



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

XVII legislatura

Partecipazione alla 68a
Assemblea Generale dell'ONU
(New York, 22-27 settembre 2013)

settembre 2013

Senato della Repubblica
n. 55

Camera dei deputati
n. 54



Servizi responsabili:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI – Ufficio ricerche nel settore della politica estera e della difesa

☎ 066706-2629-2180 - ✉ studi1@senato.it

Camera dei Deputati

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Affari esteri

☎ 066760-4939 - ✉ st_affari_esteri@camera.it

I dossier dei Servizi studi del Senato e della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato e la Camera declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

Partecipazione alla 68a
Assemblea Generale dell'ONU
(New York, 22-27 settembre 2013)

settembre 2013

Senato della Repubblica
n. 55

Camera dei deputati
n. 54

I N D I C E

AGENDA DEI LAVORI	Pag. 7
FOCUS TEMATICI E GEOPOLITICI	
Il processo di riforma delle Nazioni Unite (<i>a cura del Servizio Studi della Camera</i>)	" 11
Le iniziative internazionali per la lotta alle mutilazioni genitali femminili (<i>a cura del Servizio Studi del Senato</i>)	" 19
Il disarmo (<i>a cura del Servizio Studi del Senato</i>)	" 25
Priorità dell'UE per la 68° Assemblea Generale dell'ONU (<i>a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera</i>)	" 39
L'attività del Comitato permanente sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio della Camera dei deputati nella XVI legislatura (<i>a cura del Servizio Studi della Camera</i>)	" 47
Gli sviluppi del processo di pace israelo-palestinese (<i>a cura del Servizio Studi della Camera</i>)	" 53
L'evoluzione della crisi in Siria: cronologia degli avvenimenti più recenti (<i>a cura del Servizio Studi della Camera</i>)	" 63
La crisi del Sahel (<i>a cura del Servizio Studi del Senato</i>)	" 85
Agenda di Sviluppo post 2015 (Approfondimento a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale)	" 93
Scheda paese politico-istituzionale sull'Arabia Saudita (a cura del MAE)	" 135
Scheda paese politico-istituzionale sulla Cina (a cura del MAE)	" 177
Scheda paese politico-istituzionale sulla Iran (a cura del MAE)	" 191
Scheda paese politico-istituzionale sulla Russia (a cura del MAE)	" 241
Scheda paese politico-istituzionale sulla Somalia (a cura del MAE)	" 263
Scheda paese politico-istituzionale sulla Turchia (a cura del MAE)	" 297
Scheda Paese su Pakistan (estratto da Focus Mediterraneo e Medioriente).	" 357
Scheda Paese su Qatar (estratto da Focus Mediterraneo e Medioriente).....	" 361

ORGANI E AGENZIE DELLE NAZIONI UNITE

Il <i>Department of Political Affairs (DPA)</i> (a cura del Servizio Studi del Senato).....	" 365
Il <i>Department of Peace-Keeping Operations (DPKO)</i> (a cura del Servizio Studi del Senato).....	" 367
L'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli Affari umanitari (OCHA) (a cura del Servizio Studi del Senato)	" 373
High Representative for the Alliance of Civilizations (a cura del Servizio Studi del Senato).....	" 379
Il Rappresentante Speciale del Segretario generale dell'Onu per la lotta alle violenze sessuali nei conflitti (a cura del Servizio Studi della Camera)	" 381
High Commissioner for Refugees (a cura del Servizio Studi del Senato)....	" 383
High Commissioner for Human Rights (a cura del Servizio Studi del Senato).....	" 393
Il Rappresentante Speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la Somalia (a cura del Servizio Studi della Camera)	" 397

Omissis

FOCUS TEMATICI E GEOPOLITICI

IL PROCESSO DI RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

(a cura del Servizio Studi della Camera)

Negli ultimi anni le Nazioni Unite, considerate come sistema che comprende programmi, agenzie specializzate e fondi, hanno **avviato un processo di riforma**, finalizzato a **rafforzare l'efficacia dell'organizzazione** e renderla più vicina alle sfide del presente ed alle richieste dei suoi membri.

Tale processo di riforma è stato intrapreso a più livelli ed in diverse sedi. Tra di esse il World Summit, che si è svolto nel settembre 2005 a margine della 60^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel cui documento finale (*Outcome Document*) viene dichiarato l'obiettivo di **rafforzare l'autorità e l'efficienza dell'Onu**, ossia di **riformare l'Organizzazione** affinché possa effettivamente affrontare le sfide attuali (capitolo quinto).

In relazione ai due principali organi delle Nazioni Unite (l'Assemblea generale ed il Consiglio di sicurezza), tuttavia, *l'Outcome Document* si limita a fornire alcune indicazioni di carattere generale.

Dell'**Assemblea generale** si afferma la posizione centrale quale principale organo deliberativo, politico e rappresentativo dell'Organizzazione. Si esprime consenso con le misure adottate, volte a rafforzare il ruolo e l'autorità del Presidente dell'Assemblea e si auspica un'intensificazione delle relazioni dell'Assemblea con gli altri organi delle Nazioni Unite al fine di garantire un coordinamento sulle questioni che richiedono un intervento concertato (par. 149-151).

A seguito delle indicazioni emerse nel World Summit, è stato istituito, nella 61^a Sessione, un **Gruppo di lavoro ad hoc per la rivitalizzazione dell'Assemblea generale**, ricostituito poi in tutte le Sessioni successive. Il lavoro del Gruppo *ad hoc* operante nel corso della 67^a Sessione, presieduto dal Rappresentante permanente dell'Egitto, è stato diretto ad identificare ulteriori modi per accrescere il ruolo, l'autorevolezza, l'efficienza e l'efficacia dell'Assemblea generale, partendo dai progressi e dalle risoluzioni delle precedenti sessioni, valutando lo stato della loro implementazione. Al termine dei lavori, il Gruppo ha sottoposto un Rapporto all'Assemblea generale (A/67/936), che lo ha adottato il 29 agosto 2013.

Il Rapporto riafferma tra l'altro la complementarietà dei principali organi delle Nazioni Unite, e la necessità di rafforzare la collaborazione reciproca, nel rispetto delle specifiche funzioni ad essi assegnate dalla Carta. Viene inoltre riconosciuto il valore dello svolgimento di dibattiti tematici inclusivi su questioni di cruciale importanza per la comunità internazionale, una pratica che si invita il Presidente dell'Assemblea generale a proseguire.

Il Gruppo *ad hoc* sarà ricostituito anche nella 68a sessione, nella quale continuerà il lavoro di inventario delle risoluzioni riguardanti l'Assemblea.

Il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza.

Nel citato *Outcome Document del World Summit 2005*, si riconosce al CdS la primaria responsabilità nel mantenimento della pace e della sicurezza, e si sostiene l'opportunità di una riforma complessiva che lo renda maggiormente rappresentativo, più efficiente e più trasparente. Si raccomanda inoltre l'adozione di metodi di lavoro che consentano di coinvolgere gli Stati non membri del Consiglio (par. 152-154).

Il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza impegna le Nazioni Unite sin da prima della loro costituzione: infatti, già alla conferenza di San Francisco nel 1945, che ha adottato la Carta delle Nazioni Unite, la composizione e, in particolare, la questione del potere di veto dei futuri membri furono oggetto di svariate critiche. Gli argomenti principali avanzati per sostenere l'opportunità di un maggior numero di membri non permanenti riguardarono la rappresentatività, l'inclusività, e la democrazia. Tuttavia gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica insistettero sulla necessità di mantenere ridotte dimensioni del Consiglio, di modo che potesse affrontare le crisi in modo efficace e tempestivo.

Finora, **l'unico tentativo riuscito di riformare il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si è avuto nel 1965, con l'aumento del numero dei componenti elettivi da 6 a 10**, sulla scia della decolonizzazione e del conseguente numero sempre crescente dei nuovi Stati membri dell'ONU. Nel 1956, alcuni paesi latinoamericani avevano suggerito per primi un ampliamento del numero di membri non permanenti, e già nel 1960 un certo numero di paesi dell'Europa occidentale avevano aderito a questa campagna. Nel 1963, il movimento dei "Non Allineati" presentò un progetto di risoluzione che mirava ad aumentare il numero dei seggi elettivi nel Consiglio di sicurezza: i quattro seggi supplementari avrebbero dovuto essere appannaggio dei paesi asiatici e africani. La proposta incontrò il favore della maggioranza dell'Assemblea Generale, ma solo della Repubblica di Cina (Taiwan) tra i membri permanenti, mentre soprattutto l'Unione Sovietica e la Francia erano fortemente contrarie. Eppure, **di fronte ad una maggioranza divenuta schiacciante in seno all'Assemblea Generale, alla fine tutti i membri permanenti decisero di accettare la riforma, entrata in vigore il 31 agosto 1965.**

Gli unici cambiamenti nella composizione del Consiglio di Sicurezza, **con riferimento ai membri permanenti**, sono stati conseguenti a mutamenti negli equilibri di potere a livello internazionale: nel 1971, la Repubblica popolare cinese ha sostituito la Repubblica di Cina in Taiwan come unico rappresentante della Cina. Questa avvicendamento si basa su una risoluzione

dell'Assemblea Generale; singolarmente, dalla votazione di una questione di credenziali, piuttosto che di appartenenza (che formalmente è rimasta invariata), l'Assemblea è stata in grado di influire sul Consiglio di sicurezza. Nel 1991, poi, con il crollo dell'Unione Sovietica, la Russia ha ereditato il seggio come Stato legittimamente successore.

Nel dicembre 1974 le Nazioni Unite istituirono una Commissione *ad hoc* sulla Carta delle Nazioni Unite, con particolare accento sulla riforma dei meccanismi di composizione e di voto nel Consiglio di sicurezza: una serie di progetti di risoluzione che prevedevano l'aumento del numero dei membri non permanenti non ebbe seguito. Infatti, oltre alla forte contrarietà dei membri permanenti – eccezion fatta per la Cina -, anche in Assemblea Generale vi furono posizioni assai diversificate.. Anche se formalmente la questione rimase all'ordine del giorno dell'Assemblea Generale, **iniziò sulla questione una lunga *impasse*.**

Dopo la fine della Guerra Fredda, la spinta per la riforma del Consiglio di Sicurezza sembrò riacquistare slancio: nel 1992, l'Assemblea Generale decise di istituire un Gruppo di lavoro *ad hoc*, in seno al quale ben presto, dopo una fase iniziale in cui l'istanza fondamentale sembrava quella dell'aggiunta ai membri permanenti di Germania e Giappone, emerse l'orientamento per un più corposo allargamento del Consiglio. In particolare, il Regno Unito, gli USA e la Russia concordarono su un allargamento secondo la formula 2+3 (due membri permanenti e tre elettivi), rigettando d'altronde ogni ipotesi di un Consiglio di sicurezza con più di 21 membri. Il dibattito culminò nella proposta del presidente dell'Assemblea generale e presidente del Gruppo di lavoro, il diplomatico malaysiano Razali Ismael, di un allargamento a quattro nuovi Stati membri, con un contestuale aumento a dieci dei membri permanenti. La proposta provocò tuttavia una grave divisione tra gli Stati membri: in particolare, il cosiddetto ***Coffee Club*** - una coalizione di paesi guidati da Italia e Pakistan – si oppose a qualsiasi riforma che migliorasse a loro danno lo *status* di rivali regionali come Germania, India o Brasile, a loro stesso danno. Vi fu anche una notevole contrarietà dei membri permanenti, salvo la Francia. Ancora una volta, il processo di riforma del Consiglio di sicurezza era in stallo.

Nel settembre 2003, l'allora Segretario Generale ha affrontato nuovamente la questione, questa volta nel contesto di uno sforzo di riforma globale delle Nazioni Unite. **Il Segretario Generale Kofi Annan istituì il "Gruppo ad alto livello sulla minacce, sfide e cambiamento"**, che nel suo rapporto finale presentò due modelli alternativi per l'allargamento del Consiglio di sicurezza. Kofi Annan adottò quelle proposte, senza indicare alcuna preferenza tra i due modelli. Nel frattempo, **Brasile, Germania, India e Giappone avevano formato il "G4"** per promuovere le loro ambizioni comuni di seggi permanenti e diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza. Anche in questo caso, tuttavia, vi fu una forte opposizione da parte degli Stati partecipanti al precedente *Coffee Club*, ricostituitosi con la denominazione ***Uniting for***

Consensus; inoltre, il gruppo dei paesi africani premeva a sua volta per una maggiore sua rappresentanza in seno al Consiglio. Il risultato fu anche stavolta l'impossibilità di ogni progresso sull'allargamento del Consiglio di Sicurezza impossibile.

Nel gennaio 2007 il presidente della 61^a Assemblea generale ha dato mandato a cinque moderatori di individuare linee di possibile consenso su cinque questioni che riguardano il futuro del Consiglio di Sicurezza, e cioè le categorie di appartenenza, il diritto di veto, la rappresentanza regionale, le dimensioni e metodi di lavoro, le relazioni tra il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale. Anche in questo caso, però, il dibattito si è rapidamente impantanato lungo linee familiari, e nessuno dei vari modelli presentati ha raggiunto sufficiente sostegno tra gli Stati membri. Tuttavia, l'Assemblea Generale decideva di traslare la discussione sulle cinque questioni dal livello di gruppo di lavoro a quello di negoziati formali all'interno dell'A.G. medesima. Nei negoziati sono state affrontate alcune questioni fondamentali, quali la natura della *membership* (membri permanenti e membri a rotazione), il diritto di veto, i rapporti tra il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale, le dimensioni del CdS, i suoi metodi di lavoro. In tali negoziati, però, i vecchi problemi e le rivalità regionali sono stati tutti confermati.

In ogni modo, mentre i cambiamenti nella composizione e nel potere di veto dei membri permanenti sono stati finora impossibili da realizzare, vi sono stati considerevoli **progressi nel rafforzamento della trasparenza e inclusività del processo decisionale nel Consiglio di Sicurezza**, compresi i cinque membri permanenti, con particolare riferimento al flusso di informazioni e alla consultazione dei membri permanenti con gli altri Stati, come anche con attori non statali.

Il **processo negoziale intergovernativo**, lanciato nel 2009¹, è il foro ufficiale attraverso il quale gli Stati membri discutono sulla riforma del Consiglio di sicurezza. A partire dal 2010, la discussione è basata su un testo che include le proposte dei vari gruppi di interesse e dei singoli Stati membri.

Nella 67^a sessione i negoziati intergovernativi sono continuati (il capo negoziatore è l'ambasciatore afghano *Zahir Tanin*), ma ci sono stati importanti incontri anche al di fuori di essi. In particolare, l'Italia ha ospitato il 4 febbraio 2013 un meeting copresieduto dal Ministro degli esteri Terzi e dal suo omologo spagnolo, Gonzalo de Benito Secades, avente a tema "New Approaches to the Security Council Reform". Il meeting ha confermato l'esistenza di punti comuni ai diversi gruppi negoziali, tra i quali l'attenzione verso le richieste di maggiore rappresentatività poste dall'Africa e la ricerca di un modello di riforma largamente condiviso. Anche il Brasile, nel mese di maggio, ha organizzato un seminario sulla riforma del Consiglio di sicurezza.

¹ Decisione 62/55 adottata dall'Assemblea generale.

Il 12 aprile 2013 è stato messo in distribuzione un testo negoziale (“terza versione modificata”, preparata dal capo negoziatore Tanin). Le proposte del capo negoziatore sono state discusse nella riunione del 16 e 17 aprile. Le riserve più forti sono state espresse dal Gruppo Africano, da UfC e dai membri permanenti Russia e Cina, mentre G4 e L69 hanno dato il loro assenso. La riunione ha mostrato una volta ancora le profonde divisioni tra gli stati membri. Mentre tutte le proposte concordano su un allargamento del numero dei membri non permanenti, la questione irrisolta riguarda i seggi permanenti e il diritto di veto; altre differenze ancora vertono sull’assegnazione dei seggi su base regionale. Le posizioni dei vari gruppi sono rimaste immutate e la situazione di stallo permane.

Il 27 giugno si è tenuta una riunione informale, presieduta dal Presidente dell’Assemblea generale, Vuk Jeremic – e non dal capo negoziatore – nel tentativo di superare l’impasse.

Di seguito si dà conto delle proposte dei cinque maggiori gruppi di interesse.

La **proposta del G4** (Brasile, Germania, India e Giappone), come è noto, insiste sull’ampliamento del numero dei seggi (altri 6 permanenti e 4 non permanenti, che porterebbe il totale dei componenti a 25) che verrebbero assegnati in base ad elezioni nel rispetto di una precisa rappresentanza regionale. Il G4 non precisa se i nuovi membri permanenti avrebbero o meno il diritto di veto. Nel decidere quali paesi dovrebbero essere prescelti, i membri del G4 suggeriscono che sia valutato il contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che l’Africa sia adeguatamente rappresentata.

La **proposta di *Uniting for Consensus*** (una quarantina di paesi tra i quali **Italia**, Pakistan, Colombia, Argentina, Turchia, Corea del Sud, Messico), invece, mira ad innalzare il numero dei membri non permanenti a venti stabilendo la durata del mandato superiore all’attuale (due anni); i membri non permanenti verrebbero eletti, a ciascun gruppo regionale verrebbe assegnato un numero predefinito di seggi; ai Paesi dell’Europa occidentale verrebbero attribuiti tre seggi. UfC punta ad una riforma contestuale dei cinque punti sui quali essa verte² e sull’approvazione per *consensus*.

Nella riunione informale del 27 giugno, l’ambasciatore Ragolini ha ribadito le posizioni del Gruppo UfC e l’apertura dello stesso al confronto con le posizioni degli altri gruppi.

La proposta della quale l’Italia, insieme alla Colombia, si fatta è in questi anni portavoce per offrire un compromesso e avvicinarsi alle posizioni di altri Gruppi, presenta alcune novità rispetto alla proposta presentata da UfC nel

² 1) le categorie della membership; 2) la questione del veto; 3) la rappresentanza regionale; 4) le dimensioni del CdS e i metodi di lavoro; 5) i rapporti tra CdS e Assemblea Generale.

2005. I tre punti principali sui quali poggia la proposta italo-colombiana sono i seguenti:

a) sono necessarie elezioni regolari per assicurare un Consiglio responsabile e accessibile, la partecipazione al quale è considerata una responsabilità privilegiata, e non sia elargita come un diritto arbitrario a singoli paesi in base ai loro interessi nazionali;

b) il processo elettorale deve garantire flessibilità al Consiglio, per potersi adattare ai continui cambiamenti dello scenario economico e politico mondiale;

c) il sistema elettivo serve per rendere il Consiglio più rappresentativo, cosa non possibile se i seggi non sono sottoposti alla periodica approvazione di una più vasta *membership*.

Anche il **gruppo L.69**, formato da Paesi africani, dell'America latina, dell'Asia e del Pacifico, in tutto 41, - è a favore dell'allargamento delle due categorie di membri del CdS (6 permanenti e 4 non permanenti) e di un ampio cambiamento della composizione per tenere conto della nuova realtà globale. L'allargamento richiesto porterebbe il Consiglio a 25/26 seggi: i membri permanenti conserverebbero gli stessi poteri degli attuali, incluso il diritto di veto. Uno dei quattro seggi non permanenti aggiuntivi dovrebbe essere assegnato ad un piccolo pvs.

Nel febbraio 2013 i paesi CARICOM³ hanno presentato una risoluzione, nella sostanza molto simile a quella presentata l'anno precedente da L69, chiedendo il sostegno del Gruppo africano. Una risoluzione che contempli l'ampliamento del numero dei membri permanenti con diritto di veto necessita del voto favorevole dei 2/3 degli Stati membri dell'Onu (129 su 193). I paesi in via di sviluppo, anche se compatti, potrebbero raggiungere tale maggioranza di stretta misura. Alcuni paesi in via di sviluppo, tuttavia, si riconoscono nelle posizioni di *Uniting for Consensus*, gruppo contrario all'istituzione di nuovi membri permanenti.

Il **Gruppo S5** (*Small Five Groups*)⁴, i cui sforzi erano diretti alla riforma dei metodi di lavoro del CdS, anche in assenza di un accordo sull'ampliamento del numero dei suoi membri, si è sciolto e ha dato vita, insieme a nuovi paesi⁵ al Gruppo ACT (*Accountability, Coherence, and Transparency*). Il nuovo Gruppo, ufficialmente costituitosi il 2 maggio 2013, prende le mosse dalla bozza di risoluzione presentata dal Gruppo S5 nel 2012,

³ Comunità Caraibica, di cui fanno parte 15 membri effettivi e 5 associati.

⁴ Svizzera, Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Singapore.

⁵ I 21 paesi che costituiscono ACT sono: Austria, Cile, Costa Rica, Estonia, Finlandia, Gabon, Ungheria, Irlanda, Giordania, Liechtenstein, Nuova Zelanda, Norvegia, Papua Nuova Guinea, Perù, Portogallo, Arabia Saudita, Slovenia, Svezia, Svizzera, Tanzania e Uruguay.

ritirata a seguito di forti pressioni provenienti in particolare dai cinque membri permanenti.

Il **Gruppo africano**, di cui fanno parte 54 paesi, propone un aumento dei seggi nelle due categorie, quella permanente con diritto di veto⁶ e con un ruolo dell'Unione Africana nell'assegnazione dei seggi. Le posizioni del Gruppo africano sono coordinate dal *C10*: Algeria, Repubblica Democratica del Congo, Guinea Equatoriale, Kenya, Libia, Namibia, Senegal, Sierra Leone, Uganda, e Zambia.

⁶ Sudafrica e Nigeria hanno una posizione più flessibile sul diritto di veto.

LE INIZIATIVE INTERNAZIONALI PER LA LOTTA ALLE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI

(a cura del Servizio Studi del Senato)

Le mutilazioni genitali femminili (Mgf) sono un fenomeno vasto e complesso, che include pratiche tradizionali che vanno dall'incisione alla asportazione, in parte o in tutto, dei genitali femminili esterni. Bambine, ragazze e donne che le subiscono devono affrontare rischi gravi e irreversibili per la loro salute, oltre a pesanti conseguenze psicologiche.

Si stima che il numero di donne che convivono con una mutilazione genitale siano tra i 100 e i 140 milioni, di cui 92 milioni soltanto in Africa. Dati gli attuali *trend* demografici, si calcola che ogni anno circa tre milioni di bambine si aggiungano a queste statistiche. Gran parte delle ragazze e delle donne che subiscono queste pratiche si trovano in 28 Paesi africani, sebbene una parte di esse viva in Asia. Sono in aumento anche casi simili in Europa, Australia, Canada e negli Stati Uniti, soprattutto fra gli immigrati provenienti dall'Africa e dall'Asia sud-occidentale.

Nella definizione di "mutilazioni genitali femminili" rientrano, secondo la classificazione del WHO, quattro tipi di pratiche di asportazione o alterazione di una parte dell'apparato genitale esterno della donna, da forme più superficiali (escissione del prepuzio della clitoride) a interventi molto invasivi come l'infibulazione. Secondo il WHO, il tipo più comune è l'escissione della clitoride e delle labbra, che rappresenta più dell'80% di tutti i casi; la forma più estrema, l'infibulazione, consiste nel 15% di tutte le pratiche.

Il fenomeno si caratterizza per le sue finalità non terapeutiche e dunque per la valenza fortemente culturale che affonda le radici in un tessuto di credenze secolari, così da fare del rispetto per il costume e la tradizione il principale movente per la perpetuazione delle pratiche sia nei contesti di origine sia, nonostante i numerosi ostacoli frapposti dalla legislazione, nei contesti migratori.

Alla base si riscontrano motivazioni di varia origine: esigenza di controllo della sessualità femminile percepita come esuberante e sregolata, ma anche, presso alcune culture, incremento della fertilità o, al contrario, misura di tipo contraccettivo; credenza nella conformità con la religione islamica; "rito di passaggio" nelle cerimonie che scandiscono il ciclo della vita della donna e segno di appartenenza alla comunità (in assenza del quale la donna rischia di condannarsi all'emarginazione e alla ripulsa); garanzia dell'inviolabilità e salvaguardia della castità delle figlie destinate al matrimonio, nel complesso sistema di strategie matrimoniali fondato sul "prezzo della sposa"; infine, motivazioni estetiche e igieniche.

Le mutilazioni genitali femminili, in misura differente e in una varietà di pratiche legata alla molteplicità delle etnie e delle culture, sono diffuse in un gran numero di paesi dell'Africa subsahariana, dalle coste del Senegal e della Mauritania fino al Corno d'Africa, e interessano anche la penisola arabica.

In Italia nel corso di una Conferenza sulle donne tenuta alla Farnesina, il 9 e 10 settembre 2009 è stato lanciato il tema della lotta alle Mgf, con l'impegno "per una vera e propria strategia di prevenzione del fenomeno, anche attraverso una specifica azione internazionale della Cooperazione insieme all'Unfpa (*United Nations Population Fund*) e all'Assemblea generale delle Nazioni Unite". Il governo italiano, all'epoca presidente di turno del G8, ha anche promosso a New York, a margine della 64esima Assemblea generale Onu, un primo incontro specifico con *partners* e agenzie delle Nazioni Unite per definire una strategia comune sulle Mutilazioni genitali femminili.

Nel nostro Paese è stata emanata in materia la legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante "*Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazioni genitali femminile*", che prevede il divieto di praticare le mutilazioni genitali femminili considerandole un grave reato, punito severamente. In base all'art. 4 della stessa legge il Ministero della Salute ha emanato le "*Linee guida*", destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche.

Le Linee guida sono uno strumento per le Regioni per attivare sul territorio tutte le iniziative volte alla formazione del personale sanitario per la prevenzione della diffusione delle MGF, ed un invito al Sistema sanitario ad adeguare le proprie conoscenze e le proprie modalità di cura, per rispondere in modo adeguato ed efficace alla domanda di salute proveniente da una specifica fascia di popolazione femminile immigrata.

Nel corso della discussione alla Camera sul D.L. n.228 del 2010, "Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia"¹ è stato inserito un emendamento al fine di autorizzare una spesa di 500.000 euro per il sostegno alla realizzazione di iniziative dirette ad eliminare le mutilazioni genitali femminili.

Il 4 febbraio 2013 la Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani ha ospitato la sessione inaugurale della Conferenza internazionale sul bando mondiale delle mutilazioni genitali femminili, organizzata dalla allora vicepresidente del Senato Emma Bonino e dall'Associazione "Non c'e' Pace senza Giustizia". L'appuntamento era stato organizzato alla vigilia del 6 febbraio, Giornata Mondiale della Tolleranza Zero contro le mutilazioni genitali femminili, e a poche settimane di distanza dall'approvazione, il 20 dicembre 2012, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, della Risoluzione per la messa al bando universale delle MGF allo scopo di decidere e valutare le prossime azioni

¹ Legge n. 9 del del 22 febbraio 2011, GU n. 46 del 25 febbraio 2011.

da porsi in essere per conferire efficacia alla presa di posizione della Comunità Internazionale.

La lotta contro le Mgf come affermazione di un preciso diritto umano si sviluppa su tre direttrici:

- l'aspetto sanitario, inteso come prevenzione della pratica, come cura delle donne colpite e come intervento sulla salute materno-infantile;

- l'aspetto legislativo, inteso come promozione di una adeguata legislazione contra la pratica, sia nei Paesi dov'è tradizionalmente diffusa che nei Paesi di immigrazione;

- l'aspetto educativo, inteso come crescita della consapevolezza dei propri diritti e dell'*empowerment* femminile al riguardo.

Nel sistema delle Nazioni unite si osservano vari organismi competenti, con molteplici strumenti utilizzati per sviluppare il tema della difesa dei diritti delle donne contro tali pratiche.

Nel 1997 l'Organizzazione mondiale della sanità (WHO), il Fondo delle nazioni unite per l'infanzia (UNICEF) e il Fondo delle nazioni unite per la popolazione (UNFPA) hanno emesso una dichiarazione congiunta contro le pratiche di Mgf. Più recentemente, nel 2008, varie Agenzie delle Nazioni unite riunite sotto l'iniziativa del WHO hanno pubblicato un documento congiunto dal titolo "*Eliminating female genital mutilation*" (consultabile all'indirizzo internet

http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/statements_missions/Interagency_Statement_on_Eliminating_FGM.pdf).

Il documento raccoglie osservazioni e studi condotti dalle varie agenzie coinvolte lungo un decennio; sottolinea l'accresciuta consapevolezza che il problema delle mutilazioni genitali femminili non comporta solo aspetti sanitari, ma implica la violazione dei basilari diritti umani, oltre a presentare rilevanti aspetti legali. In esso sono altresì contenuti dati sulla frequenza e l'ampiezza del fenomeno e si cerca di spiegare perché nei Paesi dove è praticato esso sia così difficile da eradicare nonostante i devastanti effetti che produce sulla salute fisica e psichica della popolazione femminile, di qualunque età.

Negli anni più recenti sono stati fatti grandi sforzi nell'ambito della Comunità internazionale per contrastare le Mgf, attraverso ricerche, lavoro continuo presso le comunità locali e sostegno alle politiche pubbliche di cambiamento. I progressi raggiunti a livello internazionale e locale includono una più ampia informazione sul fenomeno e l'impegno ad affrontarlo, la creazione di organi di studio internazionali e l'approvazione di risoluzioni di condanna di queste pratiche. Attualmente 29 paesi africani stanno affrontando il problema e in 19 di essi la pratica delle mutilazioni genitali femminili è stata messa fuorilegge, così come in 12 paesi del mondo industrializzato in cui vivono immigrati da Paesi in cui essa è comune e anche in alcune comunità rurali cresce il numero di persone che cominciano a considerarle ingiuste e dannose, e quindi a rifiutarle.

Questo è il più significativo risultato della lotta contro le Mgf, perché gli studi dimostrano che se le stesse comunità che le praticano decidono di abbandonarle, esse possono essere eliminate in breve tempo.

In ogni caso per ottenere successo in questa lotta è necessaria un'azione concertata da parte di tutti i possibili protagonisti della scena internazionale per fare pressione sui governi e spingere all'azione su vari fronti: sanitario, culturale, finanziario, legale e umanitario.

Nel 2010 L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato il volume "*Global strategy to stop health care providers from performing female genital mutilation*" in collaborazione con altre importanti agenzie delle Nazioni Unite ed altri organismi internazionali.

Le Mgf di qualunque tipo sono state riconosciute come pratiche dannose e attuate in violazione dei diritti delle donne e delle bambine. I diritti dell'uomo, siano civili, culturali, economici, politici o sociali, sono stati codificati in numerose convenzioni regionali e internazionali. Il quadro giuridico viene completato da una serie di dichiarazioni consensuali quali le conclusioni di vertici o conferenze che riaffermano i diritti dell'uomo e impegnano i governi a mettere in pratica i principi proclamati.

Il più importante traguardo raggiunto, al termine di un percorso durato oltre vent'anni, è stata la recente Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite [A/RES/67/146](#) approvata il 20 dicembre 2012, che mette universalmente al bando le mutilazioni genitali femminili.

Tra le più importanti Convenzioni internazionali o regionali adottati per la difesa dei diritti delle donne e l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili si possono segnalare:

- Convenzione contro la tortura e altre pratiche o punizioni inumane, crudeli e degradanti (1984);
- Convenzione sui diritti civili e politici (1966);
- Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali (1966);
- Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne (CEDAW) (1979) (Che obbliga gli Stati firmatari a prendere le misure idonee, inclusa nuova legislazione, per modificare o abolire le leggi esistenti, i regolamenti e i costumi e le pratiche che costituiscono una discriminazione contro le donne);
- Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989) (Essa protegge i diritti della bambina all'eguaglianza di genere e stabilisce che gli stati debbano adottare ogni misura efficace atta ad abolire le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute dei minori);
- Convenzione sullo status dei rifugiati e i relativi protocolli (1951).

Convenzioni di ambito regionale:

- la Carta africana sui diritti umani e dei popoli (1981),

- Protocollo alla Carta africana sui diritti umani e dei popoli, relativo ai diritti della donna in Africa (2003);
- la Carta africana sui diritti e il benessere dei bambini (1990) (che impone ai paesi che la ratificano di prendere tutte le misure appropriate per abolire le pratiche consuetudinarie dannose per il benessere, la crescita normale e lo sviluppo dei bambini e delle bambine, in particolare i costumi e le pratiche pregiudizievoli per la salute e discriminatori sulla base del sesso o di altro status);
- la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (1950).

I documenti internazionali di rilievo sono numerosi, tra di essi si possono segnalare:

- il Programma di azione approvato alla quarta Conferenza sulle donne a Pechino (1995) (*che dispone di rafforzare le leggi, riformare le istituzioni e promuovere norme e pratiche che eliminano la discriminazione contro le donne ed incoraggiano donne e uomini ad assumersi la responsabilità del loro comportamento sessuale e nella procreazione; assicurare il pieno rispetto per l'integrità fisica del corpo umano; eliminare la discriminazione nei confronti delle bambine nei settori della salute e della nutrizione, prendere tutte le misure appropriate per abolire le pratiche tradizionali pregiudiziali alla salute*);
- la dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'eliminazione della violenza contro le donne (1993);
- il Programma di azione della Conferenza internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo (ICPD) (1994) (*Essa richiede ai governi di abolire le Mgf dove esistono e di sostenere le ONG e le istituzioni che lottano per eliminare tali pratiche*);
- la dichiarazione della Commissione sulla condizione femminile del Consiglio economico e sociale delle Nazioni unite relativa all'abolizione della pratica delle mutilazioni genitali femminili (E/CN.6/2007/L.3/Rev.1)
- la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite A/Res/52/99 sulle pratiche tradizionali o consuetudinarie che riguardano la salute della donna.
- La Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite [A/RES/67/146](#) approvata il 20 dicembre 2012, che sulla messa al bando universale delle mutilazioni genitali femminili. La Risoluzione è stata co-sponsorizzata dai due terzi dell'Assemblea Generale, incluso l'intero Gruppo Africano, ed è stata adottata all'unanimità (per consenso). La sua adozione riflette l'universale intesa nel definire le MGF una violazione dei diritti umani, la quale deve essere combattuta attraverso *"tutte le misure necessarie, incluse la promulgazione e l'applicazione di leggi che proibiscano le MGF, proteggano donne e bambine da questa forma di violenza, e mettano fine all'impunità di chi le pratica"*.

IL DISARMO

(a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica)

Il ruolo delle **Nazioni Unite** nel campo del disarmo è previsto dallo stesso Statuto dell'Organizzazione che - nell'ambito dei principi generali in esso contenuti - conferisce all'Assemblea generale la competenza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, inclusi il disarmo e la disciplina degli armamenti. In tali settori infatti l'Assemblea generale può fare raccomandazioni sia agli Stati membri sia al Consiglio di Sicurezza. Il principio della promozione e del mantenimento della pace e sicurezza internazionale è inoltre stabilito nell'articolo 26 dello Statuto che attribuisce al Consiglio di Sicurezza la competenza a formulare piani per un sistema di regolamento degli armamenti.

All'interno dell'**Assemblea generale** i temi del disarmo sono affrontati dalla Prima Commissione 'Disarmo e sicurezza internazionale [*First committee – Disarmament and international security*] che si riunisce durante le sessioni annuali dell'Assemblea generale. La Prima Commissione opera in stretta collaborazione con la Commissione per il disarmo [*Disarmament commission*] istituita con la risoluzione n. 502 del 1952, che ha subito nel tempo successive modificazioni nella composizione e con la Conference on Disarmament. La *Disarmament Commission* si riunisce per tre settimane in primavera. Mentre la Prima commissione tratta tutti i temi connessi con il disarmo e la sicurezza, la Commissione per il Disarmo tratta un limitato numero di questioni in cicli triennali. Nel 1998 l'Assemblea generale con la decisione 52/492 stabilì che dal 2000 la Disarmament Commission si sarebbe focalizzata ogni anno su due problemi principali, di cui uno relativo al disarmo nucleare.

Nell'ambito del **Segretariato generale** opera il Dipartimento per il Disarmo (*DDA- Department of Disarmament Affairs*) originariamente istituito nel 1982, a seguito delle conclusioni della seconda sessione speciale dell'AG sul disarmo (SSOD II) e successivamente incorporato nel dipartimento degli Affari politici. Attualmente si configura come Ufficio per gli affari del disarmo (UNODA – *United Nations Office for disarmament affairs*).

L'**UNODA** sostiene gli obiettivi del disarmo e della non proliferazione delle armi nucleari, e il rispetto delle norme internazionali relative al controllo delle altre armi di distruzione di massa, chimiche e biologiche. Sostiene anche gli sforzi volti alla riduzione delle armi convenzionali, in particolare delle mine terrestri e delle armi di piccolo calibro e leggere, che sono le armi più utilizzate nei conflitti contemporanei e costituiscono anche oggetto di traffici illeciti.

L'**UNODA** fornisce un supporto organizzativo e sostanziale per sostenere l'attività normativa degli altri organi delle Nazioni Unite. Incoraggia l'adozione

di misure preventive e l'attività diplomatica volta a creare trasparenza, dialogo e reciproca fiducia nel settore del disarmo, particolarmente negli ambiti regionali. Gestisce il registro delle armi convenzionali e fornisce informazioni sull'attività dell'intera organizzazione delle Nazioni unite in materia. L'attività dell'UNODA riguarda anche le misure pratiche di smilitarizzazione applicabili al termine dei conflitti, quali il disarmo e la smobilitazione dei combattenti e il loro reintegro nella società civile.

Infine, alla luce dell'ormai enorme importanza assunta dall'informatica e dalle reti di comunicazione elettroniche sia nel settore militare che, più in generale, nella vita di tutti i Paesi del mondo e nelle relazioni fra essi, da qualche tempo **l'UNODA ha incominciato ad occuparsi di guerra cibernetica (cyberwarfare) e sicurezza cibernetica (cybersecurity)**. L'argomento è entrato nell'agenda dei lavori della cinquantunesima e cinquantaduesima sessione dello *Advisory Board* del Segretariato Generale dell'ONU sul Disarmo (svoltesi rispettivamente a New York nel febbraio 2009 e a Ginevra nel luglio dello stesso anno). A gennaio 2010 il Segretario generale dell'Agenzia delle Nazioni Unite per le questioni delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ITU), Hamadoun Toure, è intervenuto al World Economic Forum di Davos, durante il quale si è svolto un dibattito tra esperti di alto livello della materia. Nella circostanza, Toure ha proposto che ogni Stato sottoscriva un accordo che lo impegni a non sferrare il primo colpo cibernetico di attacco contro un altro Stato e a negare ogni forma di ospitalità e protezione a terroristi informatici.

Nel 1978, durante la prima sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata al disarmo (**SSOD I**), fu deciso, tra l'altro, che gli organismi di disarmo aventi natura deliberativa avrebbero avuto una composizione universale, mentre quelli a natura negoziale avrebbero avuto una composizione più ristretta, allo scopo di agevolarne il lavoro. Fu allora creato un **Comitato del disarmo**, con sede a Ginevra, che sarebbe diventato l'unico organismo negoziale multilaterale per le questioni di disarmo. Nel 1984 il Comitato ha assunto la denominazione di '[Conferenza sul disarmo](#)'.

La **Conferenza sul Disarmo** ha un rapporto specifico con le Nazioni Unite. Adotta il proprio regolamento di procedura, è completamente autonoma nello stabilire il proprio ordine del giorno che decide all'inizio di ciascuna sessione annuale, prendendo in considerazione le raccomandazioni dell'Assemblea generale, alla quale riferisce ogni anno sull'andamento dei propri lavori. Sebbene la Conferenza sul Disarmo non sia legalmente vincolata dalle raccomandazioni dell'Assemblea generale, essa ha sempre iscritto nel proprio ordine del giorno le tematiche sulle quali l'Assemblea generale ha attirato la sua attenzione.

Al momento della sua costituzione nel 1979, il Comitato del Disarmo a Ginevra decise di occuparsi della cessazione della corsa agli armamenti e del Disarmo nei seguenti settori: - armi nucleari in tutti gli aspetti; - armi chimiche; - altre armi di distruzione di massa; - armi convenzionali; - riduzione dei bilanci militari; - riduzione delle forze armate; - disarmo e sviluppo; - disarmo e sicurezza internazionale; - misure collaterali; misure per l'accrescimento della fiducia;

metodi di verifica; - programma globale di disarmo. Ispirandosi a questo cosiddetto "decalogo", la Conferenza, all'inizio di ciascun anno, decide l'ordine del giorno e fissa il proprio programma dei lavori.

Come la struttura dei rapporti tra gli organi chiamati ad occuparsene a vari livelli anche i temi relativi al disarmo sono complessi.

Giova ricordare come gli armamenti vengono solitamente distinti in armi convenzionali ed armi di distruzione di massa. Le prime, generalmente ritenute legittime, vengono definite "convenzionali" in base a due osservazioni: possiedono una capacità distruttiva relativamente contenuta ed hanno effetti discriminanti per cui consentono una maggiore tutela della popolazione civile. Le seconde, invece, comprendenti armi nucleari, biologiche e chimiche sono accomunate dalla caratteristica di possedere un potenziale distruttivo enorme e, soprattutto, indiscriminato.

Tra i temi del dibattito sul disarmo uno dei più rilevanti è quello concernente le **armi di distruzione di massa**. Relativamente a tali armi (nucleari, chimiche e biologiche, oltre ai missili) **in ambito ONU sono stati sviluppati strumenti multilaterali di cui si dà conto di seguito.**

Il **Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP)** (*Treaty on the Non- Proliferation of Nuclear Weapons -NPT*) rappresenta il solo strumento convenzionale a livello multilaterale vincolante nei confronti degli Stati che possiedono armi nucleari. Aperto alla firma il 1° luglio 1968, il Trattato è entrato in vigore il 5 marzo 1970; oggi ne sono Parti 190 Stati, rappresentando così uno degli strumenti giuridici internazionali a più vasta partecipazione: soltanto pochi paesi non ne sono oggi parte (India, Pakistan, Israele e Corea del Nord).

Il Trattato di non proliferazione nucleare, concluso nel 1968 tra le cinque potenze atomiche ufficiali - Cina, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Unione Sovietica/Russia, - stabilisce che, in cambio della rinuncia ad esercitare l'opzione nucleare, le Parti si impegnino per la cooperazione nel settore nucleare civile e per il disarmo. L'Art. VI recita: Ciascuna Parte si impegna a concludere in buona fede trattative su misure efficaci per una prossima cessazione della corsa agli armamenti nucleari e per il disarmo nucleare, come pure per un trattato sul disarmo generale e completo sotto stretto ed efficace controllo internazionale.

L'art. VIII del Trattato prevede la convocazione ogni 5 anni di una conferenza di riesame

(*Review Conference*) che, benché priva di poteri emendativi, accerti l'attuazione del Trattato. L'ultima si è tenuta nel maggio 2010 a New York, con la partecipazione di 172 Stati, presso la sede delle Nazioni Unite.

Mentre nel 2005 la Conferenza di Riesame, a causa delle divergenze sulle priorità tra gli Stati partecipanti, si era conclusa senza un documento finale consensuale, la nuova Conferenza di Riesame del 2010 ha registrato un accordo su un piano di azione per i successivi cinque anni articolato attorno ai tre pilastri fondamentali: disarmo, non proliferazione, usi pacifici dell'energia nucleare, nonché circa la denuclearizzazione del Medio Oriente. Su quest'ultimo tema, il

documento finale della Conferenza fa particolare riferimento all'attuazione della Risoluzione sul Medio Oriente adottata nel 1995 della quale si riafferma la validità fino al momento del pieno conseguimento dei suoi obiettivi, pur dovendo lamentare gli scarsi progressi finora ottenuti sul cammino della sua attuazione. In preparazione della Conferenza di Riesame del TNP in calendario per il 2015, **ha avuto luogo a Ginevra dal 22 aprile al 3 maggio 2013** la seconda sessione della [Conferenza preparatoria \(PrepCom\)](#). Quest'ultima, organizzata con molte difficoltà dovute alle divergenze di vedute tra i vari Paesi del Medio Oriente, è stata indetta dal Segretario generale delle Nazioni Unite insieme agli Stati depositari del Trattato di Non Proliferazione delle Armi Nucleari (Federazione Russa, Stati Uniti d'America e Regno Unito) e ha visto la partecipazione di 106 Paesi.

Nel [documento finale](#) gli Stati hanno riaffermato il loro impegno e la loro volontà di adoperarsi per un mondo più sicuro e senza armi nucleari e hanno ribadito la necessità di dare attuazione alla risoluzione del 1995 sul Medio Oriente così come alle conclusioni e alle raccomandazioni adottate alla Conferenza del Riesame del 2010. Ancora una volta i Paesi partecipanti hanno auspicato la firma del trattato da parte di India, Israele e Pakistan come Stati non nuclearizzati e anche del Sudan del sud. La scarsità di risultati sembra essere esito tipico degli incontri sul TNP essendo quello di revisione un processo che favorisce lo status quo contrapponendo il possibile slancio in avanti al mantenere la “stabilità” del “sistema. Una novità di questa seconda sessione è sembrata provenire in particolare da due organizzazioni non governative internazionali che da tempo operano nella prevenzione della guerra nucleare. E in conseguenza degli sviluppi della campagna ICAN e dell'opera di IPPNW, che già a Oslo alla Conferenza "*Humanitarian impact of nuclear weapons*" portò all'attenzione dei 120 Stati partecipanti i propri studi sugli effetti catastrofici a medio e lungo termine nel caso di un conflitto nucleare, è stato in questa sede redatto un importante [statement](#), firmato e acclamato da 78 nazioni.

Si ricorda che l'istituzione in Medio Oriente di una zona priva di armi nucleari era stata programmata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2009, mediante la Risoluzione n. 64/26 (approvata con 169 voti a favore, nessuno contrario e tre astensioni, provenienti da India, Israele e Isole Marshall). Contestualmente, la suddetta Risoluzione n. 64/26 invitava i Paesi dell'area mediorientale a dichiarare ufficialmente il loro appoggio all'iniziativa, ad aderire al Trattato di Non-Proliferazione e a sottoporsi alla tutela dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (qualora non lo avessero già fatto) nonché a cessare immediatamente di sviluppare, produrre, sperimentare o acquisire armi nucleari.

Il clima incoraggiante in cui si sono svolti i lavori della Conferenza di riesame del TNP del 2010 è stato favorito dagli importanti cambiamenti nell'atteggiamento degli Stati Uniti e di alcuni Stati-chiave verso la questione della proliferazione nucleare che si sono registrati a partire dall'aprile 2009, ovvero dal discorso tenuto a Praga dal Presidente degli Stati Uniti Obama sulla

necessità di avviare un processo internazionale avente quale traguardo finale l'eliminazione delle armi nucleari in tutto il mondo (cosiddetta "opzione zero").

Il presidente degli Stati Uniti Barack Obama, infatti, ha posto la non proliferazione e il disarmo tra gli obiettivi prioritari della politica estera degli Stati Uniti. In particolare: ha concluso con la Russia nell'aprile 2010 un importante accordo di riduzione degli arsenali atomici (nuovo START)¹; nella *nuclear posture review* dell'aprile 2010 ha in parte ridimensionato l'importanza delle armi nucleari nella strategia di difesa degli Stati Uniti; ha persuaso i *leader* dei più importanti Paesi riuniti nel vertice di Washington dell'aprile 2010 a prendere sul serio i rischi di proliferazione nucleare verso attori non statali, in primo luogo gruppi terroristici e prendere impegni per la sicurezza nucleare². Nell'ambito della strategia di Obama di rilancio del disarmo e della sicurezza nucleare inaugurata col discorso di Praga del 2009, un secondo *round* del Vertice si è svolto a fine marzo 2012 a Seoul, con l'intento di contribuire alla non proliferazione tramite la messa in sicurezza del materiale fissile e la sua conversione a scopi civili. Nel comunicato finale sono stati confermati gli indirizzi delineati nel 2010 a Washington, è stato sottolineato il ruolo essenziale svolto dall'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica, è stato ricordato l'incidente avvenuto nel 2011 a Fukushima (Giappone) esprimendo l'auspicio di nuovi e rilevanti sforzi da parte di tutti ai fini della sicurezza, e sono state elencate alcune aree sulle quali concentrare l'attenzione: protezione fisica dei materiali nucleari, sostegno all'Agenzia internazionale, precauzioni relative ai materiali nucleari, sorgenti radioattive, sicurezza, trasporto di materiali nucleari o radioattivi, lotta ai traffici illeciti, profili giuridici, cultura della sicurezza nucleare, gestione delle informazioni sensibili e delle tecnologie, cooperazione internazionale. Il prossimo Vertice avrà luogo nel 2014, nei Paesi Bassi.

¹ Intervenuto in sostituzione dell'accordo START che era stato siglato tra le due potenze nel 1991 e che era in scadenza a dicembre 2009, il nuovo START contiene misure per la limitazione degli armamenti strategici -che, per la loro gittata a lungo raggio, sono idonee ad attacchi a distanze intercontinentali - offensivi, fissando un limite massimo di 1.550 testate nucleari e di 700 vettori operativi per ciascuno dei due Paesi, e introduce aggiornati sistemi di verifiche e di conteggio, sensibilmente diversi rispetto a quelli scarsamente affidabili del passato.

² Tra i 47 Stati partecipanti al Vertice, il Presidente cinese Hu Jintao, ma anche rappresentanti di paesi come l'India e il Pakistan, potenze nucleari non partecipanti al TNP, con il Pakistan, soprattutto, esposto a furti e contrabbando di materiali nucleari. Assenti la Corea del Nord e l'Iran. Il risultato del Vertice, riflesso dal comunicato finale, è stato l'impegno dei 47 Stati partecipanti a porre in sicurezza, nei prossimi quattro anni, i materiali nucleari vulnerabili e ad un'attenta contabilizzazione di tali materiali. Si dovrà inoltre impedire ad attori non statali di venire possesso di informazioni o tecnologie nucleari, e si dovrà altresì compiere ogni sforzo per passare da reattori nucleari ad uranio altamente arricchito a reattori che utilizzino combustibile a basso tasso di arricchimento. Altro impegno dei partecipanti al Vertice è quello di una collaborazione internazionale per il controllo dei traffici nucleari illeciti. A margine del Vertice sono stati conclusi significativi accordi per rafforzare la cooperazione per la messa in sicurezza di materiale fissile in alcuni stati-chiave (come l'Ucraina, il Messico, il Cile ed altri).

L'Amministrazione Obama si è impegnata, inoltre, a sottoporre al Senato per la ratifica il CTBT (v. *infra*). L'ultimo obiettivo rilevante dell'agenda di disarmo dell'amministrazione americana è la ripresa dei negoziati sull'FMCT (v. *infra*).

Più recentemente, il Presidente Obama ha proposto - in occasione della sua visita a Berlino, il 19 giugno 2013 - la riduzione di un terzo delle testate atomiche strategiche rispetto all'ultimo accordo START (che prevede il limite di 1550 unità entro il 2018). Mosca ha accolto tiepidamente la proposta, nella convinzione che essa debba coinvolgere non solo Russia e USA, ma tutte le potenze nucleari. Circa il programma di difesa missilistica, i russi hanno accolto favorevolmente le proposte di Washington volte ad accentuare le componenti di trasparenza nello scambio di informazioni e di confidence building, ma insistono per la conclusione di un'intesa giuridicamente vincolante che preveda esplicite limitazioni (non accettabile per gli USA, alla luce della prevedibile contrarietà del Senato).

La Conferenza di riesame del 2010, con l'adozione di un documento finale, ha dunque contribuito a ribadire l'impegno degli Stati parti del TNP al suo rispetto, ma anche a definire un percorso che porti, in cinque anni, a progressi concreti con riguardo a tutti e tre i pilastri del TNP e alla rivitalizzazione del regime di non proliferazione nel suo complesso. Nel maggio 2012 nel corso della prima sessione preparatoria della Conferenza per il Riesame del TNP (prevista per il 2015) svoltasi a Vienna, oltre alle questioni procedurali, è stato affrontato anche il tema, finora negletto, delle implicazioni umanitarie dell'impiego di armi nucleari.

Tuttavia la tenuta del TNP incontra ancora seri ostacoli, rappresentati dalla mancanza di universalizzazione, dall'insufficienza degli strumenti di verifica (da cui l'ipotesi dell'universalizzazione del protocollo aggiuntivo agli accordi di tutela che regolano ispezioni e verifiche da parte dell'AIEA), e dall'assenza di strumenti di sanzione.

A tale ultimo riguardo si può notare, infatti, che il TNP non istituisce alcuna autorità chiamata a giudicare l'eventuale inadempienza di uno stato firmatario. L'articolo X, comma 1, menziona il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come luogo deputato a ricevere la notifica di recesso, ma non gli assegna alcuna funzione di valutazione della coerenza delle motivazioni che portano uno stato a recedere dal TNP, né l'autorità, ai sensi del trattato, di imporre sanzioni. L'ipotesi che in una nuova architettura possa essere il Consiglio di sicurezza dell'ONU ad assumersi il compito dei controlli e delle eventuali sanzioni sembra cozzare con il carattere ancora assai limitato dell'appartenenza al Consiglio, e quindi il dibattito sarebbe legato a quello sulla riforma del Consiglio, ad un aumento della rappresentatività e ad un'eventuale revisione anche dell'istituto del veto.

Il [Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari \(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty \(CTBT\)\)](#) in ambito civile e militare è stato adottato dall'Assemblea generale il 10 settembre 1996, ma non è ancora entrato in vigore pur essendo stato firmato e ratificato da quasi tutti i Paesi del mondo. Infatti l'art. XIV dispone che il Trattato entri in vigore solo dopo

l'avvenuta ratifica da parte di 44 stati, nominativamente indicati, con capacità nucleare avanzata secondo le valutazioni dell' Agenzia Internazionale per l' Energia Atomica - AIEA. Tra gli Stati la cui ratifica è necessaria per l' entrata in vigore del Trattato non hanno firmato India, Pakistan e Corea del Nord. Una conferenza appositamente stabilita per facilitare l' entrata in vigore, conosciuta come "[Article XIV Conference](#)" ha luogo ogni due anni. La prossima è prevista per il 27 settembre 2013 a New York.

Si ricorda, tuttavia, che diverse potenze atomiche – con l' eccezione di Cina, Corea del Nord e Francia (che ha ratificato il CTBT) – sono comunque vincolate dalle disposizioni del "Trattato sulla messa al bando parziale dei test" (*Partial Test-Ban Treaty, PTBT*) che limita al sottosuolo l' ambiente in cui condurre gli esperimenti. Le potenze atomiche che hanno firmato il CTBT, compresi gli Stati Uniti, Israele e la Cina mantengono una moratoria volontaria sui *test*. India e Pakistan, che non hanno firmato il CTBT, dichiarano di non avere in programma nuovi *test* dopo quelli del 1998.

La posizione della Corea del Nord appare di rilievo in relazione al tema degli esperimenti nucleari, nonché alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. La Corea del Nord, infatti, ha deciso di uscire fuori dal quadro normativo fornito dal TNP il 10 aprile 2003, rivendicando da allora un proprio diritto naturale alla detenzione di armi nucleari e di distruzione di massa.

Nell' agosto 2003, è stato istituito un [Six-Party Talks](#), processo negoziale che coinvolge Corea del Nord, Corea del Sud, Cina, Giappone, Stati Uniti, Russia, allo scopo di porre fine al programma nucleare della Corea del Nord. Sebbene in principio il *Six-Party Talks* abbia consentito di instaurare un clima di dialogo, nel 2009 la Corea del Nord ha deciso di interromperne i lavori, rivendicando il proprio programma nucleare, ritenuto legittimo e naturale, secondo l' amministrazione centrale coreana. Gli esperimenti nucleari condotti dalla Corea del Nord nell' aprile e maggio 2009 sono stati oggetto di una condanna estesa da parte della Comunità internazionale, nonché di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza (1874/2009) e di un rapporto del Presidente del Consiglio di Sicurezza dedicati alla soluzione di tale questione.

Dopo la scomparsa del *leader* nordcoreano Kim Jong Il (17 dicembre 2011), il governo di Pyongyang dapprima ha accettato di sospendere test nucleari, programmi di arricchimento dell' uranio e prove di missili a lunga gittata in cambio di aiuti alimentari da parte degli Stati Uniti (febbraio 2012), ma poi ha iniziato a condurre una politica molto più aggressiva in un' escalation di minacce.

Nel gennaio 2013 Il Consiglio di Sicurezza dell' Onu ha promosso una risoluzione di condanna nei confronti della Corea del Nord per un test missilistico condotto in dicembre, rafforzando le sanzioni già esistenti. Ancora nel gennaio 2013 la Corea annunciando nuovi test nucleari ha minacciato i vicini del Sud. Nel febbraio successivo la Corea del Nord ha condotto un terzo test missilistico sotterraneo, il terzo dopo quello del 2006 e del 2009 e il 7 marzo il

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha votato all'unanimità la Risoluzione 2094 che impone delle sanzioni contro il regime di Pyongyang; è stato determinante il consenso della Cina, tradizionale alleato di Pyongyang. Da quel momento l'escalation non si è arrestata e Pyongyang ha dichiarato di non avere più intenzione di mantenere i rapporti di tregua e pace con Seul, annullando tutti i patti di non aggressione, tra i quali quello del 1991 che obbliga le due Coree a risolvere le reciproche controversie in maniera pacifica. In marzo il Vice Segretario alla Difesa Ashton Carter ha annunciato che gli Usa proteggeranno Seul da un attacco nucleare del Nord mentre Corea del Sud e Stati Uniti hanno firmato un nuovo patto di cooperazione militare in caso di provocazioni nordcoreane al confine.

La [Convenzione sulle armi chimiche \(CWC\)](#) adottata dopo dieci anni di negoziati dalla Conferenza sul disarmo a Ginevra il 3 settembre 1992 è entrata in vigore il 29 aprile 1997. Rappresenta il primo accordo negoziato in ambito multilaterale che mira all'eliminazione di un'intera categoria di armi di distruzione di massa sotto il controllo internazionale. A partire dall'entrata in vigore della Convenzione, hanno dichiarato di essere in possesso di armi chimiche solo sei Paesi (Russia, Stati Uniti, India, Corea del Sud, Albania e Libia). Tutti gli Stati hanno incontrato difficoltà a rispettare i termini previsti per la distruzione delle armi in questione a 10 anni dall'entrata in vigore e tutti hanno richiesto una proroga. L'Italia, all'entrata in vigore della CWC nel 1997 ha dichiarato di possedere un certo numero di vecchie armi chimiche risalenti alla Prima guerra mondiale avviate alla distruzione nell'impianto militare di Civitavecchia. Ritrovamenti più recenti di quantità importanti hanno reso necessaria la richiesta da parte dell'Italia di una proroga, poi concessa, fino ad aprile 2012.

Il nostro Paese è dotato di un Ufficio dell'Autorità Nazionale per l'attuazione della Convenzione sulla Proibizione delle Armi Chimiche (Convenzione di Parigi), istituito con Legge n. 18 novembre 1995, n. 496, inquadrato presso la Direzione Generale Affari Politici e di sicurezza del Ministero Affari Esteri.

Strumento attuativo della Convenzione è la OPCW (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*) di cui oggi fanno parte 189 Stati che lavorano insieme per allo scopo di eliminare le armi chimiche dal mondo. L'OPCW è l'organismo incaricato di vigilare sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione da parte degli Stati membri e ha compiti di controllo internazionale, oltre a fornire una sede per le consultazioni e la cooperazione fra Stati membri.

Altra Convenzione di ampia rilevanza internazionale è quella sulla proibizione dello studio, della fabbricazione e dello stoccaggio di armi batteriologiche, biologiche e di sostanze tossiche ([Convenzione sulle armi biologiche – BWC](#)). La Convenzione ha sostituito il Protocollo di Ginevra del 1925 sulle armi

chimiche. Anche in questo caso la proibizione della fabbricazione e dell'uso di un'intera categoria di armi viene posta sotto il controllo internazionale. Aperta alla firma il 10 aprile 1972, la BWC è entrata in vigore il 26 marzo 1975. La mancanza di strumenti di controllo formali ha tuttavia limitato l'efficacia della Convenzione, benché siano ormai 167 gli stati che vi partecipano; l'Italia ne sostiene il rafforzamento e l'universalizzazione, sostenendo in particolare la ricerca di efficaci meccanismi di verifica.

Una delle preoccupazioni della Comunità internazionale è l'aumento degli Stati che possiedono missili balistici o di altro tipo, comunque tecnicamente sofisticati ed in grandi quantità. Questa minaccia viene fronteggiata con diverse misure a livello unilaterale o multilaterale. Non esistono comunque norme o strumenti universalmente accettati per controllare lo sviluppo, la sperimentazione e la produzione di tali armi, nonché il loro mercato o le condizioni del loro utilizzo.

Il 28 aprile 2004 il Consiglio di Sicurezza ha approvato la Risoluzione n. 1540 "*Non-proliferation of weapons of mass destruction*", che, esprimendo preoccupazione per la minaccia posta dagli attori non statuali e dai gruppi terroristici, riafferma l'importanza dell'azione relativa alla prevenzione della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Al fine di rendere effettiva l'applicazione della risoluzione, il CdS aveva previsto la formazione di un Comitato *ad hoc* a cui gli Stati erano invitati a presentare rapporti nazionali relativi alle azioni intraprese per l'attuazione della risoluzione.

Nel 2006, tuttavia, è stato constatato che non tutti gli Stati avevano assolto ai loro obblighi di invio dei rapporti. Per tale motivo, con la Risoluzione 1673 del 27 aprile 2006, il Consiglio di Sicurezza ha prorogato il mandato del Comitato 1540 sino al 27 aprile 2008. Infine con la risoluzione 1810 del 2008 si è deciso di prolungare ulteriormente il mandato del Comitato 1540 fino al 25 aprile 2011, ponendo come data ultima per l'invio dei *report* annuali ad opera di ciascuno Stato il 31 luglio 2008.

Anche in materia di "divieto della produzione di materiale fissile per armi nucleari e altri ordigni esplosivi", l'Assemblea generale ha approvato per consenso una Risoluzione nel 1993. Ne è seguito nel 1994 un mandato negoziale da parte della Conferenza disarmo per accertare la possibilità di giungere al negoziato di un Trattato FMCT (*Fissile Material Cut-off Treaty*). Tale proposta gode del sostegno della Delegazione italiana alla Conferenza Disarmo. Si ricorda inoltre che il documento finale della Conferenza di Riesame del TNP 2010, nell'ambito del pilastro B - Disarmo, all'azione 15, contiene l'impegno delle Parti a far sì che la Conferenza sul Disarmo inizi immediatamente i negoziati e l'invito al Segretario generale delle Nazioni Unite a convocare una riunione di alto livello a sostegno del lavoro della Conferenza stessa. Tale riunione si è svolta a New York nel settembre 2010, ma non ha prodotto decisioni di rilievo.

Il 24 settembre 2009 il Consiglio di sicurezza presieduto da Obama ha approvato all'unanimità la Risoluzione 1887 per un mondo privo di armi nucleari:

come ampiamente prevedibile, il valore della risoluzione non è tanto nel dispositivo, quanto nell'ispirazione di fondo, che riassume in sé tutte le iniziative in corso in direzione di un miglioramento della sicurezza nucleare mondiale. Esortando tutti i paesi a rafforzare il TNP, la risoluzione chiede agli Stati che non ne fanno parte di entrarvi come Stati non nucleari: va precisato, anche se la risoluzione non menziona alcuno Stato, che l'invito si rivolge a Israele, India, Pakistan e Corea del Nord.

Nella risoluzione si incoraggiano inoltre gli sforzi per lo sviluppo degli usi pacifici dell'energia nucleare, nonché il lavoro dell'[AIEA](#) per minimizzare il rischio di proliferazione nucleare. Sulla parte più delicata la risoluzione non detta obblighi, ma invita i paesi a favorire i controlli degli ispettori internazionali su materiali di esportazione suscettibili di contribuire alla costruzione di ordigni nucleari, e ciò anche nel caso - vedi Corea del Nord - di paesi che prima si avvalgono della cornice di assistenza tecnica e scientifica assicurata dal TNP e poi si ritirino dal Trattato. La risoluzione comunque rimanda a un voto del Consiglio di sicurezza - nel quale non vi è dubbio che uno o più Stati potrebbero far valere il diritto di veto - la richiesta esplicita di sottoporre i materiali nucleari esistenti al controllo dell'AIEA.

In materia di armi convenzionali, una delle maggiori preoccupazioni della Comunità internazionale è rivolta alle armi piccole e leggere (*Small arms and light weapons* - SALW) che per la loro facilità di uso e per la disinvoltura con cui vengono commerciate anche illegalmente rappresentano una seria minaccia. Fin dalla 50a sessione dell'Assemblea generale tale problema è stato posto nell'agenda degli organi che si occupano di disarmo, al fine di porre sotto controllo internazionale anche questi strumenti che più frequentemente sono utilizzati per perpetrare le violazioni del diritto internazionale. Il controllo delle armi piccole e leggere è un problema che riguarda i termini di definizione dei conflitti locali e regionali, le condizioni di ristabilimento della pace, lo smantellamento degli arsenali e la smilitarizzazione di intere zone. Esso richiede lo sforzo di cooperazione e di armonizzazione delle iniziative e delle normative da parte degli Stati coinvolti, e una maggiore capacità di controllo da parte degli organi internazionali.

Un ulteriore contributo al controllo internazionale sulle armi convenzionali è fornito dall'esistenza dall'anno 1991 di un Registro, custodito dall'UNODA. Il Registro delle armi convenzionali raccoglie dati, forniti periodicamente dai singoli Paesi³, sulla produzione e sui trasferimenti di esse. Questo strumento può dunque rilevare situazioni di accumulazione eccessiva e pertanto potenzialmente destabilizzante, le quali possono essere affrontate a livello diplomatico prima che scatenino conflitti.

³ Nel 2008 (anno di riferimento delle statistiche più aggiornate al momento) i Paesi che hanno comunicato i loro dati sono stati 80. Si tratta di un numero relativamente alto ma purtroppo inferiore alle cifre di anni precedenti. Inoltre, si rileva che i Paesi di alcune aree geografiche rispondono più di quelli di altre. L'Italia è tra i Paesi che dal 1992 ad oggi hanno sempre fornito i propri dati.

Dopo dieci anni di campagna internazionale, sei anni di negoziati, due Conferenze diplomatiche, tre bozze di Trattato, il 2 aprile 2013 è stato approvato (con 154 voti a favore, 3 contrari e 23 astenuti) dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il primo [Trattato Internazionale sul Commercio delle Armi \(Arms Trade Treaty - ATT\)](#), destinato a regolare il commercio internazionale di armi convenzionali con lo scopo di incentivare la pace e la sicurezza fermando il flusso di armamenti verso le regioni in conflitto. Tra il 2008 e il 2012 tale commercio ha avuto un incremento di volume di circa il 17% rispetto al quinquennio 2003-07 e si stima che il giro d'affari dell'export di armi convenzionali possa sfiorare annualmente la cifra di 80 miliardi di dollari. I principali esportatori di armi nel mondo sono stati gli Stati Uniti, seguiti da Russia e Germania, mentre il primo Paese importatore rimane l'India. Anche l'Italia non è stata da meno, con un incremento del 5,28% delle esportazioni verso Paesi che presentano forte instabilità politica. L'adozione del Trattato, che limita il proprio ambito di applicazione alle sette categorie di armi convenzionali del Registro Onu istituito nel 1991, con l'aggiunta delle armi leggere e di piccolo calibro ad uso militare, e lascia fuori le armi che non abbiano un esclusivo uso militare e le armi elettroniche (radar, satelliti, droni telecomandati), costituisce comunque sicuramente un avvenimento storico. Il trattato è stato firmato fino a questo momento (settembre 2013) da 84 Stati e ratificato da 4. Infine, le modifiche del Trattato possono essere adottate a maggioranza di tre quarti degli Stati contraenti, invece che all'unanimità, e ciò potrebbe consentire un'evoluzione del Trattato e la possibilità, fra qualche tempo, di emendarlo attraverso una procedura più spedita perché disancorata dal principio del consensus.

Non meno rilevante è l'altro oggetto del Trattato, ossia la prevenzione e l'eliminazione dei commerci illegali di armi convenzionali, incluse le destinazioni improprie – ad esempio la fornitura di armi a gruppi criminali o terroristi da parte di agenti statuali corrotti o conniventi. Viene anche precisato che il Trattato non si applicherà ai movimenti internazionali di armi convenzionali effettuati per conto di uno Stato che partecipi al Trattato medesimo, purché gli armamenti rimangano strettamente nella proprietà dello Stato interessato. Il Trattato si applicherà inoltre anche alle munizioni e ai componenti dei vari sistemi d'arma.

Il Trattato riconosce il ruolo centrale dei singoli Stati, alla cui discrezionalità in gran parte è rimessa l'applicazione. In particolare, l'articolo 6 prevede che uno Stato contraente del Trattato non autorizzi trasferimenti di armi convenzionali che siano contrari agli obblighi previsti da eventuali misure del Consiglio di sicurezza dell'ONU in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite - come ad esempio gli embarghi sulle forniture di armamenti. Nessuno Stato potrà poi autorizzare trasferimenti di armi in contrasto con accordi internazionali di cui sia Parte.

Infine, ciò che più rileva è che nessun trasferimento di armamenti convenzionali sarà autorizzato da uno Stato che al momento di dare il proprio consenso sia a

conoscenza della probabilità che tali armamenti siano utilizzati per perpetrare genocidi, crimini di guerra, crimini contro l'umanità, violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi diretti contro obiettivi civili.

In base all'articolo 7, poi, anche qualora l'esportazione non sia vietata in base al precedente articolo 6, lo Stato interessato all'esportazione medesima dovrà con obiettività valutare se la fornitura di armamenti possa mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, ovvero essere utilizzata per commettere o facilitare gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, dei diritti umani, delle convenzioni internazionali contro il terrorismo o contro la criminalità organizzata transnazionale. E' previsto che anche dopo che l'autorizzazione sia stata concessa, se lo Stato esportatore viene a conoscenza di nuove informazioni possa riesaminare l'autorizzazione accordata, eventualmente consultandosi con lo Stato di importazione.

Il Trattato entrerà in vigore dopo la ratifica di 50 Stati. In Italia la proposta di legge di ratifica (A.C. 1239, d'iniziativa di Mogherini ed altri) è stata approvata dalla Camera il 12 settembre 2013 in testo unificato con le proposte A.C. 1241 (Marazziti ed altri) e A.C. 1541 (d'iniziativa governativa); trasmessa al Senato il giorno stesso (A.S. 1041) è in corso di esame in Commissione, congiuntamente all'A.S. 898 (Amati).

Sul tema del controllo degli armamenti e disarmo convenzionale vanno menzionati, a titolo di completezza due ulteriori processi. In primo luogo il processo di Ginevra, in seno alla Conferenza sul Disarmo, che ha portato all'adozione il 10 ottobre 1980 della [Convenzione su "certe armi convenzionali considerate pericolose" \(CCW\)](#), aperta alla firma nel 1981 ed entrata in vigore nel 1983, in cui la tendenza prevalente sul problema delle bombe a grappolo era ad orientare i lavori verso l'adozione di "*best practises*". In secondo luogo la [Convenzione sulle munizioni a grappolo](#), o *cluster munition*, (CCM), adottata a Dublino il 30 maggio 2008 ed entrata in vigore il 1° agosto 2010. L'accordo è intervenuto al termine del cd. "Processo di Oslo": tale percorso negoziale, al quale hanno preso parte il Comitato Internazionale della Croce Rossa e le Nazioni Unite, è stato avviato nella capitale norvegese nel febbraio del 2007 con la sottoscrizione da parte di un nucleo iniziale di 46 Paesi – fra i quali l'Italia – della Dichiarazione di Oslo con la quale i firmatari si impegnavano a definire nel 2008 uno strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a vietare l'impiego, la fabbricazione, il trasferimento e il deposito di munizioni a grappolo⁴.

⁴ Le cluster bombs sono armi costituite da un contenitore (o dispenser), lanciato da mezzi aerei o da sistemi di artiglieria, che si apre a mezz'aria spargendo da 200 a 250 submunizioni più piccole (del peso inferiore ai 20 kg) su aree che possono anche raggiungere un chilometro quadrato di ampiezza. Lo scopo delle bombe a grappolo, quindi, non è quello di colpire un singolo bersaglio, ma di distruggere una serie di potenziali bersagli collocati all'interno di una data area. Le submunizioni sono progettate in modo da esplodere al momento dell'impatto al suolo, ma il meccanismo non è tra i più sicuri, al punto che le case produttrici garantiscono un tasso di mancata esplosione intorno al 5 per cento (ma molte Ong sostengono che la percentuale di ordigni inesplosi sia molto più elevata). Le bombe a grappolo inesplose sono di grave pericolosità, trasformandosi di fatto in mine antipersona.

In quell'ambito sono state organizzate riunioni in Perù (maggio 2007), Austria (dicembre 2007) e Nuova Zelanda (febbraio 2008), dove oltre un centinaio di paesi ha firmato la Dichiarazione di Wellington, che ribadiva concretamente gli impegni assunti a Oslo. La Conferenza diplomatica di Dublino, che ha portato all'adozione della CCM il 30 maggio 2008, è stata la quarta ed ultima tappa del Processo.

La Convenzione proibisce l'uso, lo stoccaggio, la produzione e il trasferimento di munizioni a grappolo; inoltre prevede l'assistenza alle vittime, la bonifica delle aree contaminate e la distruzione delle scorte.

La CCM è il primo accordo di disarmo multilaterale dalla firma nel 1997 della Convenzione di Ottawa sulle mine antipersona e rappresenta una sintesi bilanciata delle considerazioni di carattere umanitario e di quelle di sicurezza degli Stati.

Alla data del 13 maggio 2013 alla Convenzione hanno aderito 112 Stati di cui 83 parti e 29 firmatari. Non vi hanno ancora aderito la Russia, gli Stati Uniti, la Cina, il Brasile, l'India e il Pakistan.

L'Italia ha firmato la Convenzione sulle munizioni a grappolo il 3 dicembre 2008, e l'ha ratificata nel 2011. La Convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2010, con il deposito della trentesima ratifica.

Si ricorda altresì la [Convenzione di Ottawa sulla messa la bando delle mine anti-persona](#) (*Anti-personnel mines convention*, APL) aperta alla firma nel dicembre 1997 ratificata dall'Italia nel 1999, attualmente in vigore per 156 Stati tra cui 149 hanno effettuato la distruzione delle scorte. La differenza principale tra le due convenzioni da ultimo citate sta nel fatto che mentre le mine antipersona sono totalmente proibite, per le munizioni a grappolo sono consentite alcune eccezioni. Non rientrano infatti nella categoria delle armi proibite, le munizioni e submunizioni che non hanno carattere esplosivo (quelle fumogene, illuminanti o quelle destinate alla difesa aerea). Analoga esenzione vige per alcune submunizioni esplosive che per il peso, il numero ridotto e la presenza di meccanismi di autodistruzione e autodeattivazione, sono considerate meno pericolose sul piano umanitario.

La Convenzione di Oslo ha ereditato, migliorandole, gran parte delle disposizioni umanitarie previste dal testo di Ottawa. Essa prevede infatti espressamente l'assistenza alle vittime e lo sminamento umanitario delle aree infestate.

**LE PRIORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA PER LA 68[^] SESSIONE
DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE**

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera)

Il 24 giugno 2013 il **Consiglio** ha approvato le priorità dell'UE per la sessantottesima Assemblea generale delle Nazioni Unite, che aprirà i suoi lavori a settembre 2013, definite intorno ai tre pilastri delle Nazioni Unite (pace e sicurezza; sviluppo sostenibile; diritti umani) e alla riforma dell'organizzazione

Nel corso dell'Assemblea generale, l'UE intende impegnarsi sulle seguenti questioni:

In primo luogo, seguito e attuazione dei risultati della Conferenza Rio +20, compreso il lavoro sugli obiettivi e il finanziamento dello sviluppo sostenibile. Il 22 giugno 2012 si è conclusa la Conferenza ONU "Rio+20" (UNCSD) che, a 20 anni esatti dal primo Vertice per la Terra di Rio de Janeiro del 1992, ha approvato un documento politico finale inteso a rafforzare l'impegno politico globale per lo sviluppo sostenibile, dal titolo *Il futuro che vogliamo*.

Pur non contenendo impegni vincolanti per i Governi che l'hanno condiviso, il documento esplicita un insieme di dichiarazioni che, per la prima volta in un testo Onu, riconoscono la *green economy* come uno degli strumenti più importanti per il conseguimento dello sviluppo a lungo termine nel quadro di una gestione sostenibile del capitale naturale, per garantire la creazione di occupazione, e per eradicare la povertà.

Il documento non ha fissato obiettivi specifici delegando ad un gruppo di lavoro l'incarico di avanzare proposte, tuttavia insiste sulla necessità che gli obiettivi siano **pochi, ben definiti e rivolti all'azione**, applicabili a tutti i Paesi tenendo conto delle circostanze nazionali particolari. Facendo seguito alle indicazioni del documento finale di Rio+20, il 22 gennaio 2013 la **67esima Assemblea delle Nazioni Unite ha** istituito un **gruppo di lavoro** di 30 rappresentanti nominati dagli Stati membri che sottoporrà alla prossima Assemblea generale una proposta relativa agli obiettivi e alle azioni appropriate per realizzarli. Come stabilito nel documento finale, il gruppo di lavoro ha definito autonomamente il suo metodo di lavoro e le modalità per assicurare il pieno coinvolgimento dei soggetti interessati, della società civile, della comunità scientifica e del sistema delle Nazioni Unite, allo scopo di acquisire una diversità di prospettive ed esperienze.

Il testo adottato a Rio+20 inoltre insiste sul rafforzamento del **ruolo dell'ONU**, stabilendo in particolare che venga istituito un **forum intergovernativo di alto livello**. Dopo consultazioni informali condotte grazie alla mediazione dei rappresentanti permanenti di Brasile ed Italia, la 67esima

Assemblea generale ha definito il formato e gli aspetti organizzativi del *forum* che: fornirà la linea politica, gli orientamenti e le raccomandazioni per lo sviluppo sostenibile; verificherà i progressi; garantirà l'integrazione delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile; assicurerà che vengano prese in considerazione ulteriori sfide.

La prima riunione del *forum* sarà convocata dal Presidente della 68esima Assemblea generale all'inizio della sessione, per la durata di un giorno ed avrà carattere inaugurale. Le successive riunioni si terranno ogni quattro sotto gli auspici dell'Assemblea generale a livello di Capi di Stato e di Governo, per due giorni all'inizio della sessione; ogni anno sotto gli auspici del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) – per otto giorni, inclusa una sessione di tre giorni a livello ministeriale. Il *forum*, sotto gli auspici dell'ECOSOC, condurrà revisioni regolari, a partire dal 2016, sull'attuazione degli impegni e degli obiettivi fissati.

Per ciò che riguarda il **sostegno finanziario**, il documento di Rio+20 insiste sulla necessità di una **significativa mobilitazione di risorse da diverse fonti e di un uso efficace dei finanziamenti**, per dare un forte sostegno ai paesi in via di sviluppo dei loro sforzi di promuovere lo sviluppo sostenibile. A tal fine, è stato concordato di stabilire un **processo intergovernativo** sotto gli auspici dell'Assemblea generale, con il supporto tecnico del sistema delle Nazioni Unite. Facendo seguito alle conclusioni di Rio, il 21 giugno 2013 è stato istituito un **comitato intergovernativo**, formato da 30 esperti nominati dai gruppi regionali, che concluderà i suoi lavori entro il 2014. Come stabilito a Rio, il comitato condurrà ampie ed aperte consultazioni con le rilevanti istituzioni finanziarie internazionali e regionali e con altri soggetti interessati per valutare le necessità finanziarie e l'efficacia e la consistenza degli strumenti esistenti.

Nelle conclusioni del 25 giugno 2013, il Consiglio ha confermato la determinazione dell'UE e degli Stati membri a sostenere tutti gli sforzi volti a rafforzare il quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile, potenziando nel contempo il ruolo della società civile, in particolare attraverso il citato forum politico ad alto livello sullo sviluppo sostenibile, la riforma del Consiglio economico e sociale e l'istituzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'Ambiente, a partecipazione universale, un passo significativo verso l'obiettivo a lungo termine di trasformare il **Programma ambientale dell'Onu (UNEP)**.

L'UE propugnerà inoltre un'**accelerazione dei risultati degli Obiettivi di sviluppo del millennio** e la fissazione di un quadro di sviluppo successivo al 2015, prendendo spunto dai risultati della conferenza Rio+20 sullo sviluppo sostenibile e tenendo conto degli obiettivi climatici.

Il 2015 è l'anno fissato dalla comunità internazionale per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). In vista di

tale scadenza, il 23 settembre 2013 si terrà una conferenza di revisione dei progressi raggiunti, che in alcuni ambiti sono stati anche consistenti: l'obiettivo di dimezzare il numero delle persone senza accesso all'acqua potabile è stata già raggiunto; sono in diminuzione le morti per malaria e HIV mentre è massicciamente aumentata la disponibilità di vaccini anti retro-virali per il trattamento delle infezioni HIV; secondo la Banca mondiale nel 2008 la percentuale di persone con un reddito inferiore a 1,25 USD al giorno (prezzi del 2005) era diminuita al 22% rispetto al 43% del 1990; il traguardo consistente nel dimezzare la percentuale di persone in condizioni di povertà estrema è stato probabilmente raggiunto nel 2010; a livello mondiale le iscrizioni alla scuola primaria sono aumentate in media dell'89%, con opportunità per le bambine attualmente quasi pari a quelle dei bambini

Altri obiettivi sono invece in ritardo: i progressi registrati sono scarsi soprattutto per quanto riguarda il miglioramento della salute materna e l'accesso alle strutture igienico sanitarie.

Del contributo fornito dall'UE al raggiungimento degli OSM la Commissione ha dato conto nel corso del 2010, presentando un **piano d'azione in 12 punti** per favorire la realizzazione degli obiettivi più in ritardo che l'UE è fermamente impegnata a raggiungere per il 2015; ritiene altresì essenziale che la comunità internazionale prepari il percorso per il *post 2015*. Da un lato i risultati della Conferenza di Rio hanno visto emergere il concetto degli Obiettivi di sviluppo sostenibile e pongono il tema della loro conciliazione con il processo *post 2015*. Dall'altro, il panorama politico ed economico mondiale si è significativamente modificato negli anni recenti: si è verificata la crescita di economie emergenti; è aumentata la disparità tra i paesi in via di sviluppo; il prodotto interno lordo pro capite di alcuni paesi a medio reddito ha superato quello di alcuni Stati membri dell'UE. Inoltre nuovi attori sono emersi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, inclusi attori privati.

Come contributo a tale riflessione, il 27 febbraio 2013 la Commissione ha presentato la **comunicazione “Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile (COM (2013) 92)”**, che propone un approccio comune all'attuazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, all'agenda per lo sviluppo *post 2015* e all'attuazione del documento finale della Conferenza di Rio+20 *Il futuro che vogliamo*, con il preciso obiettivo di offrire un'esistenza dignitosa per tutti entro il 2030.

Nella comunicazione, la Commissione ha proposto che l'Unione propugni i seguenti principi nelle discussioni sul quadro *post 2015*:

- il quadro dovrà essere universale in quanto a aspirazioni e portata, con obiettivi rivolti a tutti i paesi, incentrati sull'eliminazione della povertà in tutte le sue dimensioni. Gli obiettivi dovranno rappresentare un livello minimo di standard di vita sotto il quale, al massimo entro il 2030, nessuno dovrà più trovarsi. Il quadro dovrà abbracciare le dimensioni economica,

sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile; dovrà poi trattare di giustizia, uguaglianza e equità, soffermandosi su questioni relative a diritti umani, democrazia e Stato di diritto, **sull'empowerment delle donne e la parità di genere**. Il quadro dovrà infine trattare di pace e sicurezza, ampliando quanto già realizzato in materia di obiettivi per il consolidamento della pace e delle istituzioni;

- gli obiettivi dovranno essere in numero limitato e universalmente applicabili, concepiti su misura, operativi in ambito nazionale e particolarmente attenti alle esigenze degli Stati fragili. Gli obiettivi dovranno essere elaborati in modo da tener conto di dati e studi scientifici e prevedere traguardi e indicatori misurabili;
- la responsabilità per il conseguimento dei risultati auspicati ricade in primo luogo sugli Stati, che potranno ricorrere a partenariati tra paesi e parti interessate. Occorrerà mobilitare tutte le risorse necessarie, nazionali e internazionali, pubbliche e private. Il quadro dovrà essere elaborato e messo in atto in stretta collaborazione con i **settori della società civile interessati**, soprattutto il settore privato;
- il quadro dovrà essere coerente con gli obiettivi e i traguardi concordati a livello internazionale, come quelli su cambiamenti climatici, biodiversità, riduzione del rischio di catastrofi, e con le strategie per la protezione sociale di base. In particolare dovrà essere assicurata la coerenza con le tappe fondamentali verso lo sviluppo sostenibile, concordate alla Conferenza di Rio+20, di giugno 2012.

Tali principi sono stati ripresi dal Consiglio nelle sue conclusioni del 25 giugno 2013, in cui viene ribadito che l'impegno per la più ampia agenda post 2015 è da annoverarsi fra le più importanti priorità dell'UE e dei suoi Stati membri, che intendono svolgere un ruolo pieno e attivo nella definizione del quadro post 2015 e lavorare in maniera inclusiva con tutti i partner, società civile, istituzioni scientifiche e centri di conoscenza, autorità locali, settore privato e parti sociali compresi, nell'individuazione dei settori prioritari del quadro stesso. Il Consiglio incoraggia l'UE e i suoi Stati membri, comprese le delegazioni dell'UE nei paesi terzi, a continuare a intrattenere un dialogo regolare e a portare avanti la sensibilizzazione su questi temi. Il Consiglio sottolinea inoltre che il quadro dovrebbe riconoscere che l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono sinergici e interconnessi e dovrebbe pertanto essere conforme e di sostegno agli altri impegni, obiettivi e traguardi internazionali quali quelli in materia di cambiamenti climatici e perdita di biodiversità.

- **promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.** La tutela dei diritti umani costituisce un obbligo dell'Unione europea sul piano interno e un obiettivo prioritario nelle relazioni esterne. Il tema

rappresenterà dunque il filo conduttore dell'azione dell'UE nell'ambito dell'ONU. In particolare l'UE intende:

- compiere sforzi verso l'**abolizione della pena di morte**;
- **promuovere il dialogo in materia di libertà religiosa** nei paesi terzi, sviluppando l'*acquis* delle risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di diritti umani presentate dall'UE;
- continuare a **combattere la tortura** e le altre pene degradanti;
- combattere la discriminazione e la **violenza di genere**;
- collaborare al miglioramento della risoluzione sull'eliminazione di tutte le forme di razzismo;
- promuovere la realizzazione dei diritti del bambino, anche attraverso una versione riveduta delle risoluzioni omnibus;
- promuovere la realizzazione dei diritti dei popoli indigeni e partecipare attivamente ai preparativi della prossima conferenza mondiale sui popoli indigeni che si terrà nel 2014.

Altro punto qualificante dell'UE è il **sostegno alla riforma dell'ONU**. Bruxelles è impegnata a rafforzare le Nazioni Unite e a migliorare efficienza, efficacia, trasparenza, affidabilità e rappresentatività del sistema. In particolare, l'UE sostiene e promuove la rivitalizzazione dell'Assemblea generale e la riforma del Consiglio di sicurezza e dell'ECOSOC, continuando a promuovere il dibattito sul ruolo delle Nazioni Unite nella *governance* globale. L'UE incoraggia una solida gestione finanziaria e lavorerà in favore di una distribuzione più equa e bilanciata delle responsabilità finanziarie tra i membri delle Nazioni Unite, in accordo con la loro capacità contributiva.

Per quanto riguarda infine il **pilastro pace e sicurezza**, le priorità dell'UE prevedono il rafforzamento della **cooperazione tra UE e ONU** nella gestione delle crisi nonché tra l'ONU e le altre organizzazioni regionali, continuando a promuovere il rispetto dei principi umanitari e del diritto internazionale umanitario e favorire il dibattito in atto sulla protezione della popolazione civile. L'UE intende inoltre contribuire a rafforzare la protezione dei bambini e delle donne nei conflitti armati e potenziare la partecipazione di queste ultime ai processi di pace. Inoltre, l'UE si prefigge di appoggiare tutte le iniziative volte al disarmo e alla messa al bando delle armi e degli esperimenti nucleari e nonché di favorire le revisioni in corso delle diverse convenzioni in materia di armi (siano esse biologiche, chimiche, convenzionali).

L'11 giugno 2013 il **Parlamento europeo** ha approvato una serie di **raccomandazioni destinate al Consiglio**, in vista della 68a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Per quanto riguarda il **ruolo dell'Unione europea quadro globale**, il PE chiede al Consiglio di coordinarsi

quanto più possibile, rafforzando la coerenza e la visibilità dell'UE in qualità di attore globale presso le Nazioni Unite.

In merito a temi specifici Il PE raccomanda al Consiglio:

- in materia di **pace e sicurezza**, di promuovere la collaborazione di diversi attori nell'architettura della costruzione della pace e di rafforzare il ruolo e le capacità delle organizzazioni regionali; assicurare che i mandati delle missioni di mantenimento della pace riflettano la necessità di appoggiare i processi elettorali, tra cui le missioni di osservazione elettorale; lavorare affinché la «responsabilità di proteggere le popolazioni civili» sia introdotta come nuova norma del diritto internazionale, dar seguito alle proposte avanzate dal Parlamento nella sua raccomandazione destinata al Consiglio concernente il principio della «responsabilità di proteggere» approvata il 18 aprile 2013 e collaborare con i partner per garantire che il concetto della «responsabilità di proteggere» si concentri sulla prevenzione, la protezione e la ricostruzione post-conflitto, in quei casi in cui si teme siano perpetrati genocidi, pulizie etniche, crimini di guerra o crimini contro l'umanità, ma non sia mai usato come pretesto per promuovere interessi particolari o nazionali, o di coalizioni internazionali create sulla base di considerazioni geostrategiche o economiche per rovesciare determinati regimi; assistere gli Stati nella costruzione di capacità a tale scopo;
- rafforzare gli sforzi internazionali volti a garantire che tutti i **diritti umani** riconosciuti dalle convenzioni delle Nazioni Unite siano considerati universali, indivisibili, interdipendenti e correlati;
- contribuire a potenziare la coerenza delle politiche per lo sviluppo e per una lotta coerente alla povertà e a migliorare l'efficacia degli aiuti allo sviluppo, che restano questioni centrali per il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (OSM); lavorare per la piena attuazione dell'esito della Conferenza Rio+20, fra l'altro promuovendo lo sviluppo sostenibile quale principio guida di uno sviluppo globale a lungo termine; rispettare l'impegno assunto a livello internazionale dall'UE e dagli Stati membri di destinare lo 0,7% del prodotto interno lordo agli aiuti allo sviluppo, a prescindere dall'impatto che la crisi economica e finanziaria ha sull'UE 27; lavorare per l'agenda degli OSM post-2015 in modo coerente e coordinato; negoziare un unico corpus di obiettivi per lo sviluppo sostenibile, di portata globale, orientati all'azione, misurabili, vincolati a scadenze precise e facili da comunicare; puntare a obiettivi che integrino sostenibilità, equità e *governance*; chiedere che il nuovo quadro di cooperazione post 2015 sia affiancato da un programma di finanziamento prevedibile e realistico, funzionale agli obiettivi fissati.

Per quanto riguarda **il rapporto tra l'UE e le Nazioni Unite**, l'impegno in favore di un **effettivo multilateralismo**, con le Nazioni Unite come nucleo del sistema, è un elemento centrale della politica estera dell'UE. Tale impegno è radicato nella convinzione che, per essere in grado di affrontare con successo crisi e sfide globali, la comunità internazionale necessita di un sistema multilaterale efficiente, basato su valori e regole universali.

Su tali basi, nel corso degli anni l'UE ha stabilito una stretta relazione con le Nazioni Unite. La cooperazione reciproca riguarda un'ampia gamma di settori: sviluppo; cambiamenti climatici; costruzione della pace nei paesi in conflitto; assistenza umanitaria nelle crisi; lotta alla corruzione e al crimine; preoccupazioni per la salute globale, quali l'HIV/AIDS; i temi del lavoro e cultura. L'UE ha inoltre giocato un ruolo importante nella realizzazione e attuazione di convenzioni e protocolli delle Nazioni Unite e preso parte attiva in conferenze globali delle Nazioni Unite quali il Vertice mondiale sulla società dell'informazione (WSIS) o la Conferenza di Kobe per la riduzione dei disastri naturali. Al momento è parte di oltre 50 accordi multilaterali delle Nazioni Unite.

La cooperazione è organizzata non solo nella forma del dialogo politico ma anche nel sostegno finanziario ai programmi e progetti dell'ONU. Gli aspetti finanziari e contrattuali dei programmi finanziati dall'EU sono stati formalizzati attraverso l'Accordo quadro finanziario e amministrativo firmato dalle parti nel 2003.

L'UE è il singolo maggior contribuente del sistema delle Nazioni Unite. Sulla base dei dati del 2011, i 27 Stati membri finanziano oltre il 34% del bilancio regolare delle Nazioni Unite e più di un terzo del bilancio delle operazioni di *peacekeeping* e forniscono quasi la metà delle contribuzioni dei membri delle Nazioni Unite a programmi e fondi. La Commissione europea da sola contribuisce con oltre 1.35 miliardi di dollari a sostegno dei programmi ONU di assistenza esterna.

L'UE lavora con tutti gli organismi, agenzie e programmi delle Nazioni Unite nell'intera gamma delle sue attività.

In qualità di osservatore l'UE non ha diritto di voto ma, come anticipato, è parte di oltre 50 accordi e convenzioni multilaterali come il solo partecipante non statale. Ha ottenuto lo *status* speciale di partecipante a pieno titolo in diverse importanti conferenze, quali la Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile (CSD) e il Forum intergovernativo sulle foreste (IFF). Nel 1991, per la prima volta, la Comunità europea è stata accettata come membro votante a pieno titolo di un'agenzia dell'ONU, vale a dire dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

Il 3 maggio 2011 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la **risoluzione A/65/276** aggiornando lo ***status della partecipazione dell'UE alle Nazioni Unite***. Questa risoluzione consente ai rappresentanti dell'UE di

presentare posizioni comuni nell'Assemblea generale; di fare interventi durante le sessioni e di essere invitati a partecipare al dibattito generale dell'Assemblea generale. La risoluzione consente all'UE comunicazioni relative alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea. I rappresentanti UE hanno inoltre il diritto di presentare proposte e emendamenti approvati dai suoi Stati membri e di esercitare il diritto di replica.

Il documento in oggetto è stato esaminato dalla **Commissione Affari esteri della Camera** nelle sedute del 17 (in sede di Comitato sulla politica estera e le relazioni esterne dell'Unione europea) e del **18 settembre scorso**: in quell'ultima data la Commissione ha approvato un **documento finale**, proposto dall'on. Locatelli, che dopo avere ribadito il fatto che **l'obiettivo centrale dell'azione dell'UE in seno all'ONU debba essere il conseguimento del seggio europeo nel Consiglio di sicurezza**, impegna il Governo a contribuire ad assicurare maggiore efficacia all'azione europea nell'ambito delle Nazioni Unite attraverso **l'individuazione di obiettivi circoscritti quali un maggiore impegno sulle questioni di genere nell'ambito della tutela dei diritti umani**.

L'ATTIVITÀ DEL COMITATO PERMANENTE SUGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA XVI LEGISLATURA

(a cura del Servizio Studi della Camera)

Il Comitato permanente sugli **Obiettivi di Sviluppo del Millennio** (MDGs nell'acronimo in inglese, universalmente utilizzato) è stato costituito in seno alla Commissione Affari esteri della Camera il 2 luglio 2008 ai sensi dell'art. 22, comma 4, del Regolamento; composto di 19 membri, era presieduto dall'on. Enrico Pianetta. Il Comitato costituisce un *unicum* tra i parlamenti dei 26 paesi DAC (*Development Assistance Committee*), istituito con il compito principale di esercitare un'azione nei confronti del governo finalizzata al rispetto degli impegni internazionali assunti nei confronti degli MDGs, oltre che a valorizzare il ruolo del Parlamento in questo ambito.

L'attività del Comitato è riconducibile a due filoni principali: lo svolgimento di un'**Indagine conoscitiva sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e l'analisi delle varie problematiche inerenti alle politiche verso i paesi in via di sviluppo**, a partire dall'esame delle Relazioni del governo sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e di quelle relative alla partecipazione a banche e fondi di sviluppo.

L'indagine conoscitiva

L'**indagine conoscitiva**, inaugurata il 16 ottobre 2008, è stata principalmente focalizzata sulla valutazione delle iniziative, degli aspetti finanziari e dei rapporti del nostro paese con le istituzioni internazionali, al fine di qualificare la posizione dell'Italia in questo frangente. Sono state poi organizzate una serie di audizioni utili a delineare lo stato dell'arte in relazione ai singoli obiettivi.

Nel corso di circa due anni si sono svolte 22 audizioni, durante le quali sono stati sentiti esperti internazionali, rappresentanti di organismi multilaterali ed esponenti di organizzazioni non governative, tutti concordi nel manifestare preoccupazione per i ritardi nella realizzazione degli MDGs, segnalati dai sistemi di monitoraggio delle Nazioni Unite, e per il rallentamento degli sforzi in ragione dell'imperversare della crisi economica.

A metà dell'indagine conoscitiva è stato approvato un **documento intermedio** (24 giugno 2009) stilato per fare il punto e rendere disponibili i primi risultati dell'indagine per il **Vertice G8 presieduto dall'Italia (l'Aquila 8-10 luglio 2009)**.

Dal documento intermedio emergono alcuni suggerimenti circa le linee di intervento:

- lavorare alla *mutual accountability* tra Paesi più ricchi, ad economia emergente e Paesi destinatari;
- instaurare un rapporto più coerente tra fatti e impegni;
- nella gestione delle problematiche dello sviluppo privilegiare le sedi multilaterali, riportando al centro delle questioni l'efficienza e l'impegno dell'ONU;
- monitorare i diversi livelli regionali (Unione europea e Unione africana ad esempio) e fare emergere il dato della cooperazione decentrata;
- nella valutazione dell'impegno a favore della realizzazione degli Obiettivi del Millennio riservare pari considerazione al dato qualitativo e a quello quantitativo, entrambi essenziali per un'azione coerente, sviluppando un'attenzione operativa ai due aspetti in conformità con il dettato della Dichiarazione di Parigi e nella valutazione delle priorità fissate dalla comunità internazionale rispetto alla particolare fase di crisi economico-finanziaria;
- valorizzare ulteriormente il ruolo dei Parlamenti nazionali ed accrescere la consapevolezza delle tematiche del Millennio presso l'opinione pubblica; ridurre la frammentazione degli aiuti;
- ovviare alla imprevedibilità delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo, allo scarso coordinamento, all'insufficiente trasparenza; procedere alla razionalizzazione complessiva delle iniziative di cooperazione allo sviluppo provvedendo anche ad interventi incisivi nel campo della liberalizzazione degli scambi commerciali, della cancellazione del debito e della giustizia fiscale, nonché attivando una più incisiva politica di investimenti in strutture e servizi.

In connessione con queste attività, il **2 luglio 2009** il Comitato permanente sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ha organizzato presso la Camera dei deputati un **seminario interparlamentare**. L'iniziativa è stata promossa insieme con la **Campagna del Millennio delle Nazioni Unite** e si è incentrata sul tema "*Il ruolo dei Parlamenti nazionali per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio*".

Al seminario hanno preso parte parlamentari italiani e stranieri, provenienti da Europa, Asia e Africa, che hanno discusso le *best practices* nell'azione di indirizzo e controllo dei Parlamenti nei confronti dei Governi per la realizzazione degli Obiettivi.

Il seminario ha costituito altresì l'opportunità di un bilancio dello stato di conseguimento degli Otto Obiettivi del Millennio anche alla luce degli effetti della crisi mondiale. I lavori si sono conclusi con l'adozione di una **Dichiarazione Finale** - che ha senz'altro contribuito alle prese di posizione sull'aiuto allo sviluppo espresse nel corso del vertice del G8 de L'Aquila - e

con gli interventi del Ministro degli affari esteri, on. Franco Frattini, e del Vicepresidente della Camera, on. Antonio Leone.

L'Indagine conoscitiva si è conclusa il **1° febbraio 2011 con l'approvazione di un Documento conclusivo** (Doc. XVII, n. 12).

Nel Documento conclusivo è stata evidenziata l'importanza del ruolo delle istituzioni parlamentari per il raggiungimento degli obiettivi fissati e sono stati identificati alcuni elementi quali aspetti qualificanti dell'azione: *leadership* politica decisa, politiche di sviluppo chiare, bilanci ben predisposti e lotta alla corruzione. È stata poi riportata la stima del Pil destinato agli aiuti allo sviluppo da parte del nostro paese, ed i numeri hanno evidenziato il **ritardo dell'Italia** in questo frangente rispetto alla media internazionale: 0,19 per cento a fine 2007 a fronte della media dello 0,28 dei Paesi OCSE. L'azione dell'Italia è stata analizzata anche sotto il profilo qualitativo: è emerso che un'elevata quota della cooperazione è veicolata attraverso il canale multilaterale (circa il 68 per cento a fine 2007) e, a livello generale, è stata riscontrata **un'elevata frammentazione degli aiuti e una marcata imprevedibilità** delle risorse reperite per la cooperazione allo sviluppo a causa, soprattutto, dell'**inadeguatezza dell'attuale legislazione** a riguardo. Il documento ha registrato inoltre la discesa in campo di **nuovi donatori**, soprattutto paesi di recente industrializzazione, come la Cina e diversi Paesi arabi.

Infine è stato osservato come una migliore *performance* dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo passi anche per una maggiore **sensibilizzazione dell'opinione pubblica** su questi temi, da presentare non solo come politiche di solidarietà verso i paesi sottosviluppati, ma anche come strumenti di stabilità e **sicurezza a livello globale**.

Le altre attività del Comitato

Anche l'attività che il Comitato ha svolto al di fuori dell'Indagine conoscitiva è stata finalizzata ad esercitare un'azione nei confronti del Governo italiano e delle organizzazioni internazionali per il rafforzamento delle politiche di contrasto alla povertà.

Di seguito si riportano alcune sedute nelle quali si sono affrontate le tematiche più rilevanti.

Il Comitato ha ospitato **dibattiti che hanno dato conto di riunioni relative agli MDGs in sede Onu (2 ottobre 2008: Sugli esiti della Riunione ad alto livello sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in occasione della 63^a Sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, New York, 25 settembre 2008; 16 dicembre 2008: Audizione del sottosegretario di Stato agli affari esteri, Vincenzo Scotti, sugli esiti della Conferenza ONU per il finanziamento allo sviluppo, Doha, 29 novembre- 2 dicembre 2008; 5 ottobre 2010:**

Comunicazioni del Presidente del Comitato Sulla missione a New York in occasione del *Millennium Summit* del 20-22 settembre 2010¹).

Il Comitato ha esaminato la **Relazione previsionale e programmatica sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 2010** nella seduta del **27 gennaio 2010**. La Relazione si apriva con un richiamo agli MDGs, anche in vista del Vertice speciale dell'ONU del settembre 2010 convocato per fare il punto sullo stato del loro avanzamento. La Relazione invitava ad un **rafforzamento della cooperazione bilaterale** rispetto allo strumento multilaterale, destinato ad essere utilizzato nelle situazioni in cui l'aiuto bilaterale non possa essere gestito efficacemente. Analoga considerazione, peraltro, era stata avanzata dal Direttore generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, Elisabetta Belloni, durante l'audizione del 29 luglio 2009 in sede di Indagine conoscitiva.

La Relazione affronta in particolare il tema dell'efficacia degli aiuti, che verrà perseguita nel solco degli orientamenti emersi dalle conferenze sull'efficacia degli aiuti e dal processo sul finanziamento integrato dello sviluppo (Monterrey - Doha). La Relazione ricorda che l'Italia è l'unico grande donatore a non possedere una funzione di valutazione degli interventi di cooperazione con parametri elaborati in ambito internazionale. Oltre all'auspicata istituzione di un apposito capitolo di bilancio per le valutazioni, la Relazione invita il Comitato e la Commissione esteri ad affrontare concretamente il **tema della riforma della legge n. 49 del 1987**.

La riforma della legge sulla cooperazione è stata auspicata anche nella seduta del **21 febbraio 2012**, quando si è svolto l'esame della **Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, per l'anno 2010** (Doc. LV, n. 5) che dava conto, tra l'altro, delle **raccomandazioni** contenute nella *peer review* dell'Ocse sull'Italia e dell'attuazione di alcune di queste (l'attivazione del Tavolo interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, la riduzione del numero dei paesi prioritari, l'istituzione di un apposito ufficio presso la DGCS per la valutazione delle iniziative di cooperazione, ecc.).

Anche se una riforma complessiva della disciplina della cooperazione allo sviluppo non è ancora stata attuata, grazie all'azione di riflessione del Comitato e su impulso del suo Presidente, si è potuti arrivare all'approvazione di una legge che consente al Ministero degli esteri **una gestione più efficace dei fondi destinati ad attività di cooperazione**: si tratta della **legge**

¹ Strettamente connesse con l'attività del Comitato, in preparazione del *Millennium Summit* del 2010, si segnalano le sedute volte a fornire **indirizzi al governo** in merito alla realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. A riguardo si ricordano la seduta di approvazione della risoluzione Pianetta n. 8-00085 (Commissione esteri, 29 luglio 2010) e le sedute del 14 e 15 settembre 2010 nelle quali l'Assemblea della Camera ha discusso e approvato mozioni recanti *Adempimenti ed iniziative dell'Italia nell'ambito degli «obiettivi di sviluppo del Millennio» in vista del vertice delle Nazioni Unite del 20-22 settembre 2010*.

13 agosto 2010, n. 149², che consente una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati alle rappresentanze diplomatiche per i progetti di cooperazione e per il funzionamento delle unità tecniche istituite nei Paesi in via di sviluppo; la legge, inoltre, migliora e velocizza le procedure di rendicontazione.

Oggetto di esame del Comitato sono state anche le **Relazioni annuali sull'attività di banche e fondi di sviluppo a carattere multilaterale** presentate dal Ministero dell'economia e delle finanze³.

Il **Direttore generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli affari esteri**, Elisabetta Belloni, è stata sentita dal Comitato, in una sede diversa da quella dell'Indagine conoscitiva in due occasioni. Nell'audizione del 3 maggio 2011, avente a tema le **linee guida della cooperazione**, il Ministro Belloni ha affermato che nella decisione di queste si tiene in sempre maggior conto l'efficacia dell'aiuto e le definizioni delle priorità nel contesto della politica estera italiana. Il Ministro ha altresì assicurato che dall'anno successivo le linee guida sarebbero state accompagnate da elementi statistici.

Il Ministro Belloni è stata nuovamente sentita nell'audizione del 28 marzo 2012, dove ha ancora una volta sottolineato la proficuità della collaborazione con il Comitato. A causa della scarsità delle risorse a disposizione, diminuite anche per l'esercizio finanziario 2012, il Ministro ha chiarito che le linee guida 2012-2014 non comprendono ampliamenti o nuove priorità.

Le mozioni approvate nella seduta del 15 settembre 2010 (Antonione n. 1-00430, Pezzotta n. 1-00431, Lo Monte n. 1-00432 e Tempestini n. 1-00433 e Mosella n. 1-00434), pur se tra loro diversamente formulate, impegnano il Governo a dare seguito agli impegni assunti in favore della realizzazione degli otto Obiettivi, colmando i ritardi e incrementando gli sforzi, e ad aderire alla proposta del Segretario generale delle Nazioni Unite per stabilire un nuovo patto di collaborazione tra i vari finanziatori e attori coinvolti al fine di ottenere un'accelerazione del processo attraverso una più incisiva e coordinata azione sinergica.

La specifica attenzione della Camera dei deputati nella XVI legislatura alle problematiche connesse al **raggiungimento degli OdS** è stata specificamente posta in rilievo **un'ampia ricerca promossa dall'Unione interparlamentare⁴**, *Analytical Study of Parliamentary Mechanisms for MDG* (settembre 2010), che analizza comparativamente le iniziative promosse da sette Parlamenti (tra i quali il nostro) in materia.

² “*Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e agli articoli 11 e 13 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, concernenti la gestione dei fondi dell'Amministrazione degli affari esteri per la cooperazione allo sviluppo*”.

³ Si vedano le sedute del Comitato del 29 giugno 2010, 7 e 15 giugno 2011 e del 28 febbraio 2012).

⁴ Cfr. <http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>.

Il documento sottolinea infatti *“la particolare rilevanza riservata dal Parlamento italiano agli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite è tutt’altro che scontata per un paese donatore, soprattutto in un momento di crisi economica di portata internazionale come quella che stiamo attraversando. L’esistenza e il lavoro del Comitato permanente per gli MDG nel Parlamento italiano, testimonia l’elevato interesse da parte dei deputati italiani, ad accrescere la consapevolezza tanto politica, come quella dell’opinione pubblica, rispetto alle tematiche della cooperazione allo sviluppo e ad esigere che questa venga riconosciuta come elemento rilevante della politica estera del paese. I deputati coinvolti, infatti, denunciano spesso uno scarso coinvolgimento dell’opinione pubblica e l’insufficiente attenzione del governo nei confronti delle suddette questioni.”*

GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI PACE ISRAELO-PALESTINESE

(a cura del Servizio Studi della Camera)

I cambiamenti indotti dalla “Primavera arabe”

I primi mesi del 2011, con l’inaspettato sommovimento generale nel Nord Africa e in alcune parti del Medio Oriente contro governi da lungo tempo al potere, non potevano lasciare indifferente lo Stato di Israele, in ragione dei prevedibili mutamenti degli equilibri interni dei vari paesi arabi e dell'intera regione. In particolare, **la caduta di Mubarak privava Israele di un interlocutore dimostratosi negli ultimi decenni assolutamente affidabile per una collaborazione a tutto campo** - e non a caso uno dei primi allarmi in Israele veniva dai ripetuti sabotaggi del gasdotto tra Arish e Ashkelon, concreto esempio di collaborazione non solo politica con il grande paese arabo confinante. L'area geografica di maggior preoccupazione veniva così progressivamente ad essere la zona di confine tra l'Egitto e la Striscia di Gaza, in cui Israele constatava un forte allentamento dei controlli di sicurezza, che Mubarak aveva invece mantenuto assai stretti. Nella seconda metà di marzo vi era la ripresa in gran numero dei lanci di razzi dalla Striscia di Gaza, con il probabile nuovo diretto coinvolgimento di *Hamas* nell'operazione.

A fronte delle apprensioni israeliane, gli eventi della **Primavera Araba non sembravano invece aver posto in questione il rapporto tra il ceto dirigente palestinese** - sia quello di *al-Fatah* in Cisgiordania che quello di *Hamas* a Gaza - **e la popolazione di riferimento**, che pure non versava in una situazione rosea dal punto di vista strettamente economico e dei bisogni quotidiani.

Il progressivo mutamento degli equilibri geopolitici mediorientali trovava il **4 maggio 2011** una prima importante conferma, quando *al Fatah* e *Hamas* annunciavano di aver raggiunto **un accordo per una riconciliazione e la riunificazione politica e amministrativa dei Territori palestinesi**, differendo al 2012 le elezioni. L'accordo tra le fazioni palestinesi appariva immediatamente come risultato di un mutamento lieve ma significativo della politica regionale dell'Egitto.

I rapporti dei palestinesi con Israele si deterioravano nuovamente dall'inizio di **agosto 2011**, con una ripresa quotidiana di lanci di razzi dalla Striscia di Gaza e relative risposte armate israeliane. Il clima volgeva ulteriormente al peggio quando, in risposta a un'inedita mobilitazione di piazza degli israeliani contro la politica economica del governo sostenuta soprattutto dal ceto medio impoverito, il governo israeliano rilanciava con la proposta di costruire migliaia di nuove case a Gerusalemme est.

Il 18 agosto si verificava un’escalation terroristica, quando una serie di attentati multipli accuratamente congegnati colpivano civili e militari israeliani

nella regione meridionale del Neghev, provocando, oltre a numerosi feriti, almeno otto morti, con una conseguente immediata e dura rappresaglia sulla Striscia di Gaza da parte dell'aviazione israeliana.

Il 19 agosto anche numerose città meridionali di Israele erano colpite da una pioggia di razzi, mentre proseguivano le missioni dell'aviazione israeliana su Gaza. Le nuove violenze attiravano l'attenzione israeliana sul delicato confine del Sinai, che sembrava improvvisamente divenuto permeabile al passaggio di gruppi armati intenzionati ad effettuare attacchi sul territorio israeliano. La reazione israeliana aveva anche l'effetto di aprire un'aspra polemica con l'Egitto, che lamentava l'uccisione di cinque agenti della guardia di frontiera colpiti da un missile israeliano nel corso della rappresaglia.

Tuttavia l'Egitto sembrava poi adoperarsi attivamente per spegnere la tensione rinnovata tra Israele e la Striscia, ma il **9 settembre al Cairo**, dopo aver demolito il muro di protezione eretto solo da pochi giorni davanti all'edificio, assai alto, **uno dei cui piani era occupato dall'ambasciata israeliana**, decine di manifestanti penetravano nei locali della rappresentanza diplomatica, costringendo **l'ambasciatore, il personale diplomatico e i loro familiari a una fuga drammatica**, mentre sei appartenenti alla sicurezza israeliani venivano messi in salvo solo per l'intervento di forze speciali egiziane. Al di fuori dell'ambasciata si verificavano poi violenti scontri tra i manifestanti e le forze dell'ordine egiziane arrivate in massa a fronteggiare la gravissima circostanza.

La pubblicazione (**2 settembre 2011**) del rapporto della **Commissione ONU sui fatti del 31 maggio 2010** faceva riesplodere il contrasto già pesantemente emerso tra Turchia e Israele, poiché, di fronte al rifiuto israeliano di presentare scuse ufficiali alla Turchia per la morte dei nove attivisti turchi, lo stesso 2 settembre Ankara procedeva a espellere l'ambasciatore israeliano e a porre fine a tutti gli accordi di cooperazione militare bilaterale con Tel Aviv, preannunciando inoltre un ricorso alla Corte internazionale di giustizia contro il blocco di Gaza. Il 6 settembre, poi, il primo ministro turco Erdogan annunciava la sospensione completa dei rapporti commerciali nel settore militare nei confronti di Israele. Recatosi in visita in Egitto, il 13 settembre il *premier* turco interveniva nella sede della Lega Araba, ove ribadiva l'assoluta necessità del riconoscimento internazionale dello Stato palestinese, nonché l'atteggiamento di fermezza già esplicitato nei confronti di Israele.

Le iniziative dell'ANP in sede ONU ed il perdurare delle tensioni tra Israele e Gaza

Intanto l'Autorità nazionale palestinese il 23 settembre 2011 presentava al Consiglio di sicurezza dell'ONU – dove però in caso di votazione era scontato il veto USA -, in occasione della sessione dell'Assemblea Generale

apertasi quattro giorni prima, la richiesta di riconoscimento internazionale di uno Stato palestinese unilateralmente proclamato nei confini *ante* Guerra dei Sei Giorni del 1967. Nei giorni precedenti vi era stato un frenetico lavoro diplomatico dei paesi occidentali per impedire una mossa così diretta da parte dell'ANP: peraltro questi stessi paesi presentavano notevoli divisioni al loro interno, con Israele e Stati Uniti nettamente contrari, e l'Unione europea ancora una volta divisa. L'offensiva diplomatica dell'ANP non si limitava a presentare la richiesta di riconoscimento in seno alle Nazioni Unite, ma dopo rapidi negoziati otteneva il 31 ottobre, da parte della **Conferenza generale dell'UNESCO**, l'ammissione della Palestina a far parte a pieno titolo dell'Organizzazione: anche in questo frangente l'Europa si era presentata divisa.

A fronte di questi sviluppi favorevoli all'ANP, gli **Stati Uniti bloccavano la loro contribuzione di 60 milioni di dollari, pari a oltre 1/5 del bilancio totale dell'UNESCO, mettendo in seria difficoltà l'Organizzazione**, mentre il Governo israeliano annunciava – incontrando il disappunto degli USA e dell'Unione europea - l'accelerazione per la costruzione di circa duemila alloggi negli insediamenti ebraici a Gerusalemme est e in Cisgiordania, congelando altresì il trasferimento all'ANP di entrate fiscali che a vario titolo spettavano in base agli Accordi di Oslo del 1993. Corrispettivo di questo difficile rapporto di Israele con l'ANP era l'accordo, reso **noto l'11 ottobre**, raggiunto con *Hamas* per **la liberazione (avvenuta il 18 ottobre) del soldato israeliano Gilad Shalit** - prigioniero a Gaza dal 2006 - in cambio di un migliaio di detenuti palestinesi, mediato decisamente dall'Egitto e con il contributo turco.

Peraltro, **i rapporti di Israele con la Striscia di Gaza rimanevano assai tesi**, e tornavano a verificarsi alla fine di ottobre ripetuti lanci di razzi palestinesi in risposta a 'raid' aerei di Israele. La tensione con Gaza riesplodeva dal 7 dicembre, quando una serie di azioni mirate dell'aviazione israeliana, anche con l'uso di droni, provocava la morte di diversi attivisti di Hamas: per tutta risposta il sud di Israele veniva investito tra l'8 e il 9 dicembre da una pioggia di razzi proveniente dalla Striscia. E' da notare positivamente che nella contingenza la diplomazia egiziana cercava di esercitare ancora una volta un ruolo moderatore.

La posizione di Israele era resa viepiù critica dal ritrovato accordo tra Abu Mazen e il leader in esilio di Hamas Meshaal, incontratisi il 24 novembre al Cairo per la seconda volta nell'anno in corso; nonché dai trionfi elettorali dei partiti islamisti in tutta l'area nordafricana, dall'Egitto alla Tunisia e fino al Marocco.

Il riavvicinamento tra le maggiori fazioni palestinesi proseguiva nonostante alcuni problemi ancora da risolvere: il 6 febbraio 2012 veniva firmato nella capitale del Qatar, anche grazie alla mediazione delle locali autorità, un accordo che finalmente prevedeva la formazione di un governo

unitario tra le fazioni palestinesi, di carattere tecnico, ma guidato dal presidente dell'ANP Abu Mazen, con il compito principale di preparare nuove elezioni parlamentari e presidenziali, la cui data però, per l'istante, slittava *sine die*.

In questo difficile contesto, una timida ripresa dei colloqui di pace israelo-palestinesi a partire dal 4 gennaio 2012 segnava presto il passo, senza registrare alcun progresso nonostante l'attiva presenza dei rappresentanti del Quartetto (USA, ONU, UE e Russia) e la mediazione della Giordania, divenuta assai più presente negli ultimi tempi nella questione palestinese.

Per quanto riguarda la **politica interna israeliana**, va ricordato che il *premier* Netanyahu otteneva il 31 gennaio 2012 con un'ampia maggioranza la riconferma alla guida del *Likud*. Per quanto invece concerne l'opposizione di *Kadima*, l'inizio del 2012 faceva registrare un forte dissenso nei confronti della *leader* Tzipi Livni: alla fine di marzo la guida di *Kadima* passava nelle mani di Shaul Mofaz, che sconfiggeva nettamente la Livni.

Alla fine di febbraio 2012 nuovi motivi di scontro tra israeliani e palestinesi sorgevano in relazione alla gestione della Spianata delle Moschee a Gerusalemme, che secondo gli islamisti vedeva una pressione del fondamentalismo israeliano tale da mettere a rischio i luoghi santi musulmani – i toni spesso esagerati di alcune frange palestinesi erano in effetti talvolta corroborati da farneticanti prese di posizione di carattere biblico da parte dell'oltranzismo ebraico.

Dopo solo pochi giorni tornava a divampare la **violenza tra il territorio israeliano e la Striscia di Gaza**, dopo che il 9 marzo l'aviazione di Tel Aviv aveva eliminato **lo sceicco al-Kaisi**, capo di una **formazione oltranzista minore fiancheggiatrice di Hamas**: nei giorni successivi venivano lanciati decine di razzi e colpi di mortaio dalla Striscia contro il territorio israeliano, mentre l'aviazione di Tel Aviv effettuava diverse ondate di missioni aeree, dichiarandone il carattere assolutamente mirato nei confronti di appartenenti a formazioni (soprattutto la *Jihad* islamica) impegnate in vario modo nella minaccia al territorio israeliano. Il 12 marzo il bilancio complessivo vedeva già 25 vittime palestinesi, con numerosi feriti, ma anche il coinvolgimento di diversi civili israeliani, colpiti dai pochi razzi sfuggiti al formidabile sistema di missili intercettori *Iron Dome*. Gli scontri tuttavia cessavano dopo che nella notte tra 12 e 13 marzo era stata raggiunta tra le parti una tregua, di nuovo con la determinante mediazione dell'Egitto.

L'8 maggio segnava intanto una svolta nel panorama politico israeliano, che già si preparava a elezioni legislative anticipate in settembre: infatti **il partito centrista Kadima**, ormai guidato da Shaul Mofaz dopo l'addio di Tzipi Livni, ma in preda a una grave crisi di identità, decideva improvvisamente di entrare nella coalizione di centro-destra guidata da Netanyahu, adducendo la motivazione di voler assicurare al paese una

maggiore stabilità politica. La nuova compagine vantava comunque una mai prima registrata **maggioranza di 94 seggi nella Knesset**.

Il 16 maggio si verificava un rimpasto anche nel governo dell'Autorità nazionale palestinese, con il *premier* Fayyad che rinunciava al portafoglio delle finanze, dando vita a una compagine non riconosciuta da *Ham*as. Nel nuovo gabinetto entravano dieci ministri di prima nomina, e tra loro alcuni importanti esponenti di al-Fatah, che nei mesi precedenti avevano premuto per la restituzione parziale di cariche di governo a membri partitici. Il rimpasto del 16 maggio allontanava di fatto la formazione del governo tecnico di unità nazionale che gli accordi di riconciliazione tra ANP e *Ham*as avevano previsto: tale governo avrebbe dovuto essere guidato in via transitoria da Abu Mazen, in vista della preparazione di elezioni congiunte a Gaza e in Cisgiordania. In effetti, però, proprio la classe dirigente di *Ham*as a Gaza aveva temporeggiato, senza dar seguito a questa parte degli accordi di riconciliazione.

Nell'*impasse* negoziale con Israele, determinata soprattutto per Abu Mazen dalla prosecuzione della politica degli insediamenti ebraici, **il presidente dell'Autorità nazionale palestinese preannunciava l'8 giugno di voler richiedere all'Assemblea generale dell'ONU il riconoscimento come Stato osservatore non membro** – alla stregua di quanto attualmente accordato alla Santa Sede. In tal modo l'ANP prendeva atto dell'insuperabilità del veto USA in Consiglio di Sicurezza, quand'anche la richiesta palestinese di ammissione a pieno titolo, presentata il 23 settembre 2011, avesse raggiunto il *quorum* di nove voti su quindici – e anche questo non si era verificato.

Sul piano interno Israele si trovava a fronteggiare il problema dell'immigrazione illegale da alcuni paesi africani, rispetto alla quale emergeva la linea dura del partito confessionale *Shas* e del suo capo Yishay – entrato in polemica con l'approccio in questo caso più moderato della destra laica di Lieberman. Vi era inoltre una ripresa del movimento di contestazione sociale del 2011, deluso dalla mancata realizzazione di alcune promesse di Netanyahu, e che dava vita anche ad alcuni episodi di violenza.

La seconda guerra di Gaza

Dal 18 al 23 giugno 2012 si verificava una ripresa della violenza tra Israele e Gaza, che si innestava però stavolta nel nuovo clima egiziano determinato dall'elezione alla presidenza di **Mohamed Morsi**, esponente di spicco della Fratellanza musulmana. L'elemento di novità era infatti proprio la mancanza di un ruolo mediatore dell'Egitto, impegnato in un critico snodo istituzionale: semmai, dopo la conferma della vittoria di Morsi, crescevano le inquietudini di Israele e le speranze di *Ham*as di ottenere appoggio e protezione dal nuovo corso della politica al Cairo. Per di più, il ripetersi in settembre di attacchi terroristici dal Sinai contro il territorio di Israele

manteneva alto il livello delle tensioni che in Israele pure esistevano, sin dalla caduta di Mubarak, nei confronti del futuro comportamento delle autorità egiziane.

Il contrasto con Gaza riesplodeva alla metà di novembre, con l'uccisione di al Jabari - *leader* delle Brigate *al-Qassam*, il braccio militare di *Hamas* -, avvenuta dopo un crescendo di lanci di razzi dalla Striscia di Gaza sul territorio israeliano: aveva così inizio **l'operazione militare israeliana denominata "Colonna di fumo" o "Pilastro di difesa"**, con massicci bombardamenti aerei dal 14 al 22 novembre. Il bilancio dell'operazione era di oltre 150 morti e migliaia di feriti tra i palestinesi e di sei vittime israeliane. La tregua, senza precondizioni, veniva negoziata dal presidente Obama e dal presidente egiziano Morsi, che segnava un notevole successo per sé e per l'Egitto. Tuttavia la tregua tra Israele e Gaza era molto fragile, ed entrambe le parti minacciavano una ripresa ancora più feroce delle ostilità nel caso di una sua violazione.

Anche allo scopo di consolidare il cessate-il-fuoco, il 26 novembre erano ripresi al Cairo i colloqui indiretti tra Israele e Hamas, che vedevano sul tavolo molte questioni, tra le quali la richiesta di libera circolazione di persone e beni nella Striscia e la soppressione della "fascia di sicurezza" al confine con Israele - che occupa quasi il 17 per cento del territorio della Striscia di Gaza. Sulla tregua aleggiava anche lo spettro del legame tra Hamas, il gruppo *Jihad Islamica* e l'Iran, pubblicamente ringraziato per il rifornimento di armi: una delle condizioni poste dai gruppi armati della Striscia consisteva proprio nell'abbandono da parte di Israele di qualsiasi tentazione di attaccare Teheran e i suoi siti nucleari.

La seconda guerra di Gaza – così definita per il numero altissimo delle vittime, che sembrava riportare ai tempi dell'operazione "Piombo fuso" di quasi quattro anni prima - **rendeva evidente un cambiamento nei rapporti di forza fra le fazioni palestinesi**, dove l'interlocutore principale risultava ora essere Hamas, con il suo *leader* Khaled Meshal, in esilio da molti anni e protagonista delle trattative per il cessate-il-fuoco al Cairo. La popolarità di Hamas, dopo il recente conflitto e, ancor più, dopo la firma della tregua, si estendeva anche in Cisgiordania.

Il rilancio dell'iniziativa dell'ANP nell'ambito delle Nazioni Unite

Fatah, al contrario, il partito laico maggioritario nell'ANP che governa la Cisgiordania, nonostante il riconoscimento di Israele, sembrava avere di fatto perso ruolo e visibilità con l'arrestarsi del processo, sostenuto dagli Stati Uniti, che avrebbe dovuto condurre alla firma di un trattato di pace. **Il voto del 29 novembre all'ONU, con l'ammissione della Palestina quale Stato osservatore non membro riapriva i giochi per *Fatah*** che, negli ultimi giorni, aveva ricevuto anche il sostegno di Hamas. Nell'ottica di Abu Mazen,

il cambiamento di *status* è l'ultima opportunità per la ripresa della strada dei "due Stati".

I palestinesi sperano inoltre che l'accesso agli organi delle Nazioni Unite possa portare nuovi diritti, anche se le opinioni in materia sono piuttosto contrastanti. Mentre è chiaro infatti che uno Stato osservatore (come è stata anche l'Italia fino al 1955) partecipa alle riunioni dell'Assemblea generale senza diritto di voto, altri aspetti, come la possibilità di aderire a trattati internazionali o alla Corte Internazionale di Giustizia, sono più controversi. Sembra invece meno problematica, anche se non scontata, la possibilità che alla Palestina venga consentito di aderire allo statuto della Corte Penale Internazionale, cosa che le permetterebbe di inoltrare eventuali accuse contro Israele per crimini di guerra se la strada del negoziato si dovesse nuovamente rivelare fallimentare.

Khaled Meshaal, che insieme ad Abu Mazen aveva sostenuto nel 2011 un piano egiziano per la riconciliazione fra *Hamas* e *Fatah*, **si recava l'8 dicembre nella Striscia di Gaza, da dove mancava dal 1967**, per un *tour* di tre giorni. La visita di Meshaal faceva pensare ad un riavvicinamento tra le due *leadership* di Hamas: quella in esilio e quella basata a Gaza. Quanto ai rapporti con i palestinesi della Cisgiordania, in una sua recentissima dichiarazione alla Reuters, Meshaal aveva affermato che sebbene fossero fino ad allora falliti tutti i tentativi di formare un governo di unità nazionale, esistevano però adesso le condizioni per una riconciliazione.

Secondo Israele, l'iniziativa di Fatah all'ONU violava gli Accordi di Oslo del 1993, in base ai quali era stata istituita l'Autorità palestinese. Il portavoce del Governo, Mark Regev, dichiarava inoltre che la vicenda poneva palestinesi e israeliani fuori dal processo negoziale. Israele annunciava di voler proseguire con la costruzione di 3.000 nuovi appartamenti in Cisgiordania e, soprattutto, in un'area di Gerusalemme est fortemente contesa (Area "E1", che collega Gerusalemme al resto della Cisgiordania), a lungo considerata come il maggior ostacolo alla realizzazione della soluzione dei due Stati. In aggiunta, Israele decideva di trattenere le tasse destinate all'Anp in base agli accordi di Parigi.

I più recenti sviluppi e il rilancio del processo negoziale

Il 22 gennaio 2013 si svolgevano le elezioni politiche israeliane, alle quali il *premier* Netanyahu si presentava unitamente al partito della destra laica di Avigdor Lieberman: il risultato non era però incoraggiante per **Netanyahu, che vedeva la propria coalizione perdere 11 seggi rispetto al risultato del 2009, pur restando nettamente la prima forza politica del nuovo Parlamento**, con 12 seggi di vantaggio sulla seconda, la vera sorpresa, il partito centrista Yesh Atid guidato da Yair Lapid.

Nel complesso, **il complesso delle forze di destra** – difficili comunque da ricondurre sotto un'unica direzione di marcia - **riportava una risicata maggioranza di 62 seggi** su un totale di 120 della *Knesset*. Nel voto emergeva anche una notevole differenziazione regionale, con l'affermazione netta dei partiti confessionali a Gerusalemme, con la tenuta sostanziale di Netanyahu e Lieberman a Haifa - precedentemente considerata la “città rossa” di Israele - e con la netta affermazione di Lapid a Tel Aviv, città tradizionalmente laica e modernista. Il 2 febbraio Netanyahu riceveva l'incarico per formare entro il 16 marzo il nuovo governo, le cui trattative si rivelavano tuttavia assai difficili e dagli sbocchi imprevedibili.

Proprio alla fine di febbraio sembrava riaccendersi poi la **tensione con Gaza**, dopo che già in Cisgiordania erano scoppiati tumulti in solidarietà ad alcuni detenuti palestinesi che in carcere avevano iniziato uno sciopero della fame. Gli scontri assumevano maggiore gravità dopo la morte in carcere di un palestinese arrestato il 18 febbraio, che secondo l'ANP sarebbe deceduto in seguito a percosse e torture. Il 26 febbraio un razzo proveniente da Gaza raggiungeva la città israeliana di Ashqelon, e **le autorità chiudevano i due valichi con Gaza di Erez e Kerem Shalom**.

Solo tre giorni prima della scadenza imposta dal presidente Peres, ovvero il **13 marzo 2013, Netanyahu riusciva a formare il nuovo governo**, tenendo conto della notevole affermazione del partito centrista e laicizzante *Yesh Atid* di Yair Lapid: la nuova compagine – con una maggioranza di 68 seggi – ha visto infatti la convergenza tra il *Likud Beitenu* di Netanyahu e Lieberman e “Focolare ebraico” di Naftali Bennett da un lato, e di *Yesh Atid* e *Ha-Tnua* – facente capo quest'ultimo a Tzipi Livni, che ha avuto il dicastero della Giustizia e la delega (non esclusiva) per il processo di pace con i palestinesi. Mentre il partito di Lapid ha avuto ministeri con impatto prevalentemente interno alla società israeliana (Finanze e Istruzione), **i dicasteri rilevanti per la sicurezza del paese e per le questioni più delicate sono rimasti nelle mani della destra**, con Moshe Yaalon alla Difesa, un esponente del *Likud* all'Interno e un rappresentante di Bennett all'Edizilia – di cruciale rilevanza per la questione degli insediamenti e delle colonie ebraiche.

Dal 20 al 22 marzo il presidente USA Obama si recava in Israele per una visita di tre giorni, durante la quale non interveniva alla *Knesset*, ma incontrava numerosi esponenti israeliani e palestinesi. Obama riusciva in qualche modo a ristabilire un rapporto assai deteriorato, negli ultimi tempi, con il *premier* Netanyahu, che otteneva dagli USA il via libera alle iniziative di autodifesa nei confronti della minaccia nucleare iraniana – senza peraltro più parlare di “linea rossa” invalicabile, e quindi implicitamente riaprendo spazi all'iniziativa diplomatica.

Più in generale, Obama teneva a rassicurare il governo israeliano, preannunciando con enfasi la volontà di prorogare le relazioni militari tra i due paesi, in scadenza peraltro solo nel 2017; ma anche, nel contempo, il popolo e

i giovani, ai quali rivolgeva un vibrante discorso all'Università di Gerusalemme, invitandoli a premere sulla politica per ottenere risultati a vantaggio di un futuro di pace. Nei confronti dei palestinesi Obama ribadiva la condanna della politica di espansione degli insediamenti ebraici e la teoria dei due Stati-due popoli, ma senza fissare alcuna particolare scadenza. Nell'ultima giornata della sua visita, subito prima di recarsi in Giordania, Obama si rendeva protagonista del riavvicinamento tra Israele e Turchia, assistendo a una telefonata di Netanyahu all'omologo turco Erdogan, con la quale il *premier* israeliano si scusava per gli accadimenti del 2010 concernenti la *Mavi Marmara* e la flottiglia per Gaza, assicurando anche il proprio interessamento per i risarcimenti ai parenti delle vittime.

La **visita di Obama** veniva seguita da un'intensa attività diplomatica del segretario di Stato John Kerry, che si recava più volte nella regione. Solo **dopo la metà di luglio**, tuttavia, **si annunciava con enfasi la ripresa dei negoziati israelo-palestinesi**, con un calendario iniziale che prevedeva almeno nove mesi di trattative. Il successo della diplomazia USA era reso possibile dall'accettazione israeliana del rilascio progressivo di un centinaio di prigionieri palestinesi da oltre venti anni nelle carceri israeliane, anche per reati molto gravi contro la popolazione ebraica. Dal canto loro, i palestinesi facevano tacere per il momento la pregiudiziale sullo stop agli insediamenti in Cisgiordania e a Gerusalemme est. Il primo *round* dei negoziati si svolgeva alla fine di luglio a Washington.

L'attivismo americano trovava peraltro proprio negli stessi giorni il proprio *pendant* nella **forte presa di posizione dell'Unione europea**, che il 19 luglio pubblicava gli "Orientamenti sull'ammissibilità delle entità israeliane e relative attività nei territori occupati da Israele da giugno 1967 alle sovvenzioni, ai premi e agli strumenti finanziari dell'UE a partire dal 2014": si tratta di nuove linee-guida, in base alle quali enti o imprese pubbliche o private di Israele che vorranno in futuro stipulare accordi con la UE dovranno accettare in essi una clausola territoriale di non applicabilità ai territori occupati con la guerra dei Sei Giorni del 1967. **Israele protestava vivacemente, minacciando ritorsioni contro l'Unione europea.**

La ripresa dei negoziati registrava però subito nuove difficoltà: il 13 agosto si dava luce verde, da parte israeliana, alla costruzione di un migliaio di nuovi alloggi nell'insediamento di Gilo a Gerusalemme est, e nell'imminenza della seconda tornata negoziale di Gerusalemme del 14 agosto si annunciava la costruzione di tremila nuove case nelle colonie ebraiche in Cisgiordania, diritto indubbio di Israele anche durante i negoziati, come sottolineato dal ministro nazionalista Uri Ariel di "Focolare ebraico". Inoltre, l'aviazione israeliana tornava a colpire due siti a Gaza, in risposta a lanci di razzi dalla Striscia. Il 16 agosto il *premier* Netanyahu, incontrando a Tel Aviv il segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon, rincarava la dose, sostenendo che

il vero macigno sul processo di pace non sono gli insediamenti, ma il mancato riconoscimento del carattere di Israele quale unico Stato ebraico.

Alla fine di agosto veniva annullato **l'appuntamento negoziale previsto a Gerico**, dopo che un intervento delle forze di sicurezza israeliane per arrestare un sospetto nel campo profughi di Qalandyia si era concluso con **l'uccisione di tre giovani palestinesi e il ferimento di numerosi altri**.

Dopo i fatti di Qalandyia la strada negoziale si mostrava obiettivamente a rischio, e Abu Mazen, pur di superare le resistenze nella stessa al-Fatah nei confronti di un negoziato apparentemente senza sbocco, prometteva (2 settembre) innanzi al Consiglio del partito che guida di sottoporre a *referendum* qualunque risultato delle trattative con Israele, coinvolgendo anche i palestinesi della diaspora.

Intanto la svolta politica al Cairo cominciava a dispiegare effetti anzitutto nei confronti di *Hamas*, che ha perso l'appoggio oggettivo accordato dalla Fratellanza musulmana egiziana – di cui *Hamas* è appunto una derivazione – tanto che si starebbe allestendo una zona cuscinetto tra Gaza e il territorio egiziano. Anche nei rapporti intra-palestinesi il cambio della guardia al vertice egiziano sembra aver approfondito il solco, poiché *al-Fatah* appare favorevole al nuovo corso del Cairo.

L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN SIRIA: CRONOLOGIA DEGLI AVVENIMENTI PIÙ RECENTI

(a cura del Servizio Studi della Camera)

Le iniziali caratteristiche di sollevazione popolare contro il regime dittatoriale di Bashar al Assad che hanno originariamente connotato il conflitto in Siria, divampato oltre due anni orsono, hanno via via lasciato il passo a uno scontro tra diverse fazioni armate. Tale contrapposizione riflette, a spese del popolo siriano, contrasti regionali di politica internazionale nei quali sono coinvolte grandi e medie potenze, e che in buona parte sembrano seguire anche linea di faglia religiose all'interno dell'Islam. Il clan *alawita* degli Assad sembra oggi spalleggiato soprattutto da forze sciite come gli *Hizbollah* libanesi, che hanno ammesso di combattere in Siria e dal loro principale sostegno, l'Iran, non sottacendo la simpatia della maggioranza sciita al governo dell'Iraq. Per contro, i ribelli siriani risultano maggiormente collegati a potenze sunnite come la Turchia, l'Arabia Saudita e l'attivissimo Qatar. A livello ancora più alto non sfugge l'appoggio che al regime di Assad forniscono la Cina e soprattutto la Russia, mentre la ribellione fa riferimento senz'altro alle potenze occidentali, pur se queste si mantengono prudenti rispetto alle matrici ideologico-religiose dei suoi protagonisti. A questo quadro già di per sé complesso, la questione del **possibile intervento armato americano contro il regime di Assad – accusato di aver utilizzato armi chimiche nel conflitto** – non fa che aggiungere profili di ulteriore gravità.

Con il protrarsi del conflitto siriano questo sembra aver allungato i propri tentacoli anche nei paesi vicini, anzitutto sul **Libano**, che ha già accolto un milione di profughi siriani, ovvero un quarto della propria popolazione, che, frantumata com'è in una miriade di religioni e di etnie, rischia un fatale squilibrio dall'impatto della crisi siriana. Non va dimenticato poi che anche la componente *alawita* della **Turchia**, posta proprio al confine con la Siria, ha reagito con durezza all'afflusso di profughi sunniti siriani: le stesse contestazioni che hanno segnato le città turche, pur apparentemente partite da questioni prettamente interne, potrebbero essere collegate all'erosione del prestigio internazionale di Erdogan, determinata proprio dal venir meno dell'alleanza con la Siria - paese su cui il *premier* turco aveva puntato in modo assai cospicuo per la propria politica estera neo-ottomana. Inoltre l'opinione pubblica turca potrebbe aver innescato una reazione preventiva contro i pericoli di guerra al vicino siriano, che la grande maggioranza dei turchi sembrerebbe non accettare.

Marzo 2013

Va ricordato in sintesi che i giorni dal **19 al 21 marzo 2013** registravano **reciproche accuse tra i ribelli e il regime siriano sull'utilizzo di armi**

chimiche contro i civili: era però soprattutto il regime di Assad a richiedere insistentemente un'inchiesta dell'ONU, sostenendo che i ribelli avrebbero utilizzato armi chimiche uccidendo 25 persone. Dopo aver ricevuto lettere dalla Francia e dal Regno Unito, il segretario generale dell'ONU annunciava il 21 marzo lo svolgimento di un'indagine congiunta con l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche. Il 21 marzo, inoltre, si verificava anche una **strage in una moschea di Damasco**, con la morte di 42 persone, tra cui lo sceicco al Buti, ultranovantenne, da sempre avversario delle fazioni *jihadiste* che si oppongono al regime di Assad.

Il 24 marzo fonti dei ribelli lamentavano l'uso di bombe al fosforo nella cittadina di Adra, a nord-est di Damasco, con la morte di due persone. **Frattanto la Coalizione nazionale siriana otteneva un notevole successo intervenendo alla riunione della Lega araba** del 26 marzo a Doha, in Qatar: qui infatti ai ribelli veniva offerto il seggio che nell'Organizzazione in precedenza occupava la Siria di Assad, e inoltre era ufficialmente riconosciuto il diritto dei paesi arabi di rifornire di armi gli elementi della rivolta siriana. In questo contesto sembravano rientrare le dimissioni annunciate appena poche ore prima dal capo della Coalizione nazionale siriana al-Khatib, spia delle **persistenti divisioni all'interno del fronte dei ribelli**.

Aprile 2013

Sembravano man mano assumere sempre maggiore concretezza gli allarmi sulla sporadica utilizzazione di armi chimiche da parte del regime di Assad – che sarebbe risultata tra l'altro da analisi dell'*intelligence* britannica su una porzione di terreno, come anche da prove delle quali parlavano ambienti diplomatici occidentali interni al Palazzo di Vetro. In particolare, il **13 aprile** l'Osservatorio siriano sui diritti umani accusava il regime di avere impiegato **bombe contenenti gas** contro i ribelli ad Aleppo, provocando due morti e diversi feriti.

Il 17 aprile il segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon rendeva noto che la Siria, in disaccordo sull'ampiezza dell'indagine da condurre sul suo territorio, ne aveva bloccato l'inizio. Il giorno successivo **il Regno Unito e la Francia informavano le Nazioni Unite di essere in possesso di prove su attacchi con armi chimiche condotti dal governo siriano** su Homs, su Aleppo e forse anche a Damasco.

Nella regione di Idlib **nove bambini perdevano la vita il 21 aprile nel bombardamento di una scuola, mentre in un sobborgo sudoccidentale di Damasco, Jdaidet Fadel, si rinvenivano centinaia di cadaveri di civili** uccisi al culmine di cinque giorni di duri combattimenti per il controllo dell'area.

Il 23 aprile l'intelligence israeliana aggiungeva la propria voce al coro di accuse contro il regime di Assad per l'utilizzazione seppur limitata di armi

chimiche nel conflitto in corso nel paese e il 25 aprile, anche sulla scorta di informazioni provenienti dagli ambienti dell'*intelligence*, **diverse autorità statunitensi** cominciavano ad ammettere senz'altro l'utilizzazione limitata di armi chimiche nel conflitto siriano, rispetto alla quale sostenevano tuttavia doversi ulteriormente approfondire le osservazioni. Il 29 aprile un elicottero governativo lanciava sulla cittadina di Saraqeb bidoni contenenti probabilmente agenti chimici, che provocavano sintomi tipici in una decina di persone, una delle quali più tardi moriva.

Emergeva così sempre più chiaramente la possibilità che nel conflitto siriano fossero utilizzate armi chimiche in limitata quantità: assai rilevante al proposito era comunque **la presa di posizione di Mosca**, per la quale la denuncia ripetuta sulla possibile utilizzazione in Siria di armi chimiche da parte del regime serviva solo a creare un alibi per aprire la strada ad interventi internazionali: la serietà della questione imponeva invece secondo la Russia l'immediato accertamento della veridicità di questi sospetti, onde intervenire prontamente per neutralizzare i gravissimi rischi tanto per la sicurezza delle popolazioni quanto per la stabilità dell'intera regione.

In tutto ciò **l'Amministrazione americana sembrava trovarsi progressivamente in difficoltà**, anche perché crescevano da parte congressuale le richieste di aumentare il coinvolgimento degli Stati Uniti nel conflitto siriano, vuoi da parte democratica - con un forte incremento degli aiuti umanitari e degli equipaggiamenti militari non letali ai ribelli - vuoi da parte repubblicana, con alcuni esponenti parlamentari che si spingevano a richiedere l'imposizione di *no fly zones* sui cieli della Siria. Oltre alla **ferma volontà di non lasciarsi coinvolgere nuovamente in un conflitto per decisione unilaterale** e senza un consenso ampio della Comunità internazionale, sembrava che a frenare gli USA contribuisse non poco la valutazione della grande efficienza delle difese antiaeree siriane, ritenute essersi di molto rafforzate negli ultimi anni grazie a progressive forniture russe.

Maggio 2013

Un ulteriore aggravamento della tensione si aveva **nella notte tra il 2 e il 3 maggio, e poi nella notte fra il 4 e il 5**, con **due diversi raid aerei israeliani in territorio siriano**, il primo dei quali presumibilmente contro armamenti missilistici in procinto di lasciare il territorio siriano in direzione del Libano, mentre il secondo aveva come obiettivo un centro di ricerche militari di Damasco nel quale probabilmente si trovavano comunque altri armamenti di tipo missilistico. Israele, pur non confermando di aver effettuato gli attacchi, faceva intendere che il suo obiettivo primario consisteva nello scongiurare l'arrivo nelle mani di elementi ad esso ostili di sistemi missilistici come lo Scud-D o lo Yakhont antinave, particolarmente pericolosi per la sicurezza israeliana.

L'11 maggio il sud della Turchia veniva colpito dall'esplosione di due autobomba che provocavano la morte di una cinquantina di persone e il ferimento di almeno il doppio. **L'attentato elevava ulteriormente la tensione tra Damasco e Ankara**, con la Siria che negando ogni coinvolgimento, accusava il *premier* Erdogan di cercare pretesti per un intervento militare nel conflitto siriano. L'attentato inoltre provocava duri attacchi dell'opposizione turca al governo in carica, accusato di aver bruciato con la sua politica favorevole agli oppositori siriani ogni possibilità di futuro rapporto diplomatico con il paese, considerato di decisiva importanza per la Turchia. Va poi precisato che la zona meridionale turca oggetto degli attentati (regione di Antiochia/Hatay), è abitata in buona parte da popolazioni *alawite* (dunque correligionarie di Assad), che non vedono affatto di buon occhio i numerosi profughi siriani ivi rifugiati, tutti sunniti e appartenenti all'opposizione al regime siriano, tant'è vero che vi sono stati anche diversi scontri di piccola entità tra le due comunità.

Alla fine di maggio l'Unione europea rimuoveva l'embargo sulla fornitura di armi ai ribelli siriani, disponendone tuttavia la proroga fino al 1° agosto. Nel clima di una **probabile iniziativa unilaterale franco-inglese per rifornire di armi i ribelli**, volta anche a esercitare pressioni interventiste sugli Stati Uniti, il viceministro degli esteri russo preannunciava un'imminente fornitura a Damasco di missili antiaerei S-300. **Tra maggio e giugno la Turchia e la Francia convergevano nell'affermare con sicurezza l'uso di armi chimiche da parte del regime di Assad.**

Giugno 2013

L'8 giugno le sorti del conflitto sembravano volgere nuovamente a favore di Assad e dei suoi alleati libanesi di Hizbollah, con la **caduta di Qusayr**, nella regione a sud-ovest di Homs confinante l'alta valle della Bekaa libanese, ove gli Hizbollah sono da sempre installati.

Alla metà di giugno anche gli Stati Uniti affermavano che le forze lealiste siriane avrebbero usato nel conflitto armi chimiche, superando la più volte richiamata linea rossa: l'*intelligence* USA si spingeva a stimare tra 100 e 150 (per difetto) il numero delle vittime di agenti chimici nel corso del conflitto siriano (quasi un mese dopo, peraltro, l'ambasciatore russo presso le Nazioni Unite ribaltava le accuse dell'*intelligence* occidentale, attribuendo ai ribelli l'uso di armi chimiche, lanciate attraverso razzi rudimentali). **Pertanto gli Stati Uniti si dicevano pronti a rifornire di armi i ribelli** impegnati nel conflitto.

A parte le riserve di questi ultimi sulla possibilità che gli armamenti fossero di tipo leggero, e quindi sostanzialmente inutili, va rilevata **la decisa presa di posizione russa**: Mosca infatti metteva in guardia da un'*escalation* assai probabile del conflitto in caso di ulteriore afflusso di armamenti ai ribelli, mentre Damasco respingeva le accuse di aver utilizzato armi chimiche. **Nemmeno il Vertice G8 nell'Irlanda del Nord (17-18 giugno) registrava alcun riavvicinamento nelle**

posizioni russe e americane sul conflitto siriano. La Russia tuttavia, per voce del vice ministro degli esteri Bogdanov faceva trapelare la propria visione per la soluzione del conflitto siriano, da rimettere ad un compromesso simile a quello che nel 1990 pose fine alla guerra civile libanese.

La riunione degli Amici della Siria di Doha (22 giugno), con la partecipazione di 11 Paesi tra arabi e occidentali, conferiva impulso alla ricerca di una soluzione negoziata del conflitto attraverso la Conferenza di pace già più volte evocata (“Ginevra 2”): a tale scopo si decideva di rafforzare il sostegno ai ribelli sul terreno, mentre perdurava il disaccordo in ordine alla possibilità di passare alla fornitura di armamenti letali agli insorti, sempre per il pericolo di armare in tal modo anche elementi del terrorismo islamico la cui presenza nelle file dei ribelli è ormai ampiamente comprovata. **Le nubi sulla via di “Ginevra 2”** non si diradavano nemmeno in occasione del secondo incontro russo-americano a Ginevra, mediato dal rappresentante ONU per la Siria Lakhdar Brahimi.

Frattanto la azione congiunta delle forze lealiste e degli *Hizbollah* libanesi conduceva (**26 giugno**) alla **conquista di Talkalakh**, città di rilevante importanza in quanto posizionata nei pressi dell’autostrada che collega Homs con il porto di Tartus. Tre giorni dopo le forze lealiste attaccavano pesantemente la stessa città di Homs, alcuni quartieri della quale erano nelle mani dei ribelli. **Assad salutava inoltre con favore, all’inizio di luglio, la deposizione in Egitto di Mohammed Morsi**, considerata la fine dell’Islam politico, che in Siria minaccerebbe, assieme ad altre componenti come quelle *jihadiste*, il regime *alawita* ma non confessionale (va ricordato che la Fratellanza musulmana in Siria venne posta fuori legge nel 1980 dal padre di Bashar Assad, Hafez, e che i suoi appartenenti sono passibili della pena di morte).

Luglio 2013

Il 9 luglio il conflitto siriano echeggiava **in Libano**, quando nel cuore della capitale Beirut esplodeva **un'autobomba** che ha provocato più di 50 feriti: il collegamento con la situazione siriana era nel fatto che l'attentato era stato perpetrato in un quartiere meridionale considerato roccaforte del movimento *Hizbollah*, ed era quasi sicuramente da considerare una ritorsione per l'intervento in Siria del movimento sciita libanese.

Il 15 luglio gli scontri vedevano una nuova accelerazione, con un **attacco pesantissimo delle forze pro Assad contro i villaggi della provincia di Idlib**, con un bilancio complessivo di una trentina di morti, fra cui otto donne e sei bambini. Nella stessa giornata, inoltre, il sobborgo di Qabun, roccaforte degli insorti nella capitale Damasco, veniva pesantemente cannoneggiato e attaccato dagli aerei del regime siriano: subito dopo una parte del sobborgo era occupata dai soldati lealisti. Frattanto sembrava profilarsi tra gli insorti una fatale resa dei conti tra la parte laica che fa capo all'Esercito libero siriano e le componenti integraliste e *qaidiste*, soprattutto dopo l'uccisione il 12 luglio di un comandante dell'Esercito

libero siriano, Kamal Hamami, perpetrata a Latakia da miliziani *qaidisti*. **Il 29 luglio il regime segnava un altro successo con la riconquista del quartiere Khaldiyeh della città di Homs.**

Le sempre più frequenti reciproche accuse di utilizzazione nel conflitto siriano di **armi chimiche**, provocavano intanto un'**accelerazione dell'iniziativa di marzo delle Nazioni Unite**, con il capo degli ispettori, lo svedese Ake Sellstrom, che si recava a Damasco e, come reso noto alla fine di luglio, raggiungeva un accordo sulle procedure di ispezione in vari siti sospettati di essere stati teatro dell'uso di armamenti chimici. **Il 18 agosto, dopo ulteriori lunghe trattative, Assad consentiva alla missione ONU di entrare in Siria** per condurre indagini su tre possibili casi di utilizzazione di armi chimiche, **senza peraltro poter indagare sugli autori**. Solo con tali limitazioni, del resto, il regime aveva finito per acconsentire alla conduzione dell'indagine.

Intanto all'inviato de *La Stampa* Domenico Quirico, scomparso il 9 aprile e il cui ultimo contatto era stato il 6 giugno con una breve telefonata alla moglie, **si aggiungeva il 28 luglio il gesuita Paolo Dall'Oglio**, personaggio assai conosciuto in Siria dopo trent'anni di permanenza in quel paese, che nel 2012 era stato espulso dal regime, contro il quale si era apertamente schierato nella sua attività di ricerca di una soluzione pacifica al conflitto. Paolo Dall'Oglio rappresenta una figura piuttosto eterodossa tra i cristiani operanti in Siria, poiché la sua ricerca di dialogo si è estesa per sua stessa ammissione anche alle correnti più estremiste dell'integralismo islamico, mentre non ha mai risparmiato le critiche al regime di Assad - che invece molti cristiani considerano tuttora come il male minore per la loro sopravvivenza in un mondo a larga maggioranza musulmana. Il gesuita sarebbe rientrato più volte in Siria sempre alla ricerca di soluzioni per il conflitto, ma sarebbe stato sequestrato nel Nord del paese proprio da un movimento legato ad al-Qaida, lo Stato islamico dell'Iran e della Siria, che aveva fatto la sua apparizione ufficiale in aprile per opera del capo *qaidista* iracheno al-Baghdadi.

Agosto 2013

Il 7 agosto nei pressi della cittadina di Adra, una quarantina di km. a nordest della capitale siriana, **un'imboscata lealista provocava la morte di 62 miliziani anti-regime**, come riferito dall'Osservatorio siriano sui diritti umani – che segnalava altresì l'uccisione di un'altra cinquantina di oppositori armati il 21 luglio nella stessa località. La stessa fonte riportava il 10 agosto la notizia della **morte di sette bambini** per lo sganciamento nella città settentrionale di Raqqa di bidoni esplosivi da parte di elicotteri governativi. **Si avvicinava intanto al calor bianco la tensione tra le milizie jihadiste antiregime e i curdi siriani del nordest**, da settimane impegnati in combattimenti per il controllo della provincia di al-Hasakah, tanto che le autorità del Kurdistan iracheno giungevano a

minacciare un intervento delle milizie *peshmerga* a difesa dei curdi siriani, che a migliaia riparavano in quei giorni nella regione autonoma curda dell'Iraq.

Il 21 agosto ambienti dei ribelli riferivano di un attacco chimico su larga scala a Ghouta, nei dintorni della capitale, nel contesto di un'offensiva delle forze lealiste contro gli oppositori che occupavano il sito. A quanto riferito vi sarebbero stati oltre mille morti, tra i quali centinaia di civili, tutti colpiti dai tipici sintomi dell'intossicazione da gas nervino. Nella circostanza agenti statunitensi avrebbero intercettato convulse conversazioni telefoniche tra ufficiali siriani, nelle quali emergeva lo sgomento per l'attacco con armi chimiche. Immediatamente il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si riuniva in sessione di emergenza, formulando la richiesta di ulteriori chiarimenti sull'accaduto. Scattava inoltre una fitta serie di consultazioni tra i paesi occidentali in vista della risposta all'attacco chimico, in caso di conferma di esso.

Le reazioni ufficiali americane alla notizia si mantenevano su un tono di cautela pur sottolineando la gravità del fatto se confermato. Immediatamente si manifestava da parte degli USA e della UE l'esigenza che la missione di ispettori dell'ONU già in Siria da tre giorni si attivasse per effettuare le necessarie verifiche nei luoghi interessati - a questa richiesta si univa anche il ministro degli esteri Emma Bonino. **Da parte siriana e russa**, peraltro, non si mancava di sottolineare l'illogicità di un attacco governativo con armi chimiche proprio in presenza della missione di controllo delle Nazioni Unite: si sarebbe trattato semmai di una provocazione ben pianificata dai ribelli per screditare il regime di Assad. La Lega Araba tuttavia accusava il regime di un crimine odioso, senza attendere ulteriori approfondimenti. Il giorno successivo, 22 agosto, **Francia Turchia già premevano per un intervento armato contro il regime siriano**, mentre ambienti israeliani confermavano di aver constatato l'utilizzazione di armi chimiche, che del resto in Siria era già avvenuta a loro dire altre volte. **L'Europa ancora una volta si mostrava divisa, con la Germania assolutamente contraria ad un intervento armato.**

Negli Stati Uniti, pur perdurando la cautela iniziale, ferveva il lavoro di preparazione delle opzioni militari, con il riposizionamento necessario delle forze e l'intensificazione della presenza navale USA nel Mediterraneo: contemporaneamente, si studiavano i presupposti giuridici per la conduzione di un'azione militare prevedibilmente al di fuori della cornice ONU, vista la posizione di Russia e Cina. A proposito del fronte pro-Assad, **l'Iran interveniva ammonendo le potenze occidentali a non attaccare la Siria**, poiché vi sarebbe il rischio di una conflagrazione dell'intera regione, della quale la prima vittima sarebbe Israele. Anche secondo Teheran, del resto, sarebbero stati i ribelli ad usare armi chimiche.

Il 23 agosto organizzazioni umanitarie internazionali riferivano di oltre tremila pazienti negli ospedali della capitale che lamentavano sintomi di intossicazione neurologica. La gravità della situazione induceva il 25 agosto anche il Papa a

indirizzare al mondo un appello per fermare i combattimenti in Siria e ogni nuovo eventuale conflitto, operando comunque sulla base del dialogo.

Nella stessa giornata il presidente Peres, il premier Netanyahu e il ministro della difesa israeliano Yaalon insistevano sulla necessità di eliminare le armi chimiche dalla Siria - compito della Comunità internazionale secondo Peres -, mentre Israele, in grado comunque di difendersi, segue con attenzione tutti gli sviluppi. Secondo il ministro della difesa di Tel Aviv ciò che comunque Israele non consentirà è che le armi chimiche siriane vengano trasferite agli *Hizbollah* libanesi o ad altri gruppi terroristici, oltre naturalmente a non permettere alcuna violazione della propria sovranità territoriale. Nel paese comunque si registrava un'impennata nelle richieste di maschere antigas.

Frattanto l'Amministrazione USA manifestava sempre meno dubbi sulla responsabilità del regime siriano in ordine all'uso di armi chimiche. Il 25 agosto il regime siriano acconsentiva finalmente a che la missione di ispettori dell'ONU già nel paese potesse visitare il sito dell'attacco chimico nei sobborghi della capitale, accettando di fermare i combattimenti nel corso dell'ispezione. Tuttavia il convoglio degli ispettori il 26 agosto veniva fatto segno dal fuoco di cecchini, che pur non provocando vittime o feriti, riducevano di molto la piena operatività della missione. Nella stessa giornata il segretario di Stato USA John Kerry asseriva non esservi più alcun dubbio sensato sulla veridicità dell'attacco chimico del 21 agosto, che sarebbe ricaduto su Assad e sul suo regime come un'"oscenità morale". Un importante oppositore dell'Amministrazione Obama, il senatore repubblicano Mc Cain, stigmatizzava intanto la timidezza del presidente sulla questione siriana, che Assad avrebbe interpretato come un via libera ad ogni iniziativa aberrante. La Russia, nella persona del presidente Putin, si spingeva invece, all'opposto, a porre in dubbio la stessa veridicità dell'attacco chimico.

La posizione italiana veniva chiarita tra il **26 e il 28 agosto**, dapprima con una riunione a Palazzo Chigi del premier Letta con i ministri degli esteri Bonino e della difesa Mauro, e il giorno seguente con l'intervento del ministro degli esteri nella **riunione straordinaria delle Commissioni Esteri di Camera e Senato**, cui faceva seguito un colloquio telefonico del premier Letta con l'omologo britannico Cameron. Secondo l'Italia il regime di Assad ha oltrepassato, con l'uso di armi chimiche, il punto di non ritorno della sua crisi: tuttavia l'Italia chiariva di non poter prendere parte a nessuna iniziativa al di fuori di un mandato chiaro del Consiglio di sicurezza dell'ONU, anche in considerazione del fatto che il nostro paese risulta già straordinariamente impegnato sul fronte delle missioni militari in diversi contesti internazionali.

Il Ministro degli esteri, in particolare, paventava un'estensione imprevedibile del conflitto in caso di attacco armato alla Siria. Il 28 agosto i ministri Bonino e Mauro chiarivano ulteriormente come, anche in caso di via libera da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la partecipazione dell'Italia ad operazioni contro la Siria sarebbe stata subordinata alla discussione e all'approvazione del Parlamento, così come anche la mera eventuale concessione dello spazio aereo e

delle basi militari italiane. Questo atteggiamento di estrema prudenza fa comprendere, come del resto sottolineato dallo stesso ministro degli esteri, che il governo italiano, pur comprendendo le ragioni di chi vorrebbe rispondere all'esecrabile uso di armi chimiche da parte siriana, non crede alla soluzione meramente militare della questione.

Il **27 agosto** va segnalata anche **una dichiarazione della Lega Araba**, che condannava la Siria per l'attacco chimico, ma demandava alle Nazioni Unite ogni decisione su possibili rappresaglie. Il 28 agosto, mentre si svolgeva una seconda riunione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, lo stesso presidente Obama si diceva ormai assolutamente certo sulla responsabilità del regime di Assad nell'attacco chimico del 21 agosto, senza peraltro sbilanciarsi su possibili rappresaglie di carattere militare contro la Siria. In ogni modo il presidente americano chiariva che l'utilizzazione di armi chimiche da parte della Siria non solo aveva infranto norme internazionali fondamentali, ma aveva anche posto a rischio interessi nazionali degli Stati Uniti. Alla sua voce si univa nello stesso giorno quella del segretario generale della NATO Rasmussen, che invocava la necessità di una risposta all'inaccettabile uso delle armi chimiche da parte siriana. Dall'altro lato l'Iran tornava ad ammonire contro le conseguenze disastrose di un attacco alla Siria, e stavolta **era la Guida Suprema in persona, Ali Khamenei, a spendersi per la causa di Assad** – frattanto l'Agenzia internazionale dell'energia atomica lanciava un nuovo allarme sulla proliferazione nucleare in Iran, per l'aumento delle capacità di arricchimento dell'uranio nell'impianto di Natanz.

Ambienti cristiani mediorientali, tra i quali il patriarca greco-cattolico di Antiochia e il patriarca di Babilonia dei Caldei, **ammonivano** a loro volta a non ripetere il tragico errore dell'Iraq nel 2003, e **a non scatenare un nuovo devastante conflitto nella regione** con un attacco alla Siria dalle imprevedibili conseguenze. L'unica via per un superamento del conflitto siriano – come sostenuto autorevolmente anche dal cardinal Sandri, prefetto vaticano della Congregazione per le Chiese orientali – risiede nella ricerca del dialogo e della riconciliazione delle parti in conflitto, e nella collaborazione delle diverse religioni.

Dopo che il **28 agosto** una bozza di risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU sull'uso della forza contro la Siria, presentata dal Regno Unito, era naufragata per l'opposizione russa e cinese; **il 29 agosto il fronte interventista contro la Siria subiva una grave sconfitta, quando la Camera dei Comuni respingeva una mozione governativa**, ancorché “ammorbidita” rispetto ai tempi della risposta militare, a sostegno del coinvolgimento del Regno Unito in attacchi contro la Siria, minando in tal modo le speranze americane di dar vita a un'ampia coalizione internazionale anche al di fuori di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU, praticamente impossibile per il veto sicuro della Russia della Cina.

Nella stessa giornata **si mostrava ormai come la diplomazia della Santa Sede fosse attivamente al lavoro** per scongiurare il nuovo conflitto mediorientale: il

Pontefice riceveva infatti il re Abdallah di Giordania e la regina Rania, ribadendo la via del dialogo e dei negoziati come unica strada per uscire dal conflitto siriano: proprio la Giordania potrebbe essere la base per il lancio di un attacco contro la Siria, ed è inoltre già pesantemente coinvolta dall' enorme quantità di profughi (circa un milione e mezzo) siriani affluiti nel paese.

Alla già di per sé grave **incrinatura della “relazione speciale” tra Stati Uniti e Regno Unito**, che dopo la Seconda Guerra mondiale, con l'eccezione del Vietnam, aveva visto sempre la partecipazione comune agli interventi armati sulla scena mondiale; faceva riscontro negli Stati Uniti un umore dei militari tutt'altro che entusiasta in ordine all'intervento contro la Siria, che potrebbe comportare per molti di loro la necessità di una forte *escalation* dei bombardamenti aerei e missilistici – qualora il regime di Assad dovesse resistere oltre il previsto -, per di più in un periodo in cui lo stesso Pentagono ha subito in un biennio pesanti riduzioni di stanziamento.

Al **dietro-front britannico del 29 agosto** faceva riferimento il giorno successivo il ministro degli esteri Emma Bonino, inquadrando la presa di posizione della Camera dei Comuni nella consueta fragilità della politica estere europea, anche in questa circostanza incapace di anticipare le prese di posizione nazionali con consultazioni almeno tra i principali Stati membri della UE. Il Ministro, comunque, dimostrava di condividere la prudenza del Parlamento inglese quando dichiarava che l'attacco alla Siria potrebbe avere conseguenze devastanti non solo sul piano regionale, ma addirittura far correre il rischio di una conflagrazione mondiale.

In senso contrario continuavano però a remare gli Stati Uniti, dove **il segretario di Stato John Kerry**, in una dichiarazione assai dura, **presentava un dossier dell'intelligence statunitense** basato soprattutto sulle intercettazioni di un alto esponente del regime, dalle quali **emergerebbe effettivamente l'uso di armi chimiche il 21 agosto. Secondo Kerry, più di 1.400 persone, tra cui più di 400 bambini, avrebbero perso la vita** a causa dei gas letali, e il segretario di Stato ribadiva l'assoluta affidabilità delle informazioni riportate.

Anche all'interno della Lega Araba aumentava il numero dei paesi contrari a un intervento contro il regime di Assad: tra questi Egitto, Algeria, Libano, Tunisia e Iraq, nonché la dirigenza palestinese di al-Fatah, per la quale un intervento armato sarebbe un atto di tipo criminale. **La stessa Francia cominciava a registrare dubbi e dissensi sull'intervento in Siria**, ben diversamente da quanto accaduto all'inizio dell'anno per gli attacchi contro i ribelli maliani: certamente, il no britannico e la decisione statunitense di sottoporre al benestare del Congresso l'azione armata aumentavano le preoccupazioni e il senso di isolamento dei francesi. Se ne aveva un riflesso anche nei richiami alla cautela da parte dell'opposizione di centrodestra, che richiedeva di demandare alle risultanze dell'indagine degli ispettori dell'ONU ogni ulteriore iniziativa.

Frattanto assumeva sempre maggiore consistenza **l'attribuzione dell'uso dei gas il 21 agosto** non ad una decisione meditata del regime siriano, ma **ad un'azione estemporanea del fratello di Bashar Assad, Maher**, che dopo una lite motivata dall'insoddisfazione per la lentezza delle operazioni di riconquista dei sobborghi di Damasco, avrebbe impartito l'ordine di sparare munizioni contenenti gas. Questa pista avrebbe una sua credibilità anche perché le armi chimiche risulterebbero custodite a cura della Quarta divisione corazzata dell'esercito siriano, comandata proprio da Maher Assad.

Il 31 agosto emergeva la decisione abbastanza inattesa del presidente USA Obama di sottoporre all'autorizzazione del Congresso il previsto intervento armato contro la Siria: in effetti la *War Powers Resolution* del 1973, approvata nonostante il veto posto dall'allora presidente Nixon, prevede che, salvo il caso di un attacco contro gli Stati Uniti o le loro forze armate, il presidente possa mandare truppe in combattimento solo dopo una dichiarazione di guerra del Congresso. Anche nel caso di emergenza, entro 48 ore le decisioni del presidente dovranno essere sottoposte al Congresso, il cui assenso avrà comunque valore solo per 60 giorni, salvo ulteriori proroghe. La *War Powers Resolution*, tuttavia, non è stata quasi mai applicata, se non nel 2003, quando George W. Bush ottenne il sì del Congresso per l'invasione dell'Iraq. Va comunque tenuto presente che la decisione di Obama, oltre a creare spiazzamento nelle opposizioni siriane impegnate nei combattimenti contro il regime di Assad, veniva interpretata come un ennesimo segno di debolezza, e parecchi consiglieri del presidente si sarebbero in effetti detti contrari al coinvolgimento del Congresso.

Settembre 2013

Il 1° settembre gli Stati Uniti rendevano noti i risultati dei *test* su campioni di sangue e capelli raccolti dai primi soccorritori dopo l'attacco del 21 agosto nei sobborghi di Damasco: **il segretario di Stato John Kerry confermava in diversi interventi televisivi nazionali l'effettivo uso del Sarin nel conflitto siriano.**

La decisione degli Stati Uniti di sottoporre al Congresso l'autorizzazione per l'intervento armato veniva considerata in Siria come una grave debolezza dell'Amministrazione USA. Per quanto concerne l'Iran, invece, l'atteggiamento del ministero degli esteri di Teheran si mostrava in questa fase più cauto. La coalizione delle opposizioni siriane, facendo appello al Congresso perché approvasse la proposta di Obama, aggiungeva l'assoluta necessità della fornitura di armi agli oppositori impegnati nei combattimenti sul terreno, senza di che l'attacco al regime sarebbe praticamente inutile.

Il tragico bilancio del conflitto siriano veniva ulteriormente aggiornato dall'Osservatorio nazionale per i diritti umani in Siria, con oltre 110.000 vittime, dei quali 40.000 civili e quasi 6.000 bambini. Tra le vittime vi sarebbero inoltre circa 20.000 ribelli e oltre 45.000 membri di forze armate e milizie lealiste. Molti stranieri sarebbero morti nel conflitto siriano, sia nelle file dei *jihadisti* oppositori

che tra i lealisti, dove spiccano 171 appartenenti a *Hizbollah*. Frattanto **la Francia, rimasta apparentemente sola a propugnare un rapido intervento militare, vedeva anch'essa le prime crepe nel fronte interventista**, con dubbi formulati da ambienti del centrodestra, e lo stesso Eliseo consapevole che un intervallo di tempo troppo lungo dall'attacco chimico del 21 agosto e all'intervento militare avrebbe fatalmente indebolito la portata di quest'ultimo.

Papa Francesco, sempre più attivo, si faceva artefice di un'iniziativa a carattere religioso ma di grande significato diplomatico: all'Angelus del 1° settembre infatti il Pontefice faceva sentire con forza la sua voce contro le ipotesi d'intervento bellico, invitando nuovamente a privilegiare in ogni modo il dialogo, il negoziato e la riconciliazione. Il Papa annunciava inoltre **per la giornata di giovedì 7 settembre una veglia di digiuno e preghiera per la pace in Medio Oriente e nell'intero pianeta**, da svolgere con adunanza serale in Piazza San Pietro, alla quale chiamava a partecipare anche i seguaci di altre religioni e i non credenti.

Sempre **il 1° settembre si svolgeva il vertice dei ministri degli esteri della Lega Araba** nella capitale egiziana, che si chiudeva con un sostanziale nulla di fatto, poiché gli appelli interventisti dell'Arabia Saudita cadevano nel vuoto e gran parte dei paesi appartenenti alla Lega Araba si rimettevano alle Nazioni Unite. **Particolare evidenza assumeva la presa di posizione dell'Egitto**, che si spingeva a ipotizzare la ripresa delle iniziative per una conferenza sulla Siria, la cosiddetta Ginevra 2: il Cairo mostrava così di volersi completamente svincolare dalle precedenti prese di posizione della Fratellanza Musulmana al governo, e riacquistare per intero il tradizionale profilo di grande paese mediatore. In tal senso si spiega quindi la **polemica assai forte con il premier turco Erdogan**, il quale aveva tacciato di inaffidabilità le dichiarazioni della più alta autorità teologica sunnita, il gran imam di al-Azhar, egiziano, accusato di aver sostenuto il *golpe* militare nel paese e quindi di non avere alcun titolo a svolgere il ruolo di mediatore nella crisi siriana. A questo proposito, peraltro, la posizione di al-Azhar sembrava stigmatizzare con forza i progetti americani di intervento armato contro la Siria.

Il **2 settembre**, in preparazione del vertice G20 di San Pietroburgo, **la posizione russa emergeva con grande nettezza in senso assolutamente contrario a un intervento armato delle potenze occidentali contro la Siria**, come sottolineato dal ministro degli esteri Lavrov, per il quale le prove fornite alla Russia si rivelavano del tutto insufficienti mentre alla richiesta di Mosca di avere ulteriori dettagli sarebbe stato opposto il più assoluto riserbo. I russi considerano assurdo che i siriani possano avere effettivamente usato gas letali, trattandosi invece piuttosto di una provocazione interessata delle opposizioni.

Si ampliava intanto il ventaglio delle adesioni all'iniziativa di preghiera e di digiuno del 7 settembre tra le quali spiccava quella del *leader* spirituale dell'Islam in Siria, il gran mufti Hassou, che esprimeva addirittura il desiderio di poter fisicamente intervenire alla veglia di preghiera di San Pietro. L'iniziativa del

Papa suscitava perfino esplicita adesione in Cina, ma anche da ambienti non credenti, come precisato dal ministro degli esteri Emma Bonino, che parlava di una probabile adesione dei radicali.

In Francia intanto le autorità, con un dossier pubblicato sui siti Internet della Presidenza della Repubblica e del governo, precisavano le accuse contro Damasco: l'attacco del 21 agosto sarebbe senz'altro partito da postazioni lealiste, come dimostrato da una serie di immagini satellitari, in un'offensiva massiccia e coordinata impossibile da parte delle opposizioni. Secondo l'*intelligence* francese, vi sarebbero poi le prove di altri due attacchi chimici più limitati compiuti in aprile nei pressi di Idlib e in un altro sobborgo di Damasco, Jobbar, e il carattere di questi attacchi sarebbe stato confermato da analisi di laboratorio su campioni di sangue e urine di persone intossicate, nonché su resti di munizioni. Sullo scenario politico interno francese, intanto, **crecevano le richieste di voto parlamentare sull'eventuale intervento armato di Parigi**, che non è previsto come necessario dalla Costituzione, ma che i sostenitori del pronunciamento parlamentare vedono come opportuno soprattutto ricordando il precedente dell'intervento francese contro Saddam Hussein nella Prima Guerra del Golfo del 1991, che venne effettivamente approvato con un'ampia maggioranza dal Parlamento francese.

Frattanto l'**offensiva della Casa Bianca verso il Congresso** ottenere un voto favorevole sull'attacco alla Siria segnava un punto a proprio favore quando **lo speaker della Camera dei Rappresentanti, John Boehner del Partito repubblicano, e altri suoi compagni di partito, si schieravano dalla parte del presidente Obama**; a questi era sempre più chiaro che per guadagnare l'appoggio di altre parti importanti dello schieramento repubblicano è necessario dare all'intervento armato connotati tali da colpire con durezza il regime siriano, come esplicitamente richiesto dal senatore John Mc Cain. In effetti, il presidente americano iniziava parlare di un'azione militare limitata, ma da svolgere nel quadro di una più ampia strategia per rafforzare l'opposizione siriana, che potrebbe anche prevedere la fornitura di armi pesanti ai ribelli, come ad esempio le armi anticarro.

Inoltre gli Stati Uniti chiarivano come i *raid* contro il regime di Assad vadano interpretati come avvertimento anche per altri paesi violatori delle regole internazionali: in tal senso **il capo del Pentagono Chuck Hagel collegava esplicitamente il livello di efficacia nell'attacco alla Siria alla credibilità degli Stati Uniti nella richiesta all'Iran di fermare la corsa verso la proliferazione nucleare**. Secondo il Segretario generale delle Nazioni Unite, invece, un attacco alla Siria rischierebbe di amplificare in modo intollerabile il gravissimo problema dei rifugiati siriani nei paesi limitrofi.

Il 4 settembre il presidente americano registrava un nuovo successo, con la piena adesione di Hillary Clinton - probabile candidata alla corsa alla Casa Bianca del 2016 - alla sua linea interventista sulla Siria. **Nella stessa giornata, al termine di una maratona parlamentare, il presidente incassava il sì della Commissione esteri del Senato per l'intervento armato**, seppure con una

maggioranza di soli tre voti. Questo parziale successo veniva ottenuto in capo ad una lunga discussione, nella quale il senatore Mc Cain riusciva a far passare alcuni suoi emendamenti, in base ai quali lo scopo degli attacchi americani deve essere quello di sovvertire le sorti della battaglia in corso in Siria a favore dei ribelli.

Per il resto, la risoluzione approvata dalla Commissione esteri del Senato manteneva l'impianto della sua formulazione iniziale, ovvero il carattere **limitato nel tempo dell'intervento** (non più di 90 giorni) e **l'esclusione assoluta di un intervento americano con truppe di terra**. Un fattore suscettibile di compromettere gli sforzi del presidente Obama nei confronti del Congresso potrebbe essere la vicinanza del voto alla ricorrenza dell'11 settembre, la quale, richiamando l'attenzione sulla necessità della lotta al terrorismo internazionale, getterebbe un'ulteriore luce negativa sull'attacco al regime di Assad, che potrebbe indirettamente favorire le numerose correnti *jihadiste* certamente presenti nell'opposizione che combatte sul terreno. Del resto questo concetto di fondo guidava anche la missiva indirizzata dal presidente dell'Assemblea del popolo siriano al suo omologo statunitense, lo *speaker* della Camera dei Rappresentanti, la cui attenzione veniva soprattutto attirata sul nemico comune che Siria e Stati Uniti avrebbero nell'ideologia di Al-Qaeda dei movimenti ad essa affiliati.

Il 4 settembre si svolgeva anche un dibattito (conclusosi senza voto finale) all'Assemblea nazionale francese, con al centro la questione siriana: nel corso della discussione il *premier* Ayrault, pur dicendosi d'accordo sul fatto che la situazione della Siria potrà trovare solo uno sbocco politico, vedeva l'intervento militare come presupposto indispensabile per ogni altro seguito. Va rimarcato tuttavia che l'appoggio internazionale cercato a Parigi si mostrava ancora carente, con solamente Croazia, Danimarca, Grecia, Lettonia, Romania e Cipro favorevoli comunque un intervento armato anche al di fuori della cornice ONU.

Cresceva frattanto la dimensione dell'iniziativa vaticana per la veglia di preghiera e digiuno del 7 settembre con l'adesione di esponenti del mondo politico italiano, ambienti ebrei e musulmani del paese, la Massoneria italiana ma anche i buddisti (Soka Gakkai) del nostro paese, come pure esponenti sindacali e del mondo sportivo, organizzazioni femminili ed esponenti del mondo dello spettacolo. L'evento veniva poi preparato accuratamente dal Vaticano mobilitando tutte le proprie diramazioni a livello mondiale, incluse le Conferenze episcopali nazionali. **Intanto l'Italia adottava misure precauzionali, disponendo lo spostamento del cacciatorpediniere "Andrea Doria" verso le coste libanesi**, sia per esercitare funzioni di protezione della missione UNIFIL, sia per l'eventuale evacuazione dei nostri militari. Veniva inoltre disposto che anche la fregata "Maestrale" raggiungesse in breve termine l'"Andrea Doria".

Il 5 settembre veniva reso noto che il Papa aveva indirizzato al presidente russo, in occasione dell'imminente vertice G20 di San Pietroburgo, una missiva con un appello ai leader mondiali ad evitare assolutamente una

soluzione militare, e ad agire con determinatezza per porre fine all'inutile massacro in corso in Siria.

Nella stessa giornata si svolgeva in Vaticano l'incontro di una settantina di rappresentanti diplomatici accreditati presso la Santa Sede, durante la quale mons. Mamberti esponeva i piani del Vaticano per la pacificazione della Siria e del Medio Oriente, chiarendo anche la portata della veglia di preghiera indetta per il 7 settembre. **In particolare, il punto di vista della Santa Sede comprende la necessità di fare ogni sforzo per il ripristino del dialogo tra le parti e la riconciliazione in Siria, per preservare l'integrità territoriale del paese, e per fornire infine ogni garanzia alle numerose minoranze etniche e religiose siriane.**

Frattanto, come prevedibile, la situazione umanitaria in Siria si aggravava soprattutto verso il confine con la Giordania, dove si ammassavano decine di migliaia di civili in fuga anche per le possibili conseguenze di un attacco americano. Nel frattempo non era certo facile la situazione dei profughi siriani già numerosissimi in Iraq e in Libano, e l'agenzia dei rifugiati dell'ONU nella capitale libanese annunciava inoltre che in ottobre avrebbe dovuto depennare, per mancanza di fondi, oltre un quarto della popolazione rifugiata siriani in Libano dalla lista dei beneficiari degli aiuti.

Il premier italiano Enrico Letta interveniva per chiarire lo stato dei rapporti con Washington precisando che l'Italia rimane alleato strategico per gli Stati Uniti, e pur nell'approccio diverso rispetto all'intervento armato contro la Siria, esprime comprensione delle ragioni che muovono gli Stati Uniti. Pur non seguendo gli USA nell'azione armata, l'Italia pertanto non condannerà l'uso della forza. Per il nostro paese, piuttosto, si dovrebbe ripartire dal G8 tenutosi nell'Irlanda del Nord, quando si era tracciata una sorta di *road map* incentrata sulla fine del regime di Assad, la Conferenza di Ginevra 2, la formazione di un governo transitorio e le sanzioni per punire l'eventuale utilizzazione di armi chimiche. L'Italia inoltre si dichiarava impegnata a ricercare una posizione comune in seno all'Unione europea.

Va notato come nel Mediterraneo orientale proseguiva intanto lo spiegamento di unità navali, che nel complesso dovrebbero raggiungere il numero di 12 statunitensi, 11 russe, 5 britanniche e una francese – oltre al già menzionato cacciatorpediniere italiano “Andrea Doria”.

Al G20 di San Pietroburgo (5/6 settembre) l'inizio dei lavori segnava un certo isolamento degli Stati Uniti, che non riuscivano ad ampliare il fronte dei paesi disposti a impegnarsi nell'attacco armato alla Siria, a parte i già noti Francia – tuttavia sempre più titubante -, Turchia ed alcuni paesi arabi; e per converso vedevano raccogliersi attorno alla *leadership* del padrone di casa Vladimir Putin i tradizionali alleati cinesi, i nuovi paesi emergenti, le Nazioni Unite - ancora impegnate a convocare una “Ginevra 2”-, la stessa Unione Europea e anche, in certo qual modo, la stessa Santa Sede. **Nella seconda giornata dei lavori il clima**

mutava leggermente in meglio per **gli Stati Uniti**, i quali comunque tornavano ad attaccare la sostanziale sterilità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e **riuscivano a far convergere su una propria dichiarazione nove nazioni del G20, oltre alla Spagna**, che non è membro del consesso internazionale ma osservatore.

La dichiarazione, sulla quale concordavano gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada, la Francia, l'Italia, il Giappone, la Corea del sud, l'Arabia Saudita, la Spagna, la Turchia e il Regno Unito - **condanna con forza l'uso di armi chimiche da parte del regime di Assad, sulla cui responsabilità non si nutrono dubbi, richiedendo una risposta forte, pur senza spingersi all'esplicito appoggio ad un'azione militare o ancor più alla partecipazione ad essa**. Gli Stati Uniti ottenevano comunque in questo modo un appoggio politico di fondo.

Al proposito va notato come l'altro grande paese disposto sin dall'inizio ad un'azione militare, ossia la Francia, sembrava moderare progressivamente il proprio orientamento, soprattutto per la consapevolezza della netta contrarietà dell'opinione pubblica nazionale ad un coinvolgimento di Parigi: il presidente Hollande si spingeva ad affermare che un'azione armata francese non sarebbe comunque avvenuta prima della presentazione del rapporto degli ispettori dell'ONU incaricati di investigare sull'utilizzazione di armi chimiche nel conflitto siriano. Hollande specificava inoltre che i *raid* dovrebbero concentrarsi su obiettivi veramente militari, senza mirare alla caduta del regime di Assad come esito politico. In caso poi di verdetto negativo del Congresso statunitense, Hollande anticipava che la Francia si sarebbe posta su un altro piano, moltiplicando gli sforzi per appoggiare la Coalizione nazionale siriana, senza più intervenire direttamente nel conflitto. **Il nervosismo del presidente francese** emergeva anche dalle aspre critiche da lui rivolte al quotidiano *Le Figaro* per la pubblicazione di un'intervista al presidente Assad, nella quale il *rais* siriano affermava che un attacco alla Siria avrebbe avuto ripercussioni negative anche sugli interessi francesi.

Il 6 e 7 settembre si svolgeva a Vilnius l'incontro informale dei ministri degli esteri dell'Unione europea, conclusosi con il raggiungimento di un accordo fondato su tre punti: la condanna dell'uso di armi chimiche, la sottoposizione al giudizio della Corte penale internazionale dei responsabili, e infine la necessità di attendere le risultanze del lavoro degli ispettori dell'ONU, in omaggio alla dimensione multilaterale dei rapporti internazionali, che verrebbe posta a rischio da iniziative di singoli paesi. Il segretario di Stato americano John Kerry, intervenuto a Vilnius nella seconda giornata del vertice, ha ottenuto un risultato rilevante, ovvero **l'allinearsi della Germania alla dichiarazione firmata il giorno prima da dieci paesi del G20 e dalla Spagna**, nella quale, è opportuno ricordare, si riconosce la **necessità di una risposta forte ad Assad**, senza tuttavia spingersi all'approvazione di un intervento militare al di fuori della cornice delle Nazioni Unite.

Negli Stati Uniti vi era intanto un forte *pressing* degli ambienti cattolici sul Parlamento, perché respingesse la risoluzione presidenziale per ottenere l'autorizzazione all'intervento armato in Siria: la Conferenza episcopale americana si rivolgeva direttamente con un appello al presidente Obama, mentre i cardinali, vescovi e arcivescovi scrivevano a singoli membri del Congresso, chiedendo loro di schierarsi contro la risoluzione.

Di segno opposto era l'offensiva dispiegata dalla Casa Bianca e dagli ambienti del governo statunitense, non ultimo l'appello del presidente americano alla nazione perché, in considerazione delle caratteristiche degli Stati Uniti d'America, non sfuggisse di fronte alle immagini sconvolgenti dell'utilizzazione di armi chimiche e consentisse agli Stati Uniti di ricoprire quello che secondo il presidente americano sarebbe il loro ruolo nel mondo. Il Presidente metteva inoltre in evidenza come le azioni della Siria rappresentino una seria minaccia anche per la sicurezza nazionale statunitense, soprattutto quando si consideri che le armi chimiche potrebbero finire nelle mani di terroristi desiderosi di colpire nuovamente l'America. In tal modo il presidente USA si esponeva, è stato osservato, ad una sorta di autogol, in quanto proprio il regime siriano, in una lettera allo *speaker* della Camera dei Rappresentanti, aveva in qualche modo messo in guardia proprio da questa eventualità, considerando che tra gli oppositori al proprio predominio si trovano numerosi *ihadisti* e *qaidisti*. Comunque, una parte essenziale del *pressing* della Casa Bianca sui parlamentari statunitensi dovrebbero essere alcuni video in possesso della CNN, e di cui ***l'intelligence garantisce la pressoché certa autenticità***, nei quali si vedono le immagini tremende di uomini e bambini appena colpiti dai gas, e ormai moribondi.

Nella serata del 7 settembre si teneva anche l'annunciata veglia di preghiera e di digiuno per la pace in piazza San Pietro: qui il Papa svolgeva una meditazione a cavallo tra dimensione profetica e analisi antropologica, davanti ad oltre centomila partecipanti, tra i quali molti i non cattolici, in particolare islamici, e alcuni non credenti. Il carattere globale dell'evento si realizzava con le numerosissime iniziative contemporanee in corso in tutte le parti del mondo.

L'8 settembre, mentre i servizi di *intelligence* tedeschi sostenevano che l'uso di armi chimiche sarebbe avvenuto in Siria, probabilmente, senza aver ottenuto il permesso del presidente Assad – confermando le ipotesi di un “impazzimento” della catena di comando già emerse in riferimento al ruolo del fratello di Assad, Maher -; in un'intervista alla rete televisiva americana CBS il *rais* siriano confermava di non aver mai autorizzato l'uso di armi chimiche contro la sua gente, e preannunciava ritorsioni da parte degli alleati della Siria in caso di attacchi contro Damasco. Per contro, il segretario di Stato USA Kerry reiterava le accuse ad Assad, specificando che le informazioni sempre più precise permettevano ormai di attribuire al regime siriano ben undici attacchi chimici.

Lo stesso 8 settembre finalmente giungeva dalla Siria una notizia positiva, con l'avvenuta **liberazione dell'inviato de *La Stampa* Domenico Quirico**,

scomparso in aprile nel nord del paese. Quirico subito rientrato in Italia ha riferito dello scivolamento della ribellione siriana su posizioni assai pericolose di estremismo islamista.

Con sei interviste televisive e un discorso per rivolgersi direttamente agli americani, Barak Obama il **9 settembre** sfruttava al massimo i decisivi giorni precedenti il voto del Congresso sull'uso della forza militare in Siria, senza peraltro riuscire a modificare l'orientamento prevalente dell'opinione pubblica, ampiamente contrari all'intervento né a conquistare la certezza di un voto favorevole. Anche il presidente siriano Bashar al Assad in un'intervista rilasciata alla CBS-PBS si rivolgeva direttamente alla popolazione statunitense per sottolineare che in caso di attacco gli USA devono attendersi risposte a tutto campo, anche non dal governo siriano data la compresenza di altri attori nella regione.

Lo stesso 9 settembre **la crisi siriana registrava una svolta** determinata dalla tempestiva reazione di Mosca a quello che è stato considerato un mezzo passo falso del segretario di Stato USA, John Kerry il quale, da Londra, aveva provocatoriamente ventilato la rinuncia al *blitz* militare nel caso in cui Damasco avesse consegnato le armi chimiche alla Comunità internazionale entro una settimana. Cogliendo la palla al balzo, **la diplomazia russa nel giro di poche ore chiedeva a Damasco**, per voce del Ministro degli esteri Sergei Lavrov, **di porre il proprio arsenale chimico sotto il controllo internazionale per poi distruggerlo, e di aderire pienamente all'Organizzazione internazionale per il divieto delle armi chimiche OPCW** (che ha sede all'Aja).

L'invocata rapida risposta di Damasco non si faceva attendere e nel giro di pochi minuti il Ministro degli esteri siriano Walid al Muallim, nella conferenza stampa congiunta convocata a Mosca, dichiarava **l'accettazione dell'iniziativa russa da parte siriana**, precisando di confidare nella saggezza delle autorità di Mosca *“che stanno cercando di evitare un'aggressione americana contro il nostro popolo”*. Immediata l'espressione di grande soddisfazione del Segretario generale delle Nazioni Unite, mentre Parigi e Berlino giudicavano la proposta meritevole di attenzione, auspicandone peraltro l'accettazione da parte di Assad e stigmatizzandone l'eventuale carattere dilatorio. Tale sviluppo spiazzava la Casa Bianca – Kerry in serata precisava a Lavrov che le sue affermazioni non volevano essere una proposta – e segnava un **successo conseguito dalla Russia nel fermare la macchina bellica americana** già in moto.

L'**11 settembre** il Presidente del Consiglio italiano Enrico Letta ribadiva presso la Camera dei deputati e presso il Senato della Repubblica la netta ed **inequivocabile condanna del nostro paese rispetto all'uso di armi chimiche**, bollate come “crimine contro l'umanità”, ribadendo altresì la non partecipazione italiana ad azioni militari fuori da un mandato ONU. Il premier ribadiva, altresì, la posizione assunta dall'Italia sin dalla prima ora, favorevole ad una soluzione della crisi siriana che non può che essere politica e negoziata, ed affermando l'urgenza, in tale direzione, della convocazione della Conferenza di pace di Ginevra 2. Nel

valutare positivamente il segnale rappresentato dalla proposta russa di sottoporre l'arsenale chimico siriano al controllo internazionale, Letta sottolineava la necessità che l'Europa, per non essere condannata all'irrilevanza, parli con una sola voce. **Nel frattempo Mosca** (che aveva posto il veto su tre progetti di risoluzione del Consiglio di sicurezza sulla Siria), **trasmetteva a Washington la propria proposta, destinata a tradursi in risoluzione**: tuttavia proprio la complessità del quadro internazionale in relazione alla crisi siriana si riverbera sul processo di elaborazione della bozza di risoluzione ONU, che registrava forti contrasti.

Il **12 settembre il completo piano russo sulle armi chimiche siriane**, trasmesso da Mosca a Washington il giorno precedente, veniva riportato da fonti di stampa. Si tratta di un piano in cinque tappe che prende le mosse da una risoluzione del Consiglio di sicurezza priva, per volontà di Mosca, di *ultimatum* e minacce di ricorso alla forza, possibilmente ispirata dal segretario generale ONU e preceduta da un dettagliato accordo USA-Russia sugli aspetti relativi a tempi e modalità dell'intervento, che si avvarrà anche della consulenza di esperti e dell'Organizzazione per il divieto di armi chimiche incardinata a seguito dell'omonima Convenzione del 1993. Nel frattempo Damasco dovrà aderire alla Convenzione per il divieto delle armi chimiche, come promesso da Assad, che annunciava l'invio all'ONU dei relativi documenti. Il governo siriano dovrà quindi dichiarare qualità, quantità, siti di produzione ed ubicazione delle proprie armi chimiche, e quindi garantire l'accesso agli ispettori dell'Organizzazione per il divieto di armi chimiche. Ultima tappa, la distruzione dell'arsenale, *in loco* o più probabilmente all'estero.

Diversi esperti di disarmo hanno convenuto nel ritenere necessario un lasso temporale di anni per la messa sotto controllo e la distruzione dell'arsenale chimico siriano, anzitutto per i tempi lunghi di verifica, stante la consistenza e la variegata dislocazione di impianti ed arsenali (come riferito dai rapporti di *intelligence* occidentali). Ulteriori ostacoli sarebbero poi connessi alle difficoltà di accesso degli ispettori nella Siria dilaniata dalla guerra civile. Infine, va considerata la criticità costituita dal trasferimento degli arsenali in luoghi sicuri, in vista della loro distruzione, dal momento che le condizioni interne siriane sconsigliano la costruzione di un impianto sul territorio nazionale e suggeriscono come soluzione preferibile quella del trasporto – costoso e rischioso – all'estero.

Frattanto in un'intervista ad una televisione russa Assad affermava che Damasco accetterà di cedere il controllo sul proprio arsenale chimico solo se cesserà la minaccia di un attacco USA e se sarà fermato il flusso di armi ai ribelli. Gli USA ribattevano affermando che la diplomazia può evitare l'attacco e l'intesa salvare vite umane, ma altresì che le parole non sono sufficienti e che Siria e Russia devono mantenere le promesse; a fronte del fallimento della diplomazia, infatti, sarebbe necessario il ricorso alla forza – la cui minaccia, del resto, aveva secondo gli americani sbloccato la situazione. Per la Russia invece, ribadiva Putin, un attacco alla Siria sarebbe considerato un'aggressione. Del resto la versione del

Cremlino sull'uso delle armi chimiche in Siria è opposta a quella della Casa Bianca, continuando a ritenere Mosca che il gas non sia stato usato da Assad ma dai ribelli. Tuttavia, le prime indiscrezioni sul rapporto degli ispettori ONU parlavano di abbondanza di prove contro Damasco per la strage del 21 agosto nei sobborghi della capitale siriana.

Lo stesso 12 settembre alla presenza del Ministro degli Esteri italiano, Emma Bonino, veniva illustrata a Roma la nuova campagna di raccolta fondi dell'UNICEF finalizzata alla costruzione di un ospedale in Giordania, dove si concentra parte dei rifugiati siriani (un milione i bambini siriani, il 74% dei quali di età inferiore agli 11 anni, profughi in Libano, Giordania, Turchia, Iraq ed Egitto). Nel più generale quadro dei profughi va ricompresa **la situazione dei profughi alawiti**, colpevoli di professare la stessa religione del presidente Assad ed in fuga dai propri quartieri di Aleppo ora in mano ai qaidisti e riparati in Turchia: avviati dalle autorità di Ankara verso i campi allestiti lungo il confine, se ne sono allontanati ripiegando su Istanbul (dove esiste una forte comunità di *alawiti*) e chiedendo la predisposizione di campi a loro riservati, analogamente a quanto fatto per i profughi di religione cristiana. Nei campi di confine, infatti, dove sono presenti circa duecentomila profughi siriani per lo più sunniti, avverrebbe un intenso reclutamento di combattenti da inviare al fronte siriano. La tolleranza verso tale attività di reclutamento è al centro di critiche mosse dall'opposizione turca al premier Erdogan, schierato con l'insurrezione siriana contro il suo ex amico Assad.

Il **13 settembre** un articolo del *Wall Street Journal* che citava fonti di *intelligence* USA e dei servizi europei riferiva dell'ordine dato da Assad ad un reparto segreto dell'esercito siriano di disseminare l'arsenale chimico in varie zone del paese per ostacolare o impedire l'individuazione dei depositi. L'operazione, intrapresa nei mesi precedenti con l'obiettivo di moltiplicare i *target* di un eventuale attacco USA, che diverrebbe più invasivo, rischia di complicare il difficile compito degli ispettori che dovranno assumere, in nome della Comunità internazionale, il controllo degli arsenali chimici siriani. **I colloqui Kerry-Lavrov venivano intanto aggiornati per il 28 settembre a New York, a margine dei lavori dell'Assemblea generale dell'ONU.**

La Commissione di inchiesta delle Nazioni Unite sulle violazioni dei diritti umani in Siria rendeva noto a Ginevra un rapporto con una nuova elencazione di crimini attribuiti in particolare alle forze del regime e consistenti anche in attacchi ad ospedali, a soccorritori e medici, diniego di cure, maltrattamenti di malati e feriti dell'opposizione. Il rapporto **sottolinea che le forze lealiste praticano, alla stregua di linea politica, la negazione di cure mediche** a coloro che vivono nelle zone controllate dall'opposizione o ad essa affiliate. Il documento riferisce, inoltre, di torture anche mortali praticate in una struttura ospedaliera presso Damasco, l'ospedale militare n. 601. Va segnalato che il rapporto è stato redatto sulla base di testimonianze ed altre fonti, avendo le autorità siriane sempre negato l'accesso in Siria agli esperti della Commissione.

Il 14 settembre i colloqui tra Kerry e Lavrov raggiungevano a Ginevra un compromesso, che prospettava il disarmo dell'arsenale chimico siriano sotto controllo internazionale. L'accordo era reso possibile soprattutto dall'accettazione da parte degli Stati Uniti di non menzionare nella risoluzione, che il Consiglio di sicurezza dell'ONU dovrà approvare per regolare dettagliatamente la questione, il capitolo VII della Carta dell'ONU, quello che prevede anche l'utilizzo della forza. Inoltre, gli Stati Uniti non insistevano più sul necessario cambio di regime a Damasco – suscitando perciò durissime reazioni da parte di alcuni esponenti di vertice della ribellione siriana.

Da parte americana, invece, sembra sia stato ottenuto nell'accordo un disarmo in tempi relativamente rapidi - si parla di completarlo entro la metà del 2014 -, con la Siria che dovrebbe consegnare già entro sette giorni l'elenco completo dei propri arsenali di armi chimiche, mentre in poche settimane dovrebbe dispiegarsi l'imponente missione di ispettori dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, coadiuvati da altri importanti esperti internazionali in materia, per prendere in consegna le armi chimiche, in vista della loro distruzione. La soddisfazione degli Stati Uniti per il raggiungimento dell'accordo non è stata priva di cautele: infatti il presidente Obama ha ribadito che, qualora la Siria dovesse frapporre ulteriori difficoltà o dilazioni all'attuazione di quanto concordato a Ginevra, l'apparato militare americano sarebbe sempre pronto a portare un attacco deciso contro di essa.

Il **16 settembre** un altro elemento si è aggiunto al complesso mosaico negoziale: infatti **il capo degli ispettori Ake Sellstrom ha trasmesso al segretario generale dell'ONU il rapporto** sulle attività ispettive dispiegate recentemente in Siria, soprattutto **in riferimento al massacro del 21 agosto** nei sobborghi di Damasco. Il rapporto degli ispettori **conferma pienamente l'utilizzo di gas del tipo Sarin**, in misura tale da far definire da Ban Ki-moon l'episodio del 21 agosto come **il più significativo attacco con gas contro civili dopo il 1998**, anno in cui Saddam Hussein utilizzò armi chimiche a Halabja. Il rapporto non indica, perché non era compito degli ispettori tale approfondimento, la provenienza delle armi chimiche usate, ma in base ad esso si può valutare l'utilizzazione di non meno di 350 litri di *Sarin*. È stato inoltre possibile ricostruire le traiettorie dei missili che hanno colpito i sobborghi di Damasco uccidendo più di 1.400 persone, tra cui centinaia di bambini – l'organizzazione americana per la difesa dei diritti umani *Human Rights Watch* ha riferito al proposito che **le traiettorie ricondurrebbero tutte alla base della 104ma brigata della Guardia Repubblicana di Damasco. Questo crimine di guerra**, come lo ha definito il segretario generale dell'ONU, andrebbe attribuito con pressoché totale certezza alle forze lealiste, poiché i ribelli non sarebbero in possesso di di quel tipo di armi chimiche né dei vettori necessari a portarle sull'obiettivo.

Il rapporto costituisce quindi una forte conferma a quanto già da molto tempo sostenuto dalle cancellerie occidentali e in primis dagli Stati Uniti. Tuttavia, la sua presentazione non sembra aver smosso eccessivamente **la Russia**,

che sorprendentemente continua a sostenere non esservi abbastanza prove della responsabilità del regime siriano per l'utilizzazione di armi chimiche, **e, soprattutto, sembra mettersi nuovamente di traverso sulla strada della risoluzione del Consiglio di sicurezza** ogniqualvolta si evoca la possibilità di ricorrere all'uso della forza in caso di inadempienza del regime di Assad. In questo la Russia si scontra anche con **la presa di posizione del segretario generale dell'ONU**, il quale si sarebbe convinto che un riferimento della risoluzione al capitolo VII della Carta dell'ONU sarebbe la maniera più efficace per tenere sotto pressione il governo di Assad.

Frattanto **l'Esercito libero siriano**, per bocca del comandante Selim Idriss, ha lanciato un appello alle potenze occidentali esprimendo la propria frustrazione per il raggiungimento di un accordo che non prevede di rimuovere Assad dalla direzione politica del paese: per ottenere questo obiettivo, quindi, il comandante Idriss ha esortato i propri interlocutori a istituire una *no fly zone* sulla Siria, di modo che, prevenendo gli attacchi dell'aviazione e dei missili siriani, si possa agevolare l'assalto finale degli oppositori al regime di Assad.

LA CRISI DEL SAHEL

La regione saheliana va dalla Mauritania all'Eritrea, comprendendo Burkina Faso, Ciad, Mali, Niger, Nigeria, Senegal e Sudan, rappresentando una fascia che divide il deserto del Sahara e le savane a sud¹. È costituita da un'area di terra per lo più desertica, poco popolata e difficilmente pattugliata dai governi che ne hanno formalmente la sovranità; per di più, le storiche rotte del commercio attraverso l'Algeria, il Burkina Faso, il Ciad, la Libia, il Mali, la Mauritania e il Niger si sono rivelate canali di penetrazione da parte di reti terroristiche e criminali, tanto da fare dell'area uno snodo importante per traffici e attività illecite di diverso tipo: traffico di droga, armi, esseri umani (immigrazione clandestina), contrabbandi di sigarette ed automobili rubate; sequestri di persona. Tali caratteristiche ne hanno fatto la retrovia elettiva per l'addestramento dei militanti, il rifornimento delle brigate, la pianificazione ed il finanziamento delle operazioni da parte di movimenti di stampo qaedista (AQIM, Boko Haram, MUJAO, Ansar al-Din, ecc.). La vulnerabilità all'insicurezza è stata accentuata da anni di crisi umanitarie e politiche.

In questo quadro, la crisi maliana rappresenta solo la punta dell'*iceberg* del complesso di criticità della regione del Sahel.

Deterioramento della sicurezza in Mali e risposta internazionale

Il 22 marzo 2012, un colpo di stato militare ha deposto il presidente maliano Amadou Toumani Touré. Nel periodo di instabilità che il paese ha successivamente attraversato, l'avanzata dei ribelli Tuareg nel nord ha portato alla dichiarazione d'indipendenza della regione dell'Azawad.

La comunità Tuareg rivendica sin dalla creazione dello Stato maliano una maggiore indipendenza dal governo centrale e ha fondato nell'ottobre 2011 l'MNLA (Mouvement National de Libération de l'Azawad), con l'obiettivo di rappresentare le aspirazioni delle popolazioni - non solo Tuareg - originarie del nord del paese. Il 17 gennaio 2012 i ribelli hanno lanciato un'intensa campagna militare e il 12 marzo le truppe degli insorti sono riuscite a conquistare la base militare di Amachach, nei pressi di Tessalit, città al confine con l'Algeria, considerata strategica per portare l'offensiva ancora più a sud. Il governo di Touré, ritenuto incapace di garantire la sicurezza del Paese di fronte alla rivolta dei Tuareg è stato travolto da un *golpe*, guidato da un ufficiale delle Forze Armate, il colonnello Amadou Haya Sanogo.

A seguito delle pressioni internazionali e grazie alla mediazione dell'Organizzazione Economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), il 6 aprile 2012 si è giunti a un accordo per restituire il potere ad un'amministrazione civile e per formare un governo di transizione guidato dal presidente del Parlamento Dioncounda Traoré. Il 17 aprile è stata annunciata la nomina a primo ministro di Cheick Modibo Diarra, presidente di Microsoft

¹ Report of the Secretary General on the situation in the Sahel region, 14 June 2013, S/2013/354, par. 4.

Africa e fondatore del *Rassemblement pour le Développement du Mali*. Tuttavia nel dicembre 2012 Diarra è stato arrestato e costretto alle dimissioni da Sanogo e sostituito da Django Cissoko il quale ha formato il terzo governo *ad interim* che ha riavviato il dialogo con i gruppi ribelli non jihadisti e ha indetto le elezioni per luglio 2013. Nel giugno 2013, grazie anche al ruolo di mediatore svolto dall'UE, è stata raggiunto un accordo tra governo e Tuareg a Ouagadougou che prevede l'acquietamento e il disarmo delle truppe dell'MNLA e la contemporanea penetrazione dell'esercito maliano fino alle zone dell'estremo nord.

L'offensiva dei ribelli Tuareg e l'avanzata del MNLA va messa in connessione con le vicende del conflitto libico: dopo la caduta di Gheddafi, i Tuareg che rientravano in Mali, spesso carichi di armi, dopo aver partecipato alla guerra civile in Libia dove erano accorsi a dare manforte al loro protettore storico, hanno ingrossato le fila dei ribelli dell'Azawad che nel frattempo era caduto in mano alle reti criminali del narco-traffico e delle milizie armate del fondamentalismo islamico². Il caos generato dal colpo di stato in Mali ha spianato la strada ai ribelli, che nel giro di pochi giorni sono riusciti a raggiungere tutti i loro obiettivi territoriali, conquistando le principali città settentrionali (Kidal, Gao e Timbuctu) e proclamando l'indipendenza dell'Azawad. Tuttavia, il fronte Tuareg ha vissuto e continua a vivere forti contrapposizioni tra le forze laiche nazionaliste del MNLA e le milizie islamiche di *Ansar el Din*, appoggiate dalle brigate di AQMI (al-Qaeda nel Maghreb Islamico) e del MUJAO (Movimento per l'Unità e la Jihad nell'Africa Occidentale); secondo l'analisi degli osservatori, la lotta per l'indipendenza nazionale si è progressivamente trasformata in un'insurrezione guidata da forze islamiche di stampo qaedista³, in contrapposizione alla tendenza secolare dell'MNLA e alla sostanziale accettazione di soluzioni alternative all'indipendenza dimostrata da *Ansar el Din*⁴.

All'inizio di settembre 2012 Traoré aveva chiesto ufficialmente l'intervento militare dei paesi della ECOWAS per liberare i territori occupati del nord. La Risoluzione 2085 (2012) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, del 20 dicembre 2012, ha poi autorizzato l'ECOWAS a dispiegare la *African-Led International Support Mission* (AFISMA) che avrebbe dovuto dare inizio al suo mandato nel settembre 2013, momento nel quale si riteneva sarebbe stata raggiunta una sufficiente preparazione delle truppe africane e una solidità della catena di comando.

Il repentino avanzamento delle forze ribelli all'inizio di quest'anno, e il conseguente intervento francese a sostegno dell'esercito maliano - denominato

² Il lungo viaggio dei Tuareg: da un passato travagliato a un futuro incerto, in *In medias res: Approfondimenti tematici a cura della UAP-DSD del MAE*.

³ M. DI LIDDO (a cura di), La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel, in *Osservatorio di Politica internazionale: Approfondimenti*, n. 65, novembre 2012, pp.1-2.

⁴ S.M. TORELLI, A. VARVELLI (a cura di), Il nuovo jihadismo in Nord Africa e nel Sahel, in *Osservatorio di Politica internazionale: Approfondimenti*, n. 75, maggio 2013, p. 20

Operazione Serval-, hanno invece fatto sì che AFISMA fosse dispiegata già da metà gennaio 2013.

Si ricorda che, con la risoluzione 2085 (2012) adottata all'unanimità il 20 dicembre 2012, il Consiglio di sicurezza chiede al Segretario generale dell'ONU, ai sensi del capitolo VII della Carta, di definire, di concerto con le autorità nazionali, una "*presenza multidisciplinare delle Nazioni Unite in Mali*" finalizzata a fornire un supporto coordinato e coerente ai processi politici e di sicurezza in corso nel paese. Tale presenza è destinata ad avere la durata iniziale di un anno. Il Consiglio incarica la missione internazionale a guida africana di sostegno in Mali (*African-led International Support Mission in Mali - AFISMA*) di aiutare a rafforzare le forze di difesa e sicurezza maliane, in coordinamento con l'Unione europea e gli altri partner. Preso atto dell'approvazione, da parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e dell'Unione africana, di un piano strategico per affrontare la crisi in Mali, il Consiglio sottolinea la necessità di perfezionare ulteriormente la pianificazione prima dell'inizio di un'operazione militare offensiva. Il Consiglio chiede all'Unione africana, in stretta collaborazione con altri partner, prima dell'inizio delle operazioni offensive, di fornire aggiornamenti sui progressi compiuti nel processo politico, sullo stato della formazione sia della missione AFISMA sia delle forze di sicurezza del Mali, sul quadro di operatività della missione e su altri elementi di criticità.

A seguito della riconquista, da parte delle forze franco-maliane, di una parte considerevole dei territori del nord, tra cui la città di Timbuctù, è iniziato il graduale rimpatrio delle truppe francesi a partire dal mese di aprile 2013; nello stesso periodo, con la Risoluzione 2100 (2013), il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha autorizzato il dispiegamento di una forza di 12.600 caschi blu per la stabilizzazione del Mali e il supporto alla transizione politica: la MINUSMA, *Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali*, dispiegata a partire dal 1° luglio, in sostituzione dell'AFISMA.

Con la risoluzione 2100 del 25 aprile 2013, il Consiglio di sicurezza autorizza la creazione di una forza di *peacekeeping* nel Mali, per il periodo iniziale di un anno, agendo in base al Capitolo VII della Carta. MINUSMA è autorizzata ad utilizzare tutti i mezzi necessari in supporto delle istituzioni transitorie del Mali per stabilizzare i principali centri abitativi, specialmente nel nord del paese, e prevenire il ritorno dei gruppi armati. MINUSMA ha altresì il mandato di aiutare le istituzioni maliane ad estendere e ristabilire l'amministrazione dello stato in tutto il territorio e dare sostegno alle forze nazionali e internazionali impegnate nella ricostruzione del settore della sicurezza. MINUSMA riceverà la protezione delle truppe francesi nelle eventuali situazioni di "imminente e seria minaccia" su richiesta del Segretario generale dell'ONU.

Il 17 gennaio 2013 i Ministri degli esteri dell'UE hanno dato il via libera alla missione UE di addestramento dell'esercito maliano (EUTM Mali), dispiegata a partire dalla primavera 2013, che prevede oltre 500 uomini, fra cui 200 istruttori (quattro squadre dei quali saranno formate da militari italiani). L'obiettivo è quello di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM) che operano sotto il controllo delle legittime autorità civili, per consentire loro di condurre operazioni militari volte a ripristinare l'integrità territoriale maliana e ridurre la minaccia rappresentata dai gruppi terroristici.

Il 15 maggio 2013, inoltre, si è svolta a Bruxelles una Conferenza di donatori per la ricostruzione del Mali nella quale sono stati promessi aiuti per oltre 3,2 miliardi di euro. Alla conferenza hanno partecipato 108 tra Paesi e organizzazioni internazionali; l'Unione europea si è impegnata per 520 milioni di euro, l'Italia per 15 milioni di euro.

La conferenza è stata copresieduta dal presidente della Commissione europea Barroso, dal presidente ad interim del Mali, Traore e dal presidente francese Hollande.

Il governo del Mali ha presentato un piano da 4,3 miliardi di euro per rilanciare il paese che comprende la ricostruzione delle istituzioni, dell'apparato militare, la riparazione delle infrastrutture, l'organizzazione delle elezioni, misure in favore della ripresa dell'economia e il dialogo con i gruppi di ribelli.

Le sfide della ricostruzione in Mali

A ridosso delle elezioni presidenziali di luglio-agosto 2013 si sono acuiti gli scontri tra l'esercito maliano e le forze islamiste nel nord: i combattimenti si sono concentrati intorno alla città di Kidal, riconquistata il 5 luglio dall'esercito, quale condizione essenziale per l'effettiva tenuta delle previste elezioni. Il processo elettorale ha rappresentato una sfida non solo dal punto di vista logistico, viste le ostilità al nord, ma anche per la necessità di assicurare la possibilità di voto ai numerosissimi rifugiati e sfollati che il conflitto ha creato e continua a creare.

Il 26 luglio 2013 si è svolto il primo turno delle elezioni presidenziali. Ibrahim Boubakar Keità e Soumail Cissé hanno rispettivamente totalizzato il 39, 23% e il 19,44% dei voti.

Al secondo turno, svoltosi l'11 agosto è risultato vincitore **Keità** (già ambasciatore, primo ministro e presidente dell'Assemblea Nazionale, candidato alle presidenziali del 2002 e del 2007), che ha assunto le sue funzioni il 4 settembre 2013. Il 5 settembre ha incaricato di formare il governo **Oumar Tatam Ly**, già consigliere speciale della Central Bank of West African States. Le elezioni presidenziali conclusesi sono state definite trasparenti e credibili dagli osservatori. Il nuovo Primo Ministro designato ha già formato il nuovo governo di 34 membri, ritenuto un buon equilibrio tra politici e tecnici, che comprende anche un ex protagonista della rivolta Tuareg quale nuovo Ministro degli Affari Esteri, Ould Mohamed. Le legislative e locali sono previste per

novembre 2013. Il nuovo governo ha posto l'accento sul processo di riconciliazione, cui è riservato nel governo un apposito Dicastero per la transizione. Si prevede la convocazione delle *Assises nationales*, sorta di assemblea consultiva per intraprendere la conciliazione e l'inclusione di tutte le componenti etniche maliane.

Il vero dato interessante di queste elezioni è stato il tasso di partecipazione: se nelle passate elezioni presidenziali non superava il 32%, quest'anno ha sfiorato il 52%, cioè circa 3,5 milioni di votanti su 6,8 milioni d'iscritti al voto.

Permangono tuttavia numerosi fattori di criticità in Mali che influiscono sulla stabilità dell'intera regione sahelo-sahariana: le istanze di autonomia dei Tuareg del nord, la questione securitaria, le crisi alimentari sempre più ricorrenti, la cronica dipendenza dai donatori internazionali, la debolezza economica. La salvaguardia dell'unità nazionale, primo passo verso la stabilizzazione e la ricostruzione, è ancora minacciata. Infatti, nonostante l'accordo di Ouagadougou preveda l'acquietamento e il disarmo delle truppe dell'MNLA e la contemporanea penetrazione dell'esercito maliano fino alle zone dell'estremo nord, persistono alcuni elementi di perplessità sulla volontà delle parti: dei gruppi di combattenti Tuareg di deporre realmente le armi, del nuovo governo di Bamako di rispettare la *road map* tracciata dagli accordi di pace, in particolare delle misure per la reintegrazione e lo sviluppo economico dell'Azawad. Quanto alla presenza dei gruppi islamisti, che appaiono ridotti a poche sacche di resistenza potrebbero continuare a minacciare l'instabilità regionale anche dalle basi oltreconfine.

Insicurezza alimentare e crisi umanitaria

Le ostilità apertesesi nel 2012 si sono aggiunte ad una situazione già critica per la sopravvivenza, a causa delle gravi ripercussioni sulla popolazione della siccità e della conseguente insicurezza alimentare che affligge attualmente l'intera regione del Sahel⁵. La situazione è ulteriormente peggiorata a partire dal marzo 2012, in seguito al colpo di stato che ha depresso il presidente Tourè. In gran parte delle regioni settentrionali la popolazione non ha più accesso ai servizi essenziali, e sono state riportate numerose violazioni dei diritti umani della popolazione civile ad opera delle parti in conflitto. A causa della presenza di attori armati, gran parte del Mali settentrionale non è ad oggi accessibile agli operatori umanitari.

Dall'inizio degli scontri tra i ribelli e l'esercito nel gennaio del 2012, centinaia di migliaia di persone sono state costrette ad allontanarsi dai luoghi di residenza. I dati OCHA alla fine di giugno 2013 parlano di circa 530.000 persone che hanno dovuto abbandonare le proprie case: in 353.000 sono fuggiti verso il centro e il

⁵ I dati di seguito riportati sono tratti da: CESPI (a cura di), Focus migrazioni, gennaio-giugno 2013, in *Osservatorio di politica internazionale*, in corso di pubblicazione.

sud del paese, e circa 175.000 si sono rifugiati nei paesi vicini⁶. I dati forniti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni/OIM - organizzazione intergovernativa che riunisce 151 Stati- nello stesso periodo sono in parte sovrapponibili, e stimano gli sfollati in 301.027 e i rifugiati in 185.044⁷. I dati dell'UNHCR, aggiornati allo stesso periodo, confermano le stime OIM rispetto all'entità della popolazione rifugiata e sfollata.⁸

La siccità sta mettendo a dura prova il tenore di vita delle popolazioni dell'intera regione, in particolare nelle zone di confine tra Niger e Mali. Nell'intera regione del Sahel sono a rischio più di 10 milioni di persone, di cui più di 5 milioni in Niger. L'arrivo di migliaia di profughi maliani sta rendendo ancora più difficile la gestione della situazione di endemica insicurezza alimentare⁹.

L'intervento delle Nazioni Unite in campo umanitario è coordinato dall'Alto Commissariato per i Rifugiati che, supportato anche da numerose altre organizzazioni umanitarie, sta agendo su due fronti distinti: da una parte, coordinando per quanto possibile le azioni umanitarie all'interno dei confini nazionali, dall'altra cercando di garantire protezione e assistenza ai rifugiati nei paesi confinanti. Le priorità rimangono ad oggi il rifornimento di acqua e la fornitura di servizi igienici appropriati per una popolazione di rifugiati in costante espansione.

Verso una *comprehensive strategy* per il Sahel

La **Strategia dell'UE per il Sahel**, adottata dal Consiglio dell'UE nel marzo 2011, focalizzata prioritariamente su Mauritania, Mali e Niger, si basa, sulla constatazione che lo sviluppo e la sicurezza sono interconnessi e possono sostenersi a vicenda e che la complessa crisi nella regione del Sahel richiede una risposta a livello regionale; si ritiene che il sostegno a questi paesi nel perseguimento della sicurezza non possa essere disgiunto dal sostegno alla crescita economica e alla riduzione della povertà e che il *capacity building* debba focalizzarsi su capacità di governo e capacità di fornire servizi per lo sviluppo. Coerentemente con tale strategia regionale, l'UE ha nominato come Rappresentante Speciale UE per il Sahel il diplomatico francese Reveyrand de Menthon.

Il Segretario Generale dell'ONU, a sua volta, ha inteso porre un'attenzione particolare sulla necessità che i maliani affrontino le cause di fondo che hanno determinato la crisi attuale, sulla drammaticità della situazione umanitaria e delle violazioni dei diritti umani, sull'importanza di sviluppi sul fronte politico

⁶ OCHA, Mali: l'économie au point mort à Tombouctou, (2013) www.unocha.org

⁷ IOM, Mali Crisis: a migration perspective, giugno 2013.

⁸ UNHCR, Opération Sahel, in *Portail de Partage de l'Information*, aggiornamento al 30 giugno 2013.

⁹ OCHA, The Sahel: fleeing from conflict, www.unocha.org

(elezioni credibili; ristabilimento autorità civili nelle località liberate) e non solo su quello militare.

In tale ottica, il Segretario Generale, il 14 giugno 2013, ha presentato un Rapporto¹⁰ al Consiglio di Sicurezza per convogliare l'azione della comunità internazionale in un approccio globale per il Sahel, presentando la **Strategia integrata dell'ONU** predisposta dall'Inviato Speciale per il Sahel, Prof. Romano Prodi (nominato nell'ottobre 2012).

La strategia integrata delle Nazioni Unite per il Sahel intende sostenere i governi ed i popoli della regione nel loro sforzo -che va condotto a livello regionale- di affrontare le cause dell'instabilità in una prospettiva di lungo termine, individuando in particolare 3 obiettivi strategici:

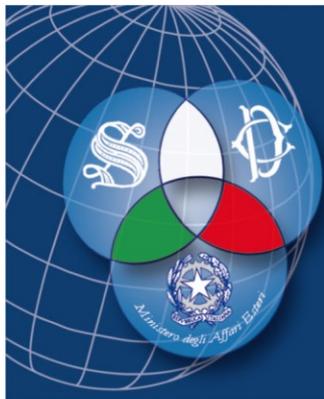
- rafforzamento della *governance* inclusiva ed efficace in tutta la regione (*governance*);
- rafforzamento della capacità di affrontare le minacce transfrontaliere (*security*);
- integrazione di interventi di sviluppo e umanitari per rafforzare la resilienza (*resilience*).

L'impegno dell'ONU sarà orientato da alcuni principi: focus su interventi regionali e sul loro coordinamento; *ownership*; interventi orientati allo sviluppo e al raggiungimento degli MDG; partecipazione dal basso; coordinamento dei vari livelli di intervento; parità di genere; cooperazione Sud-Sud. In cima alle raccomandazioni figura l'approccio *comprehensive* (risposta integrata in termini di sicurezza, diplomazia, sviluppo).

In tale quadro, il Prof. Prodi propone l'istituzione di un *Sahel action fund* gestito da un *pool* di istituzioni finanziarie internazionali: la portata innovativa sta nel fatto che il fondo potrà essere finanziato in due modi, sia in modo tradizionale con le risorse che i singoli Paesi potranno attribuire al fondo, sia direttamente attraverso la realizzazione concreta da parte di donatori di opere contenute nel piano di sviluppo; la seconda modalità consentirebbe una tempistica e costi di gestione ridotti nonché la possibilità, per il donatore, di avere visibilità. A sostegno di un processo *bottom-up* di pianificazione delle priorità infrastrutturali dei paesi della regione saheliana, viene proposta anche l'istituzione di un piccolo e specializzato Istituto di ricerca sullo sviluppo del Sahel finanziato dal predetto fondo. Tale strategia e il meccanismo di finanziamento proposto dall'Inviato Speciale hanno formato oggetto di apprezzamento da parte del Presidente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU con la Dichiarazione del 14 luglio 2013¹¹.

¹⁰ Report of the Secretary General on the situation in the Sahel region, 14 June 2013, S/2013/354, par. 4.

¹¹ S/PRST/2013/10



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'Agenda di sviluppo post 2015

n. 79 - settembre 2013

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

L'AGENDA DI SVILUPPO POST 2015

di Marco Zupi

a cura del CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale
settembre 2013

L'autore ha potuto giovare, nel corso degli ultimi mesi, di numerose discussioni sugli argomenti presentati in questo approfondimento con i referenti della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri (in particolare, il Min. Marco Ricci, la dott.ssa Lodovica Longinotti e, sui temi della sostenibilità ambientale, il Min. Pier Francesco Zazo, con il sostegno costante del Direttore generale Giampaolo Cantini), di occasioni seminari che hanno coinvolto il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (nella persona del dott. Paolo Soprano, dirigente presso la DG Sviluppo Sostenibile, Clima e Energia, e del suo ufficio, oltre che del Direttore Generale Corrado Clini) e di una consuetudine di confronto con Stefano Prato, Managing Director presso la Society for International Development e, nello specifico, Advisor di Betty Maina (membro dell'High-Level Panel on Post-2015 Development Agenda). Tali incontri si sono dimostrati preziosi per lo scambio di idee, la raccolta di informazioni e documentazione e l'approfondimento critico dei temi.

<u>Executive Summary</u>	2
<u>1. Premessa</u>	4
<u>2. Le quattro condizioni che impongono il superamento dell'agenda MDG</u>	5
<u>3. I tre processi paralleli e le posizioni che alimentano il dibattito sul post-2015</u>	8
<u>3.1 - Il meccanismo inter-governativo dell'Open Working Group on SDG (OWG)</u>	9
<u>3.2 Il processo UN</u>	11
<u>(i) L'UN System Task Team (UNSTT)</u>	12
<u>(ii) L'High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda (HLP)</u>	13
<u>(iii) Il Sustainable Development Solutions Network (SDSN)</u>	14
<u>(iv) Le consultazioni tematiche, nazionali e regionali</u>	16
<u>(v) L'UN Global Compact</u>	18
<u>3.3 Le attività non UN</u>	19
<u>(i) L'UE</u>	19
<u>(ii) Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)</u>	22
<u>(iii) L'OCSE</u>	24
<u>(iv) I paesi emergenti</u>	26
<u>(v) Il Leading Group sulla finanza per lo sviluppo</u>	28
<u>(vi) Le Organizzazioni della società civile e il mondo della ricerca</u>	30
<u>(vii) Il dibattito in Italia</u>	34
<u>4. Il documento di sintesi del Segretario Generale</u>	36

Executive Summary

In occasione della 68a Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Segretario Generale Ban Ki-moon avvierà formalmente il negoziato sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Sul piano dei contenuti, si tratta di perseguire due obiettivi .

- Anzitutto, si deve rilanciare e rinnovare l'impegno a favore del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), focalizzati sulla dimensione sociale, per portare a termine il lavoro incompiuto. In particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema di reddito, l'accesso all'acqua potabile, all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV/AIDS si sono conseguiti i maggiori successi, mentre un impegno supplementare e più incisivo è richiesto, a fronte di risultati insufficienti, in tema di condizione delle donne, salute materna e riproduttiva, servizi sociali di base e redistribuzione delle risorse tra e all'interno dei paesi, tutela dell'ambiente e occupazione a condizioni dignitose, soprattutto in Africa subsahariana.
- C'è poi la questione nodale di un andare oltre rispetto agli MDG non solo in termini cronologici (proiettandosi oltre il 2015), ma anche logici, cioè facendo i conti con un mondo che è profondamente cambiato rispetto al 2000, non solo per la crisi in corso. Diventa quindi urgente aggiungere nuove dimensioni, anzitutto economiche, ambientali e di sicurezza a quelle sociali degli MDG. La pace e la sicurezza globale (la cosiddetta dimensione securitaria: instabilità, fragilità, post-conflitto e violenza) e i tre pilastri dello sviluppo umano sostenibile - crescita economica, sviluppo socialmente equo, eco-compatibilità - concorrono oggi a definire l'orizzonte teorico generale di riferimento per la strategia del post-2015.

Allargare l'agenda implica anche la partecipazione di *constituency* tradizionalmente non protagoniste delle politiche di sviluppo.

Al momento procedono parallelamente, con inevitabili duplicazioni, due processi: quello che idealmente dà seguito alla Conferenza di Rio+20 sullo sviluppo sostenibile (attraverso l'*Open Working Group* e il tema degli SDG), con al centro la questione ambientale, e quello più direttamente riconducibile al post-MDG in ambito ONU (attraverso vari meccanismi, come l'*UN System Task Team*, l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, il *Sustainable Development Solutions Network* e varie consultazioni tematiche e geografiche). Parallelamente, molte altre espressioni della comunità internazionale (come IFI, UE, OCSE) e della società civile organizzata e il mondo della ricerca, riconoscendo la leadership delle Nazioni Unite, contribuiscono al dibattito, animando un terzo processo.

Questa situazione permette di cogliere, sul piano del processo, una necessaria novità rispetto all'esperienza degli MDG: rispetto a una definizione dell'agenda sostanzialmente calata dall'alto (da parte dei paesi donatori riuniti nell'OCSE) è stato avviato un processo articolato, complesso nei suoi tre binari, più inclusivo, con inevitabili benefici ma anche complicazioni e necessità di arrivare a sintesi condivise.

La sintesi dello stato attuale che il Segretario Generale illustrerà all'Assemblea Generale, presentando il rapporto *A Life of Dignity for All* e che formalmente avvierà i negoziati sull'agenda di sviluppo per il post-2015 permette di cogliere gli elementi essenziali e la base comune dell'agenda da sviluppare. Un'agenda che deve essere:

- universale per natura e sensibile alle complessità che deve fronteggiare;
- orientata ai bisogni e alle capacità di paesi e regioni;
- ambiziosa ma semplice nella sua definizione;
- capace di integrare le dimensioni economica, sociale e d ambientale, dando massima priorità allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle disuguaglianze;
- capace di tutelare l'ambiente e proteggere la biodiversità, l'acqua e i suoli;
- fondata sui diritti umani, in particolare delle donne, i giovani e i gruppi marginalizzati;
- orientata a promuovere nuove forme di partenariato;
- sostenuta da approcci innovativi ai dati e su meccanismi rigorosi di *accountability*.

Strategica e sorretta da una visione di lungo periodo, la nuova agenda dovrebbe al contempo definire un numero limitato di obiettivi e corrispondenti indicatori, trovando una sintesi tra post-MDG e SDG.

Parallelamente questa sintesi - fortemente incoraggiata e sostenuta dall'UE - dovrà poi tradursi in un sistema articolato e coerente di strumenti finanziari al servizio di questi obiettivi, portando ad una sintesi anche i due filoni accessori che sono la finanza per lo sviluppo sostenibile (FfSD) e la finanza per lo sviluppo (FfD), riconducibili ai due processi separati del *follow-up* di Rio+20 (con ruolo da protagonisti dei Ministeri dell'Ambiente) e degli MDG

(con la competenza prioritaria dei Ministeri degli affari esteri e della cooperazione allo sviluppo), su cui un ruolo fondamentale lo esercitano i Ministeri dell'Economia e delle Finanze.

Quasi tutti i documenti preparatori fanno riferimento alla necessità di un modello di crescita inclusivo, condizioni di lavoro dignitose e piena e produttiva occupazione, sostanziando il principio dell'*empowerment* femminile e delle fasce marginalizzate della popolazione, un maggiore impegno sul fronte dei cambiamenti climatici e delle sfide ambientali, un sistema di protezione sociale attrezzato a reggere l'urto dei significativi cambiamenti demografici che attendono il mondo nel giro di pochi decenni, con l'obiettivo di sradicare la povertà in tutte le sue forme, non solo in quella di reddito. Si tratta, in sostanza, di un'idea oggi molto diffusa secondo cui occorre darsi obiettivi più ambiziosi di trasformazione, agendo sulle cause strutturali dei problemi che affliggono il mondo: c'è ancora molto da fare per raggiungere gli MDG e quel molto non basta per una trasformazione radicale verso un mondo di pace e sviluppo equo e sostenibile.

Su queste basi è però davvero possibile costruire un partenariato efficace e allargato ai tradizionali e nuovi *player* su scala mondiale, condividendo obiettivi e indicatori misurabili e una reciproca *accountability*? Il ritualistico processo negoziale formalmente in avvio riuscirà a sostanzarsi come realmente inclusivo, in grado di coinvolgere le tante e nuove espressioni delle società civili e le diverse articolazioni amministrative, politiche ed economiche a livello territoriale al di là degli addetti ai lavori, permeando l'agenda di tutti i ministeri e non solo di quelli tradizionalmente coinvolti in tema di sviluppo? Non c'è il rischio che un'agenda molto ambiziosa, davvero all'altezza della gravità dei problemi, finisca per annacquarsi e diluirsi in poca sostanza di radicale trasformazione, dando così risposte meno concrete di quanto un'agenda più circoscritta e limitata, come quella degli MDG, sia riuscita a fare? Questa, probabilmente è la vera scommessa di un negoziato complesso e lento che sta cominciando e che dovrà fare i conti con le rapide trasformazioni che - indipendentemente dalla volontà dei governi e delle popolazioni - attraversano il mondo e rischiano di rendere obsoleta un'agenda di lungo periodo (15-20 anni) al momento della sua attuazione.

Non c'è dubbio che le politiche pubbliche rivestano un ruolo fondamentale oggi, ovunque e quale che sia il loro segno; si tratta allora di avere il coraggio di scelte di campo chiare e la capacità di sviluppare strumenti e imporre paradigmi di sviluppo, in un momento in cui non sembra abbondino coraggio e capacità di trasformazioni radicali.

Per l'Italia si pone la sfida di saper proporre una visione condivisa di priorità, trasversale ai tanti segmenti della società - settore pubblico, privato, non profit, comunità e territori locali - portatori di interessi in tema di sviluppo; una visione che, al di là delle ristrettezze finanziarie, sia accompagnata dalla volontà di investire anzitutto culturalmente e politicamente su questi temi e su questa visione. La presidenza di turno dell'Unione europea che spetterà all'Italia nel secondo semestre del 2014 e l'Expo 2015 di Milano sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita" sono due appuntamenti straordinari per mettere a sistema il valore aggiunto e la cultura che il nostro paese saprà mettere in campo per l'agenda sviluppo, valorizzando quanto di buono già si riesce a fare e dandogli continuità. Potenzialmente, i temi prioritari su cui qualificare il contributo italiano nelle diverse sedi del negoziato sono vari:

- (1) lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, le produzioni agricole di qualità e le culture produttive territoriali e di piccola scala, tenuto anche conto della presenza del "Polo romano" delle Nazioni Unite, un asset di enorme potenziale valore aggiunto;
- (2) la questione di genere e l'*empowerment* femminile, una priorità trasversale e una delle chiavi per interpretare al meglio il valore dell'approccio allo sviluppo fondato sui diritti e sul diritto, per riempire di contenuto sostanziale le grandi sfide tematiche dell'istruzione, la salute, il lavoro dignitoso, la protezione sociale, la *good governance*;
- (3) il tema delle capacità statistiche, fondamentale strumento di conoscenza, monitoraggio e valutazione per orientare le scelte politiche, ben oltre il solo indicatore del PIL, su cui l'Italia può vantare l'autorevolezza dell'ISTAT, riconosciuta a livello internazionale;
- (4) il tema trasversale dell'approccio territoriale o *place-based* alla cooperazione allo sviluppo, fondato sulla partecipazione a livello locale dei tanti portatori di interesse che rappresentano il valore aggiunto di modelli di sviluppo inclusivi e sostenibili, realmente basati sulla *ownership* e su processi endogeni di cambiamento, cui si collega la potenzialità della cooperazione decentrata italiana.

Si tratta, per l'appunto, di vocazioni potenziali, che richiederebbero anzitutto un forte impegno e investimento di lungo periodo (in Italia e all'estero), non concentrato unicamente nell'arco temporale in cui si svolgerà il negoziato (da qui al 2015), per assumere più pienamente una leadership culturale nelle scelte politiche di cambiamento a livello internazionale.

1. Premessa

Uno spettro si aggira per il mondo: è lo spettro della povertà, delle disuguaglianze, del degrado ambientale e dei conflitti. I governi di tutto il mondo cercano di allearsi per dare una spietata caccia a quello spettro.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, coadiuvato dal Vice Segretario Generale e dal Consigliere Speciale del Segretario Generale sul *Post-2015 Development Planning*, a conclusione di un anno di lavori, rapporti preparatori e di ampie consultazioni, il 25 settembre avvierà formalmente il dibattito sul post-2015, presentando la sua visione sul dopo 2015 (anno fissato come scadenza per il raggiungimento degli MDG) alla 68a Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Formalmente, infatti:

- il 17 settembre sarà celebrata l'apertura della 68a Assemblea generale;
- il 23 settembre ci sarà l'*High level meeting* sui risultati conseguiti nel raggiungimento degli MDG;
- il 25 settembre Ban Ki-moon, in occasione dello *Special event* sugli impegni per completare l'agenda MDG e andare oltre, presenterà il suo rapporto intitolato *A Life of Dignity for All*, reso disponibile il 26 luglio;
- infine, il 3-4 ottobre l'*High-level dialogue* su migrazioni e sviluppo chiuderà la 68a Assemblea generale.

Eliminazione della povertà assoluta, lotta alle disuguaglianze e principio dello sviluppo sostenibile: sono queste le parole d'ordine che sembrano prevalere oggi nella retorica politica e nell'esortazione, a livello internazionale, a rilanciare, integrare e aggiornare l'agenda MDG che inaugurò il millennio tredici anni fa.

"La nostra è la prima generazione che ha le risorse e il know-how per sconfiggere la povertà assoluta e imboccare un sentiero di sviluppo sostenibile, prima che sia troppo tardi" recita il par. 10 del rapporto *A Life of Dignity for All*, che prosegue a metà del par. 11 dicendo: "È una questione di giustizia e di diritti umani. Ed è anche un'opportunità storica". Lo dice esplicitamente Ban Ki-moon: si tratta di un rapporto per infondere entusiasmo ed energia agli sforzi per "eliminare la povertà e raggiungere l'obiettivo di una crescita sostenibile e inclusiva" (par. 13).

Al di là del desiderio di galvanizzare gli animi e rilanciare l'agenda dello sviluppo, tuttavia, le domande da porsi sono: c'è da credergli? Davvero si sta imboccando la strada per debellare povertà e ingiustizie? È ben chiaro cosa occorra fare per un reale cambio di passo nella lotta contro la povertà estrema e in quella contro le disuguaglianze e il degrado ambientale? Quali sono le novità concrete?

“Grazie al progresso tecnologico e culturale, oggi è possibile garantire a tutti sviluppo e pace, e sono risultati che si potranno raggiungere con molta più facilità e in meno tempo di quanto si sia finora pensato”. No, non si tratta dell'appassionato messaggio di Jeffrey Sachs, *Special Adviser* di Ban Ki-moon e coordinatore dello *UN Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), che ripete con accorata passione oggi quanto diceva dieci anni fa circa il raggiungimento degli MDG. Sono invece le parole imbevute di ideali illuministici scritte dall'industriale e riformatore sociale inglese Robert Owen nel 1857.

Lo stesso linguaggio, lo stesso impegno a combattere ed eliminare la povertà nel mondo, nel nome di una responsabilità politica, morale e storica e grazie al progresso tecnologico ed economico, lo ritroviamo nei discorsi dei Presidenti statunitensi Franklin Delano Roosevelt (1941), Harry Truman (1949) e Lyndon Johnson (1964), nonché del Presidente della Banca Mondiale Robert McNamara (1973)¹.

Per fortuna - verrebbe da dire, cinicamente - la memoria storica non ci assiste, altrimenti tutta la profusione di passioni, energie, impegni politici, mobilitazioni collettive, oltre che retorica, cui assistiamo non si avrebbe e si rischierebbe di cedere il campo a un senso di frustrazione e disillusione paralizzante. Occorre avere ben chiaro che la sfida della lotta alla povertà è tutt'altro che facile: è ambiziosa e un suo reale successo porterebbe a trasformazioni rivoluzionarie sul piano economico e politico, oltre che sociale.

Come scriveva Antonio Labriola², dietro il richiamo generale e generico al principio della lotta alle disuguaglianze in nome della giustizia e di un appello alla ragione, si nasconde un'illusione, l'abbaglio ispirato dalla dottrina che concepisce l'uguaglianza come un diritto di natura (tutti gli uomini sono uguali in natura) per convertire la società del privilegio in quella del liberalismo, del liberismo e del merito. Si tratta di un'illusione perché è guidata da un principio astratto, ingenuo ed entusiasta (lo slogan *Yes, we can, to justice and equality* del Presidente Barack Obama e il *We can end poverty* delle Nazioni Unite), se non fa i conti con il processo storico che ha strutturalmente prodotto negli ultimi decenni e continua a produrre un aumento delle disuguaglianze all'interno dei paesi. Solo intendendo la storia, mettendo mano al cuore del modello economico di sviluppo più che a una generica critica al consumismo - ovvero agendo sui nodi e le cause che determinano le disuguaglianze, cioè le ingiustizie, con conseguenti profonde trasformazioni politiche (redistributive di potere, oltre che del reddito) che facciano uscire dal paradosso della povertà nell'abbondanza - si possono efficacemente combattere disuguaglianze, miseria e degrado ambientale.

Questo, a dire il vero, è un auspicio che traspare nell'impostazione di diversi documenti preparatori che alimentano il dibattito sul post-2015 e che usano spesso la parola "cause strutturali"; ma è altrettanto vero che a questa premessa d'impostazione generale fa raramente seguito un articolato e preciso piano di intervento operativo in termini di strategie, politiche e misure d'intervento all'altezza delle premesse, capace cioè di affrontare risolutamente i nodi strutturali che determinano povertà, disuguaglianze e rischi ambientali.

2. Le quattro condizioni che impongono il superamento dell'agenda MDG

Il dibattito preparatorio che portò alla formulazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio fu abbastanza lineare e semplice: l'OCSE ebbe un ruolo determinante, pubblicando nel 1996 il rapporto *Shaping the 21st century* in cui i donatori definivano gli International Development Goals (IDG), portando a sintesi le conclusioni delle varie conferenze internazionali delle Nazioni Unite che avevano contraddistinto quel decennio; poi in seno alle Nazioni Unite ci fu di fatto un processo di *endorsement* di quegli obiettivi che, con le dovute minime modifiche, divennero i Millennium Development Goals (MDG) nel 2000.

¹ M. Zupi (2009), "La mitologia del millennio: obiettivi, risorse ed efficacia degli aiuti", in J. L. Rhi-Sausi e M. Zupi (2009), *Scenari futuri della cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, Roma.

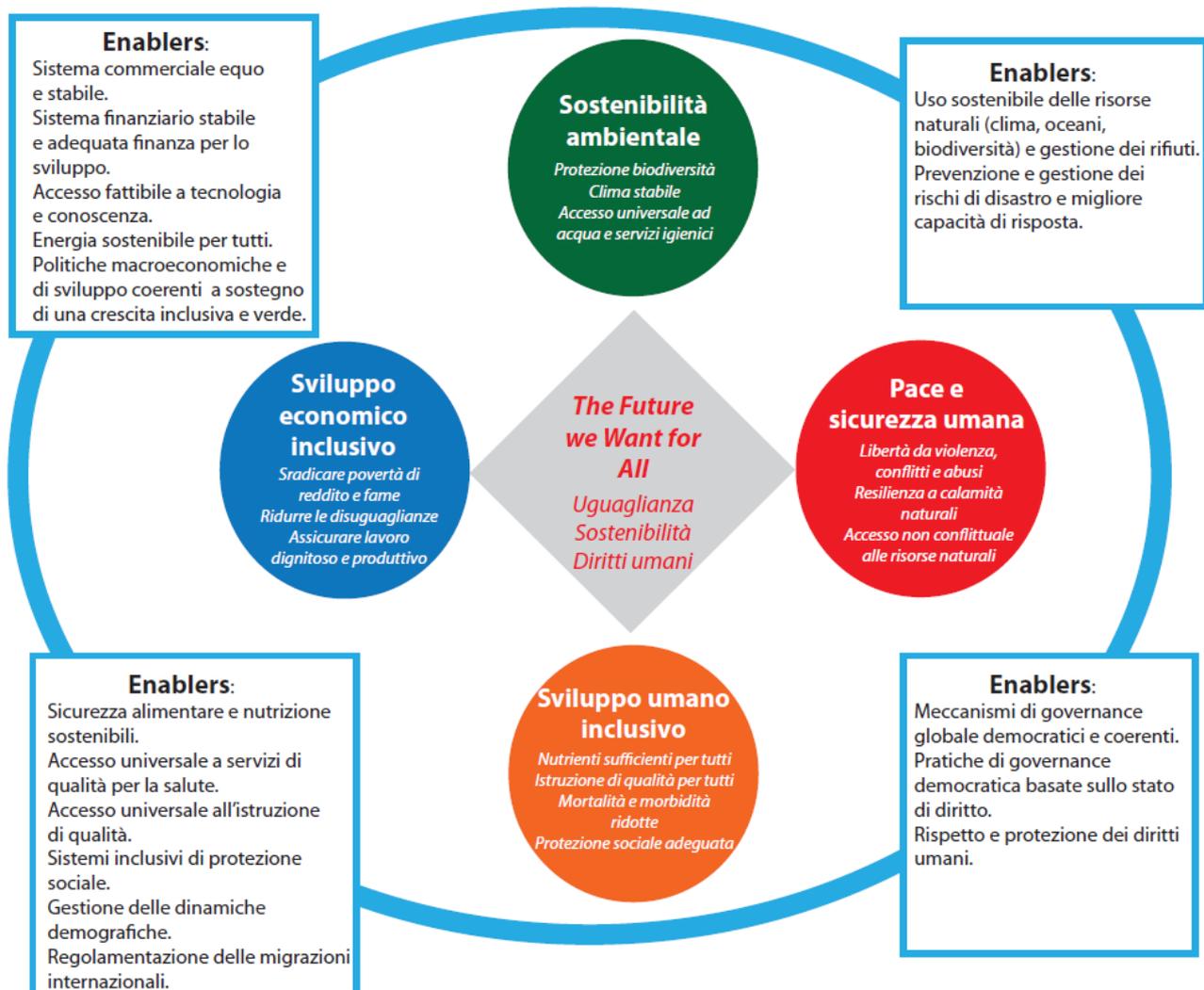
² A. Labriola (1973 [1875]), "In memoria del Manifesto dei comunisti", in *Scritti filosofici e politici*, 2 voll., Einaudi, Torino.

Avvicinandosi la scadenza per il raggiungimento degli MDG - il 2015 - la comunità internazionale ha avviato sul finire del 2011 il processo preparatorio che, nel corso del 2013, ha preso consistenza come agenda post-2015 sullo sviluppo e che dovrà definire l'impostazione delle future politiche di sviluppo a livello internazionale. Con almeno quattro grandi differenze rispetto alla fase preparatoria che portò agli MDG nel 2000.

Anzitutto, il mondo del 2013 non è più quello del 2000: si sono imposti nuovi attori (paesi non-OCSE, settore privato, autorità locali), nuove povertà (l'ultimo miliardo non si trova più nei paesi più poveri: ben 960 milioni di persone, pari al 72% del totale dei più poveri del pianeta, vivono – in base ai dati del 2010 – nei paesi a medio reddito), nuove sfide (cambiamenti climatici, disuguaglianza, sicurezza), nuovi equilibri internazionali imposti dalla crisi finanziaria, economica, sociale e politica in Europa. Sul piano culturale, l'ottimismo legato alla “fine della storia” e l'euforia per la società dell'informazione e della comunicazione della fine degli anni novanta hanno ceduto il passo alle grandi preoccupazioni generate dalla crisi finanziaria, economica e sociale.

Secondo, proprio la crisi economica mette in discussione l'impianto degli MDG che, al di là del fatto che gli obiettivi siano stati raggiunti o meno e se i risultati siano attribuibili all'impegno collegato agli MDG, si sono qualificati come un'agenda focalizzata sulla dimensione sociale dello sviluppo (confermata dall'enfasi particolare su salute e istruzione) e declinata anzitutto in termini di protezione della popolazione più vulnerabile (i target dell'Obiettivo 1, nella prima formulazione - popolazione con meno di 1 dollaro al giorno e chi soffre la fame - e il tema trasversale del mancato riconoscimento delle pari opportunità di genere). Oggi la crisi economica fa irrompere gli obiettivi economici – a cominciare da quelli del lavoro e della lotta alle disuguaglianze, come pure quelli legati al principio della sostenibilità ambientale che il tema dei cambiamenti climatici ha imposto all'agenda internazionale, nell'ambito dei più generali cambiamenti globali dell'ecosistema Terra. Inoltre, se già all'indomani della celebrazione della Conferenza del Millennio il contesto generale appariva profondamente mutato dal processo simbolicamente innescato dalla tragedia dell'11 settembre 2001, i venti di violenza e guerra che spirano oggi nel Medio Oriente ci ricordano la drammatica verità dell'affermazione di Hannah Arendt sull'enorme ruolo che la violenza e la guerra hanno sempre svolto negli affari umani. Diventa quindi urgente aggiungere la dimensione della pace e sicurezza globale (in generale, la componente cosiddetta securitaria: instabilità, fragilità, post-conflitto e violenza) ai tre pilastri dello sviluppo umano sostenibile - crescita economica, sviluppo socialmente equo, ecocompatibilità - che dominano, in primis nell'Unione Europea, l'impostazione strategica delle politiche di sviluppo, facendo così apparire limitato il respiro degli MDG. I temi economici ed ambientali e quelli relativi alla pace, espunti dall'agenda della cooperazione allo sviluppo dettata dagli MDG, concorrono così a definire l'orizzonte teorico generale di riferimento per la strategia relativa al post-2015.

Fig. 1 - Il quadro di riferimento integrato delle Nazioni Unite per realizzare "The future we want for all"



Fonte: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012), Realizing the future we want for all: Report to the Secretary General, www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

In terzo luogo, gli MDG, nella loro schematizzazione ed efficacia comunicativa, sono stati apprezzati da gran parte degli osservatori per la capacità di mobilitare risorse e volontà politica a livello internazionale, ma sul piano dei progressi sin qui registrati esistono sicuramente luci (in particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema di reddito, l'accesso all'acqua potabile, all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV/AIDS), ma altrettanto chiare sono le sfide che richiedono un impegno supplementare e più incisivo a fronte di risultati insufficienti. Si tratta, in particolare, di sfide che interessano l'Africa Sub-sahariana e che riguardano la condizione delle donne, la salute materna e riproduttiva, i servizi sociali di base e la redistribuzione delle risorse tra e all'interno dei paesi. Rimanendo, cioè, nell'ambito dell'agenda relativa agli MDG, per il futuro si prospetta in ogni caso l'urgenza di "portare a termine il lavoro incompiuto", integrando e rafforzando gli ambiti di lavoro prioritari, così come indicava la Commissione Europea nella Comunicazione "A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future", pubblicata il 4 marzo 2013.

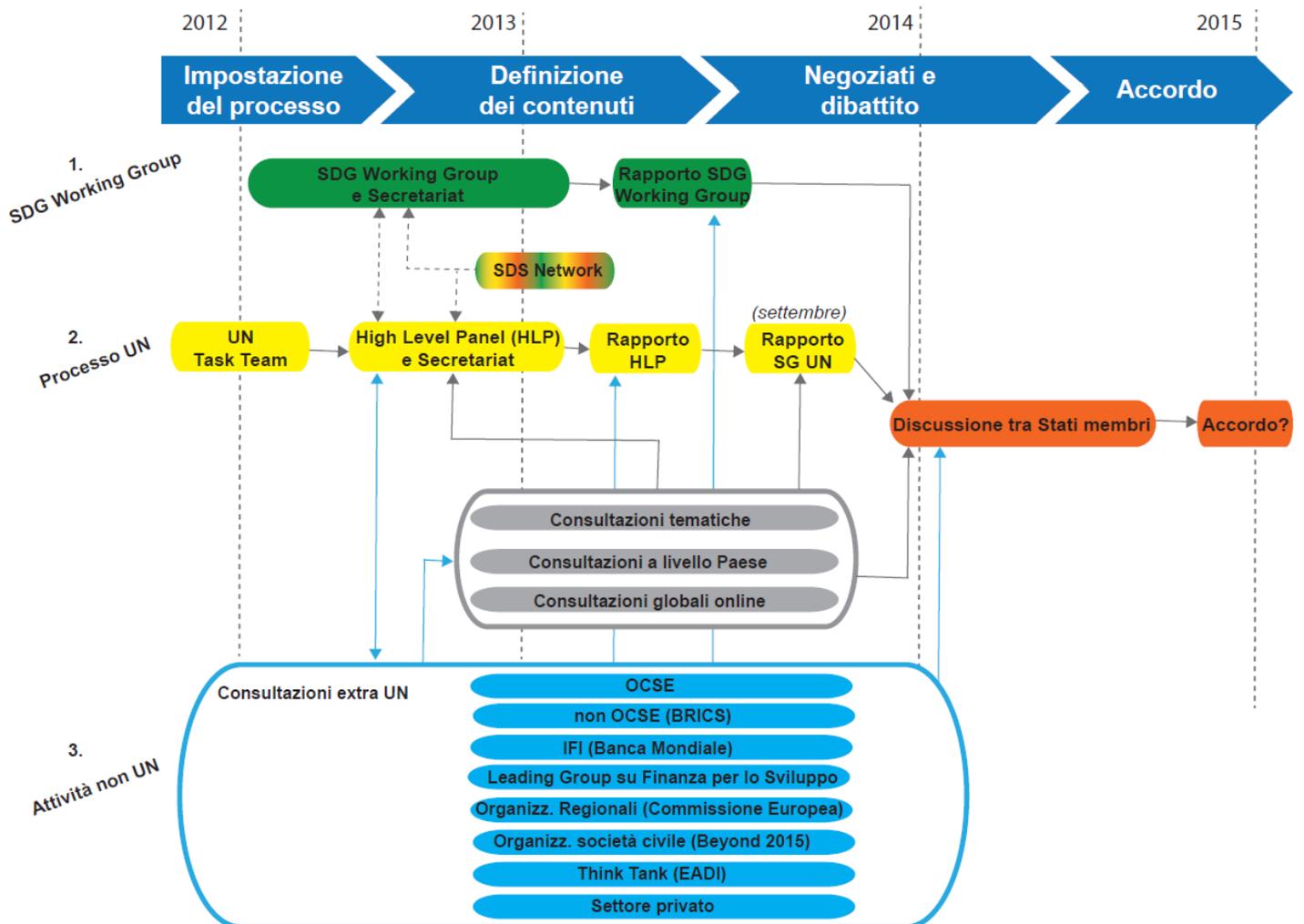
Quarto, un'agenda calata dall'alto come quella degli MDG, definita in seno OCSE e che rifletteva una visione ancorata alla divisione tra Nord, che deve anzitutto mettere le risorse e condurre politiche - non solo di aiuti internazionali - orientate a promuovere lo sviluppo (Obiettivo 8 del partenariato globale) dei PVS e il Sud beneficiario non è più praticabile. Per questa ragione, a

impostare e definire contenuti e orizzonti dell'agenda di sviluppo post-2015 è stato avviato un processo articolato, complesso, più inclusivo e, per quanto possibile, non calato dall'alto, con inevitabili benefici ma anche complicazioni e necessità di arrivare a sintesi condivise.

3. I tre processi paralleli e le posizioni che alimentano il dibattito sul post-2015

Gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno dato un mandato chiaro, nel corso dell'MDG summit del 2010 e della Conferenza di Rio del 2012, su come il processo per la preparazione dell'agenda di sviluppo post 2015 debba essere svolto. Nell'adempimento del mandato che gli riconosce la leadership del processo, il Segretario Generale Ban Ki-moon ha facilitato l'avvio di diversi processi consultivi paralleli che hanno coinvolto numerosi *stakeholder*, inclusi gli Stati membri, il Sistema Nazioni Unite, le organizzazioni della società civile a livello globale, regionale e nazionale, il mondo delle imprese, le università, i *think tank* e le altre manifestazioni del mondo scientifico. Tale ampio processo dovrà condurre alla definizione di una sola, onnicomprensiva agenda di sviluppo delle Nazioni Unite per il post 2015, con l'obiettivo chiave di perseguire lo sviluppo sostenibile a livello globale.

Fig. 2 - Il percorso del processo preparatorio e dei negoziati ufficiali relativi all'agenda post-2015



Fonte: basato su UN Foundation (2013)

In particolare, si possono identificare tre processi principali.

3.1 - Il meccanismo inter-governativo dell'Open Working Group on SDG (OWG)

Anzitutto, nel 2012 è stato avviato il processo negoziale per la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) emersi dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) del giugno 2012, processo parallelo e complementare all'agenda post- MDG, e che fanno riferimento alle tre dimensioni (economica, sociale e ambientale) dello sviluppo sostenibile. Il documento conclusivo di Rio+20, ***The Future We Want***, adottato con la risoluzione dell'Assemblea generale n.66/288 e ratificato nel settembre 2012, riconosce come sfida centrale l'eliminazione della povertà, identifica la *Green economy* come un importante strumento per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e indica alcune caratteristiche di base degli SDG: orientati all'azione, concisi, facilmente comunicabili, di numero limitato, di natura globale e universalmente applicabili a tutti i paesi, pur tenendo conto delle differenti realtà nazionali. Il documento indica inoltre che gli SDG dovranno essere valutati alla luce di specifici indicatori e traguardi. A tal riguardo, in base al mandato della Conferenza Rio+20, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha avviato un programma di lavoro finalizzato all'identificazione di indicatori complementari al PIL per la misurazione del benessere.

Sul piano istituzionale, invece, il risultato di Rio+20 è stato l'impegno a una riforma dell'architettura istituzionale internazionale di riferimento, con il rafforzamento di UNEP – United Nations Environment Programme (anzitutto attraverso la trasformazione, approvata nel marzo 2013 dall'Assemblea generale dell'ONU, del suo *Governing Council* - che riuniva 58 Ministri dell'Ambiente - nella UN *Environment Assembly* di UNEP, in modo da riflettere la partecipazione piena di tutti i 193 membri dell'ONU al governo del Programma stesso), la riforma dell'ECOSOC e l'istituzione di un *High Level Political Forum on sustainable development* (HLPF, il cui incontro inaugurale è previsto il 24 settembre 2013 e che sostituirà, con un mandato più ampio, la UN *Commission on Sustainable Development*, CSD).

Dopo un lungo processo negoziale, nel gennaio 2013 è stata approvata la composizione dell'Open Working Group (OWG), il meccanismo intergovernativo composto da 30 raggruppamenti di paesi nominati dai cinque gruppi regionali dell'ONU sulla base di un'equa rappresentanza geografica, la cui costituzione era prevista nel documento conclusivo di Rio +20 al fine di elaborare un rapporto sull'argomento, con specifiche proposte, da sottoporre all'Assemblea generale durante la sua 68ma sessione (settembre 2013).

L'OWG ha visto la partecipazione di 70 paesi, raggruppati nelle cosiddette 30 *constituency* e si è di fatto strutturato come processo "open-ended" (ovvero esteso a 193 paesi). L'Italia fa parte di una *constituency* insieme a Spagna e Turchia (per l'esatta composizione dell'OWG si rimanda alla Risoluzione A/67/L.48/Rev1). Un ruolo chiave in rappresentanza del nostro paese è stato svolto, oltre che dalla Rappresentanza Permanente a New York, dal Ministero dell'Ambiente.

Al di là, infatti, dei documenti che sono stati presentati sin qui, in questo processo l'Italia ha avuto un ruolo importante, co-presiedendo la predisposizione della bozza di risoluzione sul formato e le modalità organizzative del Forum di alto livello (che supera i limiti della Commissione sviluppo sostenibile istituita nel 1992), sostenendo la riforma della *governance* internazionale per l'ambiente attraverso la riforma di UNEP (ora divenuto a membership universale) e occupandosi, nell'ambito dell'OWG, dei temi emersi come prioritari da Rio+20: *Green economy*, riforma del quadro istituzionale per il superamento dei limiti della Commissione Sviluppo Sostenibile istituita dopo Rio '92, e la definizione di nuovi indicatori.

Le sessioni di lavoro dell'OWG, svoltesi a cadenza mensile a New York, sono state quattro: 14-15 marzo, 17-19 aprile, 22-24 maggio e 17-19 giugno. Dopo la 68ma sessione dell'Assemblea generale, dal mese di novembre riprenderanno le sessioni, che andranno avanti fino a febbraio 2014 e permetteranno la raccolta e sistematizzazione di input attraverso tre canali (input individuali ai due Co-Presidenti - i Rappresentanti Permanenti dell'Ungheria Csaba Kőrösi e del Kenya Macharia Kamau; tramite il Panel di esperti e UNDESA (Department of Economic and Social Affairs); e infine, tramite il lavoro dei 9 *Major Groups* definiti a Rio+20) per preparare un rapporto che sarà ultimato entro luglio e poi presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2014.

Schematicamente:

1^a sessione (marzo): discussione sulla concettualizzazione degli SDG, sul processo e la sostanza del quadro di riferimento degli SDG;

2^a sessione (aprile): discussione sul quadro di riferimento generale dell'eliminazione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile e sui temi trasversali (*governance*, *empowerment* femminile e uguaglianza di genere, diritti umani e approccio allo sviluppo fondato sui diritti, mezzi di implementazione);

3^a sessione (maggio): approfondimento di due temi prioritari: (i) il nesso tra sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile e (ii) acqua e impianti igienici. Sul primo tema è emerso un ampio consenso che ha portato a riconoscere le interrelazioni tra cibo, terra, acqua e vari obiettivi di sviluppo, il bisogno di aumentare investimenti e produttività agricola e di soddisfare i fabbisogni nutrizionali (cibo nutritivo, sano e sufficiente per tutti), l'importanza di sostenere l'agricoltura e l'allevamento di piccola scala, fronteggiare la volatilità dei prezzi ed eliminare i sussidi agricoli nelle economie avanzate, e contrastare il degrado dei suoli. Sul secondo punto l'enfasi è stata posta sull'importanza dell'accesso universale all'acqua pulita e agli impianti igienici, l'adozione dell'approccio basato sui diritti, il collegamento diretto con gli obiettivi relativi a salute, mortalità infantile, crescita economica ed eliminazione della povertà, sottolineando infine l'importanza dei sistemi di prevenzione dei disastri e dell'accesso alle tecnologie appropriate per il trattamento e il riciclo delle acque.

4^a sessione (giugno): approfondimento di due temi prioritari: (i) occupazione e lavoro in condizioni dignitose per tutti, protezione sociale, giovani, istruzione e cultura, e (ii) salute e dinamiche della popolazione. Nella discussione, la rappresentanza italiana ha enfatizzato l'importanza prioritaria della creazione di un'occupazione piena e produttiva e di condizioni dignitose di lavoro per tutti, con un'attenzione particolare rivolta all'occupazione giovanile, al sostegno a politiche attive del lavoro, a forme innovative di partenariato pubblico/privato e alle sinergie tra mondo della scuola e del lavoro, raccomandando un investimento nella componente culturale e nell'istruzione per rendere più efficaci le politiche di sviluppo sostenibile. La Rappresentanza dell'UE ha sottolineato l'importanza dei fattori ambientali globali sulla salute e i legami intersettoriali tra salute e altri temi, chiedendo che gli SDG si focalizzino sulle aree in cui gli MDG non sono stati pienamente raggiunti, come la salute materno-infantile e l'accesso alla salute riproduttiva, gli impegni in materia di malattie non trasmissibili (come il diabete, l'obesità e l'osteoporosi) e di servizi sanitari di base, l'invecchiamento e l'aumento della popolazione, l'urbanizzazione e la gestione delle migrazioni internazionali.

A inizio agosto, la co-presidenza dell'OWG ha presentato l'*Interim Report*, in cui è esplicitamente indicato l'auspicio che il lavoro sugli SDG sia riconosciuto come parte integrale delle discussioni sull'agenda di sviluppo del post-2015 e che ci sia piena convergenza tra post-MDG e SDG in direzione di un unico set di obiettivi applicabili a tutti i paesi (coniando il termine "globe-able") ma adattabili alle differenti realtà e priorità nazionali (par. 13). In questo

modo si ribadisce che l'eliminazione (permanente) della povertà rimane come obiettivo quadro della comunità internazionale che informa l'agenda relativa agli SDG e al post-2015 (par. 19).

Gli MDG sul cui raggiungimento si registrano a tutt'oggi i maggiori ritardi sono la condizione imprescindibile e di partenza per gli SDG che devono, tuttavia, essere più olistici, bilanciati, ambiziosi e generatori di trasformazioni strutturali, guardando alle sfide del futuro (par. 22).

Proprio in relazione alle trasformazioni strutturali da ricercare, il *Report* indica come da più parti arrivi il sollecito a pensare ai target non solo in termini di risultati desiderabili, ma anche come fattori chiave e motore di cambiamenti strutturali in direzione dello sviluppo sostenibile (par. 24). Alcuni fattori chiave decisivi per il cambiamento, le strategie e gli approcci sono certamente importanti anche se difficilmente possono configurarsi come "obiettivi": diritti umani, approcci basati sui diritti, *governance*, stato di diritto, partecipazione ai processi decisionali (par. 26). Così dicendo il *Report* mette in discussione la logica lineare di molti interventi di cooperazione allo sviluppo, focalizzati - secondo la tipica impostazione della metodologia di intervento definita *Logical Framework* - unicamente sui risultati finali, che presuppongono lo svolgimento di diverse attività a loro volta basate sulla dotazione di input messi a disposizione.

Il problema delle disuguaglianze è menzionato ma subito eluso, accettando l'idea - teoricamente non fondata - secondo cui un miglioramento delle condizioni di benessere di tutti, in termini di reddito, alimentazione, servizi di base igienici, idrici, energetici e in materia di salute e istruzione di base, determina automaticamente una riduzione delle disuguaglianze (par. 36). Occorre assicurare l'accesso universale ai servizi, ma anche che i servizi siano di qualità e per far ciò occorre aumentare la qualità della *governance* (par. 41).

Il documento riassume poi i punti emersi nella trattazione dei temi all'ordine del giorno durante le quattro sessioni di lavoro svolte, riconoscendo il prezioso lavoro dei partner che hanno offerto input durante le consultazioni, a cominciare da *Major Groups*, e chiudendo con un apprezzamento particolare per i rapporti di due meccanismi predisposti per alimentare il dibattito sull'agenda di sviluppo per il post-2015: l'*High-Level Panel of Eminent Persons* e il *Sustainable Development Solutions Network*.

3.2 Il processo UN

La creazione di un nuovo framework per il post 2015 è prerogativa degli Stati membri delle Nazioni Unite e deve basarsi sull'affermazione di norme e principi condivisi; il ruolo del sistema Nazioni Unite nel processo è quindi quello di supportare gli Stati membri nel raggiungimento di tale obiettivo. Proprio al fine di assicurare il maggior grado di convergenza possibile tra il follow-up di Rio+20, attraverso il meccanismo dell'OWG focalizzato sugli SDG, e il dibattito in seno alle Nazioni Unite, il Segretario Generale Ban Ki-moon ha messo in moto una serie di processi paralleli di consultazione ed elaborazione di proposte, chiamati a offrire input al dibattito e a orientare verso un indirizzo condiviso le riflessioni in seno al processo UN e all'OWG focalizzato sugli SDG.

Il Segretario Generale si avvale della collaborazione di uno *Special Adviser on Post-2015 Development Planning* che coordina, per conto del Segretario Generale stesso, il processo di sviluppo e la costruzione di consenso tra gli Stati membri, gli attori delle Nazioni Unite e gli attori chiave esterni. Il Consigliere speciale rappresenta il Segretario Generale nel dibattito post-2015, consigliandolo su tutte le questioni connesse.

Inoltre, esiste anche un *Informal Senior Coordination Group*, che mira a garantire la coerenza di tutti i processi attivati e che agevola la mobilitazione delle risorse fornite dal sistema delle Nazioni Unite per i differenti processi e le loro strutture di supporto. Il gruppo è composto da

quattro Assistant Secretary-General (ASG) tra cui: il Consigliere Speciale, l'ASG per lo Sviluppo Economico presso UNDESA, l'ASG per la politica di sviluppo presso l'UNDP, e l'ASG per la politica e il programma di UN Women (rispettivamente i due co-presidenti del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite - UNDP e DESA - e i due co-presidenti del MDG Task Force UNDG - attualmente UNDP e UN Women).

Infine, è stato istituito un *Secretariat on Post-2015* al fine di migliorare il coordinamento e la coerenza tra i flussi di lavoro, operando a sostegno diretto dei segretariati indipendenti dei meccanismi istituzionali di seguito esposti.

(i) L'UN System Task Team (UNSTT)

A gennaio del 2012 è stato istituito l'UN System Task Team, co-presieduto da UNDESA e UNDP e composto da rappresentanti di oltre 60 organizzazioni internazionali ed enti delle Nazioni Unite. Lo UN System Task Team ha lo scopo di avviare un confronto sulle priorità e sui temi del post-2015, al fine di coordinare il sistema e proporre una visione unificata e condivisa relativa alla definizione del programma, fornendo contributi di analisi e raccomandazioni per la definizione delle politiche di sviluppo post-2015 delle Nazioni Unite.

Nel giugno 2012 il team ha redatto il rapporto ***Realizing the Future We Want for All***, che delineava principi e temi del nuovo quadro di riferimento, raccomandando che i nuovi obiettivi di sviluppo fossero definiti in diretta continuità con gli MDG, applicati a tutti i paesi e fondati sui principi fondamentali di diritti umani, uguaglianza e sostenibilità. Quel rapporto è stato presentato al Segretario Generale e trasmesso ai co-presidenti dell'High Level Panel come input chiave del sistema Nazioni Unite al processo e come input specifico per il Report 2013 del Segretario Generale sulla realizzazione degli MDG.

Oltre a un lavoro di raccordo tra le numerose entità che vi partecipano, l'UN System Task Team ha il compito di appoggiare le consultazioni multi-stakeholder che gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno organizzato, fornendo numerosi background paper, documenti di lavoro e note di discussione ed expertise specifico. A tal fine, come proposta iniziale di una sorta di principio ordinatore, l'UN System Task Team aveva individuato già 18 temi chiave per il processo avviato:

1. Paesi in condizioni di particolare bisogno;
2. Cultura;
3. Prevenzione dei rischi e resilienza;
4. Istruzione e competenze professionali;
5. Occupazione piena e dignitosa;
6. Lotta alla fame, alla malnutrizione e sicurezza alimentare;
7. *Governance*;
8. Salute;
9. Diritti umani;
10. Disuguaglianze;
11. Scienza, tecnologia e innovazione e diritti di proprietà intellettuale;
12. Stabilità macroeconomica, crescita inclusiva e creazione d'impiego;
13. Migrazioni e mobilità umana;

14. Pace e sicurezza;
15. Dinamiche demografiche;
16. Protezione sociale;
17. Sviluppo sostenibile;
18. Urbanizzazione sostenibile.

Un sottoinsieme dell'UN System Task Team ha fornito supporto tecnico all'OWG per la preparazione dell'*Interim Report*.

Nel marzo 2013, il gruppo di lavoro dell'UNSTT sul partenariato globale per lo sviluppo ha pubblicato il rapporto **A renewed global partnership for development**, che analizza le lezioni apprese dall'esperienza relativa all'implementazione dell'MDG-8, fornendo una serie di raccomandazioni sui criteri e le modalità di attuazione di un rinnovato partenariato globale per il post-2015

(ii) L'High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda (HLP)

Nel luglio 2012 il Segretario Generale ha nominato l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, un gruppo di 27 leader - co-presieduto dal Presidente dell'Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, il Presidente della Liberia Ellen Johnson Sirleaf e il Primo Ministro del Regno Unito David Cameron - che includeva figure di spicco negli ambiti governativi, del settore privato e della società civile, per dare indicazioni e orientamenti sull'agenda relativa al post-2015. Il Segretario Generale è stato rappresentato ex-officio nel Panel dalla nigeriana Amina J. Mohammed, sua Special Advisor on Post-2015 Development Planning; non era presente alcun membro italiano.

Nel corso degli incontri a New York (settembre 2012), Londra (novembre 2012), Monrovia (gennaio 2013) e Bali (marzo 2013), il Panel ha approfondito i temi di lavoro sulla base dell'impostazione proposta dall'UN System Task Team e interagendo attraverso consultazioni in loco e on-line con oltre 5 mila organizzazioni della società civile provenienti da 121 paesi, prima di presentare le proprie raccomandazioni contenute nel Rapporto **A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development**, presentato il 30 maggio 2013.

Il *Report* è ambizioso: in qualche modo, il suo risultato è superiore alle stesse aspettative che prevalevano fino all'incontro di Bali, in ragione delle difficoltà a trovare una sintesi comune. Non si tratta semplicemente di un documento per stimolare e orientare il processo negoziale che il Rapporto del Segretario Generale avvierà formalmente. Al contrario, il *Report* presenta una lista dettagliata di 12 obiettivi e 54 target, il cui raggiungimento dovrebbe garantire un significativo miglioramento delle condizioni di vita delle persone e del pianeta entro il 2030. Da questo punto di vista si presenta come il rapporto più avanzato, entrando nel merito di proposte concrete e puntuali, ancorché presentate a scopo solo illustrativo.

Indiscutibilmente positivo e innovativo rispetto agli MDG è l'impianto generale, volto a definire obiettivi che siano funzionali ad stimolare cinque grandi trasformazioni:

- (1) non lasciare nessuno indietro,
- (2) fare dello sviluppo sostenibile il cuore della strategia,
- (3) mettere al centro dell'economia l'occupazione (soprattutto giovanile) e la crescita inclusiva,
- (4) costruire per tutti un mondo di pace e basato su istituzioni efficaci, aperte e trasparenti,

(5) fondare un nuovo partenariato globale.

Tuttavia, pur cogliendo l'importanza del *Report* per il suo livello avanzato di proposte rispetto agli altri documenti preparatori dell'Assemblea Generale, si possono qui sottolineare alcuni suoi limiti e debolezze, che sono riconducibili ad un'ambiguità di fondo tra il richiamo alla necessità di trasformazioni profonde e strutturali e la difficoltà di abbandonare una prospettiva piuttosto convenzionale sullo sviluppo, che la crisi attuale mette seriamente in discussione. C'è, infatti, un implicito richiamo all'eredità del cosiddetto Consenso di Washington, laddove si attira l'attenzione sui fallimenti del settore pubblico e parallelamente sull'opportunità di far leva su azioni volontarie del settore privato, senza considerarne i rischi; ad esempio, si cita in termini unicamente positivi l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) e non si menziona anche la proposta del Parlamento europeo di una Direttiva sulla Trasparenza (p. 55). Lo stesso quando si discute di sostenibilità ambientale: c'è un richiamo solo ai meccanismi di mercato, come il programma *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries* (REDD) (p. 49). I principi fondamentali indicati - come la necessità di trasformare le economie in nome di un modello di crescita inclusivo e fondato sul lavoro - rimangono sul piano della vaghezza retorica, non riuscendo ad aggiungere altro se non che l'innovazione, la tecnologia e le potenzialità del settore privato sono fattori chiavi per dare concretezza a questo modello (p. 29), ammettendo poi che sarebbe bello che tutti avessero un impiego a condizioni dignitose, cosa che però molto probabilmente non è realizzabile nell'arco di 15 anni, nemmeno nelle economie ad alto reddito (p. 15). Colpisce la scarsa valorizzazione delle trasformazioni profonde che un modello fondato sulla *Green economy* potrebbe determinare e che, per esempio, orientavano il contenuto del Rapporto dell'UNEP di cinque anni fa.

Soprattutto, il concetto di disuguaglianze (e gerarchie sociali) e il correlato tema degli assetti redistributivi è espunto completamente dalla traduzione operativa dell'agenda. La complessa arena sociale, composta di numerosi attori, è ridotta all'interazione di governi (non è indicato un ruolo da protagonista per i Parlamenti, visti in termini sostanzialmente subalterni rispetto ai governi, come del resto le altre espressioni della collettività) e grandi imprese.

Quando discute il tema importante della catena del valore in agricoltura, il *Report* non si sofferma sui nodi che occorre affrontare, sui modelli organizzativi e sulla necessità di dare centralità all'*empowerment* femminile e degli agricoltori di piccola scala. Un po' sbrigative appaiono affermazioni del tipo "se i mercati alimentari globali funzionano meglio, in modo più stabile e trasparente, i coltivatori di piccola scala hanno informazioni utili a capire cosa è meglio piantare per avere maggiori ritorni" (p. 16), o che "fondazioni e filantropi posso prendere rischi e sperimentare quanto nuove idee funzionino concretamente, creando nuovi mercati dove prima non ve ne erano" (p. 11). Infatti, quando si passa al piano operativo di obiettivi, traguardi e indicatori, il tema dell'agricoltura di piccola scala è menzionato soltanto sottolineando l'obiettivo di "aumentare la produttività agricola" (target 5.5., p. 30). Colpisce, in sostanza, il netto sbilanciamento del *Report* a favore dei contesti urbani, senza di fatto immaginare sentieri possibili fondati sulla realtà rurale, laddove nell'*executive summary* indica che "le città sono il motore dell'innovazione e del business" (p. 3) o che "la crescita inclusiva dipende da città vibranti e sostenibili, gli unici ambiti che possono generare il tipo di impiego a buone condizioni che i giovani desiderano" (p. 18).

(iii) Il Sustainable Development Solutions Network (SDSN)

Il 12 agosto 2012 è stato lanciato il *Sustainable Development Solutions Network*, coordinato nelle veste di direttore del Leadership Council del network da Jeffrey Sachs, con l'obiettivo di riunire alcuni centri di ricerca, università e istituzioni tecniche per contribuire a trovare soluzioni ai problemi ambientali, sociali ed economici più pressanti. Idealmente, l'SDSN è forse il

meccanismo strumentale che meglio si presta a servire l'obiettivo del raccordo tra i due processi principali (post-Rio+20 e post-MDG), avendo una natura essenzialmente tecnico-scientifica, con un'enfasi sul tema della sostenibilità ambientale ma in diretta continuità con la campagna per il raggiungimento degli MDG.

Sulla base di diversi incontri preparatori, l'SDSN ha preparato e consegnato al Segretario Generale delle Nazioni Unite un rapporto, l'*Action Agenda for Sustainable Development*, attraverso il suo Leadership Council (di cui fanno parte anche due italiani, in rappresentanza rispettivamente del mondo delle imprese e dell'università: Paolo Scaroni, Amministratore Delegato dell'ENI e Angelo Riccaboni, docente di gestione aziendale e Rettore dell'Università di Siena). Con una matrice tecnologica e aziendalista, il documento, ribattezzato *SD Solution Report*, propone un'agenda di azioni fondamentali per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile per il periodo 2015-2030, articolandole in relazione ai quattro criteri da integrare: crescita economica e lotta alla povertà, inclusione sociale, sostenibilità ambientale, capacità di *governance*.

I dieci punti prioritari, da sostenere con azioni integrate, sono:

1. debellare la povertà estrema e la fame;
2. raggiungere lo sviluppo per tutti senza compromettere l'ambiente;
3. assicurare istruzione a tutti i bambini;
4. raggiungere la parità di genere e lottare contro le disuguaglianze;
5. garantire la salute e il benessere a tutte le età;
6. aumentare la produzione agricola e la sicurezza alimentare;
7. rendere le città produttive e sostenibili dal punto di vista ambientale;
8. contrastare il cambiamento climatico derivante dalle attività umane grazie alle energie rinnovabili;
9. proteggere gli ecosistemi e assicurare una gestione appropriata delle risorse naturali;
10. migliorare la *governance* e stimolare il mondo dell'economia a condividere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Anche in questo caso, come già nel rapporto dell'HLP, obiettivi generali condivisibili risultano molto indeboliti da un'analisi che, in fase di diagnosi, non si interroga e non spiega i fallimenti registrati sin qui sui medesimi temi. In particolare, per esempio, trattandosi di un rapporto che enfatizza la dimensione della sostenibilità ambientale, sorprende come poco si spieghi il fatto che l'Agenda 21 sia stata applicata molto parzialmente e come mai i negoziati sui cambiamenti climatici attraversino da anni una fase di preoccupante stallo.

L'idea ambiziosa che accumuna questo rapporto e quello dell'HLP – quella di identificare e concentrarsi sulle radici sistemiche e strutturali che ostacolano progressi in termini di benessere diffuso, equità e sostenibilità - risente proprio di una diagnosi poco approfondita delle difficoltà e resistenze che hanno sin qui impedito di fare passi avanti significativi. Tutto il tema della *governance* democratica, fondata su una partecipazione diretta degli attori sociali e delle loro numerose e inedite articolazioni rispetto alle politiche, è sostanzialmente ignorato. Il tema della crisi delle forme di governo, della marginalizzazione dei processi parlamentari in molti paesi è altrettanto eluso. Né si intravedono indicazioni capaci di mediare tra il principio generico della sostenibilità ambientale e l'imperativo della crescita economica come prima priorità, fondata di fatto e in modo acritico sul protagonismo delle grandi imprese e sul funzionamento dei mercati globali.

Il rapporto dell'SDSN, per sua natura, sottolinea con particolare enfasi il ruolo della scienza e della tecnologia, ma anche in questo caso sono richiami piuttosto convenzionali: non si cerca ad esempio una mediazione feconda tra il sapere codificato e standardizzato e le tradizioni e pratiche secolari che, soprattutto in aree rurali, sono un patrimonio prezioso di conoscenze locali e di rapporti di equilibrio dinamico con la natura.

Per quanto riguarda l'Italia, all'interno dell'SDSN esiste un capitolo regionale sul Mediterraneo, *Med-Solutions*, formalmente inaugurato con la conferenza promossa dall'Università di Siena (coordinatrice del capitolo regionale) dal 3 al 5 luglio 2013 alla certosa di Pontignano, che ha individuato tre aree prioritarie: (1) energia, (2) inquinamento, (3) agricoltura. Il capitolo regionale si propone di avanzare soluzioni tecnico-scientifiche e modelli di business per promuovere una prosperità inclusiva e sostenibile nella regione mediterranea. A tal fine, sono state selezionate cinque soluzioni:

- il miglioramento della produzione agricola nelle zone rurali povere con l'introduzione di pannelli solari e utilizzo di biogas;
- il ripristino della *Posidonia oceanica* e dell'ecosistema marino tramite l'impiego di un sistema di plastiche biodegradabili recentemente brevettate, da posizionare sui fondali marini;
- la conservazione delle foreste in Sardegna tramite la promozione di un mercato di pagamenti per l'uso dell'ecosistema della foresta di Ghirghine, nella provincia di Oristano;
- la mitigazione del riscaldamento globale attraverso i *cool roofs*, letteralmente tetti freddi che hanno elevata capacità di riflettere la luce solare;
- la massimizzazione delle potenzialità degli interventi di riduzione delle emissioni su vasta scala, grazie al progetto del *Global Footprint Network*, che propone di combinare gli indicatori sull'impronta ecologica con altri parametri esistenti, come quelli sullo sviluppo umano di UNDP, per fornire basi di dati affidabili e condivisi.

Indipendentemente dal merito delle specifiche proposte, se l'Università di Siena ha il merito di aver promosso il capitolo regionale assumendone il ruolo di coordinatore, va però rimarcata l'iniziativa di costruire reti territoriali e tematiche come questa senza raccordarsi con le numerose altre esperienze di reti presenti nel Mediterraneo, che lavorano sugli stessi temi, peraltro coinvolgendo numerose università italiane, a cominciare dalle tante reti promosse nell'ambito della cornice istituzionale del partenariato Euro-mediterraneo e con il sostegno finanziario dell'Unione Europea (primo finanziatore di interventi innovativi legati allo sviluppo sostenibile nella regione e molto poco presente nel *Med-Solutions*), come il network Euro-Mediterranean University (EMUNI), la Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), l'Euro-Mediterranean Forum of the Cultures (FEMEC), The Euro-Mediterranean Forum of Economic Science Institutes (FEMISE), il Network of Mediterranean Institutes (RIM).

(iv) Le consultazioni tematiche, nazionali e regionali

Parallelamente e in sinergia coi meccanismi sopra indicati sono state avviate numerose consultazioni *multi-stakeholder* (governi, società civile settore privato, università e istituti di ricerca) coordinate dallo United Nations Development Group (UNDG), un consorzio istituito nel 1997 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite al fine di migliorare l'efficacia delle attività del sistema UN a livello paese. I membri dell'UNDG, con la supervisione della UNDG Task Force sugli MDG, hanno così preparato un progetto con l'obiettivo di facilitare il processo di consultazione per il post-2015 in oltre 60 paesi; complessivamente sono state avviate 83

consultazioni nazionali con il coinvolgimento on-line o nei luoghi dei seminari di oltre 200 mila persone (ma solo 330 africani hanno partecipato alle consultazioni online regionali).

L'obiettivo delle consultazioni a livello paese è stato quello di stimolare la discussione tra le parti nazionali interessate e di raccogliere input e idee per una visione globale condivisa, facilitando allo stesso tempo il dialogo nazionale sui temi inerenti la nuova agenda di sviluppo e favorendo la sensibilizzazione dei cittadini e degli *stakeholder* a livello globale, anche mediante l'utilizzo dei social media e delle tecnologie disponibili. Le consultazioni nazionali sono partite nel giugno 2012 e sono terminate alla fine del primo trimestre del 2013.

Sono state inoltre convocate e realizzate tra maggio 2012 e giugno 2013, nell'ambito del processo facente capo all'UNDG, undici consultazioni tematiche, relative ad alcuni dei nodi principali del dibattito in corso:

1. disuguaglianze,
2. salute,
3. istruzione,
4. *governance*,
5. conflitti e vulnerabilità,
6. crescita e occupazione,
7. sostenibilità ambientale,
8. fame, sicurezza alimentare e nutrizione,
9. popolazione,
10. energia,
11. acqua.

Ognuna di queste consultazioni è stata presieduta da due Agenzie delle Nazioni Unite, con il supporto di almeno due Stati membri; in nessuno degli 11 casi l'Italia ha svolto questo ruolo di supporto (sul tema "Fame, sicurezza alimentare e nutrizione" WFP e FAO sono state le due agenzie leader, Colombia e Spagna i due Stati membri coinvolti nell'organizzazione).

Nel gennaio 2013 l'UNDG ha prodotto una serie di 11 *factsheet*, uno per ciascun tema, contenenti i risultati principali emersi da ognuna delle consultazioni; a marzo l'UNDG ha pubblicato un rapporto intermedio di sintesi dei risultati delle 11 consultazioni - **The global conversation begins. Emerging views for a new development agenda** - sottoposto all'High Level Panel e al Segretario Generale allo scopo di orientare la sua relazione all'Assemblea generale di settembre. Le consultazioni tematiche si sono tutte concluse entro il giugno 2013, con lo svolgimento per ognuna di esse di una conferenza (quella sul tema "Fame, sicurezza alimentare e nutrizione" è stata ospitata dai governi di Spagna e Colombia a Madrid, il 4 aprile).

Sono state inoltre organizzate delle consultazioni regionali coordinate delle Commissioni Economiche Regionali delle Nazioni Unite. Anche i risultati di queste consultazioni sono stati messi a disposizione per orientare la relazione del Segretario Generale all'Assemblea generale nel settembre 2013: nel caso dell'Africa, ad esempio, l'Economic Commission for Africa (ECA), l'Africa Union Commission (AUC), l'African Development Bank (AfDB) e l'ufficio regionale di UNDP per l'Africa (UNDP/RBA) hanno promosso una serie di consultazioni nazionali, regionali e continentali: in particolare quelle regionali svolte ad Accra in Ghana (novembre 2011), Mombasa in Kenya (ottobre 2012), Dakar in Senegal (dicembre 2012) e Hammamet in Tunisia (marzo 2013).

La sintesi delle posizioni emerse dalle consultazioni africane, il rapporto **Outcome Document of the Regional Consultations on the Post-2015 Development Agenda**, evidenzia un ampio consenso circa il fatto che l'agenda relativa al post-2015 debba essere:

1. focalizzata sulla crescita economica inclusiva e le trasformazioni strutturali;
2. fondata sulla transizione da paradigmi di sviluppo dettati da iniziative estere a realtà ispirate e finanziate localmente e centrate sull'*ownership* nazionale;
3. capace di dare priorità al tema dell'equità e dell'inclusione sociale, misurando i progressi in termini di disponibilità e qualità dei servizi forniti;
4. maggiormente attenta ai gruppi vulnerabili, comprese le donne, i bambini, i giovani, gli anziani, i disabili e gli sfollati;
5. volta a tenere debitamente conto delle differenze tra paesi in termini di condizioni iniziali, valorizzando gli impegni profusi per il raggiungimento degli obiettivi piuttosto che misurare unicamente quanto il traguardo sia o non sia stato raggiunto;
6. in grado di incorporare i risultati di Rio+20, delle consultazioni nazionali e regionali, dei forum promossi dalle Nazioni Unite come la Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo ICPD+20;
7. caratterizzata da un forte accento sulle leve (*enablers*) dello sviluppo, oltre che sui risultati.

(v) L'UN Global Compact

Il Global Compact delle Nazioni Unite è stato lanciato nel 2000, a seguito della proposta avanzata l'anno prima presso il World Economic Forum di Davos dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan di far sottoscrivere al più alto numero di imprese, sulla base di un'adesione volontaria, un "Patto Globale" con le Nazioni Unite fondato su un insieme di principi che promuovano i valori della sostenibilità nel lungo periodo. Oltre 8.700 aziende e organizzazioni provenienti da più di 130 paesi del mondo hanno aderito a questa iniziativa, dando vita a una nuova realtà di collaborazione mondiale.

Questo network che pratica una partnership in una prospettiva *multi-stakeholder* è integrato all'interno del processo dell'UN *System Task Team*, che impegna il mondo delle imprese e degli affari a definire e qualificare un proprio ruolo nell'agenda del post-2015, sulla base di una consolidata interlocuzione con l'UNDP ma anche con campagne come la *Business Fights Poverty*, promossa dall'ODI di Londra e che collega oltre 10 mila professionisti.

Allo scopo di includere i punti di vista e i contributi delle imprese nel processo di costruzione dell'agenda per il post-2015, il Global Compact sta espandendo e rafforzando l'attuale rete di società che svolgono attività con le Nazioni Unite in relazione al tema dello sviluppo sostenibile. Gli input raccolti sul ruolo del partenariato nel processo post-2015 sono coordinati dal *Partnership focal-point network* del sistema delle Nazioni Unite, coordinato dall'ufficio esecutivo del Segretario Generale (EOSG); i contributi prodotti sono stati messi a disposizione dell'High Level Panel e del Segretario Generale.

In particolare, il 17 giugno 2013 l'UN Global Compact ha presentato il Rapporto **Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda**, frutto delle varie consultazioni e concentrato su tre aree:

1. l'identificazione del focus del post-2015, legato a obiettivi e target degli SDG, categorizzati sulla base di:

- a. Poverty Apex: occorre una crescita economica sostenibile, inclusiva e più equa, più occupazione e di migliore qualità, accesso al credito e alle opportunità di rafforzare le capacità imprenditoriali, soprattutto tra i poveri.
 - b. Bisogni umani e capacità: gli ambiti prioritari degli MDG non pienamente raggiunti - come istruzione, salute e miglioramento della condizione delle donne - devono trovare piena continuità nel periodo post-MDG.
 - c. Triade delle risorse: acqua e servizi igienici essenziali, energia e clima, agricoltura e cibo sono i tre pilastri su cui fondare lo sviluppo sostenibile, capaci di contribuire a soddisfare i bisogni fondamentali e di rafforzare un piano di crescita equo.
 - d. Ambiente favorevole: la *good governance*, il rispetto dei diritti umani, pace e stabilità, infrastrutture fisiche e digitali moderne e più *Green economy* sono importanti facilitatori dello sviluppo;
2. la definizione dei modi più indicati per coinvolgere il mondo delle imprese nell'impegno a favore dello sviluppo sostenibile, a cominciare dal ricorso alle pratiche di Responsabilità sociale ed ambientale delle imprese, da regole di buona condotta in termini di trasparenza e *accountability*, da iniziative di settore, meccanismi di partenariato pubblico/privato, iniziative di finanza privata.
 3. le modalità per rafforzare l'impegno dei governi a sostegno di mercati inclusivi e sostenibili, attraverso il ricorso a forme di cooperazione multilaterale, commercio, incentivi.

3.3 Le attività non UN

Alla definizione e articolazione dell'agenda post-2015 concorrono, in modo più o meno coordinato con il processo UN, anche altre sedi istituzionali in cui l'Italia come paese è presente e chiamata a partecipare in modo attivo.

In particolare, si segnalano qui almeno tre ambiti.

(i) L'UE

In questa sede, la Commissione Europea partecipa e cerca di promuovere una voce comune dei paesi membri nel processo internazionale legato all'agenda post- 2015, attraverso un processo di consultazione ampia (si veda la consultazione pubblica promossa nell'estate 2012) e quello istituzionale interno all'UE, come espresso nella Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2011 sulla "Agenda per il cambiamento". Va tenuto conto del fatto che l'UE rappresenta il primo donatore al mondo con 55,2 miliardi di euro erogati nel 2012; è il leader nel campo degli aiuti umanitari (nel 2012 l'UE è stata insignita del premio Nobel per il suo contributo alla pace, alla democrazia e ai diritti umani) ed è, per l'Italia, il principale destinatario delle risorse nazionali per la cooperazione allo sviluppo.

Occorre tuttavia constatare come, al pari di quanto avviene in molti altri ambiti tematici, l'obiettivo di una voce europea unica incontra difficoltà pratiche ad essere raggiunto, tenuto anche conto delle geometrie variabili di rappresentanza istituzionale nei vari fora, dove i paesi membri non sono rappresentati in modo unitario (in sede UN, IFI, OWG, HLP, OCSE).

I documenti più recenti che esprimono lo sforzo di un contributo europeo unitario sono la Comunicazione della Commissione Europea (27 febbraio 2013), La risoluzione del Parlamento

Europeo su *The Millennium Development Goals – defining the post-2015 framework* elaborato dalla Commissione sviluppo del Parlamento europeo (13 giugno 2013) e le Conclusioni del Consiglio Affari Generali (25 giugno 2013).

L'obiettivo specifico della Comunicazione della Commissione ***A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*** del 27 febbraio 2013 è anzitutto quello di concorrere a raccordare i due processi che, discendendo da due percorsi collegati ma distinti (il follow-up degli impegni assunti a Rio+20 e lo stato dell'arte degli MDG in direzione di un loro aggiornamento e revisione), rischiavano di procedere solo parallelamente. L'obiettivo, in altri termini, è quello di cogliere l'opportunità di superare la presenza di due agende separate per realizzare l'obiettivo di un'agenda dello sviluppo integrale, che combini crescita economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale.

Ciò significa, nei termini della Comunicazione, sostenere un raccordo stretto, definito "approccio comune" e quadro unico (*overarching framework*), che combini l'agenda per lo sviluppo sostenibile (al centro di Rio+20) e quella per la riduzione e poi l'eliminazione della povertà (al centro del disegno degli MDG).

Dal punto di vista del dibattito sul post-2015, l'idea di approccio comune che la Comunicazione propone significa, di fatto, riconoscere che il *framework* attuale degli MDG è efficace sul piano comunicativo per la sua chiarezza circa cosa si deve perseguire (alcuni obiettivi di sviluppo sociale) e come (fissando traguardi specifici e relativi indicatori), oltre ad aver conseguito risultati concreti (in particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema, l'accesso all'acqua potabile e all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV); ma affermare che è al contempo un *framework* incompleto, focalizzato su alcune dimensioni sociali della povertà ma non sufficientemente attento alle sfide delle sostenibilità ambientale. Da qui la proposta esplicita di una "integrazione" di sviluppo sostenibile e riduzione della povertà.

Meritevole, certamente, è stato lo sforzo fatto sul piano metodologico e istituzionale: la Comunicazione rappresenta, infatti, il frutto di un lavoro congiunto della DG Sviluppo e della DG Ambiente e costituisce il punto di arrivo di un articolato confronto avviato nei mesi precedenti e scandito da numerose tappe quali, da ultimo, le discussioni nel corso della Riunione Informale dei Ministri responsabili della Cooperazione allo Sviluppo a Dublino nel febbraio 2013.

La Comunicazione non si addentra su questi aspetti più tecnici e puntuali, perché l'obiettivo è stato sostanzialmente quello di contribuire ad inquadrare il negoziato avviato e che si concentrerà anzitutto in ambito Nazioni Unite.

A tale proposito, la Comunicazione fa esplicitamente riferimento ad un approccio partecipativo basato sul dialogo aperto con tutti i principali *stakeholder*. Il richiamo a tale strumento di costruzione di idee e consenso utili a produrre input per il negoziato in sede sia post-MDG che SDG si sostanzia nel rilievo dato alle consultazioni pubbliche svolte in proposito e nel riconoscimento del nodo politico di assicurare una posizione comune dell'UE nei tanti eventi, fora e negoziati in corso, compresi i due processi scaturiti dalla Conferenza Rio+20 esplicitamente menzionati, l'OWG e l'HLP.

La Comunicazione richiama gli impegni europei da confermare sul fronte specifico degli aiuti internazionali, a cominciare dalla *Agenda for Change* e l'*European Consensus on Development*, importanti in relazione all'agenda degli MDG più che alla proiezione verso il post-2015. Allo stesso modo, è chiaro il collegamento alla *Europe 2020 Strategy*, ma anche un raccordo con l'impostazione dell'Unione verso la nuova programmazione 2007-2014, perché l'ambiziosa visione (e obiettivo di fondo) della Comunicazione stessa è quella di contribuire con l'azione a garantire "a decent life for all" entro il 2030.

Oltre alle dichiarazioni di principio generale e di metodo per il negoziato, la Comunicazione propone 5 aree prioritarie per l'Agenda post-2015:

- (1) *basic living standard*;
- (2) focus sui vettori della crescita inclusiva e sostenibile;
- (3) gestione sostenibile delle risorse naturali;
- (4) eguaglianza, equità e giustizia;
- (5) pace e sicurezza.

Inoltre, trasparenza, *accountability* e coerenza (in questo caso, per inciso, riferita a livello di obiettivi e target e non di politiche, come è corrente nel linguaggio della cooperazione allo sviluppo) sono esplicitamente richiamati come principi guida di attuazione dell'azione dell'UE.

Si tratta di punti che si prestano ad essere riempiti di contenuti e si richiamano alla natura multidimensionale della povertà e delle sue "root causes", avendo quindi il merito di indirizzare il post-2015 verso le dimensioni strutturali dei problemi, in sintonia con quanto il dibattito scientifico internazionale va evidenziando, a partire dalla riconcettualizzazione della sicurezza (coi riferimenti a instabilità, fragilità, vulnerabilità, post-conflitto e violenza). Allo stesso modo è da sottolineare il richiamo agli aspetti qualitativi fondamentali dello sviluppo menzionati nella Comunicazione, come la protezione sociale, il concetto di "decent work", l'*empowerment* dei giovani e delle donne, nello spirito di un documento che orienta ma non chiude la discussione, offre lo spazio per un'articolazione nel merito e nella sostanza che spetterà ai negoziati sviluppare.

Il principale limite dell'impostazione della Comunicazione resta quello di non approfondire sufficientemente i temi chiave, prendendo posizione. Questo stesso limite è riscontrabile nella risoluzione del Parlamento Europeo *The Millennium Development Goals – defining the post-2015 framework*, elaborato dalla Commissione sviluppo del P.E. (13 giugno 2013), che si limita a rinnovare l'impegno di dare continuità allo sforzo per il raggiungimento degli MDG e che, a fronte delle mutate condizioni internazionali, indica come orizzonte l'obiettivo di sradicare la povertà estrema dal pianeta, sottolineando l'integrazione con le sfide della pace e della sicurezza, dell'ambiente, di diritti umani, uguaglianza di genere, democrazia e *good governance*. In questo senso, la risoluzione ha il merito di auspicare un diretto ancoraggio dell'agenda sul post-MDG alla Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 41/128. Tale diritto è stato riaffermato nel 1993 dalla *Vienna Declaration and Programme of Action Right*: il suo elemento caratterizzante è la natura di *group right of peoples*, approccio "anomalo" rispetto a quello prevalente oggi centrato sulla dimensione individuale ma che, nella sua prospettiva comunitaria, potrebbe saldarsi idealmente con l'idea di fondo del modello europeo di Welfare State (seppure oggi in difficoltà proprio per l'impostazione di modello di sviluppo che l'Unione si è data).

Sul piano del contributo al dibattito questa sottolineatura è un importante posizionamento. Il preambolo della Dichiarazione del 1986 recita: "Lo sviluppo è un ampio processo economico, sociale, cultural e politico che mira al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione allo sviluppo e nell'equa distribuzione dei benefici che ne derivano". Nel 2000 lo *Human Development Report* dell'UNDP fu dedicato al tema "Diritti umani e sviluppo umano", cercando di portare a sintesi il lavoro delle conferenze tematiche del sistema UN tenutesi nel decennio trascorso, in un'ottica di cosiddetto approccio fondato sui diritti umani. Al contempo, sempre in ambito UN, la Dichiarazione di Rio nel 1992 - cioè in seno al processo parallelo a quello degli MDG che poi sarebbe proseguito con Rio+20 - riconosceva il diritto allo sviluppo come uno dei suoi 27 principi e affermava: "Il diritto allo sviluppo deve essere attuato in modo

da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future” (Principio 3).

In sintesi, l'enfasi posta sui diritti individuali o collettivi (e di gruppo) ha implicazioni rilevanti sul modello economico-politico e di società e anche di cooperazione allo sviluppo, dal momento che si guarda la realtà non in termini di bisogni umani, ma di obblighi della società nei confronti dei diritti inalienabili degli individui e dell'*empowerment* delle popolazioni, intendendo la giustizia come un diritto e non carità.

Parlare di diritto allo sviluppo, riconosciuta la natura multidimensionale dello sviluppo, potrebbe potenzialmente allargare l'agenda non solo in termini di temi e dimensioni, ma anche di riconoscimento dei titolari dei diritti non in veste di passivi beneficiari, ma di soggetti attivi e portatori di doveri (innanzitutto i governi), obbligati a rispettare, proteggere e realizzare tutti i diritti umani per tutti.

Naturalmente, c'è il rischio che la coperta dei diritti allo sviluppo sia corta per tutti e le democrazie liberali dell'Occidente (UE in testa) non possono giocare una partita "radicale" sul tema perché potrebbero prestare il fianco a serie critiche sul fronte dei diritti economico-sociali, particolarmente in un periodo di crisi economica come l'attuale. Un caso tipico sono le difficoltà incontrate dall'ILO nel tentativo di applicare un *right-based approach* agli standard del lavoro e nello sforzo di dare maggiore peso all'agenda del lavoro a condizioni dignitose in seno agli MDG (come evidenziato nella revisione della lista dei target tra il 2000 e il 2005). Per questo, ovunque si tende a parlare quasi sempre di *progressive realization* di diritti (più di un tipo che di un altro a seconda dei casi).

Al livello di Consiglio dell'UE, il Consiglio Affari Generali, composto dai Ministri degli Esteri degli Stati membri, ha dedicato la riunione del 25 giugno 2013 a **The Overarching Post 2015 Agenda**, le cui conclusioni si limitano a riaffermare che il quadro di riferimento sul post-2015 rappresenta una prima priorità per l'UE e gli Stati membri; la dichiarazione sostiene di voler dare continuità all'impegno a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% entro il 2015, la necessità di andare oltre al PIL nella contabilità nazionale sullo sviluppo, l'importanza di rendere operativo il quadro di riferimento decennale dei programmi su consumo e produzione sostenibili (10 YFP) e l'obbligo di procedere gradualmente all'eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, compresi quelli a favore dei combustibili fossili.

Per il resto, le conclusioni ribadiscono quanto già esprimeva la Comunicazione della Commissione, rinnovando l'impegno costruttivo a sostegno di un'agenda condivisa e di convergenza piena tra post-MDG e SDG per il post-2015.

(ii) Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)

Anche il quadro delle istituzioni finanziarie internazionali, a cominciare dal Gruppo Banca Mondiale (GBM), come evidenziato già in occasione degli *annual meetings* autunnali di Banca e Fondo Monetario Internazionale (FMI) a Tokyo nel 2012, danno particolare risalto alla strategia per il post-2015.

In una **Joint Letter** indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite del 9 luglio 2013, sette IFI - Banca Africana di Sviluppo, Banca Asiatica di Sviluppo, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Banca Europea degli Investimenti, Banca Inter-Americana dello Sviluppo, FMI e GBM - hanno espresso pieno sostegno al processo di definizione di un'agenda per il post-2015, sottoscrivendo in particolare l'impegno in direzione delle cinque grandi trasformazioni globali indicate nel Rapporto dell'HLP.

La *Joint Letter* esprime un forte apprezzamento per i diversi punti del documento dell'HLP, a cominciare dall'enfasi sulla questione dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze e sull'interconnessione tra il rafforzamento delle capacità delle istituzioni di assicurare una migliore *governance* economica e politica e la pace, sicurezza e sviluppo. In particolare, la nota riafferma l'approccio tradizionale delle IFI al tema della *good governance*, sottolineando l'importanza di: (i) governi *accountable* e trasparenti, (ii) capacità di mobilitazione delle risorse finanziarie interne, (iii) istituzioni efficaci, a partire da un quadro giuridico, normativo e di regolamentazioni orientato a favore di mercati efficienti, (iv) coinvolgimento costruttivo del settore privato. Si tratta, secondo le IFI, di quattro prerequisiti funzionali alla promozione dello sviluppo sostenibile, oltre che leve fondamentali per attrarre gli investimenti esteri.

Il documento dell'HLP è considerato un'ottima base di partenza per il dialogo sull'agenda post-2015. La nota suggerisce di porre maggiore attenzione, per quanto riguarda la definizione di obiettivi e indicatori soltanto abbozzati nel documento, su povertà ed equità, questione di genere, *governance*, creazione di occupazione, commercio e finanza per lo sviluppo.

Altro tema a cui queste istituzioni attribuiscono particolare importanza è quello degli Stati fragili: la nota rivendica la necessità di una specifica attenzione a questa categoria di paesi, per i quali pace, sicurezza e sviluppo devono essere considerati obiettivi concomitanti. Un modo per dire che l'agenda deve essere globale e universale, interessando tutti i paesi, ma allo stesso tempo riconoscendo la necessità di differenziazioni a seconda delle loro condizioni specifiche, a partire proprio dalle considerazioni sui conflitti in corso.

In termini dello specifico contributo che le IFI possono offrire a sostegno delle cinque grandi trasformazioni globali la nota indica:

- (1) Sostegno ai paesi per quanto riguarda la traduzione degli obiettivi per il post-2015 in specifici traguardi, indicatori e programmi paese, insieme alla predisposizione di sistemi rigorosi di monitoraggio e valutazione - compresa la valutazione d'impatto - necessari perché i decisori politici abbiano consapevolezza degli effettivi progressi conseguiti e si possa apprendere dalle lezioni dei programmi in corso di svolgimento.
- (2) Sostegno alla definizione di un'agenda analitica allineata alle cinque grandi trasformazioni globali e capace di sviluppare l'articolazione degli obiettivi per il post-2015 appena abbozzati nel documento dell'HLP.
- (3) Sostegno alla costruzione di un quadro di riferimento solido di architettura generale in termini di finanza per lo sviluppo correlata al post-2015. Gli aiuti internazionali devono essere utilizzati più strategicamente come effetto leva per mobilitare molto di più risorse finanziarie private sia all'interno dei paesi che a livello internazionale. Ciò implica un impegno costante sul fronte del rafforzamento delle istituzioni e di politiche adeguate, teso ad assicurare maggiori entrate fiscali, una gestione della spesa pubblica più efficiente, trasparente ed equa, la promozione della stabilità macroeconomica, lo sviluppo finanziario e l'inclusione. In particolare, occorre assicurare una giusta e innovativa combinazione di investimenti pubblici e privati e di strumenti di garanzia.
- (4) Collaborare alla creazione di capacità dei governi dal punto di vista statistico, in particolare negli ambiti prioritari ed essenziali per le trasformazioni auspiccate, migliorando - attraverso una vera e propria "rivoluzione dei dati" - la capacità di disaggregare dati e informazioni al fine di sviluppare politiche specificamente rivolte alle fasce più vulnerabili della popolazione e basate rigorosamente sull'evidenza analitica.

Le IFI si candidano a promuovere e partecipare attivamente ad una conferenza dedicata al tema della finanza per lo sviluppo, necessaria quando il quadro complessivo dell'agenda sul post-2015 sarà maggiormente sviluppato.

Infine, la nota auspica che si realizzi rapidamente la convergenza tra i due processi paralleli degli SDG e del processo post-2015 che darà seguito agli MDG, attraverso l'adozione di un'agenda comune, base necessaria per poter poi procedere alla definizione delle strategie di *policy*, allo sviluppo degli indicatori di base da monitorare e alle strategie correlate di finanza per lo sviluppo.

Le IFI, al fine di assicurare un'attenta e qualificata partecipazione al processo di sviluppo dell'agenda post-2015, hanno formato un gruppo di lavoro congiunto proprio su quell'agenda.

Indipendentemente dagli sviluppi dell'agenda post-2015, la tradizionale attenzione delle IFI allo sviluppo del settore privato e dei mercati - come anche alle correlate politiche macroeconomiche - emerge come il punto prioritario, a fianco di due aspetti su cui esse, a cominciare dal GBM, vantano una leadership riconosciuta a livello internazionale e che avrà sicuramente rilievo per l'agenda post-2015 (sia nella componente SDG che post-MDG): la complessa articolazione delle modalità di finanziamento dello sviluppo e l'attenzione alle informazioni statistiche. A conferma di ciò, il 5 giugno 2013 il GBM ha reso pubblico il *Little Green Data Book*, un annuario di informazioni statistiche e indicatori ambientali relativi ad oltre 200 paesi; l'edizione di quest'anno utilizza oltre 50 indicatori, compreso il risparmio netto aggiustato (*adjusted net savings*, ANS), che è un indicatore per guardare operativamente in modo innovativo allo sviluppo sostenibile da un punto di vista macroeconomico, a complemento del PIL, così come richiede il consenso nel dibattito sul post-2015.

(iii) L'OCSE

In sede OCSE-DAC, l'agenda post-2015 è entrata di fatto nel 2012 come tema prioritario dei lavori, specificamente in relazione all'agenda delle Nazioni Unite, ma anche – più in particolare - in relazione all'implementazione della *Busan Partnership on Effective Development Cooperation*, l'agenda per un partenariato globale volto ad aumentare l'efficacia degli aiuti di cui l'OCSE si è fatta principale promotrice a fine 2011.

Tuttavia, come già detto nella premessa, la situazione è profondamente cambiata rispetto al processo preparatorio che portò alla definizione degli MDG e che vide il DAC rivestire un ruolo di primaria importanza nell'orientare la definizione degli obiettivi, a partire da una propria sintesi dei risultati delle conferenze delle Nazioni Unite degli anni novanta.

La necessità di un processo molto più aperto, di tipo *bottom-up*, ha imposto un ruolo definito all'OCSE e in particolare al DAC, mentre oggi un maggiore ruolo lo riveste semmai il *Development Centre* sempre dell'OCSE, per la sua natura di centro di riflessione e analisi, più che di concertazione delle politiche dei donatori come è invece il DAC.

A riprova di questo ruolo più defilato che l'OCSE si è ritagliato nell'ambito del dibattito sul post-2015, solo il 5 giugno 2013 viene pubblicato un primo documento strategico complessivo, intitolato ***Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda.***

Si tratta di un documento che vuole essere il primo di una serie sul tema, come contributo al negoziato in avvio e che, traendo spunto dalla visione dell'OCSE sullo sviluppo (indicata nel documento *OECD Strategy on Development*, presentato al Board ministeriale dell'OCSE nel maggio 2012), propone 11 elementi utili a definire un quadro generale globale, olistico,

misurabile e coerente. Tali elementi combinano 4 risultati e 7 strumenti funzionali (*enablers*) al raggiungimento dei risultati e dei sottostanti obiettivi di sviluppo:

(a) risultati:

- (1) avere la capacità di misurare quello che conta (in termini di felicità e benessere sostenibili) e porre la povertà al centro degli obiettivi di sviluppo;
- (2) sviluppare una misura universale dei risultati conseguiti in tema di istruzione (in termini di qualità ed equità, a partire dall'esperienza del *Programme for International Student Assessment*, PISA);
- (3) raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile (ambito su cui le Nazioni Unite hanno invitato l'OCSE a mettere a disposizione la sua competenza, frutto anche del lavoro del *DAC Network on Gender Equality*, GENDERNET);
- (4) integrare la sostenibilità ambientale nell'idea di sviluppo (ambito su cui l'OCSE sta preparando un Rapporto, *Putting green growth at the heart of development*, di prossima pubblicazione e focalizzato sulla necessità di guardare all'economia verde come a un radicale cambiamento rispetto al *business as usual*);

(b) strumenti:

- (5) rafforzare i sistemi statistici nazionali (a partire da quanto l'OCSE sta facendo in seno alla *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* - PARIS21 - che ha sviluppato il *Busan Action Plan for Statistics*, BAPS, adottato dal Quarto forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti del 2012);
- (6) sviluppare istituzioni efficaci e meccanismi di *accountability* (attraverso la definizione di obiettivi chiari, indicatori di performance, miglioramento delle capacità dei quadri intermedi a livello amministrativo e di policy, sistemi rigorosi e trasparenti di audit e di controllo parlamentare, flessibilità nei processi amministrativi, miglioramento dei sistemi fiscali);
- (7) sviluppare e promuovere obiettivi relativi a Pace e *Statebuilding* (Peace and statebuilding Goals, PSG) partendo dai risultati del Quarto forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti relativi al cosiddetto *New Deal for Engagement in Fragile States*, che ha identificato cinque obiettivi:
 - a. politiche legittime e inclusive;
 - b. sicurezza;
 - c. giustizia;
 - d. solide basi economiche;
 - e. entrate fiscali e servizi pubblici.
- (8) assicurare la coerenza delle politiche a fini di sviluppo (un tema su cui l'UE ha molto insistito, nel quadro delle linee guida OCSE su *Policy coherence for development*, PCD);
- (9) condividere la conoscenza, impegnarsi nel dialogo politico e nel mutuo apprendimento (ambito su cui l'OCSE si appresta a lanciare la *Knowledge Sharing Alliance* e a varare un nuovo modo di guardare agli sviluppi nazionali, attraverso la *Multi-Dimensional Country Review*);
- (10) promuovere un partenariato globale per una cooperazione allo sviluppo efficace (sulla base dell'accordo siglato nel 2012 a Busan da 160 paesi e organizzazioni su *The Global Partnership for Effective Development Co-operation*);

- (11) misurare e monitorare la finanza per lo sviluppo (ambito su cui l'OCSE, insieme a Nazioni Unite, GBM e FMI, sta lavorando per la predisposizione di una nuova misura del Sostegno pubblico totale allo sviluppo, SPTS).

(iv) I paesi emergenti

Nel corso del periodo 2007-2011, l'OCSE stima che gli aiuti forniti dai paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) siano cresciuti ad un tasso dieci volte superiore rispetto a quello registrato dai paesi del G7, con Cina e India soprattutto che hanno raggiunto valori in termini assoluti molto significativi nella categoria ampia adottata da questi paesi per definire gli aiuti, includendo anche la componente commerciale (la Cina raggiunto quasi i 25 miliardi di dollari l'anno, l'India i 7 miliardi), mentre gli Aiuti pubblici allo sviluppo (APS) dei paesi OCSE nel 2012 sono diminuiti nella maggioranza dei casi sul canale bilaterale (gli "ultimi della classe" che hanno registrato il più alto decremento sono stati i PIGS: Spagna - che ha quasi dimezzato il flusso di aiuti bilaterali -, Italia - con - 34% -, Grecia e Portogallo). Si tratta di una tendenza destinata a perdurare, almeno sulla base delle previsioni relative al tasso di crescita economico di questi paesi.

Secondo uno studio dell'ODI di Londra dei primi del 2013³, nel corso del periodo 2000-2010 gli aiuti allo sviluppo sono aumentati da 64,8 miliardi a 173,3 miliardi di dollari e la componente "non tradizionale" dei donatori è passata dalla quota dell'8,1% (5,3 miliardi di dollari) al 30,7% (53,3 miliardi di dollari).

Come emerso recentemente in occasione della conferenza *Future of International Development in Asia-Pacific*, promossa dall'Asia Foundation e dal Lowy Institute e svoltasi a Melbourne il 10 maggio, approcci, strategie e politiche dei paesi BRICS alla cooperazione allo sviluppo non sono riconducibili agli standard dell'OCSE, i cui paesi membri hanno cercato di "assimilare" i nuovi donatori e di allinearli ai propri standard e all'architettura DAC - norme sulla trasparenza, *good governance*, slegamento degli aiuti, sostenibilità del debito estero - senza tuttavia riuscire ad ottenere grandi risultati.

Gli scenari della cooperazione internazionale stanno cambiando. Al di là di una rivendicazione legittima di estraneità alla logica OCSE-DAC di cui non fanno comunque parte, i paesi BRICS registrano un'oggettiva difficoltà a operare secondo norme di cosiddetta piena trasparenza, non necessariamente coerenti con la logica dei regimi di governo e con gli interessi geopolitici di questi paesi (che aspirano ad essere *rule maker* e non *rule taker*). Nel caso degli aiuti internazionali, inoltre, quella logica incontrerebbe sicure resistenze interne derivanti dal fatto che in questi stessi paesi (Cina e India) si concentra la maggioranza della popolazione al mondo che vive al di sotto della soglia di povertà estrema. Sul piano concettuale, poi, i BRICS mettono in discussione la stessa idea di aiuti, ancorata ad una visione paternalistica e caritatevole delle relazioni internazionali, prediligendo un approccio fondato sui mutui benefici (il che giustificherebbe il rifiuto della norma di slegamento degli aiuti e una logica di cooperazione internazionale allo sviluppo collegata direttamente alla promozione delle proprie esportazioni), spesso guidata dalle domande specifiche che vengono dai PVS (il che giustificherebbe accordi commerciali che incidono sull'aggravamento del livello di indebitamento estero dei PVS).

Peraltro, oltre ai BRICS nuovi donatori vanno rapidamente posizionandosi nel campo degli aiuti internazionali, come Indonesia, Messico, Nigeria e Turchia.

³ Romilly Greenhill, Annalisa Prizzon, Andrew Rogerson, *The age of choice: developing countries in the new aid landscape*, ODI Working Papers 364.

Quel che è certo è che per la maggioranza dei donatori non tradizionali (BRICS e altri "nuovi" donatori, tenendo presente ovviamente che nel caso ad esempio della Cina sarebbe del tutto improprio parlare di "nuovi" donatori, visto che Pechino vanta una politica in materia che risale agli anni cinquanta, ben prima che il DAC dell'OCSE venisse istituito) gli MDG non hanno avuto un peso significativo né in relazione ai successi conseguiti attraverso le politiche interne, né per la definizione delle proprie relazioni internazionali coi PVS. La Cina è, in questo senso, il caso più emblematico, diversamente dall'Indonesia che ha invece fatto esplicito riferimento agli MDG nell'impostazione delle proprie politiche interne e nelle relazioni internazionali. Il modello di cooperazione Sud-Sud praticato negli ultimi anni dai BRICS, come ricordato, non può certo iscriversi nell'alveo delle tradizionali forme e norme di aiuti pubblici allo sviluppo.

A fronte del ruolo sin qui estremamente defilato dei paesi BRICS e degli altri "nuovi" donatori nel processo sul post-MDG nell'ambito delle Nazioni Unite (e, tutto sommato, anche in quello del G20), è ipotizzabile un loro maggiore spostamento in direzione degli SDG quale focus del futuro negoziato internazionale, prendendo le distanze dalla tradizionale agenda MDG, tenuto conto del ruolo assunto dal Brasile in relazione al processo Rio+20. In questo caso, l'agenda post-MDG si circoscriverebbe ad un accordo che riguarderebbe sostanzialmente l'OCSE e poco più, caratterizzandosi unicamente come cooperazione Nord-Sud focalizzata sulla riduzione della povertà e sugli aiuti internazionali - una sorta di MDG rafforzato. Gli strumenti utilizzati dai BRICS - commercio estero, investimenti diretti esteri e debito estero - continuerebbero così ad avere una propria corsia del tutto sganciata dal consenso OCSE sulla cooperazione allo sviluppo.

Del resto, il progetto di costituzione della *BRICS Development Bank* o *South-South Development Bank* a sostegno dello sviluppo industriale e infrastrutturale dei PVS, al centro del V Summit dei BRICS a Durban nel marzo del 2013, si iscrive in questa cornice. Allo stesso tempo, c'è ovviamente il rischio di un forte ridimensionamento delle ambizioni dell'agenda degli SDG, facendo convergere di fatto il post-2015 globale (sganciato dal post-MDG) a complemento della conferenza delle parti (COP) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), volta a concordare impegni internazionali per combattere i cambiamenti climatici, dove sinora sono prevalsi veti e opposizioni reciproche in un negoziato molto difficile proprio perché chiamato a concretizzare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate fra le varie categorie di paesi.

In alternativa, i paesi BRICS potrebbero accettare di assumere impegni vincolanti e condivisi sul fronte della cooperazione allo sviluppo, lasciando però fuori dal campo del negoziato tutto quello che riguarda le politiche interne; in questo modo, il post-2015 continuerebbe ad essere centrato sulla riduzione della povertà dei paesi poveri, sarebbe inclusiva coinvolgendo i BRICS e i nuovi donatori nelle proprie responsabilità, richiederebbe probabilmente di definire un accordo non facile sul ruolo degli strumenti finanziari extra-aiuti (come commercio, investimenti e debito), ma rimarrebbe un'agenda per i paesi poveri, cioè non per la povertà che oggi è concentrata proprio nei paesi a medio reddito chiamati a sottoscrivere gli impegni internazionali.

Terza opzione, i paesi BRICS potrebbero sposare integralmente l'idea di un'agenda globale che vincoli tutti i paesi, sia per quanto riguarda le politiche interne che quelle internazionali. In questo senso, sarebbe pienamente giustificato parlare di agenda universale, che combini SDG e post-MDG in direzione di uno sviluppo umano sostenibile. È presumibile però che in questo caso il negoziato si complicherebbe molto, proprio per l'ambizione dei suoi risultati, obbligando per esempio i paesi OCSE a fare i conti più seriamente con gli impegni da assumere su un tema spinoso come quello delle disuguaglianze e della disoccupazione interna e della *Green economy* in senso profondo, senza potersela cavare con retoriche proclamazioni di principio, laddove si chiedano impegni altrettanto ambiziosi ai BRICS. Questo patto *win-win* in termini di sviluppo globale sarebbe il più auspicabile in termini di sviluppo del pianeta, ma correrebbe il rischio di

approdare ad un compromesso non soddisfacente per nessuno per evitare il rischio di uno stallo che si protragga fino al 2015.

A tale riguardo, una spinta per i paesi OCSE a fare di più in direzione degli impegni da prendere per il post-2015 viene sicuramente dall'interno, cioè dalla mobilitazione promossa dalle organizzazioni della società civile che cercano di dare visibilità e peso ad una cultura di sviluppo. Nel caso dei paesi BRICS, invece, questo è molto meno vero: non c'è una presenza significativa di realtà associative impegnate nella cooperazione allo sviluppo, mentre l'impegno che invece esiste sul fronte dello sviluppo sostenibile è al momento del tutto scollegato dai riferimenti della comunità dello sviluppo, a cominciare dagli MDG. Piuttosto, sono i PVS ad avanzare maggiori richieste rispetto al passato in termini di sostenibilità ambientale e sociale ai propri partner di politica estera come è emerso, ad esempio, in occasione della V Conferenza Ministeriale del Forum sulla cooperazione tra Cina e Africa e delle visite del Presidente cinese in Africa nel corso del primo trimestre 2013.

(v) Il Leading Group sulla finanza per lo sviluppo

Il tema della finanza per lo sviluppo (FfD) è in parte sganciato, come questione tecnico-finanziaria per reperire risorse extra-aiuti, e quindi affidato principalmente ai Ministeri delle Finanze/Economia, e in parte ricondotto nell'ambito del discorso sullo sviluppo, come dimostra l'MDG-8 sul partenariato per lo sviluppo. Ciò implica una certa ambivalenza e ambiguità nel trattare il tema, per quanto decisivo per dare corpo agli impegni assunti, una volta definite le priorità e le strategie. Si riscontra, dunque, una tendenza comune ovunque ad attribuire competenze per compartimenti stagni, finendo con l'ostacolare un approccio olistico e una coerenza piena tra obiettivi e strumenti finanziari a disposizione.

Questo tema, complemento necessario al discorso sugli MDG, è destinato ad avere un'importanza fondamentale tanto per il post-MDG quanto per gli SDG, cioè nell'ambito generale del post-2015. Al momento, i due processi paralleli su post-MDG e post-SDG hanno determinato l'avvio anche di binari paralleli su FfD e su Finanza per lo sviluppo sostenibile (FfSD), ambiti che sono destinati a diventare di primaria importanza nel prossimo futuro, quando i negoziati sull'agenda dello sviluppo per il post-2015 saranno più avanzati e le priorità operative più chiare.

Il tema dell'FfD è più avanzato, avendo alle spalle il percorso di accompagnamento alla realizzazione degli impegni relativi agli MDG: il tema fu introdotto alla Conferenza di Monterrey nel 2002 con l'obiettivo proprio di dare sostanza finanziaria agli impegni assunti due anni prima, per poi essere sviluppato nel 2004 da gruppo quadripartito composto da Francia, che sotto la presidenza di Jacques Chirac commissionò uno specifico rapporto sulle opzioni percorribili ad un gruppo di esperti, che pubblicò a dicembre del 2004 il *Landau Report*, Brasile, Cile e Spagna. Questo stesso gruppo si fece promotore nel 2006 di una prima conferenza a Parigi del cosiddetto *Leading Group*, sotto la prima presidenza semestrale brasiliana: fu l'occasione per lanciare la tassa di solidarietà francese sui biglietti aerei, l'istituzione di UNITAID presso l'Organizzazione mondiale della sanità (un'iniziativa concentrata su AIDS, malaria e tubercolosi) e la Struttura finanziaria internazionale per immunizzazione (*l'International Finance Facility for Immunisation*, IFFIm) per finanziare vaccini attraverso l'Alleanza globale per vaccini e immunizzazione, GAVI.

Nel 2007, dopo una gestazione di due anni, l'Italia lanciò il nuovo strumento denominato *Advanced Market Commitment* (AMC), un nuovo approccio al finanziamento della salute pubblica concepito per stimolare, sulla base dell'impegno da parte dei donatori di fondi per garantire il prezzo dei vaccini, lo sviluppo e la produzione di vaccini abbordabili adatti ai bisogni

dei paesi in via di sviluppo⁴. Nel 2008 si registrò la dichiarazione dell'UE su FfD e il *follow up* della conferenza di Monterrey a Doha; nel 2009 fu lanciata a Parigi la *Task force on International Financial Transactions*.

Tra il 2012 e l'inizio del 2013, gli obiettivi indicati dalla presidenza finlandese del *Leading Group*, che attualmente riunisce 65 paesi, sono stati quattro, cercando di integrare i temi dell'agenda relativa a FfD e FfSD:

- (1) collocare il tema della FfD nell'ambito dell'agenda post-2015,
- (2) promuovere un focus specifico su *Food security and innovative financing*,
- (3) sostenere la lotta a flussi finanziari illeciti ed evasione fiscale,
- (4) avviare l'allocazione di fondi derivati da *EU Emissions Trading System* (ETS) per iniziative di sviluppo e adattamento ai cambiamenti climatici, oltre all'uso di *Clean Development Fund* (crediti di carbonio da progetti nei PVS) con l'introduzione di una tassa del 2% a favore dell'*Adaptation Fund* gestito dall'UNDP.

In termini di processo, finora il tema FfD è stato declinato su un tema sociale prioritario come la salute (UNITAID tramite le tasse sui biglietti aerei, GAVI tramite IFFim e AMC). Ora si pensa di estenderlo al campo dell'istruzione, ma anche a quello della nutrizione (un tema che interessa molto l'Italia), mentre in parallelo si sviluppa l'agenda sulla finanza per la sostenibilità ambientale e i cambiamenti climatici.

Il 6 febbraio 2013, in occasione della XI Sessione Plenaria del *Leading Group*, è stato presentato il rapporto su ***Innovative financing for agriculture, food security and nutrition*** sotto l'egida di una *Task Force* presieduta dal Mali. L'obiettivo è quello di catalizzare più risorse per la catena del valore alimentare e per attrarre maggiori investimenti in agricoltura. Nel documento si propone l'introduzione di una *Catalytic Facility* per la finanza innovativa, tasse nazionali, lotterie, uso delle rimesse e allocazione degli EU ETS a sostegno dell'intensificazione dell'agricoltura nei PVS; si propongono anche strumenti innovativi come *index based weather insurance*, *warehouse receipts* per usare stock a garanzia di crediti, sussidi a input per l'intensificazione dell'agricoltura e una tassa sui fertilizzanti nei paesi del G20 per finanziare l'*African Fertilizer Financing Mechanism*, lo sviluppo di un meccanismo per l'agricoltura che si ispiri all'AMC per la salute, nuovi partenariati pubblico-privato in agricoltura. Si tratta di una partita molto importante, non solo per la questione finanziaria ma, visto il tema sottostante e l'approccio che si prefigura, per il nodo dello sviluppo agricolo e rurale.

Da febbraio a dicembre 2013 la Nigeria ha la presidenza del *Leading Group* e a dicembre 2013 ci sarà la XIII Sessione Plenaria ad Abidjan. I focus attuali sono:

- (i) implementare la finanza innovativa su agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizione,
- (ii) l'agenda post-2015,
- (iii) la lotta a flussi finanziari illeciti e all'evasione fiscale.

Sui primi due focus, l'attenzione al processo post-2015 e al tema specifico dell'alimentazione richiederà un raccordo coerente con gli altri processi in corso, tenuto conto del fatto che FfD e FfSD sono oggi parte integrante dell'agenda non solo del *Leading group*, ma anche dei due processi SDG e post-MDG, di UE, G8, G20, Africa e IFI.

Per quanto riguarda la FfSD, già il documento di Rio+20, *The Future We Want*, indicava la necessità di "una efficace strategia per il finanziamento dello sviluppo sostenibile, in grado di facilitare la mobilitazione di risorse e il loro effettivo impiego per raggiungere obiettivi di

⁴ In base alla *peer review* commissionata in vista della IX Sessione plenaria del *Leading Group* su FfD nel giugno 2011 a Bamako, dal 2006 al 2012 sono stati raccolti circa 6 miliardi di dollari: 1,45 da AMC (con l'Italia quale primo finanziatore con 635 milioni), 3,5 da IFFim (Italia è terza, dopo Regno Unito e Francia, con 601 milioni in 20 anni), e 300 milioni l'anno con le tasse sui biglietti aerei a sostegno di UNITAID.

sviluppo sostenibile” (parr. 255-257). In una versione ristretta, FfSD è da intendere come un focus a favore di progetti e iniziative *Green* (energie rinnovabili, gestione risorse naturali, ecc.); in una versione ampia invece indica come non si tratti solo di finanziare il cambiamento, o finanziare l'eco-sistema, ma si tratti di cambiare la finanza, come recita il Rapporto UNEP del 2011 *Green Economy Report – Finance: Supporting the transition to a global green economy* (ch. 1, p. 7). La richiesta avanzata nel documento è quella di destinare l'1-2% del RNL ogni anno, tra il 2010 e il 2050, a investimenti per rendere l'economia globale più sostenibile (ibid., ch. 2, p.), allineando le politiche economiche, finanziarie e ambientali (ibid., ch. 3, p. 10). Quello che il documento non indica è se e come si debba trattare di risorse aggiuntive rispetto all'obiettivo dello 0,7% per gli aiuti pubblici allo sviluppo, e se questa eventuale combinazione di risorse sia realistica nel contesto attuale.

Contestualmente al rafforzamento dell'UNEP con un profilo più corrispondente a quello universalista delle Nazioni Unite, un particolare rilievo potrà acquistarlo l'*UNEP Finance Initiative*, una partnership globale col settore privato (oltre 200 istituzioni finanziarie hanno sottoscritto gli impegni ambientali della UNEP-FI) avviata con Rio 1992: a ottobre 2013 è prevista la *XIV Global Roundtable* a Pechino, in cui sarà presentato il primo rapporto su *Global State of Sustainable Finance*.

Lo stesso processo intergovernativo, nel quadro dell'Assemblea generale dell'ONU che ha dato vita all'OWG, è intervenuto nella definizione di una *Sustainable Development Financing Strategy* (par. 255-257), analizzando efficacia, coerenza e sinergia tra i diversi strumenti oggi disponibili e proponendo alcune opzioni per facilitare la mobilitazione di risorse e il loro uso efficace. Tale processo terminerà i lavori nel 2014: se non si tradurrà solo nell'idea di finanziare specifici progetti sostenibili (o relativi al cambiamento climatico o alle energie rinnovabili), ma si proporrà appunto di cambiare la finanza per finanziare il cambiamento⁵, allora dovrà entrare necessariamente in rapporto con il post-2015, ancorando cioè il tema FfSD a quello dell'APS almeno (se non, paradossalmente, più) di quanto non lo sia stato finora il tema FfD.

(vi) Le Organizzazioni della società civile e il mondo della ricerca

Il mondo delle ONG di cooperazione internazionale e, più in generale, delle organizzazioni della società civile che, nelle sue numerose articolazioni e nei diversi raggruppamenti, alimenta il dibattito internazionale con eventi, documentazione e campagne di mobilitazione, è molto attivo, a cominciare dalla Campagna *Beyond 2015*, che riunisce circa 800 organizzazioni di tutto il mondo.

La Campagna *Beyond 2015* promuove posizioni comuni sui vari temi oggetto della consultazione a livello Nazioni Unite, sollecitando le organizzazioni che vi aderiscono a partecipare attivamente in tutti gli ambiti del processo, sulla base di una call per coordinare un *position paper* comune relativamente a ciascuno dei temi oggetto delle consultazioni tematiche promosse dall'UNDG.

A livello europeo, la Task Force Europea (*European Task Force*) fa parte di questa Campagna internazionale. Si tratta di una piattaforma aperta a tutte le organizzazioni europee che partecipano alla campagna post-2015 e ha l'obiettivo di promuovere e sostenere l'organizzazione di eventi, dibattiti nazionali e altre attività finalizzate allo sviluppo di una posizione della società civile europea riguardo l'agenda globale post-2015; seguire i principali processi che possono influenzare la posizione dell'UE in materia; coordinare gli sforzi a livello nazionale e di Bruxelles al fine di influenzare sia le istituzioni europee, sia gli Stati membri per creare consenso

⁵ UNEP-FI (2012), *Creating the "New Normal" - Enabling the financial sector to work for sustainable development*, Discussion Paper, New York, ottobre, p. 7.

su una posizione ufficiale dell'UE sul post-2015 che sia in linea con i punti irrinunciabili proposti dalla Campagna *Beyond 2015*.

Questi punti, in particolare, sono riferibili sia al processo che al *framework* e sono:

- un *framework* globale e onnicomprensivo (*overarching*) che prenda il posto degli MDG;
- un processo partecipativo, inclusivo e sensibile alle voci di quanti subiscono la povertà e l'ingiustizia.

Il documento che sviluppa i punti irrinunciabili, scaturito dal *World Social Forum* del 2011, è la nota ***Beyond 2015's essential must haves***, che identifica quattro aree chiave:

- *Leadership* (chi guida, controlla, determina e realizza il processo), che deve rimanere unicamente alle Nazioni Unite e non a organismi intergovernativi di altro tipo, come G8, G20 o OCSE.
- *Legittimazione politica* (come sviluppare il *framework*), a partire dall'Assemblea generale del settembre 2013, che dovrà definire una roadmap, sulla base di una esaustiva valutazione degli MDG, assicurando un pieno collegamento tra dibattiti su SDG, aiuti internazionali e finanza per lo sviluppo, attraverso un processo che coinvolga il più alto numero di espressioni della società civile, al di là dello status riconosciuto presso l'ECOSOC.
- Sostanza (cosa dovrebbe essere contenuto nel *framework*), focalizzata sulle cause strutturali della povertà e dell'ingiustizia ovunque, su equità e disuguaglianze, sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici, responsabilità nazionali e internazionali, e dovrà essere basata sull'approccio fondato sui diritti umani.
- *Accountability* a livello locale, nazionale, regionale e globale, sulla base di meccanismi trasparenti e inclusivi di *mutual accountability* e nello spirito di una piena *ownership* democratica.

A livello italiano *Concord Italia*, capitolo italiano della confederazione europea (*European NGO Confederation for Relief and Development*, che riunisce oggi più di 1800 tra ONG e associazioni europee che operano nella cooperazione e costituisce l'interlocutore principale della Commissione Europea e delle altre istituzioni comunitarie in tema di sviluppo), è la piattaforma nazionale delle organizzazioni non governative di sviluppo, solidarietà e cooperazione internazionale. È composta dalle principali ONG italiane e dai membri italiani delle principali famiglie e federazioni internazionali. *Concord Italia* ha inaugurato il suo sito internet con un articolo che presenta i contenuti e le criticità del rapporto HLP sull'agenda globale post 2015.

Inoltre, *Concord Italia* si è impegnata anche nella diffusione del rapporto presentato il 2 maggio 2013 come posizione della *European Task Force* di *Beyond 2015* di Concord, intitolato ***Putting people and planet first***, che pone al centro dell'agenda che sostituisce gli MDG i diritti umani e un focus sulla multidimensionalità della povertà.

Il rapporto definisce sette principi chiave:

- (1) la realizzazione progressiva dei diritti umani e l'applicazione dei relativi principi (uguaglianza e non discriminazione, partecipazione effettiva ed *empowerment* delle popolazioni, responsabilità e *accountability*);
- (2) il benessere come misura del progresso individuale e nazionale, andando oltre il PIL;
- (3) il focus sui cambiamenti strutturali;
- (4) la sostenibilità ambientale oggi e per il futuro;
- (5) la coerenza delle politiche per lo sviluppo (sostenibile);

(6) un quadro di riferimento universale per obiettivi universali;

(7) responsabilità comuni ma differenziate.

Su queste basi, sono proposti 21 obiettivi generali.

Tab. 1 - La lista dei 21 obiettivi globali proposti dalla della Task Force Europea Beyond 2015 di Concord

EUROPEAN TASK FORCE PROPOSED GLOBAL GOALS SUMMARY TABLE	
Goal 1	Quality education and life skills for all
Goal 2	Universal coverage of and access to quality healthcare to maximise health at all stages of life
Goal 3	Adequate food and a nutritious diet for all through equitable and sustainable food production systems
Goal 4	Access to and availability of sustainable clean water and sanitation for all
Goal 5	Liveable habitats which are socially, economically and environmentally sustainable
Goal 6	Decent work and social protection for all
Goal 7	Gender equality and girls' and women's empowerment in all spheres
Goal 8	Freedom from all forms of violence through comprehensive national protection systems
Goal 9	Financial system serves people and respects resource thresholds
Goal 10	Trade policy and practice promote sustainable human development
Goal 11	Tax systems fulfil their fundamental social functions
Goal 12	International Financial Institutions fulfil the human rights obligations of their members
Goal 13	Equitable access to natural resources
Goal 14	Biodiversity and ecosystem services maintained and restored
Goal 15	Low carbon development strategies pursued by all countries
Goal 16	Minimal human and economic loss owing to natural hazards
Goal 17	Universal access to safe, renewable and reliable energy
Goal 18	Democratic governance becomes a reality in all countries
Goal 19	Zero corruption in all spheres
Goal 20	Universal access to an independent justice system and no impunity
Goal 21	Zero tolerance for external factors fueling conflicts

Fonte: European Task Force, Beyond 2015 (2013), *Putting people and planet first*.

Il mondo della ricerca, dei *think-tank* e delle università promuove riflessioni e indicazioni *policy-oriented* che influenzano l'agenda post-2015, a cominciare dal lavoro in pieno svolgimento e avviato oltre cinque anni fa (anticipando, in questo senso i tempi delle campagne internazionali) dagli istituti della rete europea EADI (*European Association of Development Research and Training Institute*), la rete leader che riunisce oltre 1500 istituzioni universitarie e think tank di 28 paesi europei.

In questo ambito, la Relazione europea indipendente sullo sviluppo (*European Development Report*, EDR) del 2013, intitolata ***Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future***, è un'importante iniziativa di ricerca, sostenuta dalla Commissione Europea, dalla Finlandia, dalla Francia, dalla Germania, dal Lussemburgo, dalla Spagna, dal Regno Unito e dalla Svezia, e svolta congiuntamente da *Overseas Development Institute* (ODI), *German Development Institute* (DIE) ed *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM). Si tratta di un documento corposo di 300 pagine che, nella tradizione degli EDR, combina la parte teorica con quella analitica e di indicazioni di *policy*. La relazione del 2013 ha esaminato alcune delle principali sfide per i prossimi quindici anni, nonché il modo in cui la comunità internazionale potrà aiutare ad affrontarle, anche mediante un eventuale quadro di sviluppo post-2015.

In particolare, a partire dall'analisi dei risultati dell'esperienza degli MDG, del cambiamento di contesto in corso e delle probabili tendenze relative ai prossimi 20-30 anni, il rapporto cerca di identificare i potenziali volani di un partenariato globale per lo sviluppo dopo il 2015, al fine di affrontare la sfida della povertà nei paesi più poveri in modo inclusivo e sostenibile.

In particolare, sono individuati tre volani di cambiamento:

- (1) i flussi di capitale e valore monetario (la finanza per lo sviluppo);
- (2) i flussi di beni (il commercio);
- (3) i flussi di persone (le migrazioni).

Sulla base di quattro studi di caso paese (Costa d'Avorio, Nepal, Perù e Ruanda) e di una dozzina di *background paper*, il rapporto arriva a quattro conclusioni chiave:

- (1) occorre un'agenda di trasformazione profonda del modo di guardare allo sviluppo e contrastare la povertà;
- (2) l'*ownership* nazionale deve diventare il perno delle strategie di sviluppo, per cui occorre anche un quadro di riferimento misto, capace di coniugare obiettivi globali e traguardi su scala nazionale e locale;
- (3) l'azione collettiva a livello globale deve fare un salto in ordine di grandezza, dando corpo al principio della coerenza delle politiche e focalizzandosi sulla loro efficacia;
- (4) un nuovo quadro di riferimento deve valere tanto per gli obiettivi quanto per gli strumenti per la loro realizzazione, a cominciare dall'ambito che ha palesato grandi limiti in seno agli otto MDG, quello del partenariato globale (MDG-8).

Anche l'EDR si propone di far tesoro dell'esperienza degli MDG, riconoscendo i limiti di un approccio che ha trascurato il tema delle disuguaglianze e alcuni temi chiave per lo sviluppo (occupazione produttiva, cambiamenti climatici, *governance*, migrazioni, conflitti, sicurezza e disabilità), nonché i risultati eterogenei tra paesi (sia beneficiari che donatori di aiuti internazionali).

In sintesi, occorre andare oltre gli MDG e oltre gli aiuti pubblici allo sviluppo e, con riferimento in particolare all'UE, è importante agire su più piani:

- aumentare le risorse per gli aiuti internazionali, perché quasi nessun paese membro rispetterà l'impegno di destinare almeno lo 0,7% del RNL agli aiuti, per cui occorre rilanciare questo obiettivo per il post-2015;
- l'obiettivo della coerenza delle politiche per lo sviluppo - che l'Europa ha fatto proprio prima e più di altri - ancora non si è concretizzato sul piano operativo e non ha prodotto i risultati sperati, ma è un ambito su cui l'Europa giocherà la propria credibilità internazionale nei prossimi anni e che dovrà perciò essere perseguito;

- la capacità politica dell'Europa di pesare con una voce sola e di influenzare significativamente i negoziati internazionali cui partecipa, piuttosto che limitarsi ad essere il principale donatore al mondo, continua ad essere la principale sfida politica per l'Europa e i negoziati per il post-2015, nella sua sede più naturale, l'ONU; ma anche altri ambiti (come il G20 e il G8) saranno i banchi di prova per valutare i progressi.

(vii) Il dibattito in Italia

In Italia, le varie espressioni della società, a livello istituzionale pubblico e privato, che partecipano attivamente ai diversi ambiti internazionali descritti sopra, animano e contribuiscono al dibattito in corso.

In una logica di sistema paese, va segnalata la presenza del Tavolo interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo, istituito a livello di Direttori Generali dal Ministero degli Esteri (DGCS) d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Direzione Rapporti Finanziari Internazionali) durante la scorsa legislatura e allora presieduto dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione. Questo Tavolo si è posto come luogo di partecipazione e consultazione, assicurando la pluralità e la partecipazione degli attori pubblici e privati della cooperazione internazionale. Il suo obiettivo specifico è stato quello di promuovere e facilitare la messa a punto di azioni di sistema nelle diverse aree e settori di intervento, e condividerne gli sviluppi.

Nel suo ambito è stato istituito il *Gruppo tematico sul Contributo italiano all'agenda post 2015*. Lo scopo è quello di aggiornare i partecipanti sul dibattito in corso sul post 2015 e sul processo degli SDG, espandendo il lavoro in corso in ambito MAE (processo ONU) e Ministero dell'Ambiente (processo OWG). In pratica è un gruppo che condivide documenti ufficiali, su cui raccoglie commenti al fine di contribuire ad elaborare la "posizione" italiana che possa anche informare il tema del semestre di Presidenza UE, senza per questo avere l'obiettivo di definire posizioni comuni o di sintesi condivise. Il Gruppo tematico si riunisce periodicamente e le riunioni sono convocate dai facilitatori, che sono il Ministero degli Esteri/DGCS e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Gruppo ha un profilo sia inter-ministeriale che inter-istituzionale: vi partecipano rappresentanti di diversi ministeri (Economia e Finanze, Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali, Lavoro e Politiche Sociali, Salute), istituti di diritto pubblico (come Banca d'Italia e Istat), mondo imprenditoriale (Confindustria), espressioni della società civile (Concord Italia), mondo della ricerca (CeSPI) e, di volta in volta, a seconda dei temi all'ordine del giorno, soggetti con una rilevanza o competenza specifica.

Al di là di puntuali osservazioni e commenti emersi rispetto ai documenti pubblicati e al processo internazionale in corso, quel che merita di essere sottolineato è l'emergere e il consolidarsi di almeno quattro temi ricorrenti suscettibili di caratterizzare e qualificare lo specifico contributo italiano al dibattito internazionale.

Si tratta di un punto molto importante, dal momento che l'Italia è e sarà attivamente impegnata in tutti gli ambiti istituzionali internazionali rilevanti nel processo UN, ma anche in sede OCSE, IFI, G8 e G20, oltre che in sede UE. Parallelamente la società civile, il mondo della ricerca e delle università, le imprese in Italia sono tutti protagonisti nei fora internazionali che animano il dibattito e continueranno a farlo sino al 2015.

La presidenza di turno dell'Unione europea che spetterà all'Italia nel secondo semestre del 2014 e l'Expo 2015 di Milano sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita" sono due appuntamenti straordinari per mettere a sistema il valore aggiunto e la cultura che il nostro paese saprà mettere in campo per l'agenda sviluppo, valorizzando quanto di buono già si riesce a fare e dandogli continuità.

- (5) Un ambito prioritario per il contributo italiano potrà essere lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, le produzioni agricole di qualità e le culture produttive territoriali e di piccola scala. Si tratta probabilmente del terreno di sperimentazione e incontro più chiaro tra MDG e SDG, un tema tradizionalmente prioritario per la cooperazione italiana allo sviluppo, un nodo fondamentale oggi, al centro di profondi cambiamenti strutturali, di modalità di produzione, trasformazione e distribuzione su scala mondiale che richiedono capacità di risposte innovative e adeguate da parte di tutti. È un tema su cui l'Italia ha competenze, sensibilità riconosciute a livello internazionale - come dimostra la presenza del "Polo romano" delle Nazioni Unite, un asset di assoluto prestigio, di enorme potenziale valore aggiunto, ma che richiede anche un forte impegno e investimento per assumere più pienamente una leadership culturale nelle scelte politiche di cambiamento oggi in corso nelle tre agenzie (FAO, IFAD e WFP).
- (6) Allo stesso modo, la questione di genere e l'*empowerment* femminile è una priorità trasversale che, a detta di molti italiani presenti nel gruppo di lavoro, dovrebbe continuare a caratterizzare il contributo italiano al dibattito internazionale e dovrebbe anzi rafforzarsi in tutti gli ambiti istituzionali, anche perché è una delle chiavi per interpretare al meglio il valore dell'approccio allo sviluppo fondato sui diritti e sul diritto, per riempire di contenuto sostanziale le grandi sfide tematiche dell'istruzione, la salute, il lavoro dignitoso, la protezione sociale, la *good governance*.
- (7) Il tema delle capacità statistiche, fondamentale strumento di conoscenza, monitoraggio e valutazione per orientare le scelte politiche a livello locale, nazionale e internazionale, ben oltre il solo indicatore del PIL. Si tratta di un tema acquisito a livello internazionale, ma che potrebbe e dovrebbe continuare a vedere l'Italia come protagonista in Europa e nel mondo, potendo vantare l'autorevolezza dell'ISTAT, ben riconosciuta a livello internazionale.
- (8) Infine, il tema trasversale dell'approccio territoriale o *place-based* alla cooperazione allo sviluppo, fondato sulla partecipazione a livello locale dei tanti portatori di interesse che rappresentano il valore aggiunto di modelli di sviluppo inclusivi e sostenibili, realmente fondati sulla *ownership* e su processi endogeni di cambiamento fondati localmente. Tutte le caratteristiche peculiari dei diversi territori - in termini di specificità culturali, sociali e istituzionali - sono dimensioni rilevanti per definire le politiche di sviluppo. Ciò si sposa pienamente con l'attenzione che l'Italia dedica al tema, forte della presenza di un apposito Ministro sul tema e dell'opportunità di valorizzare le esperienze e le capacità della decentrata italiana e di un rinnovato partenariato territoriale a livello internazionale, basato sulla capillare diffusione di Comuni e Regioni impegnati nella cooperazione internazionale. A tal riguardo, il rapporto Barca (il precedente Ministro per la coesione territoriale) del 2009 per la Commissione Europea, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, è probabilmente il più conosciuto documento che sottolinea l'importanza dell'approccio *place-based* per promuovere uno sviluppo inclusivo, partendo dal riconoscimento che la geografia conta moltissimo per lo sviluppo. È un rapporto pensato per il futuro delle politiche di coesione sociale e territoriale dell'Europa, ma che si sposa pienamente con le sfide della cooperazione allo sviluppo e con l'opportunità di valorizzare le esperienze e le capacità della decentrata italiana.

4. Il documento di sintesi del Segretario Generale

Il punto di sintesi attuale, che precede l'Assemblea generale di fine settembre 2013, è rappresentato dal documento del Segretario Generale delle Nazioni Unite intitolato *A Life of Dignity for All* di cui diamo qui di seguito conto per sommi capi.

Pur riconoscendo i meriti dell'impegno internazionale volto al raggiungimento degli MDG, la nuova fase storica richiede una nuova visione e un *framework* adeguato che deve, anzitutto, porre al centro lo sviluppo sostenibile, coniugando le diverse dimensioni economiche, sociali ed ambientali. Le sfide non sono del tutto diverse dal passato, ma sono più complesse e accresciute come scala; la lotta alla povertà rimane il baricentro dell'azione per lo sviluppo, intendendola come una questione di giustizia e diritti umani.

Situazioni di conflitti, violenza, insicurezza e ingiustizia rendono ancor più difficile e urgente la risposta internazionale per contrastare la povertà.

Alla luce dei tanti contributi commissionati nella fase preparatoria del negoziato, il Segretario Generale trova una solida base comune dell'agenda da sviluppare e che deve essere:

- universale per natura e sensibile alle complessità che deve fronteggiare;
- orientata ai bisogni e alle capacità di paesi e regioni;
- ambiziosa ma semplice nella sua definizione;
- capace di integrare le dimensioni economica, sociale e d ambientale, dando massima priorità allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle disuguaglianze;
- capace di tutelare l'ambiente e proteggere la biodiversità, l'acqua e i suoli;
- fondata sui diritti umani, in particolare delle donne, i giovani e i gruppi marginalizzati;
- orientata a promuovere nuove forme di partenariato;
- sostenuta da approcci innovativi ai dati e su meccanismi rigorosi di *accountability*.

Strategica e sorretta da una visione di lungo periodo, la nuova agenda dovrebbe al contempo definire un numero limitato di obiettivi e corrispondenti indicatori.

Indicazioni di principio molto generali, dunque; un auspicio a muoversi insieme risolutamente per costruire un mondo di pace e sviluppo. Tuttavia, i nodi strutturali che hanno portato alla crisi attuale e che continuano a condannare una larga fascia della popolazione mondiale alla povertà non sono risolti. Ma è su essi che il negoziato in avvio dovrà concentrarsi.

È vero che in Africa sub-sahariana si sono registrati negli ultimi anni tassi medi di crescita economica senza confronto; eppure il numero assoluto di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà è aumentato e continua a crescere. È vero che la percentuale di popolazione che soffre la fame diminuisce al mondo, come diminuisce quella dei poveri, ma una persona su otto al mondo rimane cronicamente malnutrita e un bambino su quattro è malnutrito, mentre 1,2 miliardi di persone vivono ancora sotto la soglia di povertà estrema.

I grandi progressi sul fronte della scolarità infantile hanno avuto una battuta d'arresto negli ultimi cinque anni e la qualità non migliora affatto; metà dei bambini al mondo che abbandonano la scuola vive in Africa. Le donne partecipano più attivamente al mercato del lavoro, ma in ruoli subalterni, con impieghi meno sicuri e con minore protezione sociale.

Soprattutto, molti dei progressi conseguiti sono fragili e rischiano di diventare effimeri di fronte all'incalzare della crisi o al verificarsi di shock esogeni. Il degrado ambientale procede a ritmi preoccupanti.

Indubbiamente, occorre un modello di crescita inclusivo, condizioni di lavoro dignitose e piena e produttiva occupazione; serve un sistema di protezione sociale attrezzato a reggere l'urto dei significativi cambiamenti demografici che attendono il mondo nel giro di pochi decenni; le disuguaglianze crescenti e la crisi ambientale sono il termometro dell'insostenibilità del modello di sviluppo a livello locale, nazionale e globale.

C'è ancora molto da fare per raggiungere gli MDG e quel molto non basta per una trasformazione radicale verso un mondo di pace e sviluppo equo e sostenibile. Occorre sradicare la povertà in tutte le sue forme, non solo in quella di reddito, occorre porre al centro il tema delle disuguaglianze, dare sostanza al principio dell'*empowerment* femminile e delle fasce marginalizzate della popolazione, impegnarsi molto di più sul fronte dei cambiamenti climatici e delle sfide ambientali più generali, fare dell'occupazione a condizioni dignitose un diritto sostanzialmente riconosciuto ed attuato, contrastare fame e malnutrizione in nome del diritto al cibo sano, costruire la pace, riconoscere finalmente il contributo positivo allo sviluppo che viene dai migranti internazionali.

Su queste basi è però davvero possibile costruire un partenariato efficace e allargato ai tradizionali e nuovi *player* su scala mondiale, condividendo obiettivi e indicatori misurabili e una reciproca *accountability*? Il ritualistico processo negoziale formalmente in avvio riuscirà a sostanzarsi come realmente inclusivo, in grado di coinvolgere le tante e nuove espressioni delle società civili e le diverse articolazioni amministrative, politiche ed economiche a livello territoriale al di là degli addetti ai lavori, permeando l'agenda di tutti i ministeri e non solo di quelli tradizionalmente coinvolti in tema di sviluppo? Non c'è il rischio che un'agenda molto ambiziosa, davvero all'altezza della gravità dei problemi, finisca per annacquarsi e diluirsi in poca sostanza di radicale trasformazione, dando così risposte meno concrete di quanto un'agenda più circoscritta e limitata, come quella degli MDG, sia riuscita a fare? Questa, probabilmente è la vera scommessa di un negoziato complesso e lento che sta cominciando formalmente e che dovrà fare i conti con le rapide trasformazioni che - indipendentemente dalla volontà dei governi e delle popolazioni - attraversano il mondo e rischiano di rendere obsoleta un'agenda di lungo periodo (15-20 anni) al momento della sua attuazione.

Non c'è dubbio che le politiche pubbliche rivestano un ruolo fondamentale oggi, ovunque e quale che sia il loro segno; si tratta allora di avere il coraggio di scelte di campo chiare e la capacità di sviluppare strumenti e imporre paradigmi di sviluppo, in un momento in cui non sembra abbondino coraggio e capacità di trasformazioni radicali.

Senza un indebito ottimismo, si può forse dire che l'unico vero modo per suscitare la volontà politica di attuare i grandi cambiamenti richiesti da queste sfide è riconoscere che essi sono imposti non tanto da un afflato di ordine etico o moralistico, come abbiamo visto nella premessa, quanto dalla consapevolezza di un interesse di fondo che accomuna tutti.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)
- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICESA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI - febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI - aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli "Global Hawk" presso la base militare di Sigonella (CeSI - maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI - maggio 2013)
- n. 76 Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale (CeSPI - giugno 2013)
- n. 77 Regno Unito: dentro o fuori l'Europa? (ISPI - luglio 2013)
- n. 78 Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale (CeSPI - luglio 2013)

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

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

(estratto da Focus Mediterraneo e Medioriente)

PAKISTAN

La morte del numero due del TTP, Waliur Rehman Mehsud, in un *raid* di un drone americano su di un *compound* in Nord Waziristan, ha complicato i piani del governo Sharif rispetto alla strategia di ingaggio da adottare nei confronti dei militanti. Infatti, sebbene il neo-eletto *Premier* avesse pubblicamente sposato, in campagna elettorale, la necessità di affiancare al contrasto militare della militanza radicale anche il dialogo politico, l'eliminazione di Mehsud ha immediatamente portato il TTP a sospendere ogni contatto con Islamabad. Tuttavia, va ricordato che più volte l'atteggiamento dei militanti è stato ingannevole e spesso proprio la promessa di sedersi intorno al tavolo negoziale è stata sfruttata ad arte per stallare offensive governative e prevenire la coagulazione politica di una coerente agenda anti-terrorismo.

Nonostante la ferma condanna espressa da Nawaz Sharif per il *raid* americano, il primo dalla sua elezione e dopo una pausa di sei mesi, il TTP ha risposto con una serie di attacchi che ha messo il governo in difficoltà. Alla fine di giugno un commando del TTP ha ucciso 10 persone (fra cui 9 alpinisti stranieri) alle falde del picco himalayano del Nanga Parbat, nella regione normalmente pacifica di Gilgit. Pochi giorni dopo 45 persone sono morte in due attacchi contro i travagliati centri urbani di Quetta, in Balochistan, e di Peshawar, in Khyber-Pakhtunkhwa. Inoltre, nello stessa Lahore – bastione del PML-N di Sharif – un'esplosione in un ristorante ha provocato quattro morti. Si è trattato del primo attentato negli ultimi tre anni contro la capitale del Punjab e un probabile avvertimento dei talebani pakistani del TTP al Primo Ministro *punjabi*.

La sensazione è che l'opportunità di avviare un dialogo con il TTP sia sfumata in partenza, specie dopo l'assassinio ai primi di giugno del deputato provinciale Farid Khan, in forza al PTI dell'ex stella del cricket Imran Khan e principale fautore del dialogo con i militanti nella provincia di Khyber-Pakhtunkhwa. Non vi è, inoltre, una condivisa considerazione, all'interno dello scenario politico pakistano, della gravità della minaccia rappresentata dal TTP, con alcuni politici maggiormente propensi a catalogarlo come problema legato alla comunità *pashtun* del nordovest del Paese. La serie di attentati e assassinii scaturita dall'uccisione di Waliur Rehman Mehsud ha palesemente esposto la mancanza di una reale cognizione del raggio d'azione e della natura della minaccia rappresentata dalla militanza radicale tutta, non solo del TTP. L'ipotesi di colloqui con i talebani pakistani sembra essere del tutto tramontata in seguito alla rinuncia al ruolo di mediatore da parte di Maulana Fazlur Rehman, leader del partito islamista Jamiat Ulema e Islam-Fazl. Maulana Rehman ha abbandonato in ragione del fatto che il potente *establishment* militare, da sempre impegnato in una dicotomica contesa con i governanti civili del Paese, non ha mai veramente

sposato la linea del dialogo con il TTP. Alla luce delle responsabilità del gruppo nell'ondata di violenza che ha colpito il Paese dal 2001 e delle passate fallimentari esperienze di ingaggio politico con i militanti, l'Esercito ha pubblicamente indicato di non aver intenzione di supportare in questo senso il governo Sharif. In quest'ottica il PML-N del Premier ed il PTI di Khan, due delle formazioni più apertamente critiche nei confronti dei droni USA e promotrici di negoziati con il TTP, sono state messe alle strette dai militari, in quanto da una parte, proseguendo per la strada del dialogo, rischiano di inimicarsi le Forze Armate (mai una prospettiva rassicurante per un governo civile pakistano), dall'altra, venendo meno agli impegni presi in campagna elettorale, rischiano di perdere il consenso degli elettori.

Ad ogni modo, a riprova delle considerevoli divisioni all'interno della frastagliata società pakistana, una parte di essa, e certamente gli elettori del PPP, partito del Presidente uscente Zardari, guarda con preoccupazione all'apparente mancanza di una coerente e largamente condivisa politica contro l'estremismo radicale, ed è questa parte che, insieme ai militari, sta facendo grandi pressioni su Nawaz Sharif perché adotti un approccio più bilanciato. Come dimostra la visita di Cameron ai primi di luglio, peraltro nello stesso giorno dell'attacco a Peshawar, Sharif è anche incalzato dai partner internazionali, decisamente preoccupati per l'atteggiamento ondivago e attendista del Premier pakistano, vista la centralità del Paese per le questioni afferenti al jihadismo e alle strategie per contrastarlo. In questo senso, la necessità di ricevere assistenza internazionale per ovviare agli annosi problemi dell'economia, costringe Sharif ad ascoltare maggiormente l'input dei partner stranieri, come dimostra la sua accettazione di un prestito pari a 5,3 miliardi di dollari da parte del Fondo Monetario Internazionale (FMI). L'economia pakistana, caratterizzata dal fenomeno della stagflazione, ovvero un prolungato periodo di contrazione della crescita in concomitanza con un generale innalzamento dei prezzi, rimane una delle priorità di Sharif, come lo è rivitalizzare le casse dello Stato, colpite da una bilancia dei pagamenti in forte passivo e da un'anemica riscossione delle imposte. La questione energetica, che costringe il Paese a blackout quotidiani di oltre 12 ore al giorno, ha chiaramente pesanti ricadute economiche, ma grazie agli ottimi rapporti di Nawaz Sharif con la Famiglia Reale saudita, il governo pakistano ha potuto ottenere pagamenti agevolati e deferiti sugli acquisti di petrolio, alleviando il disagio popolare proprio durante il caldo estivo.

La combinazione del prestito del FMI e delle agevolazioni saudite potrebbero certamente garantire al Premier Sharif una "luna di miele" con l'elettorato più lunga del previsto, ma sono ben più determinanti per la durata e l'efficacia del suo governo i rapporti con i militari del Gen. Kayani. Nonostante quest'ultimo sia prossimo al pensionamento (a novembre), Sharif e l'*establishment* militare sono già storicamente ai ferri corti per il colpo di Stato che lo ha spodestato nel 1999 e quindi secondi molti esperti locali lo scontro è inevitabile. A maggior ragione quando qualsiasi priorità che Sharif intenderà affrontare nei prossimi mesi, dalla crisi economica, alla crisi energetica, alle crisi dei settori scolastico e

sanitario, ha come prerequisiti essenziali pace e sicurezza, i quali sono responsabilità esclusiva delle Forze Armate. Per queste ragioni il contenzioso sulla minaccia dei talebani del TTP e la strategia contro la militanza radicale è divenuto la cartina di tornasole per lo *status* dei rapporti fra governanti civili ed establishment militare.

Parimenti, i rapporti con i militari divengono cruciali nel contesto della volontà di Sharif di promuovere i contatti commerciali ed economici con l'India, rivale storico e nemesi del Pakistan con la quale i militari hanno combattuto (e perso) tre guerre convenzionali, 15 anni di guerra per procura in Kashmir ed una guerra clandestina, il Kargil, nel 1999. Il riavvicinamento con New Delhi è dunque una manovra che difficilmente potrà riuscire a Sharif senza il placet di Rawalpindi, sede del Quartier Generale delle Forze Armate. Tuttavia, queste, vivono oggi una fase insolita del loro rapporto con la cittadinanza e con le istituzioni civili, in quanto, per la prima volta nella storia del Paese, i militari non sembrerebbero intenzionati a prendere il potere, viste la già difficile posizione diplomatica e la complessità dei problemi economici che affliggono il Pakistan. Pertanto, per il governo civile si tratta di un momento propizio per recuperare il terreno perduto nei confronti dei militari, che hanno governato per oltre la metà della vita del Paese. In quest'ottica, l'apertura di un'inchiesta sul conflitto del Kargil – quando i militari lanciarono un'offensiva contro l'India senza informare Sharif, che era premier anche allora – potrebbe costituire un pericoloso precedente per Rawalpindi, avvezza ormai a non essere posta sotto scrutinio legale. Sharif potrebbe sfruttare questa opportunità per riconquistare ambiti istituzionali ormai negli anni assimilati dai militari per usucapione, come la politica estera e in particolare i rapporti con USA, India e Afghanistan. Oltre alla citata inchiesta sul Kargil, anche la pubblicazione del rapporto governativo sulla presenza di Osama bin Laden in Pakistan – frutto di una fuga di notizie che potrebbe aver avuto origine nel governo Sharif – ha rivelato aspetti poco edificanti dell'establishment militare, danneggiandone ulteriormente l'immagine. Il rapporto, che doveva essere riservato al Parlamento, accusa i militari di incompetenza per aver consentito agli americani di penetrare i confini del Paese e giunge perfino ad ipotizzare la loro connivenza con al-Qaeda quando prende in esame la quasi decennale permanenza di bin Laden in Pakistan.

Infine, per quanto riguarda un altro attore istituzionale che sta dimostrando rinnovato attivismo negli scenari di politica interna, la Corte Suprema presieduta da Iftikhar Mohammed Chaudhry, il 24 luglio ha accolto la richiesta del senatore Raja Zafr ul-Haq, del PML-N, per l'anticipazione delle elezioni presidenziali. La decisione ha spostato le votazioni dal 6 agosto al 30 luglio e pertanto ha provocato la protesta di tutti gli altri partiti che hanno dovuto affrettarsi per presentare i rispettivi candidati. Inizialmente, fra i principali nomi in lizza vi sono stati Wajihuddin Ahmed, candidato congiunto per PML-N e PTI, e Raza Rabbani per PPP, ANP (*Awami National Party – pashtun* secolare) e BNP-Awami (Baloch National Party-Awami). L'MQM (Muttahida Qaumi Movement dei mohajir di Karachi) ha deciso prima di non presentare alcun candidato e in

seguito ha poi optato per sostenere il candidato del PML-N. Il 26 luglio, tuttavia, in protesta per la decisione della Corte Suprema, PPP, ANP e BNP hanno annunciato il loro boicottaggio delle elezioni e il PML-N ha quindi deciso di proporre un suo candidato, il businessman Mamnoon Hussain, di fatto lasciando l'ex giudice Wajihuddin Ahmed come candidato unico del PTI.

Il 30 luglio, il Collegio Elettorale del Pakistan, organo che riunisce il Senato, l'Assemblea Nazionale e l'Assemblea Provinciale, ha eletto Hussain con una maggioranza schiacciante (432 voti contro i 77 di Ahmed) alla Presidenza del Paese. Mamnoon Hussain assume dunque l'incarico (in larga misura cerimoniale) dell'uscente Asif Ali Zardari, che è passato alla storia come primo Presidente pakistano a completare il suo mandato e a presenziare sull'altrettanto raro trasferimento di poteri tra due governi civili.

(estratto da Focus Mediterraneo e Medioriente)

QATAR

A fine giugno, l'Emiro del Qatar Sheikh Hamad bin Khalifa al-Thani ha abdicato in favore di suo figlio, il trentatreenne Sheikh Tamim bin Hamad al-Thani. Voci indiscrete da tempo erano trapelate in merito, ma, comunque, nel contesto del Golfo, una transizione politica pacifica può considerarsi una rarità, visto che in genere i regnanti tendono a rimanere in carica sino al loro decesso o ad essere spodestati con la forza. Ad esempio, il sessantunenne Emiro uscente Sheikh Hamad ha preso il potere nel 1995 in un colpo di Stato incruento (con il sostegno delle Forze Armate) ai danni del suo stesso padre Sheikh Khalifa.

Sheikh Tamim, alunno della *Sandhurst Royal Military Academy* britannica è da anni vice Comandante delle Forze Armate, oltre a essere Segretario del progetto *2030 Vision* che ha stabilito le linee-guida dello sviluppo nazionale. Nonostante il cambio al vertice, si ritiene che il giovane Emiro non si discosterà dalle politiche paterne, che hanno reso il Qatar un *hub* diplomatico internazionale sollevando enormemente, mediante liberalizzazioni politiche ed economiche, il profilo di un Paese minuscolo che tradizionalmente viveva all'ombra del grande vicino saudita.

Infatti, l'Emirato non ha modificato le sue posizioni sulla Siria, in sostanziale concertazione con Washington e Riyadh, ma eredita, in un certo senso, rapporti moderatamente tesi con alcuni dei *partner* del CCG, *in primis* EAU e Bahrain, che hanno criticato molto la vicinanza di Doha alla Fratellanza Musulmana. Inoltre, nell'ambito della fallimentare apertura dell'ufficio politico per i talebani afgani, mossa che doveva essere propedeutica alla ripresa dei colloqui di pace con Kabul e gli USA, il nuovo Emiro ha dinnanzi a sé lo spinoso compito di districarsi da una spinosa questione internazionale senza danneggiare l'immagine del Paese. In merito ai rapporti con l'Arabia Saudita, Sheikh Tamim ha firmato a fine agosto una serie di accordi anti-crimine e per la gestione del confine con Riyadh, in un segnale di distensioni nelle relazioni che, spesso, durante il regno di Sheikh Hamad si erano dimostrate tese.

Dal punto di vista interno, Sheikh Tamim ha colto l'occasione per rinnovare l'esecutivo del Paese, che resta comunque saldamente in mano alla famiglia al-Thani, famiglia dominante in Qatar per gli ultimi 150 anni. Sheikh Hamad bin

Jassim al-Thani, Primo Ministro dal 2007, ha ceduto il passo a Sheikh Abdallah bin Nasser bin Khalifa al-Thani, contestualmente divenuto anche Ministro dell'Interno. Agli Esteri è stato nominato Khalid al-Attiyah, mentre Ali Sherif al-Emadi ha assunto il dicastero delle Finanze. Al Ministero dell'Energia e dell'Industria è invece rimasto Mohammed Saleh al-Sada.

In campo internazionale, forse uno dei fattori che più ha innalzato il profilo del Qatar durante il regno di Sheikh Hamad è stato la fondazione nel 1996 dell'emittente satellitare araba *Al-Jazeera*. Proprio questo canale è attualmente al centro della diatriba fra Egitto e Qatar, con molti giornalisti e membri dello *staff* (8 a fine agosto e 22 a inizio luglio) del canale *Al-Jazeera Egypt Live* che hanno rassegnato le dimissioni in protesta per la linea editoriale distorta e faziosa in favore dei Fratelli Musulmani. Verso fine agosto, le autorità egiziane avevano pubblicamente denunciato il canale come una minaccia per la sicurezza nazionale e avevano disposto la sua chiusura.

Sempre riguardo all'emittente *qatariota*, il 21 agosto sono iniziate le trasmissioni del suo capitolo statunitense *Al-Jazeera America*, che ha acquisito le frequenze di *Current TV*, il defunto canale satellitare appartenuto all'ex vice Presidente americano Al Gore.

ORGANI E AGENZIE DELLE NAZIONI UNITE

DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS

(a cura del Servizio Studi del Senato)

Il *Department of political Affairs* (DPA) è la sezione del Segretariato generale delle Nazioni Unite che ha il compito di monitorare e valutare gli sviluppi politici globali per assistere e consigliare il Segretario Generale e i suoi delegati nelle attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti delle Nazioni Unite.

Il Dipartimento conduce missioni 'sul campo' in svariate aree geografiche, soprattutto in Africa, Asia centrale, Medio Oriente, America latina. Negli anni più recenti ha sviluppato in modo particolare la competenza nelle attività di mediazione e nella 'diplomazia preventiva'. Infatti uno dei suoi compiti più delicati è quello di individuare le potenziali aree di crisi e di prevenire lo scoppio di conflitti, nonché di individuare le possibili 'risposte' alle situazioni critiche per minimizzarne le conseguenze. In tal senso coadiuva e coordina non solo le operazioni direttamente dipendenti dal Segretariato generale, ma le attività di tutte le missioni politico-diplomatiche delle Nazioni Unite dispiegate nelle aree di crisi nel mondo.

Tra i compiti più significativi volti a prevenire crisi politiche vi è l'attività di 'assistenza elettorale' agli Stati membri dell'Organizzazione. Inoltre il Dipartimento per gli affari politici svolge attività di segreteria per il Consiglio di Sicurezza e per le due Commissioni - istituite dall'Assemblea generale - per i Diritti del popolo Palestinese e per la Decolonizzazione. Lo staff del Dipartimento svolge un intenso lavoro 'dietro le quinte' in ogni occasione in cui vengano richiesti i 'buoni uffici' del Segretario generale per operare una mediazione diplomatica tra le parti in conflitto.

Per lo svolgimento di compiti tanto delicati una delle principali competenze richieste al Dipartimento è la capacità di operare una efficace ed approfondita analisi delle informazioni e 'avere il polso' della situazione man mano che si sviluppa. A tale scopo è necessario un intenso e continuo lavoro sul territorio, con scambio continuo di informazioni e dati con le organizzazioni regionali e le squadre dislocate localmente. Infatti il Dipartimento dispone, oltre che di circa 250 membri dello staff con sede nel quartier generale di New York, anche di circa 1700 unità di personale distribuite nelle numerose aree operative. Gran parte di questo personale è costituito da funzionari internazionali, ma vi sono anche molte unità messe a disposizione dai governi nazionali. La presenza sul campo arricchisce le potenzialità analitiche dell'organo e ne facilita il lavoro, che si svolge sempre in stretto contatto con le autorità governative locali.

Il DPA è finanziato¹ da trasferimenti regolari a carico del bilancio delle Nazioni Unite e con versamenti volontari da parte di enti (Stati) contributori. Il meccanismo utilizzato per raccogliere contributi volontari viene chiamato "Multi-year Appeal" e si basa su un documento di progetto che indica le priorità e i risultati da raggiungere nel periodo biennale di riferimento. L'aggiornamento al "Multi-year Appeal" 2013 indica le seguenti priorità:

- Accelerare la capacità di risposta alle situazioni di crisi con una più pronta presenza nelle aree interessate;
- Migliorare le capacità di coordinamento con gli altri attori coinvolti nelle situazioni di intervento;
- Rinforzare i processi di democratizzazione mediante l'assistenza in occasione dello svolgimento di consultazioni elettorali;
- Sviluppare strumenti e meccanismi di intervento innovativi e più efficaci, traendo insegnamento dalle esperienze passate.

Le necessità finanziarie per lo svolgimento delle attività del Dipartimento, indicate nel *Multi-year Appeal* per il 2012 in 19,1 milioni di dollari sono state quasi interamente coperte (93%) dai contributi volontari degli Stati membri (38), che hanno risposto più generosamente rispetto all'anno precedente, quando solo metà dei fondi necessari furono raccolti con questo meccanismo. Nel corso dell'ultimo esercizio finanziario bisogna dire che è stato lanciato un ulteriore appello per le esigenze rappresentate dalla crisi siriana.

Il bilancio complessivo del Dipartimento per il 2011-2012 è stato di 81 milioni di dollari, impiegati per la gestione corrente e per il sostegno a numerosi progetti specifici.

Il Capo del DPA è Jeffrey Feltman, un diplomatico statunitense di esperienza trentennale, che è stato nominato a questo incarico nel luglio del 2012. Il suo titolo è "*Under-Secretary general for political affairs*", ed è affiancato da due "*Assistant Secretary general*" che sono Tayé-Brook Zerihoun (Etiopia) e Oscar Fernandez-Taranco (Argentina).

¹ Vedi <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/funding>

IL DEPARTMENT OF PEACE-KEEPING OPERATIONS (DPKO)

(a cura del Servizio Studi del Senato)

Il DPKO (*Department of Peace-keeping Operations*) è l'ufficio delle Nazioni Unite, collocato all'interno del Segretariato Generale, con la funzione di assistere gli Stati membri dell'ONU e il Segretario generale all'espletamento del compito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il DPKO vede al proprio vertice un Segretario generale aggiunto, sotto le dipendenze dirette del Segretario generale dell'ONU.

Da tale Segretario generale aggiunto, capo del Dipartimento, dipendono quattro uffici: per le operazioni; per gli affari militari; per gli affari giuridici e la sicurezza; infine la divisione per l'addestramento, la valutazione e la politica.

Nel giugno del 2007 è stato istituito il Dipartimento per il sostegno logistico (*Department of field support*) delle Nazioni Unite con l'intento di rafforzare il Dipartimento Operazioni di *Peacekeeping*. (vd. *oltre*) Esso fornisce sostegno alle missioni per la promozione della pace e della sicurezza relativamente alle aree del finanziamento, della logistica, dell'informazione, comunicazione e tecnologia, delle risorse umane e dell'amministrazione generale¹.

Il Budget annuale delle Nazioni Unite prevede una specifica voce di finanziamento dedicata al DPKO, cui tutti gli Stati membri devono contribuire, o in termini monetari o di uomini e mezzi.

Il Segretario generale aggiunto per il DPKO è **Hervé Ladsous**, che ha assunto formalmente l'incarico nell'ottobre 2011. Il suo predecessore era Alain Le Roy.

La **missione** principale del DPKO consiste nel pianificare, preparare, gestire e dirigere le operazioni di mantenimento della pace patrocinate dalle Nazioni Unite, al fine di assicurare l'esercizio del mandato sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale, nonché sotto la direzione generale attribuita al Segretario generale, come espressamente previsto dalla risoluzione di autorizzazione delle stesse missioni.

Il DPKO provvede a **fornire le indicazioni di tipo politico e tecnico per la realizzazione delle missioni di pace delle Nazioni Unite** nonché a mantenere un **canale costante di dialogo con il Consiglio di Sicurezza**, con i Paesi membri che forniscono le truppe e gli equipaggiamenti per le missioni, nonché con le parti del conflitto, perché questi possano realizzare gli obiettivi per il mantenimento della pace stabiliti dalla risoluzione di autorizzazione della missione del Consiglio di Sicurezza.

¹ Per approfondimenti sul tema vedi: il dossier n. della serie "Documentazione e Ricerche" del novembre 2011, predisposto dai Servizi Studi della Camera dei deputati (n. 296) e del Senato della Repubblica (n. 318) "Incontro delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera e del Senato con il Capo del Dipartimento per il sostegno logistico alle operazioni di pace delle Nazioni Unite" (http://leg16.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/069/Dossier_318.pdf)

Il DPKO, quindi, funge non solo da **centro di comando e controllo delle missioni di pace**, ma anche di coordinamento tra i diversi attori che in esse sono interessati, come **organizzazioni non governative (ONG)**, **autorità governative e non a livello locale**, nonché **forze di polizia e militari** impegnati sul campo. Al DPKO, inoltre, è attribuita la responsabilità del coordinamento di tutti gli aspetti concernenti le missioni di pace ONU, dalle problematiche militari, di polizia, politiche ed economiche.

Le **operazioni di *peace-keeping***² istituite dalle Nazioni Unite sono comunemente oggetto di sistemazione dottrina che le distingue in operazioni di prima, seconda e terza generazione. Tale distinzione concerne non soltanto il periodo storico in cui queste sono state istituite, ma anche i compiti cui esse sono state votate e la natura stessa della missione cui erano chiamate a rispondere.

Appartengono alle c.d. **operazioni di prima generazione** (o di *peace-keeping* puro) quelle istituite tra il 1948 e il 1987. Caratteristiche di tali operazioni erano: la necessità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU autorizzante la missione; il consenso dello Stato in cui veniva effettuata l'operazione; il ricorso all'uso della forza armata da parte del personale militare impiegato nella missione nel solo caso di legittima difesa, nonché nei soli casi di conflitti internazionali.

Con la fine della Guerra fredda, si assiste al sorgere delle operazioni di pace c.d. di seconda generazione, che si ispirano al documento *An Agenda for Peace*³ dell'allora Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali. In tale documento strategico, Boutros-Ghali sottolineava come il numero di missioni istituite tra il 1948 e il 1987 (13 missioni di *peacekeeping*) uguagliava quello delle missioni comprese tra il 1987 e il 1992, evidenziando la necessità di un ripensamento globale del ruolo delle Nazioni Unite e delle missioni da esse istituite alla luce del cambiamento dello scenario globale.

Le **operazioni di seconda generazione**, definite anche di *peacemaking* e/o *peacebuilding*, implicano il maggiore rilievo attribuito alla 'componente civile' delle operazioni, cioè la collaborazione con le forze appartenenti ad organizzazioni regionali, l'amministrazione del territorio, il monitoraggio elettorale, l'assistenza umanitaria, la ricostruzione economica e finanziaria, nonché la protezione dei diritti umani. Allo scopo di supportare il processo di decisione e il coordinamento tra civili, militari e forze di polizia attraverso uno scambio di informazioni a livello strategico è stato istituito nell'aprile 1993 il

² Dal 1948 ad oggi sono 68 le operazioni di *peace-keeping* (Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>) vedi anche: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>

³ Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace - Preventive Diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, in http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf

Situation Centre of the Department of Peacekeeping Operations, che rappresenta uno strumento di cruciale importanza per collegare i centri decisionali, in particolare lo staff del Segretariato con le unità operative sul campo.

Eventi quali il genocidio in **Ruanda** nel 1994 e **il massacro di Srebrenica** nel 1995 spinsero molti tra i paesi membri delle Nazioni Unite a chiedere all'Organizzazione di **rivedere la propria politica di *peacekeeping* e contribuirono al superamento delle operazioni di cosiddetta seconda generazione.**

Il **terzo punto di svolta** è rappresentato dal c.d. ***Brahimi Report*** pubblicato nel 2001, ovvero il documento finale del *Panel on United Nations Peace Operations*⁴ istituito per volontà dell'allora Segretario generale Kofi Annan, allo scopo di rivedere il sistema di funzionamento e il quadro giuridico delle missioni di pace ONU.

Le operazioni più recenti, quelle che si dicono "**di terza generazione**", si collocano nella categoria del c.d. ***peace enforcing e peace support operations***, categorie ibride rispetto al passato, la cui base giuridica non trova riferimento nella Carta dell'ONU ma negli sviluppi del processo di riforma e crescita di questo importante settore delle attività dell'ONU.

Il citato *Brahimi Report* analizzava le diverse operazioni per la pace poste in essere dalle Nazioni Unite, evidenziando allo stesso tempo le difficoltà che il personale, civile e militare, ha incontrato e che hanno determinato l'insuccesso delle medesime. **I suggerimenti che il *Report* forniva erano in particolare due: dare al mandato delle Nazioni Unite maggiore chiarezza, credibilità e realizzabilità, nonché l'importanza di migliorare la cooperazione ed il dialogo con i paesi che contribuiscono alle *peacekeeping operations* attraverso l'invio di truppe.** Altro nodo cruciale è rappresentato dalla c.d. *Responsibility to Protect*, principio derivante dalle *lessons learned* rappresentate dalle missioni in Rwanda e in Bosnia negli anni Novanta.

Con il documento conclusivo del **[World Summit 2005](#)**, e soprattutto con la Risoluzione **[A/RES/60/1](#)**, le Nazioni Unite si sono dotate di un documento strategico fondato su un approccio multidimensionale alla pace e sicurezza mondiale, in cui due paragrafi sono dedicati rispettivamente al *peacekeeping* e al *peacebuilding*. In esso viene sottolineata l'importanza della cooperazione civile e militare nei teatri operativi, così come l'apporto fornito, in accordo al Capitolo VIII della Carta, da parte delle organizzazioni regionali per la sicurezza (soprattutto con riferimento all'Unione Europea e l'Unione Africana). Per ciò che concerne il *peacebuilding*, è di rilievo l'auspicio della creazione di un Fondo dedicato integralmente al *peacebuilding*, con pianificazione pluriennale, nonché

⁴ Brahimi Lakhdar, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, in <http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf>

l'auspicio della creazione di una commissione a composizione mista dedicata integralmente a tali tipi di operazioni.

Nel corso della stessa Sessione dell'Assemblea Generale, nell'ambito del World Summit 2005, è stata istituita una apposita **Commissione per le missioni di *peace-building*** con la risoluzione 30 Dicembre 2005, [A/RES/60/180](#). Scopo di tale Commissione è quello di proporre strategie integrate *post-conflict*, sostenere i finanziamenti per la realizzazione delle missioni, fornire alle missioni stesse una prospettiva di medio e lungo periodo, nonché sviluppare le c.d. *best practices*.

La Commissione ha una composizione mista, presentando al proprio interno 7 membri del Consiglio di Sicurezza, 7 dell'ECOSOC (Comitato Economico e sociale), rappresentanti di 5 Paesi tra i 10 che più contribuiscono al budget dell'ONU, dei 5 tra i 10 che forniscono più truppe, ed infine 7 membri a rotazione. Alla Commissione viene attribuito un ruolo di indirizzo strategico, e non operativo, come invece è quello attribuito al DPKO. L'importanza della Commissione risiede nella redazione di un *Annual Report*⁵ indirizzato all'Assemblea generale, nel quale viene fotografato lo status quo delle missioni di *peacebuilding* in corso, nonché indirizzi strategici per il futuro. Tale *Report* è stato redatto e successivamente presentato all'Assemblea generale dell'Onu il 9 maggio 2011. Tale documento è stato preso in considerazione e le sue indicazioni più volte indicate come linee guida per le operazioni di *peace-keeping* nella risoluzione 65/310 del dicembre 2011 ("*Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*") con la quale l'Assemblea generale ha dato mandato alla Commissione stessa di preparare un'altra relazione sulle tematiche connesse a questo argomento.

Nel corso del decennio 2000 - 2010 il processo di riforma e di aggiornamento della struttura preposta alle operazioni di *peacekeeping* è continuato. Nel 2009 il Dipartimento ha pubblicato il documento [New Partnership Agenda: Charting a new Horizon for UN Peacekeeping](#), nel quale vengono fissati nuovi, aggiornati termini di impegno delle Nazioni Unite di fronte alle sfide del mondo attuale. Si tratta, in pratica, di chiarire e razionalizzare i rapporti tra i protagonisti delle operazioni, l'ONU, gli Stati membri e gli Stati teatro di intervento; di assicurare un chiaro e definito coordinamento politico ed una strategia unitaria che rendano attuabili missioni coerenti ed efficaci, di garantire un rapido dispiegamento delle forze internazionali ed una efficiente gestione delle crisi. Il documento mira a rinvigorire il dialogo tra gli Stati membri e altri Partners coinvolti nelle operazioni allo scopo di migliorare l'efficacia delle operazioni stesse e di far fronte alle necessità che via via si presentano.

⁵ Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 19 (A/65/19).

Una fase rilevante del processo di riforma dell'architettura di peacekeeping si è registrata nel 2007, quando il Segretario generale, allo scopo di rafforzare la capacità dell'ONU di gestire e sostenere nuove operazioni ha promosso una ristrutturazione del Dipartimento⁶ sostanzialmente dividendolo in due con la creazione di un separato *Department of Field support*, sostenendo l'iniziativa di assegnare nuovi compiti al DPKO, incrementando le risorse finanziarie assegnate ai due Dipartimenti e agli altri uffici del Segretariato generale coinvolti nelle attività di *peacekeeping* e *peacebuilding*.

Le missioni che vengono istituite in seno alle Nazioni Unite, e di cui risponde il DPKO, devono conformarsi ad un ventaglio di **principi**, espressamente richiamati in specifici documenti strategici delle Nazioni Unite, quali, come detto prima, *An Agenda for Peace* del 1992, il *Final Report* del *Panel on United Nations Peace Operations* del 2000, il documento *Peace Operations 2010* presentato all'interno del *Report* dell'Assemblea generale del 24 febbraio 2006 e la *New Horizon initiative for UN Peacekeeping*.

In generale, si può affermare che le missioni di pace dell'ONU debbano tendere ad alleviare le sofferenze umane e soprattutto creare un ambiente favorevole per istituzioni responsabili, affinché le condizioni di pace e sicurezza siano durature nel tempo.

Un importante filone di riforma delle strutture di peacekeeping ha riguardato le norme di comportamento e la disciplina del personale. A seguito di scandali riguardanti il comportamento di *peacekeepers*, tanto civili come militari, il DPKO si è dotato di un Codice di Condotta e delle c.d. 10 regole del Peacekeeper, cui ciascun individuo impiegato in missioni di pace sotto l'egida ONU deve attenersi⁷.

Secondo gli ultimi dati delle Nazioni Unite aggiornati al 31 luglio 2013, **le operazioni attualmente** in corso e sotto la responsabilità del DPKO sono 15⁸ e coinvolgono⁹:

- 84.160 unità militari, compresi gli osservatori;
- 13.209 personale di polizia;
- 5.032 personale civile internazionale;
- 11.693 personale civile reclutato localmente;
- 2.057 volontari delle Nazioni Unite.

⁶ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/858 "Secretary General Comprehensive report on strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peace operations".

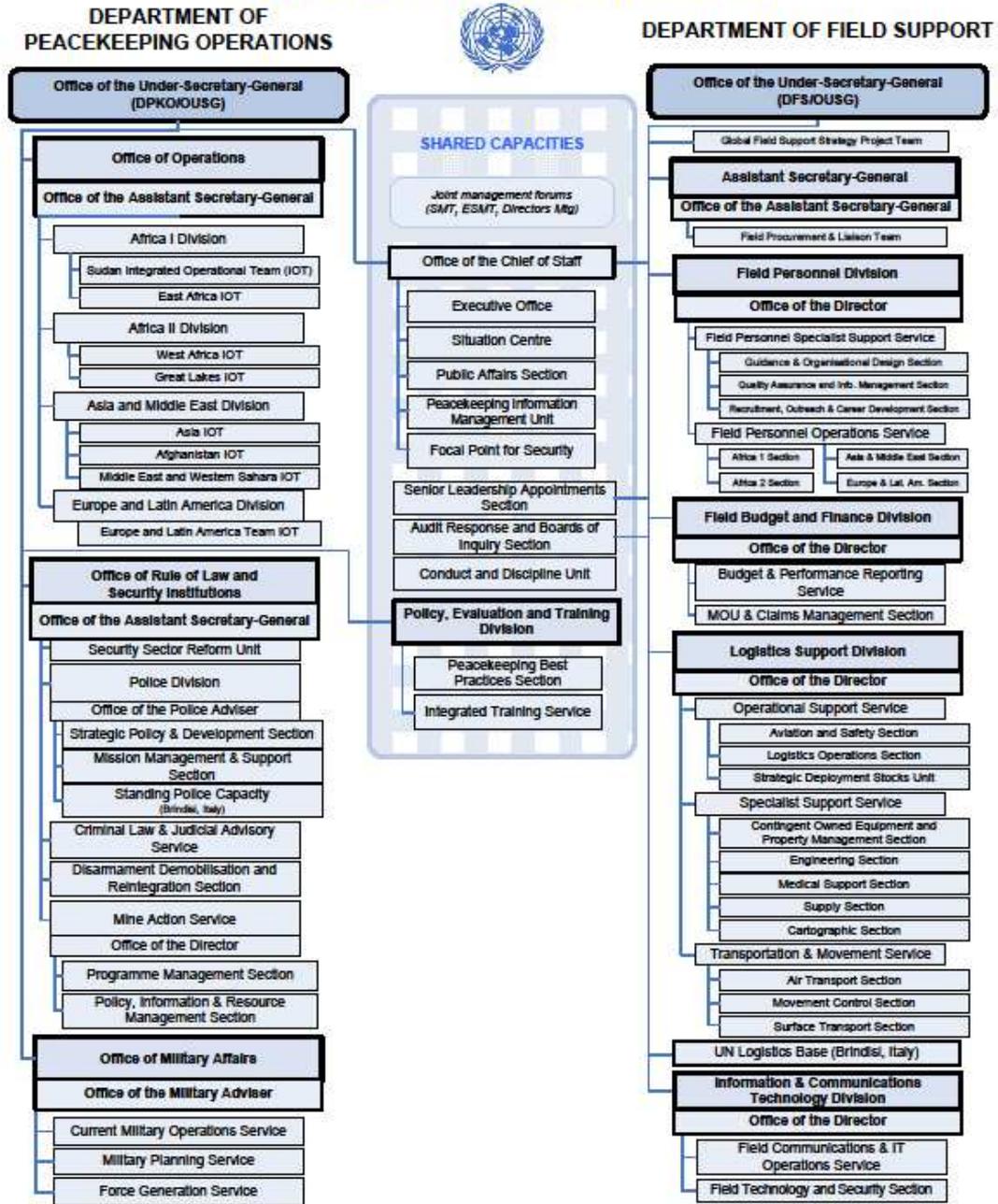
⁷ Vd il sito internet della 'Conduct and discipline Unit' <http://cdu.unlb.org/>

⁸ Per l'elenco delle 15 operazioni in corso e per la speciale missione politica in Afghanistan vedi: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>

⁹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>

Organigramma del Dipartimento¹⁰

UNITED NATIONS PEACEKEEPING GROUP: CAPACITIES TO ENSURE INTEGRATION



Last updated: 31 January 2011

¹⁰ http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf

L'UFFICIO DELLE NAZIONI UNITE PER IL COORDINAMENTO DEGLI AFFARI UMANITARI (OCHA)

(a cura del Servizio Studi del Senato)

Nel dicembre del 1991, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottò la Risoluzione 46/182 col proposito di rafforzare la capacità delle Nazioni Unite di fronteggiare emergenze complesse e disastri naturali, nonché di offrire un aiuto al miglioramento dell'efficienza sul campo delle operazioni umanitarie avviate sotto l'egida della massima assise internazionale.

Con quel documento venne istituito l'incarico di Coordinatore dell'assistenza post emergenza (ERC) preposto al coordinamento degli sforzi dei rappresentanti speciali del Segretario generale per fronteggiare situazioni di emergenza e disastri naturali. In breve tempo il Coordinatore assunse a tutti gli effetti il profilo di un nuovo Sotto-Segretario generale, destinato ad assumere la denominazione ufficiale di *Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs* (USG) e coadiuvato, nell'esercizio delle sue funzioni, da uffici appositi istituiti presso le sedi principali dell'Organizzazione, a New York ed a Ginevra.

In seguito il Segretario Generale provvide ad istituire il Dipartimento degli Affari Umanitari (DHA) al fine di dotare il settore dell'assistenza umanitaria di una più adeguata struttura di coordinamento. La già richiamata Risoluzione 46/182 aveva peraltro istituito l'*Inter-Agency Standing Committee (IASC)*, il *Consolidated Appeals Process (CAP)* ed il *Central Emergency Revolving Fund (CERF)* come organismi e strumenti chiave per l'azione del coordinatore dell'assistenza in emergenza.

Nel 1998, nel quadro di un programma complessivo di riforma e ristrutturazione predisposto dal Segretario Generale, il Dipartimento degli Affari Umanitari (DHA) venne riorganizzato nell'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*, il cui mandato venne ampliato sino ad includere il coordinamento della risposta umanitaria, la politica di sviluppo ed il sostegno umanitario.

L'OCHA svolge la sua primaria funzione attraverso un *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*, chiamato ad assicurare una risposta coordinata all'evento emergenziale. Lo IASC, al quale partecipano anche altre agenzie delle Nazioni Unite, nonché ONG e organizzazioni internazionali, svolge il compito primario di facilitare il processo di decisione in merito alle risposte da porre in essere di fronte ad emergenze umanitarie e disastri naturali particolarmente drammatici.

A presiedere l'ufficio dell'OCHA è il Segretario generale aggiunto per gli Affari Umanitari e coordinatore per l'assistenza in emergenza.

L'obiettivo dell'Ufficio è quello di mobilitare e coordinare l'effettiva azione umanitaria delle Nazioni Unite, in *partnership* con attori nazionali ed internazionali, al fine di alleviare le sofferenze umane provocate da disastri naturali o da situazioni emergenziali, di patrocinare i diritti delle persone in stato di bisogno, di promuovere iniziative di prevenzione e di preparazione a

fronteggiare disastri ed emergenze, di facilitare l'adozione di soluzioni sostenibili.

In particolare l'OCHA interviene per garantire ad ogni persona vittima di un disastro o di un conflitto il diritto a ricevere assistenza. Quando un Governo nazionale sia impossibilitato o incapace di fornire un aiuto sufficiente, può richiedere il sostegno internazionale sotto forma di cibo o di aiuto materiale, di protezione dei diritti, di accesso all'acqua, ai servizi sanitari, all'informazione o ad altre forme di assistenza. L'OCHA cerca di assicurare che questo genere di assistenza venga fornito in modo effettivo ed efficiente, riducendo il rischio della duplicazione degli sforzi o delle lacune organizzative del complesso apparato internazionale.

Organizzazione e funzionamento dell' Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA)

L'organismo, che ha le sue sedi principali a New York e a Ginevra, è presente in oltre 50 Paesi, e si articola in 36 sedi regionali o sub-regionali distribuite nelle diverse aree del pianeta, varie unità di supporto umanitario e diversi uffici di collegamento. Attualmente (2013) lo staff ammonta a circa 1900 unità, tre quarti delle quali dislocate nelle varie aree di operazione.

Finanziato in parte dai Fondi ordinari delle Nazioni Unite - pur essendo inserito all'interno del Segretariato Generale delle Nazioni Unite, l'OCHA dispone di una voce autonoma nel quadro del bilancio ordinario dell'Organizzazione - l'Ufficio di Coordinamento degli Affari Umanitari si basa principalmente sui contributi che vengono versati dai singoli Stati sulla base di una formula che tiene conto del prodotto nazionale lordo di ciascuno di essi. Il budget gestito dall'Ufficio, nel 2013, è stimato in 270,5 milioni di dollari, di cui circa 160 impiegati per operazioni sul campo. Per il biennio 2012-2013 solo 14,6 milioni di dollari, pari allo 0,5 % dei Fondi ordinari delle Nazioni Unite sono stati assegnati all'OCHA.

Dal 2002 il budget dell'OCHA è quadruplicato, mentre la quota di finanziamento proveniente dal Fondo ordinario è rimasta più o meno invariata. Ciò rende ancora più essenziali le risorse extra-budget. Il reddito dell'OCHA proviene in grandissima parte, infatti, da [contribuzioni volontarie](#) degli Stati membri e dell'Unione europea.

I donatori dell'OCHA sono riuniti in un gruppo di supporto informale (ODSG) che fornisce sostegno finanziario, politico e tecnico alle attività dell'organizzazione.

Nel 2012 lo stanziamento italiano è stato di 706.817 euro.

A livello operativo, l'OCHA è chiamato a supportare e facilitare il lavoro delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, delle organizzazioni non-governative e della Croce e Mezzaluna Rosse nell'offrire servizi di assistenza umanitaria e sostegno alle persone che versino in stato di bisogno. Lavora inoltre a stretto

contatto con i Governi dei diversi Paesi, sostenendone l'azione di risposta alle situazioni emergenziali.

In particolare l'Ufficio si attiva per offrire strumenti di risposta nella fase iniziale di crisi.

Questi strumenti di intervento includono:

- *The UN Disaster Assessment and Coordination Team* (UNDAC);
- la ricerca, il soccorso ed il coordinamento di soccorso, in conformità alle linee guida dell'*International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG);
- Il supporto civile e militare, personale di coordinamento, il supporto logistico;
- l'accesso alle dotazioni militari come ultima risorsa per rispondere a situazioni di disastro;
- strumenti di gestione dell'informazione per l'uso delle agenzie umanitarie al fine di sostenerne l'azione di programmazione, risposta e coordinamento.

Per ciò che attiene il meccanismo di funzionamento dell'OCHA, il supporto e l'assistenza umanitaria sono erogati attraverso cinque canali istituzionali.

In primo luogo, attraverso il c.d. *Emergency Response Fund*, chiamato anche *Humanitarian Response Fund*, il cui compito primario è quello di fornire fondi rapidi e flessibili per cercare di sopperire ai bisogni umanitari. Nel tempo si è dimostrato particolarmente efficace nel supporto all'attività di attori locali, nei contesti nei quali le organizzazioni non governative affrontano difficoltà insormontabili per soddisfare le richieste umanitarie in ragione di ostacoli di tipo politico e di sicurezza.

Un secondo strumento è il c.d. *Consolidate Appeals Process* (CAP), ovvero un complesso meccanismo di raccolta di fondi da destinare alle azioni umanitarie, nonché per l'assistenza ai vari *partners* per gli aiuti umanitari, in materia di pianificazione, implementazione e monitoraggio dell'intervento umanitario medesimo.

Il c.d. *Flash Appeal*, invece, è uno strumento funzionale alla creazione di una risposta unitaria di fronte a crisi umanitarie. Esso è dispiegabile, generalmente, in una settimana per un periodo di tempo che va dai tre ai sei mesi. Esso fornisce gli strumenti essenziali per fronteggiare la crisi umanitaria.

Il *Central Emergency Response Fund*, invece, principalmente finanziato da donazioni da parte degli Stati membri dell'ONU, nonché da *donors* privati e da singoli individui, è il sistema di raccolta fondi per gli aiuti umanitari, nonché per l'assistenza ai *partners* locali per la pianificazione, implementazione e monitoraggio degli aiuti umanitari *in loco*.

Infine il c.d. *Financial Tracking System* è un *database* in cui vengono registrate tutte le richieste di aiuti umanitari nonché gli aiuti effettivamente posti in essere, da parte sia di attori governativi sia non governativi.

Per la concreta attivazione del sostegno umanitario, l'OCHA si avvale di un meccanismo di coordinamento finalizzato alla massimizzazione degli aiuti

erogati e dei benefici per i fruitori, ed alla minimizzazione dei rischi di un possibile fallimento.

La strategia d'azione dell'OCHA, così come si evince dalle politiche stabilite dall'*Inter-Agency Standing Committee* e dalle strutture di cui è dotata l'OCHA, si fonda su sei pilastri d'azione, quali:

- sviluppo di strategie comuni;
- valutazione delle fattispecie e dell'esigenze strategiche;
- convocazione di appositi *forum* di coordinamento e di pianificazione;
- utilizzo di risorse funzionali all'azione che deve essere posta in essere;
- capacità di affrontare problemi comuni e di offrire soluzioni comuni;
- gestione condivisa dei meccanismi di coordinamento e degli strumenti a disposizione per fronteggiare l'emergenza umanitaria.

Infine, l'OCHA si avvale anche del *Regional Disaster Response Advisers* (RDRAs) in quelle regioni del mondo particolarmente esposte al rischio di disastri naturali o emergenze umanitarie. Oltre ad aiutare gli attori locali, i RDRAs forniscono assistenza alla formazione, tecnica e strategica ai governi locali, alle agenzie delle Nazioni Unite nonché alle organizzazioni regionali per migliorare la pianificazione delle risposte alle catastrofi naturali, nonché assicurare una transizione quanto meno invasiva verso la normalità.

L'Ufficio per il coordinamento degli Affari Umanitari svolge altresì una puntuale attività di *advocacy* finalizzata al sostegno delle popolazioni sconvolte da crisi umanitarie, che include la protezione dei civili, la prevenzione dello sfollamento, la preparazione al disastro e l'efficacia della risposta umanitaria. Fra le prioritarie azioni di *advocacy* poste in essere dall'Ufficio nel corso degli ultimi anni a livello globale si ricordano quelle relative alle questioni dello sfollamento interno delle persone, il cambiamento climatico, la violenza di genere.

In materia di informazione e comunicazione, l'OCHA può contare su una importante struttura di supporto, recentemente rinnovata, il *Communications and Information Services Branch* (CISB), che si occupa della gestione delle informazioni e alla comunicazione strategica di esse così da influenzare le politiche e le pratiche degli attori chiave, ad esempio, l'*advocacy*. Il CISB mantiene i contatti con donatori e Stati membri, con i membri dello IASC, con le ONG, con i media internazionali, i centri di ricerca etc.

L'Ufficio per il coordinamento degli affari comunitari è altresì impegnato nello sforzo di raccogliere fondi a sostegno dell'azione umanitaria ed in particolare per promuovere un apposito strumento internazionale di finanziamento dell'azione umanitaria. Attraverso la sua partecipazione al *Good Humanitarian Donorship Initiative* (GHD) - un *forum* dei donatori del settore umanitario impegnati nella discussione sulle buone pratiche in materia di finanziamento dell'azione umanitaria - l'OCHA contribuisce a migliorare la qualità e la quantità dei fondi disponibili.

L'Ufficio gestisce altresì il *Central Emergency Response Fund* (CERF), un fondo umanitario istituito appositamente dalle Nazioni Unite allo scopo di

raccogliere fondi per offrire risposte più puntuali ed efficaci alle popolazioni colpite da disastri naturali e conflitti armati.

L'OCHA partecipa anche, con un ruolo di facilitatore, al *Consolidated Appeals Process* (CAP), uno strumento di pianificazione degli aiuti utilizzato dalle organizzazioni per coordinare, raccogliere fondi e monitorare congiuntamente le risposte umanitarie seguite alle emergenze allo scopo di rispondere immediatamente alle necessità più impellenti, senza disperdere gli sforzi, e gettare nel contempo le basi per le ricostruzioni future. Il CAP, istituito nel 1992, ha fin qui messo a disposizione delle Agenzia specializzate e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e per Organizzazioni non governative più di 42 milioni di dollari per 330 appelli.

L'OCHA infine gestisce il *Financial Tracking Service* (FTS), un database globale cui si è già accennato, presente su web all'indirizzo web www.reliefweb.int/fts, che riporta ogni genere di informazioni sugli aiuti umanitari a livello planetario e sul bisogno di fondi e di contributi che essi richiedono. Il database, attraverso una serie di tabelle analitiche che mostrano i flussi di aiuti umanitari per le diverse crisi, è finalizzato ad offrire una panoramica complessiva sul mondo degli aiuti umanitari funzionale ad una migliore capacità decisionale in ordine alle modalità di allocazione delle risorse disponibili.

La direzione del Sotto-Segretario generale per gli Affari Umanitari/Coordinatore dei soccorsi per le emergenze e il ruolo dell'Assistant Secretary General/Vice-coordinatore

L'OCHA è sottoposta alla direzione del Sotto Segretario generale per gli Affari Umanitari, che riveste a sua volta il ruolo di coordinatore dei soccorsi in casi di emergenze naturali o umanitarie (USG/ERC, secondo l'acronimo inglese, ruolo attualmente ricoperto da Valerie Amos.

L'USG/ERC è il principale consigliere del Segretario generale per ciò che attiene gli affari umanitari; proprio per tale circostanza, riveste il ruolo di coordinatore e catalizzatore per l'azione umanitaria tra la Comunità internazionale e gli organi intergovernativi delle Nazioni Unite, così come sviluppa quei concetti relativi ai diritti umani, sviluppo, sicurezza e politica, funzionali ai lavori degli organi delle Nazioni Unite. In caso di disastro o emergenza umanitaria, l'USG/ERC funge da primo interlocutore tra la Comunità internazionale degli aiuti umanitari e i principali organi delle Nazioni Unite, quali il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea generale, il Consiglio economico e sociale, al fine di sviluppare una strategia funzionale per fornire quell'aiuto umanitario alle vittime di disastri o emergenza. L'USG/ERC gioca inoltre un ruolo di primo piano nel mantenere un dialogo costante con gli altri dipartimenti del Segretariato, nonché con le agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

Il ruolo di Assistant Secretary-General e vice Coordinatore per il soccorso delle emergenze(ASG/DERC) è attualmente ricoperto dalla signora Kyung-wha

Kang della Repubblica di Corea, nominata Il 18 maggio 2013 dal Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon

La ASG/DERC rappresenta il principale consigliere del Sottosegretario generale per gli Affari umanitari, in particolare per le questioni di *policy* e *management*; esercita un ruolo di coordinamento di alto livello, assicurando un'efficace cooperazione tra NewYork, Ginevra e gli operatori sul campo.

HIGH REPRESENTATIVE FOR THE ALLIANCE OF CIVILIZATIONS

(a cura del Servizio Studi del Senato)

La struttura delle Nazioni Unite chiamata "Alliance of civilizations" (UNAOc, in italiano nota come "Alleanza delle Civiltà") è un organo che opera per promuovere la cooperazione e le relazioni tra le nazioni e i popoli attraversando culture e religioni, contrastandone gli opposti estremismi.

L'iniziativa è nata da un'idea del Premier spagnolo Zapatero, sostenuta dal Premier turco Erdogan e proposta nel corso della 59^a Sessione dell'Assemblea Generale (2004).

Nel periodo successivo si tennero consultazioni tra gli Stati membri interessati e varie Organizzazioni con lo status di osservatori presso le Nazioni Unite per formare un Gruppo di sostegno a questa iniziativa, ritenuta particolarmente valida perché volta a promuovere l'attuazione di una cooperazione globale su temi 'trasversali' e il dialogo tra culture e società distanti tra loro.

Nel mese di giugno del 2005 infine i Governi di Spagna e Turchia invitarono il Segretario generale Kofi Annan ad annunciare ufficialmente agli altri Stati membri l'avvio dell'iniziativa "Alliance of Civilization" e a designare i componenti del Gruppo ad Alto livello che ne avrebbero fatto parte.

Il lancio dell'iniziativa fu sancito con una [dichiarazione formale](#) del Segretario generale, che sottolineava in particolare la necessità di superare il *gap* tra le culture islamica e occidentale. Il Gruppo formato a settembre del 2005 era composto [da 20 membri](#) che rappresentavano tutte le aree geografiche del mondo.

I componenti del Gruppo sono esperti di alto livello nei settori della politica, della cultura, della comunicazione, della finanza e della società civile, incaricati di elaborare proposte e iniziative e produrre relazioni da sottoporre periodicamente - tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite - al consesso internazionale. Il Gruppo è stato dotato anche di una struttura amministrativa di supporto, presso il quartier generale delle Nazioni Unite a New York.

L' "UNAOc" opera in quattro aree progettuali: - gioventù; - media; - migrazioni; - istruzione. In termini più ampi e approfonditi, si può descrivere il mandato del Gruppo di esperti innanzitutto come analisi delle motivazioni che portano alla 'polarizzazione' attuale nei rapporti tra culture e società, e elaborazione di raccomandazioni e programmi di azione al fine di incidere su questi fenomeni, formulando progetti innovativi atti a promuovere la fiducia, il rispetto reciproco e la riconciliazione tra i popoli.

Le raccomandazioni formulate dal Gruppo riguardano specificamente le strategie per sviluppare modelli di cooperazione e di *partnership* funzionali agli scopi per cui l'iniziativa è stata avviata. Prendono altresì in considerazione gli aspetti pratici di attuazione di tali strategie, quindi il sostegno alle voci più 'costruttive' della società, il ricorso ai mezzi di comunicazione di massa e la promozione di dibattiti pubblici per ampliare la consapevolezza e il consenso verso i principi fondanti dell'iniziativa. Non viene trascurato il coinvolgimento

dei giovani mediante campagne di mobilitazione per promuovere i valori della moderazione, della cooperazione e dell'apertura, seminari, borse di studio, scambi culturali. In sintesi: il Gruppo vuole individuare sistemi e strategie di azione collettive per produrre le condizioni adatte per far crescere sicurezza, stabilità e sviluppo.

L' "UNAOc", come struttura patrocinata dalle Nazioni Unite, dispone di un [Fondo fiduciario](#) amministrato dall'Organizzazione per sostenere i progetti e le attività del Gruppo. Il Fondo è alimentato da donazioni su base volontaria.

Il Gruppo è presieduto da un [Alto rappresentante](#) designato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite. Dal 28 settembre 2012 l'incarico è ricoperto da S.E. Nassir Abdulaziz al-Nasser, Ambasciatore del Qatar presso le Nazioni Unite dal 1998 al 2011, periodo durante il quale ha fatto parte anche del Consiglio di Sicurezza (2006 - 2007, Presidente nel mese di dicembre 2006). Dal mese di settembre 2011 al mese di settembre 2012 ha presieduto l'Assemblea Generale.

L'"UNAOc" promuove inoltre *meetings* a livello dei Rappresentanti permanenti delle Missioni e dei Capi delegazione presso le Nazioni Unite e anche a livello ministeriale, allo scopo di coinvolgere tutti i governi degli Stati membri, quali "gruppo di amici", nelle sue attività.

**IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO GENERALE DELL'ONU
PER LA LOTTA ALLE VIOLENZE SESSUALI NEI CONFLITTI**

(a cura del Servizio Studi della Camera)

Il 22 giugno 2012 il segretario generale dell'Onu, Ban ki-Moon, ha annunciato la nomina di **Zainab Hawa Bangura**, della Sierra Leone, a Rappresentante Speciale sulla Violenza Sessuale nei Conflitti. La signora Bangura prende il posto di Margot Wallström.

Prima di assumere la carica, la signora Bangura era Ministro della salute nel governo del suo paese; in precedenza era stata Ministro degli esteri, la seconda donna a ricoprire quella carica in Sierra Leone. Durante la sua carriera politica ventennale, ha fatto esperienza nel campo della *governance*, della risoluzione dei conflitti e della riconciliazione in Africa.

Bangura ha avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo di programmi su una salute sostenibile, perorando la causa dell'eliminazione della pratica delle mutilazioni genitali, gestendo la Commissione per il peace building nazionale e contribuendo alle relazioni multilaterali e bilaterali con la comunità internazionale. Ha maturato una grande esperienza nel trattare con i più diversi interlocutori, compresi i gruppi di ribelli, e si è occupata in vari momenti della questione della violenza sessuale.

Bangura ha notevole esperienza nelle operazioni di peacekeeping, essendo stata responsabile della gestione della componente civile della Missione UNMIL (United Nations Mission in Liberia).

I *focal points* del mandato della Rappresentante Speciale sono costituiti, come già per la Wallström; dal **contrasto all'impunità dei responsabili**, dall'*empowerment* delle donne colpite al fine di ristabilire il godimento dei loro diritti; dal rafforzamento della volontà politica per l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che indicano le strategie per combattere e perseguire la violenza sessuale; dall'armonizzazione su scala internazionale della risposta alle violenze.

La signora Bangura sottolinea l'importanza di una diffusa comprensione del fenomeno della violenza sessuale durante i conflitti, che deve essere considerata una tattica di guerra. La Rappresentante, inoltre, mette in risalto la necessità che la titolarità del problema e la responsabilità della sua soluzione siano assunte a livello nazionale e locale.

Il **17 aprile 2013** il Consiglio di Sicurezza ha discusso il **rapporto annuale** del Segretario generale sulla violenza sessuale nei conflitti (S/2013/149) che prende in considerazione il periodo dicembre 2011-dicembre 2012. Il dibattito ha raccolto 60 interventi, ma si è concluso senza un documento finale.

Il **Segretario generale**, Ban ki-Moon, ha precisato che la violenza sessuale non ha effetti devastanti solo sull'individuo che ne è vittima, ma impatta sull'intera comunità. Pertanto ha invitato tutti gli stati ad inserire la questione in tutti gli accordi di cessate il fuoco. Come si afferma nel Rapporto, infatti, ci sono prove sempre più evidenti del fatto che la violenza sessuale è stata usata per costringere allo sfollamento, sia all'interno del paese che attraversando le frontiere, in posti come la Colombia, la Repubblica Democratica del Congo, la Libia, il Mali e la Siria. Donne e bambini sono stati colpiti anche mentre cercavano rifugio nei campi profughi in Somalia. In molti paesi, i profughi¹ sono stati oggetto di stupro sia dentro che nelle prossimità dei campi, e nei villaggi che circondano i campi, come è avvenuto in Costa d'Avorio, RDC, Myanmar e Sudan.

Matrimoni forzati e schiavitù sessuale ottenuta con le armi è stata documentata in Mali, Repubblica centrafricana, Somalia, Sud Sudan e Yemen.

La **Rappresentante Speciale**, nel ricordare che lo stupro è una vera e propria arma di guerra, ha enfatizzato la necessità di superare il paradigma che colpevolizza la vittima per concentrarsi sulla colpevolezza dello stupratore.

Sebbene sia il Segretario generale che la Rappresentante Speciale abbiano insistito sulla responsabilità nazionale nella protezione dei civili, molti Stati hanno chiesto al Consiglio di Sicurezza un rafforzamento del proprio meccanismo di *accountability* e un approccio più sistematico alla questione. Molti intervenuti hanno ribadito la necessità di un migliore addestramento dei *peacekeepers* riguardo l'aspetto della violenza sessuale.

¹ Sebbene le donne e le bambine siano i principali bersagli delle violenze sessuali, anche uomini e ragazzi sono vittime di questo tipo di violenza.

L'AGENZIA DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (UNHCR)

(a cura del Servizio Studi del Senato)

L'*United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, l'**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati**, è l'Agenzia delle Nazioni Unite preposta alla **protezione ed all'assistenza dei rifugiati nel mondo** ai sensi di quanto stabilito dalla normativa internazionale in materia (a partire dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati e dal relativo protocollo addizionale). Istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950 con la Risoluzione 428 (V), ha il compito primario di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati ed alle altre categorie di persone incluse nella sua area di competenza (rimpatriati, richiedenti asilo, sfollati interni ed apolidi).

Nell'esercizio del suo mandato e nel quadro delle attività di protezione internazionale e di assistenza, l'Agenzia assicura i seguenti **compiti**: la registrazione dei rifugiati; la consulenza per la documentazione; la raccolta dei dati anagrafici e biografici dei richiedenti asilo; la localizzazione sul territorio per fornire protezione e altre soluzioni durevoli alle esigenze derivanti dalla loro condizione, ovvero strumenti di assistenza ai rifugiati in fuga nel corso di crisi umanitarie; la promozione di programmi di istruzione, sanità ed alloggio ed operazioni di rimpatrio volontario, qualora possibili, nonché forme di sostegno per favorire l'autosufficienza dei rifugiati nei Paesi di asilo o per garantire loro condizioni per il reinsediamento in Paesi terzi, laddove essi non possano essere rimpatriati e non godano di sufficienti garanzie nel primo Paese di accoglienza.

A norma dell'articolo 35 della Convenzione di Ginevra del 1951, agli Stati parte del Trattato è chiesto esplicitamente di cooperare all'esercizio delle funzioni svolte dall'Agenzia al fine di agevolarne il compito di sorveglianza sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione stessa, fornendo in particolare informazioni ed indicazioni statistiche sullo statuto dei rifugiati, sui meccanismi applicativi della normativa internazionale e sulla legislazione domestica *in itinere* in materia.

L'Agenzia, strutturata nei suoi uffici di Ginevra e di New York, è direttamente **al servizio dell'Assemblea generale e del Consiglio Economico e sociale delle Nazioni Unite**, cui è chiamata a riferire sugli aspetti di coordinamento delle sue attività in forma verbale attraverso i contatti diretti fra l'Alto Commissario ed il Consiglio e, in forma scritta, con una relazione annuale presentata all'Assemblea di riepilogo complessivo.

A livello organizzativo, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per I Rifugiati ha nella figura dell'**Alto Commissario** il suo responsabile di vertice e di controllo (attualmente la carica è ricoperta da Antonio Guterres). Ad un **Comitato Esecutivo** composto da 78 membri (tra i quali l'Italia), spetta il compito di approvare i programmi biennali dell'Agenzia e le relative previsioni di spesa, nonché di autorizzare l'Alto Commissario a fare richiesta per fondi

aggiuntivi. Di norma tiene una sessione annuale dei suoi lavori, a Ginevra nel corso del mese di ottobre.

Attualmente la carica di Alto Commissario per i Rifugiati è ricoperta da Antonio Gutiérrez, ex Primo ministro portoghese che ebbe questo incarico alle Nazioni Unite per la prima volta nel 2005, e fu riconfermato nel 2010. Egli è il decimo Alto Commissario dalla nascita dell'Agenzia.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Alto Commissario, posto a capo dell'Ufficio Esecutivo, coadiuvato da un *Deputy High Commissioner* e da due **Assistant High Commissioners for Protection and Operations** - nonché dalle rispettive strutture amministrative - è supportato da una **articolata rete di divisioni** (molte delle quali riorganizzate nel corso del 2009) e **uffici**¹.

Fra gli uffici che rientrano nella gestione diretta dell'Alto Commissario si annoverano, l'Ufficio esecutivo, l'*Inspector General's Office (IGO)*, l'*Ethics Office*, il *The Policy Development and Evaluation Service (PDES)* e l'Ufficio di New York dell'Agenzia.

Tra questi, l'*Ethics Office* è stato istituito nel corso del 2008 al fine di assicurare che tutto il personale dipendente dell'Agenzia osservi ed assicuri, nello svolgimento delle rispettive attività, il rispetto dei più alti standard di integrità, promuovendo al contempo una cultura dei valori etici, del rispetto, della trasparenza e della responsabilità.

Da ultimo, l'ufficio dell'UNHCR di New York assicura che i temi di interesse dell'Agenzia vengano debitamente presi in considerazione nei vari consessi decisionali presso la sede principale delle Nazioni Unite, a partire dalla discussione in seno al Consiglio di Sicurezza, delle questioni relative ai Paesi in cui siano presenti iniziative di *peacekeeping* o *peacebuilding* sotto l'egida dell'ONU.

Il *budget* complessivo dell'Agenzia per il 2012 si è avvicinato a **4,3 miliardi di dollari**. Dato il crescente numero delle situazioni in cui è richiesto l'intervento dell'UNHCR, il bilancio dell'Agenzia, che era complessivamente di circa un miliardo di dollari all'inizio degli anni '90 è salito a volumi che superano, a giugno 2013, i 5 miliardi di dollari².

L'UNHCR è finanziato quasi interamente mediante contributi volontari provenienti principalmente dai governi, ma anche da organizzazioni intergovernative, da aziende e da singoli individui. Riceve una sovvenzione limitata dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite per coprire i costi amministrativi ed accetta contributi "in natura", compresi elementi necessari nelle crisi umanitarie quali tende, medicine, autocarri e trasporti aerei.

Nel 2012 l'86% del finanziamento complessivo proveniva dai contributi volontari dei Governi e dell'Unione europea, il 6% da contributi di altre organizzazioni e un altro 6% circa da enti privati, fondazioni, aziende e raccolte di fondi tra il pubblico.

¹ Organigramma dell'Agenzia: <http://www.unhcr.org/4bffd0dc9.html>

² Le fonti dei dati riportati sono reperibili nel sito web dell'Agenzia, sezione "Financial figures" (<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1a.html>)

Il Bilancio annuale di programma dell'UNHCR comprende linee generali, a sostegno di operazioni regolari e già in corso, e linee speciali, impiegate per far fronte ad emergenze o ad operazioni di rimpatrio su larga scala.

I cinque Paesi che nel 2012 hanno contribuito di più al finanziamento dell'Agenzia, sono stati gli Stati Uniti, la Commissione Europea, il Giappone, la Svezia e i Paesi Bassi. Nel 2012, **L'Italia è stata il diciottesimo Paese finanziatore** con una cifra di 12.827.585 dollari stanziati.

Gli uffici dell'UNHCR attualmente sono presenti in 126 Paesi, per un totale di oltre 7.700 operatori tra personale internazionale e personale locale³. Nel corso dei cinque decenni di attività, l'Agenzia ha offerto un sostegno a milioni di persone. Attualmente le persone assistite delle diverse categorie che rientrano nella competenza dell'UNHCR (rifugiati, richiedenti asilo, rifugiati rimpatriati, sfollati, apolidi) sono oltre 35.440.000, la maggior parte dei quali presenti in Asia ed Africa⁴.

In Italia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) è presente fin dal **1953**⁵.

L'ufficio di Roma dell'UNHCR, partecipa alla procedura di determinazione dello *status* di rifugiato in Italia e svolge attività relative alla protezione internazionale, alla formazione ed al *training*, alla diffusione delle informazioni sui rifugiati e richiedenti asilo in Italia e nelle varie aree di crisi in tutto il mondo, alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica ed alla raccolta fondi presso governi, aziende e privati cittadini.

Dal 2006, l'ufficio italiano dell'UNHCR ha ampliato le proprie competenze diventando Rappresentanza Regionale responsabile, oltre che per l'Italia, anche per Cipro, Grecia, Malta, Portogallo, San Marino e Santa Sede, con il ruolo di coordinare le attività regionali in favore di richiedenti asilo e rifugiati presenti in questi paesi. Dal 2009 la Rappresentanza Regionale è responsabile anche per l'Albania.

Lo **Statuto dell'UNHCR** definisce la competenza dell'Alto Commissario in termini universali. Le organizzazioni precedenti, con la parziale eccezione dell'IRO (*International Refugees Organization*), avevano concepito i rifugiati soprattutto in termini di gruppi nazionali ben definiti, e con un forte accento sulla loro condizione di persone prive di protezione diplomatica e assistenza consolare (in effetti quindi spesso più vicini agli apolidi che ai rifugiati come li intendiamo noi oggi).

Lo Statuto dell'UNHCR, benché dichiarasse che l'organizzazione si sarebbe dovuta occupare, di regola, di categorie e gruppi di rifugiati piuttosto che di individui, conteneva una definizione di generale ma individuale applicazione. Il

³ Vd. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c80.html>

⁴ Vd. <http://www.unhcr.org/50a9f81b27.html>

⁵ Informazioni tratte dal sito web www.unhcr.it

fulcro della definizione universale, contenuta nell'art. 6 (B) dello Statuto, è il fondato timore di persecuzione a causa di razza, religione, nazionalità, o opinione politica, associato alla impossibilità o al rifiuto di avvalersi della protezione diplomatica del proprio Paese.

L'universalità sta nel fatto che chiunque, indipendentemente dalla propria nazionalità, si trovi nelle condizioni descritte è sotto la competenza dell'Alto Commissario, che decide autonomamente in materia - un elemento importante perché evita il rischio che la decisione sulla eleggibilità o meno di un certo gruppo di rifugiati a godere della protezione dell'Alto Commissario, diventi oggetto di negoziati e compromessi tra stati. In quest'ottica va anche vista la descrizione del mandato come non politico e umanitario, a significare che la competenza dell'Alto Commissario deve essere esercitata indipendentemente dagli interessi politici di parte.

Lo Statuto assegna all'Alto Commissario la responsabilità di assicurare protezione internazionale e di cercare soluzioni permanenti per le persone di sua competenza.

L'espressione protezione internazionale è intesa in riferimento alla mancanza di protezione diplomatica di cui soffrono i rifugiati i quali, trovandosi all'estero senza le garanzie normalmente legate alla presenza, alle loro spalle, di uno stato competente a difenderne gli interessi, possono trovarsi soggetti ad abusi da parte dello stato straniero in cui si trovano. La ricerca di soluzioni permanenti è invece prevista come il necessario complemento alla protezione internazionale, nel senso che lo status di rifugiato dovrebbe essere soltanto una parentesi nella vita di una persona. La protezione internazionale è intesa come rete di salvataggio, che si sostituisce temporaneamente a quella normale dello stato fintantoché il rifugiato può reintegrarsi pienamente in una comunità statale, e cessare per l'appunto di essere tale.

Lo Statuto elenca, o implica, una serie di attività e misure di cui l'Alto Commissario può servirsi per ottemperare a queste sue funzioni. Queste consistono essenzialmente di:

- Promozione della **ratifica e supervisione dell'applicazione di convenzioni internazionali e altre misure per la protezione dei rifugiati** (quali, ad esempio, la Convenzione di Ginevra, il cui articolo 35 impone agli stati l'obbligo di collaborare con l'Alto Commissario); questo include il monitoraggio e, in alcuni paesi, la partecipazione diretta, alle procedure per la determinazione dello status di rifugiato, nonché la promozione di legislazione nazionale in linea con gli standard internazionali in materia;
- Promozione dell'**ammissione dei rifugiati nel territorio di Paesi d'asilo** - inclusi quelli non firmatari della Convenzione di Ginevra. Il monitoraggio e l'intervento avvengono secondo le modalità ritenute più opportune in difesa dei diritti fondamentali dei rifugiati quali, in primo luogo, il diritto a non essere respinto alla frontiera se proveniente dal paese di persecuzione, o ad esservi comunque rinvitato. A questo fondamentale diritto, chiamato generalmente con termine francese *non-refoulement*, si aggiungono

naturalmente i diritti previsti dalla convenzione di Ginevra e dalle varie Convenzioni sui diritti umani in generale;

- In alcuni paesi, ove il godimento di certi diritti è soggetto al possesso di certificazioni che il paese d'asilo non rilascia, l'UNHCR, in accordo con il paese in questione, svolge una funzione quasi-consolare a favore dei rifugiati. In Italia, per esempio, l'UNHCR rilascia il nulla osta ai rifugiati che intendono sposarsi;
- Il processo di **determinazione dello status di rifugiato**: benché in linea di principio i rifugiati siano tali non appena ne abbiano i requisiti e indipendentemente dal riconoscimento, di fatto il pieno godimento dei diritti loro assegnati dipende dal riconoscimento formale della loro condizione. Nei Paesi che non hanno ratificato la Convenzione di Ginevra, o che non hanno ancora messo in atto una procedura per la determinazione dello status di rifugiato, i funzionari UNHCR determinano lo *status* ai sensi del mandato. È importante notare che, benché la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione e nello statuto sia pressoché la stessa, essere riconosciuto solo dall'UNHCR spesso significa non avere altri diritti oltre quello al *non-refoulement*. L'UNHCR non può infatti imporre agli Stati di consentire ad un rifugiato di risiedere in maniera duratura sul loro territorio, o di permettere l'accesso al mercato del lavoro;
- Assistenza a governi e organizzazioni per favorire **il rimpatrio volontario o l'assimilazione all'interno di nuove comunità nazionali**. Il rimpatrio volontario è normalmente considerato la soluzione migliore, quando possibile. Quando questo non appaia invece fattibile in un ragionevole lasso di tempo, o in certe condizioni, l'UNHCR cerca di negoziare la possibilità dell'integrazione locale nel paese d'asilo - integrazione che di fatto è facilitata nei paesi parte della Convenzione di Ginevra. Il reinsediamento in un paese terzo può essere estremamente utile per favorire il ricongiungimento familiare o nel caso in cui il paese d'asilo non offra sufficienti garanzie di sicurezza (o, come nel caso del programma di reinsediamento dall'Indocina negli anni '80, per facilitare la gestione del problema nei paesi di prima linea). È però un'opzione estremamente costosa, offerta solo da pochi Paesi, che hanno la possibilità di selezionare i rifugiati che desiderano ospitare secondo i loro interessi. Benché l'Alto Commissariato abbia facilitato, nei suoi cinquant'anni di attività, il rimpatrio di diversi milioni di persone, e abbia negoziato il reinsediamento di alcuni milioni d'altri, di fatto per la maggior parte dei rifugiati oggi giorno le soluzioni vere sono elusive, e non mancano drammatici esempi di rifugiati che hanno trascorso anni in campi profughi - talvolta in condizioni miserabili. I rifugiati cambogiani, per esempio, fuggiti alla fine degli anni '70 inizi '80 sono potuti finalmente rimpatriare soltanto nel 1992, i rifugiati bhutanesi, arrivati in Nepal agli inizi degli anni '90 sono ancora nei campi profughi, mentre tra i rifugiati afgani, fuggiti all'inizio degli anni '80, molti sono ancora in Pakistan o in Iran a distanza di vent'anni.

- **Raccolta d'informazioni** rispetto al numero, alle condizioni dei rifugiati, e alla legislazione che li concerne nei vari paesi d'asilo. L'UNHCR ha anche una funzione di raccordo e di stimolo per la ricerca e lo studio dei problemi che riguardano i rifugiati, che utilizza nella sua funzione consultiva presso i governi e le organizzazioni interessate;
- Facilitazione del **coordinamento degli sforzi delle organizzazioni private** che si occupano del benessere dei rifugiati. Il ruolo di coordinamento è divenuto, con il crescere dei programmi di assistenza ai rifugiati, e con il moltiplicarsi delle agenzie e organizzazioni coinvolte, uno dei capisaldi dell'operato UNHCR.

Categorie di persone rientranti nel mandato dell'UNHCR

Sono circa **35,4 milioni le persone di cui, al momento, si occupa l'UNHCR⁶**. Si tratta in primo luogo di rifugiati in paesi stranieri e di persone che rientrano nella propria terra dopo un soggiorno forzato all'estero. A questi si aggiungono gli sfollati all'interno del proprio stesso paese.

Rifugiati

Il diritto internazionale definisce rifugiato chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. I rifugiati sono riconosciuti tali dai governi che hanno firmato accordi sul loro status giuridico con le Nazioni Unite, o dall'UNHCR stesso secondo la definizione contenuta nello statuto dell'Alto Commissariato. All'inizio del 2013 il totale dei rifugiati era intorno ai 10,5 milioni di persone (dato tratto da [UNHCR Global report 2012](#)).

La protezione internazionale dei rifugiati costituisce il nucleo principale del mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Tale mandato, come espresso negli statuti e nella Convenzione del 1951 sullo *Status* dei Rifugiati, si è costantemente evoluto nel corso degli ultimi cinquanta anni.

Inizialmente, la protezione internazionale consisteva in una sorta di surrogato della protezione consolare e diplomatica, mentre oggi si è estesa notevolmente fino ad assicurare ai rifugiati il godimento dei loro diritti umani fondamentali e la sicurezza. Oltre alla Convenzione del 1951, la Comunità internazionale si è dotata di altri strumenti, sia a carattere universale che regionale, volti a proteggere i rifugiati.

L'Agenzia collabora con i governi ospitanti per tutelare i diritti umani fondamentali dei rifugiati ed adotta tutte le misure necessarie al fine di fornire

⁶ Si tenga conto che nel campo dell'assistenza alle persone costrette alla fuga da guerre e persecuzioni opera, oltre allo UNHCR, anche lo UNRWA e, per le crisi umanitarie, una serie di "agenzie sorelle" riconducibili all'ONU.

assistenza durante l'intero processo della protezione internazionale: dall'impedire che le persone siano rimpatriate in un paese dove abbiano motivo di temere persecuzioni (*refoulement*), alla richiesta d'asilo, dall'ottenimento dello status di rifugiato fino al raggiungimento di soluzioni durevoli (rimpatrio volontario, integrazione all'interno dei paesi ospitanti o reinsediamento in un paese terzo).

L'UNHCR è impegnato in molteplici attività, sia sul campo che in sede centrale, nel tentativo di:

- assicurare l'ottenimento dell'asilo e l'ammissione ai Paesi d'asilo, intervenire, se necessario, per evitare il *refoulement* ed agevolare le procedure per determinare lo *status* di rifugiato;
- verificare le necessità e monitorare il trattamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo;
- garantire, in collaborazione con i governi, l'incolumità fisica dei rifugiati e delle altre persone di sua competenza;
- individuare i gruppi vulnerabili assicurandone e privilegiandone l'assistenza;
- collaborare con alcuni governi per definire la registrazione e la documentazione, partecipando alle procedure nazionali per la determinazione dello status di rifugiato;
- favorire la diminuzione degli apolidi;
- perseguire attivamente la rivitalizzazione dei regimi di protezione e collaborare con le organizzazioni non governative (ONG) e con altre organizzazioni internazionali a tale scopo;
- promuovere la legislazione in favore dei rifugiati, incoraggiare l'accesso alla Convenzione e ai Protocolli, e favorire lo sviluppo delle istituzioni e della legislazione nazionale in materia;
- proteggere gli sfollati ogniqualvolta siano soddisfatte le condizioni richieste dalle linee guida dell'organizzazione;
- sviluppare costantemente la propria capacità di fornire protezione ai rifugiati;
- promuovere e realizzare soluzioni durevoli agevolando il rimpatrio volontario, l'integrazione nel Paese ospitante o il reinsediamento in un Paese terzo;
- occuparsi personalmente delle procedure relative al reinsediamento nei Paesi terzi.

UNRWA

A seguito del conflitto arabo-israeliano del 1948, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite - con la risoluzione 302 (IV) dell'8 dicembre 1949 - istituì l'**UNRWA** (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*), l'Agenzia delle Nazioni Unite per i **rifugiati palestinesi** del Vicino Oriente, con il compito di fornire assistenza e realizzare progetti a favore dei rifugiati palestinesi. L'UNRWA è un organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed è una delle sole due Agenzie che riferiscono direttamente alla predetta Assemblea (l'altra è UNIDIR, un'Agenzia per la ricerca sul disarmo). UNRWA è un'Agenzia temporanea e il suo mandato viene rinnovato periodicamente, attraverso risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU⁷. Recentemente il mandato è stato rinnovato fino al 30 giugno 2014.

Le operazioni dell'Agenzia, hanno avuto inizio il 1° maggio 1950 e, in assenza di una soluzione alla questione dei rifugiati palestinesi, l'Assemblea generale ha ripetutamente rinnovato il mandato dell'UNRWA.

L'area geografica di attività dell'UNRWA è limitata a Libano, Siria, Giordania, Cisgiordania e striscia di Gaza. Solo quando si trovano fuori da tale zona, i rifugiati palestinesi rientrano nel mandato dell'UNHCR e nella Convenzione del 1951.

Fin dalla sua istituzione **l'Agenzia ha svolto la sua attività sia in periodi di relativa calma, sia di ostilità**. Ha fornito cibo, alloggio e abiti a decine di migliaia di rifugiati in fuga e allo stesso tempo ha realizzato programmi di istruzione e di assistenza medica per centinaia di migliaia di giovani rifugiati.

Nata come organizzazione temporanea, l'UNRWA ha gradualmente adattato la propria attività alle mutate necessità dei rifugiati e attualmente costituisce l'agenzia maggiormente impegnata nella fornitura di assistenza di base - beni di prima necessità, istruzione, servizi medici, servizi sociali – ai circa 4 milioni di rifugiati palestinesi che attualmente si trovano nella propria area di competenza. Nel 2007, in particolare, UNRWA ha avviato un programma di profonda riorganizzazione interna (denominato *Organisational Development*) che verrà portato a termine entro il 2010, al fine di aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi forniti alla popolazione dei rifugiati palestinesi. Dal 20 gennaio 2010, il *Commissioner-General* dell'UNRWA è l'italiano Filippo Grandi.

Attualmente, i rifugiati palestinesi che ricadono nell'area di competenza UNRWA sono 5 milioni distribuiti in cinque campi in Giordania, Libano, nella Striscia di Gaza, in Siria e nei territori del West Bank.

Rimpatriati

I rifugiati sono costretti ad abbandonare le proprie abitazioni sotto una minaccia estrema e, quasi sempre, il desiderio è quello di rientrare al più presto, appena le circostanze lo permettono. L'UNHCR assiste i rifugiati nella fase di

⁷ L'ultima è la risoluzione 67/116 del 18 dicembre 2012
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/116

ritorno volontario a casa. Una volta che questo avviene, l'organizzazione li aiuta a reintegrarsi nei paesi di origine e vigila sulla loro sicurezza. La durata di questa attività varia da caso a caso, ma raramente supera i due anni.

Nel 2012 il numero dei rimpatri volontari è sceso rispetto ai valori annui registrati nella decade precedente, passando da circa un milione a 531.900 unità.

Richiedenti asilo

Di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato. Si tratta di quasi 800mila persone, in larga parte residenti nei paesi di Nordamerica ed Europa. L'UNHCR li assiste nelle pratiche necessarie per ottenere lo status richiesto.

Nel 2012 le nuove domande di asilo sono state 936.800⁸.

Apolidi

L'apolide è una persona che nessuno Stato riconosce come proprio cittadino. La prevenzione di nuovi casi di apolidia e la soluzione degli attuali sono attività che fanno parte integrante del mandato dell'UNHCR. A tale proposito l'Alto Commissariato promuove l'adesione degli Stati alla Convenzione del 1954 relativa allo *status* degli apolidi e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia. L'UNHCR fornisce inoltre agli Stati sostegno tecnico e consulenza su questioni relative all'apolidia. Si stima che attualmente nel mondo gli apolidi siano circa 9 milioni.

Se è vero che alcuni rifugiati possono essere anche apolidi, non necessariamente tutti gli apolidi sono anche dei rifugiati. Quella dell'apolidia è comunque una questione che rientra nella competenza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Nel 1974 infatti l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha richiesto all'UNHCR di fornire assistenza legale a questa categoria di persone e nel 1996 ha incaricato l'Agenzia di ampliare il suo ruolo anche alla prevenzione e alla riduzione del fenomeno dell'apolidia. Alla fine del 2012, erano apolidi più di tre milioni di persone, ma è pressochè certo che in realtà il loro numero sia sensibilmente più alto.

Sfollati

A seguito di una richiesta del Segretario generale delle Nazioni Unite, da qualche anno l'Alto Commissariato ha progressivamente esteso protezione e assistenza anche ad alcune categorie di persone che non sono incluse nel mandato originario dell'organismo, contemplato nella Convenzione di Ginevra del 1951 e nel Protocollo del 1967 sul diritto dei rifugiati. Tra questi, il gruppo principale è costituito dagli sfollati.

⁸ <http://www.unhcr.org/51b1d621b.html>

Come i rifugiati, gli sfollati (in inglese, *Internally Displaced Persons*, o IDPs) sono civili costretti a fuggire da guerre o persecuzioni, ma, a differenza dei rifugiati, essi non hanno attraversato un confine internazionale.

A causa dell'assenza di un mandato generale finalizzato alla loro assistenza, la maggior parte degli sfollati non riceve protezione o assistenza internazionale. Negli ultimi anni, il mutamento della natura dei conflitti ha condotto ad un progressivo aumento delle persone sfollate all'interno del proprio paese e su specifica richiesta del Segretario generale o dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dopo il consenso dello stato interessato o quanto meno il suo impegno a non ostacolare le operazioni di assistenza, l'UNHCR ha progressivamente assunto l'incarico di assistere le popolazioni sfollate di alcuni Paesi.

Non esistono statistiche certe sul numero di sfollati nel mondo. Si calcola però che a fine 2012 il numero degli sfollati fuggiti a causa di conflitti o persecuzioni e rimasti nel proprio Paese oscillasse intorno ai 17 - 18 milioni di persone⁹.

⁹ <http://www.unhcr.org/51b1d621b.html>

ALTO COMMISSARIATO PER I DIRITTI UMANI
(Office of High Commissioner for Human Rights - OHCHR)

(a cura del Servizio Studi del Senato)

L'ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani, istituito con la risoluzione n. [48/141](#) del 7 gennaio 1994, rappresenta solo uno dei molti organi della complessa struttura delle Nazioni Unite dedicata alla tutela dei diritti umani, ma é un organo di vertice e svolge le più importanti funzioni di coordinamento di tutto il sistema. Esso fa parte del Segretariato Generale dell'organizzazione e si avvale direttamente della collaborazione del Consiglio per i Diritti umani, organo sussidiario dell'Assemblea Generale con sede a Ginevra. Quest'ultimo ha sostituito, per effetto della decisione presa dall'Assemblea nel corso della sessione 2006, con la Risoluzione [60/251](#), la Commissione per i diritti umani che era stata istituita fin dall'inizio della vita dell'ONU.

L'ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR) rappresenta l'impegno mondiale per l'attuazione degli ideali universali di rispetto della dignità umana e per la difesa e la protezione di tutti i diritti umani: sociali, economici, politici, culturali, di sviluppo.

Il suo mandato comprende:

- La promozione e la protezione dei diritti umani ovunque nel mondo;
- Indirizzare raccomandazioni rivolte agli organi del sistema delle Nazioni Unite preposti alla tutela dei diritti umani;
- Promuovere e tutelare il diritto allo sviluppo;
- Fornire assistenza tecnica alle attività relative alla tutela dei diritti umani;
- Coordinare le attività di informazione e di formazione in materia di diritti umani;
- Agire concretamente per rimuovere gli ostacoli che limitano la piena realizzazione dei diritti dell'uomo e per prevenire gli episodi di violazione di questi diritti;
- Condurre un dialogo costruttivo con i governi di tutti gli Stati per sostenere i diritti dell'uomo;
- Intensificare la cooperazione internazionale;
- Coordinare tra loro le attività di tutela dei diritti umani e quelle degli altri organi delle Nazioni Unite preposti ad altri aspetti di garanzia.
- Coordinare i meccanismi di funzionamento dei vari interventi in materia di diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite.

L'OHCHR persegue un sempre maggiore coinvolgimento degli stati, una collaborazione sempre più stretta con i *partners* a livello locale e di governo, una maggior cooperazione con le altre agenzie dell'ONU e con la società civile per poter assicurare livelli sempre più alti di tutela dei diritti e per assicurare all'Alto Commissario un ruolo sempre più forte.

Il Sistema delle Nazioni Unite preposto alla tutela dei diritti umani é un meccanismo complesso, che ha al suo centro il citato Consiglio per i diritti umani, il quale ha preso il posto e le funzioni della Commissione per i diritti umani dal 2006. Una lunga serie di organismi e commissioni sono stati istituiti con strumenti convenzionali che hanno affrontato vari aspetti della tutela dei diritti, quali le due Convenzioni per i diritti dell'uomo e per i diritti civili, politici ed economici del 1966, la Convenzione per l'eliminazione delle forme di discriminazione basate sulla razza (1965), la Convenzione per l'eliminazione delle forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979), la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti (1984); la Convenzione per la protezione dei fanciulli (1989), la Convenzione per i diritti delle persone disabili (2006) e altre. In complesso vi sono nove Convenzioni fondamentali per la tutela dei vari aspetti dei diritti dell'uomo, e una decina di organi indipendenti istituiti dai Trattati citati che operano nel mondo.

L'Alto Commissariato per i diritti umani controlla l'osservanza degli impegni assunti dagli stati parte di questi Trattati. Inoltre fornisce esperienza e supporto ai vari strumenti messi in atto nel sistema delle Nazioni Unite: sia ai citati organi fondati su Trattati, sia agli organi fondati sulla Carta dell'ONU, tra cui il Consiglio per i Diritti Umani. Tutti questi organi si basano sul supporto amministrativo e organizzativo dell'OHCHR .

Gli organi fondati sulla Carta ONU sono - oltre al Consiglio per i diritti umani, che come si è detto ha cominciato a funzionare dal 2006 e ha preso il posto della Commissione per i diritti umani - una serie di 'Procedure Speciali' nome generico attribuito a vari meccanismi istituiti presso il Consiglio stesso per fronteggiare specifici aspetti tematici o situazioni presenti in alcuni Paesi. Questi organismi, rappresentati o da Gruppi di lavoro o da "Rappresentanti speciali" per particolari temi incaricati direttamente dal Consiglio, hanno l'incarico di osservare e di riferire sulle situazioni critiche in materia di diritti umani rilevate nelle aree loro assegnate. Attualmente vi sono 37 mandati 'tematici', incentrati su questioni molto diverse fra loro, come, ad esempio la compravendita di bambini , il diritto ad un'abitazione adeguata o i diritti delle popolazioni indigene, e 13 ¹mandati relativi alla situazione dei diritti umani in specifici Paesi (Bielorussia, Cambogia, Costa d'avorio, Eritrea, Corea del Nord, Haiti, Iran, Myanmar, Mali, Siria, Territori occupati, Somalia e Sudan).

L'OHCHR ha uffici anche a New York, presso il Quartier generale dell'ONU e sedi in 11 paesi, oltre a 7 uffici regionali. Il personale che lavora per questa struttura raggiunge le 850 unità tra i due uffici di Ginevra e di New York e le altre sedi sparse nel mondo. Tra questo personale si contano anche circa 250 funzionari che operano nell'ambito delle missioni di peacekeeping.

¹ Country mandates: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>
Thematic mandates: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

Il finanziamento della struttura si basa su regolari trasferimenti dal Bilancio delle Nazioni Unite e su contributi volontari messi a disposizione dagli Stati membri, da organizzazioni intergovernative, da enti privati e da individui.

Attualmente l'incarico di Alto Commissario per i diritti umani è ricoperto da Navi Pillay che l'ha ricevuto nel luglio 2008. Nel mese di settembre 2012 il suo mandato è stato rinnovato per due anni. Pillay è stata membro del Tribunale speciale per il Rwanda e dell'Alta corte di giustizia dell'Aja, oltre che giudice nell'alta corte di giustizia del Sud Africa, suo paese di origine.

L'Alto Commissario è affiancato da un Vice Alto Commissario (attualmente l'italiana Flavia Pansieri) e da un Assistant Secretary General (attualmente il croato Peter Simonovic).

**IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO GENERALE
DELLE NAZIONI UNITE PER LA SOMALIA**

(a cura del Servizio Studi della Camera)

Dal 3 giugno 2013 la carica di Rappresentante Speciale del Segretario generale per la Somalia è ricoperta dal britannico **Nicholas Kay**, che ha preso il posto del tanzaniano Augustine Mahiga.

Nicholas Kay assume anche il ruolo di capo della nuova Missione Politica Speciale in Somalia UNSOM (*UN Assistance Mission in Somalia*), che sostituisce l'UNPOS (*United Nations Political Office for Somalia*).

UNSOM è stata istituita dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu n. 2102 del 2 maggio 2013. Il suo mandato, inizialmente di 12 mesi, rinnovabile, prevede una serie di compiti a sostegno del processo di pace e riconciliazione messo in atto dal governo federale somalo in carica dal 10 settembre 2012. In particolare, UNISOM assiste il governo somalo e AMISOM (*African Union Mission in Somalia*) nel peace building e state building nelle seguenti aree: governance, riforma del settore di sicurezza, costruzione dello stato di diritto, reinserimento dei combattenti, sviluppo del sistema federale, preparazione delle elezioni del 2016 e coordinamento degli aiuti internazionali.

UNSOM ha altresì il compito di collaborare nelle aree del rispetto dei diritti umani, dell'autonomia delle donne, della tutela dei diritti dei minori, della prevenzione dei crimini sessuali collegati con il conflitto e della violenza di genere e nel rafforzamento delle istituzioni della giustizia.

Il quartier generale di UNSOM è a Mogadiscio ma, su richiesta del governo somalo, i suoi uffici sono sparsi per tutto il territorio, laddove le condizioni di sicurezza lo consentono.

Nicholas Kay ha ricoperto la carica di Direttore per l'Africa presso il *Foreign and Commonwealth Office* a partire dal 2012. In precedenza, è stato, tra l'altro, Ambasciatore nella Repubblica Democratica del Congo (2007-2010) e nel Sudan (2010-2012). E' stato anche Coordinatore Regionale dell'Afghanistan meridionale per il Regno Unito, e capo del Reconstruction Team della Provincia di Helmand.

