto dalla Nato, includendovi anche la Russia e il Caucaso.

Le difficoltà di tracciare linee di divisione geografica così nette hanno indotto molti a preferire, invece, una divisione funzionale. Gli europei o l'Ue si concentrerebbero su attività come l'assistenza umanitaria, la gestione delle crisi, la ricostruzione civile, mentre gli Stati Uniti e gli alleati con maggiori capacità militari, come Francia e Gran Bretagna, potrebbero affrontare attività di combattimento più impegnative ed operazioni di *peace-enforcement*. Nella letteratura sulla sicurezza si possono trovare peraltro posizioni a favore di una divisione del lavoro che combini insieme elementi geografici e funzionali.

Pro. I favorevoli a quest'opzione sostengono che una divisione funzionale del lavoro nella pratica già esiste. Le forze americane si assumono la gran parte dei compiti militari più impegnativi. Finora le missioni militari dell'Ue si sono concentrate su operazioni di stabilità e umanitarie meno impegnative. Inoltre, data l'ampia gamma di strumenti politici e militari di cui dispone, l'Ue è molto meglio attrezzata ad affrontare compiti di *peace-keeping* e di ricostruzione di quanto non lo sia l'esercito americano. Sapendo che Stati Uniti ed Europa hanno capacità differenti, questa opzione consentirebbe di sfruttare al meglio i rispettivi vantaggi all'interno di una strategia più coordinata. Quelli a favore sostengono che questa opzione è più percorribile perché accrescerebbe l'assunzione di responsabilità da parte europea e ridurrebbe l'irreale aspettativa americana di un significativo miglioramento delle capacità militari europee, soprattutto alla luce delle prospettive di incremento non rilevante delle spese militari europee a breve termine ed il già ampio dislivello fra capacità europee ed americane. Se diminuissero le aspettative americane riguardo alle capacità europee, soprattutto per quanto riguarda i conflitti ad alta intensità, verrebbe meno una fonte di costanti attriti fra Usa e Ue, il che contribuirebbe a preservare la *partnership* transatlantica. La Nato continuerebbe a svolgere una funzione di simbolo della solidarietà fra alleati e di garanzia ultima per l'Europa. La Nato potrebbe anche essere usata per gestire la divisione del lavoro fra gli europei e/o tra l'Ue e gli Stati Uniti.

Contro. Piuttosto che accrescere la divisione di responsabilità fra le due sponde dell'Atlantico, i critici di questa opzione ritengono che una divisione funzionale del lavoro istituzionalizzerebbe le disuguaglianze, perché alle forze americane verrebbero lasciati i compiti più pericolosi e difficili dal punto di vista militare. Essi ritengono che quest'ipotesi in ultima istanza minerebbe la solidarietà tra gli alleati poiché i soldati americani verrebbero costantemente utilizzati per missioni pericolose, mentre alle forze europee spetterebbero compiti relativamente più facili e meno rischiosi, legati alla stabilizzazione e alla ricostruzione. Inoltre questa opzione ha scarse

probabilità di incentivare gli europei a rafforzare le loro capacità difensive. Se invece si seguisse una divisione del lavoro su base geografica in cui l'Europa avesse, come responsabilità primaria, il mantenimento della propria sicurezza, i contrari a questa opzione ritengono che ciò sarebbe solo funzionale al rafforzamento interno dell'Europa e che incoraggerebbe una rinuncia da parte europea a contribuire alla sicurezza globale. Infine i contrari a questa opzione ritengono che una divisione militare del lavoro fra Europa e Usa, sia essa geografica o funzionale, non consentirebbe una strategia coordinata per la gestione dei problemi globali. Dal loro punto di vista, questa ipotesi non contribuirebbe a colmare le divergenze politiche fra le due sponde dell'Atlantico su una serie di questioni, come il processo di pace in Medio Oriente o l'Iran, né ridurrebbe la distanza fra europei e americani sul tema dell'uso della forza.

Opzione 5: Un nuovo patto.

Come nel caso delle due opzioni precedenti, la definizione di un nuovo patto strategico per le relazioni transatlantiche è stata proposta da insigni atlantisti per molti anni. Inizialmente ciò veniva proposto con l'obiettivo di mantenere l'alleanza, e specialmente la Nato, "in attività dopo la fine della minaccia sovietica". Con il riemergere degli attriti fra americani ed europei sono state recentemente avanzate diverse varianti di questa opzione. La maggior parte di queste colloca la relazione fra Ue e Nato al centro di una *partnership* rinegoziata ed auspica una più equa condivisione di responsabilità. Viene richiamata la necessità di un impegno americano per un'Europa forte e coesa e di un impegno europeo per sviluppare l'Ue come partner e non come rivale degli Stati Uniti; di un impegno americano a dare agli alleati europei un più ampio ruolo decisionale, in cambio di un impegno europeo per assicurare la pace e la sicurezza oltre i confini dell'Europa; di una maggiore disponibilità europea ad accettare il fatto che le soluzioni multilaterali spesso richiedono una credibile minaccia dell'uso della forza, in cambio del riconoscimento da parte degli americani dei benefici che il multilateralismo potrebbe portare in termini di legittimazione internazionale delle politiche statunitensi.

Coloro che sperano in un nuovo patto ritengono che, affinché funzioni politicamente, esso affronti alcune delle questioni più controverse, come, ad esempio, l'Iraq; il conflitto israelo-palestinese; gli sforzi per arginare l'Islam radicale e trasformare il Grande Medio Oriente; l'Iran; lo status di una serie di organismi e trattati internazionali come le Nazioni Unite, il Protocollo di Kyoto, il Tribunale penale internazionale. Per condividere più pienamente compiti e responsabilità dal punto di vista militare, molti ritengono che il nuovo accordo debba anche includere il rafforzamento delle capacità di difesa europee, specialmente per compiti più impegnativi e un più ampio riconoscimento da parte americana del fatto che dispone di capacità per la

ricostruzione dopo i conflitti non è meno importante di avere capacità di gestione delle crisi. Un analista ha sintetizzato la sua visione di un nuovo patto di sicurezza transatlantica come uno “in cui gli americani imparano il *peace-keeping* e gli europei si riequipaggiano per combattere”.⁶⁹ Un “nuovo patto” estremamente ambizioso potrebbe anche cercare di definire nuove disposizioni istituzionali per i rapporti commerciali. Potrebbe essere promossa la creazione di un Accordo di libero scambio transatlantico, con il doppio obiettivo di contenere le dispute commerciali e sostenere la cooperazione politica euro-americana.

Pro. I favorevoli a questa opzione affermano che in questo modo si costruirebbe una più forte *partnership* transatlantica, in grado di servire meglio gli interessi politici e di sicurezza americani e di proteggere le strette relazioni economiche. Questo nuovo patto implicherebbe anche un dialogo strategico euro-atlantico ad ampio spettro, che garantirebbe una maggiore complementarità, se non una comunanza, di politiche ed una diminuzione delle frizioni. Quelli a favore ritengono che questa opzione assicurerebbe una più equa attribuzione di responsabilità, incoraggerebbe gli europei ad acquisire più consistenti capacità militari e scoraggerebbe lo sviluppo della rivalità euro-americana. Essi ritengono che agli europei non dovrebbe essere richiesto di eguagliare le capacità militari americane – obiettivo che appare sempre più come irrealizzabile – ma di agire di più per proprio conto che con le forze americane.

Contro. I critici avanzano dubbi sulle reali possibilità di trovare un’intesa politica su un nuovo patto di questo tipo e di attuarlo concretamente. Questa opzione richiederebbe che gli Stati Uniti rinunciassero ad una certa autorità all’interno dell’alleanza; inoltre essa imporrebbe agli americani alcuni compromessi su questioni particolarmente importanti per l’Europa, come il cambiamento climatico o il diritto internazionale, ed un loro rinnovato impegno ad attenersi alle soluzioni multilaterali e alle istituzioni internazionali. Alcuni analisti dubitano, tuttavia, che gli Stati Uniti sarebbero ricompensati per tali concessioni, che potrebbero vincolarne le politiche e rallentare il processo decisionale. Secondo loro, l’Europa rimarrà incapace di investire per la difesa più risorse di quanto non faccia oggi. Essi ritengono inoltre che l’Ue resterebbe scettica in merito alla volontà americana di tener fede al patto, e potrebbe vederlo come un tentativo di ridimensionamento delle ambizioni europee da parte degli Usa. Altri notano infine che il raggiungimento di una soluzione con l’“Europa” su temi come l’Iraq è improbabile a causa delle differenze che già esistono fra gli stessi europei.

⁶⁹ Julian Lindley-French: “The Ties That Bind,” *Nato Review*, Autunno 2003.

Valutazione delle possibili opzioni.

Come notato in precedenza, le opzioni esaminate mirano soprattutto ad agevolare la riflessione sulla forma futura da dare al legame transatlantico. Ogni opzione comporta vantaggi e svantaggi per gli Stati Uniti. Tuttavia la gran parte degli analisti suggerisce che il mantenimento in qualche forma del legame politico e strategico euro-americano, continuerebbe ad offrire agli Stati Uniti alcuni benefici tangibili e contribuirebbe almeno a sostenere parte della politica estera ed economica americana. Tutte le opzioni, con la possibile eccezione di quella favorevole al mantenimento dello “status quo”, richiederebbero un serio e costante dialogo e consultazione. Ciò varrebbe anche per l’opzione 1: “Dare minor importanza all’Europa”, che richiederebbe uno sforzo per evitare che ogni presa di distanza politica si rifletta negativamente sui rapporti economici e commerciali.

In realtà la forma che le relazioni transatlantiche assumeranno in futuro emergerà più probabilmente dalla combinazione di due fra le opzioni considerate. Ad esempio, la molteplicità di sfide che Stati Uniti ed Europa si trovano ad affrontare nel campo della sicurezza indica che nessuno dei due è in grado di fare tutto e che dovrà per forza esserci una qualche forma di divisione del lavoro, soprattutto alla luce delle attuali differenze in termini di capacità militari. Allo stesso tempo fattori politici ed ambizioni su entrambe le sponde dell’Atlantico impediscono una netta divisione del lavoro, perché né gli Stati Uniti né l’Europa sono disposti a rinunciare, anche solo in parte, ai loro interessi nel campo della sicurezza. Questi fattori potrebbero spingere verso il raggiungimento di un nuovo accordo a livello politico – che implichi un’a riaffermazione della solidarietà euro-americana nell’affrontare le sfide globali e regionali, ed una elaborazione di politiche comuni su questioni come l’Iran o il processo di pace in Medio Oriente – mentre una divisione del lavoro può essere praticata e gestita sulla base delle esigenze che, caso per caso, emergono su missioni specifiche. È anche possibile che ogni singola opzione possa evolvere nel tempo o che differenti opzioni possano rendersi possibili o risultare idonee su questa o quella specifica questione che l’alleanza si trova a fronteggiare.

Questioni per il Congresso americano.

Le relazioni economiche e di sicurezza euro-americane costituiscono da lungo tempo un’area di interesse per il Congresso. Molti membri del Congresso condividono l’obiettivo perseguito dalle diverse amministrazioni americane di un’ “Europa unita e libera”. Le preoccupazioni del Congresso si sono sempre concentrate su quanto gli europei fossero realmente capaci di condividere con gli Stati Uniti gli impegni per la sicurezza. I membri del Congresso sono stati molto favorevoli ai due più recenti allargamenti della Nato nel 1998 e nel

2003, come mezzo per promuovere la stabilità europea e per sostenere la democrazia in Europa centrale e orientale. Essi hanno accolto positivamente l'allargamento della Ue del primo maggio 2004. Il Congresso si è attivamente impegnato per l'evoluzione dei rapporti Nato-Ue, ed ha sostenuto l'ambizione dell'Unione europea di realizzare un braccio difensivo per migliorare le proprie capacità di difesa, a patto che il progetto europeo rimanga legato alla Nato. I membri del Congresso hanno anche incoraggiato gli sforzi dell'Ue per rafforzare le sue capacità antiterroristiche e per migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia con gli Stati Uniti dopo l'11 settembre. Le questioni legate ai rapporti economici e commerciali fra Usa e Ue – come i sussidi alle compagnie aeree, i prodotti alimentari geneticamente modificati, la politica agricola comune dell'Ue, il commercio elettronico e la privacy sui dati, i regolamenti di armonizzazione e le politiche sulla concorrenza – hanno spesso richiamato l'attenzione dei legislatori americani.

I seguito alla crisi dell'Iraq, alcuni membri del Congresso hanno iniziato ad interessarsi al futuro dei rapporti transatlantici. Audizioni su questo tema si sono tenute nel 2003 e nel 2004. Il 5 novembre 2003, la Camera dei Rappresentanti ha approvato la risoluzione 390 (presentata il 2 ottobre dal relatore Doug Bereuter) che riconosce come il legame transatlantico mantenga tutta la sua importanza e riafferma la necessità di un costante ed efficace dialogo fra Stati Uniti ed Europa; l'11 maggio 2004, la Camera ha approvato la risoluzione 577 (presentata il 25 marzo 2004 dal relatore Doug Bereuter) che celebrava il cinquantesimo anniversario delle relazioni euro-americane ed incoraggiava a rafforzare il dialogo strategico e la cooperazione internazionale fra Europa e Stati Uniti.

Nell'esaminare ogni riorganizzazione di una certa portata dei rapporti transatlantici, il Congresso sarà interessato ad assicurare che tra Europa e Stati Uniti si sviluppino strette e costanti relazioni economiche e che la cooperazione contro il terrorismo faccia passi in avanti. I membri del Congresso vorrebbero anche garanzie del fatto che tutti gli sforzi volti a rafforzare la *partnership* transatlantica, specialmente quelli che comportano compromessi politici per gli Stati Uniti, portino ad un potenziamento delle capacità militari europee e a un rafforzato impegno europeo a lavorare con gli Stati Uniti per affrontare le sfide globali. Molti membri del Congresso, desiderano che ogni eventuale “nuovo accordo” contenga un riconoscimento da parte europea che il consenso transatlantico costituisce una sufficiente fonte di “legittimazione” e che un mandato delle Nazioni Unite non è una *conditio sine qua non* per agire. Il Congresso si opporrà probabilmente ad ogni tentativo di sottoporre i soldati americani alla giurisdizione del Tribunale penale internazionale.

I membri del Congresso possono contribuire al dibattito transatlantico sul futuro delle relazioni fra Europa e Stati Uniti discutendo con le loro controparti europee all'interno dell'Assemblea parlamentare della Nato, dell'Assemblea parlamentare dell'Osce, dello U.S. Congress-European

Parliament Transatlantic Legislator's Dialogue. Inoltre diversi gruppi di contatto del Congresso si occupano dei rapporti fra Usa e Ue e di altri aspetti delle relazioni transatlantiche: il gruppo di contatto francese, il gruppo di contatto su Europa centrale e orientale, il gruppo di contatto sulla Turchia e sugli americani di origine turca. Membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti sono attivi anche nella Commissione Sicurezza e Cooperazione in Europa, che controlla il rispetto degli impegni politici e di quelli relativi ai diritti umani nell'ambito dell'Osce. Questi forum possono fornire utili opportunità per rafforzare il dialogo transatlantico sullo stato delle relazioni euro-americane, sui punti di convergenza o divergenza degli interessi euro-americani, e su quale direzione si dovrebbe seguire in futuro per continuare a promuovere la sicurezza e la prosperità su entrambe le sponde dell'Atlantico.

*Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali
dell'Ue e degli Usa*

Daniela Sicurelli

Marzo 2005

Introduzione

Nell'ultimo decennio l'ambiente è diventato un tema centrale di politica estera. Da un lato è entrato a pieno titolo tra le competenze delle principali organizzazioni internazionali, dall'altro, rappresenta un nuovo terreno di rivalità internazionale (Daalder 2001; Kagan 2003).

L'Unione Europea e gli Stati Uniti svolgono un ruolo fondamentale nell'influenzare il dibattito internazionale sull'ambiente in un senso o nell'altro. Attualmente, mentre l'Ue promuove standard di protezione ambientale elevati e vincolanti a livello internazionale, gli Usa sono tra i paesi che più si oppongono a un regime internazionale di controllo delle politiche ambientali e cercano di limitare la portata delle decisioni delle organizzazioni internazionali in questo settore.

Che impatto hanno le politiche ambientali dell'Ue e degli Usa a livello internazionale? Quali sono le ragioni della rivalità transatlantica nelle politiche ambientali? Che evoluzione potrà avere? Per rispondere a tali quesiti delinearò brevemente lo sviluppo delle politiche ambientali europee e statunitensi mettendo in luce le differenze nei rispettivi approcci. Illusterò le principali motivazioni della contesa transatlantica e analizzerò il ruolo della Ue e degli Usa nei negoziati internazionali. Infine, concluderò con alcune riflessioni sulle prospettive della cooperazione transatlantica in materia ambientale.

1. La diversa interpretazione del principio di precauzione

I governi europei e quello statunitense sono intervenuti attivamente nella protezione dell'ambiente soprattutto a partire dagli anni '60. Dagli anni '70 l'Ue, o meglio la Comunità economica europea (Cee), come si chiamava allora, ha gradualmente intensificato l'attività legislativa e regolativa nelle politiche ambientali fino a raggiungere standard di protezione dell'ambiente paragonabili a quelli statunitensi e, in alcuni casi, più rigidi ancora (Krämer, 2004).

L'atteggiamento della Ue e quello degli Usa verso il **principio di precauzione** illustrano questi sviluppi. Il principio di precauzione contempla l'intervento delle autorità regolative qualora vi sia insufficienza di conoscenze scientifiche sui rischi per l'ambiente e la salute. Fino agli anni '70 gli Usa tendevano ad applicare il principio di precauzione alle politiche dell'ambiente e del consumatore in modo più rigoroso degli Stati europei. Dagli anni '80, tuttavia, con l'incremento della regolamentazione comunitaria in questi ambiti, si è assistito ad uno "scambio delle parti". Dai primi anni '90 l'Ue ha intensificato la sua azione preventiva di regolazione che oggi risulta più rigida in Europa che non negli Usa (Christoforou, 2004).

Più in generale, con il passare del tempo gli Usa e l'Ue hanno sviluppato approcci diversi alla protezione dell'ambiente. L'approccio europeo viene definito "ambientalismo regolatore", mentre quello americano viene riassunto nella formula dell'"ambientalismo basato sul libero mercato". Il primo privilegia soluzioni basate sulla produzione di norme vincolanti e concentra l'attenzione sulla regolamentazione dei rischi a livello di *processi di produzione*. Il secondo è maggiormente orientato verso incentivi di mercato e iniziative ecologiche volontarie da parte dell'industria e concentra l'attenzione sui rischi a livello di *prodotto* (Damro e Mendèz 2003; Patterson e Josling 2002).

Secondo la Commissione europea, "[l]e misure intese a garantire un elevato livello di tutela e di coerenza dovrebbero essere basate sulla valutazione dei rischi tenendo conto di tutti i fattori rilevanti in questione, compresi gli aspetti tecnologici, i migliori dati scientifici disponibili e i metodi disponibili d'ispezione, campionamento e prova. Qualora non sia possibile una completa valutazione dei rischi, le misure dovrebbero essere basate sul principio precauzionale" (Commissione europea, 2000). Questo approccio viene considerato "proattivo", in quanto richiede l'intervento del regolatore alla fonte del problema, *anche nel caso in cui i rischi potenziali di un prodotto non siano stati individuati*.

Gli Usa non hanno fornito una definizione formale del principio di precauzione. Tuttavia, se si analizzano gli interventi di regolamentazione del rischio ambientale da parte degli Usa, si può concludere che essi interpretano il principio in modo diverso dall'Ue. All'approccio proattivo contrappongono un approccio "reattivo", secondo il quale è necessario minimizzare i pericoli ambientali solo quando l'esistenza di tali pericoli sia stata scientificamente dimostrata. Secondo questo approccio le autorità politiche devono intervenire per proteggere l'ambiente *solo in presenza della dimostrata pericolosità di un prodotto*. Il processo di produzione, invece, non è oggetto di regolazione. Di fatto, l'interpretazione che gli Usa danno del principio si richiama ad un approccio preventivo piuttosto che precauzionale (Patterson e Josling, 2002).

A causa di questa diversa interpretazione del principio di precauzione, l'Ue e gli Usa hanno preso posizioni diverse nei negoziati internazionali sull'ambiente. Mentre l'Ue ha promosso una formulazione chiara del principio da parte delle organizzazioni internazionali e la specificazione dei criteri di applicazione, gli Usa hanno richiesto che la scelta delle modalità di attuazione del principio spettasse ai singoli paesi.

2. La disputa sul riscaldamento climatico e sugli organismi geneticamente modificati

La differenza nell'interpretazione del principio di precauzione da parte degli Usa e dell'Ue appare evidente confrontando l'atteggiamento delle autorità

politiche nei confronti del riscaldamento climatico e degli organismi geneticamente modificati (ogm)⁷⁰. In entrambi i casi l'Ue si è fatta promotrice di un approccio multilaterale nelle principali sedi di contrattazione internazionale, mentre gli Usa hanno difeso la libertà dei singoli paesi di decidere iniziative nazionali di protezione ambientale.⁷¹

L'Ue ha proposto l'adozione del principio di precauzione nella normativa internazionale. Nella Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) sul cambiamento climatico – redatta a Rio de Janeiro nel 1992 e firmata da quasi duecento paesi, inclusi gli Usa – infatti, era stato stabilito che “[l]e Parti devono adottare misure precauzionali per evitare, prevenire o minimizzare le cause del cambiamento climatico e mitigare i suoi effetti negativi. Dove ci sono minacce di danni seri e irreversibili, la mancanza di una piena conoscenza scientifica non deve essere utilizzata come una ragione per posporre tali misure (...)”.

Nel 1995 sono stati avviati i negoziati per il Protocollo di Kyoto, che si propone di frenare l'emissione di gas 'effetto serra' ritenuti responsabili dell'incremento del **riscaldamento climatico**. Nel corso delle trattative si sono confrontate proposte diverse sulle modalità di attuazione del principio di precauzione. L'approccio europeo puntava a regolare sia il *processo di produzione* – tramite lo sviluppo di tecnologie ecologiche – che il *prodotto finito*, tramite la riduzione delle emissioni di CO₂. Gli Usa, scettici sull'efficacia di una regolamentazione troppo dettagliata, hanno proposto di introdurre nel protocollo *incentivi di mercato* per ridurre i danni provocati dal riscaldamento climatico, attraverso il meccanismo del commercio delle emissioni (*emissions trading*). In sintesi, si tratta di un dispositivo giuridico in base al quale alle compagnie private o statali vengono assegnate determinate 'quote' di emissioni di gas. Adottando (volontariamente) un programma di riduzione delle emissioni, una compagnia può così accumulare 'crediti' da vendere ad altre compagnie meno virtuose. Così, mentre l'approccio europeo enfatizza il ruolo della regolamentazione e delle autorità pubbliche, quello americano dà fiducia alle forze del mercato (Steuner, 2003).

Il Presidente degli Usa Bill Clinton ha firmato il Protocollo nel 1997, ma il Senato non ne ha mai autorizzato la ratifica. Su questo ha inciso il rafforzamento del partito repubblicano, che ha la maggioranza nel Senato dal 1994 (con l'eccezione del periodo tra il 2000 e il 2002, quando il numero dei senatori repubblicani era pari a quello dei democratici). L'ipotesi di ratificare il trattato è stata archiviata in seguito all'elezione nel 2001 di George W. Bush alla presidenza. Bush ritiene che il Protocollo imponga costi

⁷⁰ Gli ogm sono organismi animali o vegetali prodotti tramite manipolazione genetica, ovvero tramite l'utilizzo delle biotecnologie.

⁷¹ Altri casi che esemplificano la differenza nell'interpretazione del principio di precauzione fornita dagli Usa e l'Ue sono la somministrazione dell'ormone rbst ai bovini, l'utilizzo di antibiotici nell'agricoltura e l'utilizzo delle fibre di amianto.

insostenibili ai paesi industrializzati, esentandone al contempo i paesi in via di sviluppo. I paesi in sviluppo che ratificano il trattato, infatti, sono invitati ad adottare misure di riduzione delle emissioni di gas solo su base volontaria (al contrario di quanto avviene per i paesi industrializzati). Per le stesse ragioni, anche un altro grande paese industrializzato, l'Australia, ha scelto di non ratificare il Protocollo.

Un'analogha frattura transatlantica si è manifestata anche sugli **organismi geneticamente modificati**. Nel 1998 i ministri dell'ambiente di Francia e Grecia hanno istituito una moratoria contro la coltivazione o l'uso di ogm, alla quale l'anno seguente hanno aderito anche l'Italia, la Danimarca, il Belgio, il Lussemburgo e l'Austria. La moratoria ha provocato uno scontro commerciale con gli Usa, i maggiori esportatori di ogm in Europa.

Il tema degli alimenti geneticamente modificati è stato al centro di un contrasto politico tra l'Ue e gli Usa nel corso dei negoziati per il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, firmato nel 2000 sotto il patrocinio dell'Onu. L'Ue si è pronunciata a favore dell'adozione del principio di precauzione nella normativa internazionale sugli ogm, sostenendo che, data l'insufficienza dei dati scientifici sulla pericolosità delle biotecnologie, è necessario stabilire procedure vincolanti a livello internazionale per fornire ai paesi privi delle conoscenze scientifiche necessarie un'informazione adeguata sui potenziali rischi legati all'importazione di ogm. Gli Usa hanno potuto partecipare ai negoziati solo come "osservatori vocali", perché non avevano ratificato la Convenzione sulla diversità biologica del 1992. Tuttavia hanno potuto esprimere la loro posizione, dichiarandosi contrari all'introduzione del principio di precauzione nel Protocollo e a decisioni vincolanti a livello internazionale che limitino il mercato degli ogm.

Differenti interpretazioni del principio di precauzione si sono manifestate anche nel ricorso presentato dagli Usa in sede di Organizzazione mondiale del commercio (Omc) contro l'Ue a proposito dell'importazione di ogm americani da parte di Stati europei. La denuncia è stata sollevata in conseguenza del fatto che dal 1998 l'Ue non ha rilasciato alcuna autorizzazione di importazione dagli Usa di alimenti geneticamente modificati. Gli americani hanno anche lamentato il mancato intervento della Commissione europea per sanzionare gli Stati europei che hanno adottato la moratoria contro tali prodotti.

3. La posizione degli Usa e dell'Ue nei negoziati internazionali

Nei negoziati internazionali sull'ambiente l'Ue ha adottato una strategia multilaterale, volta a formare una coalizione di Stati a sostegno di una chiara specificazione dei criteri di applicazione del principio di precauzione da parte delle organizzazioni internazionali. Gli Usa, invece, hanno privilegiato un

approccio unilaterale, rifiutando di ratificare il Trattato di Kyoto e di firmare la Convenzione sulla diversità biologica.

Nei negoziati per il Protocollo di Kyoto l'Ue è stata rappresentata dalla Presidenza dell'Unione, mentre nei negoziati per il Protocollo di Cartagena dalla Commissione.⁷² In entrambi i casi l'Ue ha agito come un attore unitario e si è rivelata influente soprattutto nella fase finale dei negoziati, grazie alla sua capacità di dar vita ad ampie coalizioni internazionali.

La politica riguardo al riscaldamento della terra ha suscitato alcuni contrasti all'interno dell'Ue nella prima fase dei negoziati per il **Protocollo di Kyoto**. La Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, il Regno Unito e la Spagna temevano che l'imposizione di responsabilità nella riduzione di CO2 si traducesse in un vincolo per la loro crescita economica (Haigh 1996). Tuttavia nella fase finale dei negoziati gli Stati membri sono pervenuti ad una posizione comune. Il fatto che a partire dagli anni '90 siano state approvate numerose direttive comunitarie sul tema ha favorito nel tempo la coesione degli europei. L'esistenza di una normativa comunitaria in merito agli ogm ha contribuito a delineare la posizione dell'Ue anche in altri casi di negoziati internazionali sull'ambiente, come quelli relativi a sostanze chimiche tossiche, ai rifiuti e alla pesca (Brinkhorst 1994).

Sia gli Usa che l'Ue hanno avuto un ruolo determinante nell'elaborazione del Protocollo di Kyoto. Su proposta degli Usa, è stato introdotto il sistema di scambio delle emissioni (Damro e Mendèz, 2003). Su proposta dell'Ue, sono stati previsti obiettivi e scadenze vincolanti, a livello internazionale, la riduzione delle emissioni di gas e l'istituzione del meccanismo della "differenziazione", che ripartisce i costi della riduzione delle emissioni di CO2 fra i paesi (maggiori per i paesi industrializzati e minori per quelli in via di sviluppo).

L'Ue è riuscita a costruire alleanze internazionali anche nella fase di ratifica. Nel summit dell'Onu sullo sviluppo sostenibile che ha avuto luogo a Johannesburg nel 2002, l'Ue ha promosso una coalizione di Stati impegnati ad incrementare l'utilizzo di energie rinnovabili tramite obiettivi quantificati e vincolanti (Wallström 2002). L'intensa opera diplomatica di convincimento attuata dall'Ue sugli altri paesi industrializzati si è rivelata efficace in occasione del vertice di Johannesburg, dove il Canada, la Cina e la Russia hanno dichiarato che avrebbero iniziato ad adottare iniziative in quella direzione. Il caso della Russia, in particolare, è un esempio delle capacità

⁷² Le politiche ambientali sono competenza condivisa dell'Ue e degli Stati membri. Di conseguenza il diritto di voto dell'Ue dipende dall'adozione di una posizione congiunta da parte degli Stati e della Commissione (Govaere, 2004). Nel caso raggiungano una posizione comune, gli Stati membri delegano alla Commissione il ruolo di negoziatore. Talvolta l'Ue è rappresentata nei negoziati ambientali internazionali dalla Presidenza del Consiglio dell'Ue. Quest'ultima, tuttavia, parla "a nome della Comunità e dei suoi Stati Membri" (Macrory e Hession, 1996, p. 136).

dell'Ue di esercitare una pressione efficace su altri paesi nel campo delle politiche ambientali. Molti osservatori sostengono che difficilmente il presidente Vladimir Putin avrebbe rischiato di mettere in pericolo le buone relazioni con l'Ue opponendosi al trattato (Lightfoot e Burchell, 2005), soprattutto a seguito della promessa europea di sostenere la candidatura russa all'Omc (Walters, 2004). La ratifica nel novembre 2004 del Protocollo di Kyoto da parte di Mosca è stata determinante per il futuro del trattato. Secondo quanto stabilito dalle nazioni firmatarie, infatti, il Protocollo di Kyoto poteva entrare in vigore solamente se ratificato dagli Stati che, complessivamente, emettono più del 55% dell'anidride carbonica mondiale. Con l'adesione della Russia quel limite è stato raggiunto e superato (Ansa, 2005). Il 15 febbraio 2005 il Protocollo è così potuto entrare in vigore.

Anche in materia di biotecnologia, gli Usa si sono rivelati influenti solamente fino alla fine degli anni '90. Gli americani sono stati pionieri nella regolamentazione in questo campo. La prima iniziativa di regolazione della ricerca sull'ingegneria genetica fu l'adozione, da parte dei National Institutes of Health, del codice di condotta, elaborato nel 1975 da scienziati americani all'avanguardia nella manipolazione genetica. L'approccio suggerito dagli Usa era basato sull'analisi del prodotto finale e sulla promozione della ricerca scientifica nel campo dell'ingegneria genetica. Negli anni '80 gli Usa hanno avuto un ruolo determinante nelle decisioni delle organizzazioni internazionali. Le prime iniziative dell'Onu in materia di ogm, infatti, erano basate sulla promozione dell'innovazione biotecnologica nella politica alimentare e sostenevano l'approccio americano basato sul prodotto (Cantley, 1995).

Nei primi anni '90, però, l'Ue ha messo in discussione l'approccio basato sull'analisi del prodotto finito, orientandosi invece all'analisi del processo di produzione. Verso la fine degli anni '90, quando l'applicazione delle biotecnologie all'alimentazione ha iniziato a sollevare diverse preoccupazioni nell'opinione pubblica internazionale, questo nuovo approccio ha assicurato all'Ue un peso crescente nei negoziati interni alle organizzazioni internazionali (Sicurelli, 2004). A partire dal 1998 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) ha fatto proprio il principio di precauzione, applicandolo al tema della produzione di ogm.

L'Ue si è rivelata efficace nell'esportare il proprio approccio nei negoziati per il **Protocollo di Cartagena** sulla biosicurezza. Le trattative hanno visto il formarsi di cinque gruppi principali: (1) l'Ue (ancora a 15); (2) il gruppo dei paesi dell'Europa centrale e orientale (futuri membri dell'Ue); (3) il c.d. gruppo del "compromesso" (Corea del Sud, Giappone, Messico, Norvegia e Svizzera); (4) il gruppo cosiddetto "like-minded" (la maggioranza dei paesi in via di sviluppo); (5) il gruppo "Miami" (Argentina, Australia, Canada, Cile, Stati Uniti e Uruguay) (ENB, 2000).

L'Ue, i paesi dell'Europa centro-orientale, il gruppo del compromesso e il gruppo "like-minded" hanno sostenuto un accordo a favore dell'applicazione

del principio di precauzione alle biotecnologie, contro l'opposizione del gruppo "Miami". Tali paesi hanno proposto che il principio fosse incluso nel testo del Protocollo, mentre gli Usa volevano un semplice riferimento nel preambolo. Gli americani, inoltre, erano contrari all'esplicitazione dei criteri di attuazione del principio di precauzione, che gli europei invece ritenevano necessaria (ENB, 2000). Riguardo all'utilizzo di ogm nei prodotti farmaceutici, invece, il gruppo "like-minded" – composto dalla maggioranza dei paesi in sviluppo – si è alleato con gli Usa.

Alla fine, come desideravano gli europei, il principio di precauzione, richiamato nel preambolo, è stato inserito anche nell'articolo 1, dove vengono fissati gli obiettivi del trattato. Gli Usa sono però riusciti ad ottenere che il Protocollo non si applicasse ai prodotti farmaceutici. L'Ue però l'ha spuntata sui criteri di applicazione del principio di precauzione, che vengono specificati agli articoli 6, 8, 10 e 11.

4. Le incognite della cooperazione internazionale per la difesa dell'ambiente

I contrasti transatlantici sull'ambiente riflettono una diversità d'approccio strategico. Anche se nei negoziati internazionali l'Ue e gli Usa hanno raggiunto compromessi rilevanti, le rispettive visioni politiche e strategie di protezione ambientale sono tutt'ora terreno di scontro.

Se gli Usa hanno avuto un ruolo determinante nella definizione delle politiche ambientali all'interno delle organizzazioni internazionali fino alla fine degli anni '90, negli ultimi anni è stata l'Ue ad imprimere una nuova direzione ai negoziati internazionali. La strategia unilaterale scelta dagli Usa, la coesione degli Stati europei, l'impegno dell'Ue per la formazione di accordi multilaterali volti alla promozione di norme internazionali e gli orientamenti dell'opinione pubblica hanno contribuito all'indebolimento del ruolo degli Usa e al progressivo rafforzamento di quello dell'Ue.

Diversamente da quanto avviene nella maggior parte delle decisioni di politica estera, l'Ue ha agito infatti come attore unitario nei negoziati internazionali sul clima e gli ogm. L'unilateralismo degli Usa ha portato ad un relativo isolamento del governo americano. La coesione degli Stati membri dell'Ue rispetto alle politiche ambientali, invece, ha contribuito a rafforzare l'Ue come attore internazionale. Inoltre, come dimostra il caso degli ogm, le priorità dell'Ue hanno trovato il consenso sempre più vasto dell'opinione pubblica internazionale.

Per risolvere le divisioni tra Usa e Ue sull'ambiente, nel 1999 è stato avviato un esperimento di cooperazione internazionale chiamato "Dialogo transatlantico sull'ambiente". Esso coinvolge organizzazioni non governative di entrambi i lati dell'Atlantico impegnate a sviluppare priorità d'azione e richieste comuni alle autorità politiche. Tuttavia, a causa della mancanza di

risorse economiche, questo esperimento non ha dato risultati soddisfacenti ed esiste ancora solo nominalmente. La contrapposizione tra l'Ue e gli Usa è, dunque, ancora in atto e solleva numerosi quesiti.

Il tema del riscaldamento climatico è stato tra gli argomenti affrontati in occasione della visita di Bush in Europa a metà febbraio 2005. Restano, infatti, alcuni problemi irrisolti. Cosa succederà dopo il 2012, quando il Protocollo di Kyoto si estinguerà, se gli Usa e l'Australia continueranno a restare fuori dal sistema di limitazione delle emissioni? E come si comporteranno i grandi paesi in via di sviluppo come la Cina o l'India, che il trattato non vincola a nessuna limitazione di emissioni? È probabile che l'ostinato rifiuto degli Stati Uniti a ratificare il Protocollo di Kyoto indurrà anche i paesi in via di sviluppo a non aderire alle condizioni in esso contenute. Con l'aumento delle emissioni di gas da parte di questi paesi, però, si porrà nuovamente il problema della sua efficacia. Il Protocollo è di fatto morto, come sostiene l'amministrazione Bush (Pianin, 2001) oppure si tratta di un "un neonato scampato all'aborto e ora destinato a una lunga vita", come viene considerato dall'Ue (Martin, 2005)?

Anche nel caso degli ogm non mancano interrogativi in attesa di risposta. La moratoria istituita da alcuni Stati europei è stata abbandonata nel 2004 dopo l'adozione da parte della Comunità di alcuni provvedimenti che consentono di commercializzare gli ogm se etichettati come tali⁷³. La disputa sugli ogm che in seno all'Omc oppone gli Usa all'Ue, però, non si è ancora conclusa. La normativa prodotta dall'Omc non fa mai menzione del principio di precauzione. Tuttavia, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie e l'Accordo sulle barriere tecniche al mercato, entrambi patrocinati dall'Omc, vengono interpretati dall'Ue come applicazioni di tale principio (Commissione europea, 2000)⁷⁴. D'altro canto, in una disputa tra Usa e Ue risalente al 1998 a proposito della presenza di ormoni nella carne, l'Omc ha dato un'interpretazione dei criteri applicativi del principio di precauzione conforme a quella americana.

Alle domande sulla sorte del Protocollo di Kyoto e sulla risoluzione della disputa sugli ogm si aggiunge l'interrogativo sul futuro ruolo che l'Ue occuperà nei negoziati internazionali sull'ambiente in seguito all'allargamento a dieci paesi dell'Europa centro-orientale. Questi paesi,

⁷³ Regolamento (Ce) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE [Gazzetta ufficiale L. 268 del 18 ottobre 2003].

⁷⁴ L'Accordo sanitario e fitosanitario dell'Omc permette ai governi di bloccare le importazioni se il proposito è quello di proteggere la salute umana, animale o delle piante, e l'Accordo sulle barriere tecniche al mercato consente azioni restrittive come provvedimenti relativi all'imballaggio, alla classificazione o all'etichettatura, nel caso in cui il proposito sia quello di mantenere la qualità o l'uniformità del prodotto.

infatti, hanno politiche ambientali meno avanzate di quelle dell'Europa a quindici e hanno dato priorità alla modernizzazione dell'agricoltura piuttosto che alla protezione ambientale. Allo stesso tempo, tuttavia, le clausole di condizionalità poste dall'Ue nel corso del processo di adesione hanno contribuito alla diffusione nei nuovi membri delle norme costitutive dell'Ue (Baker e McCormick, 2004), tra le quali il principio di precauzione.

5. Conclusione

In conclusione, tre grandi incognite gravano sul futuro della cooperazione internazionale per la difesa dell'ambiente.

Il processo di ratifica del Protocollo di Kyoto ha incontrato molti ostacoli, alcuni dei quali non è stato possibile superare, bensì solo aggirare. In particolare, l'eventualità che il trattato restasse lettera morta a causa dell'opposizione dell'attuale amministrazione americana è stata scongiurata solo grazie alla ratifica del Protocollo da parte della Russia, che ne ha reso possibile l'entrata in vigore. Tuttavia, il futuro del Protocollo di Kyoto è incerto. Facendo sì che il trattato fosse ratificato dalla Russia, l'Unione Europea ha sicuramente colto un successo, ma il mancato adeguamento alle disposizioni del trattato da parte del governo e delle aziende americani, che sono i maggiori inquinatori mondiali, presumibilmente ne ridurrà l'efficacia in misura considerevole. Se, alla data d'estinzione del trattato (2012), esso non avrà saputo creare un sistema di riduzione delle emissioni di gas internazionalmente riconosciuto, quella degli europei sarà stata solo una vittoria di Pirro.

La disputa sugli ogm in seno all'Organizzazione mondiale del commercio non ha, al contrario delle vicende legate al Protocollo di Kyoto, il profilo della grande contesa politica. Da una parte, l'ostilità europea nei confronti dei prodotti che contengono ogm esprime l'esigenza di cautela incarnata dal principio di precauzione ed è in sintonia con la diffidenza dell'opinione pubblica nei confronti della manipolazione genetica degli alimenti. Dall'altra, però, l'Ue viene accusata di nascondere, dietro la protezione del consumatore, gli interessi particolaristici della propria agricoltura e di imporre quindi restrizioni illegittime alle importazioni. Allo stesso modo gli Usa, che basano i loro argomenti a favore degli ogm sostenendo che la pericolosità di questi non è stata provata, vengono accusati di voler promuovere gli interessi del proprio settore agricolo, che fa larghissimo impiego di ogm. Il rapporto finale dell'organismo dell'Omc deputato alla risoluzione delle dispute è atteso a fine giugno. È improbabile, comunque, che l'esito della vicenda, qualunque esso sia, possa incidere in profondità sul modo in cui gli Usa e l'Ue tendono ad interpretare il principio di precauzione.

Come dimostrano il caso del surriscaldamento climatico e quello degli organismi geneticamente modificati, nel corso degli anni '90 i negoziati

internazionali in materia ambientale sono stati caratterizzati da una forte polarizzazione attorno alle posizioni degli Usa e dell'Ue. Finora, gli europei si sono dimostrati capaci di agire in modo coeso e di presentarsi con una sola voce in sede negoziale. Le grandi battaglie politiche con gli Usa sono state condotte, però, dalla vecchia Europa a quindici. Il blocco di paesi che ha fatto il suo ingresso nell'Unione il primo maggio 2004 non ha partecipato direttamente alla formazione delle politiche ambientali comuni. La solidità della posizione europea, quindi, dipenderà dall'adesione di questi paesi ai principi strategici che hanno guidato nell'ultimo decennio le politiche dell'Ue e su cui si fonda la credibilità di cui gode oggi.

Riferimenti bibliografici

- Ansa Sportello Europa, 2005, *Ambiente: Protocollo di Kyoto, mercoledì al via nel mondo*, 14 febbraio.
- Baker, S., McCormick, J., 2004, *Sustainable development: comparative understandings and responses*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Brinkhorst, L., J., 1994, *The European Community at UNCED: lessons to be drawn for the future*, in Curtis, D., Henkels, T., (a cura di), *Institutional dynamics of European Integration*, vol. 2, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Cantley, M., F., 1995, *The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective. A Case Study in How Societies Cope With New Knowledge in the Last Quarter of the Twentieth Century*, in D. Brauer (a cura di), *Biotechnology Vol. 12, Legal, economic and ethical dimensions*, Seconda Edizione, Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft Publishers.
- Christoforou, T., 2004, *The precautionary principle, risk assessment, and the comparative role of science in the European Community and the US legal systems*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Commissione Europea, 1998, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale sulle "Strategie di adesione nel settore dell'ambiente: raccogliere la sfida dell'ampliamento ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale"*, COM (98)294
- Commissione Europea, 2000, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, * COM/2000/0001 def. */
- Daalder, I., 2001, *Are the United States and Europe heading to divorce?*, "International Affairs", 22, pp.531-545.
- Damro, C., Méndez, P., L., 2003, *The Kyoto Protocol's emission trading system. An EU-US environmental flip-flop*, Working Paper, University of Pittsburg.
- Dunlop, C, 2000, *GMOs and Regulatory Styles*, "Environmental Politics", 9, 2, pp.149-155.

- ENB, 2000, *Earth Negotiation Bulletin*, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations, the "First Extraordinary Meeting of the Convention of the Parties", <http://www.iisd.ca/voltoc.html>.
- Govaere, I., 2004, *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, "European Foreign Affairs Review", 9, 2, pp. 155-187.
- Haigh, N., 1996, *Climate change policies and politics in the European Community*, in O'Riordan, T., Jager, J., (a cura di) "Politics of climate change: a European perspective", Londra: Routledge.
- Kagan, R., 2003, *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*, New York: Knopf.
- Krämer, E., 2004, *The roots of divergence: a European perspective*, in Vig, N., Faure, M., G. (a cura di), Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Lightfoot, S., Burchell, J., 2005, *The European Union and the World Summit on Sustainable Development: normative power Europe in action?*, "Journal of Common Market Studies", 43, 1, pp.75-95.
- Macrory, R., Hession, M.,1996, *The European Community And The Role Of Law And Legal Competence In Climate Change*, in O'Riordan and Jäger (a cura di), *Politics of Climate Change - A European Perspective*, Londra: Routledge.
- Martin, F., F., 2005, *Il protocollo di Kyoto diventa legge*, "Corriere della Sera", 15 febbraio.
- Patterson, L., A., Josling, T.E., 2002, *Regulating Biotechnology: Comparing EU and US Approaches*, "European Policy Papers", 8, <http://aei.pitt.edu/archive/00000028/>.
- Pianin, E., 2001, *US aims to pull out of warming treaty: "no interest" in implementing the Kyoto pact*, Washington Post, 28 Marzo, p.1.
- Scheurs, M., A., 2004, *The climate change divide: the European Union, the United States and the future of the Kyoto Protocol*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Sicurelli, D., In corso di pubblicazione 2004, *Risorse e strategie dell'Unione Europea come attore internazionale nelle politiche di biotecnologia e sicurezza alimentare*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3/2004.
- Steuner, R., 2003, *The US's retreat from the Kyoto Protocol: an account of a policy change and its implications for future climate policy*, "European Environment", 13, 6, pp. 344 – 360.
- The Economist, 2004, *Hotting up. The debate over global warming is getting rancorous*, 4 febbraio.
- Wallström, M., 2002, *From words to deeds: the results of the WSSD in Johannesburg*. "Centre for European Policy Studies Corporate Breakfast", 11 settembre, Bruxelles.
- Walters, G., 2004, *Kyoto, WTO Deals Hang in Balance*, "Moscow Times", 20 maggio.

La Nato e il Grande Medio Oriente

Roberto Aliboni

Aprile 2005

Premessa

La Nato partecipa alle iniziative che vanno sotto il nome di “Grande Medio Oriente” in tre modi:

- prende parte alle operazioni militari e di intervento post-bellico che hanno luogo in Afghanistan;
- contribuisce all'addestramento delle forze di sicurezza del ricostituito Stato dell'Iraq;
- conduce l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul, approvata dal Consiglio dell'Atlantico del Nord nel giugno del 2004, che offre ai paesi del Medio Oriente la possibilità di cooperare con l'Alleanza Atlantica nel settore della sicurezza.

Esistono poi degli orientamenti circa le ulteriori iniziative che la Nato potrebbe intraprendere, qualora emergessero nella regione le condizioni adatte.

Il presente studio si volge innanzitutto a definire il progetto del Grande Medio Oriente e le iniziative che ne sono derivate, collocandole nel contesto internazionale e regionale. In secondo luogo, considera la genesi dell'impegno Nato verso tale progetto nel quadro del dibattito transatlantico. In terzo luogo, illustra in dettaglio le attività che la Nato svolge e le loro prospettive future. In quarto luogo, accenna alle percezioni che la Nato e il suo crescente ruolo suscitano nella regione del Grande Medio Oriente. Infine, compie delle valutazioni generali di carattere politico e cerca di tracciare qualche prospettiva di evoluzione.

1. Il progetto del Grande Medio Oriente nella prospettiva statunitense: genesi e sviluppi

Nel corso del 2003, specialmente nella seconda parte dell'anno, l'area del Grande Medio Oriente (*Greater Middle East*) è stata individuata negli ambienti politici americani come obiettivo della politica di sicurezza nazionale, in particolare della lotta contro il terrorismo. Quest'area è costituita dai paesi che più direttamente appaiono coinvolti nel radicalismo religioso islamico – la matrice terroristica più rilevante per la sicurezza americana – ed è quella in cui maggiori e più significative sono state le attività dei movimenti politici che si ispirano all'islamismo. Essa comprende il Nord Africa e il Medio Oriente, ma si allarga all'Asia centrale e al Pakistan: un'area nella quale, in effetti, le idee e le organizzazioni islamiste si sono diffuse ed hanno

interagito in un quadro geopolitico trasversale rispetto a quello delle ripartizioni convenzionali dell'Asia.⁷⁵

Le politiche che il governo americano ha avviato per raggiungere questo obiettivo sono state talvolta presentate congiuntamente, ossia come un'unica iniziativa integrata per il Grande Medio Oriente, articolata poi in un certo numero di attività più specifiche. Questa, per esempio, è la presentazione che ne è stata data dal senatore repubblicano Chuck Hagel in una prospettiva di stretta collaborazione transatlantica. Sotto la denominazione di Grande Medio Oriente, Hagel riunisce le politiche comuni verso cinque aree: Turchia, Afghanistan, Iraq, Mediterraneo e questione israelo-palestinese.⁷⁶

Altre volte, invece, le politiche verso il Grande Medio Oriente sono state presentate disgiuntamente. In particolare, l'idea circa l'opportunità di estendere più a oriente la *cooperazione in materia di sicurezza* che nei passati dieci anni la Nato ha condotto nel Mediterraneo (portandola, cioè, ai paesi del Golfo e, possibilmente, agli altri più lontani), è stata elaborata separatamente da quella che riguarda le *riforme politiche, economiche e sociali* da realizzare nell'area.

Il governo americano ha elaborato distintamente le diverse politiche, ma nel quadro della sua politica estera le ha pensate e le pensa come integrate in una sola "Iniziativa per il Grande Medio Oriente" (*Greater Middle East Initiative*, Gmei). Nella sua realizzazione l'iniziativa si è scissa in due progetti maggiori: - quello che è stato approvato dai capi di Stato e di Governo del G-8 a Sea Island nel giugno del 2004, il Partenariato per il Grande Medio Oriente del G-8⁷⁷;

⁷⁵ La nozione di "Grande Medio Oriente" ha motivazioni geopolitiche diverse da quella che ha originariamente designato il Medio Oriente – come spazio strategico collegante la Gran Bretagna all'India e all'Estremo Oriente. Tuttavia, da un punto di vista geografico, le è molto vicina. Per la nozione di Medio Oriente si veda Marwan R. Buheiry, "Alfred Mahan: Reflections on Sea Power and on the Middle East as a Strategic Concept", in Lawrence I. Conrad (ed.), *The Formation and Perception of the Modern Arab World. Studies by Marwan R. Buheiry*, The Darwin Press, Inc., Princeton, New Jersey, 1989, pp. 157-169. Vale la pena sottolineare che l'inclusione dell'Afghanistan nella concezione strategica americana non è nuova: nella guerra fredda c'era una sovrapposizione del teatro strategico mediorientale degli Usa e dell'Urss: per entrambi il Medio Oriente iniziava nel Mediterraneo orientale e andando verso est arrivava a comprendere l'Afghanistan e il Pakistan come zona più o meno grigia, cioè si estendeva a tutta l'Asia del Sud-ovest. Di fatto, questa nozione strategica sopravvive e si allarga all'Asia centrale, che allora era invece parte integrante dell'Urss.

⁷⁶ Il senatore Hagel si è molto occupato della questione e, all'inizio del 2004, ha compiuto un giro nelle capitali europee per illustrare le sue idee. Le informazioni qui riferite si rifanno ad un seminario organizzato a Bruxelles dalla Delegazione Usa presso la Nato, al quale l'autore del presente studio ha avuto occasione di partecipare.

⁷⁷ Il documento che il governo americano aveva abbozzato per il G-8 del giugno 2004 è diventato di dominio pubblico grazie a uno *scoop* del giornale arabo *Dar Al Hayat* pubblicato a Londra il 13 febbraio 2004. Questa circostanza ha influenzato non poco il

- quello che è stato approvato nello stesso mese al vertice Nato di Istanbul, detto Iniziativa di cooperazione di Istanbul.

Il *progetto del G-8* riguarda le riforme politiche e sociali nonché la cooperazione economica e investe tutti i paesi dell'Occidente e della regione che intendono parteciparvi. Il *progetto della Nato* riguarda la cooperazione in materia di sicurezza e di sviluppo economico e si rivolge, oltre che ai sette paesi del Dialogo Mediterraneo stabilito dalla Nato sin dal 1994 con l'Algeria, l'Egitto, Israele, la Giordania, la Mauritania, il Marocco e la Tunisia, ora anche ai paesi membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg): Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar. La denominazione "Grande Medio Oriente", molto criticata dalla diplomazia araba ed europea, è ufficialmente scomparsa, ma resta nei riferimenti correnti dei media, degli analisti e degli operatori politici.

Il progetto del G-8 riguardante le riforme consiste in un "Partenariato per il Progresso e un Comune Futuro con il Medio Oriente allargato e il Nord Africa" (*Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa* - che d'ora in poi abbrevieremo in Bmena).⁷⁸ Il progetto della Nato riguardante la cooperazione in materia di sicurezza consiste in un avanzamento del Dialogo Mediterraneo verso una forma di vero e proprio partenariato, nonché nel programma approvato con l'"Iniziativa di cooperazione di Istanbul" (*Istanbul Cooperative Initiative*, Ici) circa l'estensione ai paesi del Ccg (e in futuro ad altri paesi della regione del Golfo) dell'agenda di cooperazione che è stata sviluppata negli anni passati con i paesi del Mediterraneo.

Le grandi questioni politiche, come la soluzione del conflitto israelo-palestinese e il ruolo della Turchia nella politica occidentale verso il Bmena, sono state sì menzionate nel comunicato del vertice di Sea Island, ma anziché diventare parte di una più compatta agenda transatlantica nei confronti del Medio Oriente allargato e del Nord Africa, come sarebbe nello spirito e negli intenti della Gmei, sono rimaste autonome: i rapporti con la Turchia si sono sviluppati nel contesto del processo di allargamento europeo, il conflitto

dibattito diplomatico internazionale che ha portato alla presentazione del documento al vertice G-8 di Sea Island e ha contribuito a modificarne significativamente il testo originario.

⁷⁸ Il Partenariato per il Progresso è organizzato in un Forum per il Progresso, composto dai ministri degli Esteri dei paesi aderenti, e in "dialoghi paralleli" che il Forum promuove verso la società civile; il primo di questi dialoghi, il "Dialogo per il Sostegno alla Democrazia" (*Democracy Assistance Dialogue*), guidato da Italia, Turchia e Yemen, è già stato avviato. A queste istanze politiche si affiancano una serie di iniziative di promozione economica e sociale, affidate di norma alla guida di paesi specifici e/o organizzazioni internazionali. L'organizzazione e gli obiettivi del Partenariato sono contenuti in un documento che il G-8 ha adottato assieme alla dichiarazione con la quale è stata approvata l'iniziativa stessa, il "Piano del G-8 per il Sostegno alla Riforma".

israelo-palestinese nell'alveo della *Road Map*. I grandi problemi politici internazionali e regionali sono stati perciò separati da quello delle riforme interne ai paesi del Bmena. Questo non significa, ovviamente, che i governi nella loro condotta dimentichino i legami esistenti fra le questioni. Significa solo che questi legami non sono predeterminati dai programmi ora rivolti al Bmena nel quadro della tematica del Grande Medio Oriente. Così, sussiste un contrasto fra la priorità data dagli americani alla trasformazione dell'Iraq onde avviare un processo regionale di democratizzazione e la priorità data invece al problema palestinese dagli europei nella medesima prospettiva. Il comunicato finale del G-8 dà alle diplomazie nazionali un margine di autonomia ed aggira lo scoglio affermando: "Il nostro sostegno alle riforme va di pari passo con il nostro sostegno a un giusto, comprensivo e duraturo regolamento del conflitto arabo-israeliano". Subito dopo, però, aggiunge che gli sforzi per la risoluzione del conflitto non devono essere d'ostacolo a quelli per le riforme. Perciò, i due ordini di sforzi sono stati resi indipendenti l'uno dall'altro.

Il potenziale carattere multidimensionale ed integrato dell'Iniziativa per il Grande Medio Oriente è dunque andato perso nell'attività diplomatica volta a preparare le grandi riunioni che si sono avute nel giugno del 2004 – oltre al vertice del G-8 e al Consiglio Atlantico, il *meeting* annuale Ue-Usa, tenutosi al castello di Dromoland in Irlanda. Tuttavia, un filo rosso continua a legare le varie iniziative che la diplomazia ha dovuto tenere separate, considerando che il collante transatlantico è stato fortemente indebolito dalle spaccature provocate dalla guerra irachena. Questo filo rosso, come abbiamo accennato, è la politica estera americana, per la quale la Gmei resta il riferimento che unisce le diverse parti del quadro, anche se gli alleati contribuiscono in misura e grado diversi. Dal punto di vista di Washington, la Gmei unisce, nella misura del possibile, fattori politici, economici e militari e i relativi contributi degli alleati, articolandosi in ambiti distinti.

Con le sue iniziative distinte, la Gmei è complementare alle iniziative contro il terrorismo. Essa completa le operazioni di contrasto diretto con una serie di politiche di cooperazione militare e civile che mirano alla riforma politica dei regimi del Bmena. È questo l'obiettivo cruciale che nel lungo termine qualifica la politica Usa di sicurezza nazionale e internazionale nei confronti del terrorismo. Su questo punto è necessario soffermarsi onde avere una comprensione adeguata della Gmei e delle sue articolazioni.

2. Gli obiettivi della strategia americana verso il Medio Oriente allargato

Il nesso fra terrorismo e riforme è in effetti decisivo in quella che possiamo chiamare la 'dottrina' del Grande Medio Oriente. Nel novembre 2003 il presidente Bush sottolineava in un suo discorso che gli Stati Uniti si sarebbero impegnati in una "forward strategy of freedom" (strategia di punta basata sulla libertà) onde "prosciugare la palude dalla quale emerge il terrorismo",

vale a dire l'arretratezza sociale, economica e soprattutto politica dei paesi della regione poi identificata come Grande Medio Oriente. La necessità di promuovere la democrazia nel mondo, in particolare nel mondo islamico, era stata affermata dal presidente Bush già nel corso del 2002 come un obiettivo generale della politica estera americana conseguente agli attacchi terroristici dell'11 settembre. Nel discorso tenuto il primo giugno del 2002 all'Accademia di West Point aveva detto: "Il ventesimo secolo si è chiuso con la sopravvivenza di un unico modello di progresso umano, basato su irrinunciabili esigenze di dignità umana, di regno del diritto, limiti al potere dello Stato, rispetto per le donne e per la proprietà privata, libertà di parola, eguaglianza nella giustizia e tolleranza religiosa. (...) Madri, padri e figli in tutto il mondo islamico, e nel mondo intero, condividono le stesse paure e le stesse aspirazioni". La necessità di promuovere la democrazia nel mondo arabo e islamico veniva ancora una volta sottolineata alla vigilia dell'intervento in Iraq – intervento di cui quella necessità costituiva una delle principali motivazioni – nel discorso tenuto all'American Enterprise Institute il 26 febbraio 2003. Perciò, sin dall'inizio l'amministrazione Bush ha stabilito e lavorato sul nesso democrazia-terrorismo. Nell'immediato ha reagito agli attacchi terroristici dell'11 settembre con lo strumento militare, invadendo l'Afghanistan, ma gradualmente ha concepito e poi attuato una strategia politica di lungo termine di attacco al terrorismo. Mentre l'invasione dell'Afghanistan, in quanto base materiale di al-Qaeda, aveva un obiettivo precipuamente militare, l'occupazione dell'Iraq ha avuto una forte motivazione politica e strategica. Come ha scritto un'analista americana, "La strategia di punta [*forward strategy*] è così la faccia politica, da tempo anticipata, dello sforzo dell'America contro il terrorismo... la democrazia nel mondo arabo (e nel più vasto ambito musulmano) è necessaria per marginalizzare gli estremisti dell'islamismo, delegittimare la violenza politica e, perciò, rendere il mondo più sicuro per gli americani"⁷⁹.

Questa politica di promozione della democrazia – il suo nesso con l'arretratezza interna dei paesi piuttosto che con i loro problemi politici interstatali e regionali (es. il conflitto arabo-israeliano), su cui si concentrano invece le politiche europee; il suo riferimento al mondo arabo e il nesso implicito con l'Islam, in quanto cultura se non religione; il riferimento ai valori e alle virtù americane; ecc. – ha suscitato molte critiche e molti problemi, nel mondo musulmano e soprattutto in quello arabo, ma anche in Europa. Non è tuttavia di questo che ci occupiamo in questo studio, che è dedicato non ai programmi espressamente rivolti alla promozione della democrazia nel mondo arabo nel quadro del Partenariato per il Progresso, ma all'Iniziativa di cooperazione di Istanbul, vale a dire non al progetto del G-8, bensì alla missione che è stata affidata alla Nato di estendere il Dialogo

⁷⁹ Tamara Cofman Wittes, "The promise of Arab Liberalism", *Policy Review*, n. 125, June-July 2004.

Mediterraneo all'area Bmena – a cominciare dal Consiglio di Cooperazione del Golfo. Nondimeno, anche se la Nato è investita, in virtù della sua stessa natura, di una missione riguardante la cooperazione in materia di sicurezza, si vedrà che tale missione – un po' del resto come quella del Partenariato per la Pace nell'Europa dell'Est – è fortemente permeata dei più generali obiettivi di promozione della democrazia, su cui perciò ci siamo dilungati.

Riepilogando, gli Usa hanno promosso a livello internazionale una strategia a lungo termine di promozione della democrazia nella regione del Medio Oriente allargato e Nord Africa (Bmena) con l'obiettivo di contribuire a sradicare il terrorismo. Questa strategia, il cui concetto centrale continua a costituire un pilastro della politica estera americana, è organizzata a livello internazionale attraverso il "Partenariato per il Progresso e un Comune Futuro con il Medio Oriente allargato e Nord Africa", e a livello transatlantico attraverso un dialogo in materia di sicurezza che comprende il vecchio Dialogo Mediterraneo (Dm) della Nato e la nuova Iniziativa di cooperazione di Istanbul (Ici). È su quest'ultima iniziativa che si concentrerà l'analisi che segue, dopo aver considerato le attività più propriamente militari che la Nato svolge nella regione in questione.

3. Il retroterra politico delle attività militari della Nato nel Bmena

Mentre per comodità di esposizione comprendiamo qui le attività riguardanti sia l'Afghanistan che l'Iraq, di attività propriamente militari si può parlare in realtà solo con riferimento all'Afghanistan. L'intervento militare in Iraq non ha ricevuto, e continua a non ricevere, il consenso degli alleati. La missione militare in corso in Iraq è affidata a una coalizione multinazionale *ad hoc* sotto il comando degli Stati Uniti, alla quale partecipa anche l'Italia. La Nato resta politicamente estranea all'intervento. Sull'Iraq, come si vedrà in maggior dettaglio, si è raggiunto in seno al Consiglio dell'Atlantico del Nord di Istanbul del giugno 2004 un accordo molto limitato per l'addestramento delle forze di sicurezza irachene da parte di alleati individualmente disposti a farlo. In linea di principio, questo addestramento riguarda uno Stato – l'Iraq – la cui sovranità è stata ufficialmente ripristinata e che è stato richiesto dalle sue autorità. Perciò si configura come un'attività di cooperazione in materia di sicurezza simile nel contenuto a quelle che la Nato compie a favore dei paesi del Mediterraneo e si appresta, con ogni probabilità, a compiere in favore dei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo nel quadro dell'Iniziativa di Istanbul. Tuttavia, questa attività di cooperazione in materia di sicurezza è rivolta ad un paese in pieno conflitto, senza che gli alleati abbiano maturato su tale conflitto un consenso simile a quello che ha permesso l'intervento di *peace enforcement* della Nato in Kosovo e Serbia. L'operazione di addestramento a favore dell'Iraq fa parte della tipologia di interventi che sostanziano il Dialogo Mediterraneo e l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul,

ma nelle attuali condizioni politiche non può essere accomunata ad essi. Conviene perciò considerarla a parte, come un intervento militare *sui generis* assieme alle operazioni in Afghanistan.

I problemi e i dissensi che oggi nascono in merito alla posizione della Nato di fronte agli eventi riguardanti la regione Bmena dopo gli attacchi dell'11 settembre non sono nuovi. La questione della posizione della Nato rispetto agli sviluppi fuori del perimetro dell'Alleanza (*out of Nato area*) ha assunto rilevanza sin dalla fine della guerra fredda e ha conosciuto diverse fasi di sviluppo. Negli anni novanta la Nato ha subito una forte trasformazione, moltiplicando in misura notevole le sue attività "extra art. 5" (l'articolo che sancisce l'intervento militare alleato in caso di aggressione), vale a dire le sue attività di cooperazione in materia di sicurezza, incluse quelle di prevenzione e gestione delle crisi. Così facendo non ha, del resto, fatto altro che adattare la sua attività all'ambiente post-guerra fredda, caratterizzato da rischi derivanti più da radici domestiche e internazionali anziché da minacce e conflitti (così com'è descritto egregiamente nell'aggiornamento della concezione strategica dell'Alleanza approvato dal Consiglio dell'Atlantico del Nord di Roma nel 1991). L'integrazione nell'Occidente dei paesi ex-comunisti dell'Europa orientale e le guerre nei Balcani hanno fatto progredire ulteriormente questo adattamento.

A partire dal 1994 i nuovi orientamenti sono stati estesi al Mediterraneo, sia perché i paesi del Sud Europa hanno sentito l'esigenza di un bilanciamento rispetto al notevole ampliamento degli interessi dell'Alleanza verso l'Est europeo, sia perché molti alleati hanno convenuto sulla necessità, per la sicurezza dell'Alleanza, di rafforzare mediante nuovi legami cooperativi le strutture dei paesi del Sud del Mediterraneo – in particolare l'Algeria e l'Egitto – che si trovavano a fronteggiare l'opposizione violenta degli islamisti. Nascevano così il Dialogo Mediterraneo della Nato e, nel 1995, il Partenariato Euro-Mediterraneo nell'ambito del processo di Barcellona.

In termini più generali, la trasformazione della Nato è stata vista dagli europei come necessaria per tenere in vita un'organizzazione che ha il merito strategico di mantenere il legame preferenziale con gli Stati Uniti. In America il contributo della Nato all'integrazione dell'Est europeo è stato apprezzato, ma l'Alleanza rischiava di perdere oggettivamente significato come strumento politico e militare, a meno che non avesse cooperato con gli Stati Uniti nella gestione degli interessi comuni nelle crisi e nei conflitti extra-europei. Si disse allora che la Nato andava o "out of area" o "out of business". La Rand⁸⁰, incaricata dal governo italiano e poi da quello spagnolo di fornire una giustificazione razionale del Dialogo Mediterraneo della Nato, ha sostenuto l'utilità dell'estensione al Mediterraneo delle attività cooperative dell'Alleanza. La Rand ha aggiunto inoltre che gli europei, se volevano

⁸⁰ La Rand (un tempo Rand Corporation) è un *think tank* con sedi a Santa Monica (Los Angeles) e Washington, molto autorevole nel campo della sicurezza.

restare rilevanti agli occhi degli americani, dovevano allargare il raggio dell'Alleanza al Golfo ed essere pronti a collaborare anche militarmente con gli Usa per il mantenimento della stabilità di un'area d'interesse strategico non solo per gli Usa, ma anche per la stessa Europa.

Il sentimento europeo di essere abbandonati dagli Usa si è attenuato solo quando l'amministrazione Clinton, rovesciando la posizione di relativa indifferenza verso l'Europa del post-guerra fredda tenuta fino a quel momento, ha deciso di intervenire nelle guerre balcaniche. Clinton ha così sposato la tesi europea, secondo la quale le minacce all'Europa erano da considerarsi minacce all'Alleanza nel suo insieme. In risposta alla ritrovata coesione transatlantica, nel 1999 il vertice Nato di Washington ha riconosciuto che l'Alleanza aveva interessi comuni da difendere anche fuori dal perimetro europeo e che doveva mostrarsi pronta, sia pure in termini generici, a intervenire "fuori area".

Il giorno dopo gli attacchi dell'11 settembre l'Alleanza ha reagito attivando l'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico, presupposto per una reazione militare comune all'aggressione subita dall'alleato americano. L'amministrazione Bush, però, rappresenta uno schieramento politico tradizionalmente più scettico verso gli europei di quello di cui era espressione l'amministrazione Clinton (sebbene una certa perplessità nei confronti dell'Europa sia diffusa anche tra i democratici). Dall'ascesa di George W. Bush alla presidenza si sono manifestati ampi dissensi fra parte dell'Europa e gli Usa su quasi tutte le maggiori questioni internazionali e un tendenziale unilateralismo da parte americana. Così, per somma ironia, la disponibilità della Nato ad andare finalmente "fuori area" in base all'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord non è stata raccolta dall'amministrazione Bush, che ha preferito condurre l'invasione dell'Afghanistan alla testa di una coalizione *ad hoc*. La Nato è intervenuta solo in un secondo momento.

Per quanto riguarda l'Iraq, l'esito imprevisto dell'occupazione, con la micidiale guerriglia scatenata dai sunniti – di cui a tutt'oggi la coalizione non è venuta a capo – ha convinto l'amministrazione Usa a rimettere in gioco l'Alleanza anche in Iraq onde ottenerne, a fronte di una seria situazione di *impasse* militare e finanziaria, il prezioso contributo in mezzi militari ed economici. Di qui le proposte avanzate con la Gmei, che, speravano gli americani, avrebbero portato a un contributo più consistente da parte della Nato e che invece gli alleati – che nei confronti dell'Iraq hanno un atteggiamento e una visione ben diversi da quelli che riguardano l'Afghanistan e la lotta al terrorismo internazionale – hanno ridotto all'ampliamento del Dialogo Mediterraneo ai soli paesi del Ccg mediante l'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul.

Questo essendo lo sfondo storico e politico di quanto oggi la Nato sta compiendo nel quadro Bmena, vediamo, prima di trarre qualche valutazione generale sulle attività militari della Nato in questa regione, quali sono i

dettagli delle operazioni in Afghanistan e dell'iniziativa di addestramento delle forze di sicurezza irachene.

4. Le attività militari in Afghanistan e le attività riguardanti l'Iraq

La missione Nato in Afghanistan - La missione Isaf (*International Security Assistance Force*) è un'operazione realizzata dalla Nato, che ne ha assunto il comando l'11 agosto 2003, sotto mandato dell'Onu (risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1386, 1413 e 1444). La missione opera in Afghanistan al fianco della missione americana di contrasto al terrorismo *Enduring Freedom*. Prendono parte ad Isaf 36 nazioni, fra cui anche alcuni non membri della Nato. Nell'insieme garantiscono la presenza di circa ottomila soldati in territorio afgano. La funzione principale di Isaf è aiutare l'Autorità di Transizione afgana al ripristino delle condizioni di sicurezza all'interno di Kabul e nell'area circostante. Questo impegno ha consentito, il 9 ottobre 2004, il regolare svolgimento delle elezioni presidenziali che hanno visto la partecipazione al voto di otto milioni di cittadini – il 70 per cento degli aventi diritto – e l'elezione del presidente Hamid Karzai con il 55 per cento dei suffragi.

Il vertice Nato di Istanbul (giugno 2004) ha deciso di estendere Isaf anche alla parte occidentale del paese, dando vita, a questo scopo, a quattro nuovi contingenti, denominati Squadre di ricostruzione delle province (*Provincial Reconstruction Teams*, Prt) e ad una base di supporto avanzata. L'estensione della presenza Nato è stata auspicata anche dal presidente Karzai in vista delle elezioni parlamentari, provinciali e distrettuali che avranno luogo nel settembre 2005.

La missione Isaf ha un comando generale a Bruxelles e un comando sul terreno, che ruota ogni sei mesi fra i partecipanti alla missione. Oggi è in mano turca. All'inizio del secondo semestre del 2005 verrà assunto dall'Italia. Con l'occasione il contingente italiano, che attualmente ammonta a 560 uomini (appoggiati da un comando che opera in Bahrein e conta circa un centinaio di addetti) salirà a circa 1500 uomini. Alla fine di marzo, nell'ambito del programma di espansione di Isaf da Kabul verso le province, il contingente italiano ha preso il comando della Squadra di ricostruzione provinciale di Herat, nella parte occidentale del paese, in un'area precedentemente controllata dagli americani nell'ambito di *Enduring Freedom*.

A livello politico i vertici dell'Isaf operano a stretto contatto con le autorità afgane per mezzo della *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (Unama), delle altre agenzie dell'Onu, delle organizzazioni internazionali e quelle non governative. Isaf ha inoltre stabilito gruppi di contatto in tutti i dicasteri dell'Autorità di Transizione afgana e della missione Unama. La missione prevede anche il pattugliamento di sedici distretti di polizia di Kabul

e delle aree circostanti, di cui oltre un terzo viene realizzato insieme alle forze di polizia della città. Nell'ambito della missione le forze militari della Nato svolgono attività di cooperazione civile fornendo alla popolazione generi di prima necessità come acqua potabile, medicine, elettricità e materiale per la ristrutturazione di scuole ed altri edifici distrutti nel corso degli ultimi ventitre anni di guerra.

In seguito allo svolgimento delle elezioni presidenziali, nell'ottobre 2004, il comando militare americano ha avanzato la proposta di fondere Isaf ed *Enduring Freedom* in un'unica missione a comando Nato. La presenza militare italiana a Herat, che abbiamo appena ricordato, rientra in questo quadro. L'obiettivo americano è quello di disimpegnare truppe dall'Afghanistan per collocarle sul fronte iracheno. La proposta di fondere Isaf ed *Enduring Freedom* è appoggiata dalla maggior parte dei membri della Nato, ma incontra per il momento le resistenze dei francesi, dei tedeschi e dei belgi che chiedono tempi più lunghi per l'attuazione della decisione.

La Nato e l'Iraq - In risposta ad una richiesta del governo interinale iracheno, al vertice di Istanbul la Nato ha deciso di avviare una missione in Iraq, volta all'addestramento di operatori nel campo della sicurezza e della difesa. Ad oggi tutti i paesi membri della Nato partecipano alla missione, all'interno o all'esterno dei confini iracheni, attraverso contributi finanziari, donazioni o equipaggiamento di truppe. L'obiettivo della missione è di aiutare il governo iracheno a sviluppare capacità sufficienti a stabilire condizioni di sicurezza per i cittadini iracheni.

Il 9 dicembre 2004 una riunione ministeriale Nato, alla luce delle crescenti esigenze di carattere operativo *in loco*, ha deciso di triplicare il numero di uomini presenti nell'area portandoli da cento a trecento. A tutt'oggi, tuttavia, le difficoltà legate alla sicurezza non hanno consentito l'esecuzione della decisione ed il numero degli istruttori previsti s'è fermato a centosessanta. La missione, che in origine prevedeva l'espansione delle attività anche fuori Baghdad, resta per ora al di sotto delle aspettative e confinata alla *Green Zone*, nel centro della capitale.

In occasione della visita di Bush in Europa del febbraio 2005, fra i paesi Nato è emersa una qualche volontà di superare le polemiche relative all'Iraq e di promuovere iniziative di cooperazione, per quanto limitate esse possano essere e nonostante le opinioni in merito all'invasione non siano cambiate. A fianco della missione di addestramento, i paesi europei che continuano ad opporsi all'intervento hanno confermato l'intenzione di partecipare nei modi possibili alla ricostruzione del paese.

La Francia ha accettato di partecipare alla missione Nato di addestramento militare, stanziando 660.000 dollari e assegnando un ufficiale di collegamento al quartier generale di Bruxelles. La Francia, che pure ha offerto al governo iracheno di addestrare 1.500 funzionari di polizia, e la Germania, che ha già in piedi programmi di addestramento civile per iracheni in Giordania e negli

Emirati Arabi Uniti, non prenderanno parte a nessuna iniziativa all'interno dell'Iraq (così pure il Belgio, la Grecia, il Lussemburgo e la Spagna).

L'Italia, oltre ad addestrare al Casd (Centro Alti Studi della Difesa) in via bilaterale qualche decina di ufficiali iracheni, appoggia operativamente la decisione Nato di addestramento e intende contribuire alle operazioni che avranno luogo sia all'interno del paese sia fuori. Nel momento in cui questo studio viene compiuto, è stato costituito un *pool* di istruttori militari destinato ad entrare in funzione appena le condizioni logistiche lo permetteranno.

5. La cooperazione in materia di sicurezza: l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul

L'iniziativa di Cooperazione di Istanbul (Ici) fa parte della famiglia, ormai abbastanza numerosa, di "partenariati" che le organizzazioni occidentali hanno stabilito con vari gruppi di paesi dopo la fine della guerra fredda con un obiettivo di stabilizzazione e ricostruzione e, soprattutto, di *governance* e sicurezza regionale. L'Ici fa ovviamente seguito al Dialogo Mediterraneo della Nato, ma ugualmente si apparenta al Partenariato per la Pace, sempre della Nato, con i paesi dell'Europa centro-orientale e dell'Asia centrale (*Partnership for Peace*, PFP), con il Partenariato per il Progresso, di cui abbiamo parlato in precedenza, e con il Partenariato Euro-Mediterraneo. L'idea centrale è quella di coinvolgere i paesi in questione offrendo loro non una collaborazione passiva ma un rapporto paritario, basato su un dialogo politico e un processo decisionale comune. Questa idea si è affinata nel tempo, sicché il documento costitutivo dell'Ici elenca con maggiore chiarezza e completezza dei documenti che l'hanno preceduta i criteri e gli strumenti che presiedono a questo come agli altri partenariati fra le organizzazioni occidentali e, nella fattispecie, i paesi del Mediterraneo, del Golfo e, in prospettiva, dell'intero Bmena.

I criteri⁸¹ di partenariato che l'Ici intende impiegare nelle sue attività sono stati riassunti dal segretario generale della Nato, Jaap de Hoop Scheffer, al

⁸¹ Come viene spiegato poco più oltre nel testo, Ici e Dm sono espressione di una sola "policy". I documenti che sono stati consultati per l'illustrazione dell'Ici riguardano perciò anche il Dm. Essi si trovano tutti nelle sezioni del sito web della Nato dedicate al Dm e all'Ici: "Istanbul Cooperation Initiative" e "A More Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue", documenti ufficiali approvati al Consiglio dell'Atlantico del Nord di Istanbul, 28-29 giugno 2004; "Remarks by Nato Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the press conference after the working dinner of Ministers of Foreign Affairs, Mediterranean Dialogue, Bruxelles, 8 December 2004; "Video Interview with Nicola de Santis, Coordinator for Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative", Nato HQ, 10 December 2004. Si veda anche l'articolo di Nicola de Santis, "Opening to the Mediterranean and broader Middle East", *Nato Review*, Autumn Issues, No. 3, 2004.

termine di una cena di lavoro tra i ministri degli Esteri del Dialogo Mediterraneo dell'8 dicembre 2004. I suoi commenti riguardavano il Dm, ma ormai sono espressione di una "policy" uniforme – della Nato come pure dell'Unione Europea, dell'Ocse, ecc. – che è perciò ugualmente applicabile all'Ici: (a) il criterio della "complementarietà, cioè della non duplicazione con il lavoro di altre organizzazioni (che è importante per i paesi dell'Occidente, ma ancora di più per l'autonomia dei paesi della regione in questione); (b) il criterio della reciprocità e dell'eguaglianza (il partenariato come *two-way street*); (c) il criterio della *joint-ownership*, cioè della condivisione o corresponsabilità delle azioni e delle politiche da condurre; (d) il criterio della specificità regionale e nazionale, che si traduce, ove necessario, nella differenziazione delle politiche e degli orientamenti regione per regione e paese per paese; (e) la necessità che l'iniziativa si concentri su cooperazioni pratiche, in aree nelle quali la Nato sia in grado di fornire valore aggiunto, cioè nel settore della sicurezza. A questi criteri si aggiunge l'importante precisazione che l'Ici non conduce all'affiliazione alla Nato, non fornisce formali garanzie di sicurezza, né può essere usata "per creare un dibattito politico su temi più appropriatamente discussi in altre sedi" (vale a dire le questioni attinenti le riforme economiche e soprattutto quelle politiche). Dotata di tali strumenti e orientamenti, l'Ici individua i seguenti ambiti di cooperazione e assistenza:

- fornire, paese per paese, suggerimenti per la riforma del settore della difesa, del suo bilancio, della sua pianificazione e per la riforma delle relazioni fra militari e civili, cioè i compiti che si usa indicare come *security governance*, riguardanti la "democratizzazione" del settore militare, e che, in questo senso, hanno avuto una cruciale importanza nel successo del partenariato con i paesi dell'Europa centro-orientale (nell'ambito del PfP);
- promuovere l'interoperabilità e la cooperazione fra militari attraverso esercitazioni e attività di addestramento per preparare le forze dei diversi paesi a operazioni condotte dalla Nato in sintonia con la Carta delle Nazioni Unite⁸²;
- lotta al terrorismo attraverso la condivisione di informazioni e la cooperazione marittima, in particolare la partecipazione alla *Operation Active Endeavour* (Oae)⁸³;
- sostenere le attività della Nato nel campo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori;

⁸² Il testo non dice che tali operazioni Nato debbono aver luogo nel quadro di un mandato dell'Onu, bensì che devono essere "consistent" con la Carta delle Nazioni Unite.

⁸³ *Active Endeavour* è l'operazione che le forze navali Nato hanno sviluppato soprattutto a contrasto del terrorismo internazionale e per il monitoraggio delle frontiere. A questa operazione sono associati i membri del Dm che lo desiderano e, quindi, sulla stessa base saranno ad essa associati anche quelli della Ici.

- promuovere la cooperazione nel campo della sicurezza delle frontiere (in particolare nell'ambito della lotta al terrorismo), delle armi leggere, e della lotta ai traffici illegali;
- promuovere la cooperazione nel campo della pianificazione in caso di emergenze civili.

Al momento in cui questo studio viene compiuto, tutte queste attività, mentre sono in gran parte già avviate nell'ambito del Dialogo Mediterraneo, stanno per essere lanciate anche nell'ambito dell'Iniziativa di Istanbul. Bahrein, Kuwait e Qatar hanno già formalmente aderito. Il Qatar ha ospitato due conferenze sull'argomento – nel 2004 e nel 2005 – organizzate dalla Rand (che dunque continua a svolgere un ruolo di punta nella promozione della cooperazione transatlantica con il Mediterraneo e il Golfo). Gli Emirati Arabi Uniti sono vivamente interessati. Qui la Nato sta organizzando un convegno per il prossimo autunno con un istituto di ricerca nazionale, il Gulf Research Center. Con gli altri stati del Ccg, in particolare con l'Arabia Saudita, sono in corso colloqui. La Nato ha un suo coordinatore (l'italiano Nicola de Santis) che si occupa sia del Dm che dello sviluppo della Ici. Alla promozione della Ici e al consolidamento del Dm, sulla base delle decisioni di Istanbul, hanno dedicato e stanno dedicando tempo e missioni il vicesegretario della Nato, Alessandro Minuto Rizzo, e lo stesso segretario generale (le visite del vertice della Nato in quelle regioni sono un fatto nuovo e nascono dalla maggiore importanza che in sede Nato viene attribuita alle iniziative verso il Mediterraneo e il Medio Oriente, e in futuro verso tutto il Bmena, dopo il lancio della Gmei da parte degli Stati Uniti).

È difficile valutare il contenuto e il senso della politica della Nato in questa fase di avvio, che è anche di fatto una fase di rinnovamento degli orientamenti verso la regione. L'impressione che si trae dalle prime informazioni disponibili è che l'attività è permeata dalla ricerca di un dialogo diretto con gli interessati – quindi un'attività svolta più localmente che nel passato – e di un coinvolgimento degli attori civili oltre che di quelli ufficiali. Se è così come appare, questo orientamento è allora coerente con quello del Partenariato per il Progresso e concorre quindi con quest'ultimo verso l'obiettivo ultimo della riforma politica e sociale del Grande Medio Oriente.

6. La percezione delle iniziative Nato nelle regioni interessate

Come è percepita la politica che abbiamo illustrato nelle regioni del Medio Oriente allargato e del Nord Africa? Come abbiamo detto, la politica che prende corpo nell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul è in atto già da dieci anni nell'ambito del Dm. Abbiamo quindi, accanto all'emergere di nuove reazioni, una buona esperienza di quelle del recente passato. Possiamo far riferimento a entrambe per rispondere alla domanda.

Le percezioni delle politiche occidentali nella regione sono ovviamente diverse a seconda dei soggetti. L'orientamento dell'opinione pubblica non è nota, sia perché i margini di libertà dei media sono molto limitati, con qualche stazione televisiva che fa eccezione nel Golfo (per esempio Al Jazeera), sia perché, con qualche eccezione in Palestina e in Giordania, non si fanno sondaggi. L'opinione pubblica viene captata e interpretata come "voce della strada" ("Arab street" nella stampa internazionale – e anche araba). In generale, l'opinione pubblica è nazionalista o religiosa, o sia l'una che l'altra, e facilmente percepisce l'Occidente come un fattore non amichevole, se non ostile.

Più distinte appaiono le percezioni delle *élites*, diverse a seconda che rientrino nella sfera del regime o ne stiano fuori. In Occidente sono ben note quelle delle *élites* liberali e nazionaliste, che hanno un grado di internazionalizzazione variabile, mentre arrivano assai meno quelle delle opposizioni religiose. Noi, qui di seguito, non avendo gli elementi sufficienti a seguire nei dettagli gli anfratti socio-politici della regione, seguiremo un percorso meno sistematico: partiamo da una opinione, quella del professor Hassan Nafaa, democratico e nazionalista, docente alla Facoltà di Scienze politiche del Cairo, approfittando di un suo articolo che, nella silloge raccolta per questo studio, ci è apparso rappresentare molto bene un fondo di *idem sentire*. Poi procederemo ad esaminare varianti e questioni sull'argomento messe in evidenza da altri.

Nell'articolo in questione⁸⁴, Nafaa sottolinea che gli oppositori arabi – liberali, nazionalisti, religiosi che siano – hanno in comune l'avversione per i regimi al potere sia per l'oppressione politica che esercitano sia per la loro incapacità di assicurare l'indipendenza dei rispettivi paesi dalle potenze straniere, in particolare gli Stati Uniti e l'Europa. Perciò, il loro obiettivo è che vengano sostituiti da regimi, da un lato, democratici, dall'altro, competenti e in grado di assicurare indipendenza e dignità alla nazione. Abbattere questi regimi, però, non solo è difficile in sé ma anche, e talvolta soprattutto, perché essi sono fortemente appoggiati dalle potenze occidentali. Che fare allora nel momento in cui l'Occidente propugna la riforma politica e diventa esso stesso critico dei regimi che ha tradizionalmente sostenuto in base ai propri interessi?

Il giudizio di Nafaa sulla nuova iniziativa americana per le riforme, la Gmei – come, del resto, sulla vecchia iniziativa europea del Partenariato Euro-Mediterraneo – è che in realtà l'Occidente, lungi dall'aver deciso di allearsi con le opposizioni per abbattere i regimi, sta cercando di "razionalizzare" la sua egemonia con un programma con cui mira a mantenere il controllo dell'area modernizzando regimi non più presentabili. Perciò, Nafaa mette in guardia gli arabi circa la necessità di distinguere fra "messaggio" e

⁸⁴ "We are not deceived", *Al-Ahram Weekly*, 17-23 June 2004. L'articolo è un commento al vertice G-8 di Sea Island, più in generale alla Gmei americana.

“messaggero”: c’è un messaggio che coincide con quello dei democratici e nazionalisti arabi, ma che è portato da un messaggero che non ha credibilità. Gli arabi devono promuovere la democrazia per conto proprio, onde assicurarsi anche l’indipendenza dall’influenza straniera, procedendo alle necessarie alleanze fra le loro varie correnti politiche e ideologiche.

Il dibattito in cui si inserisce questa opinione si svolge fra un’ala che vede nelle iniziative occidentali l’obiettivo di sostituire semplicemente vecchi burattini con nuove e più efficienti marionette (anche nell’articolo di Nafaa, l’esempio ricorrente è il presidente afgano Hamid Karzai), e un’altra che vede nei regimi arabi attuali nient’altro che dei vecchi dinosauri da eliminare. A fronte di questi due estremi, l’opinione appena riportato sottolinea, da un lato, che i problemi posti dall’Occidente sono problemi reali che debbono essere affrontati; dall’altro, che gli arabi devono muoversi per risolverli da soli, prima che gli occidentali li pongano di fronte a fatti compiuti. È quindi un’opinione diffidente nei confronti delle iniziative occidentali. Al tempo stesso, è un’opinione “media”, non solo rispetto alle ali che abbiamo appena menzionato, ma anche rispetto a significative varianti che sono o ancora più nette e scettiche verso l’Occidente e le sue iniziative⁸⁵ ovvero più aperte.⁸⁶

Queste posizioni riguardano, però, l’insieme della questione e sono soprattutto rivolte al nocciolo politico della Gmei, cioè al Partenariato per il Progresso e agli obiettivi di riforma politica. Su questo sfondo le opinioni relative alle più specifiche iniziative della Nato, parallele a quelle per le riforme politiche e sociali, vengono soprattutto dai governi e contengono talvolta molte riserve.

In generale, esiste una diffusa diffidenza sia delle masse che delle *élites* verso la Nato – spesso vista semplicemente come braccio militare degli Usa. L’opinione secondo cui la Nato è uno strumento per la conquista dell’Islam da parte dell’Occidente è molto popolare.⁸⁷ A livello di governo, le valutazioni

⁸⁵ Si veda il commento del noto *columnist* giordano Fahd al-Fanek, “Grossman Preaches Democracy”, *Al-Rai*, 16 marzo 2004, che critica la visita in Giordania del sottosegretario di Stato Usa Grossman, che aveva l’incarico di spiegare appunto le iniziative americane. L’articolo è disponibile in inglese su *Middle East Economic Survey*, Vol. 47, 12-22 marzo 2004, pp. C2-3.

⁸⁶ Fuad Zakariya, “Candid Observations On the US Greater Middle East Plan”, *Al-Ahrām*, 18 aprile 2004 (disponibile su *Middle East Economic Survey*, Vol. 47, 17-26 aprile 2004, p. C2). Il noto filosofo egiziano sottolinea il tema molto evocato in questo dibattito, che cioè le riforme devono originare dai paesi interessati. Tuttavia Zakariya sottolinea anche che “ciò potrebbe essere un pretesto a fronte della mancanza di un desiderio di cambiare le cose e quindi perpetuare lo *status quo*, nonché una copertura a valori e tradizioni ristagnanti, alcuni dei quali sono un ostacolo reale alle riforme”. Un punto di vista “femminista” si trova in Hala Mustafa, “A Better Middle East”, *Al Ahrām Weekly*, 26 February-3 March 2004).

⁸⁷ La tesi secondo la quale l’Islam era il nuovo nemico dell’Occidente, una volta caduto il comunismo, risale alla sfortunata formulazione di Willy Claes, quando per un breve periodo fu segretario generale della Nato, agli inizi degli 1990. L’argomento fu subito

sono più realistiche, ma il margine di azione è limitato dalle percezioni di masse ed *élites*, di cui i regimi entro certi limiti devono tenere conto. Questa situazione dà luogo ad ambiguità, sia nelle politiche che nelle dichiarazioni dei responsabili dei governi del Medio Oriente e del Mediterraneo. Da un lato, i governi vogliono mantenere buoni rapporti con i paesi occidentali, per motivi politici e strategici generali che riguardano la loro stabilità, e quindi aderiscono alle loro iniziative di cooperazione. In queste iniziative, inoltre, ci sono aspetti molto convenienti, in particolare la modernizzazione e l'addestramento delle forze armate e la fornitura di risorse e informazioni. Dall'altro lato, il nazionalismo delle popolazioni – che strumentalmente i governi compiaccono – non permette ai governi una piena e visibile adesione politica, specialmente in vista del fatto che la Nato (come del resto l'Unione Europea) include nelle sue iniziative di cooperazione anche Israele e, perciò, crea una solidarietà indiretta col “nemico” che i regimi per la loro stessa stabilità devono preoccuparsi di ben delimitare, se non proprio respingere. Dunque, l'adesione a iniziative come il Dm, l'Ici e – su un altro fronte - il Partenariato Euro-Mediterraneo favoriscono per alcuni versi la stabilità e il rafforzamento dei regimi, per altri versi rischiano di indebolirli, per cui i governi cercano di massimizzare i lati favorevoli e minimizzare quelli sfavorevoli incorrendo, com'è ovvio, in molte ambiguità sia nelle politiche sia, soprattutto, nelle dichiarazioni.

Su questo sfondo, i due passi compiuti dalla Nato al vertice di Istanbul – il passaggio del Dialogo Mediterraneo ad un superiore statuto di partenariato e il lancio dell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul (avanzata come proposta di partenariato) – hanno suscitato commenti di diverso genere nel Mediterraneo e nel Golfo.

Nel Mediterraneo, cioè in ambito Dm, specialmente il governo egiziano (che agisce anche con la preoccupazione di mantenere una sua *leadership* araba) ha sottolineato la diversità di prospettive di sicurezza fra la Nato e i paesi arabi. Le minacce, ha tenuto a sottolineare, non sono le stesse. Il ministro degli Esteri egiziano, Abu Gheit, in occasione della riunione dei ministri degli Esteri del Dm dell'8 dicembre 2004, ha chiesto se la Nato tenesse in considerazione l'impatto negativo che il mantenimento da parte di Israele di un arsenale nucleare ha sulla regione e se fosse in grado di assumere una

messo da parte, ma – come abbiamo già visto – la Gmei ha suscitato l'impressione di una equiparazione da parte americana e occidentale fra Islam e terrorismo e, quindi, ha anche resuscitato la ricorrente immagine degli occidentali come nuovi crociati (per di più *high-tech*). Per il resto, l'occupazione dell'Iraq rafforza l'impressione che gli Usa intendano mettere radici nella regione più solide di quelle che già hanno attraverso la creazione di basi militari. Un'analista araba ha scritto che “Secondo quanto appare guardando alle vicende in Medio Oriente, la regione è oggetto di un'espansione militare condotta dagli Stati Uniti” (Selwa Calderbank, “Nato and the Middle East”, *Middle East International*, No. 742, 21 January 2005, pp. 30-32).

posizione chiara sul conflitto israelo-palestinese. A queste domande si è associato anche il ministro degli Esteri algerino.

Quasi in risposta al ministro Abu Gheit, il documento che lancia la Ici dedica l'intero secondo paragrafo a riconoscere che una giusta soluzione del conflitto israelo-palestinese è un pilastro del partenariato della Ici. Lo stesso riconoscimento circola ormai ampiamente anche nel Dm. Questo è certamente d'aiuto ai governi, ma non può risolvere la grave crisi di credibilità dell'Occidente nella regione e quindi lascia i regimi alleati nella situazione di ambiguità che abbiamo già sottolineato.

Nel Golfo, invece, alcuni paesi vedono con favore un più stretto rapporto con la Nato in rapporto alla propria sicurezza nazionale. La Ici, secondo il direttore del Centro di Studi sul Golfo dell'Università del Qatar, professor Hassan Ansari, "in generale aumenterà la sicurezza nella regione"⁸⁸. Sono naturalmente i membri più piccoli del Ccg a pensarla in questo modo, in conseguenza delle minacce che – con modalità diverse – provengono dall'Iraq, dall'Iran e dalla stessa Arabia Saudita. Il Qatar è particolarmente attivo, apertamente favorevoli sono anche il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti. Tuttavia, all'ampliarsi al Bmena dell'iniziativa della Nato nel contesto della più ampia iniziativa del Partenariato per il Progresso e dell'intervento militare in Iraq, sorgono nuove domande, mentre restano quelle vecchie, in particolare quelle che riguardano Israele.

La domanda più rilevante concerne il ruolo della Nato nel più vasto contesto della Gmei. L'impressione che suscitano i partenariati Ici e Dm, specialmente nelle *élites* modernizzanti, è che la Nato "non si presenta più solo come un'organizzazione unicamente militare... essa si propone di promuovere il controllo democratico delle forze armate nazionali e di incoraggiare la trasparenza nella pianificazione e nel bilancio della difesa"⁸⁹. Questa democratizzazione delle forze armate è benvenuta. Tuttavia c'è un certo scetticismo sulla possibilità che la Nato possa democratizzare le forze armate senza che si democratizzino anche i regimi politici. Se prima non emerge un regime democratico, difficilmente le forze armate potranno diventare un'isola democratica. In assenza di una previa democratizzazione del regime politico – così continua l'argomento delle *élites* modernizzanti - la cooperazione della Nato finirebbe per limitarsi al rafforzamento delle forze armate, con il risultato di rinvigorire i regimi autoritari esistenti. L'esperienza del Dm, in cui la *security governance* – la democratizzazione delle forze armate e la trasparenza della loro amministrazione – è già menzionata da un pezzo, è che i partner neppure si sognano di adottarla (e l'introduzione del principio di *co-ownership* li legittima ora pienamente a respingerla).

⁸⁸ Nella corrispondenza di Nicholas Blanford, "Nato Offers Security Umbrella to Mideast", *The Daily Star* (Beirut), 17 Luglio 2004.

⁸⁹ Selwa Calderbank, *op. cit.*

Dietro questa domanda c'è anche la perplessità di quei segmenti delle *élites* arabe che in definitiva guardano con favore alla democratizzazione dei loro paesi e ritengono che l'aiuto dell'Occidente possa essere utile a tale trasformazione, ma debba essere usato con cautela date le circostanze e i vincoli politici, ideologici e culturali che abbiamo fin qui richiamato. In questo quadro, sostengono queste *élites*, l'apporto della Nato potrebbe essere incauto poiché, a torto o a ragione, la sua immagine nella regione ravviva il senso di una minaccia e, di conseguenza, indebolisce le iniziative di cooperazione politica volte alla democratizzazione, distorcendone il senso e la percezione.

7. Conclusioni

Molte delle percezioni e argomentazioni degli arabi verso il ruolo che la Nato va assumendo nella regione appaiono oggettivamente infondate. Questo vale per i timori come per le speranze, vale cioè per i timori che la Nato rappresenti uno strumento di conquista militare come per le speranze che essa valga a proteggere la sicurezza nazionale dei piccoli Stati del Golfo. Nell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul è chiaramente specificato – come è stato più sopra riportato – che la cooperazione non comprende formali “garanzie di sicurezza”, e questo vale anche per il Dialogo Mediterraneo. La Nato conduce, in sinergia con altre iniziative occidentali, un programma nel quale la sicurezza è realizzata attraverso la cooperazione (attraverso la c.d. *cooperative security*). Si tratta di un concetto molto distante dalla cultura politica e militare della regione. Questa è la prima difficoltà che le iniziative occidentali verso il Bmena hanno già incontrato e continueranno ad incontrare.

La seconda difficoltà riguarda la credibilità dell'Occidente come ‘democratizzatore’. La regione – e in modo particolare il mondo arabo – ha conosciuto l'Occidente durante tutto il suo lungo e fallito tentativo di affermare il proprio nazionalismo e durante la precedente epoca coloniale come un nemico e un oppressore. La questione di Israele ha svolto un ruolo importante nel convincere gli arabi – e gran parte dei musulmani – che l'Occidente applica due pesi e due misure a sfavore degli arabi e a favore degli israeliani. Il fatto che l'Occidente oggi si presenti come promotore di democrazia e sviluppo è, a torto o a ragione, percepito come un inganno volto a rinnovarne il predominio. Molti arabi vedono con favore l'attivismo occidentale, ma molti di più ne sospettano. Questo si riflette su tutte le iniziative occidentali, comprese quelle della Nato.

Mentre un partenariato per realizzare uno sviluppo economico più equilibrato, come quello incluso nel Partenariato Euro-Mediterraneo, è apprezzato – anche se criticato nelle modalità e nei risultati – e viene visto come un programma effettivamente condiviso, gli arabi capiscono meno i partenariati in cui è

coinvolta la sicurezza politica e militare, perché non afferrano cosa c'è da condividere. Anzi, vedono i partenariati politici, con i loro obiettivi di riforma nella regione, come un fattore di rischio per la stabilità dei loro governi e delle loro società, e come uno strumento volto a provvedere alla sicurezza dell'Occidente, non necessariamente alla loro. La loro sicurezza è legata alla questione di Israele e, ora, a quella dell'Iraq, nelle quali le masse e le opposizioni sia nazionaliste che religiose vedono la prova di inettitudine e dipendenza dalle potenze straniere.

Il partenariato che la Nato offre agli arabi non ha apparentemente un obiettivo condiviso. I paesi dell'Europa centro-orientale vedevano nella cooperazione di sicurezza con la Nato un consolidamento della loro ritrovata autonomia da Mosca, e la prospettiva di diventare membri dell'organizzazione dava loro una reale garanzia di sicurezza nazionale. Questa garanzia è esplicitamente esclusa dall'Ici e dal Dm (come la possibilità di diventare membri della Nato). Né possono gli arabi ritenere che il rafforzamento e la modernizzazione delle loro forze armate possa essere assicurato dalla Nato contro Israele. A cosa è diretta, allora, la cooperazione di sicurezza che la Nato cerca di promuovere?

I governi, in fin dei conti, possono vederla come una politica che assicura l'amicizia dell'Occidente, ne rende più difficile possibili interferenze o aggressioni e stabilizza i regimi al potere. Al contrario, le *élites* più nazionaliste o religiose e le masse la vedono come uno strumento di subordinazione. Le *élites* più moderate e più orientate alla democrazia temono che il rafforzamento delle forze armate cui la Nato può contribuire avvenga senza che nel frattempo la società e le stesse forze armate si democratizzino. Questo implicherebbe, ironicamente, il rafforzamento dei regimi autoritari esistenti o faciliterebbe quei trasformismi che hanno abilmente messo in atto fino ad ora. Sarebbe quindi un rischio per la stessa opera di democratizzazione che l'Occidente asserisce di voler promuovere.

In questo tortuoso coacervo di percezioni e sospetti, la Nato si trova di fronte a un compito difficile. L'onestà delle intenzioni deve essere accompagnata da prudenza e saggezza. La Nato non può pensare di andare avanti con il suo programma, se le altre iniziative per la democratizzazione non avranno conquistato più "menti e cuori" di quanto abbiano fatto fino ad oggi. Deve inoltre prevedere di impiegare una giusta condizionalità, per fare in modo che la modernizzazione delle forze armate dei partner vada di pari passo ai progressi sulla via della loro democratizzazione. Deve prepararsi a contribuire alla soluzione dei problemi che assillano gli arabi e coalizzano governi e oppositori, come il problema israelo-palestinese. In questo senso, è molto positivo il proposito che la Nato ha manifestato di partecipare ad eventuali interventi di sostegno alla pace in Palestina. Il segretario generale della Nato ha giustamente ricordato che tale intervento resta condizionato da tre 'se': se ci sarà un accordo fra le parti, se le parti chiederanno esse stesse l'intervento e se ci sarà un mandato Onu. Questo dimostra che la Nato è consapevole di quanta strada 'politica' sarà necessario percorrere prima che il suo contributo

di 'sicurezza' possa essere effettivamente valorizzato. Perciò, la prospettiva di prudenza e gradualità non è solo un consiglio che viene dall'esterno, ma una precisa direttiva nell'azione dell'Alleanza verso la regione del Medio Oriente allargato e del Nord Africa che i suoi vertici faranno bene a tenere ben presente.

L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo

Maggio 2005

Premessa

Lo studio che segue è articolato in tre parti.

La prima prende in esame la **politica estera della Repubblica popolare cinese**, concentrandosi in particolare sulle strategie e le iniziative più significative che Pechino sta sviluppando verso le aree vicine. Il quadro che ne emerge è quello di una nazione in ascesa, tesa ad accrescere la sua influenza regionale, che ha adottato, finora con un certo successo, un approccio cooperativo e orientato al multilateralismo. Tuttavia i rapporti con i maggiori attori internazionali dell'Asia orientale – gli Stati Uniti e il Giappone – restano difficili e non è escluso che i contrasti su Taiwan e la Corea del Nord provochino tensioni e crisi. Inoltre, il potere politico cinese rimane concentrato nelle mani del partito unico e ciò solleva più di un dubbio sulla capacità della leadership di conservare il controllo di una società in cui il fervore nazionalistico sta assumendo un peso crescente. Un eventuale rovescio in politica estera potrebbe pertanto ripercuotersi sugli equilibri tra Stato, partito e società.

La seconda parte ripercorre la più recente evoluzione dei **rapporti bilaterali fra Cina e Stati Uniti**, che, dopo aver attraversato alcuni periodi di tensione, hanno conosciuto, soprattutto in seguito all'undici settembre, una significativa ripresa. La cooperazione nella lotta al terrorismo e l'impegno per il contenimento del programma nucleare militare in Corea del Nord sono stati i due assi lungo i quali si è venuta sviluppando la collaborazione bilaterale dopo l'undici settembre. La definizione dello status di Taiwan costituisce la principale spina nel fianco nei rapporti dell'amministrazione Bush con Pechino. Se a Taipei dovessero prendere il sopravvento le spinte indipendentiste, gli Stati Uniti potrebbero trovarsi coinvolti in un conflitto dalle conseguenze imprevedibili. All'interno dell'amministrazione Bush si confrontano due scuole di pensiero sulla strategia da adottare con la Cina: "contenerla", con il rischio di entrarvi in conflitto o "asseccarla", favorendone l'integrazione con la comunità economica internazionale.

Controverso rimane il fronte dei rapporti economici e commerciali, che pure si sono notevolmente intensificati negli ultimi anni. Le costanti violazioni cinesi dei diritti di proprietà intellettuale americani e l'ancoraggio del renminbi al dollaro, ritenuto dagli Usa una delle cause principali del forte deficit commerciale verso la Cina, rimangono le principali fonti di frizione bilaterale.

La terza parte analizza **le relazioni tra Unione Europea e Cina**, che negli ultimi anni hanno registrato un progressivo e costante approfondimento: da una cooperazione occasionale e per lo più limitata al campo economico, si è passati, infatti, a una relazione più strutturata ed allargata al versante politico, ossia quella che l'Ue chiama una "partnership strategica". Bruxelles e Pechino condividono una visione multilaterale delle relazioni internazionali, imperniata sul ruolo centrale delle Nazioni Unite, anche se poi nella realtà

delle cose interpretano il multilateralismo in modi a volte contrastanti. Appare quindi prematuro, per il momento, parlare di “asse emergente” tra Unione Europea e Cina, anche se bisogna rilevare come su alcuni dossier Bruxelles tenda ad essere più vicina a Pechino che a Washington.

Al momento, le principali questioni aperte sul fronte dei rapporti sino-europei sono due: la possibile revoca dell’embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, e le misure di difesa che Bruxelles sta prendendo al fine di evitare che l’apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi conduca ad una grave crisi del comparto tessile in Europa.

Parte prima - La politica estera della Cina

Riccardo Alcaro

Introduzione

Da quando Deng Xiaoping ha assunto la guida del paese, nel 1978, la Repubblica popolare cinese (Rpc) si è avviata lungo il cammino delle riforme interne e dell'apertura al resto del mondo. Tre generazioni di leader – dopo Deng è stata la volta di Jiang Zemin e ora di Hu Jintao – sono riuscite a condurre uno Stato demograficamente e territorialmente immenso e una società estremamente complessa e tecnologicamente arretrata verso un crescente benessere e un sempre più incisivo ruolo internazionale.

Lo sviluppo economico che la Cina ha realizzato negli ultimi venticinque anni non ha precedenti storici. All'attuale ritmo di crescita si può pronosticarne l'ascesa a potenza globale nel volgere di due decenni. Secondo molti esperti di politica internazionale, la Cina è l'unico Stato in grado di sfidare, nel medio-lungo termine, la *leadership* mondiale degli Stati Uniti d'America, sia economicamente che militarmente. Pertanto, la trasformazione in corso in Cina rappresenta il fenomeno destinato ad avere il maggiore impatto sugli equilibri internazionali nei prossimi decenni.

L'emergere di una nuova potenza economica e militare è spesso stato un fattore di destabilizzazione dell'ordine internazionale da cui sono scaturiti conflitti e guerre. Non è facile prevedere se l'ascesa della Repubblica popolare cinese porterà a rivolgimenti politici di carattere rivoluzionario oppure ad una graduale e non violenta redistribuzione del potere a livello mondiale.

Questo studio si propone di dare una panoramica generale degli indirizzi di politica estera della Cina, concentrandosi prima sulle strategie di fondo perseguite da Pechino e poi sulle sue iniziative più significative, con particolare riguardo ai rapporti tra la Cina e le regioni limitrofe.

1. Le priorità strategiche della Cina

1.1. I capisaldi della "grande strategia" cinese

Nel corso degli ultimi due decenni e mezzo la *leadership* cinese è riuscita a promuovere uno sviluppo economico accelerato, a mantenere l'ordine e la sicurezza interni e a rafforzare l'apparato militare. Pilotando la crescita economica su un binario completamente distinto da quello delle riforme politiche, la dirigenza del Partito comunista cinese (Pcc) ha saputo mantenere il controllo dello Stato e ha preservato il sistema di governo da ogni cambiamento esogeno di tipo rivoluzionario. La trasformazione del sistema

economico cinese ha originato movimenti tettonici nella società – come la sua progressiva industrializzazione/urbanizzazione – che il Partito comunista è stato in grado di contenere ed orientare. L'emergere degli interessi privati che si accompagna strutturalmente alla creazione di grandi poli di ricchezza non ha dato vita finora a dinamiche sociali disaggreganti, almeno non in misura tale da destabilizzare il regime del partito unico. Questo è avvenuto anche perché gli interessi di quella parte della società che si è più avvantaggiata della crescita economica in termini di ricchezza e di prestigio sociale trovano una certa rappresentanza nei quadri del Pcc. A queste grandi masse, prevalentemente urbane e quindi politicamente più irrequiete, il Partito/governo ha saputo finora garantire un crescente benessere attraverso la crescita economica, e la pace attraverso un'apertura verso il mondo esterno improntata alla cooperazione e alla ricerca della stabilità. La promessa di pace e benessere, si può dire, incide nella sensibilità politica della popolazione più in profondità della promessa di libertà. Il ricordo del massacro di Piazza Tienanmen del giugno 1989 conserva per gli osservatori occidentali una forte valenza simbolica e suscita ancora sdegno e diffidenza, ma non ha generato in Cina movimenti di resistenza politica tali da incidere sull'equilibrio tra lo Stato e la società⁹⁰.

La Cina ha così evitato finora le deficienze strutturali del sistema politico-economico dell'Unione Sovietica. Una disintegrazione dell'apparato statale cinese analogo a quello verificatosi in Urss non appare probabile, pur essendovi alcuni fattori di crisi potenziale di cui si dirà più avanti. Anche se non mancano i dubbi sulla capacità del Pcc di mantenere il controllo dello Stato in un periodo di così radicali trasformazioni sociali, la quasi totalità degli osservatori considera la Repubblica popolare uno Stato destinato a un'ulteriore ascesa.

La dirigenza del Pcc è cosciente che questo alimenta le preoccupazioni di sicurezza dei paesi vicini e allarma gli Stati Uniti, che sono la potenza egemone dell'area del Pacifico occidentale. L'obiettivo strategico fondamentale della Cina è promuovere uno sviluppo indisturbato, 'discreto', del suo immenso potenziale. La Cina è oggi sotto gli occhi di tutto il mondo e i media la rappresentano come una sfida alla supremazia economica, tecnologica e militare dell'Occidente. A Pechino, però, la crescente forza dello Stato e dell'economia cinesi sono considerati una fase certo particolarmente felice, ma pur sempre 'di lancio'. La Rpc oggi può fare affidamento su un Pil di poco superiore ai 1.400 miliardi di dollari, più o meno quello dell'Italia (il Pil degli Usa si aggira attorno agli 11.000), con una popolazione però venti volte superiore a quella italiana. Il Pil pro capite non supera i mille dollari, trentasette volte inferiore a quello americano.

⁹⁰ Cfr. Jacques deLisle, *Fifteen Years After Tiananmen: Persistence, Memory and Change in China*, Foreign Policy Research Institute, 4 giugno 2004, url: www.fpri.org/enotes/20040604.asia.delisle.tiananmen15.html.

L'ex presidente della Rpc e segretario generale del Pcc, Jiang Zemin, si è riferito ai primi venti anni del XXI secolo come a un periodo di "grandi opportunità strategiche", volendo con ciò indicare che la Cina non cerca di affermare il suo potere di oggi, quanto di impedire che vengano minate le basi del suo potere di domani.

Il più immediato ostacolo al perseguimento di questo scopo è rappresentato dalla possibilità che i paesi vicini alla Cina, timorosi delle conseguenze della sua espansione commerciale e politica, formino una specie di "coalizione di contenimento" delle sue aspirazioni che faccia perno sul potere degli Stati Uniti. Secondo gli esperti dell'International Institute for Strategic Studies (Iiss), la "grande strategia" della Rpc implica una vasta gamma di politiche, coordinate tra loro, volte ad impedire uno sviluppo del genere e a cementare le basi della prosperità futura della Cina.⁹¹

1.2. I principi fondamentali della "grande strategia" cinese

Negli ultimi anni, ed in particolare a partire dall'avvicinamento tra Jiang Zemin e Hu Jintao (2002) alla presidenza della Repubblica e alla segreteria generale del Pcc, la dirigenza del Partito – e quindi dello Stato – si è adoperata in un'intensa attività diplomatica di coinvolgimento, cooperazione e distensione nei confronti degli attori regionali e globali i cui interessi possono trovarsi in contrasto con l'espansione dell'economia e dell'influenza politica cinesi. La Cina si è sforzata di risolvere le numerose questioni pendenti con buona parte degli Stati alla sua periferia adottando un atteggiamento favorevole al compromesso e al dialogo. Conformemente con le linee-guida di questo approccio, ha favorito la creazione di numerosi forum multilaterali nei quali può giocare un ruolo decisivo, dato il notevole peso specifico della sua economia in espansione e l'enorme potenziale che tutti gli attori dell'area le riconoscono.⁹²

Sviluppare relazioni di buon vicinato è stata così una delle priorità della politica estera cinese. In questo modo Pechino punta ad assottigliare il margine di possibilità della formazione di una "coalizione di contenimento" regionale anti-cinese. Oltre all'*appeal* del suo deciso orientamento multilaterale, la Cina ha a disposizione il grande strumento di pressione rappresentato dalla crescente forza della sua economia. L'espansione commerciale cinese, infatti, ha dato un enorme impulso al volume dei traffici in Asia orientale ed è al centro del processo di forte integrazione che sta caratterizzando le economie di quella macro-regione. La crescente penetrazione commerciale cinese nei paesi dell'area comporta un graduale aumento della dipendenza dell'economie di quei paesi, e quindi dei loro governi, dalla volontà politica di Pechino. Sebbene questo processo non sia

⁹¹ Iiss, "China's Grand Strategy", *Strategic Comments*, vol. 10, n. 9, novembre 2004.

⁹² Cfr. David Shambaugh, "China Engages Asia. Reshaping the Regional Order", *International Security*, vol. 39, n. 3 (inverno 2004/05), pp. 64-99.

uni-direzionale – poiché la dipendenza è in realtà reciproca – la semplice preponderanza quantitativa dell'economia cinese e il suo potenziale ancora inespresso mette Pechino in una condizione di vantaggio.

La Cina ha adottato un atteggiamento egualmente conciliante nei confronti dei cosiddetti attori globali. Naturalmente, il grado di accondiscendenza agli interessi delle grandi potenze varia a seconda delle questioni all'ordine del giorno, ma in generale Pechino punta a sviluppare rapporti amichevoli, o comunque non ostili, nei confronti della Russia, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. In particolare, nei confronti degli Stati Uniti – un rivale politico diretto nel Pacifico occidentale e una potenziale minaccia militare a causa della questione di Taiwan – Pechino si è sforzata di modulare il suo atteggiamento nelle forme di una costante ricerca di *appeasement*.

Nello stesso tempo, comunque, la dirigenza cinese si è adoperata per forgiare relazioni amichevoli con paesi lontani (in Medio Oriente, Africa, America latina, con l'Europa stessa), con l'intento di creare le condizioni per future alleanze o partenariati strategici e di prevenire un rapido affiancamento di questi paesi agli Usa in casi di frizioni o confronti internazionali. Le frizioni che si sono venute a creare tra gli Stati Uniti e l'Ue a proposito della prospettata revoca dell'embargo europeo sulla vendita di armi alla Cina danno l'idea dell'influenza che Pechino può esercitare (cfr. Comelli, § 4.1). Del resto, il peso della Rpc nelle decisioni dei governi europei non si spiega solo con l'abilità diplomatica cinese: l'Ue oggi è il principale partner commerciale della Cina (cfr. Comelli, § 3.3).

Mantenere buoni rapporti con il vicinato, con le grandi potenze e con altri paesi del mondo non corrisponde soltanto all'esigenza di evitare scontri diplomatici (o peggio) di nessuna utilità, ma rispecchia anche il bisogno della Cina di assicurarsi un accesso stabile e sicuro a risorse naturali primarie, prima fra tutte il petrolio, di cui è un'affamatisima consumatrice.

Come strumento di legittimazione e forma di rassicurazione internazionale, Pechino ha anche avviato una campagna di *public diplomacy* per promuovere nel mondo un'immagine non aggressiva e anzi attraente della sua cultura, attivando centri di ricerca, incoraggiando gli scambi culturali e un più ampio dibattito sui modi di dialogare e collaborare non solo a livello governativo, ma anche a quello della società civile.

Per un breve periodo, tra il novembre 2003 e l'aprile 2004, il governo cinese ha tentato di raccogliere l'insieme di queste direzioni geostrategiche sotto la formula dell'"ascesa pacifica" (*heping jueqi*). L'argomento centrale a cui questo slogan diplomatico rimanda è che l'interconnessione economica del mondo globalizzato rende controproducenti le tendenze aggressive per le potenze in rapida espansione, come dimostrano i casi della Germania nella seconda metà dell'Ottocento e del Giappone nella prima parte del Novecento. La Cina avrebbe pertanto scelto un'altra strada, quella appunto dell'"ascesa pacifica".

In seguito, i vertici del Pcc hanno rinunciato alla retorica dell'“ascesa pacifica” per ragioni che agli osservatori restano celate dietro l'impenetrabile muro che circonda le decisioni interne del Partito. Alcuni hanno parlato di un contrasto tra la vecchia dirigenza che ruota attorno a Jiang (contraria all'uso dell'espressione) e la nuova che fa capo a Hu (favorevole). Il fatto però che nel settembre 2004 Hu sia succeduto a Jiang anche alla guida della Commissione militare centrale (Cmc) – il che gli conferisce il controllo formale sulle Forze armate – rafforza l'opinione di chi non crede a un contrasto ai vertici del Pcc. Dopotutto, nonostante l'espressione “ascesa pacifica” sia stata abbandonata, il lessico diplomatico cinese continua a promuovere l'idea di uno “sviluppo pacifico” o di una “coesistenza pacifica” tra la Cina e i suoi vicini e potenziali rivali. Bisogna anche tenere a mente che il concetto di *heping jueqi* è stato inteso e promosso a fini propagandistici per rassicurare il mondo che in Estremo Oriente non stia sorgendo una nuova potenza espansionistica. Il fatto che l'“ascesa pacifica” della Cina sia ora un'espressione fuori moda potrebbe essere testimonianza non tanto di un dissenso sugli indirizzi di politica estera, quanto di un voluto mutamento di accento della dirigenza comunista. Questa punta a modulare l'immagine della Cina all'estero in modo a lei favorevole, ma non al punto da non risultare credibile. L'abbandono della formula *heping jueqi*, pertanto, non necessariamente coincide con un cambiamento negli indirizzi generali di politica estera della Repubblica popolare⁹³.

1.3. Gli obiettivi della “grande strategia” cinese

Il fine principale della “grande strategia” cinese è, da una parte, mantenere la crescita economica e incrementare la prosperità sociale e, dall'altra, assicurarsi in futuro un posto di primo piano sulla scena internazionale da spartire con, o da contendere a, gli Stati Uniti.

La spettacolare crescita economica ed industriale di cui la Cina sta oggi facendo esperienza e che ne alimenta i sogni di grandezza non potrà essere sostenuta in mancanza di un'adeguata disponibilità energetica. Si capisce pertanto che l'accesso diretto alle fonti petrolifere e di gas naturale rappresenta un interesse nazionale di vitale importanza.

La Cina ha un altrettanto assoluto bisogno di potenziare i flussi commerciali e di investimento che l'attraversano sia in entrata che in uscita. La stabilità dell'area del suo vicinato è una condizione essenziale perché questo processo non subisca intoppi o arresti.

⁹³ Per quanto riguarda l'uso dell'espressione “ascesa pacifica”, cfr. Robert L. Suettinger, “The Rise and Descent of ‘Peaceful Rise’”, *China Leadership Monitor*, n. 12, autunno 2004. Per ciò che concerne le trame di partito dietro l'avvicendamento alla guida della Cmc, cfr. Iiss, “China's military leadership”, *Strategic Comments*, vol. 10, n. 7, settembre 2004.

Le priorità di politica estera che ne conseguono sono essenzialmente tre: a) creare un ambiente regionale favorevole alla Cina; b) allacciare buoni rapporti con le principali potenze regionali e globali; c) assicurarsi gli approvvigionamenti di materie prime, in particolar modo di petrolio e gas naturale.

2. La proiezione della Cina nelle regioni limitrofe

La Cina modella le sue politiche verso le diverse sub-regioni che la circondano a seconda della specificità della situazione politica, economica, del livello dei suoi interessi coinvolti, della presenza di altri interessi in grado di contenere i propri, ecc..

In *Asia Centrale* le preoccupazioni cinesi sono essenzialmente legate alla sicurezza, tra cui spicca la possibile penetrazione in Cina del fenomeno terroristico internazionale; in quest'area Pechino giudica particolarmente importante trovare intese di collaborazione con la Russia. Nel *Sudest Asiatico*, una regione particolarmente dinamica e con ampie differenze di ricchezza e di orientamento politico tra i paesi che ne fanno parte, la Cina sta tentando di assumere un ruolo di guida. Nell'*Asia del Sud*, la Cina ha interesse a mantenere i tradizionali buoni rapporti con il Pakistan e a eliminare i principali elementi di frizione con l'India. Nel *Nordest* asiatico, la cui agenda è dominata al momento dal programma nucleare militare nord-coreano, la posizione della Cina varia a seconda del paese di riferimento: mentre è orientata a mediare tra la Corea del Nord e gli Usa e ad approfondire i legami di cooperazione con la Corea del Sud, incontra molte difficoltà a trovare un accomodamento soddisfacente con il Giappone, rispetto al quale la consistenza della "grande strategia" cinese appare più tenue.

In ognuna di queste sub-regioni la Cina deve confrontarsi con la presenza degli interessi americani. Anche in questo caso, però, Pechino tenta di mantenere un profilo basso per evitare di allarmare gli Usa.

Dovunque, quindi, la Cina sembra alla ricerca di un rapporto amichevole o comunque non ostile e mostra disponibilità al compromesso. L'unica eccezione, peraltro parziale, è la questione relativa a *Taiwan*, l'isola di fatto indipendente ma che Pechino considera parte del territorio nazionale, e che per questo motivo viene qui trattata a parte.

2.1. La spina nel fianco: Taiwan

Oggi, l'obiettivo principale della dirigenza cinese rispetto all'"isola ribelle" di Taiwan, dove nel 1949 si è costituita la Repubblica di Cina sotto la guida dei nazionalisti di Chiang Kai-shek, è trovare una soluzione che mantenga intatto il prestigio della Rpc. Quello che interessa alla Cina non è acquisire il controllo diretto del territorio (di cui è priva dalla conquista dell'isola da parte del Giappone imperiale, nel 1895), ma scongiurare la sua secessione formale.

Il piano che trova a Pechino maggiori consensi e che si basa sul principio detto della “One China” prevede la riunificazione dell’isola alla terraferma sotto un’unica sovranità statale e il riconoscimento della piena autonomia operativa del governo di Taipei per quanto riguarda gli affari interni. Poiché l’impiego delle forze armate sul proprio territorio nazionale costituisce elemento essenziale della sovranità di uno Stato, la Cina rifiuta di rinunciare, in linea di principio, all’uso della forza sull’isola. Tuttavia l’opzione di gran lunga migliore per la dirigenza del Pcc è una risoluzione pacifica e concordata della disputa, a cui partecipino come parte attiva anche gli americani. Realisticamente, quindi, Pechino tenterà di avviare un negoziato, che potrebbe durare anche venti o trent’anni, volto ad eliminare da una parte le paure di un’invasione cinese dell’isola, dall’altra i timori di una dichiarazione di indipendenza unilaterale da parte di Taipei. La “legge anti-secessione”, varata nel marzo 2005 dal Congresso nazionale del Popolo, l’autorità legislativa della Rpc, è esplicitamente costruita su queste basi: essa autorizza l’uso di mezzi “non pacifici” per contrastare l’unilateralismo separatista taiwanese, ma riafferma l’impegno della Rpc a trovare una soluzione pacifica e negoziata.

Il maggiore pericolo per la realizzazione della strategia pragmatica di Pechino non viene dagli Stati Uniti, che non ambiscono affatto a confrontarsi militarmente con la Rpc, quanto dal governo di Taiwan. Se a Taipei dovesse prevalere la linea intransigente degli indipendentisti, la Cina e gli Usa si potrebbero trovare loro malgrado coinvolti in uno scontro militare (cfr. Matarazzo, § 3.2.).

Il presidente taiwanese Chen Shui-bian, eletto per la prima volta nel 2000, è una costante fonte di apprensione per i cinesi. Il partito di Chen, il Democratic Progressive Party (Dpp), è apertamente a favore dell’indipendenza di Taiwan, in contrasto con la linea di adesione al principio della *One China*, a cui anche il governo taiwanese si era convertito a partire dall’inizio degli anni novanta (pur dissentendo con Pechino sui modi di interpretarlo).

Chen ha allarmato le autorità cinesi anche per la sua intenzione di celebrare, in occasione delle presidenziali del marzo 2004, due referendum di sapore separatista (uno sulla difesa missilistica del paese e l’altro su un negoziato per garantire la “pace e la stabilità” tra l’isola e la terraferma). La proposta ha suscitato le proteste di Pechino, nonché la preoccupazione della Casa Bianca. Nel dicembre 2003 il presidente Bush ha pubblicamente manifestato la sua disapprovazione dei referendum e dichiarato la sua opposizione ad ogni decisione unilaterale – sia da parte taiwanese che cinese – che muti lo status quo. La posizione ufficiale dell’amministrazione Bush resta dunque quella tradizionale: gli Usa “non sostengono” l’indipendenza di Taiwan.

Alle elezioni di marzo 2004 Chen, con sommo scorno di Pechino, ha ottenuto un secondo mandato presidenziale, ma l’esito dei referendum è stato dichiarato nullo per il mancato raggiungimento del quorum.

Agli occhi degli osservatori internazionali, il 2004 è stato un anno nero per le relazioni tra l'isola e la terraferma. Un miglioramento si è registrato solo a partire dalla fine dell'anno. A dicembre 2004, infatti, le elezioni legislative hanno sorprendentemente premiato la coalizione di opposizione, formata dai conservatori del Kuomintang (Kmt) e dal People First Party (Pfp), che hanno conservato la maggioranza. La sconfitta della coalizione di Chen, formata dal Dpp e dall'ultra-indipendentista Taiwan Solidarity Union (Tsu), pregiudica la possibilità che il presidente introduca misure radicali di orientamento separatista nella revisione costituzionale destinata a concludersi nel 2008.⁹⁴

Gli esperti sono concordi nel ritenere che sulla sconfitta di Chen alle legislative del 2004 abbia pesato la dichiarata insoddisfazione della Casa Bianca verso la piattaforma politica della sua coalizione. Ciò nonostante, Washington non ha rinunciato alle forniture militari al governo di Taipei e ad un incremento nel livello di cooperazione militare.

Lo stato delle relazioni sino-taiwanesi è ora incerto. Da una parte, il governo di Pechino si rifiuta di trattare direttamente con Chen e appoggia espressamente l'opposizione (questa primavera rappresentanti del Kuomintang sono stati ricevuti per la prima volta a Pechino). In aggiunta, il varo della legge anti-secessione ha dato più concretezza alle minacce di uso della forza. Dall'altra parte, però, le tensioni non hanno impedito che, in occasione del Nuovo Anno cinese, abitanti dell'isola e della terraferma abbiano potuto attraversare lo Stretto in entrambe le direzioni grazie a una serie di voli charter non-stop.

I vertici del Pcc non hanno molte opzioni alternative alla combinazione di minacce e incentivi. La questione di Taiwan non ha tanto a che vedere con la sovranità e l'unità nazionali, quanto con la legittimità di chi detiene il potere nel Pcc. Nessun leader di partito può conservare il potere dopo aver fatto marcia indietro sulla questione taiwanese. L'opinione pubblica cinese, inoltre, sembra fortemente contraria alla secessione formale dell'isola. Il nazionalismo delle nuove masse urbane, come si diceva poc'anzi, rappresenta un rischio reale per la solidità del controllo del Pcc sull'apparato statale. Il varo della legge anti-secessione si spiega anche con la necessità per la *leadership* di mantenere la compatibilità tra l'impeto nazionalista della popolazione e la posizione ufficiale del governo. La questione di Taiwan è quindi uno dei fattori che potrebbe mettere in crisi la grande strategia cinese che si è cercato di delineare all'inizio di questo testo.

⁹⁴ La revisione costituzionale è stata affidata ad un organo elettivo ad hoc, l'Assemblea nazionale. Le elezioni, svoltesi di recente, hanno dato la vittoria alla coalizione di Chen. Tuttavia, un'affluenza bassissima (attorno al 23%) e il fatto che il testo costituzionale rivisto debba passare per l'approvazione referendaria del 50% degli *aventi diritto* più uno, fa ritenere gli esperti che Chen non abbia i margini di manovra necessari per una revisione in senso indipendentista della costituzione.

In aggiunta, alcuni ambienti politici e militari cinesi sono convinti che Washington, in realtà, incoraggi il governo di Taipei a dichiararsi formalmente indipendente. Alcuni pertanto ritengono inevitabile lo scontro militare, e sono persuasi che la Cina possa sconfiggere Taiwan prima che gli Usa entrino in gioco. Il Dipartimento della Difesa Usa, di recente, ha manifestato qualche preoccupazione per la crescita delle spese militari cinesi (il budget ufficiale si aggira attorno ai 22 miliardi di dollari, con un aumento in termini reali di circa il dieci per cento l'anno dal 1996 al 2002, ma secondo alcune stime sarebbe di molto superiore), sebbene ritenga che difficilmente l'Esercito di liberazione popolare (Elp) della Rpc possa raggiungere i livelli di qualità degli armamenti del mondo occidentale prima di dieci anni (e anche in questo caso, in modo irregolare). Resta però il dato di fatto che la posizione geografica di Taiwan, così vicina alla terraferma, combinata con l'incremento delle capacità strategiche, logistiche e di armamenti dell'Elp potrebbe effettivamente impedire una efficace risposta militare da parte degli Usa⁹⁵.

2.2. *Il rebus del Nordest Asiatico*

La dirigenza del Pcc non è stata in grado di replicare nei confronti dei paesi del Nordest Asiatico – le due Coree e il Giappone – i buoni risultati colti nelle altre aree limitrofe. Fra i tre Stati della regione non c'è la relativa omogeneità di condizioni interne o di indirizzi di politica estera che invece sono riscontrabili, come si vedrà, in Asia Centrale e in parte tra i paesi del Sudest Asiatico. Né le priorità internazionali di questi paesi si incontrano con quelle cinesi con la stessa facilità con cui queste ultime si sposano con gli interessi per la sicurezza e la stabilità di Russia e India. La mancanza di un'istituzione multilaterale di coordinamento e dialogo, quali invece esistono sia nell'Asia sud-orientale che in Asia Centrale, rende inoltre il Nordest Asiatico più esposto al rischio di crisi destabilizzanti.

Le ragioni di questa potenziale instabilità sono molte. In primo luogo, il programma nucleare militare della Corea del Nord – probabilmente il paese

⁹⁵ Per le relazioni tra Taiwan e la Rpc cfr. Robert L. Suettinger, "China's Foreign Policy Leadership: Testing Time", *China Leadership Monitor* n. 9, inverno 2004, e "Leadership Policy toward Taiwan and the United States in the Wake of Chen Shui-bian's Reelection", *China Leadership Monitor* n. 11, estate 2004; Thomas J. Christensen, "Taiwan's Legislative Yuan Elections and Cross-Strait Security Relations: Reduced Tensions and Remaining Challenges", *China Leadership Monitor* n. 13, inverno 2005; Michael D. Swine, "Trouble in Taiwan", *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 2, marzo/aprile 2004; Kenneth Lieberthal, "Preventing a War Over Taiwan", *Foreign Affairs*, vol. 84, n. 2, marzo/aprile 2005; Kay Möller, "Spaltet China Taiwan?", *SWP-Aktuell* 16, aprile 2005; Joseph Nitti, "La legge cinese contro la secessione di Taiwan", *Lettera diplomatica*, n. 927, a. XXXVII, 30 marzo 2005. Per i rapporti militari, cfr. il Rapporto per l'anno fiscale 2004 del Dipartimento della Difesa Usa, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, url: www.defenselink.mil/pubs/d20040528PRC.pdf

più isolato del mondo dopo la fine dei Taliban in Afghanistan – costituisce una grave minaccia alla sicurezza globale, non solo regionale. In secondo luogo, né in Cina né in Giappone si è arrivati a chiarire le condizioni per una convivenza pacifica e anzi cooperativa tra le due potenze; il Giappone è in grado, per storia, capacità economiche e potenzialità militari, di far fronte alla crescita cinese. Infine, gli sviluppi della questione di Taiwan hanno un impatto diretto su paesi come la Corea del Sud e il Giappone, che hanno un'alleanza militare con gli Stati Uniti.

Sul piano economico e commerciale, l'area nord-orientale dell'Asia, a cui è opportuno aggiungere da questo punto di vista anche Taiwan, è florida, vitale, dinamica, anche se la Corea del Nord non partecipa in nessun modo agli scambi commerciali che arricchiscono i suoi vicini.

La Cina, anche se è un modestissimo investitore, è uno dei principali beneficiari di investimenti esteri diretti del mondo. Nel 2003 il 55 per cento delle esportazioni e il 56 per cento delle importazioni cinesi è stato originato da imprese locali finanziate da investitori stranieri. Si tratta di un fenomeno diffusissimo in Cina, ed è probabilmente il vero motore della sua strabiliante crescita. Una parte rilevante dei capitali esteri investiti nei mercati cinesi viene dal Giappone, dalla Corea del Sud e da Taiwan.

Sul piano degli scambi commerciali la Cina ha già conquistato la *leadership* dell'area, soppiantando gli americani. Dappertutto le esportazioni cinesi sono in crescita, mentre quelle americane sono statiche o in calo. La Cina ha dato un forte impulso all'integrazione economica dell'area, favorendo fra l'altro la ripresa dell'economia giapponese, stagnante da un decennio e più. L'economia cinese, come già in molti altri casi, si avvantaggia della complementarità che è in grado di offrire: essa fornisce la piattaforma manifatturiera e la manodopera a basso costo, mentre gli altri paesi mettono a disposizione capitali, tecnologie, competenze di gestione ed *expertise*. Sebbene non sia giunta ai livelli dell'Unione Europea o della Nafta, l'integrazione economica dell'Asia nord-orientale ha ampi margini di crescita.⁹⁶

Sul piano diplomatico, come si accennava poc'anzi, lo scenario è ben più complesso. I rapporti bilaterali hanno un peso ben superiore a quelli multilaterali e pertanto è meglio affrontarli separatamente.

La maggiore fonte di tensione regionale è lo sviluppo da parte della *Corea del Nord* di un programma nucleare militare (cfr. Matarazzo, § 4). Pyongyang ha così violato i termini del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp)⁹⁷ e gli

⁹⁶ Cfr. Dick K. Nanto e Emma Chanlett-Avery, *The Rise of China and Its Effect on Taiwan, Japan, and South Korea: U.S. Policy Choices*, CRS Report for Congress, 12 aprile 2005.

⁹⁷ Dopo avere annunciato al mondo di avere condotto segretamente attività di arricchimento dell'uranio – un passo necessario sulla strada per la bomba – la Corea del

impegni presi con gli americani nell'Accordo quadro del 1994. A quell'epoca, la Cina non aveva ritenuto suo interesse intervenire nella questione. Oggi le cose sono molto cambiate. Dati i cattivi rapporti tra gli Usa e la Corea del Nord, e considerati i legami di amicizia che la legano a Pyongyang e il clima di relativa concordia esistente con Washington, Pechino ha assunto un importante ruolo di mediatore nei c.d. "colloqui a sei" (Corea del Nord, Corea del Sud, Giappone, Rpc, Russia e Usa), il negoziato multilaterale volto a persuadere il regime di Kim Jong Il a desistere dalle sue ambizioni nucleari. Il coinvolgimento nella vicenda dipende dall'interesse cinese per la stabilità regionale. La Cina teme essenzialmente due cose: un collasso del regime nord-coreano e una Corea del Nord nucleare.

Legata a Pyongyang da un Trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza che risale all'inizio degli anni sessanta, Pechino si troverebbe in grave imbarazzo se il clima dovesse surriscaldarsi al punto da indurre Washington ad un'azione armata contro la Corea del Nord. Rischiare un confronto militare con gli americani per salvaguardare il regime di Kim è considerato dalla dirigenza cinese un gioco a perdere, e tuttavia non agire potrebbe minare la forza della sua posizione nell'area. Un'altra grave preoccupazione di Pechino è che lo sviluppo ulteriore delle capacità nucleari militari nord-coreane possa innescare una corsa alle armi nucleari regionale, che coinvolga il Giappone, la Corea del Sud⁹⁸ e forse – un'eventualità aborrita da Pechino – Taiwan. La Cina già confina con tre Stati nucleari (India, Pakistan e Russia) ed è sotto il tiro della flotta americana nel Pacifico (oltre che dei missili intercontinentali). Inoltre, un collasso del regime nord-coreano, tradizionalmente molto vicino alla Cina, potrebbe generare un vortice di instabilità che potrebbe aumentare le tensioni latenti nell'area. Infine, Pechino teme che la pressione su Pyongyang porti ad un forte incremento nei flussi di rifugiati nord-coreani che tentano di raggiungere la Cina (per poi provare a trovare asilo in Corea del Sud). Pechino, che ha già ricevuto numerose critiche internazionali per le sue politiche restrittive verso i rifugiati, teme l'impatto sociale di un'emigrazione di massa.

In un contesto del genere, la tradizionale politica cinese di usare la Corea del Nord come 'elemento di disturbo' delle politiche americane nell'area appare oggi obsoleta e controproducente. L'obiettivo della Rpc è invece di impedire che la Corea del Nord costruisca un arsenale nucleare, ma al contempo non vuole che essa sia sottoposta alla minaccia di un cambio di regime forzato dall'esterno.

Nord nel 2003 si è ritirata dal Tnp. Oggi si ritiene che possa disporre di sei-otto testate, montate su missili in grado di colpire la Corea del Sud e il Giappone.

⁹⁸ Si ritiene che il Giappone abbia sviluppato capacità tali da permettergli di costruirsi un piccolo arsenale nucleare nel giro di sei mesi-un anno. La Corea del Sud ha rivelato la scorsa estate di avere condotto alcune attività legate all'arricchimento dell'uranio.

La Cina conferisce grande valore ai negoziati, di cui dall'aprile 2003 ha ospitato una sessione a tre (con gli Usa) e tre a sei. Pechino è convinta di avere colto un successo, persuadendo i nord-coreani che il negoziato è l'unica strada percorribile per risolvere la questione, anche se è da settembre 2004 che non si registrano passi in avanti. Il governo cinese prende molto sul serio le preoccupazioni di sicurezza di Pyongyang. La Corea del Nord vuole essere premiata, soprattutto con garanzie di sicurezza, per l'abbandono del programma nucleare. Gli Usa, però, insistono prima di tutto su un disarmo credibile e verificabile.

Dal punto di vista di Washington, la Cina è l'attore chiave della vicenda. Essa, si stima, fornisce alla Corea del Nord tra il 70 e il 90% dell'energia e circa un terzo degli approvvigionamenti alimentari. Pechino è quindi nella condizione di esercitare una pressione insostenibile su Pyongyang per mezzo di sanzioni economiche, che però è restia ad adottare: il collasso del regime di Kim, per le ragioni indicate sopra, non rientra negli interessi cinesi. Inoltre, a Pechino si teme che il regime nord-coreano stia ormai lottando "per la vita o per la morte" e che sanzionarlo potrebbe spingerlo a mosse disperate – e distruttive. L'unica strada percorribile sembra quella di mantenere i buoni rapporti con la Corea del Nord, spingendola nello stesso tempo ad abbandonare le sue ambizioni militari e ad adottare il modello di sviluppo cinese per uscire dall'isolamento e conquistarsi un po' di benessere.⁹⁹

L'approccio inclusivo adottato dalla Repubblica popolare cinese nei confronti della Corea del Nord s'incontra con le esigenze di distensione e compromesso della *Corea del Sud*. Gli obiettivi di politica di sicurezza di Seoul sembrano – per lo meno per ciò che concerne la crisi nucleare nord-coreana – poter essere assicurati più dalla Cina che dagli Stati Uniti, il cui atteggiamento intransigente è giudicato da alcuni osservatori la causa delle improvvise fughe in avanti del regime di Kim. Su questa base, la Cina ha tentato di costruire con la Corea del Sud un rapporto a più largo raggio, che va dai legami commerciali, sempre più solidi, a quelli culturali. Si tratta di un'operazione politico-diplomatica molto complicata, perché la Corea del Sud e la Cina sono divise da un passato di inimicizia e incomprensioni. Fu la Cina, dopo tutto, a correre in soccorso della parte nord della Penisola coreana durante la guerra del 1950-53. Né Seoul sembra disposta a rinunciare ai suoi legami con gli Usa, a cui è legata da un'alleanza militare. Tuttavia, l'opportunità offerta dalla Cina per migliorare in modo graduale i rapporti con il turbolento vicino settentrionale potrebbe portare la Corea del Sud a cercarsi un margine di manovra verso Pechino autonomo da Washington. Seoul, per esempio, è come la Cina contraria alla concessione al Giappone del seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Gli Usa invece appoggiano la richiesta di Tokyo.

⁹⁹ Cfr. Anne Wu, "What China Whispers to North Korea", *The Washington Quarterly*, primavera 2005, pp. 35-48.

La Corea del Nord e Taiwan sono generalmente indicate come le maggiori fonti di preoccupazione in Asia. Tuttavia, un elemento più spesso trascurato è il latente conflitto di interessi tra la Rpc e il Giappone, la prima potenza economica dell'Asia e la seconda del mondo (4.500 miliardi di dollari di Pil). Un esempio della rivalità sino-giapponese sono state le manifestazioni di piazza anti-nipponiche che questa primavera hanno infiammato alcune delle maggiori città cinesi. Il *casus belli* è stato offerto dai dissapori per la contesa territoriale sull'isola di Senkaku (Diaoyu per i cinesi)¹⁰⁰ e soprattutto dalla pubblicazione in Giappone di alcuni testi scolastici giudicati revisionisti, perché ridimensionano i crimini di guerra commessi in Cina dai giapponesi prima e durante la seconda guerra mondiale. Molti analisti, però, vedono dietro ai disordini motivazioni politiche ben più consistenti. La Cina avrebbe mandato un chiaro segnale di disapprovazione nei confronti della tendenza del governo giapponese di Junichiro Koizumi ad assumere un profilo internazionale più assertivo che in passato.¹⁰¹

Oltre ai disordini di piazza, agli appelli al boicottaggio dei prodotti giapponesi e ai disordini dinanzi ad alcune rappresentanze diplomatiche del Giappone, il fervore anti-nipponico si è manifestato anche in una gigantesca – e orchestrata – raccolta di firme (ventidue milioni!) contro la concessione a Tokyo di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Lo stesso premier Wen Jiabao ha stigmatizzato le ambizioni del Giappone.

La controversia storica non riguarda solo i libri scolastici revisionisti – peraltro distribuiti in appena l'1% delle scuole giapponesi – ma anche la visita di importanti ministri giapponesi al santuario scintoista di Yasukuni, dove dagli anni settanta vengono ricordati anche alcuni criminali di guerra condannati dal Tribunale di Tokyo nel 1946. La visita viene considerata oltraggiosa da Pechino.

L'atteggiamento anti-nipponico, però, non ha i mezzi per far valere le sue pretese, né con un'effettiva pressione economica e diplomatica, né tanto meno militarmente. I rapporti economici sino-giapponesi sono molto buoni e rappresentano un potente incentivo alla moderazione, anche perché, se gli investitori nipponici dovessero ritirare i loro capitali dai mercati cinesi a causa di controversie politiche, la Cina subirebbe un duro colpo.¹⁰²

Il Giappone, inoltre, è finanziariamente e anche militarmente superiore alla Cina. Se il Giappone dovesse tornare ad essere la potenza militare di un

¹⁰⁰ Nel 2003 Cina e Giappone si sono duramente confrontati a livello diplomatico a causa della concessione a compagnie nazionali o straniere di licenze per la trivellazione dell'area attorno all'isola.

¹⁰¹ Cfr. Kay Möller e Markus Tidten, "China und Japan: der ungeheilte Bruch", *SWP-Aktuell* 20, maggio 2005.

¹⁰² La denuncia dei disordini come una "cospirazione anti-governativa" da parte di un giornale di Shanghai si spiega forse con il desiderio delle autorità centrali di non venirvi associate.

tempo – e dispone dei mezzi finanziari per farlo – la sua rinnovata forza e i suoi stretti legami con gli Usa costituirebbero un solido argine alle ambizioni cinesi. Nel 2001 il presidente americano Bush ha esortato il governo giapponese a considerare una revisione della costituzione pacifista imposta dagli stessi americani nel 1947. Il governo di Koizumi, che ha inviato navi da guerra nel Mare Arabico e un contingente di truppe in Iraq – è in procinto di dislocare sul territorio nazionale un sistema di difesa anti-missilistico, che in futuro potrebbe coprire anche Taiwan. A Pechino temono che Tokyo e Washington vogliano cooptare Taiwan nel loro sistema di alleanza. Quando, per porre fine diplomaticamente alla *querelle* sui crimini di guerra giapponesi, Koizumi ha presentato le scuse formali del Giappone, il presidente Hu lo ha invitato anche a riaffermare la contrarietà di Tokyo all'indipendenza taiwanese.

La posizione del Giappone, però, rimane ambigua. Nella Strategia di Difesa giapponese del 2004 la Cina è stata indicata – per la prima volta – come una sfida militare. Poco tempo prima della pubblicazione della Strategia di Difesa, Koizumi aveva ordinato la ridislocazione di alcuni mezzi aerei militari dall'isola di Okinawa a quella di Shimoji, più vicina a Taiwan, in risposta allo sconfinamento in acque giapponesi di un sottomarino nucleare cinese.

È possibile che il Giappone rappresenti il punto più debole della “grande strategia” cinese. Infatti, sulla questione nord-coreana e su quella taiwanese Pechino è convinta di potere arrivare ad un'intesa con gli Usa. Dopotutto i cinesi, come gli americani, non desiderano una Corea del Nord nucleare, e gli americani sembrano disposti ad un accomodamento della disputa su Taiwan in modo da prevenire uno scontro militare. Date le sue capacità il Giappone, invece, può difficilmente diventare oggetto di un gioco orchestrato da poteri esterni. Agli occhi dei cinesi, inoltre, il legame nippo-americano non sembra più d'ostacolo allo sviluppo delle capacità militari di Tokyo (com'è stato negli ultimi sessant'anni), bensì al contrario sembra in una certa misura favorirlo.

2.3. La normalizzazione dei rapporti con l'India

Negli ultimi dieci anni le relazioni tra la Cina e l'India sono decisamente migliorate. Come quello cinese, anche il governo indiano ha il difficile compito di gestire in modo equilibrato la crescita economica accelerata di una nazione enorme sia dal punto di vista territoriale che demografico. La normalizzazione dei rapporti tra le due potenze corrisponde evidentemente agli interessi di base sia di Pechino che di Nuova Delhi. I test nucleari indiani del 1998 hanno raffreddato solo per poco tempo il clima di pragmatica concordia nel quale i leader cinesi e indiani hanno potuto ridimensionare le maggiori fonti di reciproco dissenso.

In occasione della visita di Stato del premier indiano Atal Bihari Vajpayee in Cina nel giugno 2003 e di quella del premier cinese Wen in India nell'aprile 2005 (dove è stato accolto dal nuovo primo ministro Manmohan Singh), i due

paesi hanno convenuto di regolare in modo pacifico e concordato le dispute territoriali che si trascinano dalla fine degli anni cinquanta riguardo alla provincia dell'Arunachal Pradesh (rivendicata dalla Cina) e a una parte del Kashmir che l'India accusa la Cina di avere occupato e illegalmente ceduto al Pakistan. L'intesa è l'ultimo passo in avanti, piuttosto significativo secondo le dichiarazioni ufficiali dei leader, di un processo di ricomposizione dei contenziosi cominciato nel 1993.

Nel corso dell'incontro del 2003, l'India ha confermato di riconoscere ufficialmente il Tibet come parte della Rpc e negato di appoggiare le attività dei separatisti tibetani rifugiati in India.

I rapporti economici tra i due paesi sono in costante crescita. Nel 2003 il volume di scambi ammontava a 7,6 miliardi di dollari – una cifra dopotutto modesta che però segnava una crescita del 53,6% rispetto all'anno prima. Le previsioni per il futuro tendono all'ottimismo. L'India e la Cina possono giovare di forti complementarità in diversi settori, soprattutto nell'ambito dell'industria informatica (l'India è specializzata nella produzione di *software*, la Cina di *hardware*).

L'India, per dimensioni e dinamiche di crescita, rappresenta una sfida reale per le ambizioni di *leadership* della Cina. La dirigenza cinese e quella indiana, pertanto, hanno colto un successo sostanziale normalizzando i rapporti bilaterali. In questo modo, non solo hanno disinnescato una delle principali fonti di tensione in Asia, ma hanno contribuito ad appianare la strada su cui entrambe le loro economie stanno viaggiando ad alta velocità.

2.4. La crescente penetrazione nel Sudest Asiatico

Nel corso dei decenni passati, i paesi membri dell'Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (*Association of South East Asian Nations, Asean*)¹⁰³ hanno intrattenuto con la Cina rapporti di intensità variabile. Contro il Vietnam la Cina ha anche combattuto nel 1979 una guerra di frontiera. Non stupisce quindi che l'ascesa cinese abbia destato serie preoccupazioni di sicurezza. Fra la Cina e alcuni di questi paesi, come la Malesia, le Filippine e il Vietnam, esistono contese territoriali su alcune isole del Mar della Cina del Sud. Più in generale, la crescente forza della Cina ha diffuso fra questi paesi il timore di dovere un giorno schierarsi o con il grande vicino del nord o con la potenza egemone del Pacifico occidentale, gli Stati Uniti – un'eventualità che tutti i membri dell'Asean giudicano contraria ai loro interessi economici e di sicurezza primari.

¹⁰³ L'Asean è un'organizzazione per la promozione della crescita economica, del progresso sociale e della sicurezza regionale. È stata fondata nel 1967 dall'Indonesia, dalla Malesia, dalle Filippine, da Singapore e dalla Thailandia. Nel 1984 si è aggiunto il Brunei. Nel corso degli anni novanta l'Asean ha vissuto una considerevole espansione, allargandosi al Vietnam nel 1995, al Laos e alla Birmania (oggi Myanmar) nel 1997 e alla Cambogia nel 1999.

La Cina, comunque, si è impegnata attivamente per ridimensionare le preoccupazioni dei paesi Asean, intraprendendo una serie di iniziative di cooperazione e di buon vicinato nei loro confronti. Nel 2002, in occasione del vertice tra l'Asean e la Rpc, sono stati stipulati importanti accordi. I più rilevanti sono la Dichiarazione sulla condotta delle Parti nel Mar della Cina del Sud, con cui la Cina e i paesi Asean si sono impegnati a risolvere le loro dispute territoriali e giurisdizionali "in modo pacifico e senza ricorrere all'uso della forza"; e l'Accordo Quadro per la cooperazione economica, che ha fissato il traguardo di una zona di libero scambio da raggiungere nel 2010.

Al summit del 2003 la Cina è entrata a far parte del Trattato di Amicizia e Cooperazione, che risale al tempo della fondazione dell'Asean (1967). Combinata con la Dichiarazione sulla condotta nel Mar della Cina del Sud, questa decisione vincola la Cina ai principi di non aggressione e non ingerenza e la obbliga ad impegnarsi in altre procedure di prevenzione dei conflitti nell'area. L'esempio della Cina, primo Stato non-Asean ad unirsi al Trattato, è stato seguito di lì a poco dall'India, contribuendo ad una generale distensione dei rapporti nell'area tra l'Oceano Indiano orientale e la Penisola indocinese.

La Cina ha spinto inoltre per estendere la cooperazione anche alla Corea del Sud e al Giappone, dando vita al c.d. "Asean + 3", e ha sostenuto attivamente il Forum regionale dell'Asean (Arf, *Asean Regional Forum*), la principale sede multilaterale di dibattito di questioni di sicurezza in Asia orientale, fondata nel 1994 (di cui fanno parte anche l'Ue, la Russia e gli Usa in quanto partner dell'Asean).

La collaborazione tra Pechino e i paesi Asean ha fatto registrare nuovi progressi nel 2004. Il premier cinese Wen ha esortato i partner a trasformare l'Asean + 3 (a cui gli Usa non partecipano) in una Comunità Asiatica orientale per discutere regolarmente questioni politiche e di sicurezza, nonché a costruire, sulla base dell'Accordo Quadro del 2002, una gigantesca area di libero scambio allargata all'Asia nord-orientale.

Nel 2003, il commercio tra la Cina e l'Asean si aggirava attorno ai 78,2 miliardi di dollari (erano 45,6 solo un anno prima). Wen ha posto l'obiettivo dei cento miliardi di dollari di volume di scambi per il 2005. La Cina ha fatto e sta facendo della sua espansione commerciale uno strumento di influenza sui governi dell'Asean, i quali, nonostante l'apprensione per il ricollocamento dei preziosi investimenti esteri diretti americani, europei, giapponesi, sudcoreani ecc. dai loro mercati a quello cinese, sono determinati a sfruttare i vantaggi offerti dal boom economico del loro vicino settentrionale.

La crescente integrazione commerciale è servita a Pechino per allacciare più stretti rapporti politici con la Cambogia, il Laos, la Birmania/Myanmar e la Thailandia.

Non per questo, però, i paesi Asean hanno voltato le spalle a Washington per abbracciare Pechino (cfr. Matarazzo, § 5.1). La diffidenza nei confronti della Cina è diminuita, ma non sono sparite del tutto le preoccupazioni circa

eventuali mire espansionistiche cinesi. I paesi Asean hanno cercato di controbilanciare l'esuberanza cinese allacciando rapporti più stretti con le altre potenze regionali – l'Australia, il Giappone e l'India – e preservando i propri legami con gli americani. Gli Usa sono l'unico Stato al mondo che dispone di un apparato militare capace di agire con efficacia nel teatro del Pacifico occidentale. Per alcuni dei paesi Asean il legame con Washington resta pertanto la pietra angolare delle loro politiche di sicurezza (le Filippine e la Thailandia sono alleate formali degli americani, mentre la piccola ma prospera Singapore lo è di fatto).

La relativa distensione dei rapporti sino-americani seguita agli attacchi dell'11 settembre giova ai membri dell'Asean, che temono moltissimo un confronto militare tra Pechino e Washington a causa di Taiwan. La Cina non è stata finora capace di assicurarsi un appoggio attivo da parte dei paesi Asean, e tuttavia è possibile che l'intreccio di interessi economici che Pechino ha saputo tessere li spinga ad assumere un atteggiamento di neutralità in caso di conflitto su Taiwan¹⁰⁴.

2.5. Il disegno cinese di una 'sicurezza cooperativa' in Asia Centrale

La vasta area al centro dell'Asia compresa tra la Russia, il Pakistan e la Cina, alimenta a Pechino costanti preoccupazioni sul fronte della sicurezza. L'irrequietezza sociale dei paesi che la compongono (tutti, eccetto l'Afghanistan, nati dalla disintegrazione dell'Urss), la debolezza delle loro istituzioni e la povertà delle loro economie li espongono facilmente ad influenze esterne, provengano esse da Stati potenti (come gli Usa, la Russia o la stessa Cina) o da attori non statali con disponibilità finanziarie e capacità di controllo del territorio (come le organizzazioni criminali). La guerra in Afghanistan del 2001 ha portato alla creazione di basi o altre strutture militari americane in Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, rafforzando le 'ansie da accerchiamento' diffuse in alcuni ambienti politici e militari cinesi. Pechino teme anche che la latente instabilità regionale possa propagarsi alle sue province occidentali, nella più turbolenta delle quali, lo Xinjiang, esistono tendenze separatiste molto forti tra i sette milioni e mezzo di uiguri, i 'turchi cinesi' musulmani.

Nello stesso tempo, però, la dirigenza cinese è persuasa che l'Asia Centrale rappresenta una grande opportunità per garantirsi un accesso diretto alle fonti petrolifere russe e kazake e per rafforzare i legami con la Russia. Mosca è infatti egualmente interessata ad approfondire il legame energetico con Pechino e a conservare la stabilità generale dell'area. Inoltre, è egualmente diffidente di fronte alla presenza di soldati americani a ridosso dei suoi confini meridionali, all'interno di una regione che considera una sua zona di influenza (e dove stazionano anche truppe russe).

¹⁰⁴ Così almeno la pensano gli esperti dell'Iiss (cfr. Iiss, "China, America and Southeast Asia", *Strategic Comments*, vol. 11, n. 1, febbraio 2005).

A partire dal 1994 la Cina ha promosso una serie di iniziative di cooperazione in ambito militare e di sicurezza con la Russia e altri paesi centro-asiatici di cui ha poi promosso la trasformazione in un accordo multilaterale per la sicurezza regionale. È nata così nel giugno 2001 l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco, *Shanghai Cooperation Organization*), che, oltre alla Cina e alla Federazione Russa, comprende quattro paesi centro-asiatici ex-sovietici (il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan). La Sco ha un segretariato generale con sede a Shanghai e un ufficio per il coordinamento anti-terroristico a Bishkek, la capitale kirghiza.

Il principale scopo della Sco è contrastare le tendenze separatiste e le attività correlate, denunciate il più delle volte come terroristiche, diffuse nella regione e mantenere stabile l'area. Anche l'estremismo religioso viene indicato come una delle minacce di tipo non convenzionale cui la Sco deve far fronte. Dopo l'11 settembre 2001, le attività di contrasto al terrorismo della Sco sono state spesso associate dai suoi membri alla lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica radicale lanciata dal governo degli Stati Uniti.

La Cina si è distinta come animatrice delle principali iniziative della Sco, di cui fra l'altro è la prima finanziatrice. Durante il vertice annuale del 2003, il premier cinese Wen ha presentato una serie di proposte volte ad includere la cooperazione economica nelle attività dell'organizzazione. Pechino ha caldeggiato tra l'altro la riduzione delle barriere non tariffarie per una serie di prodotti, in vista dell'istituzione di una zona di libero scambio centro-asiatica. L'istituzione della Sco ha anche portato a un'intensificazione dell'interazione politica fra i suoi membri, con vertici annuali, frequenti visite bilaterali di Stato e regolari incontri a livello ministeriale o di alti funzionari. La Cina e la Russia, in particolare, hanno approfondito la collaborazione su una vasta gamma di tematiche con l'istituzione di ben trentacinque gruppi di lavoro bilaterali.

L'istituzione della Sco appare conforme all'impianto strategico di fondo adottato negli ultimi anni dalla Rpc. Pechino ha inserito il perseguimento delle sue priorità regionali – accesso alle fonti energetiche e stabilità di una parte della sua periferia particolarmente irrequieta – in un disegno di sicurezza cooperativa che non solo comprende i paesi centro-asiatici, ma fa anche perno sulla *partnership* con la superpotenza militare russa. Con l'espansione delle attività della Sco alla cooperazione economica e al dialogo politico, il governo cinese ha creato le condizioni per impedire che eventuali frizioni internazionali nell'area possano sfociare in crisi. In più, ha costruito un argine, non è possibile però dire quanto resistente, all'espansione dell'influenza americana in Asia Centrale.

3. La Cina e il Sud del mondo: in cerca di petrolio e nuovi mercati

Si prevede che il consumo annuale di petrolio da parte della Cina ammonterà nel 2010 a circa trecento milioni di tonnellate, metà delle quali dovranno

essere importate. Pechino, come già detto, ha pertanto l'impellente necessità di trovare un accesso diretto e durevole a fonti energetiche adeguate. Oggi, la metà delle sue importazioni viene fornita dal Medio Oriente. L'instabilità di questa regione, la presenza di fortissimi interessi americani ed europei e l'imprevedibilità degli sviluppi futuri, hanno spinto la dirigenza cinese a diversificare il più possibile i canali di importazione petrolifera.

Le priorità individuate dal governo di Pechino sono tre:

- incrementare le forniture dalla Russia;
- sviluppare una riserva strategica nazionale;
- accedere più rapidamente a fonti alternative di energia.

Gli Usa e l'Europa intrattengono rapporti privilegiati con i maggiori paesi produttori di petrolio. La Cina ha quindi dovuto sviluppare strategie parallele e ha cercato di sfruttare le deficienze dei sistemi di approvvigionamento energetico americani ed europei. Questo l'ha portata a stringere rapporti con quei paesi che, per diverse ragioni, non occupano un posto di rilievo nelle agende di politica energetica degli Usa o dell'Unione Europea. Si tratta di Stati con cattivi rapporti con l'Occidente o, più semplicemente, che l'Occidente trascura.

Il Sud del mondo per la Cina non rappresenta solo una risorsa per l'accaparramento delle fonti petrolifere. Esso riveste anche una crescente importanza commerciale, se si tiene a mente che è beneficiario del 50% delle sue esportazioni e origine del 60% delle sue importazioni.

La Cina ha trovato un partner nell'Iran grazie alle difficoltà internazionali in cui versa il regime clericale degli *ayatollah*. Di carattere strutturale e non accidentale, invece, sembra essere il legame che sta progressivamente costruendo con molti paesi africani. Infine, Pechino ha avviato anche una timida penetrazione nei mercati commerciali ed energetici dell'America latina.

3.1. La Cina e l'Iran: partner per necessità e convenienza

L'isolamento internazionale dell'Iran, causato dalla profonda ostilità che lo oppone agli Usa, ha offerto alla Cina la possibilità di allacciare un rapporto privilegiato con il paese del Golfo. Teheran, da parte sua, ha colto l'opportunità politica, oltre che economica, di legarsi ad un paese in ascesa come la Cina.

Oggi le relazioni tra la Cina comunista e la Repubblica islamica sono pertanto molto buone. La Cina ha investito nella costruzione di impianti di estrazione e trasporto di petrolio e gas naturale in Iran. Nell'ottobre 2004 la Sinopec, seconda compagnia petrolifera cinese, ha firmato con il governo iraniano un accordo che, si stima, si aggira fra i settanta e i cento miliardi di dollari per il trasferimento di gas in Cina.

Sulla base del legame energetico, inoltre, si sta delineando la formazione di un'intesa politica. Il governo di Teheran ha auspicato che la Cina sostituisca il Giappone come suo principale importatore di petrolio, mentre Pechino è

intenzionata a sua volta a puntare sull'Iran come suo principale fornitore di petrolio accanto alla Russia. Per certi versi, infatti, l'Iran è considerato a Pechino un partner più affidabile della Russia. Per fare un esempio, la recente decisione del governo di Mosca di ritracciare la direzione di un grande oleodotto siberiano secondo un percorso più favorevole al Giappone che alla Cina ha suscitato sconcerto a Pechino.

La Rpc, inoltre, ha recentemente soppiantato la Russia come principale fornitore di armi dell'Iran. Quest'ultimo, infine, ha dichiarato l'intenzione di entrare a far parte dell'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai.¹⁰⁵

3.2. La corsa all'Africa della Cina

Il governo cinese ha compiuto grandi sforzi per stringere rapporti con i maggiori produttori di petrolio africano (l'Algeria, l'Angola, la Nigeria, il Sudan). Per accaparrarsi il favore di questi paesi, Pechino ha adottato un approccio *soft*, combinando offerte di assistenza tecnica a una certa indulgenza verso gli obblighi di pagamento del loro debito estero con la Cina. La Rpc si avvantaggia anche del fatto che non deve scontare un passato da colonizzatore e anzi si premura continuamente di condannare l'"egemonismo" di Usa e Europa.

Negli ultimi dieci anni, la Cina ha firmato oltre trenta accordi quadro per la concessione di prestiti con più di venti Stati africani e ha avviato con una parte di loro una serie di iniziative (ammodernamento delle reti ferroviarie, sfruttamento dei giacimenti di materie prime ecc.), alcune delle quali hanno avuto un grande successo. La Rpc ha stabilito undici centri di commercio e investimento nel continente africano, favorendo l'opera delle oltre settecento aziende cinesi, sia private che a partecipazione statale, attive in Africa.

Le più rilevanti attività cinesi nel continente africano riguardano il Sudan. Dal 1996 il flusso di investimenti cinesi in questo paese è costantemente cresciuto. Oggi la Rpc detiene il 40 per cento della Sudan's Greater Nile Petroleum Operating Company, la principale compagnia petrolifera sudanese, e ha in programma di allargare ancora i propri interessi con l'apertura di nuovi impianti a ovest di Khartoum. La Cina è il maggiore importatore di petrolio sudanese: si stima che il Sudan fornirà presto il 9 per cento delle importazioni di petrolio cinese.

Non sorprende, quindi, la resistenza opposta dalla Cina alle due risoluzioni 1556 e 1564, con cui il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha prima richiesto al governo di Khartoum di arrestare le violenze in Darfur compiute dalle milizie arabe *janjaweed* e poi ha minacciato di sanzionarlo in caso di inadempienza (le due risoluzioni sono state approvate con l'astensione del rappresentante cinese). Pechino ha definito le sanzioni contro il Sudan provocatorie e

¹⁰⁵ Cfr. Frederick Stakelbeck, "The Growing Tehran-Beijing Axis", *In the National Interest*, url: www.inthenationalinterest.com/Articles/January%202005/January2005stakelbeck.html.

controproducenti. Anche l'accordo di pace tra il Nord e il Sud del Sudan, raggiunto nel febbraio 2005, è motivo di preoccupazione per i cinesi, perché la fine dell'embargo che ne è seguita ha riaperto le porte alle grandi compagnie di petrolio americane.

L'Africa è anche destinataria di un crescente flusso di armi cinesi. Soprattutto i traffici di armi leggere, adatte alle guerriglie tra fazioni che insanguinano molti paesi africani, preoccupano alcune organizzazioni per la sicurezza del continente, prima fra tutte l'Unione Africana.

Oggi il commercio sino-africano vale circa diciotto miliardi di dollari l'anno, il 100% in più di cinque anni fa. Se il *trend* verrà mantenuto, gli esperti ritengono possibile che la Cina insidi le vecchie potenze coloniali come principale partner commerciale dei paesi africani.¹⁰⁶

3.3. La Cina in America latina

Gli interessi cinesi in America latina riguardano soprattutto le materie prime – ferro, rame, acciaio, petrolio – di cui i paesi centro- e sud-americani sono ricchi. Da quando la *leadership* cinese ha lanciato una campagna diplomatica di avvicinamento a questi paesi, alla fine degli anni novanta, è stato dato un enorme impulso ai flussi commerciali. Fra il 1999 e il 2004 le importazioni cinesi sono aumentate del 600%, anche se conservano in assoluto un volume modesto (21,7 miliardi di dollari), mentre le esportazioni sono salite dai 5,3 miliardi del '99 ai 18,3 del 2004. Molto più ridotto è il volume degli investimenti esteri diretti cinesi nell'area (1,04 miliardi di dollari). Tuttavia, dato il generale calo di investimenti stranieri in America latina, la promessa, fatta dal presidente Hu durante un tour diplomatico in diversi paesi sud- e centro-americani, di raggiungere in dieci anni i cento miliardi di dollari d'investimento ha suscitato grandi aspettative e ha ben predisposto verso Pechino alcuni governi, come quelli cileno, argentino, venezuelano.

Fra i paesi che destano il maggiore interesse dei cinesi vanno segnalati il Cile, con cui è in programma l'instaurazione di una zona di libero scambio; il Messico, considerato la 'porta' ai mercati americani; e il Venezuela, per le sue considerevoli riserve petrolifere. Con quest'ultimo paese le relazioni sono promettenti, anche a causa dei cattivi rapporti tra Washington e il presidente Hugo Chavez: sono stati firmati di recente ben diciannove accordi di cooperazione per l'esplorazione di nuovi giacimenti petroliferi.

La penetrazione cinese in America latina ha generato un certo allarme a Washington. Tuttavia, nelle stime degli alti funzionari del Dipartimento di Stato, la mole delle relazioni tra gli Usa e l'America latina è tale da ridicolizzare gli sforzi cinesi. L'influenza di Pechino nel continente americano meridionale e centrale è stata giudicata "minima".¹⁰⁷

¹⁰⁶ Iiss, "China's scramble for Africa", *Strategic Comments*, vol. 11, n. 2, marzo 2005.

¹⁰⁷ Cfr. Kerry Dumbaugh e Mark P. Sullivan, *China's Growing Interest in Latin America*, CRS Report for Congress, 20 aprile 2005.

4. Conclusioni

La panoramica che è stata sin qui fornita dei presupposti, dei principi fondamentali e degli obiettivi della “grande strategia” della Repubblica popolare cinese, nonché delle principali politiche perseguite nei vari fronti su cui si proietta il suo crescente potere, ci consegna l’immagine di una nazione in ascesa, guidata da una dirigenza capace di adattarsi alle condizioni internazionali. Tuttavia proprio la forma del potere politico cinese, fortemente concentrato nelle mani di un partito unico, solleva negli osservatori internazionali dubbi sulla capacità dell’attuale *leadership* di conservare il controllo di una società ormai estremamente dinamica, i cui interessi vanno articolandosi e differenziandosi e che, pertanto, richiederanno sempre più maggiore rappresentanza.

La *situazione interna*, quindi, rappresenta la principale minaccia allo sviluppo ‘discreto’ del colosso cinese. I tre rischi che la dirigenza del Partito comunista paventa sono un’ingerenza esterna, una rottura dell’unità nazionale e l’arresto della crescita economica. I moti separatisti del Tibet o dello Xinjiang, così come il movimento religioso Faludong, costantemente represso dal regime, vengono percepiti da Pechino come appoggiati da forze esterne.

Tra le minacce interne alla stabilità del regime, però, la principale ha carattere economico-sociale, e viene dal proletariato industriale e dal sottoproletariato urbano, dai veterani smobilitati dall’esercito, dai dissidenti politici che proliferano in questi ambienti, così come dalle imprevedibili correnti che attraversano lo sterminato sottoproletariato rurale, una “popolazione fluttuante” di 130-200 milioni di miseri o immiseriti.

Il fervore nazionalistico cinese trova largo credito nella coscienza politica di questi nuovi ceti proletari, presso i quali sono più visibili le spettacolari disparità sociali prodotte dall’arricchimento capitalista. Per questa fascia sociale in continua espansione l’ideologia maoista non offre una solida legittimazione per il potere del Pcc, che pertanto tenta di veicolarne il consenso attraverso il richiamo ai valori nazionali.

Poiché la *leadership* del Pcc ritiene i fronti di sicurezza interno ed esterno intimamente legati fra loro, le questioni di politica estera hanno assunto un profilo di eccezionale rilievo: il modo in cui vengono gestite, infatti, può avere ripercussioni interne tali da destabilizzare il regime. *Taiwan* occupa il primo posto tra i rischi immediati che corre la Cina. Molti vedono nell’isola di Formosa uno spazio geostrategico cruciale, il cui controllo permetterebbe alla marina dell’Elp di espandere il perimetro difensivo della Rpc attraverso il controllo delle rotte marine. La secessione di Taiwan restringerebbe, invece, la capacità cinese di proiettare la propria influenza e fornirebbe gli Usa di un appoggio logistico adiacente agli importanti centri economici cinesi della costa.

Gli *Stati Uniti* rappresentano per i vertici del Pcc la più grande fonte di preoccupazione internazionale. Allo stesso tempo, però, l’America è anche la

più grande opportunità di sviluppo e crescita della Rpc. Pertanto, a Pechino è divenuta una priorità quella di intavolare con gli Usa un dialogo politico-economico rafforzato. Contestualmente, tutte le altre maggiori potenze – il Giappone, la Russia e l’Unione Europea – devono essere inserite in una cornice di cooperazione a più strati.

Per ora, l’orientamento multilaterale in politica estera si è ben combinato con la repressione poliziesca e il coordinamento economico in politica interna. I protagonisti della vita pubblica cinese – il Partito comunista, le Forze armate, i nascenti grandi interessi privati e il ceto medio urbano – sembrano condividere i grandi obiettivi nazionali. Il paese se ne è giovato oltremodo. Tuttavia, rimane il rischio che un eventuale rovescio in politica estera possa rimettere in discussione un sistema fondato su un inedito connubio tra uno Stato comunista e una società capitalista.

Parte seconda - Le relazioni fra gli Stati Uniti e la Cina

Raffaello Matarazzo

Introduzione

Le relazioni bilaterali fra Stati Uniti e Cina attraversano oggi un periodo di relativa tranquillità, ma tra i due paesi sta nel contempo emergendo una rivalità sempre più accentuata di carattere strategico che coinvolge sia la sfera politica che quella economica.

Nel corso degli ultimi anni i governi dei due paesi hanno ripristinato rapporti diplomatici ad alto livello, avviato relazioni di carattere militare, e cooperato per contrastare il terrorismo e bloccare le attività nucleari della Corea del Nord.

Nonostante questi importanti progressi, una serie di complessi nodi politici, economici e commerciali continuano a gravare sui rapporti fra i due paesi: l'irrisolta questione di Taiwan, il contenzioso sui vantaggi commerciali che la Cina trae dall'ancoraggio della sua moneta nazionale, il renminbi, al dollaro, la mancata tutela da parte delle autorità cinesi dei diritti di proprietà intellettuale americani e varie altre dispute di carattere perlopiù militare e commerciale, fra cui quella provocata dall'aumento vertiginoso delle esportazioni dei prodotti tessili cinesi negli Usa. Ma ciò che suscita le maggiori preoccupazioni negli Usa è l'impetuosa crescita economica realizzata dalla Cina negli ultimi anni, il suo potenziale di sviluppo, e il crescente sforzo che sta compiendo per l'approvvigionamento delle risorse energetiche e materie prime oltre i confini nazionali. La Cina è impegnata ad accrescere la sua influenza in molte aree del mondo e a stringere accordi economici, energetici e commerciali con molti paesi, compresi quelli alleati degli Stati Uniti. Questa progressiva espansione viene vista dagli Usa come una sfida oggettiva alla loro influenza politica ed economica ed ai loro interessi strategici.

Per queste ragioni, ma anche per effetto del venir meno della minaccia sovietica, nel corso degli anni novanta le principali istituzioni politiche americane hanno dedicato una crescente attenzione alla Cina, iniziando a considerarla il principale "competitore strategico" degli Usa. Questa percezione si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni. È un dato di fatto che le aree del pianeta in cui gli interessi strategici e gli ambiti di influenza dei due paesi sono in concorrenza sono sempre più numerose.

Nel mondo politico ed accademico americano si confrontano due scuole di pensiero sulla strategia da adottare per far fronte al crescente potere economico e politico della Cina. Un certo numero di repubblicani tradizionalisti (l'ala del partito che fa riferimento alla dottrina realista di Kissinger), esponenti del partito democratico particolarmente favorevoli al

libero commercio, analisti strategici secondo cui una politica di antagonismo creerebbe solo nuove minacce, favoriscono una strategia di “assestamento”. Secondo questa scuola di pensiero l’espansione economica spinge la Cina verso una crescente interdipendenza economica con la comunità internazionale, il rispetto delle sue regole e la partecipazione attiva agli organismi multilaterali (come ad esempio l’Omc), inducendo la sua classe dirigente a privilegiare relazioni economiche stabili anziché favorire processi di rottura. Gli Stati Uniti devono dunque favorire l’inserimento della Cina nei processi di globalizzazione e interdipendenza, perché questo indurrà inevitabilmente anche un processo di graduale apertura e democratizzazione del suo sistema politico. I sostenitori della strategia del “contenimento” della Cina – fra cui rientrano molti “repubblicani realisti” molto influenti a Washington e gli attivisti per i diritti umani – nutrono invece forti dubbi sulla capacità di rinnovamento politico e culturale della dirigenza del Partito comunista cinese (Pcc), e vedono la crescita del paese come una minaccia, in prospettiva, all’egemonia economica e politica americana. Compito dell’amministrazione Usa è dunque, secondo questa seconda corrente, quello di favorire un cambiamento del sistema politico della Cina, cercando al contempo di limitarne l’espansione e contrastando gli atti e le relazioni esterne della Cina che contrastano con gli interessi degli Stati Uniti.

1. La linea politica dell’amministrazione Bush

Dall’insediamento dell’ amministrazione Bush, i rapporti americani con la Cina sono stati prevalentemente stabili. In occasione della sua recente visita di Stato a Pechino il 21 marzo 2005, il segretario di Stato Usa Condoleezza Rice ha affermato che le relazioni fra i due paesi “negli ultimi anni si sono sviluppate in modi che sarebbero stati impensabili fino a pochi anni fa. Oggi noi stiamo cooperando concretamente su questioni che vanno dall’Afghanistan, all’Iraq, alla guerra globale al terrorismo fino alla lotta all’Aids”.¹⁰⁸

Non va dimenticato che negli ultimi anni vi sono stati almeno due momenti di forte tensione tra Pechino e Washington: il primo nel maggio 1999 quando un aereo americano, impegnato nella campagna aerea della Nato contro la Serbia, ha colpito l’ambasciata cinese a Belgrado; il secondo nell’aprile 2001, quando un aereo da ricognizione americano è stato costretto ad atterrare in condizioni di emergenza sull’isola cinese di Hainan in seguito ad una collisione con un caccia intercettore cinese. Entrambi gli incidenti hanno avuto notevoli strascichi diplomatici, ma sono stati riassorbiti in tempi relativamente rapidi.

¹⁰⁸ Conferenza stampa del segretario di Stato Condoleezza Rice a Pechino, Cina, 21 marzo 2005.

Dall'undici settembre 2001 in poi Cina e Stati Uniti hanno trovato un importante ambito di cooperazione su due priorità strategiche della politica estera americana: la lotta al terrorismo internazionale ed il contenimento della proliferazione nucleare in Corea del Nord. Nel frattempo, gli importanti rapporti economici fra i due paesi hanno continuato a crescere, dando vita ad un commercio bilaterale che nel 2004 ha raggiunto i 232 miliardi di dollari l'anno.¹⁰⁹

Nonostante l'importanza della cooperazione maturata in seguito all'attentato dell'undici settembre, vari analisti considerano che l'attuale amministrazione abbia introdotto diversi elementi di discontinuità politica verso la Cina rispetto all'amministrazione Clinton, assumendo un approccio più assertivo ed, in parte, riducendo l'importanza che le relazioni con Pechino rivestono nelle relazioni sino-americane nella politica estera Usa.

2. Il nodo Taiwan

2.1. Le ragioni storiche del legame americano con l'isola.

La controversia sullo status di Taiwan costituisce la sfida più delicata e complessa delle relazioni bilaterali sino-americane, e secondo alcuni analisti se la situazione non troverà un valido punto di equilibrio, essa potrebbe condurre addirittura ad un conflitto fra i due paesi.¹¹⁰

Il coinvolgimento americano a Taiwan risale formalmente al 1949, quando il leader comunista Mao Zedong, al termine di una sanguinosissima guerra civile, conquistò Pechino ed il controllo dell'intera Cina continentale, costringendo il governo nazionalista guidato da Chiang Kai-shek a rifugiarsi sull'isola di Taiwan. Da allora il governo in esilio di Chiang ha costantemente denunciato l'illegittimità del governo comunista di Pechino, utilizzando l'isola come base della dissidenza dal regime. Da quella data gli Stati Uniti hanno sostenuto e difeso la posizione del governo di Chiang attraverso aiuti economici e militari (oltre 5 miliardi di dollari nel corso degli anni), consentendo al Kuomintang (Kmt), il partito unico al governo, di consolidare la sua posizione sull'isola. Negli anni cinquanta e sessanta gli USA hanno utilizzato Taiwan come avamposto militare e politico contro il comunismo sino-sovietico. La svolta americana è giunta fra il 1971 e il 1972, quando il Presidente Nixon ha aperto al governo comunista cinese con l'obiettivo di fare di Pechino il punto di riferimento strategico in Asia contro l'Unione Sovietica, piuttosto che un avversario da combattere. Il primo gennaio 1979 un comunicato congiunto sino-americano riconosceva il governo della

¹⁰⁹ Cfr. Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, CRS Report for Congress, 24 marzo 2005.

¹¹⁰ Cfr. Michael O'Hanlon: "The risk of war over Taiwan is real", *Financial Times*, 2 maggio 2005, p. 5.

Repubblica popolare cinese di Pechino come il solo governo legittimo, accettando il principio della “One China” (Una sola Cina) e riconoscendo Taiwan come parte di essa¹¹¹. Tuttavia, nell’aprile dello stesso anno, su forte pressione del Congresso - critico verso una politica dell’amministrazione Carter considerata troppo debole nel difendere gli interessi di Taiwan - gli Stati Uniti ribadivano il proprio impegno a difendere l’isola firmando il *Taiwan Relations Act*¹¹². Dalla fine degli anni ottanta, il venir meno della minaccia sovietica e la sempre più netta crescita della potenza cinese, hanno indotto il governo americano a cambiare nuovamente atteggiamento verso la Cina (non più vista come “risorsa strategica” nello scacchiere asiatico, ma come “competitore strategico” al livello globale) e di conseguenza anche verso Taiwan. Il riavvicinamento fra Stati Uniti e Taiwan nel corso degli anni novanta, che ha determinato un crescente livello di integrazione economica, militare e sociale con gli Usa, va letto dunque in questa chiave. Ad oggi i mercati americani assorbono circa il 25% delle esportazioni di Taiwan.

2.2. La svolta politica del 2000

La più significativa novità politica verificatasi a Taiwan negli ultimi anni è il risultato delle elezioni del marzo 2000, che ha interrotto cinquant’anni di dominio incontrastato del partito nazionalista, il Kuomintang (Kmt), portando al governo il Democratic progressive party (Dpp) guidato da Chen Suhi-bian, su una piattaforma programmatica fortemente pro indipendentista e riformista che Pechino ha apertamente denunciato come provocatoria. Tuttavia, nell’agosto 2000 il neo-eletto presidente Chen si è ufficialmente impegnato a non dichiarare l’indipendenza né ad assumere iniziative unilaterali sullo status di Taiwan, un atto che è stato molto apprezzato anche dagli Stati Uniti.

L’amministrazione Bush ha assunto fin dal suo insediamento una linea di maggior apertura e sostegno nei confronti di Taiwan, compiendo scelte che, soprattutto in seguito alla svolta politica avvenuta con le elezioni del 2000, non hanno favorito la distensione dei rapporti con Pechino. Nell’aprile del 2001 il governo americano, rispondendo alle richieste del governo dell’isola, ha annunciato il più cospicuo pacchetto di vendite di armamenti a Taiwan dal 1992. Il pacchetto include armamenti particolarmente avanzati come i cacciatorpedinieri della classe Kidd, i sottomarini a propulsione diesel e gli aerei da sorveglianza marittima P-3C Orion¹¹³. Questi aiuti militari sono stati decisi contemporaneamente alla riduzione dei rapporti militari con Pechino in reazione a presunte attività spionistiche cinesi. Le forniture militari a Taiwan,

¹¹¹ Sul tema si veda anche “Taiwan: Texts of the Taiwan Relation Act, the US – China Communiques, and the ‘Six Assurances’”, CRS Report for Congress 96-246.

¹¹² Taiwan Relations Act, Public Law 96-8 96th Congress: http://usinfo.state.gov/eap/Archive_Index/Taiwan_Relations_Act.html

¹¹³ Cfr. Shirley Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, CRS Report for Congress RL30957.

tuttavia, sono procedute molto a rilento a causa delle difficoltà economiche dell'isola e della forte opposizione del Kuomintang (favorevole ad un più stretto rapporto con Pechino), il che non ha mancato di provocare un crescente malcontento e frustrazione fra le autorità militari americane.¹¹⁴ L'altro atto che, a poca distanza dall'insediamento dell'amministrazione Bush ha destato preoccupazione a Pechino è stata la dichiarazione del presidente (25 aprile 2001) secondo cui, se Taiwan avesse subito un attacco militare, gli Stati Uniti avrebbero fatto "tutto il necessario per aiutarla a difendersi".¹¹⁵ Nonostante in seguito il Dipartimento di Stato, la Casa Bianca e lo stesso Presidente Bush abbiano ufficialmente negato che questa dichiarazione implicasse un cambiamento politico degli Usa, da allora il giudizio di Pechino sui rapporti Usa-Taiwan è di costante diffidenza.

Un secondo elemento di discontinuità dell'amministrazione Bush si riscontra nell'aumento dei contatti militari con Taiwan, la cooperazione su comando, controllo e comunicazione e l'assistenza all'addestramento delle truppe dell'isola. Questa linea dell'amministrazione gode di un forte sostegno all'interno del Congresso¹¹⁶.

Un terzo elemento di discontinuità è l'apertura a visite ufficiali dei leader politici di Taiwan su territorio statunitense. Nel 2001 la Casa Bianca ha concesso al neo-eletto Presidente Chen l'autorizzazione a visitare New York (precedentemente interdetti) e Houston, dove Chen ha avuto importanti incontri pubblici. Autorizzazioni analoghe sono state concesse al Vicepresidente di Taiwan, Annette Lu, nel gennaio 2002 e al ministro della Difesa, Tang Yao-ming, nel marzo 2002. In quest'ultima occasione il ministro Tang ha partecipato ad una conferenza sui temi della difesa in Florida insieme all'allora vice-segretario alla Difesa Paul Wolfowitz, durante la quale quest'ultimo ha dichiarato che contribuire al rafforzamento militare di Taiwan costituiva un'importante priorità della politica estera americana¹¹⁷.

La tensione internazionale su Taiwan è tornata a crescere nel settembre 2003, quando il Presidente Chen ha dichiarato di voler realizzare una nuova Costituzione entro il 2006, avanzando varie ipotesi sul tema dell'indipendenza a cominciare da un nuovo nome per l'isola, tuttora chiamata Repubblica

¹¹⁴ Secondo un rapporto del Dipartimento della Difesa americano del 2002, le principali carenze del sistema di difesa di Taiwan sono il sistema decisionale nel settore militare inefficiente ed una cultura conservatrice dei vertici militari. Cfr. *Annual Report on the military power of the People's Republic of China*, Rapporto al Congresso, National Defense Authorization Act, 28 luglio 2003.

¹¹⁵ Vedi Kerry B. Dumbaugh, cit.

¹¹⁶ Un rapporto annuale pubblicato dal Pentagono nel febbraio del 1999 su impulso del Congresso, valutava il *Taiwan Relations Act* del 1979 ormai sorpassato e possibilmente da aggiornare alla luce del fatto entro il 2005 i programmi militari della Cina avrebbero previsto installazioni missilistiche in grado di danneggiare gravemente le strutture militari ed economiche dell'isola.

¹¹⁷ Riunione dello US-Taiwan Business Council, Florida, marzo 2002.

democratica di Cina. Un mese dopo, nell'ottobre 2003, il governo americano ha autorizzato una nuova visita di alto livello del presidente Chen a New York, che ha avuto grande risalto sulla stampa di Taiwan. Il 27 novembre 2003, per disinnescare quella che stava diventando una bomba ad orologeria, il Parlamento di Taiwan ha approvato una legge che consente di indire un referendum su questioni costituzionali, ma che contempla la possibilità di referendum sullo status di sovranità soltanto in caso di attacco da parte di una potenza straniera. La crisi diplomatica con la Repubblica popolare cinese è stata dunque parzialmente ridimensionata, ma ha segnato un altro strappo tra Pechino e Taipei.

Se fino alla metà del 2003 Cina e Taiwan avevano cercato di evitare un coinvolgimento americano nella disputa sullo status politico dell'isola, da quella data gli Usa hanno ricevuto crescenti richieste di maggiore intervento da ambo le parti. Nella seconda metà del 2003 Pechino ha iniziato ad esercitare pressioni affinché Washington contribuisse a dissuadere il presidente Chen Shui-bian dall'insistere sulla via delle riforme costituzionali. Il 9 dicembre 2003, il premier cinese Wen Jiabao ha ottenuto dal presidente Bush rassicurazioni esplicite sulla posizione americana: "I commenti e le azioni del leader di Taiwan indicano che potrebbe essere indotto ad assumere decisioni unilaterali volte ad alterare lo *status quo*, scelta alla quale noi siamo contrari".¹¹⁸ Gli Stati Uniti hanno confermato così di privilegiare le relazioni con Pechino, almeno fin tanto che le autorità cinesi si dimostrano prudenti in politica estera.

Nel corso del 2004, la Cina ha continuato ad invitare il governo americano ad evitare di mandare "segnali sbagliati" a Taiwan, mettendo in guardia contro il rischio di incoraggiare in tal modo le aspirazioni indipendentiste dell'isola. Nello stesso periodo, d'altro lato, le autorità di Taiwan hanno chiesto alle autorità americane, e soprattutto ai propri sostenitori all'interno del Congresso, di rivalutare e rafforzare il *Taiwan Relations Act* del 1979. Nell'aprile del 2004, Chiou I-jen, consigliere particolare del presidente Chen, è giunto a Washington per verificare un eventuale sostegno americano ai programmi di riforma costituzionale di Taiwan.

I membri del Congresso americano sostenitori di Taiwan, che appartengono ad entrambi gli schieramenti politici, continuano a chiedere un maggiore sostegno alle rivendicazioni di Taiwan e l'inclusione dell'isola, in modi giuridicamente compatibili con il suo attuale status, in organismi internazionali come, ad esempio, l'Organizzazione mondiale della sanità¹¹⁹

¹¹⁸ Cfr. Kerry Dumbaugh, cit.

¹¹⁹ Il 17 maggio 2004 la proposta di conferire a Taiwan lo status di "osservatore" all'interno dell'Organizzazione mondiale della sanità è stata bocciata – per l'ottavo anno consecutivo – con 25 voti favorevoli, incluso quello della delegazione statunitense, e 133 contrari. La posizione delle autorità cinesi al riguardo è che essendo Taiwan parte della Cina non può essere ammessa a partecipare ad organismi delle Nazioni Unite, per

(Oms). Nell'aprile del 2002 e nel settembre del 2003 sia la Camera dei Rappresentanti che il Senato hanno costituito al proprio interno un gruppo di contatto per Taiwan.

Nonostante le pressioni provenienti da più parti, anche nel 2004 il governo americano si è sforzato di mantenere una posizione di equilibrio fra la critica verso le installazioni missilistiche della Cina puntate contro l'isola, e i periodici ammonimenti volti a ricordare al governo taiwanese che il sostegno americano non è incondizionato.¹²⁰

Nel marzo 2004 le elezioni presidenziali hanno visto Chen Suhi-bian prevalere sul suo avversario con un margine di appena lo 0,25%. Smentendo le previsioni, il partito di Chen – il Dpp – è uscito però sconfitto dalle elezioni legislative del dicembre 2004 che hanno invece premiato il Kuomintang (Kmt) anche se con un margine esiguo. Avendo perduto la maggioranza in Parlamento, Chen ha dovuto rinunciare alla speranza di condurre in porto in tempi brevi le riforme costituzionali. Il risultato elettorale ha ancora una volta mostrato l'esistenza di una spaccatura abbastanza netta all'interno dell'opinione pubblica fra una parte più indipendentista, che si identifica con il Dpp del presidente Chen e con formazioni minori più radicali, e una parte più cauta e contraria ad una rottura con Pechino, che si raccoglie attorno al Kuomintang. Il 27 dicembre 2004 la Cina, approvando il suo quinto Libro Bianco sulla difesa nazionale¹²¹ ha riaffermato con grande nettezza di considerare il movimento per l'indipendenza di Taiwan la più grave minaccia alla sovranità del paese e alla pace regionale e di essere pronta a prevenire tale minaccia con tutti i mezzi necessari. Oltre all'installazione di oltre 500 missili puntati contro le coste di Taiwan, Pechino ha approvato un programma di modernizzazione militare ed addestramento basato su quello che è stato definito dagli esperti militari "lo scenario Taiwan".

Le installazioni missilistiche di Pechino sono tra le fonti principali di preoccupazione per Taiwan. Nel marzo 2004, contestualmente alle elezioni presidenziali che gli hanno rinnovato il mandato, lo stesso Chen ha indetto due referendum popolari, in uno dei quali si chiedeva ai cittadini di pronunciarsi sulla legittimità di un'azione militare di Taiwan se la Cina non avesse rimosso le installazioni missilistiche puntate contro l'isola. Entrambi i referendum, tuttavia, non hanno raggiunto il quorum.

L'ultimo atto della pericolosa *escalation* nei rapporti fra Cina e Taiwan è del 14 marzo 2005, quando l'Assemblea nazionale della Repubblica popolare

essere membri delle quali la sovranità nazionale costituisce un prerequisito imprescindibile.

¹²⁰ Il 21 aprile 2004, ad un mese di distanza dalla avvenuta rielezione del presidente Chen, l'assistente segretario di Stato per l'Asia orientale e il Pacifico James A. Kelly tornava ad ammonire: "Il sostegno americano ai possibili cambiamenti di Taiwan alla sua Costituzione è limitato".

¹²¹ Url: <http://english.people.com.cn/whitepaper/defence2004/defence2004.html>.

cinese ha approvato la “legge anti-secessione”, che autorizza l’uso della forza contro Taiwan come “ultima risorsa” nel caso “dovessero fallire tutti i tentativi di riunificazione con l’isola o Taiwan dovesse compiere “strappi” per ottenere l’indipendenza.”¹²² La nuova norma costituisce la base giuridica e politica per la legittimazione di un attacco della Cina a Taiwan¹²³.

2.3. I rischi di un conflitto per Taiwan?

Ad oggi, il rischio di un conflitto sino-americano su Taiwan è relativamente limitato, ma abbastanza reale da essere tenuto in seria considerazione. Non vanno infatti sottovalutati tre elementi: la serietà delle intenzioni della Cina di assumersi i rischi di un conflitto per evitare la secessione di Taiwan; la serietà delle intenzioni degli americani di difendere l’isola, nonostante in Cina ed in Europa molti non siano ancora disposti a crederlo; il fatto che la Cina non ha bisogno di avere lo stesso potenziale militare degli Usa per poter affrontare uno scontro militare su Taiwan, anche se la forza militare americana è di gran lunga superiore a quella cinese.

Le spinte all’interno dell’amministrazione e del Congresso americano non sono univoche: c’è chi invoca un sostegno più esplicito a Taiwan in nome della difesa dei valori democratici americani; chi chiede di anteporre le relazioni diplomatiche con Pechino in una prospettiva di più lungo periodo; chi, infine, ritiene necessario che gli Usa svolgano un attivo ruolo di mediazione per evitare che la controversia degeneri. La linea intrapresa dall’amministrazione Bush dalla metà del 2003 sembra essere la terza, nella consapevolezza che la questione di Taiwan può avere, più di ogni altra, un impatto decisivo sui rapporti sino-americani nel loro complesso.

¹²² Discorso di presentazione della legge compiuto da Wang Zhaoguo, vicepresidente della Commissione permanente dell’Assemblea nazionale cinese, 14 marzo 2004. In un altro passaggio dell’intervento, Wang sottolinea: “Il testo della legge dispone che nel caso le forze indipendentiste di Taiwan dovessero compiere atti per causare la secessione di Taiwan dalla Cina, o dovessero verificarsi degli incidenti a causa di tentativi secessionisti da parte di Taiwan, o tutte le possibilità di una riunificazione pacifica dovessero considerarsi completamente esaurite, lo Stato ricorrerebbe a mezzi non pacifici e adotterebbe altre misure necessarie alla protezione della sovranità della Cina e della sua integrità territoriale”.

¹²³ D’altro lato, Chen ha compiuto un altro passo lungo la strada delle riforme costituzionali convocando per il 14 maggio 2005 le elezioni dell’Assemblea nazionale di Taiwan, incaricata di affrontare alcune riforme per il consolidamento dell’autonomia da Pechino. Dopo la vittoria del Kuomintang nelle legislative del dicembre 2004, il risultato di maggio, ancorché caratterizzato da una scarsa affluenza alle urne (ha votato solo il 23% degli aventi diritto) costituisce una battuta d’arresto del tentativo della Cina di isolare il presidente Chen Shui-bian. Il Partito democratico progressista del Presidente Chen ha infatti ottenuto il 42.5% dei voti contro il 38.9% del Kuomintang. Da registrare anche il fatto che il partito indipendentista radicale (Taiwan Solidarity Union) si è affermato come terza forza politica raggiungendo il 7% dei voti.

3. Corea del Nord e proliferazione nucleare

La crisi americana con la Corea del Nord risale all'ottobre del 2002, quando il leader nord-coreano Kim Jong Il ha dichiarato alle autorità americane in visita ufficiale nel paese, l'intenzione di condurre un programma di arricchimento dell'uranio, violando così gli impegni assunti nell'ambito dell'Accordo quadro stipulato con gli Usa nel 1994. La crisi è proseguita fino al punto che gli Stati Uniti, il Giappone, la Corea del Sud e gli altri paesi membri del Kedo (l'Organizzazione per lo sviluppo energetico della Penisola coreana), hanno sospeso la propria assistenza energetica alla Corea del Nord, che per reazione ha deciso di ritirarsi dal Trattato di non proliferazione nucleare e di rimettere in funzione il proprio reattore nucleare di Yongbyon. Dopo questo atto l'amministrazione Bush ha assunto una linea di fermezza, respingendo le richieste del paese di risolvere la crisi attraverso un dialogo bilaterale ed accettando invece solo i cosiddetti "colloqui a sei" cui partecipano Corea del Nord e del Sud, Stati Uniti, Cina, Giappone e Russia. Fino ad oggi, tuttavia, i colloqui non hanno prodotto risultati significativi ed anzi dal settembre 2004 sono stati di fatto sospesi. Washington riconosce alla Cina un ruolo chiave per il contenimento nucleare della Corea del Nord, non solo in forza dei consolidati rapporti di amicizia sino-coreani, ma anche perché la Cina ne costituisce il principale fornitore energetico (circa l'80% degli approvvigionamenti nord-coreani) e partner commerciale. Qualunque pressione di carattere economico sulla Corea del Nord, dunque, non può prescindere dall'attiva partecipazione di Pechino. Ufficialmente la Cina sostiene con forza la denuclearizzazione della penisola coreana, ma allo stesso tempo è preoccupata che il crollo del regime di Pyongyang, considerato già in bilico, possa da un lato ridurre l'importanza del proprio ruolo negoziale nell'area, dall'altro far precipitare la situazione. Ad oggi Pechino è favorevole al ripristino del dialogo bilaterale fra Usa e Corea del Nord, ma non ha né interrotto né diminuito le forniture energetiche ed alimentari al paese.

Per molti anni la Cina è stata uno dei principali fornitori di armi, tecnologie sensibili ed energia nucleare a diversi paesi del Medio Oriente e del Sudest Asiatico, a partire dall'Iran e dal Pakistan, e su di essa pende l'accusa di aver immesso nel mercato internazionale tecnologie per la realizzazione di armi di distruzione di massa¹²⁴. Nonostante Pechino abbia più volte dichiarato di aver messo termine a tali pratiche, la questione continua a suscitare preoccupazione nell'amministrazione Bush, soprattutto per quanto riguarda paesi come Iran e Corea del Nord, con cui la Cina ha avuto importanti rapporti bilaterali e cui ha fornito missili e attrezzature militari che oggi costituiscono una oggettiva minaccia per la presenza americana nell'area.

¹²⁴ Cfr. Shirley Kan: *China and Proliferation of Weapons of mass Destruction and Missiles: Policy Issues*, CRS Report for Congress, RL31555.

4. I nuovi scenari asiatici

4.1. La competizione sino-americana nel Sudest Asiatico

Dalla metà degli anni novanta si è registrato un sensibile miglioramento dei rapporti fra la Cina e i suoi vicini. Questi miglioramenti risultano particolarmente evidenti nei rapporti che la Cina ha sviluppato con i dieci paesi dell'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (*Association of South-East Asean Nations*, Asean)¹²⁵, con i quali nel novembre del 2004 ha sottoscritto un accordo di libero scambio in base al quale dal primo luglio 2005 verranno abbassate o eliminate le tariffe su oltre 7.000 prodotti, con l'obiettivo di realizzare un'area di libero scambio entro il 2010. Prima del novembre 2004, la Cina aveva già stipulato una *partnership* economica con i paesi dell'Asean + 3, di cui fanno parte, oltre ai membri dell'Asean, anche due importanti alleati militari degli Usa: il Giappone e la Corea del Sud. All'interno dell'Asean la Cina ha stabilito un rapporto privilegiato con la Birmania, cui fornisce importanti aiuti militari, economici e di sostegno allo sviluppo. Secondo un recente rapporto interno del Dipartimento della Difesa americano¹²⁶, Pechino sta realizzando in Birmania delle basi navali che forniranno alla Cina, in tempi non lontani, un accesso all'Oceano Indiano.

I paesi del Sudest Asiatico sono certamente interessati ad agganciarsi a quella che sembra essere l'inarrestabile crescita economica della Cina, ma allo stesso tempo temono di rimanerne schiacciati. Alcuni osservatori sottolineano infatti che, se l'attuale tendenza ad assecondare le aspirazioni regionali della Cina dovesse continuare, la libertà di manovra di molti Stati dell'area potrebbe risultarne definitivamente compromessa. Oltre ad assecondare le aspirazioni cinesi, dunque, molti paesi membri dell'Asean mantengono una strategia di equilibrio, stringendo rapporti, soprattutto nel campo della sicurezza, con paesi come l'India, il Giappone e l'Australia, che in alcuni casi suppliscono alle lacune degli Stati Uniti nella funzione di bilanciamento dell'esuberanza

¹²⁵ L'Asean è nata nel 1967 ed oggi ne fanno parte la Cambogia, l'Indonesia, il Laos, la Malesia, la Birmania, le Filippine, Singapore, la Thailandia, il Vietnam e il Brunei. Gli Stati Uniti mantengono alleanze militari con le Filippine e la Thailandia, ed hanno diverse basi navali ed aeree a Singapore.

¹²⁶ Il rapporto "Energy Futures in Asia" è stato realizzato nel gennaio 2005 da Booz Allen Hamilton per il segretario alla Difesa Donald Rumsfeld. Il rapporto descrive dettagliatamente la strategia a "collana di perle" che la Cina sta adottando verso alcuni paesi vicini per difendere i propri interessi energetici. Nel rapporto vengono indicate le aree di competizione energetica con gli Usa nel Sudest Asiatico, e vi si afferma che la Cina crede che in caso di conflitto con Taiwan gli Stati Uniti potrebbero distruggere i principali canali di importazioni energetiche cinesi. Gli specialisti cinesi intervistati per il rapporto affermano che gli Stati Uniti hanno le capacità militari per tagliare le importazioni petrolifere della Cina e potrebbero danneggiarla seriamente bloccando le sue forniture energetiche. Alcune parti del rapporto sono state rese pubbliche da Bill Gertz in "China Builds up Strategic Sea Lanes," *Washington Times*, 18 gennaio 2005.

cinese. Se Washington non definirà quanto prima una strategia regionale efficace e complessiva verso il Sudest asiatico, presto o tardi i paesi dell'Asean si troveranno davanti ad una scelta che non vorrebbero mai compiere: quella fra Stati Uniti e Cina¹²⁷. Gli americani percepiscono con chiarezza l'intensificazione dell'impegno di Pechino verso l'Asean come parte di una più ampia strategia multilaterale, volta ad accrescere la propria influenza economica e diplomatica e a legittimare il proprio ruolo di garante della sicurezza regionale, riducendo al minimo - fino poi ad annullare - quello degli Stati Uniti. Oltre a promuovere l'Asean + 3, infatti, la Cina ha sostenuto attivamente anche il Forum Regionale dell'Asean (*Asean Regional Forum*, Arf), principale sede di discussione regionale sui temi della sicurezza, stabilendo al suo interno la Conferenza sulle politiche della sicurezza cui partecipano gli esperti della sicurezza dei diversi paesi membri.

In un rapporto del dicembre 2004 l'Asia Foundation, un'organizzazione che finanzia programmi di sviluppo regionale con sede a Washington e in diciassette paesi asiatici, sottolinea che per mantenere la propria influenza regionale gli Stati Uniti devono sviluppare una strategia d'azione per il Sudest Asiatico più coordinata di quella portata avanti fino ad ora.

Nel campo della sicurezza gli Stati Uniti continuano a svolgere un fondamentale ruolo di equilibrio regionale, ed i paesi dell'Asean sono consapevoli che l'ombrello militare americano sarà ancora per molto tempo ampiamente superiore a quello cinese. La presenza militare americana è oggi la più consistente dalla fine della guerra fredda, ed il Pentagono ha recentemente presentato un piano di ridislocazione globale delle forze militari americane che prevede un aumento della presenza nel Sud Est asiatico per i prossimi anni¹²⁸. Nonostante ciò, dopo l'undici settembre le nuove priorità della sicurezza americana (dalla lotta al terrorismo alla non proliferazione nucleare) hanno generato contrasti fra gli Usa e alcuni paesi membri dell'Asean. Se i rapporti con le Filippine, la Thailandia e soprattutto Singapore si sono significativamente intensificati (non solo grazie alla loro partecipazione alla guerra in Iraq, ma anche attraverso il perfezionamento di accordi di libero scambio), quelli con l'Indonesia, la Malesia ed altri stati a maggioranza musulmana hanno risentito degli effetti della guerra al terrorismo. La sensazione espressa da alcuni analisti americani è che anche

¹²⁷ Cfr. David Shambaugh, "China Engages Asia. Reshaping regional Order", *International Security*, Vol. 29, n. 3, pp. 64 - 99; "China, America and Southeast Asia", *ISS Strategic Comments*, volume 11, febbraio 2005; "America's alliances in East Asia", *ISS Strategic Comments*, volume 11, marzo 2005; James F. Hoge "A Global Power Shift in the Making. Is the US Ready?" *Foreign Affairs*, luglio/agosto 2004, vol. 83, n. 4, pp. 2 - 7; Dick K. Nanto, Emma Chanlett-Avery, "The rise of China and its effect on Taiwan, Japan and South Korea: US Policy Choices" CRS, Report for Congress, 12 aprile 2005.

¹²⁸ Cfr. "Pentagon's Global Defense Posture Review", settembre 2004

per questa ragione stia maturando nella regione una crescente percezione del declino dell'influenza politica americana e del corrispettivo aumento di quella cinese. Se dunque gli Stati Uniti, oltre ad intensificare la propria presenza militare, non saranno in grado di rilanciare i rapporti anche dal punto di vista politico e diplomatico, i loro legami con i paesi dell'area, anche nel campo della sicurezza, potrebbero indebolirsi.¹²⁹

4.2. L'India e l'Asia Centrale

Oltre ai rapporti con l'Asean, negli ultimi anni la Cina ha migliorato le sue relazioni con l'India, con cui fino agli anni sessanta aveva combattuto diverse guerre regionali. Il 24 gennaio 2005, Cina e India hanno avviato un "dialogo strategico" per affrontare questioni riguardanti il terrorismo, la competizione sulle risorse energetiche e il ruolo degli Stati Uniti in Asia. Nell'aprile del 2005 il premier cinese Wen Jiabao ha fatto un'importante visita ufficiale in India. Negli ultimi anni anche le relazioni fra gli Stati Uniti e l'India sono migliorate sensibilmente.

Con i paesi dell'Asia Centrale appartenenti all'ex Unione Sovietica, la Cina ha stabilito rapporti economici e di sicurezza tramite l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (*Shanghai Cooperation Organization*, Sco), fondata nel 2001, di cui fanno parte anche Russia, Uzbekistan, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan. Nell'ambito della Sco la Cina ha definito accordi sul passaggio di oleodotti, accordi ferroviari ed anche accordi di carattere militare.

4.3. Il delicato equilibrio con Russia e Giappone

Il Giappone, considerato il più importante alleato americano in Asia, costituisce un'eccezione ai recenti successi diplomatici della Cina, a causa della disputa sull'occupazione giapponese durante la seconda guerra mondiale. Nonostante ciò nel 2004 la Cina (inclusa Hong Kong) ha superato gli Stati Uniti come principale partner commerciale giapponese.

Il 2 febbraio 2005 il presidente russo Vladimir Putin e il consigliere di Stato cinese Tang Jiaxuan, in occasione di una visita ufficiale a Mosca, hanno annunciato che la Cina e la Russia avvieranno regolari consultazioni sui problemi della sicurezza ed attueranno esercitazioni militari congiunte. Nella stessa occasione il consigliere Tang ha tenuto a sottolineare che era la prima volta che la Cina stabiliva consultazioni in tema di sicurezza nazionale con un governo straniero. Nonostante le storiche tensioni che ancora intercorrono fra i due paesi, Cina e Russia sono consapevoli di essere reciprocamente l'unico interlocutore con cui poter controbilanciare il potere globale americano.

¹²⁹ Cfr. Iiss, "China, America and Southeast Asia", cit.

5. Rapporti economici e commerciali

La Repubblica popolare cinese è oggi il terzo partner commerciale degli Stati Uniti, con un livello di scambi commerciali che nel 2004 è stato stimato intorno a 232 miliardi di dollari. Le principali controversie di carattere economico riguardano innanzi tutto l'aumento del deficit commerciale americano verso la Cina - che nel 2004 ha raggiunto i 162 miliardi di dollari - l'incapacità delle autorità della Repubblica popolare di proteggere i diritti di proprietà intellettuale degli Usa, il ricorso a pratiche commerciali restrittive e l'ancoraggio della moneta nazionale, il renminbi, al dollaro.

5.1. *Le polemiche sui diritti di proprietà intellettuale*

La scarsa capacità della Cina di difendere i diritti di proprietà intellettuale è divenuta negli ultimi anni la principale controversia commerciale fra i due paesi. Secondo una valutazione recentemente realizzata da fonti industriali americane, in Cina la pirateria sulla proprietà intellettuale viene esercitata sul 90% dei prodotti americani, per un costo per le imprese americane che ammonta intorno ai 2,5 miliardi di dollari l'anno. Somme di assoluto rilievo, che determinano costanti tensioni fra Washington e Pechino per il sospetto che la Cina, nonostante i reiterati richiami, non compia tutti gli sforzi necessari per arginare un elemento di forte concorrenza sleale che riguarda un aspetto strategico dei rapporti commerciali fra i due paesi.¹³⁰

5.2. *La controversia valutaria*

L'altra principale controversia economica riguarda il grande vantaggio commerciale che la Cina trae, soprattutto nell'ambito delle esportazioni, dall'ancoraggio della sua moneta, il renminbi, al dollaro con una valutazione risalente al 1994 - circa 8.3 renminbi per dollaro - non più rispondente alla forza acquisita nel frattempo dall'economia cinese. Nel 2003 le autorità economiche americane hanno iniziato a denunciare che l'ancoraggio renminbi/dollaro costituisce un'artificiosa sottostima della moneta cinese, e che questo fenomeno favorisce le esportazioni cinesi creando una concorrenza sleale con le monete ed i mercati del resto del mondo. L'ancoraggio renminbi/dollaro è anche additato come la causa principale dell'alto deficit commerciale Usa nei confronti della Cina. La questione suscita preoccupazione crescente fra le autorità economiche internazionali. In occasione del vertice economico del G7 tenutosi nel marzo 2005 a Londra, i rappresentanti di tutti i paesi partecipanti hanno chiesto alla Cina di intervenire per sganciare la valutazione del renminbi da quella del dollaro ed adeguare il valore della propria moneta agli attuali livelli monetari. L'ancoraggio renminbi/dollaro viene sempre più percepito come un elemento

¹³⁰ Cfr. International Intellectual Property Alliance, *2004 Special 301 Report: People's Republic of China*, febbraio 2004.

di concorrenza sleale perpetrato dalla Cina ai danni degli altri concorrenti mondiali. Il Congresso americano ha recentemente chiesto al Segretario al Tesoro di calcolare il volume del vantaggio economico che la Cina trae dall'attuale tasso di cambio e, in base al risultato, introdurre misure restrittive che bilancino tali vantaggi. Nel rapporto biennale presentato dal Dipartimento del Tesoro il 3 dicembre 2004 sugli scambi esteri, si sottolineava tuttavia che a nessuno dei principali partner commerciali americani – e segnatamente alla Cina – era attribuibile l'accusa di manipolazione monetaria.

5.3. Lo scontro sul tessile

Il più recente ed aspro scontro di carattere commerciale riguarda invece le esportazioni dei prodotti tessili cinesi. Il 13 maggio 2005 l'amministrazione Bush ha deciso di introdurre dazi doganali sulle importazioni di abbigliamento dalla Cina, accogliendo almeno in parte le richieste delle associazioni del settore tessile che da tempo denunciavano l'invasione dei prodotti *made in China*. Le nuove quote, annunciate dal neo-segretario al Commercio Usa Carlos Gutierrez, interessano tre categorie di prodotti: pantaloni, magliette di cotone e biancheria intima. La decisione è giunta in seguito alla constatazione che nei primi quattro mesi del 2005, secondo l'amministrazione americana, le importazioni di pantaloni cinesi sono aumentate del 1.505%, quelle di camicette e polo del 1.346% e quelle di maglieria intima del 347%. L'impennata delle importazioni è iniziata da gennaio, quando è stato abrogato l'Accordo multifibre, il regime internazionale di restrizioni al commercio dei prodotti tessili rimasto in vigore per circa tre decenni. Le quote ora imposte sono dunque considerate dagli americani "misure di salvaguardia" compatibili con le norme previste dall'Omc. Pechino ha reagito con grande asprezza alla decisione americana, accusando Washington di creare un precedente che rischia di pregiudicare il sistema multilaterale del commercio.

6. I diritti umani

6.1. La repressione delle libertà politiche e religiose

La violazione dei diritti umani da parte delle autorità cinesi costituisce da molto tempo un terreno di scontro con il governo americano. L'amministrazione Bush ha seguito un approccio più selettivo rispetto alla precedente amministrazione Clinton, preferendo concentrare le proprie pressioni politiche sui casi individuali più gravi.

Il 25 gennaio 2005 la Repubblica popolare ha reso nota una lista di 56 prigionieri politici cui sarebbe stata offerta una riduzione della pena o che erano in procinto di essere rilasciati. Quest'atto è stato interpretato dalle autorità americane come un'apertura significativa data l'estrema riluttanza con cui le autorità cinesi forniscono volontariamente informazioni sui

prigionieri (alcuni nomi della lista erano precedentemente sconosciuti). Tuttavia, alcuni all'interno del Dipartimento di Stato Usa hanno visto in quest'atto un tentativo della Repubblica popolare di dissuadere gli Usa dal presentare alla Commissione sui diritti umani dell'Onu, riunitasi a Ginevra fra marzo e aprile del 2005, una nuova risoluzione contro la Cina.

Il governo americano mantiene un alto livello di attenzione sui casi di violazione della libertà religiosa. Nel rapporto annuale sulla libertà religiosa internazionale¹³¹ del settembre 2004, il Dipartimento di Stato americano giudica il livello di libertà religiosa in Cina molto basso e, cosa ancor più grave, sostanzialmente invariato negli ultimi anni. Dal 1999 la Cina viene indicata dal rapporto come paese "particolarmente preoccupante".

6.2. La questione del Tibet

Un contrasto fra Cina e Usa si registra anche riguardo allo status politico e culturale del Tibet. Il governo degli Stati Uniti riconosce il Tibet come parte della Cina, ma contesta a Pechino il mancato riconoscimento del ruolo del Dalai Lama - leader spirituale del Tibet -, del governo tibetano in esilio e soprattutto lo stretto controllo sulle tradizioni culturali e religiose della popolazione del Tibet. La causa del Dalai Lama, premio Nobel per la pace che da anni rivendica il riconoscimento dei diritti civili del suo popolo nel mondo, gode di forte sostegno politico all'interno del Congresso americano, che da anni esercita pressioni sulla Casa Bianca affinché fornisca protezione alla cultura tibetana e riconosca giuridicamente il Tibet. Grazie alle pressioni di molti membri del Congresso e delle organizzazioni filo-tibetane, nel 1997 gli Stati Uniti hanno creato un Coordinatore Speciale per la questione del Tibet con il mandato di promuovere il dialogo fra il Dalai Lama e Pechino. L'attuale Coordinatore speciale è il sottosegretario di Stato per gli affari globali Paula Dobriansky, il funzionario americano di più alto livello ad aver finora ricoperto l'incarico.

7. Conclusioni

Le relazioni bilaterali fra Stati Uniti e Cina hanno registrato, negli ultimi anni, una significativa ripresa. Dopo l'interruzione dei rapporti successiva alla strage di Piazza Tienanmen del 1989, i due paesi hanno conosciuto una nuova stagione di cooperazione soprattutto dopo l'undici settembre. La lotta al terrorismo e l'impegno per il contenimento del programma nucleare militare condotto dalla Corea del Nord sono stati i due principali assi su cui si è sviluppata, tra alti e bassi, la cooperazione fra i due paesi.

¹³¹ Cfr. *International Religious Freedom Report*, U.S. Department of State, 15 settembre 2004

La definizione dello *status* di Taiwan costituisce invece la principale minaccia di carattere geopolitico ai rapporti sinoamericani. L'interesse strategico di Pechino non è di acquisire il controllo diretto dell'isola, ma di scongiurare una secessione formale che verrebbe percepita come un inaccettabile vulnus. In questo senso la principale minaccia per Pechino non proviene dagli Stati Uniti, ma dal governo di Taiwan. Se a Taipei dovessero prendere il sopravvento le spinte indipendentiste interne al governo del Presidente Chen Shui-bian ed al suo partito (il Dpp), gli Stati Uniti potrebbero trovarsi coinvolti in uno scontro militare dalle conseguenze imprevedibili.

L'area su cui si misura la maggiore competizione strategica per la conquista, o il mantenimento, dell'egemonia economica, politica e commerciale, è quella asiatica. È in Asia, infatti, che l'"ascesa pacifica" della Cina ha segnato i suoi maggiori risultati economici e diplomatici. Negli ultimi anni la Cina ha soppiantato gli Stati Uniti come primo partner commerciale di molti paesi asiatici, non ultimi quelli alleati con gli americani. Ed è sull'Asia, dove comunque gli Usa continuano ad essere la potenza egemone, che si concentrano le maggiori preoccupazioni delle autorità americane per quanto potrà succedere nei prossimi anni, soprattutto nel campo della sicurezza. Diversi analisti ritengono infatti che se gli Stati Uniti non saranno solerti nel colmare le lacune della loro pianificazione strategica, diversi paesi, soprattutto quelli del Sudest Asiatico, si troveranno costretti a scegliere fra l'alleanza militare e strategica con gli Usa e quella con la Cina.

Controverso rimane il terreno dei rapporti economici e commerciali, che negli ultimi anni hanno subito un forte incremento. Oltre alla più recente diatriba commerciale sulle esportazioni di prodotti tessili da parte della Cina, le più ricorrenti ragioni di contenzioso sono due: i significativi danni economici che gli Stati Uniti subiscono per l'incapacità delle autorità cinesi di far rispettare i diritti di proprietà intellettuale americani; il cambio fisso del renminbi con il dollaro che gli Usa considerano come la principale causa del forte deficit commerciale che accusano nei confronti della Cina.

Il mondo politico americano è diviso sulla strategia da seguire verso la Repubblica popolare cinese. Secondo alcuni gli Stati Uniti devono sostenere il processo di integrazione economica e commerciale della Cina con la comunità internazionale (come hanno fatto promuovendone l'entrata nell'Omc nel 2001), perché non potrà che derivarne un interesse cinese a stabilizzare le sue relazioni economiche, una graduale apertura del suo sistema politico ed una internazionalizzazione culturale del suo gruppo dirigente. In quest'ottica Pechino è vista come un partner con cui si potrà cooperare in un numero crescente di settori, come la ricerca di fonti di energia alternative, il progresso medico e scientifico, la protezione dell'ambiente.

Altri esponenti del mondo politico ed accademico americano ritengono invece che l'ascesa della Cina come potenza globale costituisca un'inevitabile minaccia per gli interessi strategici americani in diverse aree del pianeta, e che se gli Stati Uniti non saranno in grado di arginarne l'ascesa, essa eroderà

l'influenza americana anche su molti alleati. L'intenzione dichiarata dell'Unione Europea di rimuovere l'embargo sulla vendita delle armi e tecnologie sensibili alla Cina costituirebbe un tipico esempio di questa tendenza. Compito principale degli Stati Uniti nei prossimi anni dovrebbe dunque essere quello di favorire il cambiamento del sistema politico cinese dall'interno, cercando al contempo di contenere le ambizioni del paese là dove queste entrino in contrasto con gli interessi americani.

Parte terza - Le relazioni tra la Cina e l'Unione Europea

Michele Comelli

Introduzione

Le relazioni tra la Cina e l'Unione europea hanno assunto nel corso degli ultimi anni un rilievo politico sempre maggiore, tanto da essere qualificate dall'Unione come una “*partnership* strategica”. In precedenza, tali relazioni erano per lo più confinate al campo economico e si risolvevano in una vasta serie di progetti di cooperazione con obiettivi di breve periodo.

L'avvio delle relazioni diplomatiche tra Bruxelles e Pechino risale al 1975, a conclusione di un lungo periodo di isolamento internazionale della Cina, che negli anni sessanta era entrata in rotta di collisione anche con l'Unione Sovietica. Nel 1978 l'Unione Europea, allora denominata Comunità economica europea, firmava il primo trattato commerciale con la Cina. È solo con la fine della guerra fredda e con il perdurare della crescita economica cinese, tuttavia, che le relazioni sino-europee iniziano ad assumere una fisionomia più definita¹³². In realtà, all'inizio degli anni novanta, i rapporti tra Europa e Cina risentivano della situazione che si era venuta a creare dopo la brutale repressione di piazza Tienanmen del giugno 1989 e l'inasprimento delle misure di limitazione delle libertà politiche e dei diritti umani ad opera del regime comunista cinese. L'Unione Europea rimarcava il suo dissenso rispetto alle misure repressive adottate da Pechino con una serie di decisioni che incidevano in maniera sostanziale e simbolica sulle relazioni bilaterali. Tra queste si segnala il divieto di vendita di armi alla Cina (cfr. *infra*).

Il boom delle economie asiatiche nei primi anni novanta, con le conseguenti possibilità che si aprivano per le imprese europee, inducevano i paesi dell'Ue ad adottare un approccio più pragmatico ammorbidendo la linea dura nei confronti di Pechino. Nel 1995 le relazioni con la Cina sono oggetto di un *policy paper* redatto dalla Commissione europea, cui ne seguirono altri tre a breve distanza (1998, 2001 e 2003). Il documento della Commissione del 1995¹³³ parte dalla seguente riflessione: l'eccezionale crescita economica cinese, cui si accompagna un crescente ruolo politico sulla scena internazionale, impone di delineare “una strategia di lungo termine che rifletta l'influenza economica e politica della Cina a livello mondiale e regionale”¹³⁴. Inoltre, nelle intenzioni dell'Unione, tale strategia dev'essere “orientata

¹³² Cfr. Katinka Barysch (with Charles Grant and Mark Leonard), “Embracing the dragon. The EU's partnership with China”, Centre for European Reform, p. 6.

¹³³ “Una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa”, Bruxelles, 05/05/1995, COM(95)279.

¹³⁴ Ibid.

all'azione, e non meramente declaratoria»¹³⁵. I principali obiettivi della strategia del 1995 erano:

- 1) integrare maggiormente la Cina nell'ordine internazionale che l'Ue sostiene, cioè un ordine basato sul multilateralismo, sul rispetto del diritto internazionale e sul ruolo centrale delle Nazioni Unite;
- 2) coadiuvare la Cina nella sua trasformazione interna, favorendo il passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, ed al contempo aiutarla a far fronte alle ricadute sociali e ambientali che tale passaggio comporta;
- 3) monitorare ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Cina, principalmente attraverso lo strumento del dialogo politico.

Questi obiettivi furono ripresi e aggiornati, tenendo conto degli sviluppi economici e politici internazionali, nelle successive comunicazioni della Commissione sui rapporti con la Cina (1998, 2001 e 2003).

L'accresciuta importanza delle relazioni bilaterali veniva riconosciuta esplicitamente anche da parte cinese: nel 2003, infatti, Pechino pubblicava un *policy paper* sull'Unione Europea, che costituiva il primo documento pubblico ufficiale della Cina sulle relazioni con un altro paese o organizzazione internazionale. Il *policy paper* cinese parte dall'assunto che l'Unione Europea è un attore importante nel quadro delle relazioni internazionali e che tra Pechino e Bruxelles non vi sono fondamentali conflitti di interesse. Gli obiettivi di Pechino per le relazioni con l'Europa sono:

- 1) promozione dello sviluppo delle relazioni politiche con l'Unione e contributo alla pace ed alla stabilità mondiali;
- 2) approfondimento della cooperazione economica;
- 3) espansione dei rapporti culturali.

Il rafforzamento delle relazioni tra Ue e Cina appare evidente a livello diplomatico: se fino alla metà degli anni novanta gli incontri erano sempre avvenuti ai margini dei più importanti appuntamenti internazionali, come ad esempio l'Assemblea generale delle Nazioni Unite¹³⁶, in seguito l'Ue è riuscita a creare una cornice diplomatico-istituzionale che prevede vertici a livello di Capi di Stato e di governo, incontri ministeriali e riunioni a livello di funzionari. Risale al 1998 il primo incontro tra il Primo ministro cinese e la trojka diplomatica europea.

1. La *partnership* strategica Ue-Cina

Un salto di qualità nelle relazioni sino-europee, almeno nelle intenzioni dell'Unione, si ritrova nella Strategia di sicurezza europea del dicembre 2003,

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Cfr. Katinka Barysch, cit, p. 8.

il cosiddetto “documento Solana”. Nel testo la Cina viene considerata come appartenente alla categoria di paesi con i quali l’Unione Europea dovrebbe “cercare di sviluppare partenariati strategici”.¹³⁷ Anche l’ultimo vertice UE-Cina, tenutosi all’Aja l’8 dicembre 2004, ha confermato che le relazioni sino-europee si sviluppano nel quadro di una c.d. “partnership strategica”. Tuttavia, in nessun documento ufficiale dell’Unione viene chiarito l’esatto significato dell’espressione. Si può tuttavia ipotizzare che partner strategici siano paesi con i quali l’Unione: 1) intende stabilire delle relazioni strutturate e consolidate, che vadano oltre la cooperazione in settori limitati e che prevedano una condivisione di obiettivi strategici e una visione simile delle relazioni internazionali; 2) intrattiene un dialogo politico strutturato che include anche vertici bilaterali annuali a livello di Capi di Stato e di governo.¹³⁸

2. Obiettivi delle relazioni Ue-Cina

Come emerge dal più recente documento della Commissione del 2003¹³⁹, sono cinque i principali obiettivi che l’Unione si prefigge di raggiungere nelle relazioni con la Cina:

- 1) definire responsabilità comuni riguardanti la promozione della *governance* mondiale;
- 2) fornire sostegno alla transizione della Cina verso una società aperta basata sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani;
- 3) promuovere l’apertura economica della Cina all’interno del paese e all’estero;
- 4) sviluppare il programma di cooperazione Ue-Cina;
- 5) promuovere la visibilità dell’Ue in Cina.

2.1. La cooperazione Ue-Cina in relazione alla *governance* mondiale

Con riferimento al primo obiettivo, l’Ue ritiene che all’impressionante espansione economica cinese degli anni novanta debba corrispondere un accresciuto ruolo di Pechino nell’assicurare la pace e la stabilità

¹³⁷ “Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza”, Bruxelles, 12 dicembre 2003. Gli altri paesi citati sono: Canada, Giappone, India, Russia e Stati Uniti.

¹³⁸ Questo è vero per tutti i paesi che la Strategia di sicurezza di Solana ha identificato come “partner strategici dell’Unione”, ossia Canada, Cina, Giappone e India. L’unica eccezione è costituita dalla Corea del Sud, che intrattiene un dialogo politico con l’Unione anche a livello di summit, ma che non figura tra i partner strategici di Bruxelles. Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

¹³⁹ “Un partenariato sempre più maturo – sfide e interessi comuni nell’ambito delle relazioni UE-Cina. Documento programmatico della Commissione indirizzato al Consiglio e al Parlamento europeo”, Bruxelles, 10/09/2003. COM (2003) 533.

internazionali. Sia Bruxelles sia Pechino “condividono la stessa visione riguardo all’importanza dei sistemi e delle regole multilaterali per la governance mondiale”¹⁴⁰, ed in particolare la necessità del rafforzamento del sistema imperniato sulle Nazioni Unite e sul loro ruolo nella risoluzione dei conflitti internazionali. Inoltre, Europa e Cina collaborano – o si sono dichiarate pronte a collaborare – su problematiche di interesse globale quali la proliferazione delle armi di distruzione di massa, lo sviluppo sostenibile e la lotta alla povertà. La comune propensione per il multilateralismo, ossia per un sistema di *governance* globale, che prevede il rispetto delle regole e norme internazionali e un ruolo chiave per le istituzioni sopranazionali accomuna Bruxelles più a Pechino che a Washington. La comunanza di vedute tra Europa e Cina sul sistema internazionale e su alcune problematiche globali ha fatto parlare qualche analista di “asse emergente”¹⁴¹. In effetti, l’Ue tende a guardare alla Cina attraverso le proprie categorie, così come fanno gli Stati Uniti. Per Bruxelles, quindi, la Cina è una potenza economica che dev’essere integrata appieno nel sistema internazionale, al fine di renderlo più stabile. Per Washington, invece, la Cina trasferirà inevitabilmente il suo potere economico in potere politico e soprattutto militare, finendo per costituire una sfida alla supremazia americana nel Pacifico occidentale. A differenza degli Usa, l’Ue non è certo una potenza asiatica, e quindi non vede nell’ascesa della Cina una minaccia ai propri interessi di sicurezza.

Un altro elemento di tensione geopolitica nei rapporti tra Washington e Pechino, ma non molto rilevante nei rapporti tra Bruxelles e Pechino, è la questione di Taiwan. La Cina considera Taiwan parte della Repubblica popolare cinese, alla quale auspica che prima o poi si unifichi. In linea con questa posizione, per la Cina Taiwan è una questione di politica interna, non di politica estera. L’Unione Europea, al pari degli Stati Uniti, aderisce al principio di “una sola Cina” (*One China Policy*), ossia riconosce ufficialmente solo la Repubblica popolare cinese come paese indipendente e sovrano e non detiene relazioni diplomatiche con Taiwan¹⁴². Tuttavia, gli Stati Uniti si ritengono obbligati dal *Taiwan Relations Act* del 1979 a intervenire in difesa di Taiwan nel caso di un attacco da parte di Pechino, mentre l’Unione ha sempre privilegiato senza alcuna ambiguità i rapporti con la Cina continentale e ribadito che la soluzione alla questione dev’essere trovata tramite un dialogo costruttivo. La convergenza di posizioni tra Bruxelles e

¹⁴⁰ Ibid, p.9.

¹⁴¹ David Shambaugh, “China and Europe – The emerging axis”, *Current History*, September 2004.

¹⁴² L’Ue intrattiene, tuttavia, buone relazioni commerciali con Taiwan e dal 2003 a Taipei hanno sede degli uffici commerciali della Commissione europea. Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

Pechino sulla questione di Taiwan è stata riaffermata anche in occasione dell'ultimo vertice bilaterale del dicembre 2004.¹⁴³

Nonostante certe affinità di vedute e la mancanza di contenziosi di natura politico-strategica, Cina ed Unione Europea sono ancora lungi dal costituire quell'"asse emergente" sulla scena internazionale che alcuni intravedono o profetizzano. Un'attenta analisi dei documenti ufficiali cinesi, infatti, rivela che Pechino sembra propendere per un sistema internazionale multipolare¹⁴⁴, caratterizzato cioè da una pluralità di potenze che tendono a bilanciarsi sulla scena internazionale. Alcuni paesi europei, in primis la Francia, propendono per un sistema multipolare, in opposizione all'attuale sistema unipolare, caratterizzato dalla presenza di un sola superpotenza, gli Stati Uniti. Tuttavia, la maggior parte dei paesi europei, benché convinti assertori di un sistema multilaterale, non sostengono affatto una visione multipolare in cui nuove potenze, come ad esempio la Cina, l'India o la Russia, controbilancino la *leadership* mondiale degli Stati Uniti.¹⁴⁵

Sempre con riferimento ai problemi della stabilità internazionale, emergono due sostanziali differenze di linea politica tra Europa e Cina. In primo luogo, mentre gli europei ritengono che in speciali circostanze gli interventi umanitari siano necessari ed anzi auspicabili, anche se comportano azioni belliche, i cinesi tendono regolarmente ad opporvisi. Tra gli esempi più significati vi è l'intervento Nato in Kosovo nel 1999, a cui i cinesi si opposero con fermezza, invocando il principio della non interferenza negli affari interni di un paese sovrano. In secondo luogo, a differenza degli europei, i cinesi contribuiscono in misura minima alle attività di mantenimento della pace delle Nazioni Unite.¹⁴⁶

Tuttavia, Cina ed Unione Europea cooperano – o si dichiarano pronte a cooperare – su una serie di importanti problematiche internazionali, come ad esempio la non proliferazione ed il controllo degli armamenti¹⁴⁷. In particolare, nonostante la significativa dipendenza energetica di Pechino dal petrolio e gas iraniani, sembra che la Cina sia pronta a sostenere gli sforzi diplomatici degli europei per indurre l'Iran a fornire le garanzie che non sta sviluppando un programma per la costruzione di armi nucleari. La Cina, infatti, avrebbe fatto sapere all'Iran che non intende utilizzare il veto al

¹⁴³ 7th EU-China Summit, The Hague, 8 December 2004, Joint Statement, 15065/04 (Presse 337), p. 2.

¹⁴⁴ Nell'*EU Policy Paper* cinese dell'ottobre 2003 si legge: "La tendenza verso un mondo multipolare ed un'economia globalizzata...", cit.

¹⁴⁵ Cfr. Katinka Barysch, cit., pp.72-73.

¹⁴⁶ A suffragio di quest'affermazione basti osservare che dal 1990 ad oggi i cinesi hanno inviato in missioni all'estero solamente 1.450 soldati. Cfr. Katinka Barysch, p. 74.

¹⁴⁷ Ue e Cina hanno firmato una Dichiarazione congiunta sulla Non proliferazione e sul controllo degli armamenti. Cfr. 7th EU-China Summit, cit.

Consiglio di Sicurezza dell'Onu per evitare l'imposizione di sanzioni contro Teheran.¹⁴⁸

2.2. *Il dialogo sui diritti umani*

Un secondo aspetto, fortemente problematico, delle relazioni Ue-Cina concerne il dialogo sui diritti umani. Tale questione pone un drammatico interrogativo all'Unione, che ha dovuto decidere tra isolare la Cina per motivi di principio, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, oppure intraprendere un dialogo sul tema, adottando un approccio pragmatico ed incrementale. In maniera coerente con la sua politica di "constructive engagement", l'Unione ha scelto, a partire dal 1996, la seconda opzione, lanciando con Pechino un dialogo sui diritti umani.

Tale dialogo prevede due sessioni bilaterali annuali a livello di funzionari, nonché quattro seminari su temi quali pena di morte, abolizione e prevenzione della tortura, diritto all'istruzione, ecc. La situazione relativa al rispetto dei diritti umani nel paese asiatico è davvero critica, come si legge nelle conclusioni del Consiglio Affari generali del 18 marzo 2003¹⁴⁹: la Cina non ha ancora ratificato la Convenzione internazionale dell'Onu sui diritti civili e politici¹⁵⁰, persiste ancora la pratica della rieducazione attraverso il lavoro, la pena di morte continua ad essere applicata diffusamente e le libertà di espressione, di culto e di associazione vengono conculcate apertamente. Se da un lato l'Unione Europea non ha gli strumenti per intervenire con efficacia in quest'ambito, resta pur sempre vero che attraverso il dialogo di recente avviato l'Ue riesce almeno a monitorare la situazione e a portare i cinesi attorno ad un tavolo, cercando di sensibilizzare la classe politica del paese sulle norme internazionali e sulle migliori pratiche vigenti nell'Ue. Inoltre, qualche tenue segnale incoraggiante da parte cinese è comunque giunto: ad esempio, il dialogo ha consentito un ampio scambio di opinioni in merito ai singoli casi di violazione di diritti umani e le autorità cinesi hanno cominciato a dimostrare disponibilità a fornire ulteriori informazioni sui singoli casi negli intervalli tra gli incontri annuali¹⁵¹. In aggiunta ai limiti politici di una tale azione, si segnala anche un aspetto istituzionale che fa spesso da ostacolo: da parte europea il dialogo in materia di diritti umani è tenuto dalla presidenza a rotazione. Il fatto che ogni sei mesi si avvicendi una nuova presidenza pregiudica la continuità del lavoro, andando a detrimento del risultato finale.¹⁵²

¹⁴⁸ Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

¹⁴⁹ Tali conclusioni sono riportate anche nella COM(2003)533, cit., p. 14.

¹⁵⁰ La Cina ha firmato tale Convenzione nel 1998.

¹⁵¹ COM(2003)533, cit.

¹⁵² Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

2.3. Le relazioni economiche Ue-Cina

Il terzo obiettivo delle relazioni Ue-Cina citato nel documento del 2003 è la promozione dell'apertura economica della Cina all'interno del paese e all'estero, e la sostenibilità del rapido e tumultuoso sviluppo economico cinese. Dall'inizio degli anni ottanta, infatti, il prodotto interno lordo cinese è cresciuto costantemente ad un tasso annuo vicino al 10%, raggiungendo nel 2004 il valore di 1.450 miliardi di dollari¹⁵³. Da un lato, occorre relativizzare questi dati, tenendo ben presente il livello di partenza dell'economia cinese, che all'inizio degli anni ottanta era quella di un paese non ancora uscito dal sottosviluppo. Infatti, l'attuale Pil cinese è più o meno pari a quello italiano. Dall'altro, però, bisogna riconoscere che l'economia cinese continua a crescere ininterrottamente a livelli che non hanno pari né in Europa, né in Giappone, né negli Stati Uniti, tanto che alcune autorevoli previsioni economiche si attendono che il Pil cinese superi quello tedesco nel 2007, quello giapponese nel 2015 e quello americano nel 2040.¹⁵⁴

Inoltre, la crescita delle relazioni economiche tra Cina ed Europa sono impressionanti: dall'inizio degli anni ottanta ad oggi, le esportazioni cinesi verso l'Ue sono cresciute del 4.300%, mentre le esportazioni europee in Cina sono cresciute nello stesso arco di tempo del 2.000%¹⁵⁵. Nel 2004, il valore del commercio tra Cina ed Ue ha raggiunto i 175 miliardi di dollari: attualmente, l'Ue è il principale mercato di esportazione per la Cina, mentre quest'ultima è il secondo mercato di esportazione per gli europei, preceduto solamente dagli Stati Uniti. Il valore degli investimenti esteri diretti dell'Ue in Cina ha raggiunto nel 2002 i 34 miliardi di dollari.¹⁵⁶

L'Ue esporta in Cina principalmente macchinari, automobili e beni di consumo sofisticati, mentre la Cina esporta in Europa prodotti tessili, calzature e in generale prodotti manifatturieri ad alta intensità di lavoro e bassa intensità di capitale. Il massiccio afflusso di questi prodotti cinesi a basso e bassissimo costo sul mercato europeo a seguito della rimozione delle quote all'importazione a partire dal primo gennaio 2005 sta causando grandi contraccolpi ad alcuni comparti produttivi europei, primo fra tutti quello tessile (per un esame più dettagliato del problema cfr. *infra*).

Se la questione relativa alla c.d. "invasione" di prodotti cinesi a basso costo è la causa principale dell'attuale contenzioso commerciale tra Unione Europea e Cina, non mancano altri motivi di contrasto o differenze di posizioni. In primo luogo, Bruxelles chiede a Pechino di dare completa attuazione agli

¹⁵³ Stime dell'Economist Intelligence Unit per il 2004, riportate in Katinka Barysch, cit., p.31.

¹⁵⁴ Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, "Dreaming with BRICs – the path to 2050", Goldman Sachs, October 2003, riportato in Katinka Barysch, cit., p.31.

¹⁵⁵ Fonte: Commissione Europea, DG Commercio.

¹⁵⁶ Fonte: governo cinese (MOFCOM/MOFTEC), riportato in COM(2003)533, cit., p.18.

impegni sottoscritti per entrare a far parte dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) nel dicembre 2001. Tra questi impegni rientrano l'attuazione delle misure per garantire i diritti di proprietà intellettuale e combattere la contraffazione e la pirateria informatica¹⁵⁷, la rimozione di alcune restrizioni tariffarie ed amministrative all'ingresso di prodotti europei in Cina, e la progressiva apertura di alcuni settori chiave, come quelli bancario ed assicurativo, al capitale straniero. Da parte cinese le richieste tendono a ridursi ad una sola, ma di grande importanza pratica: il conferimento dello status di economia di mercato. Tale status, che viene accordato sulla base della conformità a cinque parametri, tra cui il ruolo del governo nell'economia, la protezione dei diritti di proprietà, ecc., implica una serie di considerevoli vantaggi pratici.¹⁵⁸ D'altra parte, per la Cina, la concessione dello status di economia di mercato non è solo questione di considerevoli benefici economici, ma anche di prestigio politico.¹⁵⁹

2.4. Il programma di cooperazione Ue-Cina

All'interno del quadro della politica Ue per la Cina si inserisce anche il programma di cooperazione con la Cina gestito dalla Commissione. Si tratta di un partenariato che affianca la cooperazione politica con la Cina, delineato in due documenti approvati dalla Commissione nel febbraio 2002: il Documento di strategia nazionale (Dsn) relativo alla Cina per il periodo 2002-2006 e il programma indicativo nazionale (Pin) 2002-2004. I tre obiettivi specifici del Dsn sono:

- 1) sostegno al processo di riforma sociale ed economica;
- 2) sostegno per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile;
- 3) sostegno al buon governo e allo Stato di diritto.

2.5. Promozione della visibilità dell'Ue in Cina

L'Ue ha intrapreso una serie di misure volte a favorire una migliore comprensione reciproca tra Europa e Cina, necessaria per lo sviluppo delle relazioni bilaterali. Tali misure riguardano soprattutto l'intensificazione dei contatti interpersonali e degli scambi nel campo dell'istruzione e della cultura. Il Programma Visitors dell'Ue, ad esempio, consente a rappresentanti politici e ad *opinion makers* cinesi di visitare Bruxelles al fine di acquisire le conoscenze preliminari sull'Europa. Di grande importanza è anche il

¹⁵⁷ Il valore dei libri, software e DVD illegalmente riprodotti in Cina nel 2003 è stato stimato intorno ai 2,6 miliardi di dollari. Cfr. Katinka Barysch, cit., p.39.

¹⁵⁸ I paesi a cui è stato conferito lo status di economie di mercato non sono in genere oggetto delle procedure antidumping. Nel 2004 l'Ue ha iniziato nove nuove procedure antidumping nei confronti di prodotti cinesi, portando in questo modo il totale di misure antidumping in corso a 34. Fonte: Commissione europea, DG commercio. http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/anti_dumping/stats.htm

¹⁵⁹ Cfr. Katinka Barysch, cit., p.41.

programma Erasmus Mundus, che incoraggia gli scambi a livello di studenti e di professori sia all'interno dell'Ue, sia tra paesi Ue e paesi terzi, come appunto la Cina. In effetti, il numero di studenti cinesi che scelgono di compiere gli studi universitari in Europa è in aumento, sia per la crescente attrazione esercitata dall'Ue sia per un motivo più contingente: in seguito all'11 settembre, la politica degli Usa in tema di concessione dei visti è diventata sempre più restrittiva, con il risultato, tra l'altro, che nell'anno accademico 2004-2005 centomila studenti stranieri in meno si immatricoleranno negli Usa. Molti di questi studenti, tra cui i cinesi, sceglieranno le università europee come meta alternativa.¹⁶⁰

3. Principali questioni all'ordine del giorno

Le questioni più importanti relative ai rapporti Ue-Cina sono al momento due:

- 1) la possibile revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina;
- 2) la questione del tessile.

3.1. *La questione della revoca dell'embargo sulla vendita delle armi*

In realtà, si potrebbe affermare che la prima questione, quella relativa alla revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, rileva più per i rapporti transatlantici che per quelli tra Ue e Cina. Ma quali sono i termini del problema? Alla fine del 2003, prima il presidente francese Jacques Chirac, successivamente il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, hanno proposto di revocare l'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, deciso dal Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989¹⁶¹ nel quadro di una serie di misure prese in risposta alla brutale repressione delle manifestazioni dei giovani che chiedevano riforme democratiche in Piazza Tienanmen.

Il ragionamento dei due leader, peraltro condiviso dalla maggior parte dei governi europei, è che il mantenimento dell'embargo non ha ormai più senso dal punto di vista politico. Ora, argomentano gli europei, benché il rispetto dei diritti umani e le riforme democratiche non abbiano ancora cittadinanza in Cina, alcuni progressi sono stati compiuti. Inoltre, le altre misure prese nel 1989¹⁶² sono già state revocate. Che senso avrebbe, quindi, mantenere la misura dell'embargo con un paese che l'Ue considera come suo "partner strategico", quando normalmente una tale misura viene riservata a paesi con i quali le relazioni diplomatiche sono minime o inesistenti? Infatti, tra i paesi

¹⁶⁰ David Shambaugh, cit., p. 245.

¹⁶¹ Il testo è disponibile al seguente indirizzo:

<http://projects.sipri.se/expcon/euframe/euchidec.htm>

¹⁶² Ad esempio la sospensione degli incontri bilaterali a livello ministeriale e dei contatti ad alto livello e la riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica.

oggetto di misure di embargo da parte di Bruxelles vi sono Liberia, Birmania-Myanmar e Zimbabwe, paesi c.d. “pariah”, ossia paesi che a causa delle proprie scelte politiche hanno deciso di isolarsi dalla comunità internazionale. L'intenzione dell'Ue di revocare l'embargo sulla vendita di armi è stata naturalmente accolta con grande soddisfazione dalla *leadership* cinese, che ha in più occasioni incoraggiato l'Unione a dare attuazione alla misura¹⁶³. A più di un anno e mezzo dalle prime dichiarazioni europee favorevoli alla revoca all'embargo non si è comunque riusciti a prendere una decisione, e con tutta probabilità non sarà rispettata la scadenza del giugno 2005 per pervenire ad una decisione finale sulla questione, come era stato deciso dal Consiglio europeo del dicembre 2004¹⁶⁴. La strada verso la revoca dell'embargo si è rivelata molto più difficile del previsto per tre ragioni:

- 1) forte contrarietà degli Usa alla revoca dell'embargo;
- 2) mancanza di accordo unanime tra i paesi Ue;
- 3) recenti sviluppi politici in Cina.

Il primo punto è senz'altro il più importante, ed influenza in maniera determinante anche il secondo, nel senso che alcuni paesi europei, come il Regno Unito e i Paesi Bassi, si mostrano esitanti rispetto alla revoca dell'embargo proprio perché non vogliono che si creino nuove crisi nei rapporti transatlantici e preferiscono quindi che vi sia un previo accordo con Washington sulla questione.

L'amministrazione Bush, infatti, si è sempre opposta nettamente alla revoca dell'embargo, e non ha mancato di ripeterlo in occasione degli incontri con gli europei, come ad esempio durante la visita in Europa del Presidente George W. Bush e del segretario di Stato Condoleeza Rice lo scorso febbraio. La linea di opposizione alla revoca dell'embargo è, inoltre, ampiamente condivisa da buona parte dell'opposizione democratica, nonché da esperti ed analisti di politica internazionale americana. Sia la Camera dei Rappresentanti sia il Senato hanno approvato recentemente delle risoluzioni in cui esprimono la propria contrarietà alla misura.

Ma quali sono i motivi che spingono Washington ad opporsi in maniera così decisa alla revoca dell'embargo? In primo luogo, gli Usa temono che la revoca dell'embargo si risolva in un incremento quantitativo e qualitativo di forniture militari europee alla Cina, la quale potrebbe servirsene in un

¹⁶³ In occasione dell'ultimo vertice, “La Cina ha accolto con favore il segnale positivo” proveniente dall'Ue, ossia “la volontà politica di continuare a lavorare verso la rimozione dell'embargo”. Cfr. 7th EU-China Summit, cit.

¹⁶⁴ Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2004 si legge: “...il Consiglio europeo ha ribadito la volontà politica di continuare ad operare ai fini della revoca dell'embargo sulle armi. Ha invitato la futura Presidenza [Lussemburghese] a portare a termine i lavori già in fase avanzata al fine di consentire una decisione in merito”. Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16/17 dicembre 2004, 16238/1/04 REV 1 CONCL 4, p.20.

eventuale confronto militare con Taiwan¹⁶⁵. I timori americani in questo senso si sono accresciuti in seguito all'approvazione da parte di Pechino, nel marzo scorso, della c.d. "legge anti-secessione" su Taiwan. La legge specifica che la Cina intende pervenire ad una risoluzione pacifica della questione di Taiwan, ma che se quest'ultima dovesse attuare delle misure unilaterali finalizzate all'indipendenza da Pechino, essa si riserverebbe di ricorrere allo strumento militare. Un eventuale attacco cinese contro Taiwan obbligherebbe gli americani ad intervenire a difesa dell'isola, in conformità con il *Taiwan Relations Act* (cfr. *supra*). Il paradosso, si sostiene a Washington, sarebbe l'eventualità che gli americani si ritrovino a combattere contro un esercito – quello cinese – rifornito militarmente dagli europei, alleati degli Usa. Inoltre, gli americani hanno tutto l'interesse a bloccare o limitare le forniture di armi alla Cina, in modo da mantenere inalterato il bilancio strategico non solo fra la Cina e Taiwan, ma anche fra la Cina e gli Usa stessi.

In buona sostanza, l'America è una potenza del Pacifico e vuole restarlo, e non può che opporsi ad ogni alterazione del quadro strategico che pregiudichi la sua posizione dominante nell'area. La Cina, sostengono gli americani, starebbe pensando a diventare una grande potenza militare, e avrebbe bisogno della tecnologia militare europea, in particolare nel settore c.d. C4I (comando, controllo, comunicazioni, computer, intelligence), perché le importazioni di armi dalla Russia non sarebbero sufficienti a questo scopo. Washington teme non solamente i trasferimenti di tecnologia militare dall'Ue alla Cina, ma anche quelli di tecnologia *dual use* (civile/militare) e minaccia quindi di bloccare la condivisione di tecnologia con gli europei, affinché essa non finisca per ammodernare l'esercito cinese oppure, tramite la Cina, altri paesi come la Birmania/Myanmar, l'Iran o la Siria. Infine, Washington sostiene che il mantenimento dell'embargo è giustificato dal fatto che dalla repressione di Tienanmen la Cina non ha compiuto progressi significativi in materia di rispetto dei diritti umani e di riforme in senso democratico. Quello dei diritti umani è, peraltro, un tema al quale anche alcuni paesi europei, come ad esempio la Danimarca e la Svezia, sono molto sensibili. Questi paesi sono tendenzialmente favorevoli alla revoca dell'embargo, ma vorrebbero che fosse legata ad un qualche miglioramento della situazione dei diritti umani in Cina. Allo stesso modo, anche il Parlamento europeo si è espresso per questa ragione più volte contro il piano di revoca dell'embargo.

Oltre alla forte contrarietà di Washington e all'assenza di unanimità tra paesi europei, bisogna considerare anche l'effetto che ha avuto sugli europei la già menzionata legge anti-secessione. La reazione dell'Unione è stata immediata:

¹⁶⁵ Cfr. M. O' Hanlon, "The risk of war over Taiwan is real", *Financial Times*, 02/05/2005, p. 15.

una dichiarazione del 14 marzo¹⁶⁶ ha stigmatizzato l'eventualità che i cinesi ricorrano allo strumento militare per risolvere la questione di Taiwan. Anche questo sviluppo politico ha contribuito ad alimentare i dubbi sull'opportunità di una revoca dell'embargo in tempi brevi.

Resta comunque il fatto che vi è a livello europeo una generale convinzione che l'embargo sulla vendita di armi alla Cina sia anacronistico e che sia necessario lanciare un segnale politico positivo ad un "partner strategico" quale è la Cina. Inoltre, sostengono gli europei, le preoccupazioni espresse dagli americani sono esagerate e non corrispondono alla realtà delle cose. La revoca dell'embargo – è stato sottolineato in varie occasioni dagli europei – non si tradurrebbe *tout court* in un incremento né quantitativo né qualitativo di vendita di armi alla Cina¹⁶⁷, in quanto l'esportazione di armi a paesi terzi è rigidamente sottoposta ad una serie di criteri e limitazioni, inseriti nei seguenti documenti, che continuerebbero a rimanere in vigore anche nell'eventualità di una revoca dell'embargo:

- 1) Codice di condotta dell'Unione Europea sull'esportazione di armamenti: si tratta di un documento approvato in ambito Pesc il 5 giugno 1998, che vincola politicamente, ma non giuridicamente, tutti gli Stati membri dell'Ue ad una serie di criteri per l'esportazione di armi a paesi terzi;
- 2) Regolamento della Comunità Europea No. 1334/2000 che stabilisce un Regime comunitario per il controllo delle esportazioni di tecnologia e prodotti *dual-use*;
- 3) Posizione comune 2003/468/PESC sul *brokering* del controllo delle armi. Inoltre, le esportazioni di armi a paesi terzi sono soggette alle restrizioni nazionali degli Stati membri e a quelle internazionali, decise al di fuori del contesto dell'Ue.

Il Codice di condotta del 1998 stabilisce che gli Stati membri devono tenere in considerazione i seguenti otto criteri prima di concedere una licenza per l'esportazione di armamenti¹⁶⁸:

- 1) rispetto degli impegni internazionali derivanti da embarghi decretati dall'Ue, dall'Onu o dall'Osce;
- 2) rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale degli armamenti;
- 3) situazione interna del paese importatore (tensione politica, conflitto armato);
- 4) mantenimento di pace, stabilità e sicurezza a livello regionale;
- 5) sicurezza dei paesi Ue, e dei loro amici e alleati;
- 6) impegno del paese importatore nella lotta al terrorismo e nel rispetto del diritto e degli obblighi internazionali;

¹⁶⁶ "Dichiarazione della Presidenza a nome dell'Unione europea sull'adozione della "legge anti-secessione" da parte dell'Assemblea nazionale del popolo della Repubblica popolare cinese", Bruxelles, 18 marzo 2005. 7297/2/05 REV 2 (Presse 62).

¹⁶⁷ Cfr. Conclusioni della Presidenza, cit.

¹⁶⁸ European Code of Conduct on Arms Export, Brussels, 5 June 1998, 8675/2/98.

7) rischio di trasferimento degli armamenti a organizzazioni terroristiche o altri gruppi;

8) compatibilità delle esportazioni di armamenti con la capacità economica e tecnica del paese importatore (rapporto tra spese militari e sociali).

Il Codice di condotta vincola gli Stati membri solo dal punto di vista politico, e non da quello giuridico. Tuttavia, bisogna ricordare che l'attuazione pratica delle disposizioni del Codice di condotta¹⁶⁹ è stata molto più efficace dell'embargo stesso nel bloccare l'esportazione di alcuni armamenti alla Cina. Inoltre, a partire dalla fine del 2003 l'Ue, parallelamente alle discussioni sulla revoca dell'embargo, ha iniziato un processo di revisione e rafforzamento del Codice di condotta¹⁷⁰. Tra le proposte avanzate vi è anche quella di rendere giuridicamente vincolante il Codice di condotta, proposta che comunque non pare incontrare il favore di tutti i membri dell'Ue, nonché quella di introdurre delle misure ad hoc (il c.d. "toolbox") da applicare per un certo periodo di tempo alla vendita di armi a paesi che in precedenza erano stati oggetto di embargo.

Con tutta probabilità, comunque non sarà presa alcuna decisione né sulla revisione del Codice di condotta né sulla revoca dell'embargo sulla vendita delle armi alla Cina prima della fine della Presidenza lussemburghese dell'Unione, vale a dire entro la fine di giugno 2005. Inoltre, considerando il fatto che nella seconda metà dell'anno la Presidenza dell'Unione sarà detenuta dal Regno Unito, che sul tema ha una posizione sensibile alle obiezioni degli Stati Uniti, è probabile che queste decisioni saranno rimandate al prossimo anno.

3.2. *La questione del tessile*

La seconda grande questione ultimamente al centro dei rapporti Ue-Cina è quella relativa al massiccio afflusso nel mercato europeo di prodotti cinesi, soprattutto del settore tessile e dell'abbigliamento, che risultano molto competitivi rispetto ai corrispondenti prodotti europei (cfr. *supra*). Il primo gennaio 2005, infatti, l'Ue ha aperto i suoi mercati a seguito della fine del

¹⁶⁹ Per una dettagliata analisi del funzionamento dell'applicazione del Codice di condotta cfr. Gudrun Wacker, "Should the EU Arms Embargo against China Be Lifted?" Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments 4, April 2004; "Richard F. Grimmet and Theresa Papademetriou, European Union's Arms Control Regime and Arms Export to China: Background and Legal Analysis", CRS for Congress, March, 1, 2005; Sibylle Bauer and Mark Bromley, "The European Union Code of Conduct on Arms Export. Improving the Annual Report", SIPRI Policy Paper No. 8, November 2004.

¹⁷⁰ Il lavoro di rafforzamento del Codice di condotta e della sua applicazione è menzionato esplicitamente nel Comunicato congiunto del Vertice UE-Cina del dicembre 2004. Cfr. 7th EU-China Summit, cit., p. 2.

Al momento in cui scriviamo, la revisione del Codice è stata finalizzata a livello tecnico, ma manca l'accordo politico tra Stati membri.

sistema di quote che regolava le importazioni nell'Unione Europea di prodotti cinesi nei settori tessile e dell'abbigliamento¹⁷¹. L'apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi rientra tra le misure relative all'ingresso della Cina nell'Omc¹⁷² e, più in generale, al processo di liberalizzazione degli scambi mondiali. Si calcola che nel primo trimestre 2005 l'aumento delle importazioni di t-shirt cinesi rispetto all'ultimo trimestre 2004 sia stato del 187%, causando pesanti ripercussioni sul comparto tessile di alcuni paesi Ue, in particolar modo Italia e Francia. Alcuni politici, soprattutto in Italia e in Francia, hanno chiesto l'introduzione di dazi a livello europeo per limitare le massicce importazioni dalla Cina che danneggiano un settore che già da alcuni anni versa in una grave crisi. In altri paesi europei che, come Regno Unito e paesi scandinavi, non vantano un significativo comparto tessile, il problema non è ovviamente avvertito allo stesso modo, e vengono enfatizzati invece i vantaggi di prezzo per il consumatore europeo e la necessità di riconvertire la produzione tessile verso altri comparti a più alto livello di specializzazione. Preso atto del fatto che le esportazioni cinesi hanno raggiunto nel 2005 livelli tali da mettere in crisi i partner commerciali, la Commissione europea, su impulso dell'Italia e della Francia¹⁷³, ha deciso di attivare le misure di salvaguardia¹⁷⁴ nel settore tessile definite da un apposito protocollo del 2001 che regola l'ingresso della Cina nell'Omc. Il 25 maggio, poi, la Commissione ha investito della questione l'Omc, il che potrebbe condurre alla reintroduzione di quote all'importazione¹⁷⁵ per due dei prodotti tessili cinesi maggiormente esportati sul mercato europeo: le t-shirt e i tessuti in lino. Per altre sette categorie di prodotti tessili cinesi, Bruxelles e Pechino cercheranno invece un'intesa negoziale, prima dell'eventuale ricorso all'arbitrato dell'Omc. Bisogna ricordare, infine, che misure analoghe sono

¹⁷¹ Il sistema delle quote nei settori tessile e dell'abbigliamento, introdotto nel 1975, era conosciuto come Accordo Multifibre fino ai primi anni novanta, poi, a partire dal 1995, come "Accordo su tessile e abbigliamento" (Agreement on Textile and Clothing Act, Atc). Cfr. G. De Arcangelis e G. Giovanetti, "Una section 201 all'europea", www.lavoce.info

¹⁷² L'ingresso della Cina nell'Omc è avvenuto nel dicembre 2001, ma molte delle misure ad esso collegate, tra le quali quella relativa all'eliminazione del sistema di quote sui prodotti tessili, trovano un'applicazione progressiva.

¹⁷³ Tessile, Urso: "Subito clausole di salvaguardia. Alleanza tra 13 Paesi Ue", Lettera congiunta dei governi italiano e francese ed altri 11 paesi dell'Ue per un fronte comune, Comunicato stampa del Ministero del Commercio estero, Roma, 19 aprile 2005. <http://www.mincomes.it/news/news2005/aprile/cs190405.htm>

¹⁷⁴ Tali misure scattano se le esportazioni tendono a superare del 15, 30 o 50 per cento il valore 2004, a seconda della composizione dell'export per categorie di prodotto nel 2004. Cfr. C. Altomonte, "L'Europa, la Cina e la contabilità della partita doppia", www.lavoce.info

¹⁷⁵ Tali quote sarebbero effettive fino alla fine dell'anno e potrebbero essere rinnovate al massimo fino al 2008.

state prese anche dagli Stati Uniti¹⁷⁶, che stanno parimenti affrontando il problema della concorrenza a basso costo dei prodotti tessili cinesi.

4. Conclusioni

Le relazioni tra Unione Europea e Cina hanno registrato negli ultimi anni un progressivo e costante approfondimento: da una cooperazione occasionale in più settori si è passati, infatti, a una relazione più strutturata, ossia quella che l'Ue chiama una "partnership strategica". Bruxelles e Pechino condividono una visione multilaterale delle relazioni internazionali, imperniata sul ruolo centrale delle Nazioni Unite, anche se poi nella realtà delle cose interpretano il multilateralismo in modi a volte contrastanti.

Appare quindi prematuro, per il momento parlare di "asse emergente" tra Unione Europea e Cina, anche se bisogna rilevare come su alcuni dossier Bruxelles tenda ad essere più vicina a Pechino che a Washington.

La situazione del rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche in Cina è sempre molto grave, e non vi sono molti margini per migliorarla dall'esterno. L'Ue ha adottato un approccio cauto sulla questione, cercando la collaborazione delle autorità cinesi almeno per quanto riguarda il monitoraggio della situazione.

Sul fronte economico la Cina è ormai il principale esportatore in Europa, mentre per l'export europeo la Cina rappresenta il secondo mercato a livello mondiale, dopo gli Stati Uniti.

Al momento, le principali questioni aperte sul fronte dei rapporti sino-europei sono due: la possibile revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, e la questione delle misure di difesa che Bruxelles sta prendendo per evitare che l'apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi conduca ad una grave crisi del comparto tessile in Europa.

La prima questione, che ha importanti e delicati risvolti in chiave transatlantica non sarà presumibilmente risolta prima dell'anno prossimo, mentre la seconda è stata solo temporaneamente risolta con il ricorso europeo all'Omc, ed è destinata ad influenzare le relazioni bilaterali anche in futuro.

¹⁷⁶ Tuttavia, come ha affermato il Commissario europeo per il commercio Peter Mandelson, non vi è stata alcuna azione coordinata tra Ue e Stati Uniti. Cfr. "EU cuts off China talks and moves to WTO", *International Herald Tribune*, 26/05/2005, p.1.

Il futuro dell'OSCE

Laura Pasquero

Giugno 2005

Introduzione

Questo studio si propone di analizzare il ruolo che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) potrà svolgere nel futuro delle relazioni internazionali alla luce delle nuove esigenze di sicurezza del XXI secolo e tenuto conto degli elementi di forza e di debolezza che ne hanno fin qui caratterizzato l'azione. La prima parte dello studio si concentra sui vantaggi comparati – di natura tematica, operativa e geografica – che l'Osce può vantare rispetto alle altre istituzioni internazionali e agli altri attori della sicurezza europea e mondiale. L'attenzione si rivolge anche ai limiti strutturali, ai nodi insoluti e ai 'dilemmi esistenziali' con cui l'Osce deve fare i conti. La seconda parte è dedicata agli sviluppi futuri dell'organizzazione e ai passi concreti che l'Osce è auspicabile compia per accrescere la sua efficacia e credibilità. La riforma dello statuto e della struttura interna dell'Osce è da tempo percepita come necessaria per rendere l'organizzazione più conforme ai mutamenti intervenuti negli ultimi anni. Appare inoltre indispensabile ripensare il ruolo della Russia in seno all'Osce e ridefinire la cooperazione tra l'Osce e gli altri organismi internazionali, promuovendone una maggiore differenziazione funzionale.

1. Vantaggi e dilemmi dell'Osce

1.1 Vantaggi comparati

a. La specificità d'approccio: il ruolo della dimensione umana nella prevenzione dei conflitti

Nel corso del tempo l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) ha fatto proprio un approccio in materia di sicurezza che si può definire "globale". Tale approccio stabilisce un legame diretto ed esplicito tra il mantenimento della sicurezza e il rispetto dei diritti dell'uomo ed affronta i problemi di sicurezza in maniera interdipendente sotto il triplo angolo visuale della dimensione politico-militare, della dimensione economica e della dimensione umana¹⁷⁷. Se quello di "sicurezza globale" non è un concetto di dominio esclusivo dell'Osce – in quanto già presente, come motivo ispiratore, nella Carta delle Nazioni Unite – l'Osce incarna questo principio in maniera assolutamente originale. Oltre ad essere l'unica organizzazione europea di sicurezza globale, essa ha investito la dimensione umana di uno statuto di rilievo, arrivando a consacrarla come elemento imprescindibile di un'efficace azione di prevenzione dei conflitti e di un concetto di sicurezza completo ed

¹⁷⁷ Ghebali, Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996*, 1996, Bruylant, Bruxelles, pp. 462 e 638.

indivisibile¹⁷⁸. Di importanza crescente dal 1992¹⁷⁹, oggi la dimensione umana costituisce il fulcro dell'azione dell'Osce in materia di prevenzione e gestione dei conflitti.¹⁸⁰

Questa centralità della dimensione umana deriva dal fatto che nella maggior parte dei casi le crisi o i conflitti sono l'effetto di fenomeni, quali il non rispetto di diritti fondamentali, il trattamento discriminatorio delle minoranze nazionali o l'assenza di istituzioni democratiche. Un'eliminazione o riduzione preventiva di tali cause può assicurare un'efficace azione di contenimento o di soluzione del conflitto.

Il meccanismo preventivo che l'Osce prepone alla dimensione umana prevede due istituzioni – l'Alto commissariato per le minoranze nazionali (*High Commissioner for National Minorities*, Hcnm) e l'Ufficio per i diritti umani e le istituzioni democratiche (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Odhr) – e l'insieme delle missioni Osce sul terreno, all'interno delle quali opera solitamente un apposito Ufficio per la dimensione umana.

Il mandato specifico dell'Hcnm è di assicurare il funzionamento di un sistema di allerta rapida, che si attiva nel caso in cui emergano tensioni tra minoranze nazionali che rischiano di degenerare in conflitti e di perturbare la pace, la sicurezza o le relazioni tra due o più Stati membri.

L'Odhr dà sostegno alla creazione e al consolidamento delle istituzioni e dei processi democratici, come lo svolgimento di elezioni eque, e contribuisce anche alla gestione delle crisi e dei conflitti.

Le missioni Osce di lungo periodo sono un altro strumento fondamentale in cui dimensione umana e prevenzione dei conflitti sono strettamente

¹⁷⁸ Il concetto di *human dimension* travalica la protezione dei diritti dell'uomo *stricto sensu* per includere le condizioni politiche e istituzionali necessarie per la realizzazione dei diritti dell'uomo, quali l'esistenza dello Stato di diritto e della democrazia pluralistica.

¹⁷⁹ Il processo di Helsinki (1975, Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, Csce) ha avuto il merito di rendere i diritti dell'uomo, fino ad allora tabù nelle relazioni Est-Ovest, oggetto di dialogo e di cooperazione. Il concetto di *human dimension* è stato pienamente riconosciuto dalla Carta di Parigi per una Nuova Europa, firmata il 21 novembre 1990, che ha il merito di aver espresso, per la prima volta in ambito europeo, un impegno multilaterale sull'assetto democratico interno degli Stati partecipanti.

¹⁸⁰ Nel 1992 la Csce ha adottato ufficialmente per la prima volta, con il documento "The Challenge of Change", l'approccio basato sul concetto di *global security*, secondo il quale la sicurezza è vista come una molteplicità di elementi interdipendenti (diritti umani, democrazia, stabilità politica e militare, libertà economica, giustizia sociale e responsabilità ecologica) che richiede un coordinamento a livello internazionale. La Carta di Istanbul per la sicurezza in Europa, approvata nel 1999, ha ribadito che le dimensioni umana, economica, politica e militare della sicurezza devono essere affrontate come un "tutto integrale" e che il legame tra sicurezza, democrazia, libertà economica e giustizia sociale è diventato sempre più evidente nell'area dell'Osce (Carta di Istanbul per la sicurezza in Europa, §§ 9 e 31).

intrecciate. Le missioni forniscono alle parti in causa un importante supporto di assistenza tecnica sotto forma di informazioni, pareri e perizie nell'ambito della tutela dei diritti dell'uomo, della difesa dei diritti delle minoranze nazionali, della libertà dei media e delle elezioni democratiche. Le missioni dispongono inoltre di una serie di strumenti per vigilare sullo sviluppo e sul mantenimento dei processi di democratizzazione, quali ad esempio il monitoraggio dei processi e delle istituzioni giudiziarie (il cosiddetto *court monitoring*) o l'esame delle denunce di violazioni di diritti umani presentate da individui o associazioni (i cosiddetti *human rights complaints*).

b. I vantaggi operativi: l'early warning e le missioni sul terreno

A livello di efficacia operativa, il meccanismo dell'allerta rapida o allerta preventiva (in inglese, *early warning*) costituisce uno dei vantaggi comparati dell'Osce più evidenti. La sua funzione specifica è affrontare i problemi prima che sfocino in crisi acute con effetti nefasti sulla sicurezza¹⁸¹. L'esercizio dell'*early warning* si esplica soprattutto attraverso le missioni Osce di lungo periodo sul terreno. Esse permettono di tradurre in azione rapida l'allerta preventiva e, allo stesso tempo, di fare da cassa di risonanza di malesseri locali in divenire che possono degenerare in forme di conflitto.

Una missione può essere creata in conseguenza dell'attivazione del cosiddetto "meccanismo sulla dimensione umana" o "meccanismo di Mosca"¹⁸², che consente all'Osce di intraprendere un'azione concertata nei confronti di uno Stato membro in cui si siano riscontrate gravi e persistenti violazioni dei diritti umani. Pragmatismo e flessibilità sono i vantaggi principali di cui godono le missioni dell'Osce nei diversi contesti in cui operano, poiché possono adattarsi a più impieghi e compiti con risorse relativamente ridotte. Lo staff internazionale che lavora nelle missioni, in sinergia con lo staff locale, può comprendere meglio le dinamiche interne del paese e costruire relazioni di prossimità e partenariato con le autorità e gli attori locali. L'azione sul terreno, concentrata su questioni specifiche e locali, è dunque abbastanza flessibile da adattarsi alle circostanze variabili dei diversi contesti. Le prime missioni di questo genere sono quelle che l'Osce ha intrapreso nel 1992 nell'ex repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia-Montenegro (in Kosovo, Sandjak e Voivodina) a seguito del disfacimento della Jugoslavia,

¹⁸¹ Ischinger, Wolfgang, "The OSCE in the European Concert", in *OSCE Yearbook 2000*, Baden Baden, Nomos, 2001, p. 39.

¹⁸² Il meccanismo sulla dimensione umana è volto ad assicurare il rispetto delle disposizioni dell'Osce sui diritti umani e si articola in quattro fasi: denuncia di uno Stato membro da parte di un altro; risposta scritta del primo al secondo ed eventuale incontro bilaterale; trasmissione della denuncia agli altri membri Osce; discussione della questione in occasione delle riunioni della Conferenza sui diritti umani dell'Osce. Nel 1991, nel corso di un incontro a Mosca, i membri dell'Osce si sono accordati per una sostanziale riduzione dei tempi di funzionamento del dispositivo.

con l'obiettivo di promuovere il dialogo tra le autorità e le comunità locali e creare un clima di fiducia a livello locale.¹⁸³ Con la stabilizzazione del contesto balcanico, il centro dell'attenzione dell'Osce si è gradualmente spostato verso est: nell'Europa orientale, nell'area caucasica e nell'Asia centrale.

1.2 I grandi nodi irrisolti

a. Dilemmi e ambiguità: l'evidente paradosso della Russia

Alcune ambiguità dello statuto e del funzionamento dell'Osce sono diventate da tempo oggetto di critiche da parte di analisti e attori politici. Lo statuto dell'Osce non riconosce alle sue istituzioni una valenza giuridica internazionale e impegna gli Stati membri ad obblighi politicamente – ma non legalmente – vincolanti. Questa indeterminatezza è il primo importante ostacolo a un consolidamento dell'identità dell'Osce. Un altro, non meno notevole, riguarda i rapporti che intercorrono tra l'Osce e le altre istituzioni internazionali che operano nell'ambito della sicurezza europea (l'Onu, la Nato, il Consiglio d'Europa, e l'Unione Europea). Non di rado fra l'Osce e queste organizzazioni sono emersi dissensi sul modo in cui affrontare crisi e conflitti. In generale, è divenuta sempre più evidente la necessità di differenziare maggiormente le competenze e coordinare meglio le attività di queste diverse organizzazioni.

Un altro aspetto molto controverso è il rapporto tra l'Osce e la Russia. La Russia è stata e continua ad essere parte integrante della maggior parte dei conflitti che l'Osce sta cercando di gestire e risolvere nell'area ex-sovietica (Cecenia, Nagorno-Karabakh, Transnistria, Ossezia meridionale) ed è coinvolta nelle tensioni interetniche nei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania). Nei vari scenari di conflitto dell'area dell'Osce, Mosca sembra mirare a evitare l'escalation della violenza, ma al tempo stesso a mantenere un livello di tensione tale da giustificare il suo ruolo di mediazione e la sua presenza militare.

La Russia non è solo implicata, più o meno apertamente ed estesamente, nei suddetti conflitti. Essa viola alcuni degli impegni assunti in sede Osce. Gli esempi sono molteplici. Tra i più famosi si può citare il caso della Cecenia. La Russia ha ostacolato il ritorno del Gruppo di assistenza Osce nella regione (che l'Osce aveva dovuto abbandonare nel 1999 per motivi di sicurezza),

¹⁸³ Nella regione balcanica l'attenzione iniziale dell'Osce fu rivolta alla Serbia meridionale, segnatamente al Kosovo, dove il potenziale di un conflitto tra serbi e albanesi era molto alto. La missione prese le mosse nel 2001 con l'obiettivo di offrire assistenza e consulenza in tema di democratizzazione, diritti umani, riforma del sistema giudiziario e dell'esecutivo, ritorno dei rifugiati e legislazione sui diritti umani.

adducendo problemi di natura tecnica¹⁸⁴. Il caso moldavo è ancor più eclatante. Pur essendosi ripetutamente impegnata a ritirare le sue truppe dal territorio moldavo della Transnistria, Mosca non ha finora tenuto fede a tale impegno. Va notato che al vertice di Istanbul del 1999 l'Osce aveva fissato al 2002 la data del ritiro russo¹⁸⁵ e Mosca vi aveva accondisceso, ottenendo in cambio dagli altri Stati membri la rinuncia alla condanna del suo ruolo in Cecenia.¹⁸⁶

Una delle determinanti principali dell'atteggiamento della Russia nei confronti dell'Osce è la volontà di mantenere la sua influenza politica e militare nell'area delle ex repubbliche sovietiche. Se durante il periodo sovietico la Russia si serviva dell'Osce come strumento per evitare l'isolamento dell'Urss, dopo il crollo dell'Unione Sovietica e il dissolvimento del Patto di Varsavia il Cremlino ha inizialmente puntato sul rafforzamento della Csc/Osce, sperando che essa potesse limitare la crescente influenza politica della Nato in Europa. I progetti di espansione verso est dell'Alleanza Atlantica, infatti, acuiscono i timori di Mosca circa una sua marginalizzazione sulla scena internazionale.

La dottrina militare elaborata dalla Russia nei primi anni '90 faceva perno sul concetto secondo cui la sicurezza nazionale necessita di interventi al di fuori delle frontiere nazionali, per evitare o gestire gli effetti destabilizzanti dei conflitti che interessano la periferia della Russia. In questo senso, l'enfasi posta dai russi sulle missioni di "mantenimento della pace" nei paesi della Comunità degli Stati indipendenti (Csi) e sulla responsabilità della Federazione Russa verso l'"estero vicino" è stato considerato da molti come il tentativo di legittimare agli occhi del mondo l'idea di una 'naturale' responsabilità russa sulla regione, a detrimento del concetto di "sicurezza collettiva" predicato dall'Osce. Secondo questo punto di vista, la Russia tende a fare dell'Osce uno strumento per ottenere la legittimazione del suo ruolo egemone sulle nazioni dell'ex-area sovietica, dove Mosca è interessata a mantenere degli avamposti militari a custodia dei suoi interessi strategici. La questione dei *peace-keepers* russi è a questo proposito emblematica: l'artificio linguistico che ha portato la Russia a identificare le sue truppe dispiegate sui territori degli Stati della Csi come "forze di mantenimento della pace"¹⁸⁷ va considerato congiuntamente al fatto che nelle 'vere' forze di mantenimento della pace, dispiegate dall'Osce nei paesi interessati da conflitti latenti o

¹⁸⁴ Cfr. Bloed, Arie, "The OSCE returns to Chechnya?", in *Helsinki Monitor* 2000 n° 3, pp. 83 e ss.

¹⁸⁵ Cfr. la Dichiarazione del vertice di Istanbul (1999), § 19.

¹⁸⁶ *Ibidem*, § 18.

¹⁸⁷ In Moldavia e in Georgia l'intervento militare non è stato sollecitato dal paese ospite, ma accettato come un rimedio per porre fine agli scontri armati.

manifesti, la Russia ha sempre suggerito o imposto che l'elemento predominante fosse quello russo.¹⁸⁸

In passato, alcuni membri dell'organizzazione hanno tollerato l'atteggiamento del Cremlino, perché ai loro occhi offriva il vantaggio di permettere all'Osce di esercitare un certo controllo sulla politica della Russia verso i paesi della Csi. Altri paesi, però, hanno messo in guardia contro il pericolo di legittimare una "dottrina Monroe alla russa".¹⁸⁹

Oggi lo scenario è cambiato. Benché il mantenimento di un'influenza nell'area ex-sovietica rimanga tra le priorità di politica estera della Russia, si è affievolito considerevolmente l'interesse che Mosca nutre per l'Osce. Ciò va considerato nel quadro generale del mutamento verificatosi nel corso degli ultimi 5-6 anni nei rapporti tra la Russia e i diversi attori della sicurezza euro-atlantica.

b. Le ragioni attuali del malessere russo

I rapporti della Russia con l'Osce si sono modificati per effetto delle trasformazioni geostrategiche seguite all'allargamento della Nato e dell'Unione Europea a diversi paesi dell'ex-blocco orientale. Il nuovo assetto delle relazioni transatlantiche ed europee ha comportato per Mosca il rischio di un crescente isolamento, inducendola a ripensare le proprie relazioni con gli altri attori della sicurezza europea.

Il 1999 può considerarsi l'anno dell'inizio del declino delle relazioni Russia-Osce e del contemporaneo miglioramento dei rapporti Russia-Nato. La crisi diplomatica tra la Russia e l'Alleanza Atlantica del 1999, scoppiata in seguito all'intervento della Nato in Kosovo e all'allargamento della Nato ha trovato una composizione con l'arrivo di Vladimir Putin al Cremlino. Il 2000 ha inaugurato una nuova fase di cooperazione tra la Russia e la Nato, che ha di riflesso indebolito l'impegno e il ruolo di Mosca in seno all'Osce. Il Cremlino ha gradualmente abbandonato i tentativi di includere ogni riferimento al rafforzamento dell'Osce nei documenti sottoscritti con la Nato¹⁹⁰. Nel 2002 è stato anche istituito il Consiglio Nato-Russia¹⁹¹.

¹⁸⁸ Nell'ottobre 1993, in un documento dedicato al rafforzamento dell'efficacia dell'Osce, il ministro degli Esteri russo ha suggerito l'attribuzione di uno statuto ufficiale, nel quadro della Cscce, alle forze di mantenimento della pace russe nella Csi (CSCCE/FSC/SC.23 del 28 ottobre 1993, § 5).

¹⁸⁹ Ghebali, Victor-Yves, *op. cit.*, p. 324.

¹⁹⁰ Zagorski, Andrei, "The OSCE in the context of the forthcoming NATO and EU extensions" in *Helsinki Monitor 2002 n°3*, pp. 226-227.

¹⁹¹ Il Consiglio Nato-Russia, istituito il 28 maggio 2002 dal vertice Nato di Roma, ha sostituito il Consiglio congiunto permanente, un organo di consultazione creato dal *Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*, che rimane la base formale delle relazioni tra l'Alleanza Atlantica e la Federazione Russa.

All'origine di questo miglioramento delle relazioni tra Russia e Nato, e più in generale della politica pro-occidentale condotta da Putin, vi sono diverse ragioni: la percezione di una comune vulnerabilità nei confronti del terrorismo e dell'estremismo islamista; l'evidente divario di capacità tra l'apparato statale e militare russo e quello americano, che rende futile ogni tentativo di competizione; il bisogno impellente di investimenti stranieri; il forte sentimento di esclusione e solitudine, che si somma al forte senso di appartenenza all'Europa e alla volontà della Russia di essere accettata dai partner occidentali come un 'paese europeo' a tutti gli effetti.

Ma quali sono le vere ragioni politiche del comportamento russo e come si esprime in concreto lo scollamento di Mosca dall'Osce?

Per rispondere alla prima domanda occorre innanzitutto considerare che l'Osce ha acquisito un'importanza rilevante per gli Stati dell'ex sfera sovietica che sono finora stati esclusi dall'allargamento dell'Ue e della Nato, in particolare per la Moldavia e l'Ucraina. L'Osce presenta il vantaggio di essere la sola istituzione europea di sicurezza nella quale essi godano di una piena *membership* e nella quale possano prendere parte ai meccanismi decisionali. Inoltre, questi paesi vedono nell'Osce uno strumento per ridurre la distanza tra Est e Ovest, nonché un veicolo per l'avvicinamento progressivo all'Ue.¹⁹² Per questa ragione, l'Osce è diventata un problema per la Russia, interessata a mantenere nella propria sfera d'influenza l'ampia regione che il multilateralismo occidentale, di cui l'Osce viene visto come uno strumento, sta gradualmente sottraendo al suo controllo.

Per rispondere alla domanda riguardante le forme che ha concretamente assunto il distacco della Russia dall'Osce è necessario guardare ai vari atteggiamenti che la Russia adotta per limitare e disconoscere il ruolo dell'organizzazione. Da un lato accusa l'Osce di interferire nei suoi affari interni, di violare l'uguaglianza del principio di sovranità degli Stati, e di applicare due pesi e due misure¹⁹³; dall'altro, avanza proposte che, lungi dal mirare a migliorare l'efficacia dell'Osce, sembrano piuttosto un tentativo di spingere l'organizzazione a occuparsi quanto più possibile di questioni che non coinvolgono gli interessi russi.

Mosca accusa l'Osce di essere affetta da un sostanziale strabismo geografico e operativo, essendo le sue attività concentrate sul territorio degli Stati dell'Est, in particolare nei Balcani e nelle repubbliche ex sovietiche. Ciò, argomenta la Russia, farebbe pensare che i conflitti e i problemi siano solo nell'Est, mentre sono ignorati volutamente i conflitti nell'area occidentale della regione euro-

¹⁹² Alcuni autori sottolineano però che anche questi Stati l'appartenenza all'Osce è di importanza relativa. Essi accordano infatti la priorità alle organizzazioni, la Nato e l'Ue, dalle quali sono state escluse e nelle quali continuano a sperare di avere accesso un giorno (cfr. Zagorski, Andrei, *op. cit.*, pp. 226-227).

¹⁹³ Chizov, Vladimir, "The Istanbul Summit", *International Affairs* (Mosca), 2000, N° 1, Vol. 46, p. 70; MC. DEL/75/02 del 16 dicembre 2002., p. 3.

atlantica: l'Irlanda del Nord, Cipro, i Paesi Baschi, la Corsica, per citarne solo alcuni¹⁹⁴. Secondo il punto di vista russo, ciò si riflette anche in uno squilibrio di natura operativa: l'azione dell'Osce è sempre più caratterizzata da un approccio 'selettivo', che la Russia qualifica come "doppio standard". Questo approccio avrebbe l'effetto di dividere gli Stati membri dell'Osce in due gruppi distinti, quello dei paesi che 'guidano' e quello dei paesi che 'sono guidati'. Il secondo gruppo di paesi è 'oggetto' delle azioni del primo¹⁹⁵. Questo modo di sentire non è esclusivamente russo. Un sentimento di discriminazione accomuna numerosi Stati dell'area orientale¹⁹⁶, nei quali le attività dell'Osce arrivano talvolta ad essere percepite come ingerenze.¹⁹⁷ Un particolare tipo di ingerenza è rappresentata da ciò che Mosca ha a varie riprese condannato come "intrusione umanitaria".¹⁹⁸ A parere della Russia, l'intervento in difesa dei diritti e delle libertà fondamentali occupa un'importanza eccessiva nell'agenda politica dell'Osce, a discapito di altri temi – per il Cremino più rilevanti – quali la cooperazione economica o la cooperazione in materia di sicurezza¹⁹⁹. La Russia tende pertanto a contestare il concetto integrato di sicurezza che mette in stretta relazione quest'ultima con la promozione dei diritti umani. La Russia propone delle proprie risposte a quello che denuncia come lo squilibrio che connota l'intervento dell'Osce. A livello operativo, Mosca propone una più stretta e incisiva cooperazione tra gli Stati membri contro la minaccia del terrorismo e un'enfasi maggiore sui temi dell'interscambio e della cooperazione nei campi della cultura, della scienza e della tecnologia²⁰⁰. Se il legame tra l'enfasi sulla lotta al terrorismo

¹⁹⁴ Alexeev, Alexander, "The future of OSCE: Russia's vision", *Challenges faced by the OSCE during 2001, 2002*, HEI, Ginevra, p. 154.

¹⁹⁵ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, pp. 154-156.

¹⁹⁶ L'Ucraina ha impiegato notevoli sforzi per liberarsi dalla missione di lungo periodo stabilita nel 1994. L'azione dell'Osce in Asia centrale sui diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto è andata incontro a notevoli problemi. Infine le autorità bielorusse hanno fortemente osteggiato la missione dell'Osce Advisory and Monitoring Group a Minsk, ottenendone il ritiro alla fine del 2002.

¹⁹⁷ Zagorski, Andrei, *op. cit.*, p. 225.

¹⁹⁸ È opportuno ricordare che, nonostante sia un'organizzazione nata come forum politico che a tutt'oggi rifiuta ogni strumento coercitivo a fronte dell'inadempienza dei suoi Stati membri, l'Osce ha tuttavia sviluppato nel tempo un'attenzione particolare alla salvaguardia dei diritti umani, tanto ad adottare misure politiche sanzionatorie nel caso di violazioni importanti dei diritti e delle libertà fondamentali in uno degli Stati membri, attraverso la procedura del "consenso meno uno" adottata al Consiglio dei Ministri di Praga nel 1992. Tale procedura permette ai membri dell'Osce di prendere delle misure senza l'assenso dello Stato interessato, qualora sussistano "chiari, grandi e gravi violazioni degli impegni presi in seno alla Cscce". Le misure però non hanno diretta incidenza nel territorio dello Stato sotto accusa, limitandosi a dichiarazioni od atti politici da attuarsi fuori del territorio del paese in questione.

¹⁹⁹ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, p. 154.

²⁰⁰ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, p. 155, 162.

e la situazione in Cecenia è facilmente intuibile, politicamente ben più controverse sono le proposte della Russia che mirano a ridurre la capacità di intervento dell'Osce nell'area ex-sovietica, spingendola verso una più neutrale cooperazione inter-governativa e verso interessi che potremmo definire più *soft*.

2. Gli scenari futuri

2.1 La necessità di una specializzazione

a. Valorizzare i vantaggi comparati

Il vantaggio comparato dell'Osce risiede nell'area della prevenzione dei conflitti e del sostegno ai paesi in transizione e ai programmi di ricostruzione post-conflitto, con una speciale enfasi sulle questioni 'orizzontali' dei diritti umani, delle libertà fondamentali e delle questioni inter-etniche²⁰¹. Il suo impiego è auspicabile in quelle aree, tematiche e geografiche, in cui le altre organizzazioni internazionali non intendono impegnarsi a fondo e dove l'Osce, invece, è già presente e continua a detenere un valore aggiunto attraverso la comprensività del suo approccio e la flessibilità della sua struttura e della sua azione. Essa sarà chiamata a perfezionare il suo intervento nei contesti in transizione in cui possiede una certa esperienza: in Europa sud-orientale, dove il numero e la dimensione delle missioni sul terreno verrà probabilmente ridotto, nel Caucaso e in Asia centrale.

Le competenze e l'esperienza dell'Osce negli ambiti della promozione dell'integrazione tra comunità multiculturali, dell'addestramento delle forze di polizia e delle riforme giuridiche giocheranno un ruolo importante nel processo di stabilizzazione democratica di paesi come la Serbia e il Montenegro, l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia e la Bosnia-Erzegovina. È anche possibile che l'Osce presterà maggiore attenzione a paesi come la Turchia e la Croazia, per i quali la meta europea appartiene all'universo del probabile, e ai paesi del vicinato europeo, che, pur lontani dall'orizzonte di adesione all'Ue, sono dei partner importanti per l'Unione. In entrambi i gruppi di paesi, la presenza e l'azione dell'Osce possono generare una spinta importante verso obiettivi di sviluppo pacifico, democratico e sostenibile.

L'Osce sarà chiamata a svolgere un ruolo più incisivo anche nell'area asiatica della sua regione di competenza: nei paesi del Caucaso e nelle cinque repubbliche dell'Asia centrale. In questa zona alla periferia e oltre del continente europeo, per lo più assente dall'agenda geostrategica dei grandi

²⁰¹ Kemp, Walter, "The OSCE; entering a third phase in its third decade", *Helsinki Monitor* 2004, n°4, p. 251.

attori politici del mondo²⁰², l'Osce ha un mandato consistente e vanta una solida esperienza nell'assistenza alla sicurezza e alla democratizzazione. La campagna militare in Afghanistan ha catalizzato l'attenzione dell'Osce in quest'area strategica e sensibile²⁰³. Come è stato notato da alcuni autori, il ruolo che l'Osce ha giocato e gioca in Georgia ha prevenuto la possibilità che i Taliban e le cellule di Al Qaeda sopravvissute trovassero rifugio dopo la guerra in Afghanistan. Inoltre l'apertura di uffici di rappresentanza e poi di missioni Osce in Tagikistan, Kazakistan, Kirghizistan, Turkmenistan e Uzbekistan ha reso possibile l'avvio, a partire dal 2001, di una comune riflessione critica sull'adeguatezza dell'azione repressiva degli Stati dell'Asia centrale nella lotta ai fenomeni di estremismo islamico e di terrorismo.²⁰⁴

In Asia centrale, la combinazione di crimine organizzato, estremismo religioso e collasso economico impone un'efficace e "integrata" – nel senso chiarito sopra – strategia internazionale di lotta contro il terrorismo internazionale, che l'Osce sembra per ora tra i pochi attori capace di promuovere.

b. Le nuove sfide del terrorismo internazionale

Una prima iniziativa specifica nel campo del terrorismo è stata presa dall'Osce alla fine del 2001 con l'adozione del *Bucharest Action Plan for combating terrorism*, seguito dal Programma d'azione, adottato nel 2001 alla Conferenza di Bishkek sulla prevenzione e la lotta al terrorismo, e dalla successiva "Carta dell'Osce sulla prevenzione e la lotta al terrorismo" del 2002.

Le sfide attuali e future richiedono all'Osce un'ulteriore elaborazione delle politiche delineate in questi documenti: da un lato, obblighi più stringenti dovrebbero essere imposti agli Stati membri nel campo della lotta al terrorismo; dall'altro è cresciuta la consapevolezza che la promozione dei diritti umani in senso lato, cioè i diritti collettivi, politici, civili e socio-economici, è cruciale per il contrasto al terrorismo. Grazie al grande numero di Stati membri, l'organizzazione è in grado di contribuire alla risposta internazionale alle minacce transnazionali. Inoltre, la poliedricità dell'approccio dell'Osce alle questioni di sicurezza costituisce un *atout* anche nei confronti del terrorismo: gli aspetti militari, economici e umanitari della lotta al terrorismo devono essere presi in conto senza eccezioni. Come alcuni autori hanno sottolineato, se si include nella categoria del 'terrorismo' ogni forma di radicalismo come il nazionalismo aggressivo, il razzismo, ma anche

²⁰² Barry, Robert, *op. cit.*, pp.39-40.

²⁰³ L'ambasciatore americano David Johnson, ex coordinatore per l'assistenza all'Afghanistan, ha suggerito che l'Afghanistan fosse incluso tra gli Stati partner dell'Osce per facilitare la collaborazione con gli Stati membri confinanti: Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan.

²⁰⁴ *Ibidem.*

l'antisemitismo e l'anti-arabismo, contromisure efficaci non possono limitarsi all'uso della forza, ma affrontare le cause più profonde del fenomeno terroristico.²⁰⁵ Una politica preventiva che non presti attenzione alle strutture sociali che causano oppressione, sfruttamento e marginalizzazione, è votata al fallimento.²⁰⁶ Un potenziamento dell'azione dell'organizzazione nei diversi campi legati alla criminalità transfrontaliera – traffico di armi, droga e tratta degli esseri umani –, insieme all'affinamento di un approccio che vada alle cause dell'instabilità politica e sociale dei diversi paesi, potrebbero dunque essere gli elementi base di una strategia efficace di contenimento del terrorismo e dell'estremismo islamico.²⁰⁷

Nella pratica, una più intensa attività a livello di missioni sul terreno consentirebbe, ad esempio, una più attenta e puntuale regolazione delle attività transfrontaliere. Alcune frontiere sono troppo permeabili per criminali e terroristi, mentre dovrebbero essere più aperte al commercio legale, all'informazione e ai lavoratori. In seno all'Osce sono già state decise misure come la creazione di un'Unità di polizia strategica e di un'Unità anti-terrorismo, interne al segretariato generale, che mirano al miglioramento della capacità di supporto alle missioni sul terreno e al perfezionamento della risposta rapida alle emergenze.

In conformità al concetto di “sicurezza globale”, l'Osce pone l'accento sul principio per cui tra sicurezza e diritti umani non può esservi contrasto.²⁰⁸ Il suo ruolo di ‘guardiana’ della compatibilità tra le misure contro il terrorismo e i diritti e le libertà fondamentali rimane essenziale. Questa osmosi necessaria tra le due diverse dimensioni ha ispirato riflessioni sull'applicabilità dell'approccio e dei metodi dell'Osce in Medio Oriente. Alcuni analisti hanno infatti suggerito che la conferenza di pace in Medio Oriente si sarebbe dovuta modellare sulla Csce e sulla sua applicazione di standard di democrazia, sviluppo economico, Stato di diritto e dignità umana, agendo sulla molteplicità delle dimensioni che prevengono il fenomeno terroristico.²⁰⁹ Israele stesso, che come altri Stati della regione è un “partner per la cooperazione” con l'Osce, ha inviato nel 2000 una delegazione di osservatori per l'azione dell'Osce in Bosnia-Erzegovina, al fine di valutare se i programmi di democratizzazione svolti in quel paese siano applicabili alla Cisgiordania e alla Striscia di Gaza.

²⁰⁵ Stoudmann, Gérard, “The way forward or is it the OSCE fit for the 21st century?”, *Helsinki Monitor* 2004 n°4, p. 295.

²⁰⁶ Dekker, Ige, “Declaration on terrorism and human rights”, *Helsinki Monitor* 2003 n° 4, p. 326.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Dihn, Viet, “Defending liberty: terrorism and human rights”, *Helsinki Monitor* 2003 n°4, pp. 328-329.

²⁰⁹ Cfr. Kampelman (Max) in Barry (Robert), *op. cit.*, p 10.

2.2 Le condizioni per un'evoluzione

a. Un rinnovo statutario e strutturale

Le condizioni essenziali perché l'auspicato sviluppo dell'Osce e l'ampliamento delle sue funzioni diventino realtà includono: 1) il perfezionamento del suo statuto giuridico internazionale; 2) la devoluzione di maggiori poteri decisionali alle missioni sul terreno e il rafforzamento dei poteri della presidenza e del segretariato generale; 3) la modifica delle procedure di decisione.

Le istituzioni dell'Osce non dispongono per ora di uno statuto giuridico internazionale, il che ha portato alcuni analisti a parlarne come di "un'organizzazione internazionale ancora in divenire".²¹⁰ L'attribuzione di uno statuto internazionale alle istituzioni dell'Osce ha poche possibilità di raccogliere il consenso degli Stati membri, tradizionalmente riluttanti ad accettare misure che potrebbero accrescere la legittimità dell'"interferenza" dell'organizzazione nei loro affari interni. Inoltre, è dubbio se una "giuridizzazione" dell'Osce sia in grado rendere più efficace la sua azione senza intaccarne la flessibilità. Il cambiamento dello status dell'Osce è pertanto un tema controverso.

Un contributo importante al rafforzamento del ruolo dell'organizzazione potrebbe invece venire da una riforma che preveda il conferimento alle missioni di maggiori poteri decisionali. Da tempo è opinione diffusa tra i capi delle missioni che le deboli istituzioni centrali dell'Osce mostrano una tendenza alla macro-gestione delle missioni attraverso la propria autorità di bilancio e di personale, il che impedisce alle missioni un rapido adattamento all'evoluzione degli avvenimenti. Condizione essenziale perché le missioni sul terreno, che rappresentano il 90% del personale Osce, ricevano un adeguato indirizzo politico è il rafforzamento del presidente e del segretariato generale, in modo da poter disporre in tempi rapidi il conferimento di poteri decisionali diretti alle missioni sul terreno. La mancanza di un segretariato generale forte e/o di una presidenza salda complica infatti gli sforzi delle missioni di gestire i problemi locali.

Il meccanismo decisionale dell'Osce è oggetto di critica da parte di numerosi Stati membri. La regola del consensus viene considerata come una sorta di 'veto universale', poiché ognuno dei cinquantacinque paesi membri ha il potere di bloccare le decisioni dell'Osce. Una riforma che permetta l'adozione di un numero sempre maggiore di decisioni a maggioranza qualificata anziché per consensus renderebbe senz'altro più fluido il funzionamento dell'organizzazione.

²¹⁰ Ghebali, Victor-Yves, *op. cit.*, p. 640.

b. Il legame transatlantico e il ripensamento del ruolo della Russia

La capacità d'azione dell'Osce, come delle altre organizzazioni internazionali, dipende in ultima analisi dall'impegno e dalla volontà politica degli Stati membri. È ancora più evidente, inoltre, che la costruzione di un sistema efficiente di sicurezza europea dipende solo in parte – in misura in realtà abbastanza limitata – da una riuscita riforma dell'Osce, quanto da altre condizioni, come la solidità del legame transatlantico e l'impegno degli Stati Uniti, nonché dal ripensamento del ruolo della Russia all'interno dell'organizzazione.

È molto importante che gli americani continuino a impegnarsi nell'Osce.²¹¹ Negli Usa molti pensano che la Nato sia l'unica istituzione veramente rilevante per la sicurezza in Europa in quanto vi partecipano solo paesi democratici, che condividono gli stessi valori e approcci di fondo alle relazioni internazionali. Nell'Osce, a differenza che nella Nato, la regola del consensus spesso risulta paralizzante per il processo decisionale. Un'altra critica molto diffusa negli Usa è che l'Osce è spesso incapace di attuare in maniera appropriata le decisioni che riesce ad adottare. Il caso della Bosnia è emblematico: benché l'Osce abbia giocato un ruolo rilevante nell'ambito politico e in quello umanitario, non avrebbe saputo, senza il supporto delle forze di stabilizzazione della Nato, provvedere alla sicurezza né della popolazione né del suo stesso personale. Altri esempi sono dati dai conflitti che l'Osce si è finora dimostrata incapace di affrontare efficacemente: quello transnistriano in Moldavia, quello del Nagorno-Karabakh, la guerra in Cecenia e il conflitto nell'Ossezia del Sud. Nell'ottica americana solo un attore come la Nato, che dispone di importanti 'bastoni' e 'carote' e di un'indiscussa autorità, può ottenere concreti risultati nel campo della risoluzione dei conflitti.²¹²

In campi come la prevenzione dei conflitti, la mediazione e la democratizzazione, il profilo e gli strumenti dell'Osce risultano però più idonei di quelli di cui dispone l'Alleanza Atlantica. Ciò è vero soprattutto negli Stati membri dell'Osce – come la Georgia, la Macedonia, la Moldavia e il Tagikistan – che non sono membri della Nato. I sostenitori dell'Osce in America sono convinti che il suo approccio alla regione eurasiatica, che mira ad affrontare i fattori etnico-nazionali dei conflitti, sia efficace se combinato con la cooperazione con altre istituzioni, come l'Ue, l'Onu, la Csi. Inoltre, il fatto che gli Usa non siano parte del Consiglio d'Europa dovrebbe indurli a

²¹¹ *Ibidem*, p. 645.

²¹² Hopman, P. Terrence, "The US and the CSCE/OSCE", *Helsinki Monitor* 2000 n°2, pp. 32-35.

continuare a puntare sull'Osce per la promozione della democrazia e il monitoraggio dei diritti umani.²¹³

Il coinvolgimento della Russia rimane di importanza cruciale per uno stabile sistema di sicurezza euro-atlantico. Molte barriere sono scomparse tra la Russia e l'Occidente, non abbastanza tuttavia da eliminare la diffidenza dei russi verso i due grandi attori internazionali che avanzano a grandi passi verso l'Est euro-asiatico: la Nato e l'Ue. A tal riguardo, l'Osce può certamente giocare un ruolo positivo di mediazione e di promozione di un clima di fiducia. Una delle questioni politiche più spinose riguarda il contestato diritto di "ingerenza umanitaria", cui si è accennato in precedenza. Come conciliare il principio di autodeterminazione con quello dell'integrità territoriale rimane per l'Osce una questione fortemente controversa. Un punto fermo, tuttavia, è che gli Stati membri dell'Osce hanno riconosciuto espressamente che gli impegni nell'area della dimensione umana sono oggetto di preoccupazione diretta e legittima per tutti. Il principio del non-intervento negli affari interni degli Stati ha d'altronde subito un'erosione progressiva dalla fine della guerra fredda. Una rinuncia al principio dell'"interferenza amichevole" priverebbe la sicurezza cooperativa dell'Osce sia del suo approccio globale sia della sua flessibilità.

Tuttavia, sottovalutare l'importanza della cooperazione della Russia sarebbe poco saggio.²¹⁴ È quindi auspicabile che l'Osce continui a promuovere un dialogo costruttivo con il Cremlino, non limitandosi a richiamare la Russia al rispetto dei suoi obblighi nei confronti dell'organizzazione. Occorre che Mosca sia convinta del fatto che le politiche dell'Osce, così come i processi di allargamento della Nato e dell'Ue, non sono dirette contro di essa, ma al contrario le lasciano uno spazio di attiva partecipazione ai vari ambiti della cooperazione paneuropea e transatlantica.

c. Una cooperazione efficace e funzionale tra organismi internazionali

Un efficiente sistema di sicurezza europea richiede un coordinamento tra l'azione delle organizzazioni internazionali che tenga conto dei vantaggi comparati di ciascuna di esse e porti in tal modo ad evitare sovrapposizioni e conflitti di competenze. Un rafforzamento della cooperazione tra organismi internazionali e una pragmatica divisione del lavoro sono pertanto necessari.²¹⁵

²¹³ Kemp (Walter), *op. cit.*, p. 251.

²¹⁴ Ghebali, Victor-Yes, "The OSCE at a crossroad: the difficulty of overcoming Russian-related dilemmas", *The future of the OSCE in the perspective of the enlargements of NATO and the EU*, edito da V-Y Ghebali, D. Warner, B. Gimelli, 2004, PSIO Occasional Paper I, p. 10.

²¹⁵ Cfr., inter alia, la Dichiarazione di Lisbona su un modello di sicurezza comune e comprensivo per il 21mo secolo, adottata al vertice Osce di Lisbona nel dicembre 1996.

L'Osce ha rafforzato negli anni la sua relazione con l'Ue, il Consiglio d'Europa, la Nato e diverse agenzie Onu (in particolare l'Alto commissariato per i rifugiati, il Comitato economico per l'Europa e il Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite) e mantiene strette relazioni con diverse organizzazioni a livello regionale e provinciale in tutta la sua area di competenza. È compito dell'Osce evitare di duplicare il ruolo di tali organizzazioni e mantenere un suo spazio di azione.

In termini pratici, questo significa per l'Osce ritrarsi da (o non impegnarsi in) situazioni in cui il conflitto sia o si trasformi in una questione prettamente militare (per la quale è competente o più adeguata l'azione della Nato). Nello stesso modo l'organizzazione dovrebbe evitare di assumere un ruolo primario nella promozione dello sviluppo economico dei paesi in cui opera (ruolo ricoperto, ad esempio, dal Programma per lo sviluppo dell'Onu e dall'Ue). Lo spazio proprio dell'Osce si situa a cavallo di questi campi e consiste nel garantire una sinergia e complementarietà tra civile e militare, con un'enfasi particolare sulla prevenzione dei conflitti e sulla dimensione umana. Per promuovere questo connubio tra interventi civili e militari l'Osce deve necessariamente cooperare in modo stretto da un lato con la Nato, dall'altro con il Consiglio d'Europa.

Le responsabilità di **Nato e Osce** sono ampiamente complementari. Se la prevenzione dei conflitti e la riabilitazione post-conflitto rientrano nel campo di competenze dell'Osce, la Nato è competente in ambiti complementari come la verifica del controllo degli armamenti, lo sminamento e il controllo delle frontiere. Nel Consiglio dei ministri di Copenaghen nel 1997, l'Osce ha formulato per la prima volta la proposta di sviluppare relazioni più strette tra le organizzazioni operanti nel campo della sicurezza. In seguito all'accettazione formale di tale proposta da parte della Nato nel gennaio 1998, e alla successiva adozione della "Carta per la sicurezza europea" nel novembre 1999, la cooperazione Nato-Osce si è notevolmente rafforzata. Tra l'ottobre 1998 e il marzo 1999 le due organizzazioni hanno ricevuto il compito di verificare l'attuazione in Kosovo dell'accordo raggiunto da Milosevic e Holbrooke nell'ottobre 1998. La Nato ha assunto allora speciali responsabilità a sostegno della missione Osce, con la quale ha dato inizio anche ad un'intensa attività di scambio di informazioni strategiche e di intelligence. Il caso del Kosovo dimostra che il sostegno alla democratizzazione è difficilmente attuabile in mancanza di un'efficace azione militare per il mantenimento della pace. L'Osce e la Nato hanno cooperato efficacemente anche in Bosnia-Erzegovina, Albania, Macedonia e Moldavia, tutti paesi oggi aspiranti membri dell'Alleanza Atlantica. Future cooperazioni potranno riguardare altri ambiti d'azione. Se il Dialogo mediterraneo e l'impegno di entrambe le organizzazioni in Afghanistan prefigura un'ulteriore evoluzione della complementarietà tra Osce e Nato, la comunanza geografica e funzionale che le unisce da tre anni a questa parte – dal vertice Nato di Praga nel 2002 – le porta anche a guardare verso est, non solo verso i Balcani

occidentali e l'Ucraina, ma anche verso l'Asia centrale e il Caucaso. In quest'area si rivela cruciale il legame speciale che unisce la Nato alla Russia attraverso il Consiglio Nato-Russia, che potrebbe giovare – se opportunamente utilizzato – anche all'azione dell'Osce.

Il maggiore strumento di coordinamento bilaterale tra **Osce e Consiglio d'Europa (CdE)** è stato creato nel 1995 con l'avvio di incontri di alto livello "2+2" tra le due organizzazioni. Il bilancio della cooperazione è positivo. Esso si basa su una condivisione di responsabilità. A livello geografico il terreno d'azione e di competenza dell'Osce e del CdE in molti casi coincidono. Basti pensare che il CdE ha aperto uffici di rappresentanza speciali del segretario generale in quasi tutti i paesi in cui operano le missioni Osce. Tuttavia, il CdE vanta una competenza specifica nel settore giuridico. Inoltre, nei paesi in cui è presente con un ufficio di rappresentanza, svolge attività di sostegno organizzativo e di mediazione diplomatica. L'Osce invece opera principalmente nei settori del monitoraggio, dell'assistenza, dell'*institution-building* e dell'addestramento di personale. L'azione giuridica del CdE fa spesso appello alle perizie realizzate dall'Osce negli ambiti dei diritti umani, della democratizzazione e dello Stato di diritto, mentre il monitoraggio politico eseguito dall'Assemblea parlamentare e dal Consiglio dei ministri del CdE si serve spesso dell'attività di monitoraggio dell'Osce e delle sue procedure di *early warning*, in particolare quelle compiute dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani e dall'Alto commissariato per le minoranze nazionali.

Una sovrapposizione di competenze tra le due organizzazioni è emersa talora nel campo del monitoraggio elettorale. L'accordo di cooperazione siglato nel 1999 tra Osce e CdE, volto a eliminare la sovrapposizione delle competenze, non ha creato sfortunatamente un quadro formale capace di appianare tutte le controversie. La divisione delle competenze in materia elettorale continua così ad essere decisa caso per caso. Perché la cooperazione tra Osce e CdE possa essere maggiormente strutturata è auspicabile una riforma del mandato dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani che tenga conto delle competenze del CdE. Inoltre, l'Osce dovrebbe stabilire maggiori rapporti di cooperazione e coordinamento con il CdE nei paesi in cui quest'ultimo ha un ruolo e una presenza consolidati.

Anche se la cooperazione dell'Osce con i principali organismi internazionali si è venuta rafforzando e strutturando nell'ultimo decennio, i meccanismi per lo scambio delle informazioni rimangono inadeguati. Per ampliare la sua rete di comunicazione l'Osce dovrebbe attuare diverse misure, fra cui l'apertura di rappresentanze a Bruxelles, Washington, Strasburgo e Mosca. Ciò accrescerebbe la visibilità dell'organizzazione e faciliterebbe il coordinamento con i grandi centri politici e decisionali del mondo.²¹⁶

²¹⁶ *Ibidem*, p. 259.

3. Conclusioni

Per mantenere e sviluppare il suo ruolo l'Osce dovrà continuare ad investire sui suoi principali punti di forza: la capacità di collegare dimensione umana, prevenzione dei conflitti e ricostruzione post-bellica; le missioni sul terreno, strumento di cruciale importanza per l'*early warning* e per il contatto diretto e immediato con le autorità e le società locali; la presenza ormai consolidata in aree spesso ignorate dagli altri organismi internazionali ma che hanno un notevole potenziale strategico.

Le persistenti difficoltà nei rapporti con la Russia rimangono la fonte principale del malessere che pervade oggi l'Osce. Solo sciogliendo questo nodo, si potrà rilanciare la credibilità dell'organizzazione. È divenuta sempre più evidente la necessità di instaurare, nel quadro dell'Osce, un nuovo rapporto di collaborazione con il Cremlino. Il rischio è quello delle profezie che si autorealizzano: se ci si rassegna all'idea che la ricerca di un accordo che consenta alla Russia di tornare ad avere un ruolo attivo e propositivo in seno all'Osce è una causa persa, si finirà inevitabilmente per lasciare sempre più mano libera a Mosca e quest'ultima si sentirà, di riflesso, sempre più legittimata a violare gli impegni assunti con l'organizzazione. Il risultato verrà dunque a coincidere con la premessa stessa.

È fondamentale che l'azione dell'Osce si caratterizzi, da un lato, per un maggiore impegno nell'affrontare le nuove sfide alla sicurezza mondiale – in particolar modo il terrorismo –, dall'altro per una più efficace cooperazione con gli altri attori internazionali, che tenga in debito conto i rispettivi mandati, competenze ed esperienze. È evidente che la sovrapposizione di competenze non potrà essere eliminata del tutto, ma c'è ampio spazio, come si è cercato di mostrare, per sperimentare con successo nuove sinergie e complementarietà.

Parte seconda

Contributi a cura dell'ISGeo - Ce.S.I.

L'Iraq un anno dopo Saddam Hussein

Andrea Margelletti, Aldo Pigoli

Giugno 2004

Introduzione

Il 28 giugno 2004 la CPA (Coalition Provisional Authority) del governatore statunitense Paul Bremer ha cessato la sua esistenza e tutti i poteri di governo sono stati trasferiti al GTI, Governo Transitorio Iracheno (Iraqi Interim Government).

Alla stessa data, la Legge Amministrativa Transitoria (Transitional Administrative Law, TAL) è diventata la legge suprema del Paese ed il GTI dovrà operare in base alle disposizioni incluse nella TAL. Essa fornisce il quadro di riferimento giuridico a garanzia del processo di transizione che culminerà con le elezioni previste per il gennaio 2005.

Il GTI è il frutto dell'opera di mediazione condotta dall'inviato speciale delle Nazioni Unite, l'algerino sunnita Lakhdar al Ibrahim, e dalle consultazioni all'interno della CPA e del Consiglio di Governo Iracheno (Iraqi Governing Council, IGC, l'organo di amministrazione provvisoria formato da Paul Bremer nel luglio del 2003).

1. Situazione politica

Con l'entrata in carica del nuovo esecutivo, che ha ricevuto l'approvazione politica internazionale durante il vertice G8 di Sea Island del 9 giugno scorso, l'Iraq può contare su un governo rappresentativo ed autorevole. Gli elementi di spicco del GTI godono di una base di supporto reale di tipo "partitico" e tribale. La realtà tribale, infatti, per quanto poco conosciuta nel contesto occidentale, rimane fondamentale per gli equilibri interni al Paese.

Il GTI è formato da un Presidente, Sheikh Ghazi Al Yawer (ingegnere petrolifero sunnita), due vice-Presidenti, Ibrahim Al Jafari (Sciita, leader del partito islamico al Dawa) e Rosh Shawis (influyente membro del Parlamento curdo) e da un Primo Ministro, lo Sciita Iyad Allawi, coadiuvato da un vice-Primo Ministro e da altri 30 ministri.

Una delle principali questioni che Lakhdar al Ibrahim ha dovuto affrontare, è stata quella inerente alla composizione etnico-religiosa del Paese.

L'Iraq, infatti, presenta un complesso substrato clanico-etnico e religioso frammentato e difficile da gestire politicamente.

Si deve tenere conto, infatti, che se la maggioranza della popolazione è musulmana (96%) e araba (circa il 75% della popolazione - gli altri gruppi sono quello curdo, armeno, turkmeno ed ebreo), all'interno di queste due componenti vi sono forti divisioni etniche e religiose. Dal punto di vista delle

dinamiche interne all'Islam, la gran parte dei fedeli sono di religione sciita (circa 65%), ma il regime di Saddam Hussein ha sempre favorito la minoranza sunnita (32-35%, suddivisi in: Curdi sunniti 18-20%, Arabi sunniti 12-15%, Turcomanni sunniti), Sciiti 60-65%, Cristiani, Ebrei ed altri 3%) garantendone il predominio politico-amministrativo sia sulla maggioranza sciita, sia sulla componente curda (15-20% della popolazione).

Durante gli anni del suo potere, il controllo delle varie componenti sociali irachene era stato ottenuto da Saddam Hussein soprattutto attraverso tre strumenti:

- il predominio politico-economico da parte del gruppo clanico-famigliare di Saddam Hussein (che aveva la propria roccaforte nell'area di Tikrit);
- l'organizzazione politico-amministrativa incentrata nella struttura del partito Ba'ath (sunnita);
- l'utilizzo della minaccia e del terrore attraverso l'opera di oppressione dell'opposizione interna da parte dei Servizi di Sicurezza (come il Mukhabarat, che dipendeva direttamente da Saddam Hussein) e l'attività di repressione delle altre componenti della popolazione da parte delle Forze Armate e della Guardia Repubblicana (come nel caso della soppressione delle rivolte curde e sciite).

Con la caduta del regime di Saddam Hussein questi tre fattori di monitoraggio e controllo (ed in particolare la struttura del partito Ba'ath) sono venuti a mancare. Si è subito manifestata, da parte della CPA e del Consiglio di Governo Iracheno la necessità di riorganizzare la società irachena, tenendo in considerazione i vari elementi sopracitati e cercando di ottenere nuovi, seppur delicati, equilibri.

In particolare uno dei principali rischi era di favorire nuovamente la componente sunnita (dalla quale provengono la maggior parte dei quadri politico-amministrativi e professionali del vecchio regime). Obiettivo fondamentale è stato quello di trovare forme di architettura costituzionale che offrano una "camera di compensazione" politica per Sunniti e Curdi, garantendo loro pari dignità dal punto di vista della rappresentatività.

Per quanto riguarda i tre principali gruppi, è necessario ricordare che la loro divisione geografica non è omogenea. E' pertanto più corretto parlare di zone a maggioranza sunnita, sciita, ecc....

a) SCIITI

Dal punto di vista politico, la componente sciita, sebbene sia quella numericamente più importante è sottorappresentata e spinge per ottenere un adeguato riconoscimento all'interno delle nuove istituzioni. Essa può essere ricondotta a due gruppi principali: lo SCIRI e Al DAWA.

- Lo SCIRI (Consiglio Supremo per la Rivoluzione Islamica in Iraq), appoggiato dagli elementi moderati iraniani ed in particolare dal Presidente Seyyed Mohammad Khatami. I leader del partito sono Mohammed Baqer al Hakim e Hamid al Bayati, rispettivamente capo religioso e politico dello SCIRI.
- Il partito islamico Al DAWA, tra i cui leader compare Mohammed Bakr al Nasri, guida spirituale esiliata da Saddam che gode del sostegno dai mullah iraniani, e Ibrahim al Jafari, attuale vice-presidente del GTI.

Entrambi questi schieramenti vedrebbero con favore l'Iraq come Repubblica islamica moderata, ma, in particolar modo nel caso dello SCIRI, sostengono che ogni cambiamento debba essere ottenuto attraverso un processo democratico e preferibilmente tramite referendum popolare.

Allo stesso tempo, sia lo SCIRI sia Al DAWA sono favorevoli ad una presenza internazionale militare in Iraq, sotto l'egida delle Nazioni Unite, ma vedrebbero altresì positivamente una possibile presenza NATO se questa potesse contribuire con efficacia alla critica situazione della sicurezza interna.

b) SUNNITI

A differenza degli Sciiti, i Sunniti non possono contare su una struttura politica equivalente a quella di un gruppo come lo SCIRI. Lo stesso si può affermare per quanto riguarda il contesto religioso, anche se esistono figure di spicco che vengono viste dalla comunità islamica sunnita come punti di riferimento (è il caso di Abdolsalam al Kubaisi, portavoce del Consiglio degli Ulema Sunniti di Baghdad).

Dal punto di vista politico, è più corretto affermare che essi siano attualmente distribuiti in gruppi politici territoriali e che essi differiscano tra loro a seconda delle aree di provenienza ed attività. Questo perché fino alla caduta di Saddam Hussein, la partecipazione politica della popolazione irachena era regolata, controllata e gestita dal partito Ba'ath, per la gran parte formato da cittadini sunniti. Il Ba'ath era il vero centro di gravitazione del sistema

politico e sociale del Paese ed ogni funzionario della Pubblica Amministrazione ne doveva fare parte.

Con la fine del regime di Hussein, il partito Ba'ath è stato messo al bando, la sua leadership arrestata o ricercata ed ai suoi membri è stata impedita la partecipazione alla ricostruzione del Paese. Ciò ha comportato la creazione di un vuoto amministrativo che può portare alla paralisi del funzionamento delle istituzioni.

In tal senso, è indicativo il fatto che gli stessi raggruppamenti sciiti non si oppongano ad una parziale riabilitazione dei quadri inferiori e medi dell'antica struttura del Ba'ath.

c) CURDI

I Curdi rappresentano quasi 1/4 della popolazione irachena e sono la maggioranza della popolazione in 4 delle 18 province irachene.

Essi sono rappresentati da due principali gruppi politici riconosciuti: l'Unione Patriottica del Kurdistan (UPK), guidata da Jalal Talabani e il Partito Democratico Kurdo (PDK), il cui leader è Masoud Barzani. Ad essi vanno aggiunte altre minori realtà politiche.

Nella guerra contro il regime di Saddam Hussein il ruolo dei Kurdi nelle regioni settentrionali del Paese è stato strategicamente fondamentale. Le loro milizie, i Peshmerga, hanno combattuto i terroristi di Ansar al Islam, il gruppo guidato dal Mullah Krekar e legato alla rete irachena di Al Qaeda che fa capo ad Abu Musab al Zarqawi, insieme ad elementi delle Forze Speciali Statunitensi.

Sia l'UPK che il PDK, che nel 2002 hanno ulteriormente stretto il loro legame, hanno appoggiato l'azione militare contro Saddam Hussein e il progetto di un nuovo Iraq democratico.

Il Kurdistan iracheno non è solo è l'area più stabile, ma è anche quella meglio organizzata dal punto di vista politico ed amministrativo dell'attuale Iraq. I Curdi possono infatti contare su una struttura larvale di Stato, grazie all'esistenza di un Parlamento regionale autonomo (il KRG, Assemblea Regionale Curda, ripristinata nell'ottobre del 2002), ed hanno beneficiato di uno sviluppo economico slegato dalle vicende del resto del Paese. Questo in ragione di una tradizionale organizzazione interna al mondo Curdo iracheno ed alla protezione della quale hanno goduto dal 1991 con la costituzione di una "No-Fly Zone", sorvegliata da velivoli statunitensi e britannici.

Nell'attuale Governo di Transizione ai Curdi sono state assegnate importanti cariche, fra le quali quella di vice-Presidente e di Ministro degli Esteri

(Hoshiyar Zebari). Tuttavia, I leader Curdi avrebbero voluto una delle due cariche principali del nuovo governo (Presidente o Primo ministro). In particolare essi considerano l'Iraq un Paese costituito da due principali etnie, gli Arabi e i Curdi, e non accettano che le due cariche più alte vadano esclusivamente a personaggi appartenenti al mondo arabo, siano essi Sunniti o Sciiti.

Nonostante sia l'UPK sia il PDK abbiano sempre lottato per la creazione di un Kurdistan transnazionale (comprendente anche le regioni a maggioranza curda della Siria, della Turchia e dell'Iran), essi sono oggi d'accordo che venga creata una regione autonoma curda, all'interno di uno Stato federale iracheno.

In questo senso i Curdi iracheni hanno svolto un ruolo guida fondamentale nei confronti delle altre comunità curde ed in particolare di quella Turca.

2. Situazione sicurezza e terrorismo

Per quanto riguarda i problemi concernenti la sicurezza ed il rischio connesso alle attività terroristiche va sottolineato che la situazione irachena andrà incontro ad una progressiva acutizzazione delle minacce, fomentata dall'entrata in carica del nuovo governo. Esso sarà prevedibilmente oggetto di numerosi tentativi di destabilizzazione anche violenti, così come è accaduto durante i mesi passati nei confronti del Consiglio di Governo Iracheno (come nel caso dell'uccisione di uno dei suoi presidenti, lo Sciita membro del partito Al Dawa, Abdul Zahra Othman Mohammad, noto anche come Izzedine Salim, il 17 maggio scorso).

Il problema principale per il nuovo governo iracheno è quindi rappresentato dalla gestione della sicurezza. Tra gli elementi determinanti per ottenere le necessarie condizioni di stabilità vi sono:

- il trasferimento delle attività di controllo del territorio da parte del comando militare alleato alle forze di Polizia e Sicurezza irachene;
- la smilitarizzazione delle milizie armate (sciite, sunnite e curde) ed il loro inserimento all'interno del neonato Esercito iracheno;
- la prevenzione e repressione delle attività terroristiche.

In tutto ciò, ai vari corpi di sicurezza iracheni in via di costituzione ed addestramento spetterà un ruolo di primo piano. Da questo punto di vista, già da diversi giorni le autorità politico-militari della CPA hanno elaborato i piani per affidare alle forze di polizia irachene il controllo di alcune città significative, soprattutto dal punto di vista religioso, come ad esempio Najaf e Falluja.

Le principali minacce che in questo momento pongono seri rischi alla stabilità del Paese ed al normale proseguimento del processo di ricostruzione politico-istituzionale in Iraq sono rappresentate dai seguenti fattori:

- a) Il vecchio apparato iracheno costituito dai Servizi di Sicurezza (in particolar modo l'ex Mukhabarat), dalla Guardia Presidenziale e dai "Fedayn" di Saddam Hussein;
- b) La struttura militare del partito Ba'ath;
- c) Il gruppo sciita guidato da Moqtada al Sadr;
- d) Le manifestazioni di malcontento della popolazione irachena;
- e) Al Qaeda.

- a) Fin da prima dell'inizio del conflitto in Iraq, la struttura militare e di sicurezza più vicina e fedele a Saddam Hussein si era organizzata per affrontare e combattere una possibile presenza politica e militare da parte della coalizione guidata dagli Stati Uniti. Essi hanno approntato una struttura di persone, armi ed infrastrutture clandestine in grado di contrastare con azioni di guerriglia ed attività terroristiche il contingente militare alleato.

Queste organizzazioni possono usufruire di una rilevante disponibilità economica, derivante dal saccheggio organizzato di valuta pregiata, prelevata dalla Banca Centrale Irachena.

Essi possono attualmente contare su di un vasto network, che ha il suo epicentro nel cosiddetto "Triangolo Sunnita".

- b) Nelle regioni tra il Kurdistan e Baghdad e soprattutto nell'area di Tikrit (roccaforte del clan di Hussein) vi sono alcune migliaia di uomini armati appartenenti alla struttura paramilitare del disciolto partito Ba'ath, che si sono coordinati con le strutture guidate dagli ex Servizi di Sicurezza. Organizzati in piccoli gruppi, essi sono ritenuti i principali responsabili dell'attività di guerriglia che ha imperversato nella regione di Baghdad e nelle aree centro-settentrionali del Paese dalla fine del conflitto militare.
- c) Il fenomeno legato al leader sciita Moqtada al Sadr è fondamentalmente un problema interno al mondo sciita iracheno. Al Sadr è il figlio di Mohammed Sadiq al Sadr, una delle figure politico-religiose sciite più importanti della recente storia irachena, ma non vanta lo stesso spessore intellettuale e religioso del padre, né la stessa venerazione tra i fedeli.

Tuttavia, l'attenzione dell'Occidente ne ha ingrandito il peso politico-militare e di conseguenza aumentato il potere. Il neo leader sciita, che ha le sue basi principali nella moschea di Kufa ed a Najaf, raccoglie il favore di numerosi sostenitori anche nel quartiere di Sadr City, a Baghdad, una delle zone più povere della capitale. Le sue brigate Al Mahdi (all'inizio poche centinaia di uomini, attualmente non più di qualche migliaia) sono impegnate in un'opera costante di guerriglia urbana con l'intento di colpire la presenza militare alleata, che viene considerata come un'invasione ed una minaccia degli "infedeli" ai luoghi santi dell'Islam sciita.

Sfruttando questo argomento, Al Sadr ha fomentato l'opposizione popolare alla presenza straniera e l'ha sfruttata per colpire gli stessi sciiti moderati che operano per la ricostruzione del Paese.

In quest'opera, Al Sadr ha incontrato la ferma opposizione dell'Ayatollah Ali Al Sistani (principale leader religioso sciita in Iraq) e di altri influenti leader sciiti, come ad esempio Mohammed Baqer al Hakim.

In occasione della rivolta guidata dalle brigate Al Mahdi nei mesi di aprile-maggio (durante le quali perse la vita il Caporale dei Lagunari, Matteo Vanzan) sia Al Sistani sia Al Hakim hanno preso fermamente posizione contro Al Sadr. Tuttavia, entrambi hanno condannato le operazioni militari statunitensi che hanno colpito la città santa di Najaf e ciò ha contribuito a dare l'impressione erronea di un indiretto appoggio dei leader sciiti all'opera di Al Sadr.

Recentemente si è fatta strada l'ipotesi che vi siano legami ed una certa attiguità strategica tra il gruppo di Al Sadr e la cellula terroristica di Al Qaeda operante in Iraq sotto la guida di Al Zarqawi. L'eventuale connessione non può essere esclusa sulla base del fatto che Al Qaeda è un movimento guidato da radicali sunniti. Già in passato nei movimenti terroristici di matrice islamica vi sono stati tentativi di approntare strategie comuni (si pensi all'opera dell'ideologo Sudanese Hassan al Turabi durante gli anni Novanta intesa a proporre una "piattaforma strategica" congiunta tra radicali sunniti e sciiti).

In particolare, in Iraq si sta assistendo alla pianificazione e realizzazione di una "strategia degli agitatori" che è stata seguita, in un secondo tempo, da quella dei rapimenti. Questa strategia, messa in atto dal mese di aprile, ha presumibilmente il duplice scopo di finanziare le attività della rete irachena di Al Qaeda e di compiere un'opera di pressione politica sull'opinione pubblica dei Paesi della Coalizione. Anche in questo caso, la pressione congiunta di al Sistani e dei leader dello SCIRI è andata in direzione del rilascio degli ostaggi.

Recentemente Al Sadr si è mostrato più conciliante nei confronti delle forze militari internazionali e favorevole all'apertura di un dialogo. Con molta probabilità, questa mossa non prescinde dalla strategia volta a destabilizzare la situazione nelle città sante ed in alcuni quartieri di Baghdad messa in atto dal gruppo di al Sadr. Quest'ultimo potrebbe aver assunto un atteggiamento apparentemente meno radicale per recitare, nel caso di un peggioramento della sicurezza a Najaf e Kufa, il ruolo di leader moderato e guadagnare le simpatie non solo della popolazione ma degli stessi leader politici e religiosi.

- d) In questo contesto andrebbero inserite o almeno valutate quelle situazioni di malcontento diffuso che si sono manifestate a vari livelli tra la popolazione civile nei confronti delle Forze Armate della Coalizione e della CPA. In particolare esse hanno assunto forme di aperta opposizione e di spontanea violenza, anche armata, nelle aree controllate dagli statunitensi, mentre nelle regioni di competenza di altri contingenti, ed in particolare di quello italiano, va sottolineato che queste situazioni hanno avuto un'espressione estemporanea e assai limitata.

Questi episodi possono aver trovato un fattore scatenante nell'approccio comportamentale di alcuni membri delle forze militari statunitensi nei confronti della popolazione locale, evidenziandosi in atteggiamenti poco attenti alle diversità culturali e di costume. La loro pericolosità è data, da un lato, dall'endemica situazione di povertà ed insicurezza in cui vive la maggior parte della popolazione, che contribuisce ad accrescere le tensioni e, dall'altro lato, dalla continua opera di fomentazione da parte dei vari gruppi interessati alla destabilizzazione dell'Iraq o ad una restaurazione dei vecchi poteri, il tutto favorito dall'abbondante disponibilità di armi in tutto il Paese.

A livello più generale, uno degli aspetti principali da tenere in considerazione è quello relativo al mutamento degli equilibri di potere seguito alla caduta del regime di Saddam Hussein. Come precedentemente evidenziato, questo aspetto ha colpito in particolare la minoranza sunnita, un tempo alla guida politico-istituzionale e quindi economica del Paese, grazie alla leadership del clan di Saddam Hussein e del partito Ba'ath. Nelle aree del Paese a maggioranza sunnita, ossia la capitale ed il cosiddetto "Triangolo Sunnita", la popolazione vive dalla fine del conflitto un profondo senso di frustrazione e di angoscia per il proprio futuro, temendo soprattutto la possibilità che la maggioranza sciita assuma "de facto" la guida politica ed economica in Iraq. Ciò non riguarda solamente le classi più povere, comunque da sempre emarginate, bensì la piccola borghesia fatta di commercianti e di ex membri dell'apparato istituzionale ed amministrativo che, con la messa al bando della struttura del Ba'ath, hanno visto notevolmente diminuire il loro peso all'interno dell'attuale società irachena ed aumentare la percezione che ciò

vada a beneficio futuro della popolazione sciita (mentre per quanto riguarda il rapporto con i Curdi, rimane inalterata la quasi totale assenza di interconnessioni socio-politiche e di scambi economici).

- e) In questo contesto si inserisce l'opera di propaganda e terrorismo di Al Qaeda, che in Iraq è guidata dal giordano Ahmad Fail al Khalailam, "nom de guerre" Abu Musab al Zarqawi (da Zarqa, sua città natale in Giordania), la cui unità di intenti con lo sceicco saudita Osama Bin Laden è stata riaffermata in un recente comunicato attribuito a lui stesso. E' interessante notare che così come nel caso di Bin Laden, anche Al Zarqawi è stato disconosciuto dalla sua famiglia.

La strategia della rete di Bin Laden in Iraq si potrebbe oggi definire del "disordine organizzato" ed è tesa a:

- Aumentare il malcontento popolare nei confronti delle Forze della Coalizione;
- Impedire l'assunzione di un ruolo di guida nella transizione democratica irachena da parte delle Nazioni Unite;
- Aumentare il divario nelle relazioni tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi impegnati nell'opera di ricostruzione politico-istituzionale in Iraq;
- Continuare ad impegnare in territorio iracheno il potenziale di proiezione all'estero delle Forze Armate statunitensi, per indebolirne la presenza in altri contesti geopolitici ed in particolare in quello afgano;
- Utilizzare l'instabilità in Iraq ed i vari scontri militari per addestrare una nuova generazione di combattenti e leader da utilizzare in altri contesti internazionali;
- Impedire che il GTI affermi la propria autorità in Iraq e venga riconosciuto dalla Comunità Internazionale ed in particolare dai governi mediorientali moderati;
- Continuare a colpire le costituende Forze di Difesa, Sicurezza e Polizia irachene, in quanto espressione del processo di normalizzazione in corso nel Paese.

Considerando l'operato di Al Qaeda e la sua strategia del terrore, va sottolineato che esso trova diversi ostacoli nei confronti del contesto socio-culturale iracheno. L'Iraq, infatti, è un Paese prevalentemente "laico" nella pratica delle relazioni interne ed è storicamente estraneo alla "cultura del martirio" tipica degli attentati terroristici rivendicati da Al Qaeda. A tal proposito, spesso i risultati delle indagini delle forze di Polizia e Sicurezza

della Coalizione e irachene hanno messo in evidenza che gli attentatori suicidi provengono dall'esterno, e molti personaggi ritenuti appartenenti o collegati alla rete guidata da al Zarqawi che sono stati arrestati dalle autorità della CPA e del Governo Transitorio Iracheno, sono risultati essere cittadini siriani, yemeniti, sauditi e anche ceceni.

In pratica, sarebbe stata ricostruita un'organizzazione sulla fattispecie della "Brigata Internazionale" attiva in Afghanistan. Ciò sarebbe stato favorito anche dall'opera di proselitismo religioso ed anti-Coalizione svolta da alcune figure wahabite, definite anche "Imam itineranti", provenienti soprattutto dall'Arabia Saudita grazie alla permeabilità delle frontiere irachene. Tuttavia, non va esclusa la possibilità che tra le fasce più povere e diseredate della popolazione irachena si manifestino azioni suicide in funzione terroristica, tramite l'attrazione di compensi economici alle famiglie dei "martiri".

3. Conclusioni

L'attuale situazione irachena è caratterizzata da un alto livello di instabilità ed imprevedibilità.

Nei prossimi mesi, la GTI dovrà far fronte a due sfide primarie:

- proseguire nel processo di formazione politico-istituzionale del Paese, creando le basi per un sicuro svolgimento delle consultazioni elettorali previste per il gennaio 2005;
- garantire la sicurezza dei cittadini iracheni e del personale straniero operante sul territorio, contrastando sia il fenomeno del terrorismo, sia le attività di gruppi ed organizzazioni che mirano alla destabilizzazione dell'Iraq.

Per fare questo sarà di fondamentale importanza assicurare un costante appoggio economico-finanziario, garantito dalle entrate provenienti dal settore petrolifero, dalle quali dipende il futuro sviluppo economico e sociale del Paese. In quest'ottica, sarà assolutamente prioritario, per il GTI, rinforzare l'attività di gestione della sicurezza e di prevenzione da possibili attentati, soprattutto contro le strutture petrolifere.

Nel breve-medio periodo è presumibile che l'azione del GTI continuerà ad essere minacciata dall'opera di attori statuali e non, che mireranno a colpire sia la presenza straniera, sia l'attività dei soggetti iracheni maggiormente impegnati nel processo di transizione democratica.

In particolare, Al Qaeda proseguirà la sua azione di terrore al fine di rallentare e successivamente bloccare l'opera delle Nazioni Unite in Iraq.

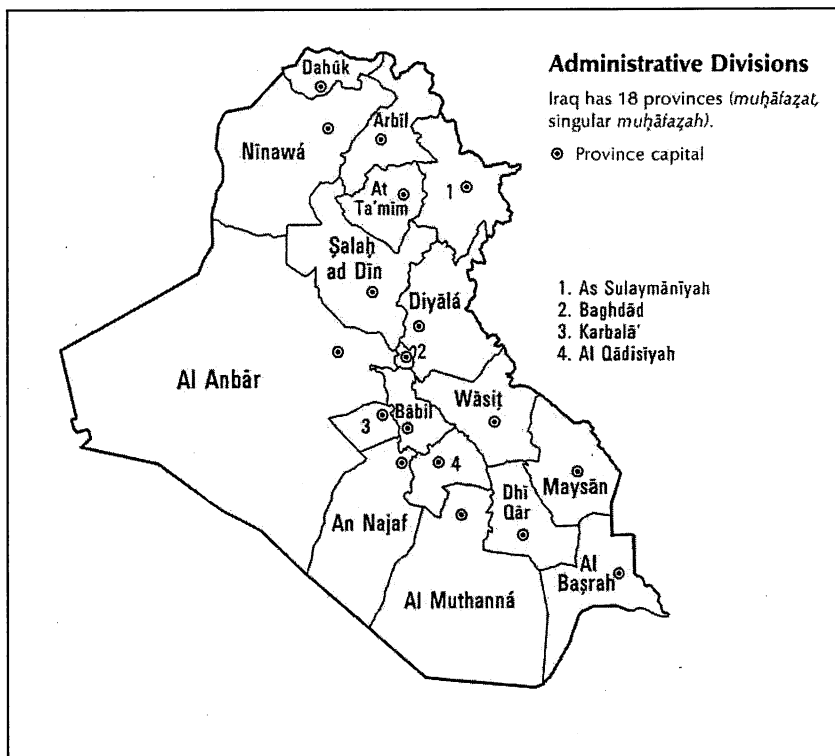
Per quanto riguarda il Kurdistan, è prevedibile che i vari gruppi politici continuino la loro partecipazione "democratica" e non violenta al processo di formazione istituzionale del Paese. Tuttavia, sia l'UPK che il PDK potrebbero modificare il proprio operato qualora non vedessero riconosciuto il proprio ruolo politico e le proprie richieste all'interno del nuovo sistema creato a fine giugno.

Allegati

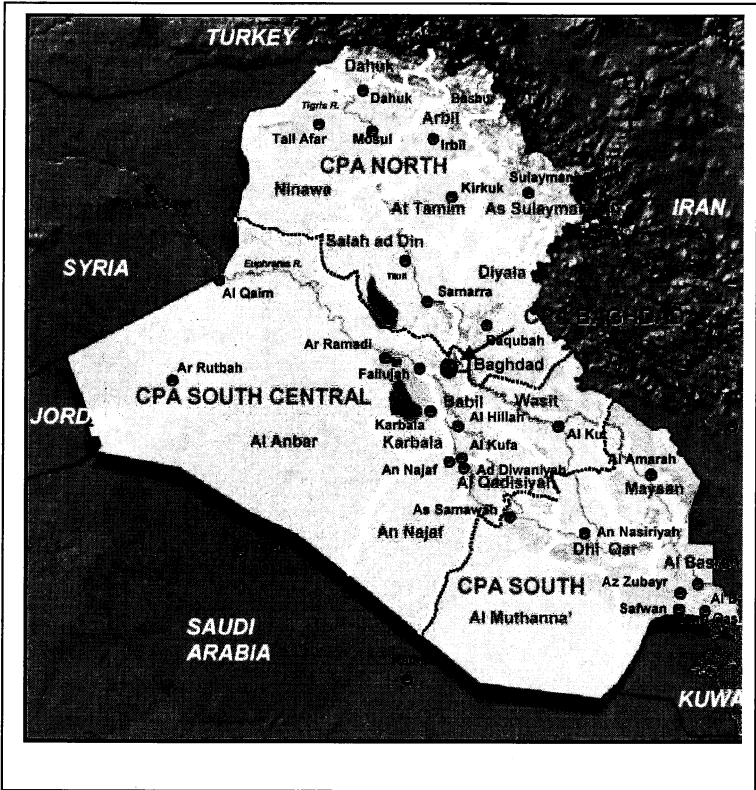
Cartina 1 - Mappa politica Iraq



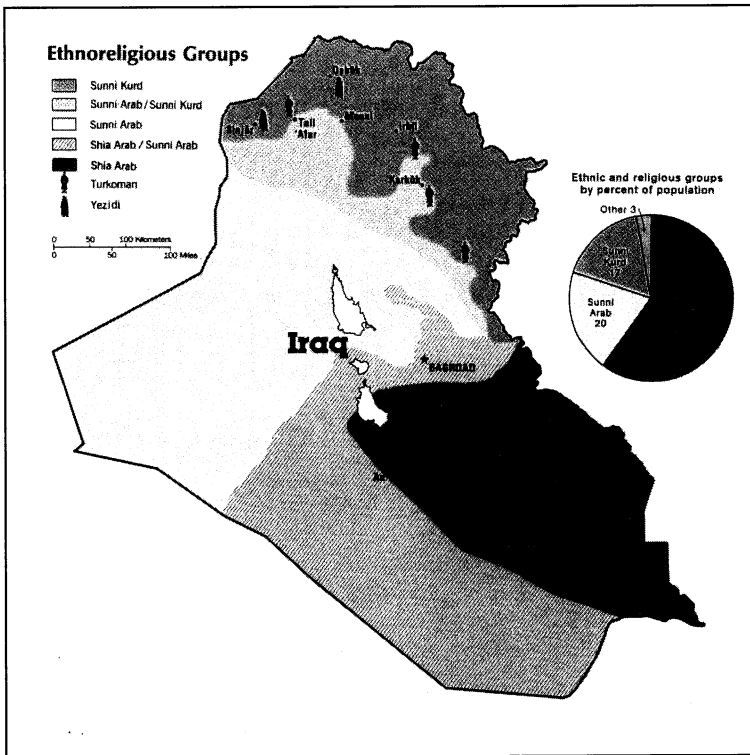
Cartina 2 - Divisioni amministrative Iraq



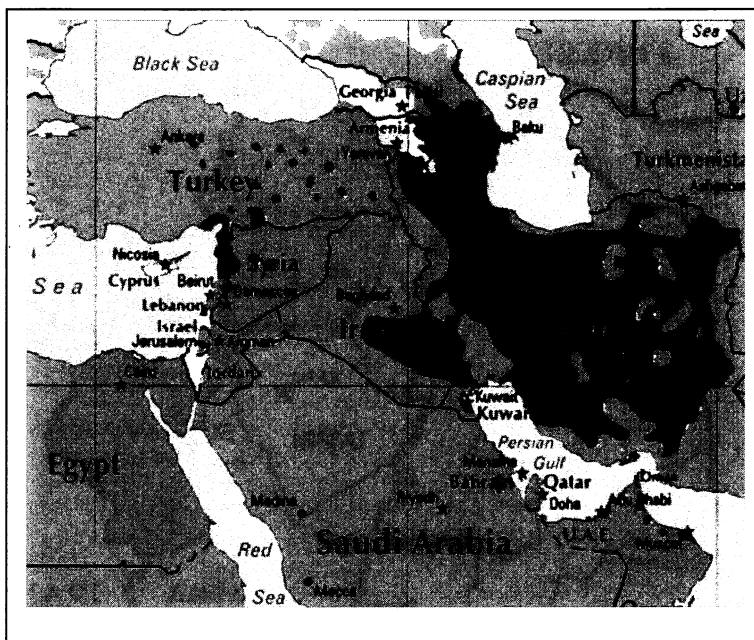
Cartina 3 - Coalition Provisional Authority



Cartina 4 - Divisioni Etnico-religiose



Cartina 5 - Sciiti e sunniti in Medio Oriente



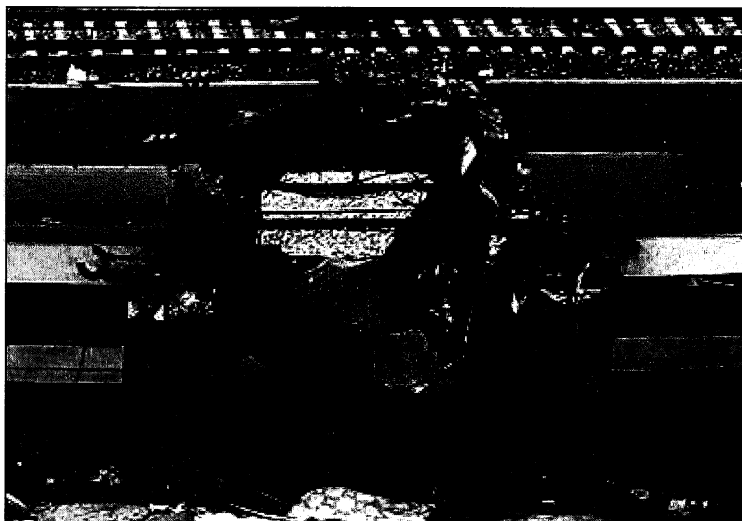
Nota:

Sunniti: Verde chiaro.

Sciiti: Verde scuro.

Cartina 6 - Mappa Kurdistan iracheno





L'evoluzione di Al Qaeda

Andrea Margelletti, Aldo Pigoli

Luglio 2004

Introduzione

Vi sono pochi dubbi che, nei prossimi anni, una delle principali ragioni di instabilità a livello globale sarà costituita dal terrorismo a matrice religiosa. L'irredentismo ed il desiderio di rivalse da parte di chi si sente escluso o oppresso hanno sempre fatto parte dello scenario internazionale. Dagli anarchici russi, al "file rouge" dell'eversione post-1968, il terrorismo del Ventesimo secolo è stato vissuto più come una minaccia proveniente dall'interno, piuttosto che come uno scontro militare con un nemico proveniente dall'esterno. Gli stessi problemi della sicurezza derivanti dall'area mediorientale sono stati in passato tradizionalmente legati ad un contesto palestinese, sovente laico ed in alcuni casi di matrice leninista. Pertanto, la scoperta di un "revanscismo" religioso non solo violento, ma costituito da una classe decisionale con lunga esperienza di contatti con il mondo occidentale è stata per molti non solo inaspettata, ma anche improvvisa.

Al Qaeda può rappresentare, secondo una concezione politica di "ancien régime", un'avanguardia rivoluzionaria del movimento dei "diseredati".

Al Qaeda è nel contempo antichissima (gli Shaeed - martiri - di Bin Laden sono gli odierni "assassini" degli Ismaeliti) e decisamente moderna. La strategia mediatica, la globalizzazione organizzativa e la violenza dei suoi attacchi la rendono una realtà unica nel suo genere.

La sua peculiarità è definita dalla capacità di rinnovarsi ed adeguarsi a seconda dei contesti strategici e sociali nei quali è coinvolta. In questo, la "Base" si differenzia da altri movimenti eversivi che hanno nella rivendicazione territoriale la propria ragion d'essere.

Al Qaeda non ha bandiere o confini ed i suoi uomini sono piuttosto delle "isole" sparse ovunque.

Il risultato a cui la struttura di Osama Bin Laden mira è quello della creazione di un Califfato internazionale: una sfida che appare allo stesso tempo irrealizzabile ma terribilmente appetibile per coloro che ne hanno fatto lo scopo principale della propria esistenza.

1. Le origini di Al Qaeda

La struttura originaria di Al Qaeda si forma nella prima metà degli anni Ottanta. Essa trae le sue origini dal ruolo svolto da Osama Bin Mohammad Bin Laden a supporto dei movimenti radicali islamici in Medio Oriente ed in particolare in Afghanistan.

Nel 1979, le Forze Armate sovietiche invadono l'Afghanistan. Osama Bin Laden inizia a sostenere la lotta armata dei Mujahedin afgiani, creando una struttura militare parallela. Quest'ultima nasce dall'incontro con il gruppo del MAK (Maktab al Khidamat – "Ufficio dei servizi" o anche "Casa dei partigiani") guidata dallo Sceicco Abdallah Azzam, palestinese di origine giordana, legato alla nascita del movimento di Hamas nella seconda metà degli anni Ottanta.

La struttura creata da Bin Laden e da Azzam svolge una funzione di propaganda ed informazione in tutto il mondo arabo per "arruolare" i giovani musulmani ed utilizzarli nella lotta dei Mujahedin in Afghanistan. Ne nascono veri e propri "uffici di reclutamento", persino negli Stati Uniti ed in Europa. In quel contesto, Bin Laden fornisce i finanziamenti per il trasporto e la logistica, utilizzando a tale scopo gran parte del suo patrimonio, valutabile attorno ai 300 milioni di Euro.

Il contingente militare che in breve tempo viene formato costituisce solo una delle diverse fazioni armate operanti in Afghanistan. Tuttavia, i gruppi di volontari che Osama Bin Laden e il MAK riescono ad organizzare hanno svolto un ruolo sostanziale nella guerriglia anti-sovietica. Essi provengono da diversi Paesi islamici, ma soprattutto dall'Egitto e dall'Algeria (circa cinquemila elementi), nonché da Pakistan, Sudan, Yemen ed Arabia Saudita.

Durante il conflitto afgano lo stesso Bin Laden partecipa direttamente alle operazioni belliche, stabilendo le sue basi logistiche ed operative a Peshawar e Khost, in Pakistan ed iniziando ad intessere una fitta rete di rapporti con l'ISI, il Servizio di Sicurezza ed Intelligence pakistano, che si rivelerà di importanza strategica negli anni Novanta.

In Afghanistan, la rete di combattenti assoldati da Bin Laden e Azzam ha l'opportunità di svilupparsi e rafforzarsi, acquistando dal punto di vista militare consistenza numerica (si stima attorno alle diecimila unità il numero di volontari provenienti dall'estero) ed un buon livello di preparazione, soprattutto per quanto riguarda le tattiche di guerriglia e sabotaggio.

Con il ritiro delle Armate dell'Unione Sovietica dall'Afghanistan, la maggior parte dei combattenti islamici fanno ritorno nei propri Paesi d'origine. Lì, tuttavia, essi trovano spesso un ambiente ostile che non ne facilita il

reinserimento nella società; anzi, in molti casi, i guerriglieri vengono anche perseguitati dalle Autorità e, comunque, ostracizzati.

Da questo punto di vista, va evidenziato che i Governi di molti Paesi islamici avevano visto con favore la partecipazione di gruppi di loro cittadini in attività di guerriglia e terrorismo all'estero. Ciò consentiva loro, infatti, di liberarsi di una presenza molto scomoda e pericolosa dal punto di vista della sicurezza interna.

Anche a causa dell'atteggiamento di ostilità e chiusura che sperimentano in patria, i cosiddetti "Veterani dell'Afghanistan" entrano in clandestinità, ingrossando le fila di varie organizzazioni terroristiche, soprattutto in nord Africa. Su questo presupposto, Osama Bin Laden ed i suoi seguaci hanno creato una struttura di base (Al Qaeda infatti significa "la Base") nella quale i reduci della guerra in Afghanistan trovano "ospitalità".

Questo fenomeno si è inserito e concatenato nel processo di mutamento delle relazioni di potere che si è verificato in Nord Africa e Medio Oriente nel corso degli anni Ottanta.

In quel periodo, i Governi dei Paesi islamici o a maggioranza musulmana dovevano fronteggiare una crescente opposizione interna, che spingeva per la presa del potere e verso un radicale cambiamento delle leadership.

Questi soggetti cercavano gli strumenti per affermare le proprie posizioni e rovesciare i rapporti di forza. Essi hanno iniziato così ad indirizzare i loro sforzi in un'opera di propaganda contro le classi dirigenti, politiche ed economiche dei loro Paesi, denunciandone la corruzione e la dipendenza dall'esterno e raffigurandoli come un nemico da combattere.

In maniera molto larvata, seppur crescente, essi puntavano a far emergere una via alternativa ma praticabile alla diarchia culturale ed ideologica che dalla fine dell'Ottocento ha interessato gran parte del mondo Nordafricano e Medio Orientale: quella tra il colonialismo/capitalismo Occidentale ed il Panarabismo Socialista²¹⁷, sulla quale molti gruppi di potere hanno basato la propria affermazione politica ed economica, a discapito del resto della società.

Questa via alternativa trova nel "foro" religioso la propria ragion d'essere e giustificazione. Essa è rappresentata dal ritorno alle origini dell'Islam, alla Ummah dei fedeli voluta dal Profeta Maometto e basata sul Corano e sulla Sharia, la legge islamica. L'idea di una restaurazione islamica, religiosa e anche politica, trova il proprio radicamento ideologico nella dottrina wahabita

²¹⁷ Che vide nel leader egiziano Nasser il suo più importante promotore.

ed in quella salafita, entrambe incentrate sulla ricerca della purezza del credo religioso e sul recupero dell'ortodossia di pratiche e costumi.

La rivoluzione islamica in Iran e la successiva invasione sovietica dell'Afghanistan producono un potente shock nell'opinione pubblica del mondo musulmano dell'epoca, coinvolgendo in ciò non solo le classi più povere e meno abbienti della società ma soprattutto i ceti medi e professionali, quella "borghesia" produttiva ed economicamente trainante, di fatto troppo spesso esclusa dalla gestione reale del potere. Nella maggior parte dei paesi nordafricani e mediorientali, infatti, le élites al potere non hanno contribuito alla produzione "reale" di ricchezza dei loro Paesi, limitandosi a sfruttare il grande potenziale in termini finanziari proveniente dalle risorse petrolifere ed energetiche in generale.

Il caso dell'Arabia Saudita ne è l'esempio più evidente. La Casa regnante degli Al Saud ha potuto governare incontrastata negli ultimi settant'anni grazie al suo controllo sulle rendite petrolifere, di fatto escludendo da ogni posizione di potere quelle componenti socio-economiche del Paese - come ad esempio la famiglia di Osama Bin Laden - che invece hanno costituito la struttura portante dell'economia produttiva.

Ortodossia religiosa ed esclusione dalla gestione diretta del potere sono pertanto due elementi che descrivono la figura di Osama Bin Laden e che ne rendono comprensibili le scelte e l'operato.

Allo stesso tempo, si è fatta sempre più strada l'idea che la presenza straniera ed in particolar modo quella occidentale rappresenti la vera forza dei regimi politici in Nord Africa e Medio Oriente e la principale fonte dalla quale essi hanno tratto la propria legittimità ed autorità. Soprattutto la politica statunitense in Medio Oriente è stata percepita come particolarmente "invasiva" dai nuovi seguaci radicali. La presenza statunitense nei Paesi arabi ed islamici è diventata così una sorta di "feticcio", l'immagine del nemico da combattere, attorno alla quale coalizzarsi, seppure nelle reciproche differenze confessionali e dottrinali.

Al Qaeda nasce proprio da questo: dal malessere di un Islam un tempo amico, alleato ed in alcuni casi suddito dell'Occidente, che si diffonde anche tra le classi maggiormente abbienti.

Agli occhi di personaggi come Osama Bin Laden, si aprono così gli spazi per una "crociata musulmana", nella quale Afghanistan, Corno d'Africa, Balcani, Penisola Arabica e Sud Est Asiatico rappresentano gli avamposti dai quali partire per propagandare un "Islam possibile".

2. Al Qaeda fino all'11 settembre

Già dal 1988, Osama Bin Laden costituisce la sua organizzazione: Al Qaeda ("la Base"). Scopo dichiarato della "Base" è quello di portare la guerra santa all'interno del "Dar al Islam", ossia nel cuore del mondo musulmano, ed in particolare in quei Paesi i cui governi hanno abbandonato la strada dell'ortodossia islamica e ceduto alle lusinghe politiche ed al sostegno economico dell'Occidente, Stati Uniti in testa.

Obiettivo principale è quello di ricreare un "Califfato" ossia una struttura di controllo politico sul mondo religioso islamico, così come era avvenuto ai tempi del Profeta Maometto e, più recentemente, con l'impero Ottomano.²¹⁸

La possibilità di attingere ad un bacino di combattenti addestrati e preparati alla guerriglia offre all'organizzazione di Osama Bin Laden la possibilità di costituire cellule terroristiche in diverse regioni del mondo.

Il primo nucleo di Al Qaeda è pertanto formato da diversi gruppi ed unità che rappresentano una "galassia" strettamente legata alla leadership centrale facente capo ad Osama Bin Laden.

La rete di Al Qaeda comprende numerose organizzazioni terroristiche, quali: il Gruppo Islamico e l'Al Jihad egiziani, l'Harakat ul Mujaidin pakistano, il Gruppo Islamico Armato (GIA) algerino, il Movimento Islamico in Uzbekistan (MIU), il gruppo Abu Sayyaf nelle Filippine, l'al Ittihad al Islamiyyah in Somalia, e varie altre organizzazioni di resistenza occulte.

"La Base" evolve poi nel corso degli anni in un gruppo il cui nucleo centrale è formato da appartenenti all'estremismo religioso egiziano. Essi rappresentano l'avanguardia della "diaspora" dei membri della Jihad Islamica egiziana, fuggita alla dura opera di repressione da parte del Governo di Hosni Mubarak, seguita all'attentato che uccise Anwar Sadat. Allo stesso tempo, personaggi come Ayman al Zawahiri, Muhammed Atef e Muhammed Atta appartengono a quell'élite socio-economica egiziana alla quale è negata ogni forma di partecipazione e gestione del potere politico, non appartenendo essa alla cerchia del Presidente.

Il primo conflitto del Golfo, con il successo dell'intervento militare internazionale contro l'invasione irachena del Kuwait, rafforza la presenza occidentale in Medio Oriente, ma al tempo stesso contribuisce ad accrescere il radicalismo di determinati gruppi come quelli legati ad Al Qaeda.

²¹⁸ Anche se il parallelismo è maggiormente evidente con l'esperienza del califfato omayyade.

In particolar modo, la presenza di contingenti militari statunitensi nell'area del Golfo Persico, soprattutto in Arabia Saudita, viene vissuta da Bin Laden e dai suoi seguaci non solo come un elemento di disturbo e minaccia ma anche come un fattore da sfruttare in chiave di propaganda anti-occidentale e come uno strumento di pressione sui governi islamici, in particolar modo la Casa Reale saudita.

Durante gli anni Novanta, Al Qaeda accresce la sua rete di contatti con il terrorismo di matrice islamica e pianifica una strategia che prevede la penetrazione delle varie cellule terroristiche all'interno dei contesti sociali in cui si vuole operare. La struttura di Osama Bin Laden non si limita al finanziamento di attentati "ad hoc" ma crea la base per lo sviluppo di un network di gruppi e cellule pronte a colpire al segnale proveniente dall'alto ed allo stesso tempo capaci di organizzarsi autonomamente in modo da restare celate e "dormienti" per lungo tempo.

L'attentato del 1993 al World Trade Center di New York è un classico esempio di questo duplice piano operativo e mette in evidenza, contemporaneamente, l'emergere di una leadership all'interno della struttura guidata dallo sceicco saudita, che ne affianca e supporta l'opera a livello internazionale. E' questo ad esempio il caso di Ramzi Yousef, ideatore dell'attentato che, prima di portare a termine la sua azione, ha vissuto per diverso tempo negli Stati Uniti.

Nella metà degli anni Novanta, Osama Bin Laden viene bandito dall'Arabia Saudita e disconosciuto dalla sua famiglia. Si rifugia in Sudan, dove, oltre a sviluppare e consolidare le sue numerose attività economiche, approfondisce la conoscenza di Hassan al Turabi, ideologo del fondamentalismo islamico sudanese e propugnatore di un alleanza tra mondo sunnita e mondo sciita nella lotta per l'affermazione dell'Islam.

Dal Sudan Osama Bin Laden continua la sua attività di proselitismo nei confronti dei combattenti islamici e di finanziamento ai gruppi islamici radicali.

Nel frattempo si afferma in Afghanistan il regime dei Talebani.

In Afghanistan Al Qaeda affianca il governo dei Talebani ed in pratica ne influenza ed indirizza gran parte delle scelte politiche, attraverso una rete di stretti rapporti personali (si pensi anche al legame familiare tra Osama Bin Laden ed il Mullah Omar).

In questo modo l'organizzazione di Osama Bin Laden assume la forma di una vera e propria realtà statale. Dal 1996 fino alla caduta del regime dei Talebani, l'Afghanistan diventa quindi la base di partenza per il sostegno

economico e militare della guerriglia islamica in varie regioni, dai Balcani, al Caucaso, all'Africa orientale.

Nel febbraio del 1998, Osama Bin Laden annuncia la creazione di un'organizzazione chiamata Al-Jabhah al-Islamiyyah al-'Alamiyyah li-Qital al-Yahud wal-Salibiyyin, il Fronte Islamico Mondiale per la Lotta contro gli Ebrei ed i Crociati. E' l'ennesima conferma della continuazione del progetto del Califfato e dell'intenzione di colpire gli "infedeli" per minarne il sostegno ed il supporto ai Governi islamici loro alleati.

Nello stesso anno gli atti terroristici si susseguono con particolare violenza ed efferatezza, mirando sempre più a colpire la presenza politica e militare occidentale nel Golfo Persico e nell'area del Corno d'Africa.

Nel mese di agosto due attentati contro le ambasciate statunitensi di Nairobi, in Kenya e Dar es Salaam, in Tanzania, manifestano a livello mondiale la capacità della rete di Al Qaeda di colpire i propri obiettivi ovunque e con effetti devastanti.

Allo stesso tempo si intensifica l'attività "navale" dell'organizzazione, che vede in Abdul Rahim Mohammed Hussein al Nashiri, il principale coordinatore e stratega. La strategia di Al Qaeda ha un duplice obiettivo: colpire le navi da guerra statunitensi nell'area del Golfo Persico e del Medio Oriente, e minacciare i trasporti petroliferi. Nel primo caso vanno ricordati gli attacchi all'incrociatore statunitense Cole dell'ottobre 2000 ed il fallito attentato alla USS Sullivans del gennaio dello stesso anno; nel secondo caso l'attacco dell'ottobre 2002 contro la petroliera francese Limburg, ancorata nel porto yemenita di al Dhabbah. A seguito di questo attentato viene catturato al Nashiri in Yemen, durante un'operazione congiunta dei Servizi di Sicurezza di Sana'a e della CIA.

In questa fase, Al Qaeda mostra di essere una struttura con un elevato grado di compattezza e di poter contare su una forte centralizzazione, con una diretta responsabilità della leadership sulla pianificazione e in alcuni casi sull'esecuzione stessa degli atti terroristici.

In conclusione, prima dell'11 settembre 2001, l'organizzazione di Osama Bin Laden può ancora essere considerata un gruppo terroristico "tradizionale", strutturato su base piramidale, con un sistema di comando e controllo efficace e nuclei operativi decentrati a ridotta autonomia decisionale.

3. L'evoluzione di Al Qaeda (2001-2003)

Gli attentati dell'11 settembre rappresentano un punto di svolta fondamentale nelle attività di Al Qaeda.

Essi mostrano il potenziale distruttivo delle sue azioni terroristiche ed il fatto che anche la Nazione più potente al mondo dal punto di vista militare e della sicurezza non è stata in grado di prevederne le mosse e quindi di difendersi. Inoltre, l'11 settembre conferma che la minaccia terroristica non proviene solo da sperduti avamposti mediorientali, ma ha le proprie basi operative anche all'interno del mondo occidentale, come mostrano la provenienza europea di alcuni membri dei commando suicidi, nonché la lunga preparazione dei loro piloti negli Stati Uniti.

E' quindi evidente agli occhi del mondo intero che la minaccia di Al Qaeda è concreta e che, dal punto di vista della strategia complessiva, l'organizzazione di Osama Bin Laden è realmente in grado di attivare le proprie cellule per colpire i regimi "apostati" ed i loro governanti, attraverso i loro alleati, gli "infedeli" nemici dell'Islam.

Dall'11 Settembre in poi, non è più possibile attribuire la responsabilità diretta degli attentati terroristici di Al Qaeda esclusivamente al nucleo decisionale nascosto nei monti dell'Afghanistan. Al Qaeda ha iniziato a volersi proporre come l'avanguardia di un fenomeno, quello del radicalismo islamico che, attraverso la guida ed il successo delle azioni di Al Qaeda, ha acquistato fiducia e consapevolezza nei propri mezzi e nella capacità di influire direttamente sulle dinamiche interne ai Paesi d'origine ed a livello regionale.

Sono quindi vari gruppi in Medio Oriente, in Africa, nel Caucaso e nel Sud Est asiatico che si fanno carico di proseguire la lotta armata e conseguentemente vengono a crearsi le figure di "proconsoli" di Bin Laden in diverse aree del mondo.

Inoltre, l'esperienza di cogestione del potere in Afghanistan ha permesso ad Osama Bin Laden ed ai suoi seguaci di rafforzare la struttura di Al Qaeda. Il "rifugio" offerto dai confini afgani ha consentito ai membri dell'organizzazione di migliorare la preparazione dei combattenti e di preservarne le capacità operative, al riparo dalle operazioni di controterrorismo statunitensi ed internazionali.

Tuttavia l'Afghanistan rappresenta un obiettivo reale e ben definito verso il quale gli Stati Uniti ed i loro alleati possono indirizzare la propria azione di contrasto e repressione al terrorismo ed ai cosiddetti "rogue states".

A seguito dell'Operazione "Enduring Freedom" in Afghanistan e nelle Filippine, Al Qaeda scopre quindi i limiti e le minacce insite nel controllo diretto di un Paese. Nello specifico, la leadership di Bin Laden ed i Talebani pagano l'errore di aver affrontato le forze militari statunitensi e i Mujahedin con una strategia militare convenzionale, mirante allo scontro frontale con "gli invasori".

Il successo dell'intervento militare statunitense in Afghanistan e la rapida quanto inaspettata disfatta delle Forze Armate talebane e delle milizie di Al Qaeda hanno dimostrato l'estrema vulnerabilità di un simile approccio e hanno costretto Bin Laden e l'ormai ridotta leadership di Al Qaeda a cambiare strategia, tornando al passato. La caduta dei Talebani ha così messo fine all'esperienza di Al Qaeda come elemento statale. Da quel momento "la Base" non ha più influenzato direttamente le sorti di un Paese.

Al Qaeda subisce quindi un nuovo cambiamento, divenendo sempre più una struttura multinazionale e spostando il suo principale asse di interesse dall'area del Golfo al supporto all'Islam in diverse parti del mondo.

I sopravvissuti all'intervento militare in Afghanistan si rifugiano nel vicino Pakistan, sfruttando l'esistenza di stretti legami risalenti ai tempi della guerriglia anti-sovietica tra alcuni membri di Al Qaeda ed importanti figure dell'ISI, che aveva contribuito alla creazione del regime talebano in Afghanistan.

Si assiste così ad un ritorno alla strategia della guerriglia. Contestualmente vengono rafforzati i gruppi regionali, meno legati all'Afghanistan, che rimane tuttavia la base/rifugio di Bin Laden e dei suoi seguaci.

Pur avendo perso gran parte dei suoi "santuari" e nonostante la morte e la cattura dei suoi principali leader ed il blocco di buona parte delle sue principali fonti di finanziamento, Al Qaeda dimostra di poter continuare a svolgere comunque la sua attività di coordinamento.

Nello specifico, Al Qaeda ha dovuto far fronte a tre fattori che ne hanno ostacolato le attività e minacciato la stessa esistenza:

- Dopo l'11 settembre 2001, la libertà di movimento e comunicazione dei membri di Al Qaeda viene praticamente ridotta a zero mentre la capacità finanziaria dell'organizzazione subisce una serie di limitazioni dovute al rafforzamento dei sistemi di polizia e sicurezza internazionali e all'aumento dei controlli sui traffici finanziari;

- Allo stesso tempo, viene fortemente ridimensionata la capacità di comunicazione tra il vertice e le varie cellule o galassie sparse a livello internazionale;
- Gran parte dell'originaria leadership di Al Qaeda è stata debellata: Muhammed Atef, il capo militare dell'organizzazione, è stato ucciso mentre il Palestinese Abu Zubadyah, capo della logistica di Al Qaeda, Khaled Sheikh Mohammed (soprannominato Mokhtar, il "Cervello") e Ramzi bin al Shibh, presunti organizzatori degli attentati del settembre 2001, sono stati imprigionati.

La ripresa delle attività terroristiche - in drastico aumento - rivendicate dall'organizzazione dello sceicco saudita è la conferma che Al Qaeda non è debellata e che essa si è trasformata da "gruppo" a "movimento".

In particolare tra l'aprile ed il novembre del 2002 vanno evidenziati:

- L'Attentato in Tunisia alla sinagoga di Djerba, dove restano uccisi 3 Tunisini e 13 turisti europei;
- Il doppio attentato alle discoteche di Bali, Indonesia, dove muoiono oltre 200 persone, tra le quali molti cittadini australiani ed occidentali in vacanza;
- Gli attacchi in Kenya, all'Hotel Paradise di Mombasa e al volo della compagnia aerea israeliana Arkia Airlines con a bordo 261 passeggeri diretti a Tel Aviv²¹⁹.

Gli obiettivi di questi attentati rappresentano il nuovo volto operativo di Al Qaeda. Essi fanno capo ad una strategia precisa e ben delineata, volta a colpire la presenza di cittadini stranieri nel mondo islamico.

Tale obiettivo era stato già sperimentato in passato ad opera della leadership egiziana di Al Qaeda. In particolare, nel novembre del 1997, un commando appartenente al gruppo Al Gama'at Al Islamiyya aveva aperto il fuoco contro una comitiva di turisti stranieri presso il tempio di Hashepsut a Luxor: vennero uccise 58 persone e ferite altre 26. Ad essere colpiti furono cittadini europei, asiatici e sudamericani. La Al Gama'at Al Islamiyya è lo stesso

²¹⁹ In quell'occasione, il razzo Sam 7 Strela-2, sparato da un commando munito di lanciarazzi portatili, mancò l'obiettivo lasciando illeso l'aereo appena decollato.

gruppo che nel 1992 aveva cercato di rovesciare il governo egiziano organizzando l'assassinio, poi fallito, del Presidente Hosni Mubarak.²²⁰

Colpendo nuovamente il turismo internazionale Al Qaeda punta ad indebolire le strutture economiche di Paesi musulmani o a maggioranza islamica, come la Tunisia e l'Indonesia, o di Paesi ritenuti strategicamente importanti, come il Kenya, tutti fortemente sensibili agli introiti derivanti dal turismo.

Il calo delle entrate finanziarie ed il clima di costante allerta ed insicurezza per la possibilità di nuovi attentati hanno contribuito ad accrescere il malcontento interno della popolazione, fomentando le proteste e, soprattutto, contribuendo alla radicalizzazione delle istanze sociali, attraverso lo strumento religioso del fondamentalismo islamico. I governi di questi, ma anche di altri Paesi, si sono così trovati di fronte ad una doppia alternativa: la repressione delle attività dei gruppi radicali e dei loro membri, la cooptazione degli stessi all'interno del processo decisionale politico, al fine di allargarne la base di consenso.

In entrambi i casi, la strategia di Al Qaeda è destinata ad avere successo:

- da un lato, l'opera di repressione comporta spesso forti limitazioni alle libertà personali dei cittadini e, comunque, l'utilizzo di misure illiberali che vengono percepite con grande sfavore dalla popolazione. Inoltre, questi governi, al fine di portare avanti tale opera e sviluppare la propria sicurezza interna, hanno fatto ricorso al sostegno finanziario e militare occidentale, in particolare statunitense, contribuendo così a fomentare le già forti resistenze alle "intrusioni" straniere.
- dall'altro lato, i governi in questione, nel cercare di coinvolgere democraticamente i gruppi radicali e di allargare il proprio consenso interno, non hanno fatto altro che legittimarne la posizione e, conseguentemente, giustificare le attività terroristiche della stessa Al Qaeda.

Inoltre, Al Qaeda ha potuto verificare quali sono le reazioni politiche e militari degli Stati colpiti e soprattutto quelle dell'opinione pubblica a seguito delle azioni terroristiche.

²²⁰ Il suo leader spirituale, lo Sceicco cieco Omar Abdel al Rahman, è stato condannato negli Stati Uniti per il suo coinvolgimento nell'attentato contro il World Trade Center, dell'ottobre 1993.

Il successo di quella che è stata definita la strategia della “Rivoluzione Silenziosa”, ha fatto sì che Al Qaeda abbia contribuito ad accrescere il peso politico dei gruppi radicali islamici in alcuni Paesi. In particolare ciò comporta che venga mitigata agli occhi dell’opinione pubblica interna ed internazionale l’immagine negativa di tali gruppi. Pertanto, le loro attività non vengono più percepite come esclusivamente terroristiche o nemiche della pace e della sicurezza internazionali, bensì come una legittima opposizione ai nemici dell’Islam, così come suggerito dall’applicazione più ortodossa dei dettami coranici.

4. Al Qaeda soggetto politico

Con l’attenzione internazionale rivolta soprattutto agli sviluppi del conflitto israelo-palestinese ed all’imminente conflitto in Iraq, procede l’opera di Al Qaeda di sostegno ai vari movimenti radicali islamici e, contestualmente, si rafforzano le nuove figure di leadership del movimento all’interno dei singoli contesti regionali e nazionali.

Elemento di grande innovazione in questa fase è l’approdo del terrorismo in Europa: con gli attentati a Istanbul del novembre 2003 e la strage di Madrid dell’11 marzo 2004 si apre infatti la fase di attacco di Al Qaeda.

In questo contesto si assiste alla realizzazione dello stadio attuale della strategia della rete di Osama Bin Laden. Entrambi questi episodi mostrano il cambiamento di prospettiva nell’azione terroristica di Al Qaeda.

Quella attuale potrebbe essere definita una fase di metamorfosi in un’”entità sovranazionale”, che cerca di sfruttare l’elemento mediatico per accrescere la propria capacità di inserirsi in contesti di frizione all’interno delle singole realtà politiche mediorientali.²²¹

In particolare Al Qaeda persegue i seguenti obiettivi:

- aumentare l’autonomia e preparazione dei gruppi regionali e locali;
- ricercare nuove fonti di finanziamento alternative al sistema dell’Hawala, come ad esempio nel caso dello sfruttamento dei traffici illeciti di risorse naturali in Africa occidentale²²²;

²²¹ Si pensi alla grande attenzione che le emittenti televisive arabe, in particolare Al Jazeera, hanno rivolto al fenomeno del terrorismo di matrice islamica ed alle attività della rete di Al Qaeda.

²²² Dal 2002 si sono fatte sempre più insistenti le voci di una consistente presenza di emissari di Osama Bin Laden nell’area del Golfo di Guinea (in particolar modo in

- aumentare la visibilità mediatica dell'organizzazione e migliorare, nel contempo, le capacità comunicative attraverso gli strumenti tecnologici;
- rappresentare sempre di più un "ombrello" ideologico all'interno del quale si riconoscono i vari gruppi terroristici islamici per attingere alla strategia globale di lotta ai governi moderati islamici ed ai Paesi che ne garantiscono il potere e l'autorità.

Questa strategia è indirizzata sempre più verso obiettivi "politici", proponendo Al Qaeda come un soggetto con ampio potere negoziale ed autorevole nei confronti della comunità internazionale.

Da questo punto di vista, gli attentati di Madrid hanno come conseguenza diretta il cambio di governo in Spagna ed il ritiro dall'Iraq del contingente militare spagnolo, mentre in Turchia vengono chiaramente presi di mira gli interessi occidentali e le velleità europeiste e laiche di una certa leadership politico-economica del Paese.

Anche gli avvenimenti mediorientali destano preoccupazione: mentre la Giordania rimane sotto costante minaccia terroristica a causa dei rapporti tra il governo di re Abdallah e gli Stati Uniti, in Arabia Saudita i continui attacchi alle infrastrutture petrolifere colpiscono le strutture economiche e viene minacciata la sicurezza del personale straniero per limitarne la presenza nel Paese.

Ciò comporta un danno di ampie proporzioni laddove non esiste una classe professionale autoctona in grado di mantenere le infrastrutture, soprattutto quelle energetiche. Le conseguenze economiche hanno un forte impatto sugli equilibri politici interni, favorendo l'ulteriore indebolimento della leadership politica ed ampliando le spaccature interne alla Casa Regnante.

Il conflitto iracheno ha coinciso con questa importante fase dell'evoluzione di Al Qaeda, in parte contribuendo allo stadio di metamorfosi tuttora in atto.

L'intervento militare della coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti in Iraq ed il conseguente abbattimento del regime di Saddam Hussein hanno offerto diverse opportunità alla rete guidata dallo sceicco saudita.

Una delle principali conseguenze per quanto riguarda il mondo islamico è stata quella di accrescere il malcontento della popolazione musulmana in Occidente. Ciò ha permesso ai gruppi ed alle cellule terroristiche presenti

Liberia e Sierra Leone). Scopo principale, accrescere la disponibilità finanziaria della "Base" attraverso lo sfruttamento dell'instabilità politico-militare di quei Paesi e lo sviluppo di traffici di armi e risorse minerarie e naturali.

soprattutto in Europa di meglio camuffarsi all'interno delle comunità islamiche sempre più critiche e diffidenti nei confronti dei Governi dei Paesi che li ospitano.

Allo stesso modo va inquadrata la questione degli ostaggi, emblematica per comprendere la nuova strategia di Al Qaeda.

Sebbene il fenomeno della cattura degli ostaggi abbia avuto un origine spontanea e anarchica, legata all'alta instabilità del periodo di transizione post-bellica, esso si è ben presto trasformato in una micidiale arma nelle mani dei gruppi terroristici ed in particolare della rete irachena di Ahmad Fail al Khalailam, alias Abu Musab al Zarqawi²²³.

Attraverso una gestione organizzata e grazie al forte impatto degli strumenti televisivi e mediatici, gli ostaggi sono diventati uno strumento di pressione per influire direttamente ed in maniera spesso decisiva sulle decisioni dei governi dei Paesi stranieri presenti con i propri contingenti militari in Iraq.

Ne è chiaro esempio, la recente decisione da parte del governo delle Filippine di ritirare le proprie truppe in risposta alle minacce di esecuzione di un cittadino filippino tenuto in ostaggio da fondamentalisti islamici.

In questo contesto, il terrorismo di matrice islamica, per la prima volta, ha potuto mettersi sullo stesso piano del nemico, negoziando apertamente e vedendo accolte le proprie richieste.

Inoltre, osservando il risultato ottenuto da un punto dell'impatto emotivo sulle masse islamiche e del loro sentimento di rivalsa sociale, esso equivale in sostanza ad una vittoria di tipo militare, laddove nessun esercito regolare di un Paese islamico dal Secondo Dopoguerra in poi²²⁴ è riuscito a piegare le Forze Armate di Stati occidentali e, di conseguenza, a influenzarne le scelte politiche.

La strategia di destabilizzazione dell'Iraq di Al Qaeda ha inoltre percorso due binari paralleli.

Da un lato colpire le Istituzioni locali ed internazionali, per limitarne l'opera di ricostruzione del Paese. E' il caso dell'attentato contro il Quartier generale dell'Onu costato la vita al rappresentante speciale Sergio Vieira de Mello, di quello contro la sede della Croce Rossa internazionale, nonché dei continui attacchi alle Autorità di Polizia e Sicurezza irachene.

Dall'altro lato, i gruppi che fanno capo ad al Zarqawi hanno colpito i partiti islamici, come lo Sciri e Al Dawa. In questo contesto l'obiettivo è stato quello

²²³ "Nom de guerre" del terrorista giordano, ritenuto il capo dell'organizzazione di Al Qaeda in Iraq.

²²⁴ Con esclusione delle milizie degli Hizballah libanesi contro Israele.

di impedire l'instaurazione di contatti continuati tra i rappresentanti delle leadership politiche islamiche moderate e le Istituzioni irachene ed internazionali. Infatti, l'esistenza di tali forme di dialogo minaccia l'approccio intransigente e radicale dei gruppi terroristi, volto a colpire i governi "apostati" ed i loro alleati "infedeli".

Vi è, infine, un altro aspetto importante da tenere in considerazione per quanto riguarda la presenza di Al Qaeda in Iraq: sotto la guida di al Zarqawi, l'organizzazione di Osama Bin Laden cerca di utilizzare l'instabilità in Iraq, così come nei vari scenari di conflitto nel resto del mondo, per addestrare una nuova generazione di combattenti e leader da utilizzare nei contesti internazionali, ponendo le basi per future minacce alla sicurezza internazionale.

5. Il contributo italiano alla lotta contro Al Qaeda

I recenti avvenimenti hanno mostrato come la minaccia del terrorismo di matrice islamica sia sempre più pericolosamente rivolta verso l'Europa e riguardi direttamente anche l'Italia.

Dall'11 settembre 2001 il nostro Paese ha continuato a giocare un ruolo importante nella lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica e ad Al Qaeda in particolare.

Il contributo italiano ha riguardato numerose attività in diversi settori: politico, militare e d'Intelligence.

Dal punto di vista politico, l'Italia ha supportato gli Stati Uniti nell'applicazione estensiva dell'Art. 5 del trattato della NATO ai fini di un più ampio e diretto coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica per contrastare il fenomeno del terrorismo. Ciò ha permesso di utilizzare in maniera flessibile uno strumento militare in grado così di adattarsi alla trasformazione in corso dal punto di vista della sicurezza internazionale.

Sul piano europeo, inoltre, il governo italiano ha sostenuto l'istituzione della figura di "Coordinatore contro il terrorismo", integrato nell'ambito del Segretariato del Consiglio dell'UE, con il compito di coordinare le diverse misure di lotta al terrorismo assunte all'interno dei Paesi dell'Unione Europea.

Dal punto di vista operativo, l'Italia è stata presente nei principali teatri di lotta ad Al Qaeda ed alla sua organizzazione, sin dalla guerra al regime talebano in Afghanistan.

In questo contesto, sono stati importanti i contributi italiani forniti attraverso la missione internazionale ISAF (International Security and Assistance Force)

e nell'ambito dell'operazione "Enduring Freedom", con la partecipazione di unità navali, dell'Aeronautica militare²²⁵ e con le Task Forces "Nibbio I e II".

In particolare l'attività della Marina Militare italiana, attraverso l'utilizzo di un gruppo navale di altura guidato dalla portaerei Garibaldi, è stata incentrata in operazioni di interdizione e contrasto navale, controllo del traffico marittimo e scorta di unità e convogli. Con la fine del conflitto in Afghanistan, quest'attività si è inserita nel più ampio contesto di lotta al terrorismo nel Mar Arabico e nelle acque antistanti il Corno d'Africa, all'interno dell'operazione "Resolute Behaviour".

In Afghanistan, la componente dell'Esercito ha invece contribuito alle attività di controllo del territorio e di interdizione con l'obiettivo di neutralizzare e distruggere le basi logistiche di Al Qaeda in territorio afgano e creare le basi per una ricostruzione del Paese.

In particolare le due Task Forces "Nibbio" hanno operato sulla fascia di confine tra Afghanistan e Pakistan, lavorando per contrastare i traffici illegali di droga e di armi e l'infiltrazione di gruppi armati e cellule terroristiche. L'Operazione Nibbio è stata caratterizzata da un alto grado di complessità sia per quanto riguarda il supporto logistico (l'Afghanistan si trova a circa 6.000 Km dall'Italia), sia per quanto concerne la pericolosità delle attività svolte. Le Task Forces "Nibbio", composte da circa 1000 uomini, hanno visto l'impiego, tra le varie unità, di forze speciali del 9° Reggimento "Col Moschin" e del Gruppo Operativo Incursori della Marina, nonché di un plotone del Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" e di circa 100 mezzi, prevalentemente di tipo tattico.

Con la fine del conflitto iracheno, l'Italia ha potuto contribuire alla delicata fase di ricostruzione post-bellica del Paese. Anche all'interno di questo contesto, un ruolo preponderante è stato assunto dalla lotta al terrorismo. Attraverso l'operazione "Antica Babilonia" le Forze Armate italiane sono state utilizzate per diverse attività inerenti l'area meridionale del Paese ed in particolar modo la provincia di Dih Qar.

In Iraq la componente dell'Esercito ha condotto la gestione delle attività principali, non solo attraverso le sue unità specializzate (Genio, Nucleo NBC, CIMIC) ma anche grazie all'apporto di tutti i reparti presenti, inclusi gli elementi di polizia militare ed un'unità Multinational Specialised Unit (MSU) forniti dall'Arma dei Carabinieri.

²²⁵ In particolar modo con le attività di trasporto aereo (tattico) del 5° R.O.A. a favore della coalizione dalla base di Manas in Kirgizstan. Va inoltre ricordato il contributo del 4° R.O.A. per il ripristino della base afgana di Bagram.

L'opera di contrasto alla minaccia terroristica in Iraq è stata svolta anche pagando un prezzo elevato in termini di vite umane a seguito sia dell'attentato di An Nassiriya del novembre 2003, sia dei fatti relativi alla caserma "Libeccio" del maggio scorso.

6. Conclusioni

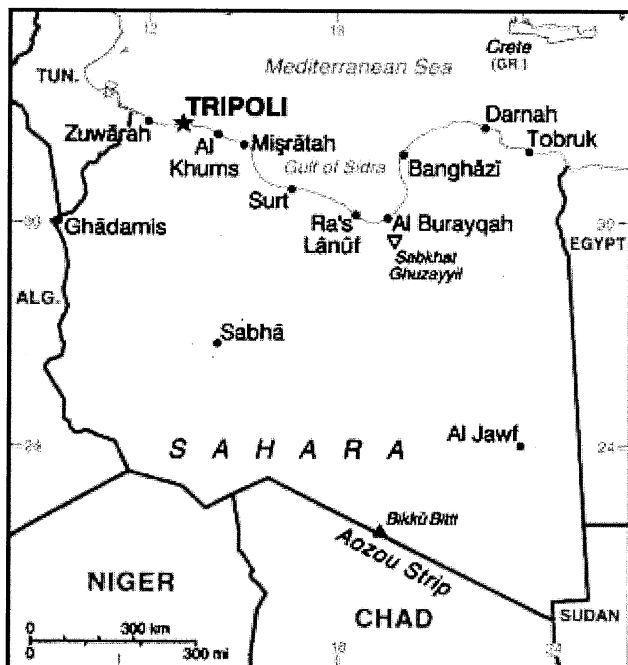
Anche nell'ipotesi che Osama Bin Laden ed il suo principale stratega, Ayman al Zawahiri, fossero già stati uccisi o venissero presto catturati, la minaccia terroristica internazionale non diminuirebbe. Da questo punto di vista, è poco probabile che la distruzione totale di Al Qaeda comporti la cessazione delle attività terroristiche legate al fenomeno del radicalismo islamico.

In quest'ottica, la missione di Al Qaeda sembra aver avuto successo. Il movimento di Bin Laden si è affermato come avanguardia del radicalismo islamico.

Al Qaeda ha ottenuto lo scopo di gettare le basi per l'affermazione del Califfato, ossia di una rivoluzione non solo religiosa e culturale, ma soprattutto politica e quindi economica.

Sebbene questa strategia sia principalmente orientata verso il mondo mediorientale e nordafricano, essa ha allargato enormemente i suoi confini, coinvolgendo l'intera comunità internazionale.

Allo stesso tempo, Al Qaeda si è trasformata in un soggetto politico che, nonostante non venga riconosciuto da nessuna autorità legittima internazionale, riesce, attraverso la minaccia delle sue attività, a negoziare con gli Stati sovrani e a influenzarne le scelte politiche.



La Libia e il nuovo corso di Gheddafi

Aldo Pigoli, Giacomo Goldkorn Cimetta

Settembre 2004

Introduzione

A partire dalla fine degli anni Novanta, sotto il peso della crisi economica interna, dell'isolamento internazionale e del regime delle sanzioni, la Libia ha percorso un lento ma costante cammino di riavvicinamento al consesso della comunità internazionale. Tale processo, iniziato con la consegna dei cittadini libici accusati dell'attentato di Lockerbie nel 1999, è culminato, nel dicembre del 2003, con l'ammissione da parte del governo di Tripoli dell'esistenza di un proprio programma di costruzione di armi di distruzione di massa.

Alla fine del settembre 2004, il regime del Colonnello Muammar al-Qaddhafi ha ottenuto un risultato fino a pochi anni prima difficilmente prevedibile: la promessa della sospensione del regime delle sanzioni da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Europea, mentre l'immagine diplomatica della Libia è stata ampiamente riabilitata a livello internazionale.

Inoltre, dopo aver negato in più di un'occasione l'esistenza di un programma nucleare a scopi militari, rischiando di subire le ritorsioni politiche e forse militari del governo di Washington, le autorità libiche hanno accettato la possibilità di ricevere i controlli degli ispettori dell'AIEA in cambio, sostanzialmente, del ritorno in Libia delle compagnie petrolifere statunitensi e dei loro investimenti.

Il governo libico è ora atteso dai suoi interlocutori a rispettare gli impegni presi e le promesse fatte.

Nel frattempo, per quanto concerne il contesto interno, il Colonnello al-Qaddhafi ha permesso la formazione di un esecutivo guidato dai rappresentanti della nuova élite amministrativa libica. Diretta dal Primo Ministro Shukri Ghanem, la compagine al governo dal giugno 2003 è largamente orientata a procedere sul sentiero delle riforme economiche, applicando i principi del liberismo e dell'apertura ai mercati internazionali. Innovazione, privatizzazioni e libero mercato sembrano pertanto essere le nuove parole d'ordine in seno all'amministrazione libica.

Parallelamente agli sviluppi della realtà istituzionale ed economica del Paese nordafricano, l'Unione Europea chiede con insistenza alla Libia una maggior trasparenza politica e prove concrete dell'applicazione in patria dei principi democratici e del rispetto dei diritti umani, al fine di poterla accogliere nei processi di integrazione economica e commerciale in corso nell'area mediterranea.

Le autorità di Bruxelles e dei singoli Stati europei, principalmente l'Italia, seguono inoltre con estrema preoccupazione la questione dell'immigrazione

clandestina e dei traffici illegali provenienti dalla Libia, considerata una delle principali aree di transito verso l'Europa.

1. Politica interna

Fin dalla rivoluzione del 1969²²⁶, la Libia, sebbene sia formalmente una repubblica democratica popolare, è stata governata dal regime del Colonnello Muammar Abu Minyar al-Qaddhafi, che ha trasformato il sistema politico libico in una dittatura personale. Il potere, inizialmente gestito dal Consiglio Rivoluzionario che proclamò la Repubblica Araba Libica dopo la presa del potere, è andato sempre più accentrandosi nelle mani di al-Qaddhafi.

Nel corso degli anni il Colonnello al-Qaddhafi ha saputo rafforzare la propria presa sul potere attraverso lo stretto controllo delle Forze Armate e, soprattutto, dei Servizi di Sicurezza. Con l'appoggio della leadership militare egli ha cambiato il volto del Paese. Dapprima, sull'onda del modello rappresentato dall'Egitto di Gamal Abd el-Nasser, sono stati applicati a Stato e società i dettami del socialismo e si è proceduto alla nazionalizzazione dell'economia. Successivamente al-Qaddhafi, ottenuto il totale controllo sulle istituzioni, ha saputo imporre la propria filosofia politica a tutto il Paese, facendole assumere vero e proprio carattere dogmatico.

Contenuta nel "Libro Verde" presentato dal Colonnello al-Qaddhafi nel 1977, la "Jamahiriya" (letteralmente "Stato delle masse") è una dottrina politica che mescola teorie socialiste ed islamiche. In essa sono previste le linee guida della gestione politica, economica e sociale del Paese. Essa rifiuta la democrazia parlamentare e vieta la formazione e l'attività dei partiti politici. La vita politica si svolge tramite un sistema di rappresentatività indiretta, esercitata dai cittadini attraverso assemblee popolari denominati "Congressi di Base del Popolo". Essi, tramite l'elezione di segretari generali, contribuiscono alla formazione di quella che, almeno dal punto di vista formale, dovrebbe essere la principale istituzione politica del Paese: il Congresso Generale del Popolo (CGP).

Il CGP è l'organo assembleare a cui dovrebbe spettare la produzione normativa. In realtà le sue funzioni sono molto limitate, partecipa raramente alla formazione delle leggi e quasi mai critica l'operato delle istituzioni governative o agisce in difformità alle stesse.

²²⁶ Nel mese di settembre del 1969, mentre l'allora Capo di Stato re Idris si trovava all'estero, un ristretto gruppo di ufficiali delle Forze Armate libiche, diretto dal ventisettenne Capitano Muammar al-Qaddhafi, assunse la guida del Paese senza trovare quasi nessuna opposizione.

Il vero centro politico decisionale del Paese è invece rappresentato dal Comitato Generale del Popolo, una specie di Consiglio dei Ministri. Esso è eletto dal CGP, così come il suo Segretario Generale, che svolge il ruolo di Primo Ministro. Il Comitato Generale del Popolo provvede a dettare le principali linee guida della politica del Paese e agisce, allo stesso tempo, da organo legislativo ed esecutivo.

Il Colonnello Muammar al-Qaddhafi governa autoritariamente il Paese, nonostante de facto non possieda alcun incarico istituzionale. Infatti, da quando, nel marzo 1979, si dimise dalla carica di Segretario Generale del Congresso Generale del Popolo (figura equiparabile a quella di Capo dello Stato)²²⁷, egli non detiene alcun ruolo formale. Tuttavia gli viene comunemente riconosciuto il titolo di “Capo della Rivoluzione”.

Il suo potere è basato sulla fedeltà dell'Esercito, sulla struttura di controllo rappresentata dai Servizi di Intelligence e dai Comitati Rivoluzionari e sulla rete clientelare e clanico-tribale che da lui dipende direttamente. Il Colonnello al-Qaddhafi sfrutta anche quello che, in parte, è il suo forte ascendente sulla popolazione, mantenuto comunque grazie alla minaccia ed all'uso arbitrario della forza.

In questo, un ruolo fondamentale è svolto dai “Comitati Rivoluzionari”, i cui leader sono scelti direttamente dal Colonnello al-Qaddafi.

I Comitati Rivoluzionari fungono da vera e propria forza di polizia che esercita uno stretto controllo su Forze Armate, istituzioni, mezzi di comunicazione, così come sulla vita privata dei cittadini libici.

Questi comitati furono particolarmente attivi durante gli anni Ottanta, quando il sistema di controllo e repressione organizzato dal leader libico raggiunse livelli estremi, comprese le esecuzioni arbitrarie dei presunti nemici della Jamahiriya.

Per limitare il crescente malumore popolare nei confronti dei Comitati Rivoluzionari, nel 1996 al-Qaddhafi ha istituito i “Comitati di Purificazione”, incaricati di combattere i fenomeni di corruzione dei funzionari pubblici e le attività illegali, principalmente legate al mercato nero. In realtà questi comitati hanno svolto il ruolo di “censori” del settore privato della società e sono serviti principalmente a spostare l'attenzione pubblica dall'attività dei Comitati Rivoluzionari, che hanno continuato a svolgere un ruolo importante a tutti i livelli della vita politica e sociale del Paese.

²²⁷ Il Colonnello Muammar al-Qaddhafi ha ricoperto tale incarico tra il marzo 1977 e il marzo 1979. L'attuale Presidente del Congresso Generale del Popolo è Zentani Muhammad az-Zentani.

Le Forze Armate hanno rappresentato l'elemento fondamentale dell'iniziale opera di conquista e rafforzamento del potere del Colonnello al-Qaddhafi. Tuttavia proprio dagli ambienti dell'Esercito, durante gli anni Novanta, sono giunte le minacce principali alla sua leadership. Esse si sono concretizzate nel fallito tentativo di colpo di Stato ai suoi danni. Da quel momento il leader libico ha proceduto a numerose epurazioni e ha aumentato il controllo dei Comitati Rivoluzionari sui quadri militari. La fine del regime delle sanzioni, soprattutto per quanto riguarda il commercio di armi ed equipaggiamento militare, è stato visto con soddisfazione soprattutto dalla classe militare, appiannando molti dei punti di conflitto con il Colonnello al-Qaddhafi e riavvicinando la leadership militare al Capo della Rivoluzione.

La fedeltà del network dei Servizi d'Intelligence rappresenta un'altra garanzia per il leader libico. Durante la seconda metà degli anni Novanta l'alleanza tra l'élite dei Servizi di Sicurezza e il Colonnello si è concretizzata nel cosiddetto "gruppo dei cinque", una specie di oligarchia che di fatto controlla totalmente il Paese e che comprende i responsabili dell'Intelligence, del governo e dei Comitati Rivoluzionari.²²⁸

Non va dimenticato, considerando gli aspetti relativi alle strutture di potere interne alla società libica, il ruolo svolto dal substrato tribale. Le tribù continuano a rappresentare il principale contesto sociale ed economico per larga parte della popolazione. La fedeltà politica deriva quasi sempre dall'appartenenza tribale, che svolge un'influenza maggiore rispetto alle visioni politiche o ideologiche. Pertanto, la ricerca di un giusto equilibrio di rappresenta tribale all'interno delle istituzioni ha sempre costituito una preoccupazione importante per l'élite politico-burocratica libica. Al-Qaddhafi continua a gestire con attenzione questi aspetti e i continui rimpasti governativi da lui ispirati sono stati spesso indirizzati ad evitare che fazioni claniche opposte all'entourage del Colonnello libico acquisissero troppa influenza all'interno delle istituzioni.

Proprio per questo motivo, i membri della tribù Qaddahfiya sono presenti nei ruoli governativi e amministrativi principali e soprattutto nell'Esercito e nei Servizi di Sicurezza e Intelligence.²²⁹

Uno degli strumenti con cui al-Qaddhafi è riuscito a mantenere saldamente il potere durante i trentacinque anni del suo regime è rappresentato dalla sua

²²⁸ Oltre ad al-Qaddhafi ne fanno parte il Coordinatore dei Comitati Rivoluzionari, il Capo dell'Intelligence, il Segretario Generale del Comitato Generale del Popolo. Negli ultimi anni vi si è affiancato anche l'ex direttore della compagnia petrolifera nazionale, Abdullah Salem Al-Badri.

²²⁹ I principali gruppi tribali in competizione con la Qaddahfiya sono quello dei Warfala e dei Maqaraha.

capacità di modificare l'assetto istituzionale dello Stato. Attraverso un processo di frammentazione e decentralizzazione dei poteri, egli ha cercato di limitare gli incarichi pubblici centrali e di indebolire i gruppi di potere all'interno della Pubblica Amministrazione che ne potessero minacciare in qualche modo l'autorità.

In quest'ottica, nel 1992 egli ha proceduto a mutare la struttura politico-amministrativa del Paese, creando 1.500 nuove suddivisioni amministrative (mahallat, sorta di "communes") autonomi dal punto di vista esecutivo, legislativo e fiscale. Nel 2000, al-Qaddhafi ha completato l'opera di smantellamento del sistema precedente, abolendo la maggior parte delle funzioni esecutive del governo centrale.

A parte il controllo di settori strategici come la Difesa, la Sanità, l'Educazione e il Commercio, le restanti funzioni sono state devolute alle strutture locali che formano la base del Congresso Generale del Popolo.

L'opera di limitazione di qualsiasi forma di antagonismo alla sua figura è continuata anche in epoca recente attraverso numerosi "rimpasti" governativi e arbitrarie epurazioni di personaggi ritenuti scomodi.

Il Colonnello al-Qaddhafi ha fatto ricorso a diversi rimpasti anche durante il 2003 ed i primi mesi del 2004. L'attuale compagine governativa è guidata da un nuovo Segretario Generale del Comitato Generale del Popolo, Shukri Ghanem. La nomina di Ghanem è avvenuta nel giugno 2003 con lo scopo principale di indirizzare la politica economica della Libia sul sentiero delle riforme e dell'apertura ai mercati internazionali.

Shukri Ghanem è una delle figure di spicco dell'attuale panorama politico libico e rappresenta una nuova categoria di amministratori che si è andata affermando negli ultimi anni, il cui principale obiettivo è quello di dare rinnovato slancio all'economia del Paese, sfruttando la fine del regime delle sanzioni internazionali, attraverso l'apertura ai capitali stranieri e l'ammodernamento delle infrastrutture economiche.

Uno di questi personaggi, distintosi recentemente per il suo dinamismo in politica è Saif al-Islam al-Qaddhafi, uno dei figli del Colonnello al-Qaddhafi. Già dal 2000 egli ha iniziato ad affiancare il padre nella gestione degli affari del Paese, rappresentando la Libia in missioni diplomatiche all'estero in più di un'occasione. La crescente influenza politica di Saif al-Islam al-Qaddhafi ha fatto ritenere da più parti che egli possa in futuro subentrare al padre alla guida della Repubblica Jamahiriya.

Il particolare sistema costituito dalla Jamahiriya non prevede la presenza di partiti politici e le consultazioni elettorali avvengono solo a livello locale e senza influire direttamente sull'effettiva composizione della leadership di

governo. Questi aspetti hanno fatto sì che la presenza ed il peso dell'opposizione politica in Libia siano quasi nulli e non rappresentino una seria minaccia alla leadership del Colonnello al-Qaddhafi.

La maggior parte dei dissidenti è in esilio oppure nelle prigioni libiche e i pochi movimenti attivi in patria sono quasi esclusivamente di matrice islamica. Essi non hanno mai goduto di particolare status o influenza e hanno visto diminuire la loro già debole posizione in seguito all'attuale campagna internazionale di repressione dei movimenti islamici radicali.

All'estero, la principale comunità di gruppi di dissidenti è ospitata negli Stati Uniti dove ha continuamente fatto pressione sul governo e la società statunitensi affinché vi fosse una maggiore attenzione verso la situazione politica in Libia e le violazioni dei diritti umani.²³⁰ Il recente mutamento dei rapporti diplomatici tra i due Paesi ha tuttavia contribuito a affievolire il loro impatto propagandistico contro il regime di Muammar al-Qaddhafi.

Per quanto attiene alla sicurezza interna, i rischi sembrano essere limitati sia nei confronti del regime di Muammar al-Qaddhafi, sia nei confronti della presenza straniera e occidentale, in particolare.

La leadership al potere in Libia continua a tenere un saldo controllo sulla popolazione; il sistema clientelare e di equilibri clanici manipolato dal Colonnello al-Qaddhafi e dal suo entourage e la capillare presenza sul territorio dei Servizi di Sicurezza e dei Comitati Rivoluzionari ha consentito, fino ad oggi, di mantenere basso il livello di conflittualità armata interna. I pochi episodi di scontri tra le forze di Polizia e di Sicurezza libiche e gruppi armati sono stati attribuiti a movimenti radicali islamici come il Gruppo Combattente Islamico Libico, che sono stati tuttavia indeboliti e praticamente messi in condizione di non rappresentare una minaccia nell'immediato futuro.

Per quanto concerne la presenza del terrorismo internazionale di matrice islamica, sebbene uno dei leader del gruppo Al Qaeda sia di nazionalità libica²³¹, non vi sono mai stati episodi di violenza in territorio libico riconducibili alla rete dello Sceicco Osama Bin Laden e l'opera di propaganda

²³⁰ Uno dei gruppi maggiori è la American-Libyan Freedom Alliance (ALFA), una realtà attiva nella promozione della democrazia in Libia e nell'aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica statunitense e internazionale nei confronti della situazione dei diritti umani del Paese nordafricano.

²³¹ Si tratta di Abu Anas Al-Liby, inserito nella lista dei "Most Wanted Terrorist" del FBI, con l'accusa di aver preso parte agli attentati terroristici dell'agosto 1998 contro le ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salaam. Nonostante siano state fatte circolare più notizie sul suo presunto arresto, probabilmente avvenuto nel marzo 2002 in Sudan o nel settembre 2002 in Afghanistan, non vi è stata nessuna conferma ufficiale da parte delle autorità di questi Paesi, né di quelle degli Stati Uniti.

e proselitismo di quest'ultimo non sembra trovare attualmente in Libia un terreno fertile. Tuttavia nel recente passato vi sono state testimonianze di un sostegno del governo libico ad organizzazioni legate al network di Al Qaeda, in particolare in Africa occidentale.²³² La Libia ha finanziato e sostenuto per decenni gruppi terroristici internazionali, in Palestina, come in Europa (ad. Esempio l'IRA e l'ETA) e ha organizzato direttamente attentati terroristici. Tuttavia, i recenti mutamenti nella politica estera della Libia ed il suo aperto appoggio alla lotta al terrorismo internazionale portano a pensare che il governo libico opererà in futuro un approccio più cauto, con l'obiettivo primario di non perdere i risultati ottenuti in campo internazionale, soprattutto nei confronti degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda la presenza occidentale, negli ultimi anni in Libia non sono stati registrati episodi in cui siano stati minacciati cittadini stranieri presenti in Libia per turismo, lavoro o altre attività. Inoltre, i sentimenti anti-occidentali della popolazione, per lungo tempo fomentati dalle istituzioni libiche, dovrebbero aver lasciato il campo ad un atteggiamento di maggior apertura, soprattutto nei confronti degli operatori economici.

2. Relazioni internazionali

Negli ultimi anni la Libia ha visto mutare radicalmente la sua posizione diplomatica. L'attivismo internazionale del Paese nordafricano ha rappresentato per decenni una minaccia alla stabilità ed alla pace regionali e globali. Essa ha innanzitutto preso la forma di una politica estera aggressiva nei confronti dei Paesi limitrofi, formalmente motivata dalla ricerca dell'integrazione del mondo arabo ed islamico ma sostanzialmente rivolta all'affermazione della propria leadership.

Nei confronti del mondo occidentale e degli Stati Uniti in particolare la Libia ha condotto per lungo tempo una campagna propagandistica diffamatoria che ben presto ha assunto toni violenti con l'implicazione diretta di personaggi governativi in una serie di attentati terroristici e il finanziamento a movimenti terroristici islamici e filo-palestinesi ma anche a gruppi operanti nei Paesi occidentali.

²³² Dopo l'11 settembre e il blocco di gran parte delle attività economiche e finanziarie degli esponenti di Al Qaeda a livello internazionale, la rete di Osama Bin Laden si sarebbe interessata al mercato del traffico illegale di diamanti, in Liberia e Sierra Leone, per finanziare l'acquisto di armamenti. Il personaggio che avrebbe svolto il ruolo di intermediario nelle operazioni con il gruppo terroristico, Ibrahim Bah, è stato per lungo tempo addestrato in Libia. Si veda: "Al Qaeda Cash Tied to Diamond Trade", *Washington Post*, 2 Novembre 2001.

La comunità internazionale (Nazioni Unite, Organizzazioni Internazionali e singoli Stati) ha a più riprese cercato, tra gli anni Ottanta e Novanta, di limitare la proiezione aggressiva del regime libico, attraverso restrizioni diplomatiche, sanzioni commerciali e una costante pressione politica.

I recenti avvenimenti hanno mostrato come il Colonnello al-Qaddhafi ed il suo entourage siano riusciti ad uscire da una situazione di quasi totale isolamento internazionale, abbiano ripristinato i rapporti diplomatici e riavviato le relazioni economiche con gran parte del mondo occidentale. Attraverso l'ammissione della propria responsabilità in alcuni atti terroristici, il risarcimento dei danni e la parzialmente inattesa auto-denuncia del proprio programma militare nucleare, il governo di Tripoli ha aperto la strada verso una progressiva normalizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti e l'Unione Europea e l'abolizione delle sanzioni politiche ed economiche in atto nei confronti della Libia.

Sin dai primi anni successivi al colpo di Stato che lo portò al potere in Libia, il Colonnello Muammar al-Qaddhafi ha costantemente cercato, in vari modi, di affermarsi a livello regionale e internazionale come figura leader del mondo arabo e islamico. Grazie agli ingenti proventi provenienti dal petrolio il Colonnello al-Qaddhafi ha potuto finanziare il suo attivismo politico-diplomatico e militare.

Durante gli anni Settanta il leader libico cercò di affermare la propria influenza regionale attraverso la creazione di unioni politiche con i Paesi vicini: nel 1974 con la Tunisia, al fine di creare una Repubblica Araba Islamica e nel 1980 con la Siria per unificare i due Paesi.

Un approccio eccessivamente aggressivo portò la Libia allo scontro militare con l'Egitto²³³ ed a crisi diplomatiche con i vicini Algeria, Niger e Tunisia, aventi per oggetto delle dispute di confine. Durante gli anni Ottanta le truppe libiche invasero la striscia di Aouzou, in Ciad, da dove si ritirarono definitivamente solo nel 1994.

Uno dei principali obiettivi della Libia in politica estera è sempre stato la strenua difesa della causa palestinese. Durante gli anni Novanta questo approccio ha portato il Colonnello al-Qaddhafi, in sede di Lega Araba, a scontrarsi con alcuni Paesi arabi accusandoli di non difendere e sostenere in modo appropriato le rivendicazioni palestinesi. In particolare, l'insoddisfazione della leadership libica nei confronti dell'esito finale degli Accordi di Oslo del 1995 è culminata con la decisione di espellere circa

²³³ Nel 1977.

30.000 Palestinesi dalla Libia, con la motivazione ufficiale di rafforzare la presenza palestinese nei territori sotto il controllo di Israele.

L'atteggiamento di critica nei confronti della Lega Araba è continuato durante tutti gli anni Novanta.

Le relazioni tra la Libia e il mondo occidentale sono sempre state caratterizzate da notevoli difficoltà. Il colpo di Stato del 1969, infatti, portò al radicale cambiamento di regime imposto dalla leadership militare ed ebbe come conseguenza e la successiva nazionalizzazione forzata di tutte le imprese libiche e straniere e le relative confische di beni e infrastrutture. Queste misure contribuirono a inasprire le relazioni della Libia soprattutto con i Paesi europei che fino a quel momento avevano avuto con la Libia rapporti politici e commerciali rilevanti.

Inoltre al Libia, oltre a sostenere attivamente il Fronte di Liberazione della Palestina (FLP), ha in più di un'occasione fornito supporto ad alcuni movimenti indipendentisti armati in Europa, come l'IRA e l'ETA contribuendo largamente al deterioramento delle relazioni politico-diplomatiche con i governi europei tra gli anni Ottanta e Novanta.

Lo scontro principale, tuttavia, è stato quello con gli Stati Uniti, soprattutto a causa della crescente propaganda anti-americana che il regime libico ha sviluppato negli anni.

Sotto l'amministrazione Reagan, tra il 1982 e il 1986, lo scontro è passato dal campo diplomatico a quello politico-economico e militare²³⁴, con l'adozione di restrizioni commerciali, culminate con una serie di embarghi.

Le prove di un coinvolgimento diretto di cittadini libici negli attentati del volo Pan Am 103, precipitato a Lockerbie nel 1988 e del volo 772 della compagnia francese UTA, schiantatosi nel deserto nigeriano nel 1989, hanno portato alle sanzioni delle Nazioni Unite: un embargo sulla vendita e il commercio di armi nel 1992, il congelamento dei beni libici all'estero e il bando relativo al commercio del petrolio nel 1993.²³⁵

In seguito al generale peggioramento delle proprie relazioni con i Paesi vicini la Libia ha cercato di rafforzare i legami politici e commerciali con i Paesi africani, principalmente stimolandone il processo di integrazione all'interno dell'OUA.

²³⁴ Come l'abbattimento di 2 aerei caccia libici nel Golfo della Sirte nel 1981, la questione di Sigonella del 1982 e il bombardamento statunitense di Tripoli e Bengasi, nel 1986, in seguito agli attentati terroristici contro la compagnia aerea El Al a Vienna e Roma tra il 1985 e il 1986.

²³⁵ Le sanzioni sono state confermate nel 1998.

Al fine di ottenere il sostegno dei Paesi africani in sede di Nazioni Unite e vedere allentato il regime delle sanzioni, il Colonnello al-Qaddhafi ha fatto ricorso non solo alle ingenti risorse finanziarie accumulate soprattutto durante gli anni Ottanta, ma anche alla minaccia di espatriare centinaia di migliaia di lavoratori stranieri africani presenti in Libia.²³⁶

Alla fine degli anni Novanta la leadership libica al potere ha dovuto affrontare una situazione internazionale e interna sempre più complessa da gestire. Essa riguardava in particolare:

- le pressioni politiche internazionali, con la verosimile minaccia di un'azione statunitense, anche militare;
- le difficoltà di resistere al regime delle sanzioni con un sistema economico autarchico quasi esclusivamente basato sulle rendite petrolifere;
- il crescente malcontento interno per il deterioramento del sistema economico, lo status di isolamento internazionale del Paese e lo scarso rispetto dei diritti umani.

Nel 1999 la Libia, dopo lunghe controversie e pressioni ha accettato di consegnare ad un tribunale scozzese i sospettati dell'attentato di Lockerbie. Una scelta questa, che ha contribuito largamente alla decisione delle Nazioni Unite, nell'aprile del 1999, di sospendere il regime di sanzioni vigente nei confronti della Libia.²³⁷ Nell'agosto del 2003, il governo libico ha accettato di addossarsi la responsabilità degli attentati terroristici degli anni Ottanta di cui era stato accusato²³⁸ e ha acconsentito al risarcimento compensatorio alle famiglie delle vittime.

I recenti sviluppi della politica estera libica hanno aperto la strada a nuovi scenari, difficilmente ipotizzabili in precedenza.

²³⁶ La Libia ha una popolazione di oltre 5,6 milioni di abitanti, dei quali una parte non sono di nazionalità libica. Vi è un alto numero di stranieri impiegati in diverse attività economiche e principalmente nell'agricoltura: la maggior parte di essi proviene dal continente africano, ma anche dal vicino Egitto e da altri Paesi mediorientali.

²³⁷ La sospensione definitiva è stata confermata nel settembre dello stesso anno da un voto del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

²³⁸ Riguardanti l'aereo della PAN AM precipitato a Lockerbie del dicembre 1988, quello delle aerolinee francesi UTA, esploso in Nigeria nel 1989 e l'attentato compiuto nella discoteca "La belle" di Berlino, nel 1986.

Nel dicembre 2003, soprattutto a seguito dell'intensificazione delle pressioni da parte dell'amministrazione statunitense, il governo libico ha affermato di avere in corso un programma di costruzione di Armi di Distruzione di Massa. Nei mesi successivi è iniziata una complessa opera diplomatica, parallela a quella in atto in ambito di Unione Europea, per il riavvicinamento di Stati Uniti e Libia.

Un altro risultato importante è stato conseguito nel marzo 2004, quando la Libia ha firmato un Protocollo aggiuntivo al Trattato di Non-Proliferazione Nucleare che prevede anche la possibilità per gli ispettori dell'AIEA (Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica) di visitare liberamente le installazioni nucleari libiche.²³⁹ Il 13 maggio, infine, c'è stato l'annuncio da parte delle autorità di Tripoli della rinuncia a vendere tecnologia missilistica a Paesi non firmatari del Missile Technology Control Regime (Regime di Controllo della Tecnologia Missilistica).

Di fronte alla disponibilità libica di chiarire la natura del suo arsenale militare, il Presidente George W. Bush ha reso nota la decisione dell'amministrazione statunitense di revocare la maggior parte delle sanzioni di carattere economico contro la Libia²⁴⁰, mentre il Dipartimento di Stato ha annunciato, il 29 giugno 2004, il ripristino dei rapporti diplomatici con la Libia.²⁴¹

Nonostante le recenti aperture bilaterali, la Libia rimane tuttora menzionata nella lista del Dipartimento di Stato che include i Paesi sospettati di finanziare il terrorismo internazionale.

Per quanto concerne i rapporti con l'Unione Europea, la Libia è l'unico Paese del bacino del Mediterraneo a non avere relazioni formali con Bruxelles. La Libia infatti, a differenza degli altri quattro Paesi africani dell'area mediterranea, non ha firmato nessun Accordo di Associazione e la Commissione Europea non ha una Rappresentanza a Tripoli. Tuttavia, già in occasione della Conferenza Euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri dell'aprile 1999, la Libia è stata invitata a partecipare al Processo

²³⁹ Si veda: "Libya Takes Another Step to Join World Community", *Aljazeera.net*, 15 maggio 2004.

²⁴⁰ E' in discussione la revoca del "Iran and Libya Sanctions Act" (ILSA), del 1996, almeno per quanto concerne il Paese nordafricano.

²⁴¹ Che prevede un nuovo ufficio di collegamento statunitense a Tripoli e la futura riapertura delle ambasciate nei due Paesi.

di Barcellona e attualmente essa ha accesso alle riunioni con lo status di osservatore.²⁴²

La situazione delle relazioni tra la Libia e l'Unione Europea è stata per lungo tempo influenzata dalla presenza delle sanzioni economiche e commerciali decise dalla Comunità Europea nel 1986 e di quelle successivamente imposte nel 1992, in seguito all'embargo voluto dalle Nazioni Unite.

Il riavvicinamento tra la Libia ed i Paesi europei è stato graduale ma costante negli ultimi anni. Esso è iniziato dapprima nell'ambito più generale delle relazioni tra Europa e Africa, con gli incontri tenutisi a margine dei Vertici UE-Africa de Il Cairo e Maputo, nel 2000 e nel 2003.

Esso ha subito una forte accelerazione a seguito delle recenti affermazioni del regime di al-Qaddhafi per quanto concerne la rinuncia ai programmi militari di armi di distruzione di massa (Weapons of Mass Destruction, WMD) e, soprattutto, il riconoscimento della propria responsabilità per gli attentati terroristici in cui fu coinvolto in varie forme il regime libico durante gli anni Ottanta e i conseguenti risarcimenti alle vittime.

Quest'ultimo aspetto ha rappresentato per lungo tempo una clausola ostativa all'abolizione delle sanzioni in atto nei confronti di Tripoli, soprattutto per quanto concerne i governi francese e tedesco.

La storica visita del Colonnello al-Qaddhafi a Bruxelles nell'aprile 2004²⁴³ ha posto le basi per l'annuncio da parte delle autorità europee della prossima cancellazione di tutte le sanzioni contro la Libia²⁴⁴, attraverso la decisione, adottata dal COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti degli Stati membri presso la UE), il 22 settembre 2004 e che sarà ratificata dai Ministri degli esteri dell'Unione Europea l'11 ottobre prossimo.

Il miglioramento dei rapporti politici e la riapertura delle relazioni commerciali con la Libia sono visti con grande soddisfazione all'interno delle istituzioni europee e della Commissione Europea in particolare.

L'Unione Europea appare fortemente interessata a rafforzare l'interazione con la Libia in diversi settori di interesse all'interno di strategie bilaterali precise e mirate, che vadano oltre al pieno ingresso del Paese nordafricano nel Processo

242 Il Processo di Barcellona, iniziato nel 1995, ha consentito all'Unione Europea di sottoscrivere e attuare, fino ad oggi, accordi di associazione con undici Paesi della costa meridionale ed orientale del Mediterraneo.

²⁴³ A cui vanno aggiunte le visite ufficiali del Primo Ministro inglese, Tony Blair e del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Silvio Berlusconi, durante il 2004.

²⁴⁴ "EU agrees to lift Libya sanctions", *BBC News UK Edition*, 22 settembre 2004.

di Barcellona, considerato comunque dalle autorità di Bruxelles una condizione essenziale per procedere ad ulteriori iniziative.

L'esistenza di rapporti formali con Tripoli in un clima di distensione, appare per Bruxelles di fondamentale importanza. L'obiettivo primario, infatti, permane la ricerca della stabilità politica ed economica della sponda meridionale del Mediterraneo, al fine di realizzare i progetti della creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea, entro il 2012.²⁴⁵

Una questione fondamentale è rappresentata dall'immigrazione, considerata sin dalla fine del 2002 una priorità.²⁴⁶ Il raggiungimento di un accordo per l'adozione di una politica congiunta di contrasto all'immigrazione clandestina proveniente dalle coste nordafricane è uno dei principali punti all'ordine del giorno nell'agenda dei rapporti tra Bruxelles e Tripoli.²⁴⁷

I recenti avvenimenti internazionali ed il continuo flusso di immigrati clandestini sbarcati sulle coste italiane provenendo dalla Libia, hanno posto in primo piano sulle agende politiche di Italia, Libia e Unione Europea le strategie di contrasto a tale fenomeno.

Esso si inserisce nel più ampio contesto regionale e internazionale: secondo recenti valutazioni delle Nazioni Unite, il numero di persone migranti nel mondo si aggira tra 6 e 9 milioni. Tra un terzo e metà di questa popolazione è formata da immigrati clandestini.²⁴⁸

E' stato accertato che la maggior parte delle persone che attraversano illegalmente le frontiere di uno o più Paesi durante il loro percorso migratorio lo fanno grazie all'intervento di trafficanti professionisti. Nella sola Europa, il

²⁴⁵ Libia e Siria sono i due Paesi che attualmente frammentano geograficamente la realizzazione di un area integrata che vada dal Marocco alla Turchia senza soluzione di continuità.

²⁴⁶ Anche il settore della pesca rappresenta un'area di interesse primario, in vista di un futuro accordo specifico tra Tripoli e Bruxelles.

²⁴⁷ L'Italia è direttamente interessata ad una rapida cancellazione delle misure restrittive nei confronti del regime di al-Qaddhafi. Infatti, la possibilità per la Libia di poter accedere nuovamente al mercato internazionale, in particolare di quello delle armi convenzionali e degli equipaggiamenti militari, potrebbe avere una diretta ripercussione sulla capacità del Paese arabo di far fronte al fenomeno dilagante dell'immigrazione clandestina proveniente dalle proprie coste e diretta in Europa, principalmente verso l'Italia.

²⁴⁸ Tali percentuali sono destinate a crescere nei prossimi 50 anni, principalmente a causa delle elevate disparità politiche, economiche e sociali tra realtà territoriali limitrofe (ad esempio tra Stati Uniti e Messico o tra Paesi dell'Africa settentrionale e dell'Europa), dell'assenza di democrazia e rispetto dei diritti umani, dell'instabilità politico-militare, della pressione demografica e dei disastri ambientali e sanitari.

reddito annuale dell'industria del traffico di persone è stimato attorno ai 3-4 miliardi di dollari in Europa.²⁴⁹

Il Mar Mediterraneo è uno delle regioni maggiormente interessate ai fenomeni legati ai traffici illegali di merci e persone.²⁵⁰ In particolare, il territorio libico costituisce attualmente una tra le principali vie di accesso delle correnti migratorie che dal continente africano giungono in Europa, principalmente attraverso l'Italia. Gli immigrati clandestini che transitano dalla Libia provengono prevalentemente dai Paesi dell'Africa Subsahariana.²⁵¹

Recentemente, il Ministro degli Interni italiano Giuseppe Pisanu ha lanciato l'allarme nei confronti dei traffici di clandestini provenienti dalle coste libiche: secondo il responsabile del Viminale, circa due milioni di clandestini sarebbero pronti a salpare verso il nostro Paese dalla Libia.²⁵²

L'Unione Europea e l'Italia hanno più volte raccomandato al governo libico di porre maggiore attenzione sul problema dei flussi migratori clandestini e ha invitato le autorità di Tripoli a sviluppare precise politiche di lotta ai fenomeni criminali ad essi collegati. In particolar modo, le autorità di Bruxelles vedono con preoccupazione il proliferare dei traffici di persone e di droga, nonché delle organizzazioni che li gestiscono.

Le autorità di Tripoli, pur dichiarandosi disponibili a soddisfare le richieste europee, hanno ripetutamente fatto presenti le difficoltà incontrate nell'arginare efficacemente i traffici illeciti e soprattutto quelli dei natanti carichi di emigranti. Secondo il governo libico, oltre alla particolare natura geopolitica del Paese²⁵³, i principali ostacoli deriverebbero principalmente dalla scarsità di mezzi e risorse necessarie ad un adeguato controllo del territorio, delle frontiere terrestri e delle coste.

L'esistenza del regime delle sanzioni per quanto riguarda il commercio di armi e di equipaggiamenti militari avrebbe, sempre secondo il governo libico,

²⁴⁹ In tutto il mondo il valore totale di questo mercato è superiore ai 10 miliardi di dollari all'anno.

²⁵⁰ Per un rapido ma esaustivo approfondimento sulle dinamiche migratorie nel bacino del Mediterraneo, si veda: Baldwin-Edwards M., "The Changing Mosaic of Mediterranean Migrations", *Mediterranean Migration Observatory*, Panteion University, Atene, 1 giugno 2004.

²⁵¹ Senegal, Mali, Guinea, Sierra Leone, Liberia, Costa d'Avorio, Ghana, Benin, Togo, Nigeria e Camerun. Ma anche dal vicino Egitto e da diversi Paesi mediorientali.

²⁵² Secondo il Ministro degli Interni la Libia costituirebbe "la principale area di transito delle correnti migratorie del continente africano e del continente asiatico".

²⁵³ Nello specifico: il gran numero di stranieri presenti in Libia (circa ¼ della popolazione totale, secondo le stime delle autorità libiche), la lunghezza delle coste libiche (poco meno di 2.000 chilometri) e la relativa facilità di ingresso in Libia per i clandestini attraverso le farraginose frontiere rappresentate dal deserto del Sahara.

limitato le potenzialità d'intervento delle Forze di Polizia e Sicurezza del Paese nordafricano.²⁵⁴

Sotto questo aspetto, in passato il regime di al Qaddhafi ha chiesto in più di un'occasione l'intervento italiano per intercedere presso le istituzioni europee al fine di ottenere l'annullamento delle sanzioni e la possibilità di accedere ai fondi comunitari riguardanti i programmi di assistenza nella lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalità organizzata.

L'Italia ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere in sede europea una rapida modifica delle misure restrittive nei confronti del regime di al-Qaddhafi. Infatti, la possibilità per la Libia di poter accedere nuovamente al mercato internazionale, in particolare di quello delle armi convenzionali e degli equipaggiamenti militari, potrebbe avere una diretta ripercussione sulla capacità del Paese arabo di far fronte al dilagare del fenomeno.

Nell'attesa degli sviluppi di tale questione in sede europea, il governo italiano e quello libico avevano già provveduto a stipulare, nell'agosto scorso, un'intesa riguardante l'addestramento delle forze di polizia libiche per il controllo delle frontiere e delle coste in funzione anti-immigrazione ed il pattugliamento congiunto con unità navali, aeree e terrestri.²⁵⁵

Tuttavia, da più parti viene sottolineato che l'inattività della Libia nei confronti del traffico di clandestini non vada imputata solo agli effetti dell'embargo. In particolare, sembrerebbe emergere una scarsa volontà politica da parte delle autorità libiche di mettere in atto le strategie adeguate, nonché di utilizzare gli strumenti necessari, ad arginare il dilagare del fenomeno in considerazione.

Non andrebbe sottovalutato, da questo punto di vista, il fatto che il regime libico abbia potuto o voluto sfruttare tale situazione di emergenza come arma di pressione nei confronti delle istituzioni italiane ed europee per ottenere una cancellazione, parziale o totale, delle misure restrittive, soprattutto per quanto concerne il commercio degli armamenti.

Nonostante i recenti cambiamenti interni ed internazionali della Libia abbiano generato profondo interesse ed una certa soddisfazione all'interno delle istituzioni europee e soprattutto della Commissione Europea, la leadership politico-amministrativa libica e il Colonnello al-Qaddhafi in primis sono tesi a produrre prove concrete delle dichiarazioni espresse negli ultimi due anni. In particolar modo, una delle condizioni necessarie affinché le relazioni tra

²⁵⁴ Oltre ad equipaggiamenti particolari, come i visori notturni e a prodotti ad alto contenuto tecnologico (es. sistemi radar) la Libia vorrebbe disporre di navi-vedetta, elicotteri e mezzi blindati per il pattugliamento di coste e frontiere.

²⁵⁵ A seguito di tale iniziativa, i clandestini transitanti dalla Libia dovrebbero essere rimpatriati direttamente nei loro Paesi d'origine con il contributo dell'Italia.

l'unione Europea e la Libia possano stabilizzarsi e possano crearsi le premesse per l'avvio della cooperazione nel Processo di Barcellona è rappresentata dalla questione del rispetto dei diritti umani, sulla quale il regime libico appare agli occhi di Bruxelles ancora debole.²⁵⁶

I rapporti della Libia con il mondo arabo sono sempre stati caratterizzati da improvvisi cambiamenti di politica da parte del Colonnello al-Qaddhafi, anche se il governo libico ha mantenuto una posizione ferma per quanto riguarda il conflitto israelo-palestinese. Durante gli anni Novanta tali rapporti hanno subito un deterioramento soprattutto in sede di Lega Araba su due questioni principali:

il rifiuto degli stati membri di accogliere la richiesta loro rivolta dal governo di Tripoli di non rispettare le sanzioni imposte dalle Nazioni Unite nei propri confronti; l'accettazione degli Accordi di Oslo e del principio dei "due popoli, due Stati" da parte dei Paesi arabi, accusati dal Colonnello Muammar al-Qaddhafi di aver assecondato la politica "sionista" israeliana e statunitense e di aver abbandonato la causa palestinese.

Soprattutto la questione legata al conflitto israelo-palestinese²⁵⁷ ha portato più di una volta la Libia a minacciare la propria uscita dalla Lega Araba.²⁵⁸

La Libia, inoltre, è particolarmente attiva nell'affermare il proprio ruolo di guida del processo di integrazione del continente africano, teatro di gran parte delle iniziative condotte da Tripoli. L'Africa rappresenta un terreno dove il Colonnello al-Qaddhafi può giocare un ruolo politico e soprattutto economico di primo piano nei confronti degli altri Paesi.

Il progetto libico ha più volte assunto caratteristiche egemoniche, in particolare all'interno delle organizzazioni regionali: Unione Africana e Comunità degli Stati sahel-sahariani (SEN-SAD), di cui fanno parte numerosi paesi dell'Africa centrale-settentrionale.

L'iniziativa di sviluppare una maggior integrazione del continente africano si deve largamente al Colonnello al-Qaddhafi e al suo interesse nel proporre la

²⁵⁶ Ne è un esempio la recente condanna a morte di cinque infermiere bulgare e di un dottore palestinese, nei confronti della quale le istituzioni di Bruxelles hanno invitato le autorità libiche ad un riesame della sentenza.

²⁵⁷ La Libia mantiene un atteggiamento di intransigenza nei confronti di Israele ed ha più volte dichiarato il proprio favore verso una nuova frattura tra il mondo arabo e Tel Aviv, che possa comprendere anche il ricorso a misure militari.

²⁵⁸ Le più gravi nel 2002 ed in occasione del Vertice di Tunisi del 2004. Si veda in proposito: "Arab League opposes Libya pull-out", *BBC News Uk Edition*, 25 ottobre 2002 e Al-Qadhafi walks out of Arab summit, *Aljazeera.net*, 23 maggio 2004.

creazione dell'Unione africana.²⁵⁹ Il leader libico ha investito ingenti risorse, economiche e diplomatiche, nell'Unione Africana ed è tra i principali promotori del progresso africano attraverso la cosiddetta "Renaissance Africaine".

La Libia, inoltre è direttamente coinvolta in molti progetti economici, riguardanti principalmente il settore degli idrocarburi e che coinvolgono i Paesi limitrofi, come nel caso del Niger, e continua a mantenere un'ampia influenza sulle questioni politico-militari dell'area.

Il governo libico è tra i principali Paesi arabi interessati ad intervenire nella soluzione del conflitto in corso nella regione sudanese del Darfur. Nel mese di agosto 2004 le autorità libiche hanno affermato la volontà di inviare proprie truppe per sostenere lo sforzo internazionale di porre fine alle violenze in atto.²⁶⁰

3. Economia e rapporti commerciali

Il governo di Tripoli è impegnato, oramai da anni e ad alterne riprese, in un'intensa attività rivolta a riformare l'apparato economico e finanziario del Paese. Lo scopo del Colonnello al-Qaddhafi, in seguito alle promesse di Washington di allentare la morsa delle sanzioni economiche, consiste principalmente nell'offrire agli inventori stranieri nuove opportunità attraverso la liberalizzazione di alcuni settori economici.

Un elemento che va tenuto in considerazione per analizzare il quadro economico libico è la presenza di forti contraddizioni interne e di punti di vista divergenti tra la classe dirigente. Il contesto generale rimane estremamente arretrato rendendo gli interventi stranieri ancora ad alto rischio e a scarso profitto.

Il settore degli idrocarburi continua a rappresentare la maggiore industria del Paese nella quale il governo vorrebbe convogliare gli sforzi e le risorse finanziarie provenienti dal nuovo clima internazionale che hanno portato il Paese ad essere rappresentato non più come uno dei peggiori pericoli per la stabilità globale.

²⁵⁹ Uno dei momenti cruciali nella decisione dei Paesi africani di trasformare l'allora Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) nell'attuale Unione Africana si ebbe proprio in Libia, durante il meeting della Sirte dell'OUA nel 1999.

²⁶⁰ L'annuncio è stato dato congiuntamente a quelli di Algeria ed Egitto durante la riunione del Comitato dei Ministri degli esteri arabi, tenutosi a Il Cairo. Si veda: "Algeria, Egypt and Libya ready to send troops to Darfur: league official", *Agence France-Presse*, 15 Aug 2004.

La ricetta tecnologica alla quale il regime del Paese africano vorrebbe attingere consisterebbe principalmente nella crescita e nello sviluppo di nuovi impianti estrattivi, al fine di incrementare sensibilmente la produzione giornaliera di petrolio. L'obiettivo delle autorità economiche libiche nel breve periodo è quello di aumentare il potenziale estrattivo a 250.000 barili al giorno.

L'economia libica, infatti, è stata storicamente dominata dalla produzione di idrocarburi che nel 2003 hanno contribuito al 92% delle esportazioni, corrispondente al 78% delle entrate dello Stato ed al 45% del PIL.

L'attività estrattiva come quella petrolifera proviene dalle aree orientali del Paese con particolare riferimento ai bacini onshore del Golfo della Sirte. Ma recentemente, con il miglioramento degli strumenti esplorativi sostenuti da alti prezzi di mercato, è stato incrementato il volume delle estrazioni nel bacino Mourzouk nella regione sud-occidentale e gli impianti offshore di Bouri, ad est di Tripoli. Le stime di Mourzouk parlano di 10 miliardi di barili di petrolio di riserve non ancora esplorate, circa i due terzi delle intere riserve del Paese stimate in 16,5 miliardi di barili.

Grazie alle significative potenzialità non ancora definitivamente esplorate, la Libia si situa in un contesto internazionale dell'estrazione petrolifera tra i più promettenti.

L'elemento che potrebbe favorire l'innescarsi di un ciclo virtuoso di investimenti nel settore estrattivo appare principalmente legato allo status della compagnia petrolifera nazionale (National Oil Company, NOC), ossia al suo grado di autonomia dal Ministero dell'Energia.²⁶¹ Quest'ultima, attraverso una timida politica di apertura verso altri operatori internazionali, ha promosso gli accordi di sfruttamento, produzione ed estrazione (EPSA) con le migliori intenzioni di attirare verso la Libia quegli investimenti necessari al progresso tecnologico e industriale del settore petrolifero necessari sia ad un migliore sfruttamento delle risorse esistenti sia alla più rapida scoperta di nuovi giacimenti.

Nonostante gli sforzi promossi dalla compagnia petrolifera nazionale siano stati ingenti, l'allocazione e distribuzione dei blocchi esplorativi²⁶² è proceduta più lentamente rispetto alle previsioni iniziali: alla fine del 2003 solo una quindicina di blocchi sono stati assegnati su un totale di 300.

²⁶¹ Dal 2000 il Ministero in questione ha perso il diretto controllo sull'importante azienda di Stato.

²⁶² Ossia i settori nei quali vengono fatte operare le compagnie straniere.

Un fattore rilevante del contesto produttivo petrolifero della Libia rimane il regime di quote imposto dall'OPEC (Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio). Dal 1997, infatti, le quote di produzione petrolifera spettanti alla Libia sono cresciute e calate in tempi relativamente rapidi a causa delle scelte di politica estrattiva imposte dall'Organizzazione. Nel 1997 la quota spettante a Tripoli consisteva in 1,39 milioni di barili al giorno ma nel dicembre dello stesso anno queste aumentarono a 1,52 per poi tornare ad 1,16 milioni di barili al giorno nel 2002. Alla fine del 2003 la quota stabilita dall'OPEC era di 1,31 milioni di barili al giorno, sebbene Tripoli abbia sempre sostenuto la politica delle riduzioni di quota al fine di beneficiare di un maggiore prezzo del petrolio.

La strategia libica all'interno dell'OPEC è spiegabile con il fatto che nonostante le dichiarazioni ufficiali del governo libico, la NOC ha sempre proceduto ad estrarre più della propria quota imposta dal cartello, raggiungendo i massimi profitti grazie all'impennata che i prezzi del greggio hanno avuto negli ultimi anni sui mercati internazionali.

La politica petrolifera della Libia, tuttavia, pare destinata a rivolgersi verso una crescita della produzione e quindi proporzionalmente ad una richiesta di crescita della propria quota sostenuta da elevati prezzi sul mercato internazionale. Secondo quanto dichiarato dal Ministro degli esteri libico, Mohammed Abderrahman Shalgam, la capacità produttiva del suo Paese potrebbe raggiungere entro i 15 anni i 3 milioni di barili al giorno. Questo obiettivo, tuttavia, sarebbe ancora inferiore rispetto ai 3,5 milioni di barili al giorno estratti nei primi anni Settanta.

Da questo punto di vista, le aspettative del regime libico sono rivolte al processo di eliminazione delle sanzioni statunitensi, ritenuta la condizione prioritaria per la crescita degli investimenti che, grazie al sostenuto prezzo del greggio, giustificherebbe gli investimenti finanziari nella ricerca e nello sfruttamento di nuovi giacimenti, altrimenti economicamente non sostenibili.

La NOC, proprio in virtù della prevista cessazione del regime di sanzioni e con la prospettiva sopra citata di un allargamento delle quote di produzione nei prossimi anni, ha intenzione di accrescere e migliorare anche le proprie capacità di raffinazione. Nei passati dieci anni la capacità totale di raffinazione giornaliera media è stata di 340.000 barili ma oggi la situazione è sensibilmente inferiore a questo dato. Inoltre la Libia ha una scarsa capacità di raffinazione soprattutto dei prodotti petroliferi più leggeri, quelli destinati al consumo interno, a causa dell'impossibilità di acquisire la tecnologia necessaria. In relazione ad un contesto del settore della raffineria estremamente arretrato, la NOC ha lanciato una campagna d'investimenti di 3,5 miliardi di dollari che includono:

- L'aggiornamento degli impianti di raffineria ad est di Tripoli (Azzawiya) attualmente con una capacità di 120.000 barili al giorno.
- Nuovi impianti per le stazioni di raffineria di Ras Lanuf nel Golfo della Sirte.
- Una nuova raffineria da 20.000 barili al giorno a Sebha
- L'espansione delle raffinerie di Tobruq²⁶³ e Brega.

La politica industriale petrolifera, gestita con accuratezza, lungimiranza e soprattutto prudenza rappresenta un'eccezione nel panorama economico del Paese. L'intervento tecnico straniero negli impianti petroliferi, elemento di cruciale importanza per lo sfruttamento delle risorse energetiche, non è mai stato messo in discussione come è invece avvenuto per altri settori importanti, anche se non vitali, dell'economia libica.

La capacità del regime libico di gestire le conseguenze provocate dal regime delle sanzioni economiche e commerciali delle Nazioni Unite, degli Stati Uniti e dell'Unione Europea all'economia del Paese è stata sicuramente maggiore in ambito petrolifero che non nei restanti settori. Infatti, se le sanzioni internazionali hanno indubbiamente creato seri problemi allo sviluppo ed alla stabilità economica del Paese, è altrettanto vero che sono stati ingenti i danni procurati dalla politica industriale promossa dal Colonnello Al-Qaddhafi negli ultimi tre decenni.

Data la difficoltà di disporre di fonti complete e pienamente attendibili sulla reale evoluzione della realtà economica libica e sul suo stato attuale, appare difficile produrre un'analisi esaustiva. Tuttavia, le valutazioni e i dati oggi disponibili hanno permesso di affermare che le scelte di politica economica adottate dai vari governi libici dai primi anni Settanta ad oggi hanno contribuito sensibilmente a condizionare, in maniera negativa, lo stato di salute strutturale dell'economia libica più di quanto non abbiano fatto le limitazioni economiche e commerciali imposte dall'esterno.

Nei soli primi tre anni dell'avvento al potere della leadership militare guidata da Muammar al-Qaddhafi sono state nazionalizzate tutte le aziende straniere, la terra coltivabile, le banche e l'intera industria pesante. Tale processo ha subito il suo completamento con l'applicazione dell'ideologia della Jamahiriya e dei dettami contenuti nel "Libro Verde" del 1977.

²⁶³ I contratti per Tobruq e Sebha sono stati acquisiti dalla coreana LG Engineering alla metà del 2002 nonostante il contratto non sia stato firmato fino al 2003 ed i ritardi nella realizzazione degli impianti abbiano portato a posticipare la data di consegna fino al 2006. Si veda: "S.Korea's LG wins \$280 mln refinery order in Libya" , *Reuters*, 30 maggio 2002.

Tale processo è continuato durante gli anni Ottanta; solo nel 1988, nel momento in cui sono aumentate le sanzioni statunitensi, sono state proposte alcune modifiche a favore della proprietà privata, anche se nel 1996 il settore privato ha subito ulteriori restrizioni, la cui causa principale andrebbe ricondotta alla politica anti-corruzione svolta dai “Comitati di Purificazione”. Questi strumenti direttamente controllati dal Colonnello al-Qaddhafi, sono incaricati di combattere i fenomeni di corruzione dei funzionari pubblici e le attività illegali, principalmente legate al mercato nero. In realtà questi comitati hanno svolto il ruolo di “censori” del settore privato della società: la “Commissione per la Purificazione” ha costretto molti negozianti a chiudere le loro attività e alcuni sono stati anche arrestati. Solo nel 1999, con la dimostrazione che anche all’interno della Commissione stessa avvenivano comportamenti illegali e a causa del crescente malumore da parte della popolazione, al-Qaddhafi ne ha diminuito in parte l’attività.

Nel giugno del 2003, è avvenuta quella che è stata indicata come una svolta nell’agenda politica di Tripoli verso la costituzione di una reale economia liberale di mercato.

Con la nomina di Shukri Ghanem quale Segretario Generale del Comitato Generale del Popolo è stato creato un nuovo esecutivo che comprende alcuni riformisti chiamati a coprire ruoli chiave dell’amministrazione, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle politiche economiche. Shukri Ghanem, ex responsabile dei dicasteri dell’economia e del commercio con l’estero, è un tecnocrate orientato a politiche liberiste e fautore di una progressiva privatizzazione dell’enorme sistema economico statale libico.

Il riassetto dell’economia e l’apertura del Paese al commercio internazionale appaiono quindi le priorità dell’attuale leadership di governo. La nuova strategia di politica economica è incentrata sull’adozione di riforme economiche, ritenute essenziali per la sopravvivenza del regime da parte dei membri “riformisti” dell’esecutivo libico (e dallo stesso figlio del Colonnello al-Qaddhafi, Seif al-Islam al-Qaddhafi). Attraverso la progressiva e rapida liberalizzazione dell’economia, infatti, l’élite politico-economica libica intravede la ricetta per rafforzare la posizione internazionale della Libia alla luce della fine del pluri-decennale isolamento causato dal regime delle sanzioni.

Tuttavia, ad oltre un anno dalla nomina del nuovo esecutivo e nonostante le dichiarazioni ufficiali e gli sforzi intrapresi nei settori petrolifero ed estrattivo, sono minimi gli obiettivi concretamente realizzati. Esiste infatti un’ampia burocrazia di regime, radicata in posizioni di potere politico-amministrativo che continua a svolgere un ruolo primario nella gestione delle agende politiche dei vari Ministeri. E’ poco probabile che tale

élite acconsente facilmente a rinunciare a privilegi e posizioni di potere fino ad ora acquisite.

La diversificazione economica, una delle priorità di tutte le economie petrolifere ed in particolare quelle del Nord Africa e del Medio Oriente, in Libia ha ottenuto risultati scarsi e numerosi rallentamenti, dovuti principalmente al controllo gestionale delle varie attività economiche da parte dello Stato.

Infrastrutture, turismo e telecomunicazioni rimangono ai primi posti tra i settori che maggiormente necessitano di politiche riformiste e di sostegno finanziario affinché possano sperimentare qualche forma di rilancio.

L'andamento del settore delle telecomunicazioni rappresenta, da questo punto di vista, un esempio importante, soprattutto se paragonato agli altri Paesi dell'area. La percentuali di apparecchi telefonici fissi a disposizione delle famiglie, secondo dati del 2002, non raggiunge il 13% mentre il settore degli apparecchi mobili copre circa l'1% della popolazione.²⁶⁴

L'agricoltura, nonostante i problemi inerenti l'irrigazione siano stati in gran parte risolti con la costruzione dei condotti d'acqua provenienti dalle falde del deserto e dagli impianti di desalinizzazione, raggiunge solo il 9% del PIL, impiegando circa il 5% della popolazione a causa principalmente di due fattori: la scarsità di terreno coltivabile e la mancanza di manodopera locale disposta a lavorare nel settore. La gran parte della produzione agricola, inoltre, viene prodotta da imponenti aziende di Stato che garantiscono una bassa redditività e non riescono a soddisfare la domanda interna.

Nel 1984 il Colonnello Al-Qaddhafi lanciò l'idea di un imponente progetto per la costruzione di una rete di acquedotti (denominata "il grande fiume fatto dall'uomo") che dalle falde acquifere del sud-est del Paese portasse l'acqua fino alle regioni urbane della costa. Obiettivo principale, oltre all'approvvigionamento della popolazione, era l'irrigazione di porzioni di deserto tra i 300.000 ed i 500.000 ettari.

Da allora i problemi tecnici, dovuti all'ampiezza del progetto, all'ostilità dei fattori ambientali ed ai problemi finanziari legati alla diminuzione delle rendite petrolifere hanno costretti il governo libico a ridurre il progetto di circa il 15% della sua estensione inizialmente prevista.

²⁶⁴ Da questo punto di vista vanno segnalati con particolare interesse le recenti iniziative del governo libico che ha sottoscritto diversi contratti relativi al rinnovo del settore in questione. In particolare vanno segnalati gli accordi con le compagnie straniere Nokia e Alcatel, per il rafforzamento delle linee telefoniche fisse e della copertura per la telefonia mobile.

Fino ad oggi sono stati investiti circa 20 miliardi di dollari, ma il prolungarsi dei lavori e il rapido deterioramento delle infrastrutture ha costretto a procedere alla sostituzione delle tubazioni già impiantate e corrose dagli agenti atmosferici.

Inoltre il collasso finanziario della maggiore azienda responsabile delle prime due fasi del progetto, la sud coreana Dong Ah, ha aggiunto ulteriori ritardi della realizzazione della seconda fase. Tuttavia, la terza fase (che prevede la realizzazione di 400 km di acquedotto tra Jaghub e Tobruq), è stata realizzata alla fine del 2003 e la quarta, 620 km da Ghadames a Zuwara, è terminata lo scorso agosto.

Nel complesso la realizzazione dell'immensa opera ingegneristica ha subito 5 anni di ritardi, fattore questo che ha messo in serio pericolo le capacità operative del progetto.

L'ambizioso progetto libico è stato più volte criticato dalla Banca Mondiale, la quale sostiene che la Libia, allo stato attuale, ha un consumo di acqua maggiore di 7,5 volte rispetto alla capacità di riproduzione della stessa.

Il problema di possibili disastri ambientali e di inquinamento delle falde acquifere non appare tuttavia preoccupare più del dovuto il leader libico, anche se l'élite politica ed amministrativa del Paese è perfettamente a conoscenza del fatto che le strategie per combattere la carenza di risorse idriche fino ad ora adottate non rappresentano la soluzione migliore. Pertanto, nel solo 2003 sono stati stanziati fondi per la costruzione di 11 nuovi impianti di desalinizzazione che, nonostante assorbano notevoli quantità di energia, utilizzano fonti idriche rinnovabili.

Per quanto concerne le relazioni commerciali della Libia, esse sono quasi totalmente incentrate, almeno per quanto concerne l'export, sul settore degli idrocarburi. In particolare, il commercio del petrolio rappresenta da solo quasi la totalità delle esportazioni libiche.

I principali acquirenti di petrolio libico sono l'Italia, la Germania, la Spagna e la Turchia, che nel 2003 hanno coperto da sole circa il 60% delle esportazioni totali libiche.²⁶⁵

In generale, si può affermare che la composizione dei principali partner commerciali della Libia non è cambiata dai primi anni Novanta ad oggi. L'Italia è al primo posto delle classifiche di entrambi i flussi di scambio e da sola è la destinataria di poco meno del 40% della produzione libica di petrolio esportato. Per quanto concerne le importazioni l'Italia continua ad essere il principale fornitore della Libia, anche se il nostro Paese ha visto calare la

²⁶⁵ Un dato tuttavia inferiore rispetto alle percentuali dell'anno precedente.

percentuale delle importazioni libiche dal 29% del 2001, al 22% del 2003. Tuttavia, tale quota rappresenta un valore superiore rispetto all'aggregato fornito da Germania, Gran Bretagna e Francia.

Nonostante la rivalità politica esistente in ambito regionale tra il leader tunisino Ben Ali e il colonnello Muammar al-Qaddhafi, la Tunisia rimane il Paese arabo e africano con i maggiori legami commerciali con la Libia, con una quota di esportazioni verso Tripoli pari al 6%.

Per quanto concerne altri mercati, il commercio con i Paesi dell'Europa orientale e dell'ex blocco sovietico, che fino al 1991 aveva costituito almeno per il settore petrolifero una voce importante nel budget libico, ha continuato a diminuire. Uno spazio sempre maggiore, soprattutto per quanto concerne la realizzazione delle opere infrastrutturali, è ricoperto dal continente asiatico e particolarmente dal Giappone.

La Libia può vantare una durevole collaborazione commerciale con la Cina, anche se essa è sempre stata caratterizzata da continue variazioni dei volumi commerciali scambiati.

In Libia vige tuttora un ferreo controllo delle importazioni, nonostante la sospensione delle sanzioni da parte delle Nazioni Unite e il ritmo di apertura verso i mercati internazionali rimane ancora lento. Tuttavia, in seguito ai recenti mutamenti, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), il 27 luglio scorso, ha deciso di prendere formalmente in considerazione la domanda di ammissione della Libia, presentata nel dicembre del 2001.²⁶⁶

4. Conclusioni

Dopo trent'anni di relazioni internazionali contraddistinte dal regime degli embarghi e delle sanzioni politiche, economiche e commerciali, la Libia si appresta ad entrare in una nuova fase della sua politica estera.

Il riavvicinamento simultaneo e per certi versi impreveduto al governo di Washington e alle istituzioni europee pone in essere nuovi scenari.

La Libia continua, tuttavia, a rappresentare una potenziale minaccia per la stabilità e la sicurezza internazionali. Il recente mutamento della politica estera del regime libico non sembra sufficiente alla comunità internazionale quale garanzia per il prossimo futuro. Il Colonnello Muammar al-Qaddhafi ha infatti dimostrato in più di un'occasione di svolgere una politica ambigua e carente dal punto di vista della coerenza.

²⁶⁶ Si veda: "WTO go-ahead for Libya talks", *BBC News UK Edition*, 27 luglio 2004.

Le sue velleità di egemonia regionale e l'influenza e il ruolo svolti in più di un contesto di crisi politico-militare, in Medio Oriente come in Africa subsahariana, contribuiscono, inoltre, ad intaccare l'immagine di leader amante della pace. Ciò va a sommarsi all'abile capacità di manipolare a suo favore le più disparate situazioni, come nel caso della questione dell'immigrazione clandestina.

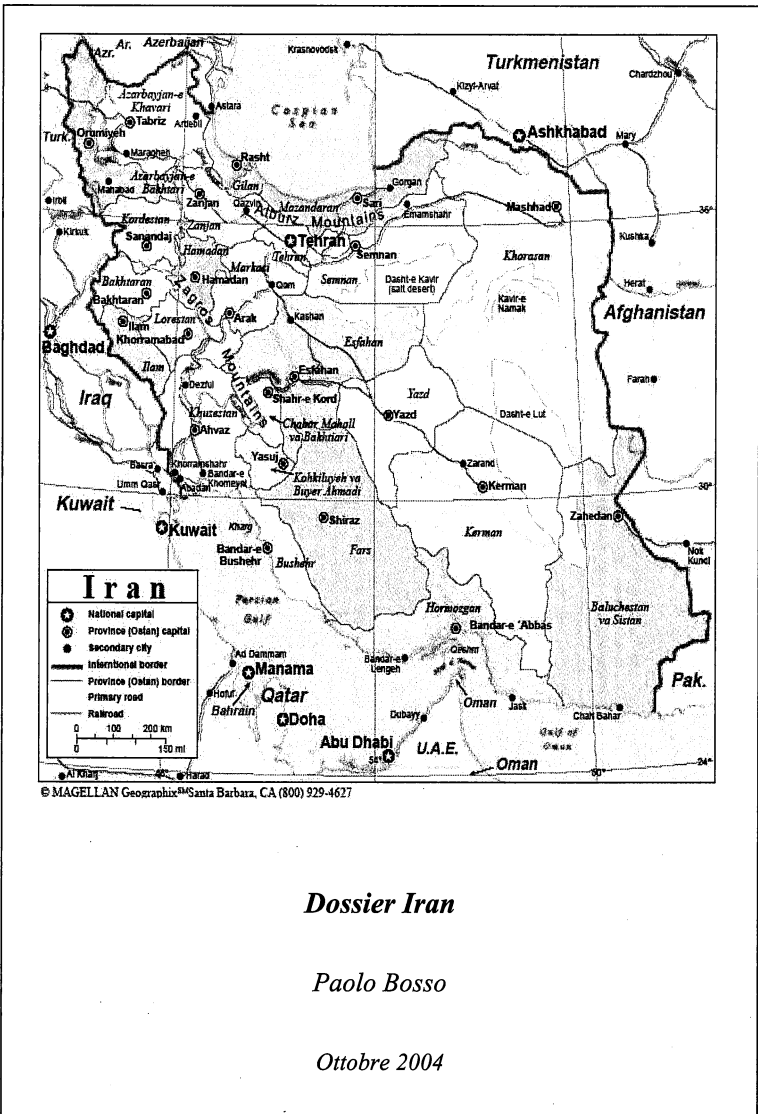
Il regime da lui diretto e controllato non manifesta, almeno attualmente alcun cedimento e rimane fermamente alla guida del Paese.

L'opposizione interna è limitata e non sembra essere in grado di impensierire la leadership attuale, mentre l'attività dei movimenti islamici, notevolmente indebolita negli ultimi anni, non rappresenta una minaccia immediata.

Il mutamento d'indirizzo nella politica economica del Paese, nonostante rappresenti un passo importante nella storia del Paese nordafricano, appare più un messaggio rivolto all'esterno, che una reale propensione al cambiamento. Infatti, se da un lato sono crescenti le spinte della nuova generazione di politici e amministratori per l'adozione di un rinnovato corso politico ed economico, il sistema politico-istituzionale della Libia è ancora ampiamente caratterizzato dalla presenza di elementi conservatori e ancorati alla difesa delle prerogative acquisite durante i trent'anni di vita della Repubblica Jamahiriya, soprattutto grazie al controllo delle rendite petrolifere. La lentezza con la quale vengono portate avanti le riforme in questo settore è ampiamente indicativa di quanto forte sia la fazione che vuole resistere al cambiamento.

Inoltre, analizzando il contesto socio-economico del Paese, emergono chiaramente le difficoltà strutturali che incontra lo sviluppo degli altri settori economici.

Nonostante ciò, sembrano potersi distinguere deboli ma chiari segnali di un dinamismo interno che potrebbe preludere a sviluppi di natura economico-sociale tali da intaccare, in un futuro ancora non definibile, il sistema di gestione del potere politico.



Dossier Iran

Paolo Bosso

Ottobre 2004

Introduzione

L'attuale regime in Iran ha assunto il potere con la Rivoluzione Islamica del 1979. L'architettura istituzionale della Repubblica Islamica prevede una struttura di potere duale, con un Leader religioso Supremo (il *vali-e faqih*) ed un Presidente. Dal 1989 l'Ayatollah Seyyed Ali Khamenei ricopre l'Alto Ufficio Religioso, avendo sostituito, dopo la sua morte, l'Ayatollah Ruhollah Khomeini, fondatore della Repubblica islamica dell'Iran.

Basandosi sul principio della supremazia religiosa, il potere è distribuito tra numerosi organi, tutti sottoposti all'autorità della Guida Suprema, l'Ayatollah Ali Khamenei, che dovrebbe svolgere un ruolo *super partes*, ma che in effetti rimane il punto di riferimento della corrente conservatrice. All'Ayatollah Khamenei compete la nomina dei capi delle Forze Armate e dei Pasdaran ("guardiani della rivoluzione"), della Polizia, dell'apparato giudiziario, della Radio-televisione di Stato e delle fondazioni religiose, tutte Istituzioni "non elettive" monopolizzate dall'ala oltranzista dei conservatori.

Nel 1997, dopo l'elezione del presidente Seyyed Mohammad Khatami (rieletto poi nel 2001) e la vittoria dei suoi alleati nelle elezioni politiche del 2000, l'ala riformista del regime aveva assunto il controllo del Governo e del Parlamento. Entrambi gli Organismi hanno goduto dell'appoggio della società civile, dove i partiti politici, banditi sin dal 1985, hanno acquisito una maggiore facoltà di presentare propri candidati alle elezioni, sebbene questi non siano ancora delle organizzazioni del tutto strutturate. Lo scontro tra i poli conservatore e riformista, che sembrava rimanere insoluto, nelle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento Iraniano (*Majlis as-Shura*), tenutesi tra i mesi di febbraio e maggio 2004, ha visto il trionfo del fronte conservatore.

1. Gli equilibri politici del nuovo Parlamento

Il nuovo Parlamento (**Majlis as-Shura**), eletto il 20 febbraio 2004, ha messo in evidenza la supremazia della corrente conservatrice rappresentata da 200 deputati su 290 seggi a disposizione. Questi ultimi risultano divisi tra le seguenti organizzazioni:

- l'**Associazione della Coalizione Islamica** (ACI) ha acquisito notevole visibilità. Tra le proprie fila comprende l'attuale Presidente del Majlis, Gholam Ali Haddad Adel, ed il Secondo Vice Presidente del Parlamento, Hojjat'oleslam Mohammad Abu Torabi Fard;
- la **Società del Clero Combattente di Teheran** (SCCT) è rappresentata dal Primo Vice Presidente del *Majlis*, Mohammad Reza Bahonar e da

Hassan Sobhani, recentemente eletti nell'Ufficio Direttivo del Majlis. Molti deputati iscritti nell'SCCT risultano, a vario titolo, legati al Presidente dell'Assemblea della Definizione delle Opportunità²⁶⁷, Hashemi Rafsanjani;

- l'**Associazione dei Seminari della Scuola Teologica di Qom** che ha sostenuto una serie di elementi tra le fila dell'ACI e del SCCT;
- l'**Abadgaran Iran-e Islami**, "Costruttori di un Iran Islamico", guidato dal neo Presidente del *Majlis*. La formazione è una sorta di "Partito della Guida Islamica" per via dei legami famigliari tra Haddad Adel e Khamenei e per la confluenza in esso di elementi di altre formazioni religiose, selezionati proprio dall'Ufficio della Guida Islamica;
- il **Corpo dei Guardiani della Rivoluzione (Sepah-e Pasdaran)** che sostiene i citati gruppi politici ed è composto da 35/40 deputati nel *Majlis*. Il rilievo assunto dai *Pasdaran* nelle Istituzioni politiche iraniane è fonte di notevoli preoccupazioni all'interno degli ambienti riformisti. Il timore deriva dalle possibili iniziative radicali che il Corpo potrebbe adottare in caso di elevate tensioni sociali, tese ad accrescere la propria influenza sugli apparati statali e sui vertici istituzionali clericali.
- l'Associazione del Clero Combattente di orientamento moderato guidata dall'ex Presidente del Majlis, Karrubi, è priva di peso effettivo e detiene in Parlamento, meno di 30 deputati.

2. Situazione politica

La vittoria dei conservatori nelle elezioni del Majlis dello scorso febbraio ha confermato la generale penalizzazione dei candidati riformisti ed ha segnato la fine di un progetto (durato sei anni e guidato dal Presidente Mohammed Khatami) diretto a realizzare la liberalizzazione politica e sociale. Sia il Parlamento che la Presidenza (di orientamento riformista) non sono riusciti a promuovere il loro programma, rispetto ad un'intransigente minoranza conservatrice che continua a detenere il controllo delle potenti Istituzioni "non elettive".

²⁶⁷ Organo consultivo dipendente dall'Ufficio di Khamenei, dirime controversie giuridiche tra il Majlis ed il Consiglio dei Guardiani della Costituzione sull'aderenza delle leggi votate dal Majlis ai dettami islamici e costituzionali. (Nella traduzione inglese: Council of Expediency).

I radicali divieti imposti dal Consiglio dei Guardiani²⁶⁸ sui candidati del movimento riformista²⁶⁹ hanno garantito la vittoria elettorale dell'ala conservatrice invertendo la tendenza riformista e progressista. Oggi i conservatori hanno un esteso controllo su tutte le leve di governo, eccetto che sull'Esecutivo, comunque non in grado di portare a compimento la sua agenda legislativa. A breve, infatti (metà del 2005) si concluderà il secondo (ed ultimo) mandato del Capo del governo, Mohammed Khatami, rendendo prevedibile la sua sostituzione con un elemento della corrente conservatrice.

Nel breve termine, uno degli aspetti più controversi che ha contraddistinto il clima elettorale è stato l'apatia manifestata dalla popolazione. Questo sentimento sottolinea quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dai riformisti abbia generato sentimenti di disillusione nella popolazione. L'inefficacia dell'azione dei riformisti è stata percepita come il risultato di una disputa tra fazioni, che vedevano il movimento profondamente "contaminato" dalla permanenza in un sistema politico incapace di poter garantire quelle sostanziali modifiche che le erano richieste dal suo elettorato. Gradualmente, la soglia di popolarità del partito riformista si è ridotta tanto da assicurare la vittoria ai conservatori.

Esclusi formalmente dal sistema politico, i riformisti sembrano aver perso le proprie direttrici di azione. Una parte della corrente ha manifestato l'intenzione di continuare la lotta politica tramite le istituzioni della società civile. Questa visione potrebbe condurre ad un più stretto coordinamento tra i "programmi degli attivisti" e le "aspirazioni degli elettori", consentendo l'emersione di un movimento più coerente e rappresentativo, che possa garantire le trasformazioni desiderate.

Tra le altre soluzioni praticabili per il movimento progressista vi sono:

²⁶⁸ La Corporazione del Consiglio dei Guardiani comprende sei esponenti religiosi nominati dal Leader supremo iraniano, l'Ayatollah Ali Khamenei, e sei Avvocati selezionati dal Capo dell'Ordinamento Giudiziario (a sua volta nominato dallo stesso leader supremo e sottoposto, in seguito, all'approvazione del Parlamento). Tali condizioni, in pratica, rendono il Consiglio un organo controllato dalla massima Autorità religiosa iraniana.

²⁶⁹ I criteri di idoneità secondo i quali il Consiglio dei Guardiani valuta i candidati alle elezioni sono: la fedeltà all'Islam, alla Costituzione iraniana e al *Velayat-e Faqih*. Il *Velayat-e Faqih*, che letteralmente significa il "governo del dottore della legge", è il sistema politico sciita che governa la Repubblica Islamica. In esso è previsto il diritto di veto concesso alla somma autorità religiosa, l'Ayatollah Ali Khamenei.

- l'unificazione delle opposizioni presenti all'esterno del Paese (consapevoli che il regime clericale conservatore non può essere riformato e deve essere, per forza di cose, rovesciato)²⁷⁰;
- l'accettazione di "limitati" poteri di governo, nel tentativo di contenere i conservatori dall'interno;
- l'istituzione di un *network* attivo nella società civile al fine di realizzare una "rivoluzione di velluto";

Sebbene nell'ampio fronte del movimento riformista vi sia poca intesa su quale direzione intraprendere, le fasce più giovani (studenti) tendono a favorire il ritorno alla società civile, mentre i riformisti al Governo sono più inclini ad accettare limitati poteri. La maggioranza "silenziosa" favorisce la soluzione "rivoluzionaria" e solo un piccolo gruppo di riformisti crede nella necessità di coalizzarsi con le opposizioni esterne. L'evidente separazione su quali strategie adottare per contrastare la maggioranza conservatrice, tende a sottolineare la debolezza e la non omogeneità presenti all'interno del movimento riformista.

Tuttavia, la mancanza di uniformità di azione del movimento progressista non minimizza il palese scollamento tra il gruppo di potere clericale e la società civile (guidata da esponenti di rilievo in campo sociale, culturale, religioso). Dissenso che non è riuscito a consolidarsi in un organico movimento di protesta, grazie al costante controllo preventivo messo in atto dagli apparati di sicurezza dello Stato.

I conservatori che dominano il Majlis non hanno ancora articolato dettagliati obiettivi politici ma è improbabile che adottino soluzioni che sfidino i canoni politici e sociali della Repubblica Islamica. La nuova maggioranza conservatrice del Majlis sembra, infatti, focalizzare la sua attenzione sugli aspetti economici, sostenuta in questo dal blocco conservatore, *Abadgaran Iran-e Islami* ("Costruttori di un Iran Islamico", che ha ottenuto 195 dei 290 seggi parlamentari), con l'intento di elevare gli standard di vita (creazione di posti di lavoro, controllo dell'inflazione e maggiore eguaglianza economica), sui quali si è incentrata la loro campagna elettorale.

²⁷⁰ Lo scorso 13 settembre, a Bruxelles una manifestazione dei membri dell'Organizzazione dei "*Moudjahidine del Popolo*" (Mek), oppositori al regime iraniano, ha fatto appello ai Ministri degli Esteri europei affinché si adoperino per adottare una linea politica più decisa nei confronti del Governo di Teheran e in particolare: (a) per un maggior rispetto dei diritti umani in Iran; (b) contro la politica nucleare de Paese (la manifestazione si e' svolta in concomitanza della sessione di lavori che si e' aperta presso l'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA) di Vienna, che aveva all'ordine del giorno proprio il caso iraniano).

Per quanto lo sforzo in questa direzione sia utile a migliorare il clima generale, favorendo l'incremento degli investimenti interni ed esteri, esso è stato seriamente deteriorato dall'operato del Majlis che ha rigettato l'introduzione di alcuni "elementi di liberalismo economico" per il quinquennio 2005-2009, approvati dal precedente Parlamento riformista.

Fattori di attrito emergono anche per il controllo delle risorse del Paese tra la nascente imprenditoria privata e i grandi agglomerati industriali, noti come Fondazioni (Bonyads) che godono di ampie protezioni nel Clero al potere. Questo atteggiamento contrasta con la radicale riforma dell'economia, necessaria per elevare i livelli occupazionali ed assicurare una crescita sostenibile di lungo periodo.

Questo percorso dovrebbe essere preceduto dal consolidamento del sistema imprenditoriale, dalla privatizzazione e dalla riforma del sistema finanziario, politiche di difficile realizzazione, dato il contrasto con i significativi interessi dei conservatori. Questi ultimi, intanto, sembrano rivolti ad intraprendere la strada della spesa pubblica, al fine di compensare una flessione degli introiti petroliferi, determinata da eventuali sanzioni (questione nucleare).

3. Situazione economica

La focalizzazione sugli aspetti economici sostenuta dalla corrente conservatrice si evidenzia soprattutto nei principali centri urbani del Paese e, particolarmente, nella Regione della capitale, dove si osserva la ripresa del mercato locale. Il suo sensibile incremento è testimoniato dalla rapida diffusione di centri commerciali e dall'accresciuta presenza di beni di consumo nei mercati rionali, nei negozi alla moda e nelle principali vie commerciali. La ripresa economica traspare anche dal rinnovamento del parco autoveicoli. Circa il 40% delle auto circolanti a Teheran, infatti, risulta di nuova produzione, frutto della presenza di nuove catene di assemblaggio di compagnie automobilistiche europee (Opel, Renault, Peugeot) e della giapponese Nissan, approdate in Iran.

La presenza di un mercato più ricco di prodotti di consumo ha trovato parziale riscontro nella propensione della popolazione ad acquistare in misura adeguata. Si assiste, di conseguenza, ad un discreto allargamento della fascia sociale abiente in grado di poter acquistare prodotti tecnologici e di lusso di un certo livello, mentre si divarica la forbice dei redditi con un deterioramento sempre più tangibile dei ceti medi e meno abbienti.

Come accennato, il processo di privatizzazione delle imprese di Stato stenta ad avviarsi, pesantemente condizionato da una economia di stampo dirigista.

La mancanza di un ampio mercato di consumatori locali si evidenzia anche per il persistere di un significativo programma di sussidi. Allo stato attuale, questi ammontano a circa 10/12 miliardi di dollari annui, destinati a calmierare i prezzi di beni e servizi essenziali, in continua crescita. Lo Stato continua a garantire coperture finanziarie ai vasti complessi industriali semi/privati, noti come Fondazioni (Bonyads), dove la politica di privatizzazione, spesso declamata sul piano propagandistico, non ha raggiunto risultati tangibili.

Durante la Presidenza Khatami, comunque, si sono realizzate alcune significative aperture. Da rilevare quelle intraprese in direzione di settori della piccola e media impresa, che la nuova legge sugli investimenti, ha contribuito ad accrescere e ad affermare sul mercato. Altro interessante elemento che denota l'avvio di un processo di profonda trasformazione del mercato è l'emergere di un nuovo fenomeno di privatizzazioni in cui lo Stato (in base alla nuova *Legge sugli Investimenti delle Imprese* approvata nel 2003) stabilisce le condizioni per aprire gli investimenti a soggetti privati e stranieri mediante la costituzione di società a capitale misto.

Tuttavia, gran parte del capitale resta di proprietà statale e solamente un'aliquota dello stesso garantisce la compartecipazione di soggetti privati. Questo meccanismo trova diretta applicazione con le citate Bonyads, che disponendo di ingenti capitali, partecipano ai progetti industriali sia con fondi propri che con contributi statali, ripristinando le capacità produttive di impianti obsoleti, a cui lo Stato da solo non è in grado di provvedere²⁷¹.

La formula delle Fondazioni appare come un modello di riferimento che tenderà a caratterizzare il piano di privatizzazioni dei comparti produttivi del Paese, favorendo la compartecipazione di imprese nazionali e straniere allo sviluppo futuro dell'Iran. Qualora tale scenario si traduca in realtà, gli equilibri e gli assetti di potere tenderanno a collidere, tanto più quanto sarà marcato il processo di dismissione delle imprese di Stato a favore dei nuovi soggetti economici privati.

4. Le imminenti elezioni presidenziali del maggio 2005

La profonda crisi d'identità del movimento riformista iraniano consolida l'opportunità della candidatura di una figura legata al potere conservatore

²⁷¹ Nel settore dell'energia elettrica, ad esempio, la Bonyad Mostazafan Janbazan (Fondazione dei Diseredati e degli Oppressi) sta finanziando progetti di potenziamento della rete nazionale di energia elettrica nel quadro di un piano di intervento mirante a fornire nell'arco di cinque anni 30mila MW di potenza per il Paese.

(anche di estrazione laica), da individuare probabilmente nell'entourage dell'ex Presidente della Repubblica Hashemi Rafsanjani, ritenuto tra i principali beneficiari delle recenti elezioni legislative.

Il consistente progresso istituzionale compiuto dal Corpo dei Guardiani della Rivoluzione (Pasdaran) sembra tuttavia delineare la possibilità che uno tra i suoi esponenti (che goda della provata fiducia del Regime) possa essere proposto nell'Alto incarico. Tra i favoriti emerge la figura dell'ex Comandante del suddetto Corpo, Mohsen Reza'i, attuale Segretario Generale dell'Assemblea della Definizione delle Opportunità, figura legata sia alla Guida Religiosa Suprema Khamenei che all'ex Presidente Rafsanjani. Peraltro, lo stesso Rafsanjani è da tempo interessato a proporsi come principale referente dell'establishment per le presidenziali del 2005, tanto che a Teheran sussistono fondati riscontri sull'intenzione di proporne la candidatura solo agli inizi del 2005, al fine di non pregiudicarne le prospettive di successo.

Sul risultato delle imminenti elezioni presidenziali influisce l'atteggiamento di basso profilo tenuto attualmente dai diversi gruppi politici riformisti, usciti sconfitti dalle scorse consultazioni di febbraio. Tuttavia, è intuibile, che dopo una fase di diminuita visibilità, i riformisti del Fronte di Partecipazione dell'Iran Islamico (FPII) guidati da Mohammad Reza Khatami, possano promuovere la candidatura di alcune figure politiche moderate, verosimilmente d'intesa con esponenti politici conservatori di rango, tra cui il citato Rafsanjani.

Allo stato attuale, tra le personalità politiche di orientamento conservatore che potrebbero, nei prossimi mesi, formalizzare la loro candidatura, si segnalano Hassan Rohani, figura vicina all'Ayatollah Khamenei ed attuale Primo Segretario del Consiglio Supremo della Sicurezza Nazionale (CSSN), Ali Akbar Velayati, Consigliere per gli Affari Internazionali della Guida Suprema e Ali Larjiani, Secondo Segretario del CSSN.

5. L'Iran ed i riflessi della situazione irachena

Uno dei motivi che ha incoraggiato la rapida progressione della "questione nucleare" è stata l'iniziale ansia della dirigenza politica iraniana rispetto all'*escalation* statunitense in Iraq. Tale motivo ha indotto l'Iran ad avvicinarsi all'Unione Europea ed a contrastare eventuali azioni "*preventive*" degli Stati Uniti nei loro confronti. Malgrado ciò, oggi i conservatori iraniani si trovano di fronte l'opportunità senza precedenti di ampliare la propria influenza regionale.

A Teheran, anche i nazionalisti più scettici intravedono nel nuovo contesto gli elementi per una possibile espansione. Oltre alla consolidata presenza iraniana in Afghanistan, si prospetta l'opportunità di estendere l'influenza dell'Iran sia nel cuore della regione sciita nel Sud dell'Iraq che tra i curdi nel Nord²⁷². Le conseguenze di queste dinamiche di politica estera sono riflesse nelle differenti visioni sulla questione irachena e, in un contesto più ampio, nei riguardi degli Stati Uniti. L'attuale Governo conservatore di Teheran, ha una visione unanime sulla linea di condotta e sui parametri a cui attenersi circa il problema iracheno:

- evitare l'insediamento di una figura forte e centralizzata con pretese militaristiche;
- evitare la creazione di un regime gestito da un "rappresentante" statunitense (che faciliterebbe l'insediamento di basi militari permanenti nel Paese);
- facilitare la creazione di uno stabile (ma debole) Iraq (preferibilmente federato) che renderebbe massime le opportunità di influenza (anche economica) per l'Iran;

Le considerazioni circa lo sviluppo di questo ultimo punto dipendono dalle decisioni politiche prese all'interno dell'Iran. Mentre alcuni nutrono dubbi sulla possibilità che l'Iraq diventi un polo di attrazione per gli investimenti iraniani, la componente riformista vede in questa possibilità uno strumento per favorire modifiche strutturali interne alla società iraniana (benefici indiretti). Al contrario, la connotazione preferita dalla fazione conservatrice (come dalla maggior parte degli iraniani) vede l'Iraq come un "esteso retroterra" economico dell'Iran.

Le considerazioni dal punto di vista politico hanno evidenziato una più rigida divisione. Al riguardo si è consolidata l'idea che la realizzazione di una "rivale" Repubblica islamica sciita non sia desiderabile. I riformisti prospettano una composizione democratica dell'Iraq che possa produrre una positiva influenza sugli sviluppi interni all'Iran (l'organizzazione ideale sarebbe costituita da un modello federato). Il gruppo conservatore tende invece ad evidenziare modelli di "democrazia islamica", visto che l'equilibrio demografico garantisce l'ascendenza dell'etnia sciita. In ogni caso, il loro modello di democrazia da realizzare in Iraq sarebbe limitato e ristretto, molto simile a quello domestico.

²⁷² Specialmente nel Sud dell'Iraq, gli iraniani sarebbero stati idonei a mettere in campo la loro estesa esperienza organizzativa, provvedendo alla realizzazione dei servizi sociali, ambito in cui CPA ha incontrato numerose difficoltà.

Se alcuni riformisti plaudono allo sviluppo del processo di democratizzazione in Iraq, molti ne diffidano sottolineandone i danni che esso può arrecare agli equilibri politici ed economici dell'Iran. Altre parti politiche auspicano il protrarsi dell'instabilità presente, dato che essa sembra offrire migliori opportunità di incrementare l'influenza economica e culturale iraniana e, soprattutto, rappresenta una maggiore garanzia di "pressione" per gli Stati Uniti, che sono portati così ad assumere posizioni di dialogo più concilianti nei loro confronti.

Lo scenario di una protratta instabilità dell'Iraq presenta una fase di "immobilità". A Teheran, sia alcune parti della fazione conservatore che di quella riformista, vedono nelle quotidiane difficoltà statunitensi in Iraq evidenti e molteplici opportunità. Tuttavia, la linea generale di condotta iraniana sembra improntata ad un atteggiamento "cautamente cooperativo", teso ad incoraggiare la possibilità di negoziato.

Differente prospettiva è quella adottata dalle correnti più radicali e conservatrici della scena politica iraniana. Queste vedono l'Iraq come lo specchio di un più ampio conflitto con gli Stati Uniti e considerano il confronto sulla "questione nucleare" come pianificato da Washington per gestire il confronto con Teheran in un clima di "guerra fredda" permanente. Il protrarsi dello "stato di anarchia" in Iraq è considerato dai radicali non solo un'opportunità economica, ma anche una "necessità politica", visto che esso determina l'"apprensione" degli Stati Uniti e li dissuade da potenziali azioni nei loro confronti.

Ogni scenario che prevede il permanere di un Iraq instabile potrebbe aiutare la fazione conservatrice a giustificare la gestione "autoritaria" del proprio Paese. I movimenti fondamentalisti presenti in Iraq ed i rivoluzionari radicali iraniani potrebbero complessivamente alimentare il fuoco di questa instabilità. Infatti, la strategia dei gruppi legati all'ideologia *salafita*, principalmente rappresentata da Al-Qaeda, che hanno un'incompatibilità ideologica con gli sciiti, potrebbe condurre i primi ad attaccare gli sciiti in Iraq, al fine di provocare una risposta da parte di Teheran.

Ciò rischierebbe di incrementare la presenza iraniana in Iraq, sia numericamente (tramite irregolari) che in termini di impatto. Questa, a sua volta, non solo alimenterebbe i sentimenti di ingerenza dei nazionalisti iracheni, ma potrebbe essere fattore scatenante per i "falchi" statunitensi che premono per adottare la strategia "preventiva" anche nei confronti della Repubblica Islamica. Tuttavia, Teheran è certa di poter "assorbire un'azione militare limitata" da parte degli Stati Uniti (bombardamento degli impianti

nucleari), convinta che eventuali opzioni ritorsive messe allo studio dal Pentagono²⁷³, oltre alla funzione di destabilizzazione regionale, avrebbero sostanzialmente l'esito di essere un indiretto sostegno all'ampia platea dell'antiamericanismo arabo.

In un quadro complessivo l'istituzione di un Iraq democratico comporterebbe la generazione di sfide di ordine economico e politico, le quali rappresenterebbero un volano per lo sviluppo del movimento democratico in Iran. L'evolversi della situazione irachena può determinare la formazione di differenti scenari per l'Iran quali:

- l'ipotesi di una frammentazione dell'Iraq consentirebbe alla Repubblica Islamica di trarre notevoli benefici in quanto diminuirebbe la competizione sui suoi confini Occidentali. Tali benefici potrebbero protrarsi solo fino a quando le dispute rimarranno contenute. Nel caso di collasso, l'Iran potrebbe esercitare la sua influenza solo per contenere le tensioni, senza però poter impedire l'esportazione dei conflitti sul suo territorio.
- nel caso di riorganizzazione di uno Stato centralizzato, le conseguenze dipenderebbero esclusivamente dalla sua composizione. Nel caso dovesse prevalere l'imposizione di uno Stato autoritario, i conservatori ne beneficerebbero, sebbene questo potrebbe costringere l'Iran ad assumere contromisure economiche alla pressione di una rinnovata e rinviogorita industria petrolifera irachena.

6. Situazione di sicurezza

La difficoltà di scorgere soluzioni alternative per accrescere la propria influenza in Iraq, unitamente all'opportunità politica garantita dall'instabilità irachena, sono le componenti sulla quale l'Iran ha modellato il suo recente atteggiamento²⁷⁴. Fin dalla prima sollevazione di Al Sadr (aprile 2004),

²⁷³ Nell'ottica che vede Teheran come potenziale obiettivo di una prossima operazione antiterrorismo da parte dagli Stati Uniti, è risultata sgradita la visita compiuta lo scorso 5 agosto dal Presidente iraniano Khatami a Baku (Azerbaijan). In particolare, il Pentagono considera l'Azerbaijan come eventuale base di partenza per colpire l'Iran, ma fa soprattutto affidamento alle aspirazioni indipendentistiche della forte minoranza azera residente nella Repubblica Islamica.

²⁷⁴ Il nuovo governo in Iraq collabora con i leader dell'odiato partito Baath e delle Forze Armate. Allo stesso tempo, ha visto molti dei suoi interlocutori in Iraq spostarsi verso il processo politico, come nel caso di Al Sadr, o verso l'isolamento e la sconfitta.

coincidente con il culmine dell'insurrezione dei sunniti stanziati ad Al Fallujah, l'Iran ha assistito alla progressiva perdita dei suoi "mandatari"²⁷⁵ e al retrocedere degli Stati Uniti dal loro impegno di favorire la formazione di un Iraq dominato dagli Sciiti quale compenso verso questi ultimi per non essersi opposti all'invasione statunitense e all'occupazione dell'Iraq.

Queste premesse costituiscono il fulcro dell'attuale contenzioso sul programma nucleare iraniano, oggetto dei recenti avvenimenti geopolitici dell'area. In risposta alla risoluzione del giugno scorso dell'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA), l'Iran aveva accettato di impegnarsi a sospendere l'arricchimento dell'uranio, spingendosi però oltre con "alcuni aspetti" del suo programma. Questa situazione ha condotto l'AIEA nel *report* di settembre a rimarcare le preoccupazioni sulla trasparenza dei comportamenti della dirigenza iraniana²⁷⁶.

Nelle sue osservazioni l'Ente è sembrato pronto ad imporre una risoluzione forte, ma senza stabilire un preciso termine di conformità, così come gli Stati Uniti avevano chiesto (l'omissione potrebbe determinare un intervento ONU ad hoc, sul quale poi, il Consiglio di Sicurezza dovrebbe pronunciarsi entro la fine di novembre). Contestualmente, questa decisione ha portato la dirigenza iraniana a respingere fermamente gli ammonimenti dell'AIEA, dichiarando la determinazione di procedere per la loro strada²⁷⁷.

²⁷⁵ Gli sforzi dell'Iran per l'istituzione di un Iran dominato dagli Sciiti coinvolgevano tre mandatari iracheni: Ahmed Chalabi, il Grande Ayatollah Ali Al Sistani e Moqtada al Sadr. Chalabi decadde dalla posizione di favore dopo aver svelato che stava lavorando con l'intelligence iraniana; tale rivelazione coincise con decisione di Al Sistani di abbandonare gli iraniani. Ciò trovò conferma allorché la seconda rivolta di Al Sadr (agosto 2004) non contribuì a riportare Al Sistani nell'orbita iraniana. Al contrario, l'Iran ha da allora assistito alla cooptazione nel processo politico iracheno anche della propria ultima carta, Al Sadr.

²⁷⁶ <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-79.pdf>.

²⁷⁷ Come preannunciato dal delegato iraniano a Vienna Moussavian, l'Iran ha annunciato la sua risposta alla risoluzione AIEA in cui, tra l'altro, si chiede a Teheran di sospendere immediatamente tutte le "attività connesse" all'arricchimento dell'uranio. Anche il Majlis con una maggioranza assoluta (200 su 290 deputati) ha sottoscritto un documento in cui si respinge la risoluzione dell'AIEA. Inoltre, Hassan Rohani, Segretario del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, ha respinto l'invito a sospendere le attività legate all'arricchimento, ribadendo la nota posizione secondo cui, quale firmatario del TNP, l'Iran ha il diritto di arricchire l'uranio. Tuttavia Rohani ha aggiunto che se tale rinuncia non fosse imposta legalmente tramite una *Risoluzione* del board dell'AIEA, essa potrebbe essere concordata "*attraverso un dialogo*". Rohani, ha inoltre aggiunto che le trattative con Francia, Germania e Gran Bretagna continueranno in chiave politica, lasciando intendere che quello che non può essere concesso a fronte di una risoluzione potrebbe essere concordato tramite negoziati e che anzi "non sono totalmente fuori discussione" contatti diretti con gli stessi Stati Uniti.

Tale comportamento ha provocato forti tensioni tra l'Iran e gli Stati Uniti nell'area, al punto che alcuni analisti, specialmente nel mondo arabo, ritengono che la lotta fra il Governo di transizione iracheno e la "Resistenza" degli sciiti, guidati da Moqtada Al Sadr, sia essenzialmente una "guerra per procura" tra i due Paesi.

Avvalendosi della vulnerabilità militare e diplomatica statunitense dopo la conclusione della campagna militare in Iraq²⁷⁸, e malgrado le divisioni interne sul futuro dell'Iraq, tutte le parti politiche iraniane hanno fatto propria una "visione nazionalistica", unite sulla premessa che ogni tentativo esterno di modificare il regime iraniano e di privarlo della "Rivoluzione" sarà considerato "intollerabile" e contrastato con ogni tipo di resistenza.

Le forze politiche iraniane sono convinte che il Paese debba perseguire una politica che tenda ad incrementare la sua macchina militare affinché essa diventi un fattore dissuasivo che lo "isoli" efficacemente contro possibili attacchi esterni e che lo aiuti ad espandere la sua influenza come potenza regionale in Medio Oriente ed in Asia Centrale²⁷⁹. Il tentativo di Teheran di alterare l'equilibrio delle forze in tal senso è provato sia dalla sfida lanciata con il programma nucleare, sia dal supporto finanziario, e probabilmente militare, ai vari movimenti e fazioni sciite nell'Iraq meridionale.

La maturazione di capacità nucleari da parte della Repubblica Islamica indebolirebbe conseguentemente le possibilità degli Stati Uniti di favorire "cambiamenti dall'esterno" del Regime iraniano, nonché rimuoverebbe il "controllo" dello sviluppo geopolitico che Israele ha posto sui Paesi del Medio Oriente. Per l'Israele, che con il supporto degli Stati Uniti è riuscito finora a mantenere gli Stati del Medio Oriente deboli e disuniti, un Iran munito di armi nucleari rappresenterebbe un limite alla sua capacità di rispondere militarmente al supporto fornito dall'Iran alle forze di

²⁷⁸ In tal senso l'equivalenza *sicurezza/indipendenza = sicurezza nucleare*, enfatizzata dalle applicazioni di guerra preventiva di matrice anglo-americana, sembra costituire per l'Iran l'obiettivo prioritario, ed ogni giorno che passa "indisturbato" lo avvicina alla "maturazione" nucleare e strategica.

²⁷⁹ In occasione di una sua recente apparizione pubblica (settembre u.s.) al cospetto di numerosi studenti appartenenti all'associazione dei studenti islamici "Basiji", Hassan Abbassi, noto esponente del corpo dei *Pasdaran* ed ideologo dell'ufficio del leader Ayatollah Khamenei (quanto da lui affermato di fatto è il riflesso del pensiero del Leader), ha dichiarato quanto segue: *"i nuclei dei devoti islamici, musulmani pronti a sacrificarsi, sono ormai sparsi in tutto il mondo e pronti ad attaccare gli interessi nevralgici degli Stati Uniti e l'arroganza del mondo Occidentale. Pertanto i musulmani in questo momento storico devono dotarsi di mezzi bellici molto avanzati, compresi armamenti nucleari, necessari per colpire in profondità i loro nemici"*.

destabilizzazione che operano contro Gerusalemme, o a quelle azioni che aumentano la resistenza regionale di Teheran.

Considerata l'attuale capacità militare dell'Iran, Israele preferirebbe delegare agli Stati Uniti il compito di indebolire la Repubblica Islamica, rimanendo ai margini della questione per evitare la sicura rappresaglia iraniana contro lo Stato ebraico. Pur non essendosi conclusa in un concreto deterioramento dei rapporti, la bellicosa retorica in corso da entrambe le parti è un indicatore della spinta dell'Iran a guadagnare maggiore visibilità regionale e, di converso, degli Stati Uniti a resistere a questa pressione²⁸⁰.

Le posizioni antagonistiche consolidate negli ultimi tempi tra Iran e Stati Uniti dimostrano come lo "stallo" statunitense in Iraq venga percepito dal Regime iraniano come l'opportunità per incrementare la sua influenza regionale. Diversi sono gli scenari strategici iraniani in cui viene riflessa tale percezione.

Lo scenario massimale per l'Iran è rappresentato dal ritiro delle forze militari degli Stati Uniti dall'Iraq, lasciando all'Iran una dominante sfera d'influenza su un Iraq dominato dagli Sciiti od il formarsi di un regione separatista sciita nel Sud, nonché la realizzazione da parte dell'Iran di piene capacità nucleari. In tale circostanza Teheran diventerebbe un potenza preminente nel Golfo Persico, prendendo il posto degli Stati Uniti. Di converso, lo scenario minimale prevedrebbe l'attuazione di "un'azione preventiva" statunitense o israeliana, sul complesso produttivo nucleare iraniano, unitamente ad uno sforzo militare di Washington per favorire un cambiamento di Regime nel Paese. Tuttavia, tra i due, si concretizzano diversi e più realistici scenari:

- uno scenario favorevole vedrebbe l'Iran (a) impegnato a "infastidire" gli Stati Uniti in Iraq meridionale attraverso il suo supporto alla resistenza, nonché (b) determinato a trascinare più a lungo possibile le trattative sul suo programma nucleare, sfruttando le divisioni esistenti fra le Agenzie Internazionali, nonché quelle tra gli Stati Uniti e l'Europa²⁸¹;

²⁸⁰ I tentativi iraniani hanno provocato una forte reazione degli Stati Uniti, che attraverso il consigliere di sicurezza nazionale, Condoleeza Rice, hanno sostenuto che essi "non tollereranno un Iran munito di armi nucleari". Alla minaccia statunitense ha risposto il Ministro della Difesa iraniano, l'ammiraglio Ali Shamkhani, commentando che alcuni circoli politici iraniani suggeriscono "repliche militari preventive contro qualsiasi entità che decida di adottare soluzioni militari verso il loro Paese".

²⁸¹ Questa considerazione si basa sul fatto che ogni giorno che trascorre "indisturbato", avvicina l'Iran alla "maturazione nucleare".

- uno scenario sfavorevole vedrebbe l'Iran (a) escluso dall'esercitare un'influenza in Iraq guidato da un governo a "garanzia" statunitense, (b) divenuto oggetto di sanzioni economiche per la mancata sottomissione del suo programma nucleare al controllo internazionale, e come tale (c) diplomaticamente isolato.

L'attuale risolutezza dell'atteggiamento di Teheran suggerisce quanto essa sia determinata a resistere ad ogni concessione che leda i suoi "interessi vitali", rischiando la possibilità di intraprendere lo scenario più sfavorevole, nel tentativo di ottimizzare i risultati. Questo tipo di scenari relativi alla situazione strategica dell'Iran sono contrassegnati da "rischi" ed "opportunità" circa i propri interessi vitali, a loro volta comprendenti vari aspetti più o meno vantaggiosi.

Aspetti contrastanti.

L'ostacolo maggiore che si frappone ad un ampliamento delle capacità di proiezione regionale è la presenza delle forze militari statunitensi ad Oriente in Afghanistan e ad Occidente in Iraq, nonché delle basi navali ed aeree di Washington nel Golfo Persico. L'Iran è parzialmente circondato dagli Stati Uniti, il cui obiettivo principale rimane quello di favorire un mutamento del Regime politico interno. La prossimità delle forze militari statunitensi provoca una "polarizzazione" tra gli esponenti governativi iraniani circa la priorità della "sicurezza militare" su qualunque altro tipo di tematica.

Sebbene l'Iran abbia una propria capacità militare, essa è insufficiente a garantire una risposta ad un eventuale attacco statunitense su vasta scala: il solo fattore dissuasivo efficace rimane l'arma nucleare. Se per il momento il pericolo è temperato dalla situazione irachena, l'Iran è cosciente di come la minaccia statunitense sia presente. Nelle priorità di sicurezza iraniane rientra non solo il programma nucleare, ma anche la sperimentazione di un "missile strategico"²⁸², che incrementa notevolmente le capacità della Repubblica Islamica di colpire Israele.

L'apprensione statunitense ed israeliana non è focalizzata esclusivamente sullo sforzo iraniano per realizzare la "maturità nucleare". Un altro aspetto da considerare come "minaccia parallela" (ed in tal senso limitativo dell'azione di proiezione iraniana) è la consapevolezza dei tentativi di Teheran di

²⁸² Lo scorso 25 settembre, il Ministro della Difesa iraniano, Ali Shamkhani, ha annunciato il successo della sperimentazione di un missile strategico (senza dare ulteriori dettagli sul tipo di missile e sul luogo del test). Dovrebbe trattarsi dello "Shahab 3" di tecnologia nord coreana, la cui gittata sarebbe in grado di coprire una distanza pari a 1500 km. Dunque un raggio d'azione molto vasto e capace di colpire Israele, alleata degli Stati Uniti ed acerrimo nemico dell'Iran.

fomentare rivolte in Iraq (possibilità che potrebbe accrescersi se il governo iraniano sarà messo alle strette sulla “questione nucleare”), nonché di finanziare gruppi terroristici.

La riattivazione di gruppi terroristici pro-iraniani come Hizbollah, a loro volta sostenitori secondo l'Amministrazione di Washington e del Governo israeliano di altri gruppi terroristici come Hamas è infatti molto temuta e potrebbe consentire un nesso di congiunzione tra gli stessi Hizbollah filo-iraniani ed Al-Qaeda. Sebbene vi siano molti dubbi circa le reali possibilità di tale alleanza (in larga misura dovuti a causa delle antiche rivalità tra gli Hizbollah sciiti ed i sunniti di Al-Qaeda), non si esclude l'eventualità di accordi “tattici”.

Le ambizioni iraniane di creare una sfera d'influenza in Iraq sono frustrate non soltanto dalla presenza militare americana, ma anche dalle divisioni presenti nella popolazione e nel gruppo dirigente sciita iracheno, che in gran parte nutre la prospettiva di vedere, in seguito alle elezioni previste per il gennaio 2005, un Iraq a dominanza sciita. Sebbene disposti ad accettare i sussidi di Teheran, attualmente gli sciiti iracheni non sono alla ricerca della sua protezione.

Aspetti funzionali.

Nonostante la presenza di fattori avversi nel contesto strategico-operativo, per l'Iran esistono dei margini di manovra tali da poter essere considerati funzionali alle ambizioni di espansione regionale. Tra i principali fattori vi sono la sovraesposizione degli Stati Uniti in Afghanistan ed in Iraq e i suoi vincoli originati dalla presenza sui teatri asiatici ed europei. Al momento, è improbabile che gli Stati Uniti siano *militarmente pronti* o *politicamente capaci* di organizzare un'operazione militare contro l'Iran simile a quella intrapresa in Iraq (senza tralasciare che l'Iran è un avversario molto più ostico della leadership baathista irachena). Peraltro Washington non potrebbe usare la stessa “strategia divisiva” impiegata in Iraq in quanto, in caso di attacco, il forte sentimento nazionalistico colmerebbe le divisioni interne esistenti tra i riformisti ed i conservatori²⁸³.

L'Europa ha assunto, da un lato, un atteggiamento conforme alla pressione posta dagli Stati Uniti che tentano di portare la “questione nucleare iraniana” davanti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mentre dall'altro dimostra di voler mantenere un atteggiamento di autonomia (politica ed economica) nelle proprie relazioni con la Repubblica Islamica (elemento che ha peraltro elevato i margini di manovra di Teheran). L'interesse riposto nelle

²⁸³ Generalmente gli analisti mediorientali concordano su questa ipotesi fatta dal regime iraniano.

relazioni commerciali ha provocato la riluttanza degli Stati europei a seguire la rigorosa linea imposta da Washington, aprendo la possibilità di percorsi diplomatici “indipendenti” per risolvere questione nucleare iraniana (uno dei compromessi proposti riguarderebbe una formula che preveda che l'Iran si limiti a operare sulla “Ricerca e Sviluppo” sotto controllo permanente garantito dalla presenza di esperti europei e di altri Paesi, mentre il combustibile arricchito necessario al funzionamento delle centrali verrebbe acquistato da fornitori esteri).

Di recente, l'assunzione da parte dell'Iran di un atteggiamento più duro nei confronti dell'AIEA ha condotto l'Europa ad avvicinarsi alla posizione statunitense, ma non vi è certezza circa l'impegno dei Paesi europei a sostenere il regime delle (eventuali) sanzioni.²⁸⁴ E, considerata la “momentanea debolezza” degli Stati Uniti a proporre la “questione iraniana” davanti al Consiglio di Sicurezza ONU, è necessario che questi si assicurino il sostegno della Francia, della Gran Bretagna e della Germania.

L'esigenza di sviluppare in ambito UE una riflessione sull'argomento che favorisca una posizione concordata sta portando ad una definizione che si basa su tre parametri: (a) impedire che l'Iran sviluppi una capacità militare nucleare; (b) escludere l'uso della forza; (c) offrire all'Iran un pacchetto di misure dirette a rendere possibile un legittimo e controllato programma nucleare civile, prendendo in considerazione le preoccupazioni di Teheran in materia di sicurezza²⁸⁵. Tali esigenze comportano uno stretto coordinamento tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti e sembrano in antitesi con le richieste di Washington.

La Russia, pur accomunandosi ai Paesi Europei e degli Stati Uniti nel nutrire “seria apprensione e categorica contrarietà” all'espansione del club dei Paesi nucleari, non nasconde che con Teheran vi sia una “buona cooperazione in molti campi” inclusa, naturalmente, quella nel settore del nucleare civile. Questo atteggiamento risponde, evidentemente, a precisi interessi d'ordine

²⁸⁴ Il Segretario del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, Hassan Rohani, ha riconosciuto che è stato anche grazie alla resistenza di Francia, Germania e Gran Bretagna in sede AIEA (13/17 settembre 2004) che Washington ha dovuto rinunciare a deferire Teheran al Consiglio di Sicurezza dell'ONU per eventuali sanzioni.

²⁸⁵ I toni aspri ed aggressivi che ultimamente si registrano vanno attribuiti al momento politico interno, caratterizzato da un inasprimento della polemica inscenata dalla corrente conservatrice contro il Governo. In particolare il Ministero degli Esteri è quotidianamente oggetto (in Parlamento e sulla stampa) di critiche ed accuse circa l'eccessiva accondiscendenza nei confronti delle “pretese” degli europei. Questo non cambia la sostanza delle posizioni, ma ha ultimamente prodotto una situazione di intimidazione politica che costringe tutti a usare in pubblico toni di ostentata intransigenza.

geopolitico ed economico di Mosca (l'Iran è per la Russia un vicino importante, che incombe su aree strategiche come il Caucaso, il Caspio e l'Asia Centrale), nonché sembra contenere una buona dose di pragmatismo, fondata su una significativa conoscenza delle variabili interne iraniane da parte del Cremlino.

Un altro elemento funzionale alla strategia della Repubblica Islamica è la reale praticabilità/efficacia del deferimento della “questione nucleare” al Consiglio di Sicurezza ONU. Periodicamente riproposto da Washington, in esso si riscontra un certo scetticismo dovuto:

- in primo luogo, non vi sarebbe al momento né una maggioranza di consensi consolidata in favore dell'ipotesi di un ricorso al Consiglio di Sicurezza all'interno del *board* dell'AIEA, né un'effettiva base giuridica (TNP, Accordo Bilaterale di Salvaguardia) per poter accusare l'Iran di aver violato gli obblighi internazionali (affermazioni, queste ultime, che sostanzialmente coincidono con le valutazioni di El Baradei)²⁸⁶;
- in secondo luogo, le proclamate intenzioni della dirigenza iraniana di proseguire i programmi di arricchimento dell'uranio non andrebbero prese alla lettera e dovrebbero essere, invece, valutate con un metro politico più ampio, avendo riguardo sia alla politica interna iraniana, sia anche alle esigenze della politica estera di Teheran, orientata a riguadagnare peso e prestigio internazionali avvalendosi di tutte le carte a propria disposizione.

E' plausibile pertanto che gli Stati Uniti intendano ormai preparare il terreno per il Consiglio dei Governatori di novembre e cerchino di ottenere un rapporto del Direttore Generale dell'AIEA che, evidenziando l'atteggiamento ostile tenuto in passato dall'Iran, fornisca maggiori appigli per un suo deferimento al Consiglio di Sicurezza ONU.

²⁸⁶ A conclusione del lungo negoziato, nel “progetto di risoluzione” del Board dell'AIEA (13/17 settembre u.s.) e' stato reso estremamente chiaro che la sospensione dei processi di arricchimento dell'uranio, in quanto *Confidence Building Measures* di natura volontaria, non può essere assolutamente configurata come un obbligo giuridico per l'Iran.



La privatizzazione della sicurezza e della difesa

Aldo Pigoli

Novembre 2004

Introduzione

Il XXI secolo è iniziato all'insegna di un alto grado di conflittualità armata, di guerre cosiddette asimmetriche e della minaccia del terrorismo internazionale.

I mutamenti avvenuti all'interno delle relazioni internazionali negli ultimi anni hanno concretamente prodotto vari effetti, tra i quali un deciso incremento della domanda di sicurezza. Il diffuso aumento della conflittualità a livello globale ha messo in luce le evidenti carenze di un sistema di prevenzione e risoluzione dei conflitti armati, rivelatosi inadeguato a far fronte ai nuovi scenari. Ciò è particolarmente vero se si prendono in considerazione sia i fallimenti delle Nazioni Unite e delle varie Organizzazioni internazionali e regionali nello sviluppare strutture e strumenti adeguati a contrastare in maniera comune e concordata la violenza armata nelle sue diverse forme, sia le insidie legate ad un'espansione della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale e dalla deriva dei radicalismi politici e religiosi ad esso connessi.

Il risultato è un mondo in cui disordine ed insicurezza attentano, benché in forme e modi differenti, alla stabilità di quasi ogni regione del pianeta. L'incapacità della comunità degli Stati di far fronte a tale situazione (che secondo alcuni potrebbe essere letta, generalmente, come una progressiva perdita di sovranità ed autorità da parte del soggetto "Stato") ed un approccio prevalentemente unilaterale nella gestione delle relazioni politico-diplomatiche ed economiche tra gli Stati, ha aperto la strada ad un ruolo sempre maggiore dell'iniziativa privata, con l'avvento di nuovi attori che hanno progressivamente occupato gli ampi spazi lasciati scoperti nel settore della sicurezza internazionale.

I recenti conflitti in Afghanistan e Iraq, anche a seguito di drammatici avvenimenti, hanno portato alla ribalta l'esistenza di un fenomeno da tempo in atto ma scarsamente valutato e studiato fino agli ultimi anni: il crescente ruolo del settore privato nella gestione della sicurezza e nella preparazione e gestione dell'attività bellica.

A livello internazionale operano da diversi anni società private e vere e proprie "multinazionali della sicurezza", principalmente al servizio di governi ma anche, e sempre più, di privati e ONG, per fornire loro ogni tipo di consulenza e supporto operativo nel campo della Difesa ed in quelli connessi alla prevenzione ed al mantenimento della sicurezza. Queste realtà appaiono progressivamente proiettate a detenere un vero e proprio monopolio nella fornitura di alcuni servizi militari e di sicurezza, un tempo di esclusiva competenza degli Stati. Si tratta delle Società Private Militari e di Sicurezza, meglio conosciute a livello internazionale come Private Military and Security

Companies o come Security&Military Contractors (comunemente raggruppati e definiti dalla sigla PMC).

Spesso caratterizzato da interconnessioni e legami reciproci, l'intervento del settore privato è sempre più ramificato, sfuggendo ai numerosi tentativi di classificazione e di delimitazione dei confini delle varie attività connesse. Tuttavia, esso rappresenta ciò che potrebbe tranquillamente venire definita come una "rivoluzione" nella gestione della guerra e della sicurezza a livello internazionale.

Da questo punto di vista, l'attività mercenaria tout court, che nell'ultimo periodo si è manifestata in alcuni episodi di rilevanza internazionale, non rappresenta che un aspetto marginale e comunque minoritario di un fenomeno che è invece comprensibile solo all'interno dello sviluppo politico-economico dell'organizzazione statale e nell'evoluzione delle relazioni tra gli Stati.

In un mondo che fatica a rispondere alle molteplici sfide e minacce alla pace ed alla stabilità, il settore privato gioca un ruolo sempre maggiore anche in settori che fino a poco tempo fa erano di esclusiva competenza di Stati e Organizzazioni internazionali: il peacekeeping.

Anche per questo, le PMC, nel senso più ampio ed onnicomprensivo del termine, si sono candidate, con scopi talvolta differenti, a gestire la sicurezza globale e le connesse attività militari.²⁸⁷

1. L'evoluzione del fenomeno

Il ruolo privato nella gestione dei conflitti non è assolutamente da considerare un fenomeno marginale dell'evoluzione militare. Anzi, l'analisi storica delle relazioni militari, porta ad evidenziare che l'elemento "privato" è di gran lunga superiore a quello "istituzionale", ed è principalmente con l'avvento dello Stato nazionale e degli eserciti di leva che la gestione di guerra e sicurezza diventa "pubblica".²⁸⁸

²⁸⁷ Per un approfondimento dell'argomento in lingua italiana si veda: Allegri M.R., Anzera G., *La sicurezza strategica. Fra internazionalizzazione e privatizzazione*, Milano, Franco Angeli, 2002; Mini F., *La guerra dopo la guerra*, Torino, Einaudi, 2004; Pagliani G., *Il mestiere della guerra. Dai mercenari ai manager della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2004; Vignarca F., *Mercenari S.p.A.*, Milano, BUR, 2004.

²⁸⁸ Si pensi alla situazione esistente in Europa prima della riforma introdotta dal Generale Napoleone Bonaparte.

Le PMC sono spesso presentate come l'evoluzione organizzata e strutturata delle attività mercenarie di tipo tradizionale, in particolar modo rappresentate dalle figure "romantiche" di personaggi che l'epopea delle guerre di decolonizzazione degli anni Sessanta e Settanta in Africa ha reso famosi.²⁸⁹

Ciò è vero solo in parte.

Quegli stessi combattenti mercenari hanno evidentemente proseguito in vario modo le loro attività fino ai giorni nostri. Analizzando il contesto internazionale, non passa infatti inosservato che in molti dei conflitti armati che piagano il pianeta vi sia la presenza, spesso determinante, di gruppi di soldati mercenari "tout court".²⁹⁰

Tuttavia l'attività mercenaria rappresenta un aspetto marginale e limitato di un fenomeno molto più ampio e articolato.

L'evoluzione delle relazioni internazionali, a seguito della fine della Guerra fredda ed il conseguente intensificarsi dell'instabilità politico-militare, in Africa come in altre parti del mondo ha creato un ampio vuoto di sicurezza che il settore privato ha cercato di riempire. La riduzione degli organici degli eserciti nazionali ha messo a disposizione del mercato della sicurezza privata un numero consistente di professionisti nel settore militare. Al tempo stesso la possibilità di attingere in maniera legale o attraverso i canali del traffico illecito ad un'ingente quantità di armi ed equipaggiamenti militari ha contribuito ad innalzare notevolmente le capacità di tali soggetti.²⁹¹

Ne è conseguita la nascita di organizzazioni militari private strutturate e modellate in funzione dell'intervento diretto in scenari caratterizzati da elevata conflittualità armata. E' il caso ad esempio delle società sudafricana Executive Outcomes e britannica Sandline International, le due più famose

²⁸⁹ L'attività mercenaria trova le sue radici in un passato assai remoto. Fin dai tempi antichi, infatti, nella storia dei conflitti militari civili ed internazionali, si è fatto ricorso a truppe non regolari, assoldate per rispondere a necessità contingenti e dissolte una volta terminata l'esigenza bellica. Anche nel ventesimo secolo, comunque, in un mondo caratterizzato dai grandi eserciti nazionali, i mercenari hanno svolto un ruolo fondamentale per le sorti di molte guerre ed anche in quelle di entrambi i conflitti mondiali. L'apoteosi del fenomeno mercenario si è avuta soprattutto durante il periodo della decolonizzazione e con particolare riguardo al continente africano. L'Africa ha rappresentato il luogo dove l'attività mercenaria contemporanea si è maggiormente affermata, trovando nei molti e lunghi conflitti che dagli anni Cinquanta ad oggi ne hanno infiammato la storia un vero e proprio "terreno di coltura".

²⁹⁰ Si pensi ai conflitti che tuttora coinvolgono i Paesi dell'Africa subsahariana.

²⁹¹ Il personale oggi alle dipendenze di queste società è caratterizzato da un alto livello di professionalità, da una grande esperienza sul campo, nonché delle conoscenze necessarie per poter utilizzare le tecnologie e le apparecchiature più sofisticate.

compagnie militari private al mondo. I loro interventi armati nei conflitti in Angola e Sierra Leone hanno posto per la prima volta ed in maniera drammatica la presenza organizzata di attori privati in settori, quello della Difesa e della Sicurezza, che ormai da due secoli sembravano spettare unicamente agli Stati ed alle organizzazioni da essi create.

Da questo punto di vista, l'offerta privata di servizi militari ha certamente subito una radicale trasformazione: essa è passata da un modello tradizionale, rappresentato dalla figura del soldato mercenario, al più moderno esempio delle società militari private, attive in un vero e proprio mercato, sempre più globalizzato ed integrato. Il recente fallito colpo di Stato del marzo 2004 in Guinea Bissau ne è un esempio calzante e spettacolare.²⁹²

Tuttavia, la privatizzazione dei settori della Sicurezza e della Difesa ha vissuto un'evoluzione parallela e talvolta sovrapposta a quella appena descritta. Essa è dovuta non solo al mutamento delle relazioni internazionali in epoca contemporanea, ma anche e soprattutto ai cambiamenti nei sistemi politici e socio-economici interni ai vari Stati, con particolare riferimento al mondo Occidentale. Lo spazio sempre maggiore attribuito all'iniziativa privata nella gestione della "cosa pubblica", nei Paesi anglosassoni e successivamente nel resto degli Stati caratterizzati da ordinamenti democratici ed economie di stampo liberista, ha progressivamente interessato anche i settori più sensibili e storicamente di competenza del settore pubblico: Sicurezza e Difesa.

Gli sviluppi più consistenti si sono avuti negli Stati Uniti.

2. La privatizzazione della sicurezza e della Difesa negli Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono il principale esempio di come la responsabilità di provvedere alla tutela di persone, capitali e infrastrutture, in patria come all'estero, sia passata dallo Stato nelle mani del settore privato. A partire dagli anni Settanta, ad un numero sempre maggiore di società, infatti, sono stati affidati compiti di primaria importanza nella gestione della sicurezza di grandi

²⁹² Tra il 7 e l'8 marzo 2004, le autorità di sicurezza dell'aeroporto di Harare, in Zimbabwe, hanno sequestrato un Boeing 727 che trasportava, oltre a diverso materiale bellico, 65 mercenari di varia provenienza, che avrebbe dovuto unirsi ad un altro commando già presente in Guinea Equatoriale, per prendere possesso del palazzo presidenziale di Malabo (la capitale del Paese) e spodestare il presidente guineano Theodore Obiang Nguema. A capo dell'operazione un trafficante di armi e di diamanti sudafricano, Nick Dutoit, e Simon Mann, un ex membro delle forze speciali inglesi, nonché ex dirigente della società sudafricana Executive Outcomes e fondatore della britannica Sandline International.

aziende e multinazionali. Quest'evoluzione ha coinvolto anche le istituzioni governative e federali. L'intera struttura governativa degli Stati Uniti rappresenta il principale cliente di molte PMC per la fornitura di servizi militari, ma anche, di servizi relativi alla logistica ed alla gestione di settori cruciali della pubblica amministrazione²⁹³.

Inoltre, sempre più governi stranieri si sono rivolti al settore privato per modernizzare o migliorare i propri apparati, soprattutto nel settore della Difesa.²⁹⁴

Anche le Forze Armate statunitensi fanno sempre più affidamento ai servizi di quelli che vengono definiti Military&Security Contractors (MSC).

I membri dei consigli di amministrazione di queste società sono spesso ex ufficiali militari di alto rango²⁹⁵ o, talvolta, ricoprono ruoli importanti a livello governativo²⁹⁶. Ciò, unito al fatto che settori strategici quali la Difesa, la Sicurezza e l'Intelligence siano tra le aree di attività delle PMC, comporta che a livello nazionale lobby politico-economiche siano attive per garantirne gli interessi e proteggerne la libertà di azione. D'altronde, l'evoluzione vissuta dal settore della Sicurezza statunitense a seguito degli attacchi terroristici del settembre, 2001, ha fatto sì che il governo di Washington abbia stabilito rapporti costanti con alcune PMC.

Questo aspetto ha contribuito anche ad accordare un trattamento più favorevole all'intero settore, nonostante, talvolta, ci si possa trovare in presenza di attività al limite della legalità.²⁹⁷

Il giro di affari negli Stati Uniti è di notevoli dimensioni.

²⁹³ E' il caso, ad esempio, delle società DynCorp e MPRI.

²⁹⁴ Il primo esempio di coinvolgimento privato nella gestione della sicurezza di uno Stato è quello della Vinnell Corporation, società statunitense ingaggiata nel 1975 dalla casa reale saudita per provvedere all'addestramento della Guardia Nazionale.

²⁹⁵ I dirigenti della società MPRI, con sede ad Alexandria, in Virginia, si vantano apertamente di poter contare "...più generali per metro quadrato del Pentagono." Lo stesso discorso può essere fatto per altri Paesi: il Gen. Le'ev Levdan, ex Capo di Stato Maggiore dell'Esercito israeliano ha fondato la PMC Levdan; il Capo di Stato Maggiore dell'esercito angolano, Joao De Matos, ha creato Alfa 5, una società attraverso la quale venivano reclutati mercenari per combattere i ribelli dell'UNITA.

²⁹⁶ E' noto il caso del vice-Presidente statunitense, Dick Cheney, amministratore delegato, fino al 2000, della Kellogg Brown&Root, oggi tra le principali fornitrici di logistica per l'amministrazione statunitense.

²⁹⁷ PMC strettamente legate al governo degli Stati Uniti, sono state accusate di gravi violazioni delle norme internazionali, in particolar modo di quelle concernenti il rispetto dei diritti umani. Uno dei casi più significativi è quello della Statunitense Dyncorp, tra le maggiori fornitrici di servizi al governo di Washington, con appalti che ammontano a diverse centinaia di milioni dollari. Secondo le accuse formulate da alcuni suoi ex dipendenti, alcuni membri del personale della società, impiegati in attività di addestramento in Bosnia Erzegovina, sarebbero stati implicati nello sfruttamento di ragazze bosniache e nella loro tratta a scopi sessuali.

Solo nel 2003, il Dipartimento della Difesa statunitense ha stipulato contratti con una settantina di società militari private statunitensi o ad esse connesse per un totale di 8 miliardi di dollari. A livello globale il fatturato si aggirerebbe su circa 100 miliardi di dollari l'anno, pari all'8% del bilancio della Difesa USA.

Alcune società hanno assunto la responsabilità di gran parte delle attività di reclutamento e addestramento delle Forze Armate USA, inclusi i programmi di addestramento dei corpi della Riserva.

I dipendenti di alcune PMC stanno inoltre sostituendo il personale militare statunitense nella formazione e nell'addestramento delle Forze Armate di Paesi stranieri, come nel caso dei programmi ACRI e ACOTA²⁹⁸, sviluppati dal Dipartimento di Stato USA per migliorare le capacità militari degli Stati africani, in particolare per quanto riguarda la creazione di forze di reazione rapida e unità, a livello di battaglione, per missioni di peacekeeping²⁹⁹ oppure per garantire il controllo delle frontiere in attività di lotta al terrorismo.³⁰⁰

Infine, società come la Kellogg Brown&Root (affiliata della Halliburton, azienda leader mondiale nelle infrastrutture per il settore petrolifero), forniscono il supporto logistico a quasi tutte le missioni militari statunitensi. Questo aspetto assume una particolare rilevanza in relazione all'impatto mediatico dei conflitti, soprattutto in contesti come quello iracheno e afgano.

L'utilizzo di PMC in contesti caratterizzati da alto rischio come quello iracheno o afgano può rappresentare, per un governo come quello degli Stati Uniti, un fattore d'importanza primaria, soprattutto per quanto concerne il problema di giustificare le conseguenze peggiori delle operazioni militari. Così come si è verificato in altri contesti³⁰¹, gli Stati Uniti hanno potuto meglio gestire e condurre determinate operazioni attraverso l'impiego di società private, senza dover supportare le critiche provenienti dall'opinione pubblica, dal Congresso e, in definitiva, dall'elettorato.

Il contesto iracheno ne è un esempio: l'intervento militare statunitense in Iraq continua ad essere caratterizzato da alti costi in termini di vite umane, con la morte di migliaia di soldati USA dall'inizio delle operazioni. Il peso di questi fattori sull'opinione pubblica del Paese è ben noto e comprensibile, tanto che può concorrere ad influenzare gli stessi sviluppi della politica interna.

²⁹⁸ Africa Crisis Response Initiative; Africa Contingency Operation Training Assistance.

²⁹⁹ Che ha sempre visto impiegata la società Military Personnel Resources Inc., MPRI.

³⁰⁰ Come la Pan Sahel Initiative, che vede attive in Niger e Ciad la società Pacific Architects & Engineers, PA&E, di Los Angeles.

³⁰¹ Principalmente Iran, Afghanistan, Balcani e Colombia.

Nello stesso periodo, in Iraq sono morti circa settanta operatori stranieri di PMC, un dato questo che è passato quasi del tutto inosservato all'attenzione dei Media e dell'opinione pubblica internazionale.

L'aumento della domanda di sicurezza a livello internazionale costituisce un'enorme opportunità economica, grazie anche al fatto che sempre più soggetti ricorrono ai servizi offerti da queste società: non sono più gli Stati istituzionalmente deboli ad essere i principali clienti delle PMC, ma anche i governi dei Paesi occidentali, le Istituzioni internazionali, il mondo della cooperazione non governativa e delle organizzazioni umanitarie.

Le PMC, inoltre, operando su scala globale grazie ad un mercato in continua espansione, entrano spesso in contatto con multinazionali attive nel settore petrolifero e minerario e che, a causa delle situazioni di instabilità politico-militare in cui solitamente operano, necessitano di strumenti di sicurezza a protezione dell'incolumità dei propri dipendenti e a garanzia e tutela degli impianti.

Ma non solo: la privatizzazione della sicurezza si è dimostrata anche un ottimo investimento dal punto di vista finanziario. Negli ultimi anni, infatti, l'attività internazionale delle PMC è stata principalmente rivolta alla creazione di veri e propri network economici internazionali, con stretti collegamenti tra i vari settori del mondo dell'economia, soprattutto della Information Technology, e dell'alta finanza.³⁰²

Negli Stati Uniti si è assistito ad una rapida espansione di tale fenomeno, con l'acquisizione di società attive nel settore della sicurezza internazionale da parte di grandi aziende del settore IT. Quasi sempre, queste operazioni riguardano la fornitura di servizi e consulenze in svariati settori, quali quello informatico, dell'Intelligence economica e militare, quello aerospaziale e, con un sensibile incremento dall'11 settembre ad oggi, della Sicurezza militare. Anche la minaccia del terrorismo internazionale e la difficoltà dei vari sistemi statali (Stati Uniti in primis) a rispondere alle sfide da esso provenienti in ambito di sicurezza civile e militare, hanno contribuito ad imprimere una spinta robusta alla crescita di quello che sempre più esperti chiamano il settore delle "multinazionali della Sicurezza".³⁰³

³⁰² Molte sono, infatti, le PMC affiliate a società quotate in borsa.

³⁰³ Un esempio su tutti è quello rappresentato dalla società Dyncorp (con un giro di affari di 2.3 miliardi di dollari), che nel febbraio 2003 è stata acquisita dalla Computer Sciences Corporation, Csc, una delle compagnie leader mondiali dei servizi IT.

3. I problemi di definizione e classificazione

Oggi si tende ad inserire gli attori operanti nel settore privato dei servizi militari e di sicurezza in un unico grande contenitore definito dal termine Società Private di Sicurezza e Militari (Private Security and Military Companies, PMC).

In teoria vi sono diversi modi di classificare la privatizzazione della sicurezza. Alcuni di questi prendono in considerazione la natura dei soggetti operanti, altri le funzioni da essi svolte, altri ancora il settore in cui essi operano, altri, infine, i fruitori finali dei servizi.

La maggior parte degli esperti del settore ha cercato di effettuare più di una combinazione dei criteri sopra esposti.³⁰⁴

Le varie classificazioni che ne sono scaturite, pur garantendo un discreto grado di chiarezza, presentano consistenti limiti. Infatti, una ripartizione rigida dei vari soggetti implicati nelle attività mercenarie, come la maggior parte di quelle proposte, rischia di imbrigliarne la descrizione. Ciò va a tutto svantaggio della comprensione di un settore caratterizzato da un altissimo livello di flessibilità ed i cui contorni tendono a sfumare in realtà che trascendono l'ambito puramente militare e quello della sicurezza tout court.

Spesso, per distinguere le attività di una PMC da quelle di natura espressamente mercenaria, si è soliti puntare l'attenzione sul cliente finale. I responsabili delle principali PMC sono assolutamente intransigenti nel definire la gamma dei soggetti a cui rivolgono i propri servizi: governi legittimi, istituzioni internazionali quali le Nazioni Unite, grandi o piccole aziende private, organizzazioni non governative.³⁰⁵

Questo genere di approccio è rivolto ad evitare la presenza di "zone grigie", che possano mettere in dubbio la legittimità o anche la legalità delle società. Non è un mistero, infatti, che in passato si siano verificate situazioni in cui

³⁰⁴ Il più comune, anche se per certi aspetti limitato e non comprensivo degli sviluppi attuali, è quello che individua tre categorie fondamentali:

- i mercenari tout court, ossia individui che combattono per puro profitto economico, assoldati da governi legittimi ma, più spesso, da movimenti ribelli armati;
- le Private Security Companies (PSC) o "Contractors", società impegnate nella fornitura di servizi di sicurezza, logistica e comunicazioni al mondo pubblico e privato, ma che non intervengono direttamente nei conflitti armati;
- le Private Military Companies (PMC), caratterizzate da un'ampia gamma di attività, le più estreme delle quali comportano il supporto alle operazioni militari sul campo o, addirittura, l'intervento diretto.

³⁰⁵ Ma anche i movimenti di liberazione internazionalmente riconosciuti ed appoggiati, con un implicito ma chiaro riferimento al continente africano.

società private siano state implicate in tentativi di colpi di Stato, o in contravvenzioni a disposizioni internazionali, quali gli embarghi sulla fornitura di armi o altri materiali, oppure, infine, nella violazione dei diritti umani.³⁰⁶

Le PMC sono realtà strutturate ed articolate, la maggior parte delle quali si presentano come società multinazionali di servizi, consulenza, telecomunicazioni e IT.

Le loro competenze coprono un'ampia gamma di esigenze.

Esse vanno da quelle più direttamente legate al settore della sicurezza, a quelle espressamente concepite per supportare azioni militari sul campo.

Riassumendo, i servizi offerti dalle PMC riguardano principalmente:

- **Consulenza:** pianificazione operativa e ristrutturazione degli organici delle Forze Armate;
- **Addestramento militare:** riguardante sia gli addetti alla sicurezza, sia le truppe regolari, sia, in molti casi, i corpi d'élite;
- **Supporto logistico:** concernente tutta una serie di servizi di natura non esclusivamente militare o operativa, ai quali sempre più spesso ricorrono i comandi militari, i governi, le Organizzazioni internazionali e non governative.

Inoltre, per quanto riguarda attività prevalentemente di tipo bellico:

- Rifornimento di armi;
- Attività di Intelligence;
- Attività di Polizia militare;
- Trasporto di personale militare e materiale bellico;
- Sostegno diretto alle operazioni militari.

Ma anche attività tipiche di situazioni post-belliche, quali:

- Il monitoraggio post-conflitto ed elettorale;
- Lo sminamento;
- La bonifica NBC.

³⁰⁶ E' il caso del citato tentativo di golpe in Guinea Equatoriale, che ha visto protagonista il fondatore di una PMC, la britannica Sandline International, i cui responsabili ne hanno difeso sin dalla sua nascita l'eticità e la regolarità delle attività.

E' bene ricordare che fino ad oggi, e con l'eccezione delle situazioni sorte dalla fine del conflitto militare in Iraq, le uniche PMC direttamente coinvolte in operazioni militari sul campo erano state le britanniche Sandline International e Gurkha Security Group, e la sudafricana Executive Outcomes.

L'esplosione della guerriglia, delle attività terroristiche e di una diffusa situazione di violenza armata ed instabilità in Iraq, così come in parte anche in Afghanistan ed in altre aree, ha coinvolto direttamente il personale e le strutture sul campo di numerose società private impegnate nella fase di ricostruzione post-bellica. Pertanto, un numero non quantificabile di PMC si è trovata, forzatamente o a volte in maniera pianificata, a svolgere attività strettamente connesse con l'uso della forza armata.

4. L'esperienza irachena

L'Iraq rappresenta certamente il palcoscenico in cui l'evoluzione della privatizzazione della sicurezza e della Difesa si è manifestata in maniera più evidente.

La fase post-bellica in Iraq, così come in Afghanistan è stata sin dall'inizio caratterizzata dalla presenza di società multinazionali impegnate nella ricostruzione delle infrastrutture danneggiate e nel supporto alle attività dei contingenti militare statunitense e di altri Paesi. Società come Halliburton, Brown Kellogg&Root, Parsons, Fluor, oltre a gestire cantieri e progetti sul territorio afgano e iracheno ed in quello dei Paesi limitrofi, hanno provveduto e continuano a provvedere alle necessità logistiche delle truppe straniere ivi stanziati, ma anche alla riorganizzazione ed all'ammodernamento delle istituzioni statali.

Accanto alla loro presenza, una crescente attenzione, soprattutto a proposito del contesto iracheno, ha richiamato l'attività di quelle compagnie o società private che si sono occupate della sicurezza dei soggetti sopradescritti, ma anche di quella della Coalition Provisional Authority (CPA), degli operatori internazionali impiegati nella ricostruzione del Paese, del personale delle ONG e dei Media.

Non è possibile quantificare con esattezza quante di queste PMC abbiano operato e stiano tuttora operando in Iraq.

Durante la recente guerra in Iraq, ad esempio, il rapporto tra i dipendenti di società appaltatrici private e personale militare impiegati nel Golfo è stato, approssimativamente, di 1 a 10 (da 5 a 10 volte il rapporto esistente durante la guerra del 1991), mentre oggi si stima che vi sia un civile ogni 5 militari.

Tali società hanno organizzato e gestito i war-games ed i campi d'addestramento prima dell'invasione, mentre durante il conflitto i dipendenti di numerose PMC si sono occupati sia della logistica che del supporto tecnologico necessari alle forze della coalizione anti-Saddam Hussein.³⁰⁷

Tra le società operanti in Iraq vanno incluse alcune delle principali PMC a livello internazionale: la Global Risk Strategies, con un totale di circa 1.200 dipendenti, la Blackwater Security Consulting³⁰⁸, la Control Risks Group, la Erinys e la DynCorp.³⁰⁹

In risposta ad una richiesta del Congresso, la CPA ha compilato una lista comprendente 60 PMC operanti in Iraq, per un totale di 20.000 persone impiegate (tra cittadini iracheni e stranieri).

Tuttavia, va considerato che circa $\frac{3}{4}$ del personale impiegato è di nazionalità irachena, la maggior parte del quale è costituito dai dipendenti della società Erinys alla quale è stata affidata la gestione della sicurezza delle infrastrutture petrolifere del Paese. Pertanto il numero totale di persone non irachene ufficialmente impiegate da queste società in Iraq si aggirerebbe attorno alle 6.000 unità, un dato che contribuisce a sfatare l'idea che il personale delle PMC costituisca o abbia costituito il secondo esercito in Iraq dopo quello degli Stati Uniti. Ciò anche alla luce del fatto che, benché spesso connesse e collegate in vario modo, le PMC non svolgono attività tra esse coordinate e non sono state, almeno secondo quanto affermato dalle loro dirigenze, in operazioni militari dirette.

L'aspetto del coordinamento delle PMC è stato preso seriamente in considerazione dai responsabili della CPA. Il governatore Paul Bremer infatti ha provveduto a nominare una società britannica, la Aegis Defence Services, quale soggetto responsabile dell'organizzazione delle attività delle PMC in Iraq, ivi compreso lo strategico e delicato settore del reclutamento del personale.³¹⁰

³⁰⁷ Tra i vari compiti, ad esempio: la revisione e la manutenzione di armi ed equipaggiamenti, compresi quelli più sofisticati, come i B-2 Stealth, i cacciabombardieri F-117 Night Hawk e gli aerei da ricognizione U-2. Inoltre personale privato ha contribuito alla gestione delle missioni in cui sono stati impiegati i velivoli UAV (Unmanned Aerial Vehicle) Global Hawk.

³⁰⁸ Il 31 marzo 2004, nella città irachena di Fallujah, quattro operatori di sicurezza di questa società sono stati trucidati dalla folla mentre a bordo dei loro fuoristrada percorrevano il famigerato "triangolo sunnita".

³⁰⁹ Secondo studi recenti, più di 150 aziende statunitensi avrebbero ricevuto commesse per la ricostruzione e la gestione post-conflitto in Afghanistan e Iraq, per un totale di poco meno di 50 miliardi di dollari.

³¹⁰ Il responsabile della società è Tim Spicer, ex Ten. Col. delle "Scots Guard", reggimento d'élite delle Forze Armate britanniche. Tim Spicer è stato tra i responsabili

La maggior parte di esse non è legata ad un contratto diretto con le istituzioni statali od organismi internazionali, ma viene inserita in sub-contratti per provvedere alla sicurezza dei “contractors” principali, oppure viene assolda da società irachene o straniere impegnate nello sviluppare le varie opportunità economiche e di business in Iraq.

Questo aspetto ha rappresentato uno dei principali problemi relativamente alla gestione delle attività delle varie società impiegate in Iraq. Spesso le licenze per operare sul campo sono state affidate senza un’esatta conoscenza dei soggetti richiedenti e del loro personale.³¹¹

Le PMC in Iraq forniscono essenzialmente tre tipologie di servizi:

- protezione al personale delle istituzioni governative, delle ONG, dei Media e dei privati;
- sorveglianza agli edifici ed alle infrastrutture;
- sicurezza non militare ai convogli delle istituzioni ed umanitari.

Non va dimenticato, infine, il ruolo che queste società private svolgono occupandosi della formazione e dell'addestramento delle milizie, della polizia e delle Forze Armate irachene.

5. Settore privato e peacekeeping

L’espandersi del campo di azione delle PMC è arrivato ad interessare anche un settore da sempre di competenza esclusiva dello Stato e delle Istituzioni internazionali: quello del mantenimento della pace. Da questo punto di vista sta sempre più emergendo la prospettiva di sfruttare i servizi delle PMC in attività di peacekeeping, per sopperire alle carenze manifestate in questo settore dalle Istituzioni internazionali e regionali e, soprattutto, per svincolare gli Stati dai relativi obblighi e dalle conseguenti responsabilità.

Pertanto, in concomitanza con lo sviluppo della privatizzazione della sicurezza, negli ultimi anni si è andata sempre più diffondendo l’idea di utilizzare personale e strutture delle PMC nelle missioni di peacekeeping. In particolare, le maggiori società statunitensi ed internazionali, stanno conducendo un’opera capillare di pressione politica ad alto livello, sfociata

della Sandline International ed è stato accusato di traffico internazionale di armi, di violazioni di embargo e della pianificazione di operazioni militari private in diverse parti del mondo.

³¹¹ La vicenda dei quattro cittadini italiani rapiti nel mese di aprile ne è una chiara testimonianza.

nella creazione di una vera e propria lobby facente capo all'Associazione per le Operazioni di Pace Internazionali (International Peace Operations Association - IPOA).

L'IPOA è un'organizzazione che ha sede negli USA, sovvenzionata dalle società militari private, il cui scopo dichiarato è quello di aumentare il ruolo del settore privato nel campo del mantenimento della pace. Secondo i sostenitori di tale iniziativa, le PMC potrebbero costituire uno strumento fondamentale per quanto riguarda il mantenimento della pace in diversi ambiti:

1. innanzitutto, esse potrebbero **realizzare operazioni di supporto generico**. Queste funzioni, sono quelle dove emergono maggiormente le carenze delle strutture militari dei Paesi meno sviluppati. Assegnando questi servizi a collaboratori esterni e creando una standardizzazione dell'intero sistema di peacekeeping delle Nazioni Unite, si potrebbe ottenere una sinergia tra l'azione dei contingenti ufficiali e l'opera fornita dal settore privato. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dai contratti stipulati dalle stesse Nazioni Unite con le società PA&E e International Charter Incorporated of Oregon per la fornitura di supporto logistico e aereo alle forze di peacekeeping in Liberia e Sierra Leone.
2. Le PMC potrebbero addirittura fornire una **"Forza di reazione rapida"**. Unità "noleggiate" ad hoc potrebbero servire da "Truppe d'élite" all'interno dei contingenti ONU in operazioni di pace regolarmente autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. Di fronte a situazioni di grave instabilità politico-militare, nelle quali i "Caschi Blu" non si dimostrino all'altezza dei compiti e l'inattività degli Stati impedisca l'invio di nuove forze, le PMC potrebbero fornire una struttura flessibile e facilmente impiegabile. L'IPOA ha sostenuto diverse proposte di questo tipo, ad esempio nel caso delle operazioni dell'ONU in Burundi e nella Repubblica Democratica del Congo.
3. **Affidando le operazioni di peacekeeping interamente a strutture private**. L'opzione più controversa e foriera di polemiche è quella che prevede di assegnare completamente lo svolgimento delle varie operazioni alle PMC. Il caso a cui si fa più spesso riferimento per giustificare tale visione è quello del genocidio ruandese del 1994. Lo stesso Kofi Annan, allora a capo dell'Ufficio per le Operazioni di Peacekeeping (PKO) delle Nazioni Unite, prese in considerazione

l'opportunità di assoldare truppe mercenarie per fronteggiare la grave crisi militare ed umanitaria in atto.³¹² Tuttavia, l'attuale Segretario Generale dell'ONU ammise allora la necessità di rinunciare a tale ipotesi, ritenendo i tempi non ancora maturi per tale scelta (e l'opinione pubblica internazionale non pronta ad accoglierne favorevolmente impiego e conseguenze).

E' indubbio che l'affidamento di una missione di mantenimento della pace a strutture appartenenti al settore privato significherebbe trasformare radicalmente la natura e gli strumenti dell'intero settore del peacekeeping. Ciò comporterebbe una serie di variabili il cui impatto sulla realtà interessata nonché sull'intero sistema delle relazioni internazionali sarebbero difficili da calcolare a priori. Tuttavia, è altrettanto vero che tragedie come quella ruandese costituiscono per la comunità internazionale e le Nazioni Unite in particolare delle ferite ancora aperte, tanto più conflitti armati e guerre civili continuano a svilupparsi in varie aree del pianeta.

Resta da verificare, comunque, la reale capacità ed affidabilità del settore privato in questo specifico settore.

6. Il problema della regolamentazione

Quanto precedentemente descritto ed i recenti avvenimenti in Iraq, non possono che stimolare numerosi interrogativi sulle implicazioni politiche, economiche ed umanitarie dell'utilizzo di società private della sicurezza in situazioni di crisi politico-militare. In particolare, l'attenzione internazionale si è incentrata sul ruolo, spesso cruciale, svolto dalle PMC nell'influire sulle sorti di un Paese in conflitto, e sui numerosi "spillovers" derivanti dalle loro attività. Tali conseguenze riguarderebbero, in particolar modo, la minaccia alla sovranità di uno Stato, lo sfruttamento delle sue risorse economiche e naturali e la violazione dei diritti umani, soprattutto nel caso, assai frequente, di una guerra civile.

L'evoluzione vissuta dalle PMC negli ultimi anni ed i continui mutamenti nel contesto della sicurezza internazionale, hanno reso necessario rivedere la disciplina normativa riguardante l'attività mercenaria nelle sue varie forme e manifestazioni. La regolamentazione delle PMC, delle loro attività e delle società ad esse collegate suscita particolare interesse nella comunità internazionale anche e soprattutto per la prospettiva ampiamente discussa,

³¹² Nella fattispecie rappresentate dai dipendenti della sudafricana Executive Outcomes, che secondo quanto riportato da diverse fonti, avrebbe offerto una forza d'intervento pronta in due settimane ad un costo di circa 30 milioni di dollari al mese.

come visto in precedenza, di un possibile utilizzo delle PMC in azioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace.

Attualmente, a livello internazionale vi sono tre strumenti principali atti a regolare l'attività mercenaria:

- l'art. 47 del I Protocollo aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1977;
- la Convenzione dell'Organizzazione per l'Unità Africana per l'Eliminazione dell'Attività Mercenaria in Africa (CEMA), del 1977;
- la Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite contro il Reclutamento, l'Utilizzo, il Finanziamento e l'Addestramento dei Mercenari, del 1989.

In particolare, la Convenzione del 1989 è l'unico strumento applicabile universalmente nei confronti delle attività mercenarie e delle PMC. Essa è stata elaborata come riposta all'espansione delle attività mercenarie ed all'evoluzione dei soggetti ad essa connessi. Essa ha come principale obiettivo quello di richiamare il divieto, presente nella Carta delle Nazioni Unite, all'utilizzo e la minaccia della forza contro l'integrità politica e territoriale degli Stati. La sua maggiore utilità è quella di fornire un punto di riferimento internazionalmente accettato, per l'opera legislativa interna degli Stati che l'hanno firmata. Tale documento è entrato in vigore solo il 20 ottobre 2001.

Tuttavia, l'applicazione della Convenzione dell'ONU presenta numerosi limiti, soprattutto per quanto riguarda il problema della definizione delle varie attività mercenarie. Inoltre essa non prende in considerazione la categoria delle PMC e, tanto meno, può essere utilizzata nel regolare l'attività del settore della sicurezza privata, così come esso si è evoluto sino ai giorni nostri.

Anche per quanto riguarda la legislazione interna dei singoli Stati si riscontrano gravi lacune. Pochissimi Stati (in particolare il Sudafrica) hanno prodotto documenti normativi ad hoc ed innovativi, mentre nella maggior parte dei casi continuano a permanere strumenti obsoleti o addirittura normative adattate successivamente alla materia in questione pur essendo state concepite per ambiti diversi (ad esempio negli USA).

Per questi motivi è sempre più avvertita la necessità, a livello nazionale ed internazionale, di ridefinire giuridicamente l'intero settore della privatizzazione della sicurezza, tenendo in considerazione non solo le trasformazioni sin qui avvenute, ma creando un alveo giuridico ed

interpretativo più ampio e duttile, in modo da poterne comprendere evoluzione e sviluppi futuri.

In quest'ottica era stata intesa sia l'opera del Relatore Speciale delle Nazioni Unite Ballesteros³¹³ che l'iniziativa del Green Paper del governo britannico del febbraio 2002 (rappresentata dal Libro Verde "PMC's: Options for Regulation"). Entrambi questi esempi, tuttavia, non sono stati ulteriormente sviluppati in iniziative politico-diplomatiche concrete, né in opere di codificazione giuridica.

Quanto emerso negli ultimi anni richiede un approccio totalmente innovativo che si concentri soprattutto sugli ambiti:

- a) **politico-operativo** (ruoli, compiti e modalità di utilizzo delle PMC; rapporti tra PMC e Forze Armate; attività di lobbying; impatto sull'opinione pubblica, etc..);
- b) **giuridico** (ambiti di competenza e limiti d'impiego; confine tra legalità ed illegalità; disciplina del fenomeno e regolamentazione; questioni concernenti la responsabilità personale, societaria e dello Stato che ingaggia le compagnie private, etc...);
- c) **economico-finanziario** (volume d'affari; integrazioni e rapporti tra PMC e Multinazionali; trasparenza finanziaria; autorità preposte al controllo economico, etc...).

7. Conclusioni

Il settore della privatizzazione della sicurezza è un ambito delle relazioni internazionali in continuo progresso e trasformazione, destinato a rappresentarne negli anni a venire uno dei principali argomenti di discussione. Appare importante studiare ed analizzare i vari aspetti che lo caratterizzano (attività mercenaria, PMC e peacekeeping, regolamentazione internazionale, etc...), riuscendo a distinguerne le caratteristiche costanti e le linee evolutive. Da questo punto di vista è opportuno affrontare l'intero settore con un approccio globale, scervo da luoghi comuni o da preconcetti che sicuramente non ne aiutano la comprensione e la definizione.

La comunità internazionale ed i singoli governi dovrebbero tener conto del mutamento avvenuto nei modelli della Sicurezza internazionale, soprattutto alla luce della natura delle minacce da affrontare, la maggior parte delle quali

³¹³ Si pensi al rapporto del 2002 "The Use of Mercenaries as a Means of violating Human Rights and impending the Exercise of the Right of People to Self-determination".

riguarda il crescente problema del terrorismo internazionale e riflettere sui vari meccanismi di risoluzione dei conflitti che ne emergono.

Appare sempre più necessaria una risposta politico-giuridica allo stesso tempo globale e specifica su vari temi centrali: definizione e classificazione del settore e dei soggetti, regolamentazione normativa delle attività delle PMC, modalità di controllo finanziario, limiti e spazi per un loro riconoscimento a livello internazionale.

In particolare, la probabilità che attori privati diventino uno strumento attivo e legittimato nella risoluzione dei conflitti, sembra oggi un'opportunità remota, ma cresce la percezione che in futuro ne venga previsto l'utilizzo, anche e soprattutto nel settore del mantenimento della pace.

Infine, non va sottovalutata la costante sostituzione dei "consulenti della sicurezza" ai militari regolari nella preparazione, nella gestione e, talvolta, nello svolgimento stesso dei conflitti. Quello dell'Iraq è un esempio da prendere in considerazione con grande attenzione e senso critico, soprattutto per le implicazioni future di tale fenomeno.

Questi sono solo alcuni aspetti di un fenomeno dalle dimensioni sempre più ampie ed inquietanti, forse soprattutto perché in parte sconosciuto e pertanto difficilmente giudicabile.



La Lega Araba

Aldo Pigoli

Dicembre 2004

Introduzione

I recenti sviluppi nel contesto mediorientale hanno messo in luce, nuovamente, la particolare realtà interna alla Lega Araba. L'organizzazione sorta alla fine della Seconda Guerra Mondiale sta infatti attraversando una fase critica, non solo a livello politico-organizzativo. In pericolo sembrano essere infatti gli stessi presupposti che ne hanno sancito la nascita: lo sviluppo delle relazioni fra gli Stati arabi e il coordinamento delle loro politiche in ambito internazionale.

L'odierno contesto regionale ed internazionale, con particolare riferimento alla crisi irachena ed al processo di pace israelo-palestinese, è infatti ampiamente differente da quello in cui i vari Paesi arabi decisero di creare la Lega Araba. I mutamenti degli ultimi anni hanno fatto quindi emergere evidenti linee di frattura di un insieme pensato come monolitico ma che invece rischia di frammentarsi ulteriormente.

Da un lato, il conflitto iracheno del 2003 ed i suoi sviluppi hanno mostrato in maniera chiara che esistono interessi politici, economici e strategici differenti tra i vari Paesi membri della Lega. L'intervento militare della coalizione guidata dagli Stati Uniti è infatti stato possibile anche grazie al sostegno di alcuni Paesi del Golfo Persico e del Mediterraneo, mentre altri Stati hanno opposto un netto e strenuo rifiuto.

Dall'altro lato, la morte di Yasser Arafat e l'affermazione di una nuova leadership palestinese, il ravvicinamento tra Egitto ed Israele ed il lento, difficile ma costante tentativo di giungere ad una soluzione politica nel conflitto in Palestina, rappresentano elementi di una possibile svolta. Sebbene prospettata dagli stessi Stati membri della Lega, la composizione dei rapporti con Israele potrebbe nascondere alcune criticità. La questione palestinese, infatti, ha indubbiamente costituito l'elemento collante che per molti anni ha garantito la cooperazione attiva e quasi sempre pacifica tra gli Stati membri della Lega Araba.

A ciò vanno aggiunti altri fattori, inerenti il più ampio contesto internazionale, quali la lotta al terrorismo internazionale ed al fondamentalismo di matrice islamica, la questione dello sviluppo democratico dei Paesi della regione nordafricana e mediorientale e, soprattutto, quella del rispetto e della tutela dei diritti umani. Inoltre, varie sfide coinvolgono, più o meno direttamente, i membri della Lega Araba: sviluppo economico ed integrazione commerciale, lotta alla povertà ed alle malattie epidemiche, instabilità politico-militare.

1. La storia

L'integrazione del mondo arabo rappresentata dalla Lega degli Stati Arabi (di seguito Lega Araba) è principalmente il frutto del nazionalismo panarabo emerso tra la fine del diciannovesimo secolo e gli inizi del Ventesimo secolo. Sorto in principio come movimento culturale che si proponeva di far rinascere la cultura araba, in contrapposizione ai modelli provenienti dalla dominazione dell'Impero Ottomano e dal colonialismo europeo, il "panarabismo" ha rappresentato una specie di "Rivoluzione culturale" nel mondo di lingua e tradizioni arabe. Esso è infatti intervenuto in una situazione di frammentazione politica ed in alcuni casi etnica tenuta assieme a fatica dal governo di Costantinopoli e sulla quale l'impatto della presenza coloniale europea ha rappresentato un'ulteriore elemento di criticità.

Il panarabismo ha inoltre prodotto una notevole influenza sul processo di genesi delle istituzioni politiche democratiche del mondo arabo: sull'idea panaraba, infatti, si sono formati culturalmente i partiti nazionalisti arabi, primo tra tutti il partito Ba'ath, ma anche diverse organizzazioni transnazionali.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, il crescente sentimento popolare nella regione nordafricana e mediorientale a favore dell'autodeterminazione dei popoli arabi ancora sotto dominio coloniale europeo e la più generale spinta alla decolonizzazione hanno generato un notevole impulso in alcuni Paesi al fine di unire i propri sforzi alla ricerca di varie forme d'integrazione. A ciò va aggiunta la percezione/necessità espressa da gran parte del mondo musulmano di ricostruire la Ummah³¹⁴ islamica, frammentata politicamente dopo la caduta dell'Impero ottomano alla fine della Prima Guerra mondiale. Panarabismo e panislamismo si sono così sovrapposti, stimolando la costituzione di un'unica grande realtà politico-culturale.

Accanto a ciò ha giocato un ruolo fondamentale l'allora sempre più probabile istituzione, da parte delle Nazioni Unite, di uno Stato ebraico in Palestina.

Molti analisti hanno infatti sottolineato come proprio la questione palestinese abbia favorito la nascita del nazionalismo arabo, superando i particolarismi rappresentati dai contesti politici e sociali dei singoli Paesi.

La Lega Araba nasce quindi da esigenze geopolitiche ben precise, la creazione di un fronte comune contro la presenza "straniera" nell'area, e da un ideale generalmente condiviso diretto a stimolare l'emergere di un sentimento comunitario arabo, nel campo economico, politico e culturale.

Il 22 marzo 1945 viene così fondata ad Alessandria d'Egitto la Lega degli Stati Arabi, la cui sede è fissata a Il Cairo.

³¹⁴ La "Comunità".

I Paesi fondatori sono gli Stati arabi che a quel tempo avevano acquisito l'indipendenza:

Arabia Saudita (inizialmente con lo status d'osservatore), Egitto³¹⁵, Giordania³¹⁶, Iraq, Libano, Siria e Yemen³¹⁷.

Fin dalla sua costituzione la Lega Araba ha dovuto affrontare numerose sfide e diverse crisi interne. La prima è stata quella relativa alla creazione dello Stato d'Israele nel 1948, con il successivo esodo palestinese e lo scoppio del primo conflitto arabo-israeliano. Ad essa ha fatto seguito la Crisi del Canale di Suez nel 1956.³¹⁸

Proprio le vicende del conflitto con Israele, tra vari episodi e fasi di crisi alterne, hanno condizionato ampiamente la linea politica, le attività e la stessa vita organizzativa della Lega Araba.

La contrapposizione con Israele, infatti, non ha mancato di ripercuotersi all'interno dei rapporti tra i Paesi membri, portando alternativamente a momenti di alta tensione e di successiva distensione. A ciò si è ben presto aggiunta il diverso approccio adottato dai Paesi membri dell'organizzazione con gli Stati Uniti, che dalla fine della Seconda Guerra Mondiale si sono progressivamente sostituiti alla Gran Bretagna come potenza dominante nell'area.

La lunga ricerca di una soluzione del conflitto arabo-israeliano ha avuto il suo momento di maggior criticità con gli accordi di Camp David nel 1978 e la firma del trattato di pace tra Egitto ed Israele. A seguito di ciò ed in segno di protesta nei confronti del Presidente egiziano Anwar al-Sadat, nel 1979 l'Egitto è stato espulso dall'organizzazione e la sede della Lega Araba trasferita a Tunisi.³¹⁹

Tuttavia lo sviluppo dell'integrazione e della pacifica convivenza tra i Paesi che nel corso degli anni si sono aggiunti alla lista dei membri della Lega Araba, non è stato minacciato solo dalla questione israelo-palestinese o dagli eventi relativi alla Guerra Fredda, ma anche dal confronto che ha visto protagoniste USA e URSS anche nel mondo arabo e mediorientale in generale.

³¹⁵ Tuttavia ancora sottoposto ad occupazione militare britannica.

³¹⁶ Allora denominata Transgiordania.

³¹⁷ Lo Yemen è considerato un membro fondatore della Lega Araba, anche se ne è entrato a far parte solo il 5 maggio 1945, come Yemen del Nord.

³¹⁸ In particolare la crisi del 1956 ha rappresentato il primo caso nell'esistenza della Lega Araba in cui i Paesi arabi dovettero affrontare forze congiunte britanniche, francese e israeliane.

³¹⁹ L'Egitto è stato riammesso nella Lega Araba soltanto nel maggio 1989 e la sede dell'organizzazione riportata a Il Cairo.

La Lega Araba, nello stesso momento in cui cercava di unire il mondo arabo sotto il suo mantello istituzionale, metteva in luce i particolarismi, le diversità ed i conflitti irrisolti di un mondo da sempre impegnato faticosamente alla ricerca di una propria specifica identità: contrapposizioni religiose all'interno dell'Islam tra Sunniti, Sciiti e altre comunità minori; rivalità dinastiche come quelle tra Hashemiti e Sauditi oppure basate sulle rivendicazioni relative alla discendenza diretta dal Profeta Maometto (in particolare quella tra le famiglie reali di Marocco e Arabia Saudita); lotte tra i vari leader politici per assumere la guida "simbolica" della comunità araba.³²⁰ Ad essi vanno aggiunti i conflitti relativi alla gestione delle risorse energetiche, petrolifere ma anche idriche, ed alla più recente questione del fondamentalismo religioso e del ruolo dei governi nel moderare o fomentare l'intolleranza nei confronti del mondo e della cultura occidentale.

In questo contesto si sono inseriti veri e propri conflitti politico-militari: l'occupazione irachena del Kuwait nel 1990, la crisi politica tra Algeria, Marocco e Mauritania relativa alla questione del Sahara Occidentale, le tensioni nel Corno d'Africa, le guerre civili in Sudan e Yemen, fino alla recentissima empassa diplomatica tra Libia ed Arabia Saudita.

2. Gli organi e le funzioni

La Lega Araba, sin dalla sua nascita nel marzo del 1945, ha visto evolvere la propria struttura, non solo per quanto riguarda la composizione numerica dei membri, ma anche per quanto concerne i suoi organi e le funzioni.

I principi, le finalità e la struttura della Lega degli Stati Arabi, sono il frutto delle decisioni prese alla Conferenza Panaraba di Alessandria d'Egitto dell'ottobre 1944. Al termine della Conferenza³²¹, alla quale hanno partecipato i rappresentanti di Egitto, Iraq, Libano, Yemen del Nord, Arabia Saudita, Transgiordania e Palestina, è stato stilato un Protocollo che prevedeva il rafforzamento della coordinazione politica tra i Paesi firmatari in vista della loro futura indipendenza, l'esame dei problemi comuni e la soluzione pacifica delle controversie fra Stati arabi.

Il 17 giugno 1950 viene firmato il Trattato Congiunto di Cooperazione Economica e Difensiva, attraverso il quale il trattato costitutivo viene "allargato" anche alle questioni economiche, prevedendo un sistema di solidarietà mutuale tra i Paesi membri in caso di difficoltà³²², e militari. Il 23

³²⁰ Una questione sempre fonte di costante dibattito è quella circa la "capitale" culturale e politica della comunità araba, contesa principalmente tra Il Cairo, Damasco e Baghdad.

³²¹ Preceduta dai lavori di un Comitato preparatorio.

³²² Nel 1953 nasce il Consiglio Economico e Sociale.

agosto 1952 viene aggiunto al sistema esistente un livello d'integrazione militare, in cui si prevede l'intervento collettivo a difesa di uno Stato firmatario. Nel gennaio 1964 a Il Cairo viene organizzato il primo summit della Lega Araba e viene istituita l'Organizzazione Educativa, Culturale e Scientifica della Lega (Alesco). A settembre viene convocato un secondo vertice che accoglie con favore la nascita dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP).

Tra il 1953 ed il 1993 la Lega Araba passa dagli iniziali 7 membri agli attuali 22.³²³

L'art.1 dello Statuto sancisce che possono far parte della Lega tutti gli Stati arabi indipendenti che sottoscrivono il testo dello statuto.³²⁴ Spetta al Consiglio della Lega la competenza di dichiarare espulso ogni Stato che non rispetti i propri obblighi così come sono definiti nello Statuto.³²⁵

Gli organi principali della Lega Araba sono il Consiglio ed il Segretariato Generale; ad essi vanno aggiunti comitati, commissioni ed agenzie specializzate, attraverso le quali il Consiglio ed il Segretariato perseguono gli obiettivi della Lega Araba a livello di relazioni internazionali e di attività interne.³²⁶

Il Consiglio della Lega è l'organo supremo della Lega Araba. E' composto dai rappresentanti dei singoli Stati che hanno uguale diritto di voto. Il Consiglio si riunisce ordinariamente una volta all'anno nel mese di marzo, a livello dei Capi di Stato ed a marzo e settembre a livello dei Ministri degli Esteri. La Presidenza è ricoperta a turno dai vari Stati membri. Le decisioni prese dal Consiglio sono vincolanti solo per gli Stati che le hanno votate ed accettate. Il Consiglio ha il potere di modificare il trattato istitutivo e detiene l'autorità di nominare il Segretario Generale.

Negli incontri fra i Capi di Stato vengono normalmente esaminate le principali strategie concernenti la sicurezza e le relazioni all'interno del

³²³ Nel seguente ordine: Libia nel 1953, Sudan nel 1956, Marocco e Tunisia nel 1958, Kuwait nel 1961, Algeria nel 1962, Qatar, Bahrein e Oman nel 1971, Emirati Arabi Uniti nel 1972, Mauritania nel 1973, Somalia nel 1974, Organizzazione per la Liberazione della Palestina nel 1976 (di seguito sostituita dall'Autorità Nazionale Palestinese), Gibuti nel 1977, Isole Comore nel 1993. Lo Yemen del Sud è entrato a far parte della Lega Araba nel 1967.

³²⁴ Ogni Stato membro gode del diritto di recessione il proprio assenso alla condizione che la sua intenzione sia comunicata al Consiglio almeno 6 mesi prima della data della prevista uscita.

³²⁵ In questo caso è prevista l'unanimità, con esclusione del voto dello Stato a rischio di espulsione.

³²⁶ Tra i Comitati più importanti, creati a partire dal 1950: il Comitato Unito di Difesa, la Commissione Militare Permanente ed il Comitato per gli Affari Economici.

mondo arabo. Inoltre vengono prese in considerazione le politiche estere degli Stati membri, e si discutono le raccomandazioni ed i rapporti elaborati durante gli incontri dei Ministri degli Esteri.

Gli incontri dei Ministri degli Esteri rappresentano la fase consultiva e di preparazione agli incontri dei Capi di Stato. Al loro interno è prevista la formazione di Comitati specifici. Con l'espansione dell'ambito della cooperazione fra gli Stati membri, sono stati creati dei consigli ministeriali specializzati e delle agenzie, per occuparsi di attività di settore, sostituendo i comitati tecnici e specializzati.³²⁷

Il Segretariato Generale svolge le funzioni di ufficio amministrativo e finanziario della Lega Araba. Ad esso spetta la messa in atto delle decisioni adottate dal Consiglio e fornisce i servizi amministrativi per il personale dell'organizzazione.

Il Segretario Generale viene nominato all'interno delle riunioni dei Capi di Stato, con una maggioranza relativa di 2/3 degli Stati membri, per un periodo di cinque anni, rinnovabile una sola volta. Il Consiglio approva la nomina dell'Assistente e dei funzionari scelti dal Segretario Generale.

Il Segretario Generale è in sostanza una figura diplomatica, a cui spetta il grado d'ambasciatore.³²⁸ L'attuale Segretario Generale è l'egiziano Amr Muhammad Moussa³²⁹, in carica dal 2001.

L' Art. 2 del Trattato istitutivo indica che la Lega Araba "... ha il compito di sviluppare le relazioni fra gli Stati membri, di coordinare le loro politiche allo scopo di intensificare la cooperazione fra loro, e di salvaguardare la loro indipendenza e sovranità...".

Attraverso i suoi organi la Lega Araba cerca quindi di promuovere la cooperazione fra gli Stati arabi in tutti i settori.

In passato la Lega Araba ha svolto un'opera importante nel sostenere gli sforzi dei Paesi arabi per l'ottenimento dell'indipendenza dalle potenze coloniali, in particolare per quanto riguarda l'Algeria, il Sultanato dell'Oman, lo Yemen del Sud ed il Sudan.

Il ruolo diplomatico della Lega Araba è tuttora significativo: le istituzioni della Lega Araba ed in particolare il Segretariato Generale rappresentano i Paesi arabi nelle più importanti istituzioni internazionali, soprattutto all'interno delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana.

Negli anni la Lega Araba ha promosso in diversi modi la cooperazione inter-araba, attraverso la formazione di agenzie specializzate. Queste operano nei

³²⁷ Alcuni dei comitati tecnici già operativi hanno comunque continuato la loro funzione regolarmente, dal momento che i loro compiti sono legati a quelli del Consiglio della Lega.

³²⁸ Il suo Assistente è invece un Ministro plenipotenziario.

³²⁹ Ex Ministro degli Esteri egiziano.

settori economico, finanziario, della comunicazione, contribuendo allo sviluppo economico, sociale e culturale del mondo arabo. In particolare va considerato il Consiglio per l'Unità Economica Araba, composto dai Ministri dell'Economia dei Paesi membri. Nello svolgimento delle sue funzioni esso si avvale di altre strutture come l'Organizzazione Araba del Lavoro, il Fondo Arabo per lo Sviluppo Economico e Sociale e il Fondo Monetario Arabo.

Un settore fondamentale dell'opera della Lega Araba è quello culturale e scientifico, attraverso lo sviluppo degli standard educativi e della ricerca tra i Paesi membri e della promozione della lingua, dei costumi e delle tradizioni arabi nel mondo. Da questo punto di vista vanno ricordate l'Organizzazione Educativa, Culturale e Scientifica della Lega Araba (ALESCO) e le strutture impegnate nel settore delle comunicazioni: l'Unione Araba per la Comunicazione Satellitare (ARABSAT) ed il Comitato Permanente per le Telecomunicazioni ed il Consiglio dei Ministri Arabo per le Telecomunicazioni.

Senz'ombra di dubbio, tuttavia, la principale attività della Lega Araba sin dai primi giorni della sua costituzione è stata quella della mediazione nei conflitti fra i Paesi arabi. La crisi più grave, prima dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990 e lo scoppio della Prima Guerra del Golfo, è stata rappresentata dalla guerra civile in Libano. Nel 1976, al fine di monitorare i tentativi di cessate il fuoco tra le varie fazioni in lotta e per garantire il successivo mantenimento della pace, fu creata una "Forza di deterrenza" militare all'interno del meccanismo predisposto dalla Lega Araba negli anni Cinquanta. Tale meccanismo è guidato dal "Consiglio Unito di Difesa", composto dai Ministri degli Esteri e della Difesa e dai Capi di Stato Maggiore dei Paesi membri, che ha il compito di valutare i piani di difesa, la cui attuazione spetta alla "Commissione Militare Permanente".³³⁰ Tuttavia tale strumento non è mai entrato effettivamente in azione, a causa delle difficoltà di volta in volta sorte all'interno del Consiglio della Lega Araba e dei vari organi militari.

Un altro ambito in cui la Lega Araba potrebbe svolgere un ruolo maggiore nello stimolare i processi di democratizzazione all'interno degli Stati membri è rappresentato dal settore dei diritti umani.

Per non esistendo un vero e proprio sistema arabo di tutela dei diritti umani, esiste una Carta Araba dei Diritti Umani adottata dal Consiglio della Lega degli Stati Arabi il 15 settembre 1994 con la risoluzione n. 5.437. La Stessa Carta non è ancora entrata in vigore, poiché non ha raggiunto il numero di

³³⁰ Le decisioni vengono adottate dal Consiglio di Difesa con una maggioranza relativa di 2/3 e sono vincolanti per tutti i membri della Lega Araba.

ratifiche necessarie per la sua adozione.³³¹ Ad oggi solo Iraq, Marocco e Siria hanno provveduto a depositare gli strumenti di ratifica.

La Carta ha istituito un Comitato di esperti di diritti umani, che sarà incaricato, quando il documento entrerà in vigore, di esaminare i rapporti presentati dagli Stati membri sullo status dei diritti riconosciuti nella Carta e di riferire su di essi ad una Commissione Permanente della Lega Araba per i diritti umani.

Tuttavia va considerato che né il Comitato né la Commissione della Lega avranno potere vincolante per gli Stati Membri e che il sistema ideato non prevede l'istituzione di una Corte.

Inoltre alcuni osservatori hanno più volte evidenziato il carattere "non universale" del documento in questione. Infatti, pur essendo ispirata alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, la Carta Araba non prevede diritti di associazione né di partecipazione politica oltre a permettere restrizioni e limitazioni dei diritti umani in considerazione dei diritti altrui e per ragioni economiche, di sicurezza nazionale, di ordine pubblico.

3. Gli sviluppi recenti

La crisi politico-militare scoppiata nel 1990 a seguito dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein ha rappresentato un vero e proprio "spartiacque" nella storia dei rapporti interni alla Lega Araba. In quell'occasione i Paesi membri hanno assunto posizioni diverse e anche contrapposte, alcuni contrastando apertamente l'intervento militare della coalizione internazionale, altri appoggiandolo politicamente e militarmente, altri infine schierandosi a difesa del dittatore iracheno.³³²

La spaccatura che si è prodotta ai tempi della Prima Guerra del Golfo si è protratta durante tutti gli anni Novanta, proponendo in diverse occasioni e contesti, le profonde differenze esistenti tra i vari Stati. Il processo di pace israelo-palestinese ne ha costituito il principale segnale, mettendo in evidenza come, in pratica, la più volte dichiarata compattezza del mondo arabo debba principalmente la sua coesione ad un elemento esterno. Ciò è emerso in occasione della presentazione del Piano di pace saudita da parte del Principe Abdallah Bin Abdulaziz al Saud e della Dichiarazione di Beirut durante il Summit della Lega Araba del marzo 2002.

³³¹ L'art. 42 prevede che la Carta entri in vigore "...dopo due mesi dal deposito del settimo strumento di ratifica o di adesione presso il Segretariato Generale della Lega degli Stati Arabi".

³³² Nel vertice straordinario della Lega Araba dell'agosto 1990, 12 Stati membri su 20 avevano condannato l'invasione irachena del Kuwait.

In tutto ciò si sono inseriti gli avvenimenti dell'11 settembre 2001.

A seguito degli attentati, i cui principali responsabili sono risultati essere cittadini originari di Paesi arabi, diversi Stati membri della Lega Araba si sono apertamente schierati con gli Stati Uniti ed i Paesi loro alleati per supportarne la battaglia al fondamentalismo di matrice islamica ed al terrorismo internazionale.

Tuttavia gli esiti del conflitto afgano, con centinaia di cittadini arabi catturati e reclusi nella prigione di Guantanamo e l'intervento militare in Iraq del marzo 2003, hanno prodotto un nuovo sconvolgimento, sia nelle relazioni con gli Stati Uniti ed il mondo occidentale, che all'interno degli stessi Paesi membri.

La Lega Araba ha ripetutamente fatto appello alle Nazioni Unite ed alla Comunità Internazionale per una soluzione diplomatica della crisi irachena. Tuttavia, ciò non ha impedito l'adozione di differenti atteggiamenti, con la Siria apertamente schierata contro l'intervento militare ed altri Paesi, come il Kuwait, il Bahrein e il Qatar, che hanno accordato l'uso del territorio e della proprie basi per le operazioni militari in Iraq e, comunque, un generale sostegno politico alle forze della coalizione guidata dagli Stati Uniti.

Questa situazione si è inoltre manifestata in numerosi rinvii dei summit della Lega.

Con la caduta del regime di Saddam Hussein e la persistente opera di mediazione tra le parti svolta dal Segretario Generale Amr Moussa, le posizioni interne alla Lega Araba si sono fatte meno estreme ed è stato possibile giungere a decisioni condivise, come quella relativa al riconoscimento del Governo Transitorio Iracheno in vista di vedere l'esito delle prossime elezioni previste per il 30 gennaio.

La Lega Araba si è potuta così dedicare con maggiore slancio ai recenti sviluppi della questione palestinese, nella quale tuttavia non mancano posizioni contrapposte, in particolare quelle espresse dall'Egitto e dalla Siria.³³³

In generale va riconosciuto che la Lega Araba si trova attualmente in una situazione particolare, in cui gli sviluppi delle crisi politico-militari attuali giocano un ruolo determinante quale banco di prova su cui verificare la coesione interna dell'organizzazione. Essa infatti risulta essere troppo spesso vittima delle prese di posizione di singoli leader politici o di avvenimenti che sfuggono alla capacità mediatrice del Segretariato Generale.

Ne è una chiara testimonianza l'attuale impasse diplomatica tra Libia ed Arabia Saudita, iniziata con il duro attacco, durante il vertice della Lega del 2003, del leader libico Muammar al-Qaddhafi nei confronti del Principe

³³³ Le posizioni siriane in Medio Oriente rappresentano un fattore di criticità soprattutto in relazione alla situazione politica libanese, in cui è sempre forte l'influenza del governo di Damasco sostenuta anche dalla presenza di truppe siriane in Libano.

ereditario saudita per l'alleanza del suo Paese con gli Stati Uniti. Lo stallo è proseguito e si è aggravata con le accuse del governo di Riad relative ad un presunto complotto libico per assassinare lo stesso Abdallah Bin Abdulaziz ed il richiamo in patria, nel dicembre 2004, dell'ambasciatore saudita a Tripoli.

Questa ed altre controversie politiche rischiano di minare le stesse basi del consenso interno alla Lega Araba e di offuscarne l'identità, a lungo perseguita.

Inoltre, all'attuale situazione si è sovrapposto il rischio di bancarotta che incombe sull'organizzazione e frutto di una crisi finanziaria di lungo corso.

Il Segretariato Generale si trova a dover affrontare il 2005 non avendo infatti i fondi sufficienti al regolare svolgimento delle sue funzioni e principalmente per pagare gli stipendi dei vari dipendenti della Lega³³⁴.

Si stima che il deficit della Lega Araba ammonti a circa 100 milioni di dollari. La causa principale è da attribuirsi soprattutto al mancato pagamento delle quote annue di numerosi Paesi aderenti, primo tra tutti la Libia. Il Col. Muammar al-Qaddhafi, oltre a minacciare da diversi anni di abbandonare la Lega, ha di fatto congelato le contribuzioni libiche, con ormai diverse annualità in arretrato. Al caso della Libia inoltre, vanno a sommarsi quelli di altri Paesi, come Mauritania, Gibuti e Somalia, che a causa delle gravi difficoltà finanziarie in cui versano, non possono versare le proprie quote all'organizzazione.³³⁵

4. Conclusioni

Il 2005 potrebbe rappresentare un anno di cruciale importanza per il futuro della Lega Araba. Su di esso incideranno verosimilmente gli sviluppi della crisi irachena, la prospettiva di un assetto pacifico nei rapporti tra Paesi arabi e Israele ed il più ampio contesto delle relazioni internazionali, soprattutto per quanto riguarda il fattore del fondamentalismo islamico e della lotta al terrorismo internazionale.

Questi ed altri elementi rappresentano sfide alle quali la Lega Araba difficilmente potrà far fronte in maniera unitaria, se non cercherà di ricomporre le evidenti fratture interne. Ciò anche in considerazione delle recenti crisi politiche sorte al suo interno e di cui l'attuale impasse tra Libia ed Arabia Saudita è una chiara manifestazione.

³³⁴ Dopo mesi d'inadempienza, nell'autunno del 2004 i dipendenti hanno fatto causa alla Lega Araba.

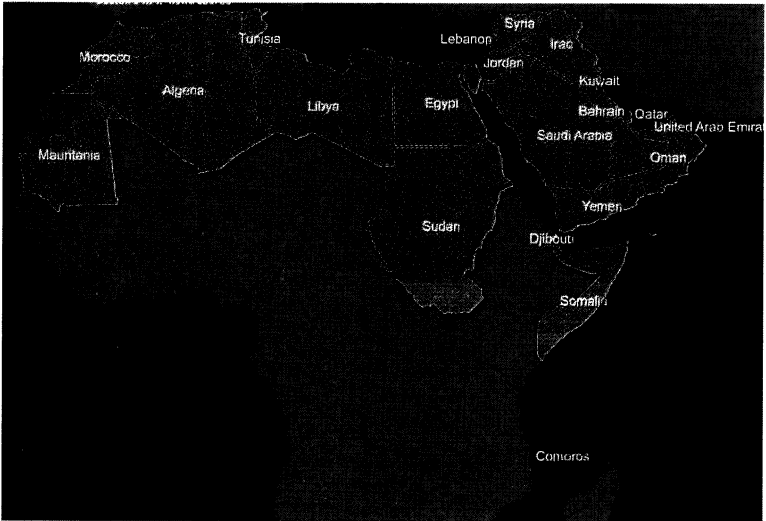
³³⁵ Nella definizione delle partecipazioni al budget da parte di ogni Stato membro il Consiglio della Lega tiene conto di fattori come il reddito nazionale, la popolazione e altri fattori di rilevanza.

Inoltre, strettamente connessi con il peggioramento delle relazioni diplomatiche tra gli Stati membri, emergono gravi problemi di natura finanziaria: la crisi budgetaria vissuta nell'ultimo periodo e causata dal mancato pagamento delle quote annuali da parte di vari Paesi, ha limitato ampiamente le possibilità di azione dei molti organi ed istituti della Lega Araba.

Appare quindi opportuno da parte dei responsabili dell'organizzazione un generale ripensamento degli obiettivi politici della Lega Araba, soprattutto per quanto riguarda i rapporti intra-arabi. Come sottolineato da alcuni osservatori, infatti, solo una nuova impostazione delle relazioni interne tra gli Stati membri, che abbandoni i vecchi cliché adottati finora, potrebbe permettere di rilanciare il peso politico-economico e l'immagine internazionale della Lega Araba, entrambi attualmente messi a dura prova.

Allegati

All. 1: Paesi membri della Lega degli Stati arabi





Le elezioni in Palestina

Aldo Pigoli

Gennaio 2005

Introduzione

Tra il 23 dicembre 2004 ed il 28 gennaio 2005 in Palestina³³⁶ si sono tenute le elezioni amministrative, relative ai collegi municipali e provinciali in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, e le elezioni per la scelta del nuovo Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

I risultati elettorali hanno avuto gli esiti generalmente attesi. Mahmoud Abbas (Abu Mazen), il candidato presidenziale scelto da Al Fatah e dall'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) per succedere a Yasser Arafat alla guida dell'ANP, ha ottenuto una vittoria a larga maggioranza sugli altri contendenti. Nelle elezioni locali, Al Fatah ha dovuto registrare il successo degli esponenti di Hamas, non solo nella striscia di Gaza, ma anche in molte municipalità della Cisgiordania, passate sotto il controllo del movimento islamico.

La morte di Yasser Arafat ha rappresentato l'uscita di scena del principale artefice dell'unità politica palestinese, una realtà tutt'altro che monolitica. Infatti, non esistono solo profonde differenze tra la leadership dell'OLP da un lato e le formazioni politiche all'opposizione, che hanno in Hamas e nella Jihad Islamica Palestinese i principali esponenti. Negli ultimi anni sono emerse ampie fratture all'interno dell'OLP e soprattutto del partito che ne costituisce il nucleo centrale: Al Fatah.

Il primo partito palestinese appare oggi frammentato e diviso e sembra difficile che nel breve periodo emerga una figura che possa dialogare con ogni sua componente, così come è avvenuto fin dalla sua creazione, nel 1957, sotto la guida di Yasser Arafat. La vecchia leadership della diaspora tunisina, sebbene ancora solidamente rappresentata da molti esponenti all'interno del Comitato Centrale del partito, appare destinata a cedere inesorabilmente il passo ad una dirigenza giovane che si è formata sui campi dell'Intifada e che oggi in molte aree della Palestina può contare su personaggi che godono di notevole influenza e largo seguito tra la popolazione.

Inoltre, si stanno facendo sempre più strada quei movimenti portatori delle istanze socio-economiche della popolazione palestinese e che propugnano una riforma del sistema politico-istituzionale facente capo alla triade di poteri ANP-OLP-Al Fatah. Si tratta non solo dei movimenti islamici, come Hamas, ma anche dell'Iniziativa Nazionale Palestinese, il cui candidato ha ottenuto quasi il 20% dei suffragi alle recenti elezioni presidenziali.

³³⁶ Per semplicità si userà il termine Palestina per richiamare la realtà politico-territoriale stabilita dagli accordi di Oslo del 1993 e governata dall'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

In questo momento, più che in passato, il successo del processo di pace israelo-palestinese sembra dover passare attraverso la strada della transizione politica interna palestinese.

Le recenti elezioni, a seguito della scomparsa del principale elemento di coesione dell'intero sistema palestinese, hanno mostrato i diversi contendenti pronti a sfidarsi sul campo. Sebbene sia impensabile uno sviluppo politico in Palestina avulso dal contesto geopolitico in cui è inserito e scevro da contaminazioni provenienti dall'esterno, e nonostante il sostegno della comunità internazionale e l'impegno dei principali attori politici (Israele, Stati Uniti, Unione Europea e Paesi arabi) restino fattori ineliminabili, il nuovo Presidente dell'ANP si trova a dover affrontare soprattutto la sfida del dialogo e della composizione politica interni.

Lo sforzo maggiore dovrà necessariamente essere prodotto dalle singole componenti politiche palestinesi, con l'obiettivo di ridare autorità e credibilità all'ANP e trasformarla in un interlocutore solido e affidabile al tavolo delle trattative per il processo di pace.

1. La fine dell'era Arafat e gli equilibri interni palestinesi

La morte di Yasser Arafat l'11 novembre 2004³³⁷ ha aperto un nuovo periodo della vita politica palestinese. Per oltre cinquant'anni³³⁸ Abu Ammar, *nom de guerre* del leader palestinese³³⁹, ha rappresentato la "vera anima" della Palestina, dapprima a capo della principale formazione politica palestinese, Al Fatah, poi alla guida dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) ed infine come Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

Fino al momento in cui le sue condizioni di salute non sono peggiorate e non lo hanno allontanato dalla scena politica attiva, Yasser Arafat incarnava nella sua persona la quasi totalità delle principali cariche politico-istituzionali palestinesi: Presidente dello Stato della Palestina³⁴⁰, Presidente del Comitato Esecutivo

³³⁷ Yasser Arafat è morto nell'ospedale militare parigino di Percy dove era stato ricoverato dal 29 ottobre. I funerali ufficiali si sono svolti a Il Cairo, il 12 novembre, e lo stesso giorno il corpo del leader palestinese è stato trasferito in elicottero a Ramallah per essere sepolto alla Muqata, il palazzo presidenziale dove Yasser Arafat aveva vissuto gli ultimi tre anni di vita.

³³⁸ L'inizio dell'impegno politico di Yasser Arafat a favore della causa palestinese può essere fatto risalire alla fine degli anni Quaranta, con lo scoppio del primo conflitto arabo-palestinese.

³³⁹ Il cui nome completo è Mohammed Abdel Raouf Arafat al-Qudwa Al-Husseini. Arafat assunse il nome di Yasser durante gli anni trascorsi all'Università de Il Cairo, tra il 1947 e il 1956.

³⁴⁰ A seguito della proclamazione da parte dell'OLP dello Stato palestinese, nel 1988.

dell'OLP, Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese, Comandante delle Forze di Sicurezza.

La sua morte, quindi, oltre ad un vuoto di potere difficilmente colmabile nel breve periodo, ha avuto fin da subito come conseguenza lo scorporamento delle varie cariche da lui precedentemente detenute.

Yasser Arafat non ha lasciato indicazioni precise circa la sua successione né ha nominato alcun sostituto. Di conseguenza, l'11 novembre la guida provvisoria dell'ANP è stata assunta pro tempore, secondo quanto stabilito dalla Legge Fondamentale dell'Autorità Palestinese, da Rawhi Fattuh³⁴¹, il Presidente del Consiglio Nazionale. Abu Mazen (Mahmoud Abbas) ha preso il posto di Arafat come Presidente dell'OLP, mentre a capo di Al Fatah, la principale fazione interna all'OLP, è stato nominato Faruq Kaddumi.

ANP, OLP e Al Fatah, rappresentano gli ambiti di potere in cui fino ad oggi si è sviluppato il processo politico decisionale in Palestina. La fase di transizione appena iniziata dovrà, almeno nel breve periodo, necessariamente passare attraverso questi soggetti.

- ANP

L'ANP costituisce, all'interno del contesto politico-istituzionale palestinese la creatura più giovane e meno radicata. Entrata in funzione nel 1996, il suo effettivo potere sui territori e la popolazione palestinese stabiliti dagli accordi di pace di Oslo³⁴² è durato fino al settembre 2000, quando con lo scoppio della Seconda Intifada lo scenario delle relazioni tra Israele e ANP ed all'interno del mondo politico palestinese sono radicalmente mutati. L'ANP infatti, ha come principale funzione quella di amministrare i territori della Striscia di Gaza e della Cisgiordania e di regolare le relazioni interne alla popolazione palestinese residente. Quest'aspetto va tenuto presente nel comprendere le dinamiche dei rapporti che intercorrono tra i vari soggetti palestinesi: l'ANC, infatti, dispiega la sua autorità solo sulla popolazione che vive nei territori³⁴³ stabiliti a seguito degli accordi di Oslo, mentre l'OLP rappresenta l'intera popolazione palestinese. Inoltre, all'interno dell'ANP si vanno sempre più distinguendo le figure ed i rispettivi poteri del Presidente e del Primo Ministro, carica introdotta solo nell'aprile 2003.³⁴⁴ La figura del Primo Ministro si è sempre più rafforzata, con il

³⁴¹ Dall'11 novembre 2004 al 15 gennaio 2005, data in cui è entrato in carica come nuovo Presidente dell'ANP, Mahmoud Abbas.

³⁴² Del 1993.

³⁴³ Meno della metà di tutti i Palestinesi.

³⁴⁴ L'ANP ha avuto solo due Primi Ministri: Mahmoud Abbas (Abu Mazen), dal 30 aprile 2003 al 7 ottobre 2003; Ahmed Qureia (Abu Ala), dal 7 ottobre 2003 a tutt'oggi.

Consiglio Legislativo³⁴⁵ che ha trasferito a quest'ultimo molti poteri di governo. Nel novembre del 2004, lo stesso Parlamento palestinese ha stabilito che il Consiglio Nazionale di Sicurezza (e quindi il controllo delle Forze di Sicurezza palestinesi) debba sottostare all'autorità del Primo Ministro. La distribuzione effettiva dei poteri tra Presidente e Primo Ministro rappresenta un elemento di non scarsa importanza per l'evoluzione futura degli equilibri politico-istituzionali palestinesi, soprattutto in considerazione del fatto che il Presidente pur essendo eletto direttamente dal popolo, giocherà un ruolo soprattutto di rappresentanza³⁴⁶, mentre il Primo Ministro, con molta probabilità, avrà in futuro maggiori poteri senza però poter contare sul mandato popolare.

- L'OLP

L'OLP³⁴⁷, piuttosto che l'ANP, rimane l'organo supremo del movimento nazionale palestinese, così come l'unico rappresentante del popolo palestinese universalmente riconosciuto a livello internazionale e l'interlocutore formale all'interno del processo di pace.³⁴⁸

All'interno dell'OLP risiedono le principali organizzazioni politiche nazionaliste e progressiste palestinesi³⁴⁹, ma non i movimenti islamici, tra cui spiccano Hamas e la Jihad Islamica Palestinese. E' composta da tre organi principali: il Comitato Esecutivo, formato da 14 membri, il Consiglio Centrale e il Consiglio Nazionale Palestinese.³⁵⁰

Il Presidente dell'OLP non è eletto ma viene nominato dal Comitato Esecutivo. Da questo punto di vista, va sottolineato che Mahmoud Abbas (Abu Mazen), che le elezioni del 9 gennaio 2005 hanno legittimato alla guida dell'ANP, non ha ricevuto la stessa approvazione popolare in seno all'OLP.

³⁴⁵ Il Parlamento palestinese è il Consiglio Legislativo Palestinese; eletto nel 1996, ha 89 membri, 88 eletti in 16 circoscrizioni ed il Presidente come membro ex officio.

³⁴⁶ Il Presidente ha tuttavia il potere di nominare e licenziare il Primo Ministro.

³⁴⁷ Creato nel 1964 e guidato da Yasser Arafat dal 1969 al momento della sua morte.

³⁴⁸ Il Summit Arabo del 1974 ha riconosciuto l'OLP come il "solo e legittimo rappresentante del popolo palestinese" e da quel momento l'OLP ha rappresentato la Palestina presso le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la Conferenza Islamica e altre istituzioni.

³⁴⁹ In particolare: Al Fatah, il Fronte Popolare di Liberazione della Palestina (FPLP), il Fronte Democratico per la Liberazione della Palestina (FDLP), il Partito del Popolo Palestinese (PPP), l'Unione Democratica Palestinese (UDP) e altre organizzazioni.

³⁵⁰ Il primo composto da 200 membri e il secondo da circa 600. Il compito del Consiglio Nazionale Palestinese è principalmente quello di approvare le decisioni prese in sede di Comitato Esecutivo e Consiglio Centrale.

- Al Fatah

Al Fatah³⁵¹ è il principale partito politico palestinese e rappresenta l'anima principale dell'OLP.

Con una mossa un po' a sorpresa, dopo la morte di Arafat è stato chiamato a guidarne le sorti in questa delicata fase di transizione Faruq Kaddumi, l'unico dirigente palestinese che si è rifiutato di rientrare nei Territori Palestinesi dopo gli accordi di Oslo ed attualmente residente a Tunisi.

Questo aspetto descrive in parte la particolare situazione che Al Fatah sta attraversando. Alla guida del partito risiede il Comitato Centrale, composto da 21 membri. Il Comitato Centrale è ritenuto da più parti, soprattutto all'interno dello stesso partito, come un organo non più rappresentativo, nonché corrotto e anacronistico. Questa visione è particolarmente forte all'interno dell'Alto Comitato del Movimento, un gruppo informale meglio conosciuto come la "nuova guardia" di Al Fatah, in contrapposizione al nucleo dirigenziale storico del partito, formato dai membri della diaspora tunisina.

Al Fatah è sempre più caratterizzato da una struttura capillare e diffusa ma allo stesso tempo rappresentata da diversi centri di potere. In molti pensano che Yasser Arafat fosse l'unico "comune denominatore" del movimento, tanto che negli ultimi anni sono emerse diverse figure politiche di spicco che rappresenteranno verosimilmente il futuro di Al Fatah. Tra queste vanno inclusi due personaggi di primo piano: Mohammed Dahlan, responsabile della Sicurezza dell'ANP tra il 1994 e il 2003 e vero leader indiscusso del partito nella striscia di Gaza; Marwan Barghouti, Segretario Generale di Al Fatah per la Cisgiordania, arrestato nell'aprile 2002 dalle Forze armate israeliane e sottoposto a processo penale a Tel Aviv con accuse di terrorismo e altri gravi crimini³⁵². Questi due personaggi, sembrano rappresentare, anche se con alcune differenze di fondo, il vero futuro del movimento politico palestinese.

La nomina di Faruq Kaddumi alla guida di al Fatah va pertanto vista come un momento transitorio³⁵³, in vista di un più chiaro sviluppo delle dinamiche interne al partito tra vecchia e nuova leadership e dei suoi rapporti con le altre componenti politico-militari palestinesi, in primo luogo Hamas. Alla fine di novembre, Al Fatah ha indetto per il 4 agosto 2005 la riunione del Sesto

³⁵¹ Harakat al-Tahrâr al-Filistini (Movimento di Liberazione della Palestina).

³⁵² Il 6 giugno 2004, Marwan Barghouti è stato condannato a cinque periodi di detenzione consecutivi di quarant'anni.

³⁵³ Tanto più che, dopo la morte di Yasser Arafat, in un primo momento, Kaddumi stava per essere nominato alla guida dell'OLP.

Congresso Generale del partito.³⁵⁴ Il Congresso eleggerà un nuovo Comitato Centrale e un Consiglio Rivoluzionario.³⁵⁵

All'interno di Al Fatah rientrano sostanzialmente³⁵⁶ anche le cosiddette Brigate Martiri di Al Aqsa, la falange armata e violenta del movimento che, sorte con lo scoppio della Seconda Intifada dal gruppo dei Tanzim³⁵⁷, sono state protagoniste di una deriva anche politica dall'ex partito di Yasser Arafat.

Tra i soggetti politici che dominano la scena palestinese uno spazio a parte occupa l'Iniziativa Nazionale Palestinese (INP), della quale Mustapha Barghouti appare attualmente il principale leader.

L'INP, o in arabo Al Mubadara (l'Iniziativa) è nata nel 2002 su iniziativa di Mustapha Barghouti³⁵⁸, Abdel Shafi, Ibrahim Dakkak e Edward W. Said³⁵⁹. Al Mubadara si contraddistingue per esser un movimento progressista³⁶⁰, contrario all'attuale organizzazione politico-istituzionale rappresentata dall'ANP³⁶¹ e intento a svolgere una "democratizzazione dal basso" del sistema palestinese. Tra i principali obiettivi vi sono la creazione di uno Stato palestinese democratico su tutti i territori occupati da Israele nel 1967.

Mustapha Barghouti è stato il principale sfidante di Mahmoud Abbas alle elezioni presidenziali del 9 gennaio 2005.

2. Le elezioni presidenziali e municipali

Il periodo intercorso tra l'aggravarsi delle condizioni di salute di Yasser Arafat e la fine di dicembre è stato caratterizzato da un forte dinamismo all'interno di quasi tutte le realtà politico-istituzionali palestinesi. La notizia della morte di Arafat ha di fatto aperto la strada per la riorganizzazione non solo dell'ANP ma

³⁵⁴ Il primo dal 1989. Da allora, ogni carica interna è stata decisa dal Comitato Centrale.

³⁵⁵ Il Consiglio Rivoluzionario, formato attualmente da 102 membri, è l'organo consultivo del partito, all'interno del quale risiedono i rappresentanti della nuova leadership di Al Fatah.

³⁵⁶ Ma non formalmente.

³⁵⁷ I Tanzim sono le forze para-militari palestinesi, istituite da l'OLP nel 1994 per fronteggiare le formazioni armate islamiche, in primo luogo Hamas e la Jihad Islamica Palestinese. Marwan Barghouti è considerato uno dei principali leader sia dei Tanzim che delle Brigate Martiri di Al Aqsa.

³⁵⁸ Lontano parente del Marwan Barghouti detenuto in Israele.

³⁵⁹ Scomparso il 24 settembre 2003.

³⁶⁰ Mustapha Barghouti era membro del Partito del Popolo Palestinese, sorto come partito comunista.

³⁶¹ La leadership di Al Mubadara chiede infatti di creare una guida politica di Emergenza Nazionale con una strategia comune e un processo decisionale basato sulla partecipazione di tutte le componenti sociali. Per approfondimenti, si veda il sito: www.almubadara.org/en/.

anche delle principali realtà politiche del Paese, attraverso la corsa alla successione del leader palestinese nelle varie cariche da lui ricoperte.

In generale, la fase di transizione che ha portato alle elezioni locali di dicembre-gennaio ed a quelle per la Presidenza dell'ANP del 9 gennaio 2005 si è svolta in maniera composta e senza eccessive difficoltà.

Per quanto concerne le elezioni presidenziali, la campagna elettorale è stata principalmente caratterizzata da due elementi: la decisione da parte dei gruppi islamici di non prendervi parte e di non riconoscerne il risultato e l'incognita relativa alla candidatura di Marwan Barghouti, dapprima smentita, poi presentata ed infine definitivamente ritirata.

Per quanto riguarda i partiti islamici, e principalmente Hamas, la seconda forza politica in Palestina dopo Al Fatah, essi hanno contestato la decisione di scorporare le elezioni presidenziali da quelle legislative ed hanno successivamente affermato di non voler prendere parte né alle elezioni del 9 gennaio, né ad un governo palestinese scelto dal Presidente dell'ANP. I leader di Hamas, in particolare hanno contestato ad Al Fatah di voler legittimare il proprio potere tramite la vittoria del suo candidato alle elezioni presidenziali. Nonostante ciò, Hamas non ha invitato espressamente i suoi simpatizzanti a non votare.

Pur essendo in stato di detenzione forzata in Israele, il leader dei Tanzim Marwan Barghouti rappresenta una delle principali figure politiche attive in Palestina. Oltre ad essere il principale esponente di Al Fatah in Cisgiordania, Marwan Barghouti è riconosciuto come il vero e proprio leader dell'Intifada³⁶² alla guida dei Tanzim e delle Brigate Martiri di Al Aqsa³⁶³.

Fino al 13 dicembre 2004, data in cui egli ha annunciato definitivamente di non voler prendere parte alla competizione elettorale, Marwan Barghouti ha giocato una specie di "braccio di ferro" con la leadership dell'OLP e di Al Fatah diretta non tanto ad ostacolare la nomina di Mahmoud Abbas, quanto piuttosto a veder garantito un maggior potere alle schiere di militanti palestinesi a lui più strettamente legati.³⁶⁴ In particolar modo, l'opera di Barghouti ha rappresentato la battaglia per ottenere un maggiore spazio politico da parte degli esponenti di

³⁶² Della Prima, ma soprattutto della Seconda, scoppiata tra la fine di settembre e gli inizi di ottobre 2000.

³⁶³ Secondo quanto affermano le autorità israeliane ed alcuni esponenti dello stesso movimento.

³⁶⁴ Marwan Barghouti ha presentato inizialmente la sua candidatura il 24 novembre, ritirandola il 27 novembre. Il 1° Dicembre, ultimo giorno utile per presentare le candidature, Marwan Barghouti decide di concorrere come candidato indipendente, creando notevole disappunto all'interno delle alte schiere di Al Fatah e presso le autorità israeliane e statunitensi. Nei giorni successivi, alcuni sondaggi pre-elettorali danno una sostanziale parità tra i due membri di Al Fatah. Il 13 Dicembre, infine, Marwan Barghouti ritira la sua candidatura.

quella parte di dirigenza palestinese formatasi interamente in territorio palestinese attraverso lo strumento dell'Intifada. La decisione presa dalla leadership di Al Fatah di indire per il 4 agosto 2005 la riunione del Congresso Generale del partito è apparsa agli occhi di molti come una contropartita data a Barghouti in cambio del ritiro della propria candidatura.

Tra i candidati che tra il 30 dicembre e l'8 gennaio hanno concorso nella campagna elettorale, Mustapha Barghouti, alla guida dell'Iniziativa Nazionale Palestinese (INP) e Segretario Generale del Movimento Popolare Democratico Palestinese, è apparso fin da subito l'unico reale antagonista di Mahmoud Abbas, con reali capacità di attrarre parte dei voti dell'elettorato. Ciò soprattutto grazie all'attività ventennale di organizzazione dei servizi socio-sanitari in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, attraverso una rete di poliambulatori non governativi facente capo alla Palestinian Medical Relief Committee. La struttura creata da Mustapha Barghouti si sovrappone, soprattutto nella Striscia di Gaza, alla rete di servizi e infrastrutture create da Hamas e ne rappresenta la risposta laica e progressista favorevole all'Intifada, possibilmente pacifica, e contraria ad una resa unilaterale nei confronti delle autorità israeliane.

Il 9 gennaio 2005 la popolazione palestinese è andata alle urne per votare il nuovo Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

Nonostante alcune critiche relative soprattutto alla gestione dei seggi da parte delle autorità israeliane, le elezioni si sono svolte in un clima di normalità.

Mahmoud Abbas (Abu Mazen) è risultato il candidato con il maggior numero di voti. Con il 62,32% delle preferenze (483.039 voti), ha preceduto il leader di Al Mubadara, Mustapha Barghouti, che ha ottenuto il 19,80% (153.516 voti). Gli altri cinque candidati in lizza³⁶⁵ hanno raggiunto percentuali irrisorie rispetto ai due principali contendenti (dal 3,50% allo 0,76%).

L'affluenza alle urne è stata del 71% (775.146 votanti) su circa 1,2 milioni di elettori registrati presso la Commissione Centrale per le Elezioni per i territori della Cisgiordania, della Striscia di Gaza e di Gerusalemme est. Questo risultato rappresenta comunque un dato importante, nonostante nel gennaio 1996, quando venne eletto Yasser Arafat, andarono a votare quasi il 90% degli aventi diritto.

Il 15 gennaio Mahmud Abbas ha iniziato il suo mandato presidenziale.

In concomitanza con le elezioni presidenziali, si sono svolte, in due tornate, le elezioni municipali e provinciali in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, attraverso le quali è stato determinato il nuovo assetto amministrativo in Palestina.

³⁶⁵ Bassam Salhi (Partito del Popolo Palestinese); Tayssir Khaled (Fronte Democratico per la Liberazione della Palestina); Abdel Karim Shbier (Indipendente); Abdel Halim al-Ashqar (Indipendente); Alsaied Barakah (Indipendente).

Durante il 2004 il governo di Ahmed Qureia aveva in più occasioni stabilito le date per le consultazioni amministrative, per poi posticiparle successivamente adducendo a motivazione la generale situazione di insicurezza in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza. Questo atteggiamento ha creato più di uno scontro con le fazioni islamiche, in particolar modo Hamas, che da tempo richiedevano lo svolgimento delle elezioni.

Il 23 dicembre 140.000 palestinesi si sono recati alle urne per eleggere i sindaci e i rappresentanti dei consigli municipali di ventisei città e villaggi nelle province di Nablus, Salfeet e Tubas, in Cisgiordania.³⁶⁶ A differenza delle elezioni del 9 gennaio 2005, le consultazioni locali hanno fatto registrare la partecipazione di tutti i movimenti politici palestinesi ad eccezione della Jihad Islamica Palestinese, che ha rifiutato di presentare propri candidati criticando lo svolgimento delle elezioni in tre tornate.

L'interesse della popolazione per le elezioni è stato confermato dall'elevata affluenza alle urne, addirittura maggiore rispetto alle presidenziali (81%).

Secondo i risultati ufficiali Al Fatah ha ottenuto 183 dei 306 posti da consigliere, mentre Hamas, ne ha ottenuti ottantaquattro, confermandosi il secondo partito politico in Cisgiordania. In totale Al Fatah si è assicurato sedici dei ventisei comuni, mentre Hamas se n'è aggiudicati nove, con un ballottaggio per il restante municipio.

Tuttavia, il valore effettivo di tali risultati va valutato alla luce di due aspetti: gran parte dei candidati si sono presentati come indipendenti; i ventisei comuni per i quali si è votato erano stati governati fino a quel momento da Al Fatah.

Il 28 gennaio si sono tenute altre due tornate elettorali, per eleggere i rappresentanti nelle restanti province della Cisgiordania e nei dieci consigli municipali della Striscia di Gaza.

In Cisgiordania Hamas ha conquistato sette consigli su dieci³⁶⁷, mentre nella Striscia di Gaza i candidati di Hamas hanno vinto 77 dei 118 seggi in palio. Trentanove posti sono stati assegnati a membri del movimento Al Fatah e a candidati indipendenti ed uno al Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina. Anche in questo caso, l'affluenza ha superato l'80%.

In entrambe le tornate elettorali, Hamas ha quindi ottenuto un successo forse superiore alle aspettative, soprattutto in una regione, la Cisgiordania, dove Al Fatah è da sempre l'unico rappresentante della popolazione locale.

³⁶⁶ Le ultime elezioni di questo tipo si erano tenute nei territori palestinesi nel 1976, mentre negli ultimi 30 anni i sindaci e i rappresentanti locali venivano nominati direttamente dall'Olp e dallo Stato d'Israele.

³⁶⁷ Si è trattato delle prime elezioni locali nella Striscia di Gaza. La vittoria di Hamas ha confermato la popolarità e il radicamento del gruppo militante islamico.

3. Le prospettive

Le elezioni presidenziali ed amministrative in Palestina rappresentano tappe fondamentali di un processo principalmente indirizzato a ripristinare la legittimità democratica e l'autorità dell'ANP, in attesa delle elezioni legislative, fissate per il 17 luglio 2005, con le quali verranno scelti i rappresentanti che siederanno nel Consiglio Legislativo Palestinese.

In generale, esse hanno messo in luce diversi aspetti dell'attuale panorama politico-istituzionale palestinese. In più di un caso sono state confermate situazioni di fatto già emerse nel corso degli ultimi anni, mentre alcuni nuovi aspetti necessitano di un'attenta analisi.

Il dato principale rimane senza ombra di dubbio la vittoria di Mahmoud Abbas alle elezioni del 9 gennaio per la presidenza dell'ANP.

Verso al metà del mese di novembre 2004, il Comitato Centrale di Al Fatah aveva stabilito che le cariche di Presidente dell'OLP e dell'ANP dovessero restare accentrate nelle mani di una sola persona, così come durante l'era Arafat.

Questa decisione, se da un lato ha voluto rappresentare un tentativo per rafforzare la figura di Mahmoud Abbas e sostenerne la candidatura per le elezioni di gennaio, dall'altro lato ha mostrato come la vecchia leadership palestinese sia costantemente alla ricerca di una guida unica, di un leader supremo.

Infatti, sebbene Yasser Arafat abbia rappresentato una figura politica non universalmente accettata all'interno del mondo politico palestinese, la sua leadership è stata quasi sempre indiscussa, e potrebbe essere riassunta da una frase più volte affermata anche dagli stessi membri di Al Fatah "siamo in disaccordo con lui, ma non su di lui!". Per trentacinque anni Yasser Arafat ha guidato l'OLP nella sua missione e difficilmente potrà essere sostituito a breve, tra gli esponenti politici, così come tra la popolazione, da un altro singolo personaggio.

L'elezione alla presidenza dell'ANP e la nomina a Presidente del Comitato Esecutivo dell'OLP hanno dato tuttavia a Mahmoud Abbas un'autorità quasi paragonabile a quella posseduta da Yasser Arafat negli ultimi due anni prima della sua morte.

A Mahmoud Abbas, quindi, spetterà il ruolo di nuova guida palestinese, almeno fino a quando l'attuale fase di transizione non avrà prodotto indicazioni più precise e comunemente accettate sul futuro assetto politico-istituzionale della Palestina.

Il programma politico con il quale Mahmoud Abbas (Abu Mazen) si è presentato agli elettori palestinesi si compone di diversi punti. Rimangono fissi i cosiddetti "principi nazionali di base", ossia quei principi irrinunciabili su cui non esiste possibilità di compromesso: il ritiro di Israele dai territori occupati dal 1967, la

creazione di uno Stato palestinese comprendente la Striscia di Gaza e la Cisgiordania con Gerusalemme est come capitale e la soluzione del problema dei rifugiati in base alla risoluzione 194 dell'Assemblea Generale dell'ONU³⁶⁸.

Per quanto concerne la Road Map, il neo eletto Presidente dell'ANP ha indicato l'intenzione di rispettare gli impegni presi, agendo in questo senso da garante nei confronti della comunità internazionale. Inoltre, Mahmoud Abbas ha promesso di voler continuare ad opporsi alla costruzione della "Barriera di Sicurezza" israeliana in Cisgiordania e di far rispettare la decisione della Corte Internazionale di Giustizia riguardo l'illegittimità della stessa. Allo stesso tempo, egli si impegnerà per il rilascio dei prigionieri palestinesi nelle carceri israeliane e affinché vengano interrotte le demolizioni delle case palestinesi da parte delle Forze Armate israeliane.

Restano tuttavia numerose perplessità sulle modalità con le quali questi obiettivi verranno realizzati e su come verranno portate avanti le relazioni con le autorità israeliane, dato che, secondo lo stesso programma di Mahmoud Abbas, l'ANP si opporrà alla militarizzazione dell'Intifada e all'uso della forza per combattere la presenza militare israeliana.

Proprio quest'ultimo aspetto rappresenta una specie di spartiacque tra la politica dell'attuale Presidente dell'ANP e gli esponenti dei movimenti antagonisti: in primo luogo i due Barghouti e la dirigenza di Hamas. Infatti, se da un lato Hamas non accetta l'idea di una tregua unilaterale da parte palestinese, secondo Mustapha Barghouti l'Intifada deve essere "possibilmente" pacifica, mentre per il cugino Marwan Barghouti, leader dei Tanzim, l'Intifada ha una possibilità di riuscire nel suo scopo solamente se supportata da una reale pressione nei confronti delle autorità israeliane.³⁶⁹

Se da un lato, quindi bisognerà attendere lo sviluppo della posizione israeliana in merito al processo di pace, è indubbio che Mahmoud Abbas dovrà risolvere il nodo principale della sicurezza attraverso un dialogo costante e concreto con i partiti islamici ed i gruppi responsabili degli attacchi contro la presenza israeliana, in primo luogo le Brigate Martiri di Al Aqsa.

Per quanto concerne i movimenti islamici, i risultati più che positivi ottenuti dai candidati legati ad Hamas nelle elezioni locali in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza hanno confermato non solo che Hamas è la seconda realtà politica palestinese, ma che in alcune zone il suo radicamento nel territorio ed il seguito popolare di cui gode sono maggiori di quelli di Al Fatah, spesso a causa della leadership di quest'ultimo, troppo frammentata e disunita.

³⁶⁸ Che prevede il diritto al ritorno dei profughi palestinesi del 1948 o, in alternativa, il pagamento di un indennizzo a coloro che non vogliono tornare in Palestina.

³⁶⁹ Marwan Barghouti, condannato da una corte israeliana per atti di terrorismo, continua a dichiararsi innocente e ripudia gli attentati suicidi come strumento di battaglia.

Hamas non mancherà di far pesare sul piatto della bilancia quanto ottenuto in termini di consenso tra dicembre e gennaio, con il chiaro obiettivo di presentarsi alle elezioni legislative come vera e propria alternativa all'ex partito di Yasser Arafat.

Per fronteggiare tale minaccia, l'opera di Mahmoud Abbas, quindi, dovrà concentrarsi principalmente nel ricomporre le fratture interne ad Al Fatah, specialmente con gli esponenti ed i gruppi che fanno capo a Marwan Barghouti in Cisgiordania e Mohammed Dahlan nella Striscia di Gaza.

Tutto ciò anche alla luce del fatto che, a meno di successive modifiche, il Congresso Generale di Al Fatah si terrà solo a seguito delle consultazioni elettorali di luglio.

Soprattutto Marwan Barghouti viene visto da più parti come il successore naturale di Yasser Arafat, o almeno come l'unico personaggio palestinese in grado di suscitare tra le masse la stessa attrazione. Per buona parte dei Palestinesi, infatti, Marwan Barghouti è visto come il paladino della lotta alla presenza israeliana nei territori palestinesi ed un politico dotato di eloquenza e non corrotto³⁷⁰.

Inoltre, la sua statura politica e la ferma posizione sul principio dei "due Stati indipendenti" ne rappresenta un interlocutore accettabile, non solo agli occhi della comunità internazionale, ma paradossalmente anche per una parte dei politici israeliani.

Dall'altro lato, Mohammed Dahlan, rappresenta non solo l'unico esponente di Al Fatah in grado di contrastare lo strapotere dimostrato da Hamas nella Striscia di Gaza ma, in qualità di ex responsabile delle Forze di Sicurezza dell'ANP, si candida ad un ruolo di primo piano nella gestione dei rapporti con i gruppi radicali islamici e con le autorità militari e di sicurezza israeliane, soprattutto in vista del loro programmato ritiro dalla Striscia di Gaza.³⁷¹ Nonostante Dahlan non sia più direttamente alla guida delle Forze di Sicurezza Preventive della Striscia di Gaza, il loro attuale comandante, Abu Shabak, è un suo fedele alleato. Anche per questo motivo, il Primo Ministro Ahmed Qureia (Abu Ala) potrebbe cercare di reinserire Mohammed Dahlan nella compagine governativa dell'ANP.

³⁷⁰ In molti, soprattutto da quando è stato incarcerato e condannato dalle autorità israeliane, lo paragonano a personaggi del calibro di Nelson Mandela.

³⁷¹ Si ritiene da più parti che nel recente passato Mohammed Dahlan abbia cercato il supporto del governo israeliano e dell'amministrazione statunitense per assumere il controllo militare della striscia di Gaza. Nell'aprile del 2002, durante un'audizione presso il Comitato per gli Affari Esteri e la Difesa della Knesset, il Ministro della Difesa israeliano Benjamin Ben-Eliezer affermò di aver in effetti offerto a Mohammed Dahlan il controllo della Striscia di Gaza.

Allo stesso tempo, Mahmoud Abbas e l'attuale leadership palestinese devono fare i conti con un altro aspetto di fondamentale importanza. Il circa 20% dei consensi ottenuto da Mustapha Barghouti e dalla sua Al Mubadara testimoniano che la popolazione palestinese è sempre più attirata dalle realtà politiche maggiormente attente ai suoi bisogni prioritari (sanità, istruzione, occupazione) e meno coinvolta da una leadership, come quella di gran parte del Comitato Centrale di Al Fatah e del Comitato Esecutivo dell'OLP, ritenuta lontana, disimpegnata e corrotta. A ciò va aggiunto il fatto che il rapporto tra gli organi centrali di Al Fatah e la popolazione palestinese non è mai stato eccessivamente stretto.

Questi aspetti, rendono quindi prioritario per il nuovo Presidente palestinese un intervento deciso a livello delle politiche socio-economiche. Buona parte del suo programma elettorale è infatti stata occupata da questioni prettamente interne, quali: piani di sviluppo nei settori sanitario, dell'istruzione e della cultura; la lotta contro la corruzione; la ricostruzione di infrastrutture e abitazioni; il corretto e trasparente utilizzo dei fondi provenienti dall'estero.

Il successo dell'opera di Mahmoud Abbas, dipenderà quindi da un insieme di fattori, principalmente legati alla gestione dei rapporti interni alla politica palestinese, ma non per questo slegati dalle relazioni con Israele e la comunità internazionale.

Comunque, il Presidente dell'ANP e la leadership palestinese che da qui ai prossimi mesi governerà la Palestina dovranno dimostrare di saper impostare un dialogo con tutte le componenti politiche e militari palestinesi e porre fine allo stato di instabilità che ha costituito il maggiore ostacolo nei confronti del processo di pace con Israele.

Conclusioni

Lo scenario apertosi con la morte di Yasser Arafat ha già trovato alcuni elementi che ne caratterizzeranno il prossimo futuro.

L'uscita di scena di Yasser Arafat ha per Mahmoud Abbas una duplice valenza: da un lato non dovrà più subirne l'influenza e l'antagonismo, come in occasione del breve periodo in cui era stato Primo Ministro dell'ANP; dall'altro lato, quale Presidente dell'ANP e leader dell'OLP, Mahmoud Abbas dovrà non solo occuparsi delle questioni di natura interna alla Palestina, ma anche e principalmente di mediare tra le varie componenti politiche e militari palestinesi e di regolare le relazioni con le autorità israeliane ed i vari interlocutori internazionali.

La fase di transizione politica per guidare la quale Mahmoud Abbas ha ricevuto un duplice mandato, di partito e popolare, è iniziata nel segno della ricerca di un compromesso politico attorno al tema della sicurezza, considerata da più parti la condicio sine qua non per qualsiasi trattativa di pace con Israele.

Da più parti, tuttavia, appare verosimile che Mahmoud Abbas rappresenti più la figura del “traghettatore” che non quella del leader unico e sovrano della Palestina che andrà a costituirsi.

Da questo punto di vista sembrano emergere più possibili combinazioni, tutte fortemente condizionabili da numerosi fattori esterni.

Estremizzando si potrebbe tentare una schematizzazione che veda, ai due opposti:

A. Rischi maggiori:

- la radicalizzazione del conflitto interno ad Al Fatah, con lo scontro tra le due anime contrapposte, la “vecchia guardia” e la nuova dirigenza dell’Intifada, L’esito di tale scontro non può che assumere connotati negativi, non solo per la capacità dell’ex partito di Yasser Arafat di dominare la scena politica palestinese, ma per l’intero sistema di relazioni all’interno dell’OLP e dell’ANP.
- Il fallimento nella ricerca di un compromesso tra l’attuale leadership politico-istituzionale palestinese ed i gruppi responsabili degli attacchi contro la presenza politico-militare israeliana in Palestina, Hamas e la Jihad Islamica, ma anche il braccio armato di Al Fatah, le Brigate Martiri di Al Aqsa.

Entrambi questi scenari farebbero ripiombare in breve tempo la situazione nei territori sotto controllo dell’ANP nell’anarchia, con la conseguenza di un nuovo probabile intervento militare israeliano.

B. Progressi:

Se l’opera di Mahmoud Abbas e del governo dell’ANP riuscirà a viaggiare sui binari del dialogo e della cooptazione pacifica di ogni gruppo palestinese all’interno del contesto istituzionale potrebbero verificarsi:

- la maturazione dell’intero sistema politico palestinese, che veda da un lato i partiti nazionalisti (Al Fatah e Hamas) convergere al fine di controllare della maggior parte dell’elettorato e accordarsi per assumere la guida dell’ANP e dall’altro lato, i movimenti più progressisti, come Al Mubadara di Mustapha Barghouti, farsi carico

delle istanze socio-economico della popolazione, continuando la propria opera di democratizzazione “dal basso”.

- un progressivo passaggio di consegne tra la vecchia e la nuova leadership di Al Fatah, con l’affermazione di figure come quella di Mohammed Dahlan e di Marwan Barghouti alla guida non solo del partito, ma della stessa ANP.³⁷²

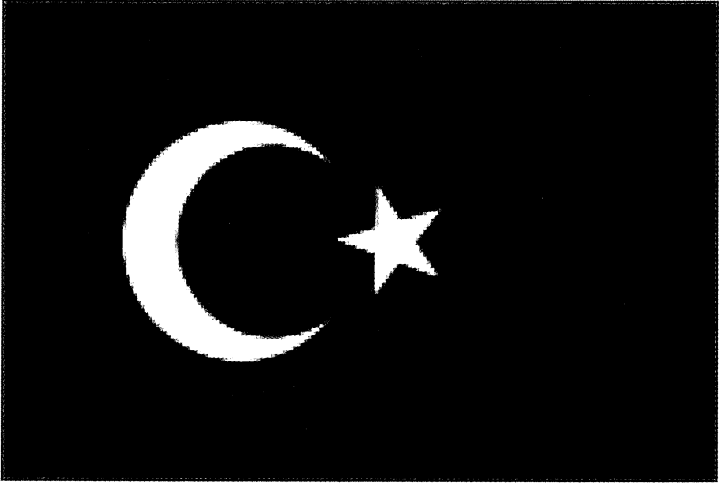
³⁷² Eventualmente con Marwan Barghouti Presidente e Mohammed Dahlan Primo Ministro.

Allegati

All. 1: Risultati elezioni presidenziali

Risultati Ufficiali delle Elezioni Presidenziali del 9 gennaio 2005 Commissione Elettorale Centrale

Candidato	Lista	Numero di voti	Percentuale
Mustapha Barghouti	Indipendente	153.516	19.80%
Mahmoud Abbas (Abu Mazen)	Movimento di Liberazione Nazionale Palestinese (Al Fatah)	483.039	62.32%
Bassam El- Salhi	Partito del Popolo Palestinese	20.844	2.69%
Tayseer Khalid	Fronte Democratico per la Liberazione della Palestina	27.118	3.50%
Abdel Kareem Shbeir	Indipendente	5.874	0.76%
Abdel Halim Al-Ashqar	Indipendente	20.774	2.68%
Al-Said Baraka	Indipendente	9.809	1.27%
Schede nulle		29.366	3.79%
Schede bianche		24.806	3.20%
TOTALE		775.146	100%



La Turchia verso l'UE

Francesca Vencato

Febbraio 2005

Introduzione

Il 17 dicembre 2004 il Consiglio europeo ha dato il via libera ai negoziati per l'ammissione della Turchia all'Unione europea. I negoziati dovrebbero iniziare ufficialmente il 3 Ottobre del 2005, ma molti osservatori hanno ipotizzato che l'intero processo potrebbe durare anche più di 10 anni.

Ciò è principalmente dovuto alle probabili resistenze future da parte dei paesi europei, già in parte espresse, nei confronti dell'entrata della Turchia nell'UE. Questo avvenimento rappresenterebbe infatti non solo un allargamento fisico dell'Unione nel continente asiatico, alterandone di fatto la stessa natura, ma porterebbe notevoli cambiamenti nella struttura demografica della popolazione europea, con ovvie ripercussioni sugli equilibri politici, economici e sociali interni. Inoltre, muterebbero sensibilmente le dinamiche dei processi decisionali legati alle varie istituzioni europee.

Da questo punto di vista, i vantaggi economici derivanti dall'entrata di un paese come la Turchia in Europa e la possibilità di allargare il mercato comune all'interno del continente asiatico hanno influenzato non poco le decisioni di quei paesi precedentemente contrari o scettici a tale prospettiva.

Questi ed altri fattori hanno prodotto diverse visioni da parte dei singoli Stati europei e delle loro forze politiche nei confronti dell'inizio del processo di ammissione della Turchia all'UE. Accanto agli aspetti politico-economici e socio-culturali dell'integrazione in Europa, restano inoltre da definire problemi quali la questione di Cipro, la tutela dei diritti umani, soprattutto per quanto concerne il Kurdistan turco, gli sviluppi del processo politico-istituzionale interno, con chiaro riferimento al ruolo delle Forze Armate.

Le autorità di Ankara e il popolo turco hanno accolto la decisione di dicembre come un avvenimento storico, a coronamento di 40 anni di trattative e di sforzi, iniziati con il trattato di Associazione stipulato con la Comunità Economica Europea il 1° dicembre 1964. Il governo del Primo ministro Erdogan è ora chiamato a confermare il cammino di riforme politiche ed economiche che hanno permesso questo risultato.

1. Il contesto politico interno

Come ben noto, le elezioni per la Grande Assemblea Nazionale³⁷³ del 3 novembre 2002 hanno visto l'affermazione del Partito di Giustizia e Sviluppo

³⁷³ Türkiye Büyük Millet Meclisi. Il Parlamento turco è unicamerale ed ha un mandato di cinque anni: i suoi 550 seggi vengono attribuiti ai rappresentanti eletti nei partiti che abbiano ottenuto almeno il 10% delle preferenze elettorali.

(AKP)³⁷⁴. La vittoria dell'AKP e la susseguente nomina a Primo Ministro di Recep Tayyip Erdogan hanno segnato la fine di decenni di negoziazioni politiche tra governi di coalizione in perenne crisi fornendo al paese la tanto desiderata stabilità politica. L'avvicinamento all'Unione europea (UE) coronato dal successo del summit europeo del dicembre 2004 ed i difficili rapporti con gli Stati Uniti caratterizzano lo scenario internazionale attuale del paese in cui un'opinione pubblica in risveglio segue da vicino le azioni del governo e controbilancia l'influenza esercitata tradizionalmente dalle Forze Armate. Nonostante Erdogan sia stato pubblicamente riconosciuto leader naturale del partito AKP, la nomina a Primo Ministro gli e' stata preclusa fino al marzo 2003 da un divieto costituzionale che lo ha tenuto lontano dalla scena politica attiva per qualche mese.³⁷⁵

L'AKP nasce come partito dai forti connotati religiosi. Ciononostante, il Primo Ministro si e' impegnato strenuamente al fine di secolarizzare l'immagine del suo governo soprattutto vis-à-vis con i maggiori partner internazionali attuando una serie di riforme politiche che modernizzano, in modo talvolta radicale, le tradizioni del paese. Malgrado ciò, pochi giorni fa il Ministro turco per la Cultura ed il Turismo, Erkan Mumcu, ha annunciato le proprie dimissioni a seguito di contrasti all'interno del governo. Mumcu si era infatti opposto alla decisione governativa di riammettere alcune studentesse, espulse da scuola, che avevano indossato il velo islamico durante le lezioni, in violazione della legge vigente.³⁷⁶ Mumcu si e' trovato spesso in contrasto con il governo per le sue idee liberali. Lo scorso anno e' stato uno dei pochi ad opporsi alla controversa proposta di legge che criminalizzava l'adulterio. In quell'occasione, l'opposizione dell'UE e' stata determinante per far cadere definitivamente questa proposta.

Il secondo partito politico turco, il Partito Repubblicano del Popolo (CHP)³⁷⁷, oggi all'opposizione, e' di ispirazione social-democratica e nazionalista. Attualmente è guidato da Deniz Baykal. Egli e' rimasto fedele agli ideali del fondatore esercitando da sempre, a fianco dell'élite militare, il ruolo di garante del secolarismo in Turchia. Nonostante la presenza sempre più marcata nel corso degli anni di un fronte politico-religioso conservatore, i pochi rappresentanti del CHP, favorevoli alle ideologie secolari, hanno volontariamente ignorato i cambiamenti che avvenivano nella società turca, condannandosi così a svolgere un ruolo assolutamente irrilevante dal punto di vista politico. Indebolito da

³⁷⁴ Adalet ve Kalkinma Partisi.

³⁷⁵ Erdogan e' stato infatti condannato per aver letto dei versetti islamici durante un incontro politico.

³⁷⁶ Il velo e' considerato contrario all'ordine secolare musulmano in vigore nel paese e pertanto bandito dalle scuole e dagli uffici pubblici.

³⁷⁷ Il CHP, Cumhuriyet Halk Partisi, è stato creato da uno dei padri fondatori della Turchia moderna, Kemal Ataturk, che lo ha presidiato fino alla sua morte avvenuta nel 1938.

scandali legati alla corruzione interna al partito, alle elezioni del 1999 il CHP non è riuscito ad ottenere la percentuale minima del 10% dei voti necessari per ottenere seggi in Parlamento³⁷⁸.

La vittoria del partito islamico di Erdogan nel novembre 2002 (con il 34,3% dei voti) ha segnato un'ulteriore sconfitta per la leadership del CHP e per lo stesso Baykal (che hanno ottenuto il 19,4% dei voti). Nessun altro partito è stato in grado di ottenere dei seggi in Parlamento lasciando in questo modo Baykal unico reale rappresentante dell'opposizione istituzionale.

Oltre alla stabilità politica, il partito di Recep Tayyip Erdogan è riuscito ad offrire al paese un notevole progresso economico. Il PIL del paese è cresciuto in modo stabile di un 8% durante il 2004. Grazie infatti all'opera del ministro Ali Babacan, l'economia del paese si è assestata su buoni livelli attraverso il risanamento della politica fiscale che ha permesso di tenere l'inflazione sotto controllo. Per il futuro, il ministro punta soprattutto alla riduzione del deficit e all'attrazione di capitali stranieri. Considerato il rigore caratterizzante la personalità di Babacan, potrebbe essere proprio lui la persona incaricata di condurre i negoziati di adesione della Turchia all'UE. Attraverso riforme sostanziali, il governo è riuscito inoltre ad affidare il controllo finanziario dell'Esercito ad esponenti civili e ha abolito la pena di morte.

Soprattutto nella parte sud-est del paese sono visibili gli effetti di leggi ad hoc emanate al fine di riconoscere i diritti delle minoranze.

Durante i primi mesi del 2004 è stato inoltre introdotto in via ufficiale l'insegnamento in lingua curda, una volta proibito. Dal giugno 2004 il governo ha concesso il permesso ad alcuni canali televisivi di trasmettere i programmi in lingua curda.

Nonostante questi segni di distensione, dal giugno 2004 numerosi guerriglieri e soldati hanno perso la vita in scontri a fuoco. L'opposizione locale è ancora forte contro i diritti della minoranza curda. Le truppe governative continuano a perquisire le case della popolazione curda. La libertà religiosa rimane ancora limitata. È estremamente difficile per esempio aprire una nuova chiesa cristiana. Rilevante è il fatto che nonostante il patriarca ecumenico sia insediato a Istanbul, il seminario greco-ortodosso dell'isola di Haiki, uno dei più importanti del paese, continua a rimanere chiuso con ovvie ripercussioni sulla carenza di vocazioni.

2. L'élite militare e i rapporti con gli Stati Uniti

Erdogan si è impegnato strenuamente per riformare l'immagine internazionale del paese al fine di rafforzare in particolare i rapporti con gli alleati europei.

³⁷⁸ L'HDC aveva ottenuto l'8,5%.

Soprattutto dopo l'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, l'ingresso della Turchia nella UE ha acquistato un significato ancora più strategico che in precedenza. A questo proposito, il Primo ministro Erdogan ha saputo saggiamente far uso della storia e della posizione geopolitica del suo paese con gli alleati europei. Da parte di Washington si è da sempre supportato l'ingresso del paese nella UE. L'alleanza strategica con gli USA all'interno della NATO corrisponde d'altro canto alla politica secolare della élite militare turca che considera l'Alleanza Atlantica come l'espressione più alta dell'orientamento turco nei confronti dell'Occidente.

A questo proposito, l'ingresso nella UE viene considerato come un'alternativa possibile al rafforzamento delle relazioni con gli USA senza passare attraverso la leadership militare interna.

E' utile constatare che la politica di democratizzazione condotta da Erdogan, come indispensabile prerequisito per l'ingresso della Turchia nell'Unione europea, ha minato alle radici la storica ingerenza delle Forze Armate e dei loro esponenti nella gestione della vita politica del paese rafforzando allo stesso tempo la rilevanza dell'opinione pubblica. La rinnovata influenza di quest'ultima si è sentita particolarmente nel momento in cui il Parlamento turco ha deciso di vietare il passaggio da parte delle truppe americane attraverso il territorio turco per le operazioni militari in Iraq.

Nell'opinione di Washington, la Turchia in Europa continua a rappresentare da un lato un esempio di "buona pratica" di convivenza pacifica tra Cristiani e Musulmani e dall'altro un modello da seguire per il mondo islamico. Dai commenti ufficiali e dalle fonti officiose della Casa Bianca si evince una consapevolezza limitata di quanto l'opinione pubblica turca sia cambiata negli ultimi tempi. A questo proposito, l'idea che l'ingresso della Turchia possa controbilanciare il pervadente anti-americanismo dell'opinione pubblica europea sembra, soprattutto in questo momento, del tutto irrealistico³⁷⁹.

Un sondaggio da parte dello *US German Marshall Fund* ha dimostrato che l'atteggiamento generale della Turchia nei confronti di Washington si allinea per la maggior parte ai nove paesi membri dell'UE. Su una scala da 1-100, i paesi membri dell'UE hanno prodotto una media di 55. La Turchia al contrario si è attestata appena su un livello di 28. Ad incrinare i rapporti tra Ankara e

³⁷⁹ Significativo è il successo dell'ultimo best-seller turco "Metal Storm" che descrive un immaginario scenario di guerra ambientato nel 2007, anno in cui le truppe turche a nord del paese respingerebbero un attacco americano a sorpresa. Nella fiction, l'autore descrive inoltre l'intervento della Russia e dell'UE a fianco della Turchia. Vari giornalisti commentando il libro hanno riconosciuto in Metal Storm scenari verosimili. Uno tra questi, Serdar Turgu, l'editore di *Aksam*, uno dei più grandi quotidiani turchi ha utilizzato uno degli antefatti del libro, in particolare quello in cui i membri di *Skull and Bones*, la società segreta che da studente il Presidente Bush era solito frequentare, avrebbero preso il controllo della politica estera americana, presentandolo come fatto reale.

Washington ha contribuito in modo fondamentale la politica americana nel conflitto arabo-israeliano ed in Iraq.

I Musulmani in Turchia riconoscono infatti un collegamento diretto tra la caduta di Saddam Hussein in Iraq e la rinnovata recrudescenza del separatismo curdo nel paese. La situazione è particolarmente delicata proprio nella regione del Kurdistan iracheno.

3. La questione curda

Le rivendicazioni autonomiste/separatiste sono verosimilmente destinate ad accentuarsi quando il nuovo governo provvisorio si insedierà al potere in Iraq. Le recenti elezioni irachene hanno infatti risvegliato un forte sentimento nazionale tra i Curdi che reclamano un riconoscimento chiaro della proprio “differenza etnica” nella nuova costituzione irachena soprattutto nei confronti degli arabi. I partiti curdi, la cui alleanza elettorale li ha portati ad ottenere oltre il 25% dei voti, sono infatti favorevoli alla nascita di un Iraq federale, democratico e secolare. Il fatto che i Curdi rappresentino circa il 20% dell’intera popolazione irachena li pone in una posizione negoziale solida al fine di influenzare in modo determinante le nuove dinamiche politico-diplomatiche irachene. Questa prospettiva non ha mancato di allarmare la leadership politica della Turchia. Contingenti militari turchi al confine con l’Iraq hanno minacciato di intervenire nel caso in cui l’amministrazione curda prenderà il controllo della città di Kirkuk, ledendo in questo modo i diritti della popolazione turkmena (turchi etnici questi ultimi che sostengono di rappresentare la maggioranza della popolazione e sono contrari a qualsiasi forma di governatorato curdo, la popolazione turkmena sarebbe favorevole ad uno stato federale iracheno solo se vi fosse riconosciuta una federazione turkmena – la “striscia turkmena” – che si estenderebbe dal confine con la Siria al confine con l’Iran inclusa Kirkuk).³⁸⁰

4. L’impasse cipriota

Sul piano internazionale, il più grande successo di Erdogan e’ stato segnato dal riavvicinamento storico con Cipro. Sin dal 1974 le relazioni con la Turchia e i turchi-ciprioti hanno rappresentato l’ostacolo più difficile ad una accordo di pace. Per ragioni strategiche l’esercito turco ha tenuto fermo il controllo sulla parte settentrionale di Cipro mentre il leader turco-cipriota, Rauf Denktash, ha

³⁸⁰ In Iraq si contano tuttora circa due milioni di Turkmeni. Sul diritto tra Turkmeni e Curdi a reclamare la città di Kirkuk come propria vige ampia incertezza. Ciononostante in un censo del 1957 (il solo affidabile fatto in Iraq e l’unico in cui gli irakeni hanno avuto il permesso di dichiarare la propria madrelingua), i Turkmeni rappresentavano il terzo gruppo etnico più numeroso dopo gli Arabi e i Curdi.

resistito ad ogni tipo di piano per riunire le due parti dell'isola. E' in questa situazione che l'UE ha deciso di riammettere *in extremis* la repubblica greco-cipriota soprattutto in vista dell'allargamento del 1 maggio 2004. Optando per una soluzione onnicomprensiva, le Nazioni Unite hanno invece sottomesso, nell'aprile 2004, la proposta per una piano di riunificazione dell'isola al voto referendario dei turchi-ciprioti e dei greco-ciprioti. Si deve soprattutto ad una attenta campagna diplomatica di educazione dell'opinione pubblica operata da Erdogan se i turchi-ciprioti hanno votato per il si' mentre i greco-ciprioti hanno rifiutato la proposta. La campagna di Erdogan e' stata strategica perché operando un abile cambio delle parti ha mostrato all'Europa intera che l'ingresso della Turchia nell'UE rappresenterebbe ora un elemento determinante a favore della riunificazione di Cipro.

5. I rapporti con l'UE e il processo di adesione

Sul piano delle relazioni internazionali con l'UE, Il 17 dicembre 2004 il Consiglio d'Europa presieduto dal Primo ministro olandese Balkenende ha dato il via libera ai negoziati per l'ammissione della Turchia all'Unione Europa, negoziati che partiranno ufficialmente il 3 Ottobre del 2005.

Come parte dell'accordo emerso dal recente summit, la Turchia ha deciso di firmare il protocollo riguardante l'Accordo di Ankara, tenendo conto quindi dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri, e quindi anche di Cipro, all'interno della compagine europea. Il governo turco si e' impegnato a firmare il Protocollo sull'adattamento dell'Accordo anteriormente all'apertura dei negoziati e solo dopo aver raggiunto un accordo ad hoc relativo alla situazione attuale dei nuovi Stati membri. Ciò rappresenta un delicato compromesso tra il desiderio dell'UE affinché la Turchia riconosca Cipro (al momento rappresentato nell'UE solo dal governo greco-cipriota della parte meridionale dell'isola) e le rivendicazioni turche relative alla sovranità da parte del territorio occupato dai turchi-ciprioti nella zona settentrionale dell'isola. Un aspetto da sottolineare risiede nel fatto che, nel caso in cui le decisioni prese a dicembre si fossero basate esclusivamente sui criteri fissati a Copenhagen, sarebbe stato difficile riconoscere alla Turchia una data per l'apertura dei negoziati.

In particolare l'ingresso della Turchia nell'Unione europea presenta due fattori di criticità:

- A. In primo luogo le caratteristiche geografiche e demografiche del paese. Più che la grandezza fisica della Turchia³⁸¹ e la sua posizione geostrategica, a preoccupare alcuni governi europei sono soprattutto le sue dimensioni demografiche. La Turchia con i suoi 71 milioni circa di

³⁸¹ Con i suoi 780.580 kmq di superficie sarebbe lo Stato più vasto nell'UE.

abitanti (in crescita, al contrario della maggior parte dei paesi membri della vecchia EU a 15) diventerebbe il secondo paese membro più popoloso, sorpassando presumibilmente nel 2020 anche la Germania. Secondo il sistema di votazione a “maggioranza doppia”, previsto dal trattato della Costituzione europea, la Turchia avrebbe un peso pari al 14% del totale. Il peso attuale esercitato dalla Germania (nella UE a 25) è pari al 18%.

- B. Il fattore islamico. Attualmente si stima vivano sul territorio dell'UE circa 12,5 milioni di musulmani e altri due potenziali candidati per l'adesione all'UE, Albania e Bosnia-Erzegovina, sono a maggioranza musulmana. Il fatto che nel giro di pochi anni possano entrare a far parte dell'Unione europea paesi come la Turchia, preoccupa soprattutto i partiti cristiano-democratici degli Stati membri, i quali si mostrano sospettosi contro una potenziale agenda islamica nascosta dal governo di Erdogan.

Nella proposta di regolamento preparata dalla Commissione Europea (ottobre 2004) per la creazione di uno strumento ad hoc di Pre-Accessione (IPA) per il periodo 2007-2013, la Turchia (insieme alla Croazia) e' riconosciuta come candidata all'accessione. Il Consiglio dell'Unione ed il Parlamento europeo stanno attentamente vagliando la proposta della Commissione e presenteranno a maggio (2005) i proprio commenti in modo ufficiale. Un aspetto interessante nei prossimi mesi sarà costituito certamente dal vaglio del peso e dell'influenza delle contro-proposte di quegli Stati che si sono mostrati maggiormente restii a vedere la Turchia come un potenziale Stato membro.



L'Iraq dopo le elezioni: analisi e prospettive

Andrea Margelletti, Osvaldo Baldacci

Marzo 2005

Introduzione

Le elezioni del 30 gennaio 2005 in Iraq hanno segnato un'importante cesura non solo nella vicenda attuale del Paese, ma anche in tutta la sua storia. Per quanto tenute in un clima di incertezza e di paura per le minacce dei gruppi guerriglieri e dei terroristi, hanno registrato una buona affluenza di elettori (circa il 60%, ma distribuiti in modo non omogeneo nelle diverse aree). Nonostante le difficoltà organizzative e il non aver mai potuto tenere prima consultazioni libere, è stato garantito un buon tasso di democrazia e legalità (111 i partiti, alleanze e gruppi presentatisi con propri candidati al Parlamento nazionale, 12 quelli che hanno ottenuto seggi³⁸²). A differenza di quanto mai avvenuto in passato e nonostante il problematico boicottaggio dei sunniti, le elezioni hanno prodotto un risultato che rispecchia gran parte della realtà sociale irachena (con l'inedita netta affermazione degli sciiti e dei curdi). Nei prossimi mesi sarà da verificare la reale efficacia del nuovo governo e dell'Assemblea Parlamentare e Costituente, la loro capacità di stabilizzare e gestire il Paese, di dialogare con le varie componenti (a partire dagli arabi sunniti), di garantire i diritti delle minoranze, di rapportarsi con gli Stati stranieri e, soprattutto, di scrivere una costituzione che fondi su solide basi il futuro dell'Iraq. In quest'ottica va letta la scelta da parte dei membri dell'Assemblea di eleggere il leader curdo Jalal Talabani quale nuovo Presidente della Repubblica irachena e la nomina di Ibrahim al-Jafaari, guida politica del partito sciita Al Da'awa, alla carica di Primo Ministro.

1. Le nuove istituzioni

La nuova Assemblea Parlamentare e Costituente è formata da 275 deputati e si è riunita per la prima volta in seduta plenaria il 16 marzo. A poco più di due mesi dalle elezioni del 30 gennaio, il 3 aprile, l'Assemblea ha nominato il suo Presidente, l'arabo sunnita Hajim al-Hassam, già Ministro dell'Industria nel

³⁸² Hanno ottenuto seggi in Parlamento l'Alleanza unita irachena guidata dal Grande Ayatollah sciita Ali al-Sistani: 140 seggi; l'Alleanza curda formata dai due grandi partiti curdi, il Partito democratico del Kurdistan (PDK) e l'Unione patriottica del Kurdistan (UPK): 75 seggi; la Lista degli iracheni del primo ministro uscente Iyad Allawi: 40 seggi; il Partito degli iracheni, lista del presidente uscente, il sunnita Ghazi al-Yawar: 5 seggi; l'Alleanza del fronte turcomanno d'Iraq: 3 seggi; la lista dei Quadri e delle élite nazionali indipendenti, vicina al leader radicale sciita Moqtada Sadr: 2 seggi; l'Unione del popolo, di matrice comunista: 2 seggi; il Gruppo islamico del Kurdistan: 2 seggi; l'Organizzazione dell'azione islamica in Iraq - Direzione centrale (sciita): 1 seggio; la lista dei democratici indipendenti del sunnita Adnan Pachachi: 1 seggio; la lista nazionale della Mesopotamia, di matrice cristiana: 1 seggio; il Movimento di riconciliazione e di liberazione, del sunnita Michaane al-Juburi: 1 seggio.

governo di Iyad Allawi. Quali vice Presidenti sono stati scelti lo sciita Hussein al-Shahristani e il curdo Arif Tayfur.³⁸³

Secondo le leggi provvisorie del marzo 2004 occorrono due terzi del Parlamento (184 deputati su 275) per nominare il Consiglio Presidenziale (composto dal Presidente della Repubblica e due vice), i cui membri devono a loro volta ratificare all'unanimità la scelta del Premier.

Il 6 aprile 2005 i membri dell'Assemblea hanno eletto Presidente della Repubblica Jalal Talabani, a capo della lista politica Alleanza curda e leader dell'Unione Patriottica del Kurdistan (UPK).

Jalal Talabani ha ricevuto 227 voti a favore e nessun voto contrario, mentre le schede bianche sono state 30.³⁸⁴

Nello spirito della ripartizione delle cariche tra i vari gruppi etnico-religiosi, la vicepresidenza è stata assegnata allo sciita Adel Abdul Mahdi, attuale Ministro delle Finanze ed al Presidente iracheno uscente, l'arabo sunnita Ghazi al Yawar.

La nomina di Jalal Talabani rappresenta il primo caso di un esponente curdo alla guida dell'Iraq.

Ai membri del Consiglio Presidenziale compete l'ultima parola sulla scelta del Primo Ministro.³⁸⁵ Il 7 aprile è stato nominato alla guida del nuovo governo iracheno il leader politico del partito Al Da'awa, Ibrahim al-Jafaari. Al-Jafaari è una delle principali figure politiche sciite, che per celebrità e supporto nel paese è secondo solo al Grande Ayatollah Ali al-Sistani.

La nomina di Al-Jafaari è il frutto di un compromesso sia all'interno delle forze sciite³⁸⁶ che dell'intero contesto politico nazionale.

La principale sfida che si pone di fronte all'Assemblea è quella di preparare entro il 15 agosto una bozza di Costituzione che dovrà poi essere sottoposta a referendum nell'ottobre 2005. Se la Costituzione sarà approvata, nuove elezioni sono previste nel dicembre 2005. La futura Costituzione però per essere valida ed entrare in vigore dovrà ottenere l'appoggio di gran parte del Paese: non sarà approvata se i due terzi della popolazione di almeno 3 province su 18 che compongono l'Iraq la boccherà in un referendum. Questo per garantire il consenso soprattutto della minoranza sunnita araba (il 15-20% della popolazione), la quale

³⁸³ Hajim al-Hassam è uno dei membri sunniti (non curdi) del nuovo Parlamento eletti il 30 gennaio. Turcomanno, la sua nomina a Presidente dell'Assemblea è stata criticata da più esponenti politici e religiosi iracheni, in particolar modo dal Partito Islamico Iracheno, soprattutto a causa della sua posizione in occasione dell'assedio statunitense di Falluja nel novembre 2004, ritenuta troppo accondiscendente nei confronti di Washington.

³⁸⁴ In aula erano presenti 257 dei 275 membri dell'Assemblea.

³⁸⁵ La Costituzione transitoria irachena prevede che nel caso in cui il Consiglio Presidenziale non fosse riuscito a trovare un accordo per la nomina di Premier e Ministri, sarebbe stata l'Assemblea Nazionale a designarli, con una maggioranza dei due terzi per la loro ratifica.

³⁸⁶ Gli esponenti dello SCIRI in particolare ne hanno appoggiato la candidatura.

è al momento sotto rappresentata in Parlamento³⁸⁷ ma ha mandato segnali di disponibilità a partecipare alle attività del nuovo governo e soprattutto alla stesura della Carta fondamentale.

Oltre alle elezioni nazionali, in contemporanea si sono tenute votazioni locali per le amministrazioni decentralizzate. Tali Assemblee sembrano destinate ad avere un peso crescente non solo perché più vicine a un territorio il cui controllo è in questo momento essenziale, sia per contenere la guerriglia sia per procedere alla rimessa in funzione delle infrastrutture essenziali, ma anche perché lo Stato iracheno potrà avere, secondo quanto richiesto dalle stesse forze politiche irachene e raccomandato dalle Nazioni Unite e dalla Coalizione, un forte impianto federale.

13 formazioni hanno partecipato alla competizione per i 111 seggi del Parlamento Regionale Curdo, 99 liste per i 18 Consigli provinciali, ciascuno dei quali formato da 45 membri, tranne quello di Baghdad che ne avrà 99.

Le dinamiche all'interno del nuovo Parlamento saranno più complesse di quanto possa apparire a un superficiale sguardo di stampo occidentale. Oltre alla marginalità del sottorappresentato elemento arabo sunnita, occorrerà tener conto che, ad esempio, le formazioni che hanno ottenuto più consensi sono in realtà alleanze tra partiti che sono stati a lungo rivali, come l'UPK e il PDK curdi³⁸⁸ e ancor più i diversi gruppi sciiti che sotto l'influenza spirituale del Grande Ayatollah Ali al-Sistani hanno costituito l'Alleanza³⁸⁹. Non a caso al momento della scelta del premier le diverse anime sciite si sono scontrate procrastinando a lungo una decisione fondamentale e rimanendo divise su candidati molto diversi tra loro, come al-Jaafari, Chalabi e al-Mahdi, rispettivamente rappresentanti del partito Al Da'awa, del Congresso Nazionale Iracheno e del Consiglio Supremo per la Rivoluzione Islamica in Iraq (SCIRI). Divisione che in modo meno manifesto ma forse più sostanziale rimane presente anche nelle scelte politiche essenziali, dai rapporti da tenere con le forze straniere (la coalizione a guida statunitense e l'Iran su tutte) a quelli con le minoranze fino agli assetti costituzionali e al peso da assegnare alla legge islamica. Ciononostante lo SCIRI ha approvato la scelta di al-Jaafari per non dare l'impressione che la propria componente, maggioritaria nell'alleanza, sia schiacciante nei confronti delle altre formazioni. Al-Jaafari inoltre è già conosciuto da tempo perché ha partecipato sia

³⁸⁷ 17 membri dell'Assemblea su 275 sono arabi sunniti.

³⁸⁸ I due principali e storici partiti curdi che nel 1998 hanno trovato un accordo che appare stabile dopo anni di conflitti.

³⁸⁹ L'Alleanza Irachena Unita è composta da 20 fra partiti e movimenti principali, in gran parte sciiti: i due principali partiti sciiti (Al Da'awa e lo SCIRI - Consiglio Supremo per la Rivoluzione Islamica in Iraq); gli Hizbollah iracheni; il movimento al-Fudhala; il Consiglio Politico Sciita (composto da 42 partiti minori e creato dal leader del Congresso Nazionale Iracheno Ahmed Chalabi). Nella lista risultano candidati anche sunniti, curdi sciiti, turcomanni, membri della setta religiosa minoritaria degli Yazidi, alcuni leader tribali anche del nord (soprattutto nella zona di Mosul) e numerosi membri indipendenti.

al Governing Council sia al governo provvisorio in cui svolgeva il ruolo di vicepresidente.

2. Problematiche

L'Iraq vive quindi un momento chiave, dove tutte le forze presenti nel Paese si confrontano, si misurano e lottano per il potere. Una lotta su più livelli che si intersecano continuamente:

- Il piano strettamente politico per la gestione del potere governativo e parlamentare e la stesura delle Costituzioni;
- La sfida culturale per la definizione di come dovrà svilupparsi la futura società irachena, in particolare in relazione alla religione e quindi alla legge islamica;
- Il controllo effettivo del territorio con la sicurezza messa in discussione da terroristi, guerriglieri, milizie territoriali o partitiche o tribali, bande criminali, fazioni armate;
- Le dispute economiche per la gestione delle risorse;
- Le rivalità etnico-religioso-tribali.

Tutte queste contese non sono riassumibili in una netta e definita contrapposizione dicotomica tra realtà distinte (ad esempio sunniti contro sciiti, o iracheni contro coalizione internazionale) ma costituiscono un complesso mosaico in cui ogni elemento rappresenta uno strumento finalizzato all'obiettivo di ciascun gruppo e allo stesso tempo una leva capace di influenzare tutti gli altri. L'approccio militare, al pari di quello economico, è visto come una continuazione della politica con altri mezzi. In questo senso ad esempio, altrettanto e forse ancor più determinanti degli scontri tra macro realtà quali i sunniti e gli sciiti, risultano piuttosto le contese per primeggiare all'interno di ciascuna di esse.

Dal punto di vista delle dinamiche interne all'Islam, il 97% della popolazione è musulmana e la gran parte dei fedeli è di confessione sciita (circa il 65%), anche se il regime di Saddam Hussein aveva sempre favorito la minoranza sunnita (32-35% - suddivisi in: curdi sunniti 18-20%, arabi sunniti 12-15%, turcomanni ed altri 5%) garantendone il predominio politico-amministrativo sia sulla maggioranza sciita, sia sulla componente curda (15-20% della popolazione). Cristiani ed altri rappresentano circa un 3% della popolazione. La divisione etnica dell'Iraq si compone in: arabi 75%-80%, curdi 15%-20%, turcomanni, assiri ed altri 5%.

Per quanto riguarda i principali gruppi (sciiti, arabi-sunniti, curdi), la loro distribuzione geografica sul territorio non è completamente omogenea, ma al

contrario vede una realtà a macchia di leopardo e con forti sovrapposizione ed intersezioni. Pertanto, è più corretto parlare di zone a maggioranza sunnita, sciita, ecc..

3. Le realtà politiche, etniche e religiose

a) *SUNNITI*

È all'interno del mondo sunnita che si annidano i maggiori pericoli per la stabilizzazione dell'Iraq: il rischio di una restaurazione baathista e la minaccia terroristica di matrice qaedista.

Il mondo sunnita pur essendo minoranza numerica in Iraq ha però sempre dominato il Paese. Ora per la prima volta i sunniti sono in gran parte estromessi dal potere e presumibilmente temono anche di diventare vittime di vendette. Per questo il mondo arabo-sunnita (cosa ben diversa quello curdo-sunnita) si sta opponendo allo status quo in tutti i modi. I partiti sunniti hanno boicottato le elezioni del 30 gennaio ed è sunnita la matrice della maggior parte della lotta armata e degli attentati. Ma quella sunnita è una realtà molto complessa, e gli arabo sunniti anche per l'eredità organizzativa del partito Baath sono distribuiti in gruppi politici territoriali e differiscono tra loro a seconda delle aree di provenienza ed attività e lo scontro più duro è proprio quello interno per l'egemonia, benché esistano anche realtà disponibili a dialogare.

Sono tre i raggruppamenti principali in cui si può suddividere la guerriglia sunnita:

Qaedisti. La galassia terroristica di estremisti islamici che fanno riferimento ad Al Qaeda, e di cui il gruppo di Abu Mus'ab al-Zarqawi (Jamaat al-Tawid al-Jihad, Monoteismo e Guerra Santa) ambisce a diventarne la guida. Sono di particolare rilevanza anche alcuni altri gruppi: Ansar al-Sunna (Sostenitori della Sunna), costituitosi nel settembre 2003, di orientamento wahhabita (corrente islamica radicale sunnita prevalentemente saudita); Ansar al-Islam (Sostenitori dell'Islam), intriso di atteggiamenti estremistici sunniti e ritenuto vicino ad Al Qaeda; al-Jaish al-Islami fil Iraq (Esercito islamico in Iraq), sigla particolarmente complessa perché sembra essere utilizzata sia da gruppi terroristici che da elementi della guerriglia, nonché da organizzazioni criminali per attribuire alle proprie attività una matrice islamica. I gruppi più propriamente terroristici non hanno grandi difficoltà finanziarie, e la loro strategia non prevede più il tentativo di istituzionalizzarsi, come ha fatto con esiti fallimentari Al Qaeda in Afghanistan, per non offrire bersagli. Possono però essere interessati a favorire una restaurazione baathista per ottenere in cambio sostegno e strutture logistiche. Questa alleanza si è già più volte verificata ma ha avuto anche momenti di arresto, come nel caso di Tikrit dove la collaborazione tra ex fedeli di Saddam ed elementi qaedisti si è interrotta tra reciproche accuse. Inoltre i leader dell'estremismo islamico sunnita, che hanno scelto la lotta terroristica, non

potrebbero governare l'Iraq perché il gruppo dirigente è in prevalenza straniero come lo stesso Zarqawi, un palestinese-giordano. Allo stesso tempo tra i loro obiettivi è quello di sfruttare la presenza americana per tener impegnati e concentrati gli USA qui invece che altrove, e per avere un fronte contro cui concentrarsi e ottenere successi utili anche sul piano propagandistico. Va rimarcato il tipo di rapporto di questi gruppi con Al Qaeda. Una galassia di realtà autonome, non un vero e proprio organismo gerarchico strutturato. Un mondo di riferimento ideale che federa realtà diverse. Questo sia a livello internazionale che iracheno. In questo senso Zarqawi più che come un vice o un delfino di Bin Laden potrebbe essere inteso come un suo potenziale rivale.

Baathisti. Sono soprattutto feddayn di Saddam e dei servizi segreti³⁹⁰, reduci del partito-Stato che sono in grado di controllare strutture chiave, case sicure, capacità amministrative, enorme flusso di danaro. Hanno una buona struttura e organizzazione centralizzata non limitata al solo Iraq ma anche con contatti ed infrastrutture all'estero. Capaci di sviluppare fini ragionamenti politici. Sono loro che puntano a restaurare a livello governativo il potere del Baath, e uno dei loro elementi di forza sta nell'essere punto di riferimento di tutto quel mondo burocratico-amministrativo che ai tempi di Saddam Hussein era l'unico capace di

³⁹⁰ L'Iraq disponeva di complesse strutture di servizi di intelligence che penetravano tutto il Paese. Chi vi apparteneva, vale a dire un numero consistente di fedeli di Saddam, ha acquisito molta esperienza e ora continua a muoversi nel Paese con autorità e disponendo di strutture e contatti. Seguono le principali organizzazioni di intelligence e sicurezza del regime di Saddam Hussein. *Special Security Service (Amn al-Khass, Hijaz Amn al-Khass, Presidential Affairs Department, Special Security Organization, or the SSS)*. Era il più potente dei servizi di sicurezza iracheni e controllava una Joint operations room per coordinare lo sforzo dei vari servizi, soprattutto nella finalità di proteggere Saddam. *The General Intelligence Service (Mukhabaret, Da'irat al Mukhabaret, Mukhabarat al-Amma, or GIS)*, il servizio di intelligence e sicurezza del partito Baath. *Military Security Service (Amn Al-Askariya or MSS)*, Aveva ufficiali in tutte le unità militari irachene per garantire funzioni di sicurezza interna e anti-corruzione. Come quasi tutti i servizi di intelligence e sicurezza irachena aveva sue proprie unità paramilitari. *General Security Service (Al-Amn al-Amm, or GSS)*, la polizia segreta, il Servizio di sicurezza interna dello Stato. *Ba'ath Party Security (Amn al Hizb)*, sviluppava intelligence per e sui membri del partito. *The Military Bureau of the Ba'ath Party*, agiva come un sistema di commissari per indottrinare le forze armate e verificare la loro lealtà politica. *The Tribal Chief's Bureau (Maktab al-Shuyukh)*, pagava i capi tribali perchè controllassero le loro tribù, spiassero possibili dissidenti, e provvedessero armi ai membri fedeli delle tribù per eliminare le fazioni dissidenti. *Saddam's Fedayeen*, agli ordini di Uday, figlio di Saddam, formati per lo più da giovani dell'area di Tikrit addestrati dalla Guardia Repubblicana. Inoltre il Ministero dell'Informazione controllava i media e il Ministero degli Esteri mescolava ai diplomatici elementi dei servizi segreti. Tutte le strutture di telecomunicazione, le maggiori accademie e le istituzioni di ricerca erano infiltrate da cellule di sicurezza. C'era poi l'*Iraqi Signals and Electronic intelligence (SIGINT/ELINT) system*. La Guardia Speciale Repubblicana riferiva invece direttamente a Saddam.

gestire il Paese e di mandarlo avanti. Hanno uno stretto rapporto col territorio e con la gente sunnita, che curano molto, anche con distribuzione di aiuti nei quartieri, al fine di assicurarsi collaborazione e sostegno politico.

Altri. Guerriglieri politici e criminali comuni sono diffusi sul territorio e spesso interconnessi. Hanno interessi comuni legati alla gestione del territorio e delle risorse, costituiscono una rete diffusa ma con variegata realtà locali. Sono uniti dall'opposizione alla presenza straniera, al rischio di supremazia sciita e curda e al controllo del territorio da parte del governo regolare. Si tratta di una nebulosa poco organizzata e mal finanziata che alterna possibilità di trattative (non sono necessariamente estremisti religiosi, anche se ce ne sono; non sono necessariamente baathisti e comunque non oltranzisti, contano persino oppositori del regime di Saddam) all'uso delle armi per conquistare posizioni, a volte anche solo economiche e/o criminali. Si nutre più di risentimenti e opportunismo che di ideologia.

La guerriglia sunnita ha sostanzialmente riconosciuto l'errore di essere rimasta fuori dalle elezioni e dal contesto politico. Per questo anche i gruppi politicamente estremisti potrebbero utilizzare l'arma dei rapimenti per avviare comunque un rapporto con l'Occidente e ottenere in qualche maniera una sorta di riconoscimento. Inoltre gli eventuali introiti ricavati dai riscatti possono essere utilizzati, secondo una tradizione consolidata dalla Fratellanza Musulmana, dagli Hizbollah e da Hamas, per lavorare all'interno del sociale e costruire una base di consenso che trasformi i movimenti da guerriglieri in politici.

Le tre succitate categorie di opposizione armata ed eversiva sono accomunate dall'avversione alle forze internazionali, ai governi di transizione, agli sciiti e al processo di stabilizzazione in corso. Hanno tra gli obiettivi quello di isolare gli Stati Uniti provocando il rimpatrio delle truppe della coalizione e anche delle aziende straniere. Collaborano tra loro, soprattutto i primi due gruppi che al momento vedono un possibile traguardo comune. Allo stesso tempo è forte la competizione per il predominio sul mondo sunnita. Si scontrano tra loro quindi anche i gruppi guerriglieri, ma ancora di più sono prese di mira le altre realtà che a diverso titolo e in diverso modo possono trasportare il mondo sunnita nel processo di integrazione del nuovo Iraq: "collaborazionisti", moderati, Consiglio degli Ulema, gruppi politici.

Queste ultime realtà sono quelle verso cui tenderebbero ad essere rivolte le attenzioni e gli sforzi del governo iracheno e della coalizione internazionale per ottenere l'integrazione completa del mondo sunnita. Quasi tutte queste realtà hanno scelto di boicottare le elezioni politiche, soprattutto dopo non essere riuscite ad ottenere un rinvio di almeno sei mesi, e si sono opposte alle operazioni militari in area sunnita, soprattutto a Falluja. Aperta opposizione manifestata anche dall'ex Capo dello Stato ad interim ed attuale vice Presidente, l'arabo sunnita al-Yawar. Ciononostante esse non hanno mai mancato di inviare segnali di apertura per un dialogo anche politico. Perfino subito prima e di nuovo

subito dopo il voto, i partiti politici sunniti (di cui il principale è il Partito Islamico Iracheno) hanno reso pubblica la loro intenzione di farsi coinvolgere nel processo di scrittura della nuova Costituzione ed eventualmente persino nel Governo. Segnali di riconciliazione nazionale che paiono poter essere accolti dai vincitori sciiti, che più volte hanno ripetuto di puntare ad un Iraq che garantisca tutti e nel concreto si sono espressi per la non punibilità dei quadri inferiori e anche intermedi del partito Baath. Questo riconoscendo loro la scarsa partecipazione a fatti di sangue a fronte di un'elevata importanza per il funzionamento burocratico-amministrativo anche della futura macchina-Stato.

In quest'ottica, assume una rilevante importanza il Consiglio degli Ulema, la massima autorità religiosa sunnita irachena. Consiglio che, pur non avendo un esplicito ruolo politico, detiene però un alto potere di condizionamento. Proprio il Consiglio degli Ulema viene spesso coinvolto come interlocutore privilegiato nei casi di sequestro e anche in quelli di scontri armati. Sono da collocare proprio nel contesto della lotta per l'egemonia sul mondo sunnita gli avvertimenti che alcuni movimenti terroristici hanno lanciato al Consiglio, minacciandolo e intimandogli di non farsi coinvolgere. Consiglio degli Ulema, Partito Islamico Iracheno e Movimento Nazionale Unito Iracheno, sembrano rappresentare allo stato attuale gli interlocutori privilegiati per l'integrazione pacifica della comunità araba sunnita all'interno del processo di transizione politico-istituzionale e di stabilizzazione del Paese.

b) CURDI

I curdi rappresentano un quinto della popolazione irachena e sono la maggioranza della popolazione in 4 delle 18 province irachene, con consistenti minoranze in altre zone limitrofe. Il Kurdistan iracheno è un'area stabile che si è andata consolidando amministrativamente e politicamente nel corso degli anni Novanta grazie alla protezione garantita dalla No-Fly-Zone istituita dall'ONU nel 1991 e tutelata dalle forze aeree anglo-americane. Il Parlamento regionale autonomo (il KRG, Assemblea Regionale Curda, ripristinata nell'ottobre del 2002) funziona perfettamente ed è stato rinnovato con le elezioni del 30 gennaio. Anche lo sviluppo economico dell'area è in uno stato più avanzato del resto del Paese. Inoltre i curdi e la loro leadership godono di largo sostegno internazionale. Il leader dell'UPK Jalal Talabani è apertamente sponsorizzato dagli Stati Uniti come leader di livello nazionale e la sua elezione alla guida del Paese è chiara testimonianza dell'importanza della componente curda a livello politico. Nel voto nazionale l'Alleanza curda, composta dai due tradizionali partiti (l'Unione Patriottica del Kurdistan-UPK, guidata da Jalal Talabani e il Partito Democratico Curdo-PDK, il cui leader è Masoud Balzani) hanno ottenuto 75 seggi nell'Assemblea Nazionale, cui vanno aggiunti i due deputati conquistati dal Gruppo Islamico Curdo, che nei giorni successivi ha annunciato il suo accordo con il raggruppamento maggiore.

I curdi possono essere un fattore di stabilizzazione dell'Iraq, anche in virtù del loro interesse a strategie comuni con gli sciiti al fine di garantire il rispettivo

ruolo. Esistono però anche elementi di rischio legati alla componente curda. Tra questi emerge senz'altro la spinta separatista, confermata anche nel voto del 30 gennaio da un referendum consultivo non ufficiale in cui il 99% degli elettori si è espresso per l'indipendenza del Kurdistan.

Esistono poi nella regione curda (Arbil, Sulaimaniya e Duhok) reali attriti tra la maggioranza curda e le minoranze non curde (turcomanne soprattutto). E in molte province confinanti, come Kirkuk e Mosul, vi sono invece consistenti minoranze curde che aspirano a un maggior ruolo basato su un rapporto più stretto con la regione autonoma già riconosciuta ai curdi.³⁹¹

Le rivalità etniche sono in realtà scudo degli interessi economici, e sarà quello della divisione dei proventi delle risorse e del petrolio in particolare il punto centrale del funzionamento o meno del federalismo iracheno. In questa situazione di attrito i curdi sono un elemento determinante, in quanto le loro aspirazioni riguardano l'area petrolifera di Kirkuk.

Situazione complicata anche sul piano internazionale dal fatto che le consistenti minoranze curde di Turchia, Iran e Siria guardano ora ai curdi iracheni come un punto di riferimento e un possibile nucleo di un futuro Stato del Kurdistan.

Inoltre, sebbene i leader politici curdi abbiano più volte ampiamente professato la loro adesione a un Iraq unito, purché federale, essi considerano l'Iraq un Paese costituito da due principali etnie, gli arabi e i curdi, e si sono duramente battuti per conquistare almeno una delle due cariche più alte, evitando che esse fossero ad esclusivo appannaggio di personaggi appartenenti al mondo arabo, sunnita o sciita.

c) SCIITI

Gli arabi sciiti sono usciti nettamente vincitori dalle elezioni politiche del 30 gennaio dopo una storia secolare di sottomissione alla minoranza sunnita. L'Alleanza degli Iracheni Uniti, la lista promossa dal Grande Ayatollah Ali al-Sistani e che raccoglie 20 partiti e movimenti sciiti tra cui SCIRI e Al Da'awa, ha ottenuto la metà dei voti espressi (le prime proiezioni avevano fatto pensare a un dato persino superiore) e ha conquistato la maggioranza dei seggi nel nuovo Parlamento (140 su 275). Un successo che cambia i rapporti di forza interni all'Iraq, non solo nei confronti della comunità sunnita, ma anche nei confronti della coalizione internazionale e in particolare degli Stati Uniti, i quali avevano puntato su altre carte, come il premier ad interim Allawi, sciita laico. L'affermazione elettorale sciita avrà i suoi effetti anche sulle relazioni internazionali del nuovo Iraq, dato che sia SCIRI che Al Da'awa sono tradizionalmente molto vicini all'Iran (lo stesso Grande Ayatollah Ali al-Sistani è nato in Iran, ma bisogna anche tener conto che quasi tutti gli sciiti iracheni sono arabi e non persiani), sebbene intrattengano ottimi rapporti anche con la Gran

³⁹¹ Questi ultimi due aspetti rappresentano sia una fonte di preoccupazione per il governo turco sia un elemento di pressione da parte delle autorità di Ankara nei confronti del costituendo governo iracheno e dell'amministrazione statunitense.

Bretagna. Questo anche in virtù della numerosa comunità di esuli lì presente. Inoltre non vi è una totale ostilità alla presenza di truppe straniere per garantire la sicurezza dell'Iraq, comprese le forze americane.

I primi segnali politici giunti indicano chiaramente un tentativo di conquistare posizioni in vista delle future trattative. Questo da parte di ciascun gruppo nei confronti delle altre forze politiche. Anche in questo senso è stato aperto il dibattito sull'adozione della legge islamica nella nuova Costituzione. Posizionamento che viene effettuato anche da parte dei singoli personaggi di spicco che per alcune settimane si sono contesi il ruolo di candidato Premier. Alla fine, dopo il ritiro di al-Mahdi e Chalabi, il Premier è stato indicato nella figura di Ibrahim al-Jaafari, leader del partito Al Da'awa. Al-Jaafari è comunque considerato un moderato, è già conosciuto per la sua partecipazioni alle istituzioni transitorie, ed è stato avallato dallo SCIRI, componente maggioritaria dell'alleanza sciita, per non dare l'impressione di voler schiacciare tutti gli alleati minori. In questo contesto torna ad affacciarsi sulla scena anche Moqtada al-Sadr, leader nel 2004 di una rivolta armata, che secondo alcune fonti sarebbe riuscito a far eleggere sparsi in varie liste fino a 30 deputati a lui vicini, e che il 22 febbraio ha fatto sfilare a Bassora 4.000 uomini armati, scandendo slogan contro la forza multinazionale e calpestando bandiere americane, britanniche e israeliane, nonostante l'accordo di disarmo della sua milizia da lui sottoscritto.

Non va dimenticato inoltre il ruolo che quasi certamente giocherà anche l'ex Premier Iyad Allawi, il quale ha accettato di far parte del nuovo governo assieme ad alcuni candidati della sua lista politica, che è riuscita a far eleggere 40 parlamentari.

4. La questione islamica

In Occidente è molto temuto il rischio di una deriva radicale islamica sciita. Questa è certamente sponsorizzata anche dagli elementi maggiormente ortodossi del raggruppamento di al-Sistani. L'ampia vittoria ottenuta dagli esponenti sciiti legati alla figura dell'Ayatollah Ali Al-Sistani è stata accolta con favore dall'élite politico-religiosa iraniana, interessata a sviluppare la propria influenza in Iraq. Tuttavia, i rapporti tra gruppi politico-religiosi sciiti iracheni e governo iraniano non sono ben definiti.

Esistono inoltre sensibili differenze tra la visione politica e socio-economica dell'élite conservatrice iraniana e le posizioni espresse dai leader politico-religiosi sciiti appartenenti all'Alleanza Irachena Unita ed in particolare allo SCIRI.³⁹² Inoltre, la maggioranza dei dirigenti dell'alleanza sciita si sono

³⁹² Sebbene vi sia largo consenso sull'utilizzo della Sha'aria come base fondante della futura costituzione irachena, vi sono divergenze importanti sul ruolo effettivo della religione e dei suoi esponenti istituzionali in ambito politico ed economico. Queste

chiaramente espressi per uno Stato che tenga conto dei principi islamici ma allo stesso tempo sia garanzia per tutti. Questo anche perché i leader sciiti sono perfettamente consapevoli di poter controllare solo una parte del Paese e di non avere quindi interesse a estremizzare lo scontro con i sunniti, sia curdi che arabi. E' più verosimile la possibilità che la futura Costituzione venga modellata in funzione dell'istituzione di uno Stato islamico moderato, che potrebbe rappresentare un elemento di coesione delle componenti islamiche sunnite e sciite. Esse, infatti, nonostante le evidenti differenze dottrinali dal punto di vista religioso, potrebbero trovare un accordo politico, soprattutto sotto la pressione dei Paesi arabi vicini che temono la costituzione di un blocco islamico sciita in Medio Oriente.

Infine, da più parti è emersa l'esigenza di affrontare la questione islamica in Iraq all'interno del contesto delle tradizioni storiche e culturali del paese. Una possibile soluzione potrebbe essere trovata nella promozione di un referendum sul tipo di legge islamica da applicare, tenendo anche in considerazione gli approcci adottati da altri governi mediorientali e i recenti sviluppi in materia promossi soprattutto nell'area nordafricana.

5. Il ruolo e l'importanza delle tribù

Le tribù sono una realtà fondamentale in tutto il mondo arabo, benché gli occidentali tendano a non comprenderne l'importanza o a sottovalutarne il ruolo all'interno delle varie società, tra cui quella irachena. In Iraq il vero controllo del territorio e la vera autorità fuori dai grandi centri urbani, e spesso anche all'interno di essi, continua a risiedere nei consigli tribali. Già il regime di Saddam Hussein aveva demandato il potere giurisdizionale locale ai capi tribù, e aveva basato il suo potere sulla cerchia dei parenti provenienti dalla sua tribù natale. La soluzione del problema degli iracheni sembra dover necessariamente passare anche attraverso il recupero della storia, tradizione, cultura ed identità irachena. In quest'ottica il senso nazionale risulta essere in secondo piano rispetto al senso di appartenenza tribale. Proprio la ricerca dell'equilibrio tribale potrebbe risultare una chiave di volta fondamentale. Attualmente le tribù agiscono a livello locale, dove maggiore e più forte è il loro coinvolgimento, mentre si tengono generalmente fuori dalla guerriglia, né appoggiandola né contrastandola. Tuttavia, l'importanza e l'influenza delle tribù a livello politico e sociale presenta un duplice fattore di possibile stabilità: da un lato, così come sta avvenendo attualmente in Afghanistan, il ricorso ad un'assemblea tribale, potrebbe costituire un ulteriore base di dialogo, soprattutto all'interno del mondo arabo sunnita, ma non solo; dall'altro lato, una maggiore enfasi agli aspetti clanico-tribali potrebbe rappresentare un elemento di contrasto alla deriva

divergenze sono state espresse anche dallo stesso Ali al-Sistani, che in ciò si discosta dalla visione dell'Ayatollah iraniano Ali Khamenei.

dell'integralismo religioso, grazie ad un metodo di risoluzione delle controversie e ad una composizione mista avulsi dalle dinamiche del radicalismo.

6. L'ipotesi federalista

Occorre riconoscere che il senso unitario dell'Iraq è ancora molto poco sviluppato e che anzi è stato indebolito dagli avvenimenti degli ultimi decenni, con la dittatura centralista del regime baathista, la crescente autonomia dei curdi, le rivolte sciite represses e i processi scatenatisi dopo la caduta di Saddam Hussein. D'altro canto lo stesso Iraq come entità non è una vera realtà storica quanto l'unione artificiale delle tre distinte province (velayat) ottomane di Mosul, Baghdad e Bassora. L'eventualità di una divisione in tre entità statuali distinte appare remota allo stato attuale (anche per il fatto che le principali realtà etniche e religiose irachene sono distribuite in modo non ovunque chiaramente distinto nel territorio) e rappresenta, molto verosimilmente, un fattore di grave destabilizzazione per l'intera regione mediorientale.

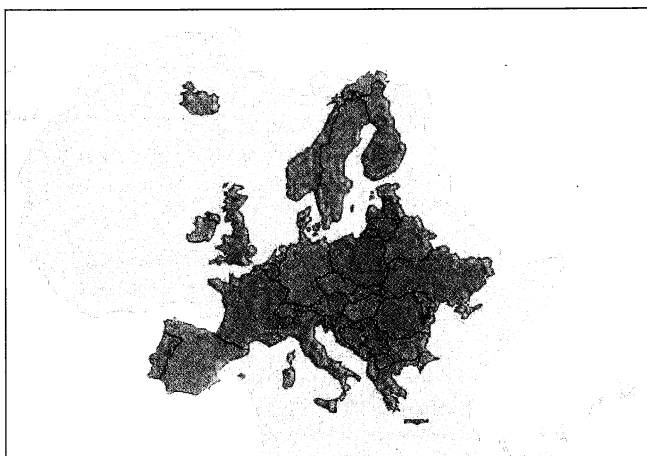
Tuttavia, da più parti, sia all'interno del contesto iracheno che dall'esterno, viene proposta la creazione di uno Stato fortemente federale con un governo centralizzato, presumibilmente incaricato di dirigere il Paese per quanto concerne la sua politica estera e di difesa. Da questo punto di vista, le stesse Nazioni Unite si sono espresse formalmente a favore della forma federale. Una federazione istituzionalmente riconosciuta e territorialmente riconoscibile potrebbe impedire quella che è stata definita la "libanizzazione" del Paese, che invece potrebbe derivare dal pericolo di comunità sparse a "macchie di leopardo" sul territorio e nei quartieri delle principali città irachene. L'esempio del Kurdistan e la continuità che il suo Parlamento ha garantito dal 1998 ad oggi rappresentano un possibile modello che l'Assemblea potrebbe valutare all'interno della futura Costituzione irachena, anche alla luce della sempre più evidente richiesta di camere di compensazione istituzionale per rappresentare tutte le realtà politiche, religiose ed etniche irachene.

7. Conclusioni

Con la nomina del Presidente della Repubblica e del nuovo Esecutivo si è conclusa una fase, delicata e dagli esiti non del tutto scontati, della transizione politico-istituzionale dell'Iraq. Inizia ora un periodo caratterizzato da una triplice sfida:

- l'avvio dei lavori dell'Assemblea Costituente che entro agosto dovrà preparare la bozza di Costituzione da sottoporre a referendum e la cui approvazione rappresenterà la condizione per l'organizzazione di nuove elezioni entro la fine dell'anno;

- il passaggio di poteri dal governo di Transizione guidato da Iyad Allawi al nuovo governo di Ibrahim al-Jafaari.
- L'affermazione della stabilità e della sicurezza su tutto il territorio, presupposto essenziale per un graduale sganciamento delle truppe militari della coalizione dall'Iraq e dalla loro sostituzione con le Forze Armate e di Sicurezza irachene.



Unione Europea e immigrazione: il caso del nord Africa

Aldo Pigoli

Aprile 2005

Introduzione

La questione migratoria rappresenta uno degli argomenti di maggior interesse e contrasto all'interno delle relazioni tra Europa e nord Africa.

Il tema dell'immigrazione è sempre più al centro del dibattito politico sia a livello di istituzioni europee sia, seppur con sensibili differenze tra i vari casi, a livello dei singoli Stati membri dell'Unione. Sono numerose le implicazioni che tale fenomeno ha comportato nello sviluppo politico e socio-economico passato di molti Paesi dell'attuale Unione Europea. Tuttavia, a partire dalla fine degli anni Novanta e dopo l'11 settembre 2001 in Europa è cresciuta la diffusa percezione che quella dell'immigrazione, soprattutto dalle sponde meridionali del Mediterraneo, non rappresenti più soltanto una sfida complessa e delicata da affrontare, bensì abbia in sé numerosi elementi di criticità che sempre più spesso vengono affrontati in una generale ottica di minaccia.

Terrorismo, clandestinità, traffici criminali sono tutti aspetti che preoccupano, allo stesso tempo, le classi politiche e l'opinione pubblica di molti Paesi europei. Tale approccio trova giustificazione nel generale clima di insicurezza che caratterizza a livello globale le relazioni internazionali e nelle numerose interconnessioni riscontrate e ipotizzabili tra le migrazioni e fenomeni della criminalità nazionale e trans-regionale in Europa. Negli ultimi anni questo sentimento si è concretizzato in un generale atteggiamento di diffidenza nei confronti dei flussi migratori internazionali ed in particolare di quelli provenienti dalle regioni islamiche del Nord Africa, con la conseguenza che sono state rafforzate le misure di controllo e monitoraggio ma anche di prevenzione delle attività criminali connesse con il fenomeno dell'immigrazione, che hanno influito in maniera sensibile sulla libertà di movimento degli stranieri in Europa.

Da questo punto di vista, i flussi migratori provenienti dal Nord Africa e diretti verso i Paesi dell'Unione Europea rappresentano una parte consistente dell'intero fenomeno e ne condividono molte delle caratteristiche. Tuttavia, attualmente, le popolazioni dei Paesi che si affacciano sulle sponde meridionali del Mediterraneo non costituiscono più la fonte principale dei flussi migratori verso l'Europa. Infatti, sebbene le dinamiche migratorie nordafricane verso l'Unione Europea continuino ad essere ingenti, Paesi come ad esempio Marocco e Libia sono sotto costante osservazione principalmente perché si sono andati trasformando in vere e proprie basi di transito, raccolta ed imbarco per la massa degli immigrati, principalmente africani, diretti in verso il territorio dell'Unione Europea.

Ne è conseguito da un lato un atteggiamento di crescente chiusura da parte di alcuni Paesi direttamente coinvolti nelle dinamiche dei flussi migratori, dall'altro la necessità per l'Unione Europea di rispondere alle sfide emergenti attraverso strumenti comuni e condivisi.

1. Cenni storici

Sebbene già presente nel periodo del colonialismo, l'immigrazione dai Paesi africani in Europa ha avuto inizio con la fine della Seconda Guerra Mondiale e soprattutto dopo gli anni Cinquanta, periodo in cui la maggior parte degli Stati dell'Africa ha acquisito l'indipendenza.³⁹³ Nel secondo dopoguerra, infatti, i movimenti migratori internazionali hanno subito un radicale mutamento di direzione rispetto al passato, quando la popolazione europea rappresentava una delle principali comunità migranti. In pochi anni l'Europa si è trasformata in un'area di ingresso e destinazione dei flussi provenienti dagli altri continenti e principalmente dall'Africa. Secondo i dati forniti dalle Nazioni Unite, il periodo in cui si è verificata la maggiore espansione dell'emigrazione africana è stato proprio quello tra il 1960 ed il 1980.³⁹⁴

Con il raggiungimento dell'indipendenza, si sono sviluppati diversi tipi di immigrazione dai Paesi africani verso l'Europa. In particolare è proseguito con maggior forza e stimolo quel processo di attrazione dei giovani studenti africani verso le università e gli istituti di ricerca e cultura europei. Già durante il periodo coloniale la maggior parte dei figli dei leader politici e dei dirigenti delle amministrazioni di Paesi e territori africani avevano scelto l'Europa come meta principale della loro formazione superiore. A cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta questo fenomeno si è ulteriormente rafforzato.

Dall'immediato dopoguerra alla prima metà degli anni Settanta l'immigrazione africana ha risposto a una reale domanda di forza lavoro da parte dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale (Paesi della CEE e Gran Bretagna). Per favorire lo sviluppo economico interno, nazioni come la Francia favorirono l'immigrazione di abitanti delle ex-colonie e particolarmente da Senegal, Algeria e Costa d'Avorio. Al fine di ottenere mano d'opera a basso costo, venivano rilasciati con grande facilità permessi di soggiorno così come non venivano posti vincoli restrittivi per l'ottenimento della cittadinanza.

Con la seconda metà degli anni Settanta le dinamiche migratorie verso l'Europa subirono i riflessi della generale recessione economica conseguente alla crisi petrolifera internazionale del 1973. Come primo effetto si assistette da un lato ad una sensibile riduzione della domanda di manodopera da parte dei principali Paesi industrializzati europei, dall'altro all'adozione di prime misure restrittive all'interno della Comunità Economica Europea, che in quegli anni, con l'entrata

³⁹³ Anno dell'indipendenza dei Paesi dell'Africa mediterranea: Algeria 1962, Egitto 1922, Libia 1951, Marocco 1956, Tunisia 1956.

³⁹⁴ In questo periodo il numero di emigranti dal continente africano è passato da 9 milioni a 14 milioni di persone.

della Gran Bretagna, rappresentava già un sistema economico di ingenti dimensioni.³⁹⁵

Conseguentemente, i flussi migratori africani iniziarono a spostarsi massicciamente verso le sponde meridionali del continente europeo, e principalmente verso Italia, Spagna e Grecia³⁹⁶, dove le economie erano in crescita e le legislazioni in materia di migrazione ancora favorevoli o comunque meno rigide.

Dagli anni Settanta e per tutti gli anni Ottanta i Paesi europei hanno cercato di bilanciare la parziale chiusura delle proprie frontiere con un aumento della cooperazione economica e degli aiuti allo sviluppo, partendo dagli Accordi di Lomé e da una serie di accordi di cooperazione bilaterali con i Paesi del Mediterraneo.

Dalla fine degli anni Ottanta l'immigrazione africana verso l'Europa si è andata caratterizzando per essere sempre meno legata alle dinamiche occupazionali e del mercato del lavoro delle economie europee, subendo un notevole stimolo dall'evoluzione del contesto internazionale, caratterizzato dalla fine del bipolarismo Est-Ovest e dall'erompere di una sempre più diffusa conflittualità intra-statale e regionale, che ha spinto molte popolazioni ad un esodo forzato dai loro Paesi. Lo scoppio di guerre, conflitti etnici e il netto peggioramento delle condizioni socio-economiche in molti contesti regionali, africani, fanno notevolmente aumentare il numero dei rifugiati e dei chiedenti asilo politico diretti verso l'Europa.³⁹⁷

L'evoluzione degli eventi seguiti all'11 settembre ha posto quali temi principali di molte agende politiche europee quelli della sicurezza e della lotta al terrorismo internazionale in generale, e di matrice arabo-islamica in particolare. L'approccio verso i Paesi dell'Africa mediterranea ha ricevuto così un'ulteriore input all'adozione di misure di controllo, monitoraggio e contrasto all'immigrazione, che nel frattempo è stata sempre più trattata in connessione con le tematiche del contrasto e della prevenzione alle attività illegali ed alla criminalità organizzata.

Riassumendo, si può affermare che si è andato compiendo un passaggio da una fase che in molti hanno definito del "liberismo migratorio", ad una fase, quella

³⁹⁵ Nel 1973 sono entrate a far parte della Comunità Europea Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, portando a 9 il numero dei paesi membri della CEE.

³⁹⁶ Negli anni Ottanta Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) entrano anch'essi a far parte della CEE.

³⁹⁷ Tuttavia, il numero di rifugiati africani diretti in Europa è andato stabilizzandosi: la percentuale di popolazione africana migrante è infatti passata dal 3% del periodo 1960-1980 all'attuale 2%. Questo dato va confrontato con quello del fenomeno migratorio interno all'Unione Europea, dove a spostarsi è quasi l'8% degli abitanti europei.

attuale, in cui i governi europei generalmente tendono ad applicare politiche in certi casi più restrittive nei confronti dell'immigrazione, in altri casi non favorevoli al suo sviluppo, cercando nel contempo di stimolare iniziative per il miglioramento economico-sociale dei Paesi di provenienza della popolazione migrante.

2. Immigrazione dal nord Africa: aree di provenienza e Paesi di destinazione

Attualmente i flussi migratori dal Nord Africa all'Europa rappresentano solo una parte del più generale fenomeno che interessa i Paesi dell'Unione Europea. In particolare, il continente africano si mette in evidenza dal punto di vista dell'immigrazione clandestina. Infatti, nonostante i flussi migratori siano numerosi e costanti sia dall'Asia che dal Sud America, è il continente africano a mantenere il più alto tasso d'immigrazione clandestina in Europa.³⁹⁸

Le zone del continente che maggiormente contribuiscono all'incremento dell'immigrazione verso l'Europa sono l'Africa Orientale³⁹⁹ e quella Occidentale. Conflitti etnici e religiosi, instabilità politico militare, ampie violazioni dei diritti umani e avverse condizioni climatiche sono alcune delle cause che contribuiscono a fomentare i flussi migratori da queste aree. Le motivazioni economiche continuano a rappresentare tuttavia la principale spinta all'emigrazione dall'Africa verso l'estero e principalmente in Unione Europea. Essa è caratterizzata da diversi fattori:

- ampi divari salariali e di reddito tra Paesi europei ed africani⁴⁰⁰;
- differenziali nei tassi di crescita demografici: i Paesi dell'Unione Europea hanno un tasso di crescita medio di poco superiore allo 0,5% mentre quelli africani sono stabilmente superiori al 2%;
- differenze nella composizione della società: in Europa il 15% della popolazione è al di sopra dei 65 anni, mentre la maggior parte dei Paesi africani ha nella fascia 15-30 anni la parte più consistente della propria popolazione;

³⁹⁸ Bisogna tuttavia tenere in considerazione che i principali flussi migratori africani sono intra-regionali e solo una parte si sposta verso l'esterno.

³⁹⁹ Secondo l'ACNUR (Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite) questa è la regione su cui è più difficile operare una stima del numero di emigranti verso il continente europeo. La situazione politico-economica di Paesi come il Sudan, la Somalia e l'Eritrea fa sì che migliaia di persone si dirigano verso la Libia per cercare di approdare in Europa.

⁴⁰⁰ Il reddito medio nei Paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OSCE) nel 2002 era di 27.170 dollari, sessanta volte superiore alla media di 450 dollari dei Paesi dell'Africa subsahariana. *Fonte OSCE.*

- integrazione economica a livello globale: mentre si assiste ad una sempre maggiore liberalizzazione di beni, capitali e servizi, la libertà di movimento delle persone è spesso limitata da barriere politiche. Tuttavia, la pressione, soprattutto da un continente come quello africano che presto raggiungerà la soglia del miliardo di persone, costituisce una sfida sempre più intensa nei confronti di un'area come quella europea;
- tecnologia e comunicazioni: lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche ha abbassato di molto i costi nei settori dei trasporti e delle comunicazioni.

Attualmente il numero totale di africani che risiedono legalmente in Unione Europea è di circa 4 milioni di persone. A parte il Portogallo e la Francia, gli africani rappresentano solo il 5% della popolazione straniera residente in Europa⁴⁰¹. Tuttavia queste cifre vanno prese con le debite cautele, perché non tengono in considerazione la mole degli immigrati clandestini che, soprattutto nei Paesi rivieraschi europei del Mediterraneo, costituiscono un numero difficilmente valutabile, benché consistente.⁴⁰²

Il nord Africa rappresenta l'approdo naturale dei flussi migratori provenienti dal sub-continente africano. Vi sono diverse vie utilizzate per l'immigrazione clandestina dalle regioni del Sahel al Maghreb e di qui verso l'Europa.

Alcune partono dal deserto del Teneré, in Niger. L'oasi di Agadez è uno dei più importanti centri di raccolta-transito dei flussi migratori africani. Da qui partono due direttrici distinte: una verso la costa libica, attraverso il deserto del Teneré e Dirkou, nel Niger centro-settentrionale, passanti per il valico di Tumu, che segna il confine con la Libia⁴⁰³; l'altra verso il territorio algerino, in direzione dell'oasi di Tamanrasset, nell'Algeria centro-meridionale. In questo caso l'ingresso è previsto ad Assamakka, sempre in Niger.

Anche il Mali rappresenta un altro avamposto da cui si dipartono rotte per l'immigrazione clandestina. Nel nord del Paese, a Gao, inizia un'altra via verso

⁴⁰¹ In Italia, secondo i recenti dati dell'Istat, nel 2004 erano legalmente registrati 549.801 africani, dei quali 253.362 erano marocchini. In generale i cittadini dei Paesi nordafricani (Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto e Senegal) rappresentano il gruppo più numeroso, con 380.280 immigrati regolari.

⁴⁰² Le Nazioni Unite sono solite definire questo fenomeno con il termine di "migrazione non documentata" proprio a causa dello scarso numero di dati ufficiali in possesso. Spesso, infatti, molte delle persone che partono dall'Africa subsahariana per raggiungere l'Europa attraverso le coste del Mediterraneo perdono la vita durante il tragitto oppure si fermano, spontaneamente o forzatamente nei Paesi di transito, rendendo quindi estremamente difficile valutarne il numero effettivo.

⁴⁰³ Dopo i recenti accordi tra Italia e Libia ed i rimpatri effettuati dalle autorità italiane negli ultimi mesi, questa pista, un tempo la più comune, è sempre meno utilizzata.

l'Algeria, con destinazione ancora Tamanrasset, passando per il valico di Tessalit.

L'Algeria non costituisce un Paese di imbarco verso l'Europa. Da Tamanrasset infatti, gli immigrati si dirigono verso il Marocco, attraversando clandestinamente la frontiera algerino-marocchina nei pressi di Maghnia diretti a Oudja, da dove proseguono per il porto di Tangeri. L'attraversata del tratto di mare che separa l'Africa dalle coste europee spesso non avviene prima di diversi mesi, a volte anni. Questo periodo di tempo è quello generalmente impiegato dagli immigrati per ottenere la somma necessaria a pagare il viaggio verso la Spagna.⁴⁰⁴ Un'altra alternativa, sempre dalle coste del Marocco, è quella di raggiungere le due *enclaves* spagnole di Ceuta e Melilla, che nel 2003 sono state al centro di una crisi politico-militare tra i due Paesi. Tuttavia da queste isole è poi difficile raggiungere la penisola iberica e spesso gli immigrati vengono tenuti per mesi nei centri di accoglienza.

Attraverso la Mauritania e il Sahara occidentale passa la rotta atlantica diretta sempre alla città marocchina di Tangeri. In molti spesso scelgono di imbarcarsi ad El Ayoune, in Marocco, oppure nella città costiera di Nouadhibou, in Mauritania, per dirigersi verso le Isole Canarie.

Per quanto concerne le migrazioni verso l'Europa via terra-mare, vi sono due percorsi preferenziali, passanti dalla Libia e dal Marocco.

In Marocco prevalentemente si imbarcano gli immigrati provenienti dai Paesi della Costa nord-occidentale del continente, Senegal, Algeria e Costa d'Avorio e diretti in Spagna. Talvolta passano dal Marocco anche persone provenienti dalla Nigeria e dai Paesi limitrofi.

Il viaggio è molto lungo e viene effettuato per gran parte su carovane che attraversano il deserto del Sahara, passando principalmente dalla Mauritania.

Per quanto concerne la Libia, vi confluiscono non solo immigrati dai Paesi dell'Africa occidentale (Niger, Mali, Mauritania, Burkina Faso, Ghana, etc...) che di solito si dirigono ad Al Zuwarah, nei pressi del confine con la Tunisia, diretti a Lampedusa.

Un numero difficilmente quantificabile di clandestini giunge in Libia proveniente dai Paesi dell'Africa centro-orientale e del Corno d'Africa (principalmente Eritrea, Somalia e Sudan), molti dei quali sono profughi in cerca di asilo politico in Unione Europea e in fuga da conflitti e persecuzioni. Per queste persone, uno

⁴⁰⁴ In generale si stima che le cifre richieste dalle organizzazioni che si occupano del traffico clandestino degli immigrati africani verso l'Europa si aggirino attorno ai 1.000-1.500 euro a persona. Queste cifre sono circa 3 volta maggiori del reddito medio annuo di un abitante sub-sahariano.

dei principali centri di raccolta è localizzato nell'area di Al Kufrah⁴⁰⁵. Da qui solitamente gli immigrati proseguono separati in piccoli gruppi verso diverse località della Tripolitania e della Cirenaica, dove si ricongiungono con familiari ed altri loro connazionali residenti, in attesa di dirigersi verso le coste italiane.

Infine, non vanno tralasciati, soprattutto per quanto concerne l'Italia, i flussi migratori provenienti dalla Tunisia e che interessano soprattutto i cittadini dei Paesi dell'area del Maghreb.

Sebbene molto meno visibile di quello caratterizzato dagli sbarchi sulle coste, il flusso migratorio proveniente dall'Africa verso l'Europa utilizza in maniera massiccia anche le tratte aeree, approfittando della scarsità dei controlli aeroportuali nella maggior parte dei Paesi coinvolti.

Gli aeroporti africani considerati maggiormente "a rischio" in quanto luoghi di origine e/o di transito degli immigrati illegali diretti verso i Paesi dell'Unione Europea sono quelli di Accra, Lagos, Dakar, Nairobi, Addis Abeba, Casablanca, e Il Cairo.

Sono diversi i Paesi dell'Unione Europea meta dei flussi migratori provenienti dall'Africa.

In primo luogo vi sono i Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo. Spagna, Italia e Francia, ma anche Grecia, sono le destinazioni principali delle rotte migratorie. Ad esse si sono recentemente aggiunte Malta e Cipro.

Tuttavia solo una parte di queste persone cerca di rimanere nei Paesi d'approdo. A parte il caso della Francia⁴⁰⁶, Germania, Gran Bretagna, Belgio, Olanda, Irlanda e Paesi Scandinavi rappresentano i traguardi finali delle lunghe migrazioni che partono dalle diverse regioni africane.

Questi Paesi costituiscono attrazioni migliori dal punto di vista delle opportunità economiche, soprattutto per gli immigrati in possesso di qualifiche professionali o comunque in grado di svolgere attività lavorative laddove la richiesta di manodopera più o meno specializzata è in forte crescita.

Per citare alcuni esempi:

- la presenza africana in Germania ha radici prevalentemente economiche. Pur non essendo una delle comunità straniere tradizionali,

⁴⁰⁵ Primo rilevante insediamento libico lungo la strada che collega il Sudan e la Libia, a circa 950 km a sud di Bengasi.

⁴⁰⁶ Nonostante le misure adottate dai governi francesi, l'immigrazione africana in Francia è tuttora garantita dall'utilizzo della stessa lingua, dalla presenza di comunità familiari e dalle opportunità economiche offerte.

quella africana in Germania è una popolazione in crescita. Oltre ai marocchini, sempre più cittadini egiziani, ma anche nigeriani, ghanesi e di altri paesi sub-sahariani cercano di raggiungere il territorio tedesco.

- Belgio ed Olanda ricevono gran parte degli immigrati clandestini di passaggio o espulsi dalla Francia. In questi due Paesi vi è un atteggiamento generalmente più favorevole all'immigrazione africana, sia perché le comunità di coloro sono presenti da molti anni, sia perché il flusso migratorio è considerato funzionale alla crescita economica. In Belgio, nel 2001, l'8,7% della forza lavoro era straniera ed i marocchini costituivano la più grande comunità africana. Tuttavia, soprattutto in Olanda, si sta assistendo ad una crescente preoccupazione per il fondamentalismo islamico di alcune comunità nordafricane, anche a seguito dell'attentato che ha visto la morte del regista Theo Van Gogh.
- L'emigrazione africana in Gran Bretagna è sempre stata piuttosto numerosa, seconda solo a quella verso la Francia. I governi inglesi hanno generalmente adottato politiche che favorivano l'immigrazione a fini economici. Recentemente tuttavia, si è aperto un forte dibattito sulla opportunità di introdurre delle liste di categorie professionali verso le quali orientare e quindi autorizzare i flussi migratori, avvertito da più parte come un segnale di forte chiusura e di aperta discriminazione, soprattutto per quanto concerne i lavoratori africani, spesso svantaggiati dal punto di vista della formazione professionale.

3. Le politiche dell'Unione europea

La questione dell'immigrazione solo di recente è entrata a far parte delle competenze specifiche dell'Unione Europea.⁴⁰⁷ Ad influire sulla lentezza di tale processo hanno gravato una congiuntura economica generalmente negativa, i riflessi degli eventi dell'11 settembre 2001 e del marzo 2003 e la costante diffidenza verso i flussi migratori da parte di alcune classi politiche e di una parte dell'opinione pubblica europea.

Dalla metà degli anni Ottanta gli Stati europei hanno cercato di armonizzare le loro politiche nell'area dell'immigrazione in generale e in materie delicate quali l'accoglienza dei profughi e la gestione delle richieste d'asilo, in ciò trovando più di una difficoltà a causa delle profonde differenze legislative e di approccio politico esistenti tra i Paesi di frontiera e quelli di destinazione finale degli

⁴⁰⁷ Infatti, è solo con il Trattato di Amsterdam che le politiche in materia di asilo e immigrazione sono state trasferite dall'area intergovernativa a quella comunitaria.

immigrati. Nel corso degli anni Novanta e soprattutto negli ultimi due anni si sono avuti alcuni progressi, anche a causa delle crescenti pressioni da parte di organizzazioni internazionali e non governative, che hanno portato diversi Paesi europei ad adottare nuove legislazioni nazionali e ad accordarsi a livello di politiche dell'Unione.

Le istituzioni di Bruxelles, in particolare la Commissione e il Parlamento, da tempo premono affinché la gestione di queste materie passi completamente dal livello nazionale a quello dell'Unione e che l'Europa si doti di strumenti giuridici e procedurali comuni in tema di immigrazione. Ad essere particolarmente sotto attenzione negli ultimi anni è la condizione del mercato del lavoro, caratterizzato in molti settori da bassa offerta, per cui si avverte sempre più la necessità di attrarre forza lavoro qualificata dai Paesi con tassi migratori positivi.

Da questo punto di vista l'Unione Europea vorrebbe seguire l'esempio degli Stati Uniti, la cui ripresa economica è stata in parte conseguita anche grazie ad una politica più attiva nel campo dell'immigrazione, che ha favorito l'afflusso di lavoratori nei settori in cui la carenza di manodopera si è fatta maggiormente sentire.

Nel gennaio 2005 la Commissione Europea ha pubblicato un Libro Verde "Sull'approccio dell'UE alla gestione dell'immigrazione per motivi economici", presentato dal Commissario alla Giustizia, Libertà e Sicurezza e Vicepresidente della Commissione Europea, Franco Frattini, insieme al Commissario per l'Occupazione, gli Affari sociali e le Pari opportunità Vladimir Spidla.

Lo scopo dell'iniziativa è quello di sviluppare un dibattito pubblico per rilanciare il tema dell'immigrazione per cause economiche attraverso una strategia globale così come indicata dal Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999.

I risultati di questa iniziativa, che dovrebbero essere valutati nel luglio 2005, formeranno la base per la preparazione, entro la fine del 2005 di un piano di azione sull'immigrazione legale⁴⁰⁸, per stabilire le forme più appropriate di regole e norme comunitarie per disciplinare l'ingresso degli immigrati a fini economici, senza intaccare la libertà degli Stati membri di decidere il numero di quelli da ammettere.

Attraverso questa iniziativa, la Commissione Europea ha cercato di venire incontro alla esigenze dei vari Stati membri, alcuni dei quali nel frattempo hanno adottato misure per facilitare l'impiego di lavoratori stranieri qualificati.

Ad esempio, la Gran Bretagna, la Francia, i Paesi Bassi e l'Irlanda hanno semplificato le procedure di assunzione per una serie di categorie professionali. La Germania, che nel 2000 aveva lanciato un programma di "Green Card" per consentire a 20.000 tecnici informatici di usufruire di un permesso di lavoro

⁴⁰⁸ Così come richiesto dal "Programma dell'Aia", deciso dal Consiglio Europeo nel novembre del 2004 per il periodo 2005-2010.

quinquennale, nel gennaio 2005 ha introdotto una nuova legge sull'immigrazione che, tra le varie novità, prevede la possibilità di far entrare nel proprio territorio 50.000 lavoratori all'anno.⁴⁰⁹

Diversamente dalle precedenti iniziative⁴¹⁰, il Green Paper di gennaio è incentrato sulla necessità di attrarre lavoratori stranieri per stimolare la competitività economica, in linea con quanto previsto dall'Agenda di Lisbona, cercando di rivolgersi soprattutto agli operatori economici per stimolare, attraverso la pressione sulle istituzioni nazionali, l'adozione di strumenti adeguati.

L'iniziativa della Commissione Europea è anche volta ad evitare che nasca una concorrenza sull'immigrazione tra i vari Stati che porti a conflitti tra i governi che già stanno attuando politiche "d'immigrazione mirata".

Un altro settore in cui l'Unione Europea ha cercato di sviluppare linee d'azione comuni è quello delle politiche d'asilo.

In materia di asilo un primo passo importante è stato quello della Convenzione di Dublino, entrata in vigore nel 1997, che autorizzava i Paesi firmatari a rimandare i chiedenti asilo nel Paese in cui per primi erano entrati nell'Unione Europea. I risultati nella pratica sono stati abbastanza modesti. L'applicazione del regime della Convenzione dipendeva dalla documentazione in possesso degli immigrati e dal fatto che molto spesso essa viene distrutta dagli stessi immigrati su consiglio dei trafficanti. Per un Paese come la Germania, ad esempio, era difficile dimostrare che una persona di origine maghrebina presente sul proprio territorio fosse giunta lì passando dall'Italia.

Inoltre l'ulteriore armonizzazione delle procedure (soggetta comunque a numerose eccezioni) è stata fortemente limitata dalla mancanza di una definizione comune di rifugiato, dall'assenza di precisi accordi sulle reciproche responsabilità e, non meno importante, dalla mancanza di standard procedurali comuni, soprattutto in materia di accoglienza di profughi, rifugiati e chiedenti asilo.

Per porre un freno alle crescenti polemiche tra gli Stati di confine (come ad esempio l'Italia) ed i Paesi in cui la maggior parte degli immigranti tendeva e tende a dirigersi, nel 1999 il Consiglio Europeo invitò gli Stati membri a sviluppare un "Sistema Europeo d'Asilo" entro il 2004. Scopo principale era quello di dividere equamente i costi politici, economici e sociali dell'immigrazione tra i vari Paesi dell'UE, attraverso l'adozione di un paniere di misure e garanzie che, allo stesso tempo, fosse rispettoso degli ideali di libertà,

⁴⁰⁹ Inoltre la Germania sta accogliendo circa 300.000 lavoratori occasionali e stagionali stranieri all'anno.

⁴¹⁰ Che vedevano il problema dell'introduzione di misure comuni per l'immigrazione in risposta ai trend demografici internazionali, seguendo così l'approccio generale delle Nazioni Unite.

sicurezza e giustizia inseriti nel Trattato di Amsterdam e comportasse un sistema di tutela condiviso e sostenibile.

Tra il 2000 ed il 2004 i vari Stati europei e le istituzioni di Bruxelles hanno sviluppato un insieme di regole e procedure in numerosi settori. A tal proposito, un'importante distinzione è stata fatta tra le persone chiedenti asilo⁴¹¹ e quelle in possesso dello status di rifugiato, con una serie di misure ed iniziative a favore dei chiedenti asilo e per la tutela dei loro diritti.⁴¹²

Il 1 settembre 2003 è entrata in vigore una nuova Convenzione di Dublino (comunemente chiamata "Dublin II") realizzata per porre rimedio alle lacune emerse nell'applicazione della Convenzione del 1997. In particolare si è cercato di rendere più chiare le procedure, accelerare i processi di assegnazione/rifiuto dello status di rifugiato e definire le rispettive responsabilità degli Stati membri sull'effettiva competenza a prendersi carico delle pratiche dei chiedenti asilo. Tuttavia, nonostante la "Dublin II" abbia dato un notevole contributo ad evitare le lungaggini burocratiche connesse con l'accertamento di quale Stato sia responsabile di espletare le pratiche relative ai chiedenti asilo⁴¹³, rimangono alcune questioni irrisolte, in particolare quelle relative alle persone sprovviste di documenti ed a coloro ai quali non viene concesso lo status di rifugiati.

Un altro settore in cui l'Unione Europea ha cercato di stimolare l'armonizzazione delle normative ma soprattutto l'adozione di strumenti e strategie comuni è quello della Sicurezza. L'immigrazione, soprattutto quella proveniente dalle sponde meridionali del Mediterraneo è infatti sempre più oggetto di monitoraggio e controllo per la percezione ad essa connessa della minaccia terroristica, o comunque legata al fondamentalismo islamico, e della criminalità organizzata. A ciò hanno contribuito non solo gli eventi dell'11 settembre 2001 e la più recente strage di Madrid del marzo 2003, ma gli evidenti e comprovati legami tra organizzazioni criminali e terroristiche nordafricane con alcune comunità straniere presenti sul territorio europeo. Questo aspetto, che evidentemente rappresenta solo una parte del più grande e complesso fenomeno migratorio internazionale e africano in particolare, ha portato all'adozione di misure restrittive che hanno generalmente interessato i flussi migratori provenienti da determinate regioni.

Per contrastare la minaccia terroristica e lo sviluppo delle attività illegali e criminali transregionali, sono stati utilizzati vari strumenti, politici, di sicurezza ed anche militari in collaborazione con i Paesi nordafricani. Questo approccio ha ricevuto un ulteriore stimolo dal 2004, con il disgelo delle relazioni politico-

⁴¹¹ Ossia coloro che rientrano nei casi previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo Status dei Rifugiati.

⁴¹² Dalla fornitura di informazioni relative al loro status, alla tutela dei loro diritti, all'accesso alle cure medico-sanitarie ed all'istruzione per i minori, etc...

⁴¹³ Come nel caso delle diatribe tra Francia e Gran Bretagna.

diplomatiche tra l'Unione Europea e la Libia. Il governo libico, infatti, è stato per lungo tempo accusato dai governi europei non solo di fomentare il terrorismo internazionale, ma di sfruttare economicamente gli enormi flussi migratori provenienti dall'Africa saheliana e centro-orientale (Sudan e Corno d'Africa) e diretti in Europa, principalmente attraverso le coste italiane. Dall'anno scorso sono state intraprese numerose iniziative congiunte per limitare il numero degli sbarchi di immigrati clandestini imbarcatisi sulle coste libiche e di altri Paesi (ad esempio il Marocco). Tra di esse, oltre al maggiore utilizzo delle normative previste dagli Accordi di Riammissione⁴¹⁴, va citata la recente proposta del governo della Germania per la creazione di centri di raccolta degli immigrati clandestini in Maghreb. Questi centri extraterritoriali dell'Unione Europea avrebbero il compito di ospitare gli immigrati espulsi dai Paesi dell'UE ma anche di raccogliere, in attesa di riconoscimento, i flussi migratori africani prima del loro approdo in Europa. Questa iniziativa ha sollevato numerose critiche da parte dei Paesi maghrebini, che, tranne la Libia, si sono apertamente dichiarati contrari alla creazione dei centri. Inoltre ha aperto un intenso dibattito a Bruxelles e presso le cancellerie dei singoli Stati.⁴¹⁵

A completare il quadro generale delle iniziative europee è giunto, il 10 maggio 2005, l'accordo sulla cosiddetta "Roadmap" quinquennale per la Libertà, la Giustizia e la Sicurezza.

La Commissione Europea ha così lanciato definitivamente il Piano d'Azione europeo che prevede proposte dettagliate in diversi settori strategici: terrorismo, gestione dell'immigrazione, politiche dei visti, asilo, privacy e sicurezza, lotta al crimine organizzato e giustizia penale.

Il Piano della Commissione Europea individua dieci aree di azione prioritaria:

- 1) Diritti fondamentali e cittadinanza
- 2) Lotta contro il terrorismo
- 3) Gestione dell'Immigrazione
- 4) Confini interni, confini esterni e visti
- 5) Un'area di asilo comune
- 6) Integrazione: l'impatto positivo dell'immigrazione sulla società e sull'economia europee
- 7) Privacy e sicurezza nella condivisione delle informazioni
- 8) Lotta al crimine organizzato
- 9) Giustizia civile e penale

⁴¹⁴ Gli Accordi di Riammissione sono uno degli strumenti adottati dall'Unione Europea per contrastare i flussi dell'immigrazione clandestina ed illegale internazionale.

⁴¹⁵ In particolare a Germania e Italia, favorevoli alla creazione dei centri di accoglienza/transito, si contrappongono i governi di Francia, Spagna e Svezia, favorevoli a politiche migratorie meno rigide.

- 10) Libertà, Sicurezza e Giustizia: divisione delle responsabilità e della solidarietà

4. Conclusioni

I Paesi del Nord Africa, in quanto contesto geo-politico considerato di prioritaria importanza per la politica estera dell'Unione Europea, sono divenuti un interlocutore privilegiato in molti settori politici, economici e sociali di interesse europeo. La realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia non può pertanto prescindere dallo sviluppo costante delle relazioni all'interno della partnership Euro-mediterranea. In questo contesto il fenomeno dell'immigrazione e le sue connessioni con i temi scottanti del rispetto dei diritti umani, dello sviluppo socio-economico, della lotta alla povertà, della tutela della sicurezza e della prevenzione e contrasto al terrorismo ed alle attività criminali rappresenta una questione che andrà sempre più affrontata in una prospettiva di cooperazione e armonizzazione.

Le autorità di Bruxelles ed i governi europei sono alla continua ricerca di strumenti, giuridici, politici e di sicurezza che garantiscano, da un lato un maggiore controllo sui flussi migratori sia interni che di origine extracomunitaria, dall'altro lato una gestione dell'intero fenomeno compatibile con la sua sempre più percepita "strutturalità" e quindi con la necessità di affrontarne in maniera costruttiva ogni suo aspetto.

Una questione di fondamentale interesse nell'analisi dei flussi migratori africani verso l'Unione Europea, soprattutto per quanto concerne il suo futuro sviluppo economico, è rappresentata dall'acceso dibattito sull'impatto che l'immigrazione da queste regioni ha, e potrebbe avere se incentivata, sul mercato del lavoro europeo. I cambiamenti demografici vissuti negli ultimi anni da molti Paesi europei testimoniano che Stati come ad esempio Italia, Spagna e Germania stanno attraversando un lungo periodo di stagnazione nella crescita della popolazione, con ovvie ripercussioni sulle dinamiche di sviluppo dei singoli sistemi socio-economici nazionali e dell'intera Unione.

Da molte parti i flussi migratori internazionali verso l'Unione Europea sono considerati una possibilità, se non una necessità, per sostenere il mercato del lavoro e garantire le basi per quello sviluppo economico che, paragonato alle altre grandi realtà economiche del pianeta, stenta ancora ad affermarsi.



Il Consiglio di Cooperazione per il Golfo

Aldo Pigoli

Maggio 2005

Introduzione

L'integrazione regionale di cui è espressione il Consiglio di Cooperazione per il Golfo (CCG), rappresenta al tempo stesso per i Paesi membri un'opportunità di crescita e sviluppo ma anche un fattore di potenziale e, sotto certi aspetti, attuale crisi.

I recenti sviluppi del contesto regionale hanno mostrato come l'impalcatura su cui per un ventennio si è retto il sistema di rapporti tra l'Arabia Saudita e i Paesi che venivano considerati nella pratica suoi satelliti si sta progressivamente trasformando. Gli Stati del Golfo sono sempre più impegnati infatti a crearsi un proprio spazio di autonomia ed iniziativa all'interno della regione. Ciò sta avvenendo su un duplice binario: politico ed economico.

Dal punto di vista politico è crescente da parte dei governi degli Stati dell'area in questione la necessità di svincolarsi dall'egemonia finora svolta nei loro confronti dall'Arabia Saudita. Riad ha infatti costantemente considerato, e continua tuttora a considerare, la Penisola Arabica ed il bacino del Golfo Persico come il proprio spazio d'influenza geopolitica ed economica. Da questo punto di vista l'Arabia Saudita ha potuto sempre contare, fin dalla nascita del CCG, sull'enorme vantaggio che le ingenti risorse petrolifere le concedevano nei confronti dei propri vicini.

Rimanendo intatta la posizione dominante in ambito energetico, i Paesi del Golfo, per cercare di uscire dal controllo saudita, sono impegnati nell'allargare il proprio sistema di rapporti internazionali, coinvolgendo in ciò non solo i vicini mediorientali ma soprattutto i potenziali partner per lo sviluppo delle loro economie interne, rappresentati dai membri del G8 ma anche da altre realtà asiatiche.

E' proprio l'aspetto economico, basato sulla diversificazione delle risorse produttive, la chiave di volta utilizzata dai vari governi dell'area per limitare la dipendenza da Riad.

In quest'ottica un ruolo sempre maggiore è svolto dagli Stati Uniti, verso i quali i Paesi del Golfo guardano non solo per potenziare le loro economie, attraverso lo strumento degli accordi bilaterali di libero scambio, ma anche il proprio contesto della Difesa e della Sicurezza, a fronte del - almeno in apparenza - progressivo indebolimento dell'Arabia Saudita, sempre più emarginata dal governo di Washington per quanto riguarda il ruolo di guida del contesto regionale.

La sovrapposizione di Washington allo spazio d'influenza costruito da Riad in oltre un ventennio rappresenta perciò un fattore destabilizzante per l'intero

assetto dei rapporti regionali, anche se appare sempre più evidente che il soggetto a subirne i principali danni è proprio l'Arabia Saudita.

1. Obiettivi ed istituzioni

Il Consiglio per la cooperazione degli Stati Arabi del Golfo Persico nasce il 25 maggio del 1981 (21 di Rajab dell'anno 1401) con un accordo firmato ad Abu Dhabi, negli Emirati Arabi Uniti, tra sei paesi: il regno di Arabia Saudita, il Bahrein, gli Emirati Arabi Uniti, il Kuwait, il sultanato dell'Oman ed il Qatar.

L'intento originale dei leader degli Stati firmatari consisteva nel promuovere e favorire la cooperazione, l'integrazione e l'interconnessione regionale in numerosi settori, prevalentemente economici. Scopo principale, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 della Carta del CCG, è quello di "raggiungere l'unità tra gli Stati membri".

Nel preambolo della Carta costitutiva vengono richiamati gli elementi ed i principi ispiratori dell'accordo. Essi sono caratterizzati dall'insieme delle particolari relazioni, delle qualità comuni e dei fattori simili basati sul credo islamico, sulla fede in un destino comune e sulla condivisione di uno scopo condiviso legato agli obbiettivi della cosiddetta "Nazione araba".

Da questo punto di vista, il preambolo richiama la Carta della Lega degli Stati Arabi, e invita gli Stati membri ad unire i propri sforzi per rafforzare e servire la causa araba e quella islamica.

La decisione di riunire i Paesi del Golfo Persico in un'organizzazione comune fu in parte il risultato della naturale conversione di questi fattori di unità, coesione e comunanza storica, sociale e culturale ma si dovette in parte anche all'evoluzione del contesto regionale ed internazionale di quegli anni, caratterizzato sia dalle conseguenze politico-economiche delle due crisi petrolifere del 1973 e del 1978, sia dall'avvento della rivoluzione dell'Ayatollah Khomeini in Iran nel 1979 e dello scoppio del conflitto tra Iran ed Iraq nel 1980.

Proprio quest'ultimo aspetto fece sì che, nei primi anni di vita del CCG, la cui sede è in Arabia Saudita, a Riad, i leader arabi diedero maggiore impulso alla cooperazione militare e della sicurezza. Le incertezze relative all'esito del conflitto iracheno-iraniano e l'ombra della rivoluzione sciita a Teheran rappresentavano infatti una sfida che toccava in primo luogo l'Arabia Saudita e il Kuwait, ma anche gli altri paesi dell'area.

Con il passare degli anni, soprattutto in seguito alla fine del conflitto tra Iran e Iraq, le questioni legate ai problemi della sicurezza sono andate progressivamente declinando, in favore di fattori economici e politici.

Nell'agenda politica del CCG hanno infatti preso il sopravvento le tematiche della cooperazione economica, commerciale e finanziaria.

La Carta del CCG indica che lo scopo dei Paesi membri è la cooperazione in diversi settori, quali quello economico, finanziario, commerciale, doganale, turistico, legislativo ed amministrativo. Inoltre, obiettivo dell'organizzazione è lo stimolo al progresso scientifico e tecnico nell'industria, nell'estrazione mineraria e nell'agricoltura. Uno spazio particolare è dato alla tutela delle risorse idriche ed animali ed alla creazione di centri di ricerca scientifica. Infine viene stimolata la realizzazione di joint ventures, e la cooperazione del settore privato.

Secondo quanto previsto dall'Art. 6 della Carta, il CCG è formato da:

- un Consiglio Supremo (affiancato da una Commissione per la soluzione delle dispute);
- un Consiglio Ministeriale;
- un Segretariato Generale.

Ad ognuna di questi organi è dato poi di istituire le agenzie necessarie allo svolgimento dei compiti e delle attività.

a) Il Consiglio Supremo si riunisce una volta l'anno, salvo nei casi in cui uno degli membri ne richieda una sessione straordinaria e la domanda venga accettata anche dagli altri partecipanti al Consiglio. È formato dai capi di Stato e la presidenza è a rotazione annuale. Esso è l'organo di direzione politica del GCC, decide il budget a disposizione del segretariato generale ed approva le regole di procedura della Commissione per la Ricomposizione delle dispute, organo che si forma a seconda del caso concreto che viene chiamato a giudicare.

A coadiuvare l'attività del Consiglio Supremo è posto un direttorio con compiti consultivi, la Commissione Consultiva, formato da trenta rappresentanti degli stati membri del CCG, scelti in base alle proprie competenze ed esperienze, per un periodo di tre anni.

Dal 1998, nel corso del 19mo Summit del CCG ad Abu Dhabi, Il Consiglio Supremo ha deciso di tenere meeting consultivi a cavallo del summit annuale.

b) Il Consiglio Ministeriale, del quale fanno parte i Ministri degli Esteri dei sei Paesi membri o, a seconda della materia trattata, altri ministri, si riunisce ogni tre mesi.

La presidenza del Consiglio Ministeriale spetta allo Stato membro che ha presieduto l'ultima sessione ordinaria del Consiglio Supremo oppure, quando necessario, allo Stato membro incaricato di guidare il successivo meeting del Consiglio Supremo.

Tra i vari ambiti di competenza, il Consiglio Ministeriale è autorizzato a proporre iniziative, esprimere raccomandazioni ed incoraggiare e coordinare le attività già esistenti nei vari campi.

Nel caso siano altri comitati ministeriali ad elaborare proposte o raccomandazioni, spetta comunque al Consiglio Ministeriale valutarne i contenuti e presentarle, assieme alle proprie raccomandazioni, al Consiglio Supremo. Spetta infine al Consiglio Ministeriale organizzare i meeting del Consiglio Supremo e prepararne l'agenda.

Per quanto concerne il sistema di voto, sia il Consiglio Ministeriale che il Consiglio Supremo adottano un meccanismo che richiede l'unanimità per quanto concerne le materie politiche ed una maggioranza semplice per le questioni procedurali. Sia i meeting del Consiglio Supremo che quelli del Consiglio Ministeriale sono ritenuti validi se vi partecipano i 2/3 dei membri.

c) Il Segretariato Generale, tra le varie funzioni svolte, ha il compito di preparare studi e ricerche relativi ai piani di cooperazione, coordinamento ed integrazione ed ai programmi di attività comune. E' incaricato di preparare report periodici sul lavoro del CCG, seguire la realizzazione delle risoluzioni adottate dal Consiglio Supremo, e sostenere l'attività del Consiglio Supremo e del Consiglio Ministeriale. Al Segretariato compete la preparazione dei meeting, delle agende di lavoro e delle bozze di risoluzione per in Consiglio Ministeriale.

Il Segretariato Generale dell'Organizzazione è composto da:

- 1) Il Segretario Generale, che ha un mandato triennale rinnovabile solo una volta. Attualmente il Segretario Generale del Consiglio di Cooperazione per il Golfo è Abdul Rahman bin Hamad Alatiyyah.
- 2) Tre vice Segretari Generali, uno per ogni area tematica principale del CCG: affari politici, economici e militari, ed il Capo della delegazione dell'Organizzazione a Bruxelles. Queste figure vengono nominate dal Consiglio dei Ministri su proposta del Segretario Generale.
- 3) I Direttori Generali delle varie commissioni ed il relativo personale, tutti nominati dal Segretario Generale.

I settori di competenza del Segretariato Generale comprendono gli affari politici, economici, militari, umani e ambientali, legali, amministrativi e finanziari.

Tra i vari uffici vi sono: l'Ufficio del Segretario, l'Ufficio Licenze, l'Unità di Sviluppo Amministrativa, l'Unità di Audizione Interna e il Centro Informazione. Inoltre vi è la sede della Delegazione del CCG a Bruxelles e l'Ufficio Telecomunicazioni in Bahrain.

A questi organi va aggiunta la Commissione per la Soluzione delle Dispute, formata ad hoc dal Consiglio Supremo a seconda della diversa natura della materia affrontata.

2. L'integrazione economica

L'integrazione economica è il principale obiettivo del Consiglio di Cooperazione per il Golfo. Anche se ha iniziato a svilupparsi solo gradualmente e nonostante per lungo tempo gli sia stata privilegiata la gestione della Sicurezza e della Difesa comune, l'obiettivo di una maggiore compenetrazione della economie dei Paesi del Golfo è stato costantemente nell'agenda del CCG.

Ciò si è dovuto principalmente al ruolo avuto dall'Arabia Saudita sin dalla costituzione dell'Organizzazione. Il governo di Riad vedeva infatti nel CCG uno strumento per aumentare la propria influenza sui Paesi confinanti, grazie alla leadership che le sue ingenti risorse petrolifere e le ampie capacità produttive nel settore degli idrocarburi le permettevano. Essendo lo Stato più forte, politicamente, economicamente, militarmente e, fattore da non sottovalutare, anche dal punto di vista religioso della nuova struttura, l'Arabia Saudita mirava a sfruttare tutti i benefici che potevano derivare da una progressiva unione economica, commerciale e finanziaria.

E' Riad infatti a promuovere, nel giugno del 1981, la stipula del primo accordo economico (denominato Gulf Cooperation Council Economic Agreement) in cui venivano elencati gli obiettivi in ambito economico e finanziario che i sei Paesi membri dovevano concorrere a realizzare.

Secondo i piani dei governi del CCG, pilastri dell'integrazione sarebbero dovuti essere, in particolare:

- o la creazione di un'area di libero commercio;
- o l'armonizzazione delle legislazioni vigenti nei vari Paesi per ciò che concerne gli investimenti esteri e i piani di sviluppo;
- o l'adozione di una politica tariffaria comune per le importazioni dai Paesi non facenti parte del GCC.

Inoltre, in considerazione del fatto che le economie dei Paesi membri dipendevano tutte, in varia misura e con modalità differenti a seconda dei casi, dal mercato petrolifero, necessitava la determinazione di una politica comune nel settore degli idrocarburi.

Nel novembre del 1981 viene così firmato il cosiddetto Accordo Economico Unito (UEA). Ratificato nel 1982, il UEA specifica ed amplia gli obiettivi sopra descritti.

Per quanto concerne l'area di libero commercio, esso prevede lo sviluppo del libero mercato tra gli Stati membri per tutti i prodotti agricoli, animali,

industriali e per le risorse naturali di origine nazionale. Questi beni sono esclusi dal sistema di dazi doganali e tariffe vigente fino a quel momento. Le prime misure per l'iniziale implementazione dell'UEA vengono prese a partire dal marzo del 1983.

Negli anni successivi, al fine di sviluppare il sistema creato a Riad e con il UEA, vengono creati altri strumenti comunitari.

Per supportare lo sforzo iniziale del processo di integrazione viene istituito, nel 1984, la Gulf Investment Corporation, GIC. Dotata di un capitale iniziale di oltre 2 miliardi di dollari USA, la GIC può partecipare alla realizzazione di progetti di sviluppo tra gli Stati membri e in ogni altro Paese arabo nei vari settori agricolo, del commercio, dell'industria, dell'estrazione mineraria. A fine la Corporazione può elargire prestiti.

A dimostrazione dell'influenza svolta dalle istituzioni di Riad all'interno dell'Organizzazione, le autorità saudite decidono inoltre di trasformare un proprio organo, responsabile della definizione degli standard interni all'Arabia Saudita nella Gulf Standards Organization, creata nel novembre del 1982.

Durante gli anni Ottanta si assiste ad una fase di stasi nell'evoluzione delle istituzioni del CCG, anche a causa del conflitto militare tra Iraq e Iran, i cui strascichi hanno influenzato sensibilmente le decisioni politiche ed economiche dei vari Paesi del Golfo.

Tra il 1992 ed il 1993 vengono creati altri due organi dell'organizzazione: l'Ufficio Brevetti del Consiglio di Cooperazione per gli Stati Arabi del Golfo, allo scopo di regolare il sistema riguardante la concessione delle licenze e la tutela della proprietà intellettuale all'interno del CCG; il Centro di Arbitraggio Commerciale, al quale vengono sottoposte le dispute commerciali sorte tra i cittadini degli Stati membri e nei confronti di soggetti stranieri.

In generale, nonostante le numerose e ripetute dichiarazioni d'intenti, per anni i Paesi membri del CCG non hanno sviluppato nel concreto gli obiettivi inizialmente stabiliti. Infatti, diversi fattori hanno contribuito ad un rallentamento nell'adozione delle misure necessarie sia all'entrata in vigore del mercato comune, sia alla trasformazione del sistema facente capo al CCG in un'economia integrata anche dal punto di vista doganale e monetario. Basti pensare che fino a poco tempo fa, l'incremento medio annuo del commercio interno alla regione non ha superato il 7%, una percentuale da molti definita irrisoria per potere pensare di rafforzare la cooperazione tra i vari Paesi membri anche in altri ambiti.

L'inerzia del processo d'integrazione ha subito una rapida inversione di tendenza nel 2001, sempre su iniziativa dell'Arabia Saudita. Nel corso del summit dei capi di Stato del CCG di quell'anno il governo saudita ha fortemente criticato le politiche adottate dai vari Paesi membri per mantenere

le proprie prerogative nazionali e non procedere al perseguimento dell'integrazione regionale.

In particolare, oltre alla completa armonizzazione delle legislazioni nazionali in ambito economico, in quell'occasione vennero assunte alcune decisioni di fondamentale importanza, che hanno contribuito a determinare gli sviluppi futuri dell'organizzazione:

- a) In primo luogo si è stabilito di unificare le tariffe doganali, con dazi del 5%, a partire dal 2003.
- b) Si è stabilita l'instaurazione di un mercato comune relativo ad ogni aspetto delle economie dei Paesi membri, realizzando una piena libertà di movimento di beni, persone e capitali, a partire dal 2007.
- c) Si è deciso per l'introduzione nel 2010 di una moneta unica, sul modello di quella adottata dall'Unione Europea, attraverso la progressiva convergenza degli standard comunitari.

Queste decisioni sono direttamente connesse con la necessità di affrontare le nuove sfide del mercato internazionale, a cui i Paesi del Golfo Persico guardano con sempre maggiore attenzione, soprattutto allo scopo, ritenuto fondamentale per alcuni di essi, di diversificare le proprie economie, limitando progressivamente la dipendenza dal settore petrolifero e degli idrocarburi in generale. Ciò permetterebbe, soprattutto ai Paesi più piccoli e maggiormente dipendenti dal sostegno economico e finanziario dell'Arabia Saudita, come nel caso del Bahrain, di sviluppare alcuni settori considerati strategici. In particolare, negli ultimi anni i servizi bancari, finanziari ed assicurativi, le telecomunicazioni ed il turismo hanno rappresentato i principali viatici per procedere ad uno sviluppo interno slegato dalle rendite petrolifere e maggiormente capace di attrarre capitali ed investimenti diretti esteri.

Questo processo ha subito un forte rallentamento in occasione del Summit di Manama, in Bahrain, nel dicembre 2004. In quell'occasione è emersa in tutte le sue dimensioni la crisi politica interna al CCG e caratterizzata principalmente dallo scontro tra l'Arabia Saudita e il Bahrain.

A turbare i già delicati equilibri regionali è stata la firma dell'Accordo di Libero Scambio tra gli Stati Uniti e lo stesso Bahrain, nel settembre dello stesso anno.

Le autorità saudite, hanno fortemente criticato la mossa del governo bahrainita, vedendovi il primo passo verso una progressiva disgregazione dell'organizzazione o comunque un'attuale minaccia alla propria egemonia ed influenza regionale.

Nei mesi successivi anche gli Emirati Arabi Uniti e l'Oman hanno iniziato ufficialmente i negoziati con Washington per la firma di accordi analoghi,

spostando sensibilmente la bilancia delle relazioni commerciali nell'area del Golfo Persico dall'Arabia Saudita agli Stati Uniti.

Ciò ha portato alla sospensione temporanea del processo di integrazione economica e monetaria previsto dagli accordi del 2001.

La crisi, tuttora, in corso mostra come i Paesi membri del CCG cerchino soluzioni, anche di tipo bilaterale, volte a sviluppare la propria crescita economica ed il proprio peso politico regionale. Tutto ciò attraverso un progressivo scollamento dall'egemonia che fino ad oggi Riad ha potuto giocare nei loro confronti attraverso la leva dello strapotere petrolifero.

A motivare il bisogno di sviluppare il sistema economico interno verso una diversificazione dei settori produttivi è anche se non soprattutto, almeno per alcuni casi, la necessità di garantire sempre più posti di lavoro ad una popolazione in crescita costante e che si è fatta progressivamente portatrice di istanze socio-economiche e politiche la cui gestione sta già mettendo in difficoltà i vari governi dell'area. Ciò, ad esempio, è ben testimoniato dai fenomeni di nazionalizzazione del mercato del lavoro in corso nella maggior parte dei Paesi membri del CCG, una misura ritenuta necessaria per sopperire alla saturazione del pubblico impiego ed attendere che le nuove iniziative economiche aumentino in maniera sufficiente il livello d'occupazione.

3. Difesa, sicurezza regionale e lotta al terrorismo

L'altro grande pilastro, oltre a quello economico, che sostiene il sistema basato sul Consiglio di Cooperazione del Golfo è quello militare e della Sicurezza.

La cooperazione militare è stata il primo reale fattore di coesione all'interno del CCG. Dovuto in parte a considerazioni ideologiche connesse con la partecipazione ad un destino ed un impegno comuni dei vari Paesi membri, il principale elemento di coesione è stato il particolare contesto geopolitico relativo all'area del Golfo, caratterizzata da una persistente instabilità. Inoltre, al tempo degli accordi di Abu Dhabi istitutivi dell'organizzazione, la maggior parte dei Paesi firmatari vedeva nel concomitante sviluppo in Iran di un regime teocratico sciita una minaccia concreta di natura politico-militare alla stabilità regionale ed interna.

Tra i vari trattati adottati nel corso degli anni dall'Organizzazione allo scopo di aumentare la collaborazione militare, le due tappe più significative sono state quella del 1982, con la decisione di dotare il CCG di una Peninsula Shield Force, realizzata successivamente nel 1984 e la scelta, presa durante il vertice kuwaitiano del 1997, di creare un sistema integrato di comunicazione

allo scopo di realizzare un meccanismo di early warning atto a rispondere alle varie crisi dell'area.

Nel 2000, inoltre, vi è stata la firma del Patto di Difesa Comune, che prevedeva una progressiva integrazione delle forze militari degli Stati membri, nell'ottica di sviluppare le capacità militari comuni in vista di minacce belliche provenienti dall'esterno ma anche di rafforzare il sistema di controllo e gestione del territorio interno ai singoli Stati al fine di contrastare la crescente espansione del terrorismo internazionale. Tuttavia, al di là dell'organizzazione di regolari esercitazioni militari e dello sforzo di coordinare pattugliamenti congiunti delle coste e dei confini terrestri tra i vari Stati membri, anche da questo punto di vista un'integrazione vera e propria è ancora lungi dal verificarsi.

Infatti, se da un lato è cresciuta la storica minaccia caratterizzata dal potenziale militare iraniano, stimolata anche dalla recente evoluzione relativa al suo programma di sviluppo nucleare, dall'altro lato si sono manifestate in campo militare le stesse perplessità emerse in ambito economico e commerciale.

Anche sul piano della cooperazione nel settore della Difesa sono emersi i timori da parte dei Paesi del Golfo nei confronti dell'atteggiamento egemonico dell'Arabia Saudita, che per lungo tempo, anche durante gli anni Novanta, ha potuto contare sul fondamentale supporto degli Stati Uniti.

Da questo punto di vista, mentre nel periodo successivo al 1984 e durante il Primo Conflitto del Golfo, si sono potuti intravedere i tentativi iniziali di creare un sistema difensivo integrato, esso è tuttavia rimasto ad un livello embrionale ed ha lasciato il campo ad un processo di potenziamento delle capacità militari dei singoli Stati del CCG sempre più legato all'Arabia Saudita e contemporaneamente orientato verso la collaborazione con Washington. In tutto ciò un ruolo fondamentale è stato giocato dagli eventi successivi all'11 settembre 2001 e dallo scoppio del Secondo Conflitto del Golfo che hanno rappresentato il vero spartiacque nelle politiche di Difesa e Sicurezza all'interno del CCG.

Soprattutto negli ultimi anni si è assistito ad un costante indebolimento del potenziale militare saudita, principalmente dovuto alla sospensione della "special relationship" con Washington. Ciò ha innescato un processo di spostamento dell'asse della sicurezza regionale, che è andato progressivamente in direzione degli Stati Uniti, con i quali i Paesi dell'area hanno rafforzato i loro rapporti. In particolare, dal 2002 il governo statunitense ha sviluppato il proprio sistema di alleanze politico-militari nella regione del Golfo, rinnovando il Patto di Difesa stipulato con il Kuwait nel 1992, e sottoscrivendone uno analogo con il Qatar.

Il nuovo assetto dei rapporti militari degli Stati Uniti con i Paesi del Consiglio di Cooperazione per il Golfo vede infatti:

- o L'assenza di Forze Armate statunitensi in Arabia Saudita.
- o Il trasferimento nella base di Ubeid, in Qatar, della maggior parte delle strutture militari statunitensi.
- o La forte presenza della Marina Militare USA a Manama, in Bahrain.
- o L'ingente numero di truppe statunitensi in Kuwait (circa 25.000).
- o Il progressivo dislocamento di personale ed infrastrutture militari statunitensi negli Emirati Arabi Uniti ed in Oman.

Obiettivo principale delle autorità militari statunitensi è quello di realizzare un sistema logistico che gli permetta di attivare in minor tempo i propri strumenti militari, soprattutto, per quanto concerne il breve-medio periodo, in funzione di containment della corsa agli armamenti nucleari dell'Iran.

Per quanto riguarda i vari Paesi membri del CCG, lo scopo dell'alleanza con Washington è quella di disporre di un sistema di protezione militare regionale, applicabile anche sul piano della lotta al terrorismo, senza dover dipendere dal regime saudita, nei confronti del quale, inoltre, permane la crescente preoccupazione in merito alla stabilità interna.

Infine, la cooperazione in ambito militare assicurata a Washington dai vari governi dell'area, ha dirette ripercussioni sullo sviluppo degli scambi economici e commerciali con il mercato statunitense, ritenuto per alcuni Paesi del CCG di fondamentale importanza strategica.

L'influenza regionale dell'Arabia Saudita si trova quindi, allo stato attuale, fortemente danneggiata dal progressivo posizionamento geostrategico statunitense nell'area del Golfo.

Riad cerca tuttavia di percorrere strade alternative, che comprendano la partecipazione dei vari attori della regione del Golfo Persico, inclusi Iraq e Iran in un sistema di sicurezza regionale che renda meno necessaria o giustificabile la presenza statunitense dell'area.

La nuova visione della sicurezza recentemente espressa dal governo saudita non sembra tuttavia riscontrare grande partecipazione all'interno dei Paesi un tempo suoi satelliti e che, con sempre maggior convinzione, si auto-percepiscono indipendenti dalla tutela politica, economica e militare dell'Arabia Saudita.

Un settore in cui la cooperazione tra gli Stati membri sembra trovare ancora spazio è invece quello della Sicurezza interna.

In passato i Paesi del CCG avevano sviluppato diverse modalità d'integrazione, a partire dal 1987, quando il Consiglio Supremo ha approvato il Comprehensive Security Strategy, un programma di cooperazione e coordinamento del settore della Sicurezza preludio dell'accordo del 1994. Quest'ultimo ha realizzato un sistema integrato di sicurezza esteso a diversi ambiti quali: misure comuni nel campo della prevenzione e correzione dei

criminali; gestione condivisa delle misure doganali e dell'immigrazione; sicurezza aeroportuale; controlli anti-droga e sistemi di prevenzione e repressione del traffico di armi ed esplosivi; realizzazione di un sistema comune di controlli dei confini e delle coste; sviluppo di strumenti di polizia integrati.

Il principale settore in cui i Paesi del Golfo stanno sviluppando misure comuni è quello della lotta al terrorismo interno ed internazionale.

Negli ultimi mesi si è infatti intensificata la minaccia terroristica indirizzata agli Stati del Golfo. Ciò è solo in parte giustificato dalle strategie di organizzazioni terroristiche quali Al Qaeda per colpire il crescente legame politico, militare ed economico di questi Paesi con gli Stati Uniti ed il mondo occidentale in generale. Sebbene la presenza economica e anche militare straniera nell'area del Golfo rappresenti un fattore di criticità da tenere sotto costante controllo, non va sottovalutata l'attuale evoluzione politica interna vissuta dai diversi membri del CCG.

La crescente richiesta di parte della popolazione e di alcune forze politiche e sociali interne ai vari Stati, alle quali fa riscontro una lenta e contrastata apertura verso sistemi politici maggiormente democratici attuata dalle leadership politiche, sta rapidamente mutando il contesto politico-sociale del Golfo. In questo scenario si stanno sempre più inserendo soggetti e gruppi di varia natura che puntano da un lato a contenere le spinte riformiste in ambito politico e sociale, dall'altro lato a destabilizzare i già deboli regimi al governo, con lo scopo di subentrarne al potere.

L'esempio principale è quello dell'Arabia Saudita ma altri Paesi, in primis il Kuwait e il Qatar vedono crescere la minaccia terroristica che si sviluppa sul doppio binario del fondamentalismo religioso e dello strumento di pressione politica.

Soprattutto per questo si è fatta sempre più pressante la necessità da parte dei governi dei Paesi del CCG di contrastare a livello interno e regionale tali sfide.

Di recente, nel maggio del 2005, durante il Settimo meeting consultivo del CCG, a Riad, i Paesi membri hanno ribadito la necessità dell'impegno comune per sostenere la comunità internazionale nella lotta al terrorismo. In quell'occasione i Ministri degli Interni del Consiglio di Cooperazione per il Golfo si sono accordati per intensificare il coordinamento nella lotta al terrorismo in risposta all'intensificarsi dell'instabilità regionale.

In particolare, è ritenuto necessario rafforzare la cooperazione in materia di gestione e condivisione delle informazioni, attraverso un maggior contatto delle varie agenzie di Intelligence.

Nel comunicato finale, i sei Paesi membri hanno anche evidenziato la sempre maggiore sfida che il traffico di droga ed il riciclaggio di denaro sporco

rappresentano per l'area del Golfo, ritenuti alcuni dei principali canali di finanziamento delle attività di destabilizzazione politica in via di sviluppo.



Il Libano dopo le elezioni del 2005

Aldo Pigoli

Giugno 2005

Introduzione

A cavallo dei mesi di maggio e giugno 2005 si sono svolte in Libano le elezioni legislative per la scelta dei nuovi rappresentanti del Majlis Al Nuwab, il Parlamento unicamerale.

L'appuntamento elettorale è giunto dopo mesi di grande instabilità politico-istituzionale, iniziata con il voto della Risoluzione 1559 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per l'immediato ritiro delle Forze Armate dal Libano e la smilitarizzazioni dei gruppi armati libanesi, Hizballah in primis. Ad essa sono seguite la modifica costituzionale imposta nell'autunno 2004 dal governo di Damasco per prolungare il mandato Presidenziale del Presidente Emile Lahoud e le conseguenti dimissioni del Primo Ministro Rafiq al Hariri.

L'attentato che il 14 febbraio 2005 ha ucciso l'ex Premier libanese ha aperto una stagione di grandi tensioni interne, che hanno fatto prospettare lo spettro di una nuova guerra civile, come quella durata ininterrottamente dal 1976 al 1990.

L'intervento deciso della comunità internazionale, principalmente da Stati Uniti e Francia, per porre termine all'influenza politico-militare siriana in Libano, ha portato al ritiro, entro la fine di aprile, degli oltre 15.000 effettivi militari di Damasco e di tutto, o gran parte, l'apparato d'Intelligence siriano.

I mesi successivi hanno visto l'alternarsi di diversi governi provvisori e l'apparizione di nuovi e vecchi personaggi politici sulla scena politica del Paese, innestando un processo di trattative, accordi ed alleanze che ha predisposto gli sviluppi del lungo mese di elezioni che dal 29 maggio al 19 giugno hanno cambiato il contesto politico-istituzionale del Paese, dopo oltre 16 anni di influenza e controllo siriani.

L'ampio successo dell'alleanza politica guidata dal figlio del Primo Ministro assassinato in febbraio, la coalizione del Tayyar al-Mustaqbal (Movimento Futuro), non garantisce tuttavia la governabilità del Paese, dato che, sia il fronte sciita dei partiti Hizballah e Amal, che la componente cristiana facente capo al Gen. Aoun hanno conquistato un numero di seggi che, di fatto, ne rende la partecipazione al governo difficilmente rinunciabile a priori.

Il futuro del nuovo corso politico libanese dipenderà non solo da come i tre principali gruppi politici emersi dalle recenti elezioni sapranno accordarsi tra di loro per gestire la ricostruzione del Paese e soprattutto la sua rinascita economica, ma anche dal ruolo che decideranno di giocare i vari attori esterni: Israele e Stati Uniti da un lato, Siria e Iran dall'altro. Nel mezzo, l'Autorità Nazionale di Mahmoud Abbas ed i vari gruppi politico-militari palestinesi: è sempre più evidente, infatti, che il futuro pacifico del Libano non possa prescindere da una generale normalizzazione dell'area mediorientale.

1. Il panorama politico degli ultimi mesi

Dall'ottobre 2004, quando l'allora Primo Ministro sunnita Rafiq al Hariri presentò le proprie dimissioni a seguito dell'impossibilità di proseguire nella gestione del governo a causa dei continui scontri con il Presidente della Repubblica Emile Lahoud, lo scenario politico interno libanese ha vissuto quello che si potrebbe definire un punto di non ritorno. Le dimissioni di al Hariri erano state precedentemente anticipate da un altro avvenimento di fondamentale importanza per il futuro politico-istituzionale del Paese: il voto, il 2 settembre 2004, della Risoluzione n° 1559 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, fortemente richiesta dai governi di Francia e Stati Uniti. La Risoluzione n° 1559, chiedendo il rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale, dell'unità e dell'indipendenza politica libanese, invitava il governo siriano a ritirare immediatamente le proprie truppe dal territorio libanese. Essa auspicava inoltre "un processo elettorale libero e corretto" e chiedeva lo svolgimento di elezioni legislative in accordo con le leggi libanesi.

Attraverso alterne e, in alcuni casi, violente vicende si è così giunti alle recenti elezioni legislative del maggio-giugno 2005.

La presenza della truppe siriane in Libano era una conseguenza del lungo conflitto civile che dal 1976 al 1990 aveva piagato il Paese. Gli Accordi di pace di Ta'if del 1989 tra Siria e Libano prevedevano un primo ridispiegamento delle forze siriane all'interno del Libano ed in un secondo momento il ritiro da tutto il territorio libanese. Essi hanno anche creato quel delicato e complesso sistema di equilibri e spartizione del potere su cui è poi intervenuta la legge elettorale del 2000, che ha ridisegnato le circoscrizioni elettorali in modo da favorire un netto predominio delle formazioni e dei candidati filo-siriani.

Sul sostegno o l'opposizione all'ingerenza delle istituzioni di Damasco nella vita politica libanese si è costruita la dicotomia politica tra i vari gruppi ed attori politici libanesi, storicamente legati in coalizioni non formali che negli anni hanno subito anche radicali trasformazioni.

Queste alleanze si sono rivelate cruciali per l'esito delle consultazioni del maggio-giugno 2005. Esse possono così essere riassunte:

- i sostenitori del Presidente Emile Lahoud, che detenevano la maggioranza in Parlamento ed erano orientati alla creazione di un governo di unità nazionale legato al governo di Damasco. Questo fronte era contrario alla fine della presenza militare ed all'ingerenza politica siriana in Libano;

- l'opposizione, rappresentata principalmente dai Drusi di Walid Jumblatt, dai Sunniti fedeli a Rafiq al Hariri e dai Cristiano-maroniti⁴¹⁶, che durante il 2004 e nei primi mesi del 2005 avevano indicato nella figura dell'ex Primo Ministro il leader di una coalizione anti-siriana. Non potendo contare su un sufficiente numero di seggi in Parlamento, il loro obiettivo era quello di giungere quanto prima alle elezioni legislative. Generalmente contrari alla presenza siriana nel Paese, avevano tuttavia espresso posizioni diverse nei confronti dell'applicazione della Risoluzione 1559 dell'ONU. Da un lato i Drusi, opponendosi alla stessa, richiamaivano la centralità degli Accordi di Ta'if⁴¹⁷ nel regolare le dispute politiche libanesi; dall'altro lato, alcune componenti dei Cristiano-maroniti puntavano alla totale smilitarizzazione dei gruppi militari libanesi, in primo luogo gli Hizballah;

- le formazioni rappresentanti la popolazione sciita⁴¹⁸: il Partito di Dio "Hizballah" dello Sceicco Hassan Nasrallah e il partito Amal, guidato dal Presidente del Parlamento Namil Berri. Sottorappresentata in Parlamento, la componente sciita ha sempre svolto un ruolo fondamentale negli equilibri politici interni al Paese, mantenendo un basso profilo politico, e ricevendo costante sostegno da parte della Siria.⁴¹⁹

Dopo le dimissioni di Rafiq al Hariri, il fronte filo-siriano era stato rafforzato dalla nomina al governo di Omar Karami, una figura legata all'amministrazione di Damasco e in pieno accordo con il Presidente della Repubblica libanese Lahoud. Il nuovo governo aveva subito fin dalla sua formazione le forti pressioni degli Stati Uniti e della Francia per una rapida implementazione della Risoluzione dell'ONU. Nel frattempo era già iniziato un primo, benché lento e limitato, ritiro delle truppe siriane. Nel momento di maggior incertezza circa il futuro del Paese, il 14 febbraio 2005 una potente esplosione sul lungomare del centro di Beirut, causata da un autobomba, provocava la morte dell'ex Premier libanese Rafiq al Hariri: Con lui restavano uccise altre 13 persone, tra le quali un membro dell'Assemblea dei Rappresentanti e due ex Ministri, oltre a duecento persone ferite.

Il drammatico episodio ha gettato il Paese in una situazione politico-istituzionale estremamente instabile, sulla quale hanno inciso sia la questione della presenza militare siriana e della smilitarizzazione dei gruppi armati

⁴¹⁶ Che potevano contare sulla maggioranza dell'elettorato libanese.

⁴¹⁷ La risoluzione 1559 non prevede fasi successive, ma intima il ritiro immediato delle Forze Armate e di Sicurezza siriane da tutto il territorio del Libano.

⁴¹⁸ Circa il 40% di quella libanese.

⁴¹⁹ Gli sciiti rappresentano oggi l'etnia maggioritaria, anche se in Parlamento potevano contare solo su 27 seggi contro i 34 dei Maroniti, che tuttavia sono solo il 18% della popolazione.

libanesi, sia un'opposizione politica interna relativamente unita nel contrastare l'ingerenza siriana in Libano ma frammentata allorché chiamata a presentare una propria alternativa per guidare il Paese. Ciò soprattutto dopo la scomparsa di al Hariri, che fino a quel momento aveva rappresentato l'elemento catalizzatore dell'opposizione libanese.

Nelle settimane successive al 14 febbraio, la tensione politica è notevolmente salita. La Siria è stata accusata di aver organizzato o almeno favorito l'attentato a Rafiq al Hariri. Si sono verificate numerose manifestazioni pubbliche contro il governo pro-siriano e la presenza politico-militare siriana in Libano, organizzate sia dalla comunità sunnita che dai gruppi politici cristiani, con la vasta presenza di giovani e studenti, in quella che è stata pittorescamente ribattezzata la "Rivoluzione dei Cedri".

Il crescente fermento dell'opinione pubblica libanese e le pressioni dei gruppi d'opposizione hanno portato alle dimissioni di Omar Karami mentre da più parti è stato chiesto che i responsabili della sicurezza libanese venissero sostituiti.

In risposta all'evolversi della situazione, gli Hizballah hanno organizzato diverse manifestazioni a favore della Siria, mobilitando centinaia di migliaia di seguaci e mostrando così la reale capacità organizzativa del movimento sciita e l'intenzione di Hizballah di svolgere un ruolo politico di primo piano nella fase di transizione politico-istituzionale del Paese. Nel fare ciò hanno trovato l'appoggio dell'altro grande partito sciita, Amal, con il quale tuttavia vi è da sempre una persistente rivalità per stabilire quale sia la formazione in grado realmente di guidare la popolazione sciita, una componente sempre più importante a livello demografico in Libano.

In questo contesto è avvenuto il graduale ritiro delle forze siriane dal Libano, annunciato dal Presidente siriano Bashar al Assad il 5 marzo e completato il 25 aprile, che ha modificato notevolmente lo scenario del Paese.

Il Presidente Emile Lahoud dopo aver inizialmente incaricato per un secondo mandato Omar Karami di formare un governo di unità nazionale che tuttavia non ha trovato il sostegno del Parlamento, il 18 aprile ha affidato l'incarico di costituire un nuovo esecutivo a Najib Miqati, oppositore dell'ex Primo Ministro Karami e considerato un filo-siriano moderato, che ha ottenuto la fiducia del Parlamento nei giorni successivi.

Il nuovo Primo Ministro ha guidato la delicata fase di transizione del Paese verso le elezioni legislative cercando di limitare le varie influenze esterne e invitando alle dimissioni i Capi della Sicurezza libanese, ritenuti tra i principali responsabili della grave situazione d'instabilità del Paese.

Durante i mesi trascorsi dalla morte di Rafiq al Hariri all'organizzazione delle elezioni legislative, tutti i principali leader politici libanesi, sia in patria che all'estero hanno manifestato un notevole attivismo, alla ricerca di solide alleanze che ne permettessero dapprima l'elezione e in seguito il raggiungimento di un ruolo di primo piano nel nuovo panorama politico del Paese. Tra le figure più attive si è messo in mostra il leader druso Walid Jumblatt che ha incontrato a più riprese gli esponenti delle varie componenti politiche libanesi.

Sulla scena politica del Paese si è affacciato anche il trentacinquenne figlio del Primo Ministro assassinato, Saadeddine (Saad) al Hariri, annunciando di voler prendersi carico dell'eredità politica del padre e ricostruire il fronte anti-siriano di cui quest'ultimo era stato per diversi mesi l'anima e il principale referente politico.

Dall'inizio del 2005 è anche riapparso prepotentemente sul panorama libanese uno dei protagonisti degli ultimi anni della guerra civile: il Generale cristiano Michel Aoun.

Già Presidente della Repubblica ai tempi della firma degli accordi di Ta'if e successivamente in esilio per 14 anni in Francia, il Gen. Aoun è stato uno dei leader del Kata'ib (la nota "Falange") assieme ad Amin Gemayel, figlio dell'ex Presidente libanese. Il Gen. Aoun è rientrato a Beirut nel mese di maggio, candidandosi alle elezioni e offrendosi per ricoprire l'incarico di Presidente della Repubblica.

2. Le elezioni legislative

Nel periodo precedente le elezioni, la vasta coalizione anti-siriana che ha guidato la "Rivoluzione dei Cedri" dopo la scomparsa di Rafiq al Hariri, ha così raggiunto quasi tutti i suoi obiettivi:

- il completo ritiro delle Forze Armate e di Sicurezza siriane⁴²⁰;
- le dimissioni dei sei principali responsabili della Sicurezza e dell'Intelligence del Paese;
- la creazione e l'inizio delle attività della commissione internazionale di inchiesta voluta dalle Nazioni Unite per investigare sull'assassinio dell'ex Primo Ministro.

Tuttavia, nel momento in cui sono stati raggiunti questi risultati, sono cominciate ad emergere le tensioni e le divisioni all'interno delle fila del

⁴²⁰ Anche se sono rimasti i dubbi circa la presenza di alcuni esponenti dell'Intelligence di Damasco in territorio libanese.

vasto e multiforme fronte formato dai principali gruppi cristiani e dai partiti drusi, nonché dalla formazione creata dal figlio di al Hariri, il Movimento Futuro.

Il principale punto d'attrito è stato rappresentato dalla legge elettorale per le elezioni parlamentari.

Il 5 maggio è stato firmato il decreto con cui il Presidente libanese Emile Lahoud ha convocato le elezioni legislative, divise in quattro tornate: il 29 maggio a Beirut, il 5 giugno nel Libano meridionale, il 12 giugno nel Monte Libano e nella parte orientale della Bekaa, il 19 giugno nel resto della valle della Bekaa e nel nord del Paese.

Inizialmente l'opposizione aveva chiesto l'adozione di una legge elettorale basata su piccoli distretti, ritenuti maggiormente rappresentativi delle varie circoscrizioni e della frammentazione territoriale delle varie componenti politico-religiose del Paese (si veda cartina in All. 2).

I sostenitori del fronte pro-siriano, nei quali vanno inclusi soprattutto i partiti sciiti Amal e Hizballah, hanno respinto la proposta dell'opposizione e hanno richiesto che venisse mantenuta la legge del 2000 oppure che fosse redatta una nuova legge basata su ampi distretti elettorali.

Per uscire dall'impasse, che ha rischiato di far ritardare sine die l'organizzazione delle elezioni, il leader druso Walid Jumblatt, con il tacito assenso del fronte di Hariri, si è accordato con i responsabili delle due formazioni sciite, optando per l'adozione della legge elettorale del 2000.

Questa decisione ha prodotto una decisa spaccatura all'interno del fronte anti-siriano. Se da un lato infatti Walid Jumblatt ha difeso l'accordo con Amal e Hizballah presentandolo come un tentativo di cooptare il fronte sciita, dall'altro lato, i leader cristiani, ed in primo luogo il Patriarca maronita Nasrallah Sfeir, hanno denunciato la natura unilaterale della manovra. Secondo gli esponenti cristiani la legge del 2000 sfavorisce eccessivamente il proprio elettorato nei distretti a maggioranza musulmana (nel Libano del sud, così come nella valle della Bekaa ed a Beirut), diminuendone l'incidenza del voto in termini di seggi conquistabili.

Per mitigare lo scontento degli alleati cristiani, Walid Jumblatt e Saad Hariri si sono accordati per includere alcuni candidati cristiani nelle liste presentate nei distretti sotto il proprio controllo. Nonostante questa mossa abbia smorzato le proteste della maggioranza del fronte cristiano, alcuni esponenti sono in pratica rimasti esclusi dalla competizione elettorale ed hanno espresso il proprio disappunto.

Malgrado gli accordi intercorsi tra le varie forze politiche, la realtà dei fatti ha predisposto la formazione di un Parlamento più o meno simile a quello eletto

nel 2000⁴²¹, e cioè dominato dai blocchi politici dei Drusi di Jumblatt, del Movimento di Saad al Hariri, e dalle formazioni sciite Amal e Hizbollah.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è quella delle divisioni tra le varie componenti cristiane. Con il ritiro delle Forze Armate siriane l'elettorato cristiano si è trovato per la prima volta a poter scegliere liberamente i propri candidati. Il ritorno in patria del Gen. Aoun ha tuttavia alterato gli equilibri politici interni al fronte cristiano, mettendo in contrasto il suo Movimento Patriottico Libero (MPL) con i rappresentanti delle Forze Armate libanesi, e ponendo le basi per una possibile eccessiva frammentazione del voto a tutto vantaggio delle altre coalizioni del Paese.

Il 23 maggio si è definitivamente assistito alla rottura delle trattative all'interno dell'opposizione libanese anti-siriana per formare una lista elettorale unita. I negoziati tra il generale cristiano Michel Aoun, il leader druso Walid Jumblatt e il sunnita Saad al Hariri non hanno condotto ad un accordo sui nomi dei candidati alle elezioni legislative. Tra i punti di rottura, la scelta dei candidati cristiani nella regione di Baadba-Aley.

Si è giunti così alle elezioni nel distretto di Beirut del 29 maggio.

L'esito delle consultazioni era già stato segnato prima ancora del voto, con la lista di Saad al Hariri che si era aggiudicata d'ufficio 9 dei 19 seggi parlamentari, a causa dell'assenza di candidati alternativi a quelli presentati dal Movimento Futuro.

I risultati finali hanno visto il trionfo del figlio dell'ex Primo Ministro, la cui formazione ha conquistato tutti i 19 seggi della circoscrizione elettorale di Beirut.

Il voto è stato caratterizzato dalla bassissima affluenza alle urne, in contrasto con l'ampia partecipazione della popolazione della capitale nelle manifestazioni di piazza dei mesi precedenti. Solo il 27,8 per cento dei 420.630 aventi diritto si è recato alle urne. Le astensioni sono risultate superiori a quelle delle elezioni dell'ottobre 2000, quando era andato a votare il 34% degli elettori. In quell'occasione la lista guidata da Rafiq al Hariri si era aggiudicata tutti i 19 seggi riservati alla capitale libanese.

Anche le votazioni del 5 giugno, tenutesi nel Libano meridionale, non rappresentavano un banco di prova dagli esiti incerti. La presenza di una popolazione a maggioranza sciita e l'ampio supporto da sempre concesso ai partiti sciiti non lasciava dubbi sul risultato finale. Secondo i dati confermati

⁴²¹ L'Assemblea dei Rappresentanti (Majlis Al Nuwab) è composta da 28 membri, eletti e ripartiti sulla base delle comunità religiose - Maroniti (34), Sunniti (27), Sciiti (27), Greco-Ortodossi (14), Greco-Cattolici (8); Drusi (8), Ortodossi Armeni (5), Alawiti (2); Cattolici Armeni (1); Protestanti (1), altre minoranze Cristiane (1).

dal Ministero degli Interni libanese, Amal e Hizballah hanno conquistato tutti i 23 seggi in palio, ottenendo l'80 per cento dei voti espressi. La partecipazione al voto è stata quasi doppia rispetto alla tornata di Beirut, con il 45% degli aventi diritto al voto recatisi alle urne. Tra i candidati eletti, appoggiati dall'alleanza dei due gruppi sciiti, sono risultati 14 esponenti sciiti, 3 sunniti, 2 cristiano-maroniti, 2 greco-cattolici, un greco-ortodosso e un rappresentante druso (per un dettaglio della ripartizione dei voti alle diverse componenti politico-religiose nei cinque distretti in cui si è votato si veda l'All.1).

Secondo gli osservatori, la votazione più controversa sarebbe stata quella della terza tornata, nei distretti del Monte Libano e nella parte orientale della Bekaa. Qui si confrontavano non solo i drusi di Walid Jumblatt e il Movimento Patriottico Libero del Gen. Michel Aoun ma anche le stesse componenti druse, come ad esempio al-Taqadummi al-Ishtiraki (il Partito Socialista Progressista dello stesso Jumblatt) e il gruppo di Talal Arslan, alleato del Gen. Aoun. Nei giorni precedenti il voto, questi gruppi si sono scontrati con numerosi atti di violenza e diversi feriti. Per sedare gli incidenti sono dovute intervenire le Forze di Polizia.

I risultati hanno premiato il leader cristiano e anti-siriano, Gen. Michel Aoun, che ha ottenuto 15 dei 16 seggi in palio, portando il suo rivale Walid Jumblatt ad ammettere pubblicamente la sconfitta, definendo tuttavia "estremisti" gli esponenti cristiani usciti vincitori dal voto.

Fin dalle prime dichiarazioni successive al voto, il Gen. Aoun ha mostrato l'intenzione di discutere con le altre forze del costituendo Parlamento ma ha fatto capire chiaramente che non avrebbe concesso molti spazi di trattativa qualora non gli venissero indirizzate proposte per un ruolo centrale nella gestione politico-istituzionale del futuro Libano.

Il risultato del terzo turno ha fatto pensare che il fronte cristiano potesse ottenere un importante successo anche nell'ultima votazione, prevista per il 19 giugno. Tuttavia, l'alleanza guidata da Saad al Hariri ha conquistato tutti i 28 seggi nel nord del Libano sconfiggendo i principali avversari, Sulejman Franjeh e lo stesso Michel Aoun.⁴²²

Il Ministro dell'Interno libanese Hassan Sabej ha potuto così annunciare ufficialmente che l'alleanza "Movimento Futuro" del figlio dell'ex Primo

⁴²² Quest'ultimo, pur ammettendo la sconfitta, ha duramente condannato Hariri e Jumblatt definendo l'alleanza un fenomeno "stagionale" e affermando che, benché essi si definiscano la vera opposizione anti-siriana, hanno partecipato a lungo al potere durante gli anni della presenza siriana.

Ministro al Hariri ha conquistato la maggioranza assoluta nel Majlis al Nuwab.

I 128 seggi dell'Assemblea dei Rappresentanti sono stati così ripartiti:

- *alla coalizione del Tayyar al-Mustaqbal (Movimento/Legame Futuro) 72 seggi.*
- *all'alleanza formata dai partiti sciiti Amal e Hizballah, 35 seggi.*
- *al Movimento Patriottico Libero (MPL) del Generale Michel Aoun, 21 seggi.*

Tutte e quattro le tornate elettorali si sono svolte in un clima generalmente pacifico e senza gravi minacce per la sicurezza. La correttezza e legalità del voto è stata monitorata anche da 100 osservatori dell'Unione Europea, che hanno controllato non solo lo svolgimento delle consultazioni ma anche la campagna elettorale. Nonostante alcune accuse di brogli, le elezioni sono state dichiarate "free and fair" e non sono state riscontrate le influenze esterne temute alla vigilia. Malgrado ciò la delegazione dell'UE ha invitato le autorità politiche libanesi a rivedere l'intero sistema elettorale. Accanto alla missione dell'UE, hanno seguito le elezioni anche l'inviato del Segretario Generale dell'ONU Terje Roed-Larsen ed alcune figure politiche internazionali, tra cui il Senatore statunitense Joseph Biden.

3. Scenari e prospettive

Le recenti elezioni hanno portato alla presenza di tre maggiori blocchi politici all'interno della nuova Assemblea dei Rappresentanti, che sono stati la conseguenza sia delle alleanze politiche formatesi negli ultimi mesi, sia degli effetti del vecchio sistema elettorale stabilito nel 2000.

1. **L'alleanza tra Saad al Hariri e Walid Jumblatt:** ottenendo 72 seggi, ha guadagnato una significativa maggioranza nel nuovo Parlamento. Secondo molti osservatori, questo è stato dovuto principalmente ai sentimenti di rabbia e simpatia che la popolazione ha maturato nei confronti dell'attentato a Rafiq al Hariri e verso la sua famiglia. A ciò si deve aggiungere il grande peso giocato, soprattutto sui mezzi d'informazione, dall'influenza politico-economica che la stessa famiglia Hariri è stata in grado di dispiegare nel periodo precedente l'elezione. Nonostante gli sforzi di Damasco di sminuire l'immagine a Beirut e di proporre esponenti sunniti alternativi, Saad al Hariri è da considerarsi l'attuale principale rappresentante della comunità sunnita in Libano.

2. **Il blocco sciita:** i partiti Amal ed Hizballah hanno promosso un'intensa campagna politica sotto lo slogan di proteggere "la resistenza" e promuovere gli interessi della comunità sciita nel nuovo ordine post-siriano. I risultati ottenuti nel Libano del Sud e nella valle della Bekaa confermano ampiamente la presenza di uno "Stato nello Stato" e aprono le porte ad interessanti scenari relativi alla partecipazione della comunità sciita alla futura gestione del potere.

3. **Il fenomeno Aoun:** la chiara, ed in un certo senso inattesa, vittoria nei distretti cristiani è stata attribuita prevalentemente alle preoccupazioni dei membri delle diverse comunità cristiane circa una nuova marginalizzazione a discapito delle componenti musulmane. Ciò ha probabilmente fatto sì che si formasse un ampio consenso attorno alla figura del Gen. Aoun, percepito come un personaggio dal carattere forte e capace di fronteggiare i leader islamici. In prospettiva Michel Aoun potrebbe vestire i panni del nuovo rappresentante degli interessi cristiani, anche di quelli che nel corso delle elezioni si sono schierati con il fronte di Hariri. Ciò potrebbe aumentare il peso della componente cristiana in Parlamento.

La presenza di tre blocchi con agende politiche differenti tra loro e la natura generalmente fragile delle alleanze politiche libanesi rende difficile prevedere le future mosse politiche, a partire dalla formazione del nuovo esecutivo.

Il 29 giugno il neo-eletto Parlamento ha nominato Fouad Siniora alla guida del nuovo esecutivo. Siniora, sessantaduenne, ha ricoperto l'incarico di Ministro delle Finanze nei governi di Rafiq al Hariri. A lui si deve la preparazione dell'ambizioso progetto di budget per il 2005 orientato principalmente alla riduzione del deficit pubblico ed alla copertura del debito estero, che ammontano, secondo le recenti stime, a circa 35 miliardi di dollari.

Il Primo Ministro libanese ha dovuto affrontare sin dall'inizio più di una difficoltà nell'individuare le figure da inserire nell'Esecutivo che dovrà guidare il Paese verso il nuovo corso della politica del Paese.

Egli si è subito dovuto scontrare con le richieste dei partiti sciiti di ottenere il Ministero degli Esteri e quelle del Gen. Aoun che un esponente del suo Movimento Patriottico Libero (MPL) sia posto alla guida del Ministero della Giustizia; un'eventualità giudicata impossibile dal fronte di al Hariri, vista l'importanza di tale dicastero nel momento in cui sono in corso le indagini relative alla strage che uccise in febbraio l'ex Primo Ministro.

L'obiettivo del fronte sciita verso il Ministero degli Esteri è quello di assicurarsi un "congelamento" dell'implementazione della Risoluzione 1559 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che impone allo stesso Hizballah di procedere alla propria smilitarizzazione. Siniora ha però respinto finora tale richiesta, sostenendo la necessità di una rotazione dell'incarico tra le maggiori

confessioni religiose libanesi. Gli Esteri sono infatti stati guidati negli ultimi anni dallo sciita Mahmud Hammud, legato ad Amal.

Inoltre persistono le forti tensioni tra il MPL del leader cristiano Michel Aoun e il Partito Socialista Progressista (PSP) del leader druso Walid Jumblatt, che ha minacciato di lasciare l'alleanza al-Mustaqbal di al Hariri, qualora le richieste di Aoun venissero accolte.

Nei giorni successivi è sembrata tramontare l'ipotesi che l'esecutivo libanese guidato da Fouad Siniora possa comprendere tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, compresa quella del Gen. Michel Aoun. Quest'ultimo ha infatti minacciato di passare all'opposizione qualora non gli venissero accordati i posti richiesti. Tuttavia, potrebbero verificarsi dei ripensamenti, vista l'alta posta in palio.

All'orizzonte vi sono inoltre altre sfide, sia dal punto di vista interno che in relazione al contesto regionale.

La prima riguarda il destino del Presidente Lahoud e la possibilità che Saad al Hariri assuma la leadership del Paese. Il Presidente filo-siriano rappresenta attualmente la figura politica con minor sostegno all'interno del Paese, a causa del fatto che la sua influenza dipendeva quasi esclusivamente dal supporto ricevuto da Damasco. Verosimilmente, esiste una sostanziale incompatibilità politica tra Emile Lahoud e Saad al Hariri, così come è avvenuto quando a guidare il governo c'era il padre Rafiq. Tuttavia il nuovo leader sunnita non potrà sbarazzarsi tanto facilmente dell'attuale Presidente, che comunque è un esponente cristiano e continuerà a ricevere una qualche forma di sostegno sia dal Gen. Aoun che dal Patriarca Maronita Boutros Sfeir, sempre preoccupato dell'isolamento della comunità cristiana. Anche gli Hizballah hanno indicato che sosterranno l'attuale Presidente della Repubblica.

Inoltre, nel caso di dimissioni anticipate di Lahoud, lo stesso Gen. Aoun potrebbe candidarsi, in quanto cristiano, alla presidenza.

Tuttavia al Hariri, il cui gruppo detiene la maggioranza in Parlamento, difficilmente rinuncerà per lungo tempo a guidare il governo, soprattutto in considerazione dell'impellente urgenza di un rilancio economico del Paese che l'ultimo periodo di instabilità politico-istituzionale ha ulteriormente rallentato.

Vi è poi la questione degli Hizballah, non solo per quanto concerne gli scenari politici interni del prossimo periodo ma anche in relazione alla questione del disarmo delle sue milizie e dei rapporti con Israele.

La posizione di forza che il blocco sciita si trova oggi a giocare all'interno del Parlamento potrebbe significare una sospensione dell'applicazione delle disposizioni previste dalla Risoluzione 1559, soprattutto ora che il Paese non è più sotto l'ingerenza siriana e che gli equilibri interni dovranno essere

ridisegnati. La forza militare del “Partito di Dio” è un’arma alla quale il fronte sciita difficilmente rinuncerà, almeno nel breve-medio periodo. Molto dipenderà dalle pressioni che Stati Uniti e Francia vorranno fare nei confronti del governo libanese, soprattutto attraverso la quanto mai strategica leva degli aiuti economici e finanziari.

Vi è poi la questione dei rapporti con Israele.

Subito dopo l’ultima tornata elettorale sono ricominciati gli scontri armati presso il confine meridionale del Libano. Il 21 maggio miliziani Hizballah hanno bombardato a colpi di mortaio postazioni israeliane nella contesa area delle “Fattorie di Shebaa”. L’attacco è giunto in risposta ad una precedente raffica d’artiglieria da parte delle Forze Armate israeliane.

La presenza armata degli Hizballah nei confini settentrionali d’Israele è considerata dai responsabili politici e militari israeliani come una costante minaccia, anche alla luce dei recenti sviluppi politici in Iran, con l’elezione alla Guida del Paese del leader ultra-conservatore Ahmadi-Nejad; l’Iran dovrebbe infatti proseguire nella sua opera di sostegno al movimento armato sciita libanese.

Dal canto loro, i leader Hizballah hanno espresso tassativamente che non si potrà parlare di disarmo fino a che non verrà firmato un accordo di pace generale relativo alla regione del vicino Oriente.

Sotto questo punto di vista giocheranno un ruolo fondamentale i paralleli sviluppi politico-istituzionali interni all’Autorità Nazionale Palestinese e l’atteggiamento dei gruppi armati islamici, Hamas e Jihad Islamica Palestinese, nei confronti del processo di pace con Israele.

Allegati

Allegato 1 - Risultati elezioni 2005

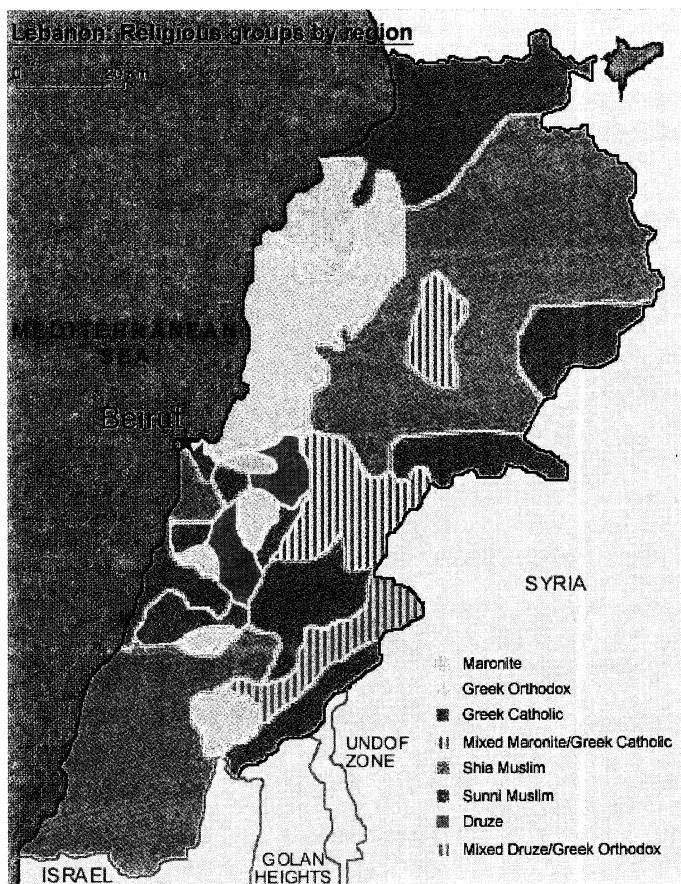
Beirut		Seats								
Districts		Chilites	Sunni	Druze	Alawites	Maronite	Greek Orth.	Greek Cath.	Armen. Orth.	Other Christians
1st District	Adhrafieh-Mazraa-Saifi	2	2			1	1	1		1*
2nd District	El-Hamra-Deir el-Kamar	1	2				1		1	1**
3rd District	Am El-Muassat-Mezzan-Mina el-Mojz-Monastir-Kayhaneh-Zakka el-Jahr	1	2	1					2	1**
* Christian, ** Maronite, *** Armenian Catholic										
Bekaa		Seats								
Districts		Chilites	Sunni	Druze	Alawites	Maronite	Greek Orth.	Greek Cath.	Armen. Orth.	Other Christians
1st District	Baalbek-Hermel	6	2			1		1		
2nd District	Zahleh	1	1			1	1	2	1	
3rd District	Rashaya-West Bekaa	1	2	1		1	1			1
Mount Lebanon		Seats								
Districts		Chilites	Sunni	Druze	Alawites	Maronite	Greek Orth.	Greek Cath.	Armen. Orth.	Other Christians
1st District	Jbeil	1				2				
	Kesrwan					5				
2nd District	North-Meh					4	2	1	1	
3rd District	Baabda	2		1		3				

North Lebanon		Seats								

Districts	Chiltes	Sunnis	Druzes	Alawites	Maronites	Greek Orth	Greek Cath	Armen. Orth.	Other Christians	
1st District:	Akkar	-	3	-	1	1	2	-	-	
	Dennieh	-	2	-	-	-	-	-	-	
	Bsharreh	-	-	-	-	2	-	-	-	
2nd District:	Tripoli	-	5	-	1	1	1	-	-	
	Minieh	-	1	-	-	-	-	-	-	
	Zghorta	-	-	-	-	3	-	-	-	
	Batroun	-	-	-	-	2	-	-	-	
	Koura	-	-	-	-	-	3	-	-	
South Lebanon		Seats								
Districts	Chiltes	Sunnis	Druzes	Alawites	Maronites	Greek Orth	Greek Cath	Armen. Orth.	Other Christians	
1st District:	Saida	-	2	-	-	-	-	-	-	
	Zahrani	2	-	-	-	-	1	-	-	
	Tyre	4	-	-	-	-	-	-	-	
	Bint Jbeil	3	-	-	-	-	-	-	-	
2nd District:	Hasbaya + Marjayoun	2	1	1	-	-	1	-	-	
	Nabatieh	3	-	-	-	-	-	-	-	
	Jezzine	-	-	-	-	2	-	1	-	

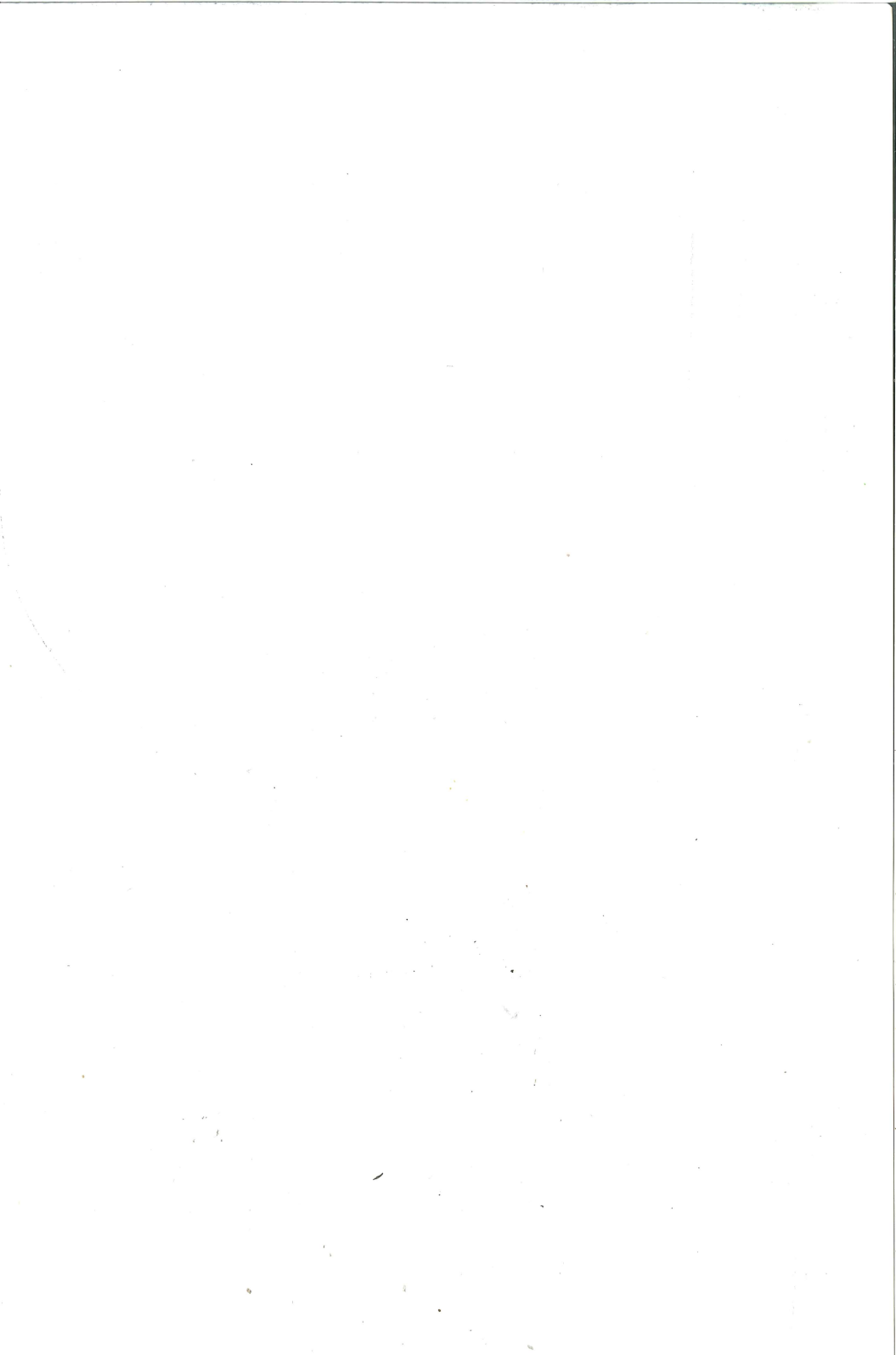
Fonte: Parlamento libanese.

Allegato 2



Fonte: Oxford Analytica

Stampato nel mese di Settembre 2005
dalla tipografia Print Company Srl (RM)





Senato della Repubblica

www.senato.it

Quaderni europei e internazionali pubblicati dal Servizio Affari internazionali del Senato

1. Manuale delle Delegazioni parlamentari internazionali, dicembre 2004
2. Dal dialogo alla partnership.
La sicurezza nel mediterraneo
e la NATO: prospettive future,
marzo 2005
3. Gruppo Speciale Mediterraneo
Assemblea Parlamentare NATO.
Seminario annuale,
Napoli 9-10 luglio 2004, giugno 2005