



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

XVII legislatura

Partecipazione alla 69a  
Assemblea Generale dell'ONU  
(New York, 22-26 settembre 2014)

settembre 2014

Senato della Repubblica  
n. 166/I

Camera dei deputati  
n. 135/I



---

Servizi responsabili:

Senato della Repubblica

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

☎ 066706-2629-2180 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

Camera dei Deputati

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Affari esteri

☎ 066760-4939 - ✉ [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto: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 69a  
Assemblea Generale dell'ONU  
(New York, 22-26 settembre 2014)

settembre 2014

Senato della Repubblica  
n. 166/I

Camera dei deputati  
n. 135/I



# INDICE

## VOLUME I

### 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 MORATORIA SULLA PENA DI MORTE ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ) .....	17
GLI SVILUPPI DEL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE: CRONOLOGIA DEGLI ULTIMI AVVENIMENTI ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ).....	23
I PIÙ RECENTI SVILUPPI DELLA CRISI SIRIANA ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ).....	43
L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN IRAQ DOPO IL RITIRO AMERICANO: CRONOLOGIA ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ) .....	51
IRAN: RECENTI SVILUPPI DEL QUADRO POLITICO ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ) .....	67
L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN SOMALIA ( <i>a cura del Servizio Studi del Senato</i> ).....	71
L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN LIBIA ( <i>a cura del Servizio Studi del Senato</i> ) .....	81
AGENDA DI SVILUPPO POST 2015 E L'ACCORDO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI ( <i>approfondimento a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale</i> ) - ED. PROVVISORIA.....	89
L'ATTIVITÀ DEL COMITATO AGENDA POST 2015, COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati</i> ) .....	119

### ORGANI E AGENZIE DELLE NAZIONI UNITE

UNDP ( <i>a cura del Servizio Studi del Senato</i> ).....	127
UNDESA ( <i>a cura del Servizio Studi del Senato</i> ) .....	129
IL DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS (DPA) ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ) .....	131
IL DEPARTMENT FOR PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO) ( <i>a cura del Servizio Studi della Camera</i> ).....	133
IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO DELLE NAZIONI UNITE PER LA SOMALIA (MISSIONE UNSOM) ( <i>a cura del Servizio Studi del Senato</i> ) .....	135

IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO GENERALE DELLE NAZIONI UNITE PER L'AFGHANISTAN (MISSIONE UNAMA) <i>(a cura del Servizio Studi del Senato)</i> .....	137
---	-----

## **VOLUME II**

### **SCHEDE PAESE DEL MAE PER INCONTRI BILATERALI**

SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SULL'EGITTO <i>(a cura del MAE)</i> .....	143
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SUL GIAPPONE <i>(a cura del MAE)</i> .....	177
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SULL'INDIA <i>(a cura del MAE)</i> .....	189
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SUL PAKISTAN <i>(a cura del MAE)</i> ...	211
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SULLA RUSSIA <i>(a cura del MAE)</i> .....	235
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SULLA TUNISIA <i>(a cura del MAE)</i> ...	245
SCHEDA PAESE POLITICO-ISTITUZIONALE SULL'IRAN <i>(a cura del MAE)</i> .....	257

# **VOLUME I**





## **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<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> Sessione, un **Gruppo di lavoro ad hoc per la rivitalizzazione dell'Assemblea generale**, ricostituito poi in tutte le Sessioni successive. Il Gruppo di lavoro operante nel corso della 66<sup>a</sup> Sessione (copresieduto da Georgia e Gambia), ha approfondito una serie di temi, tra i quali, ancora una volta, quelli riguardanti il ruolo dell'Assemblea e le sue relazioni con gli altri organismi delle Nazioni Unite (in particolare con il Consiglio di Sicurezza); il ruolo e la responsabilità dell'Assemblea generale nel procedimento di nomina ed elezione del suo Segretario generale; il rafforzamento della "memoria istituzionale" dell'ufficio del Presidente dell'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 insisterono 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<sup>a</sup> 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 2009, 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. A questi si è aggiunto un *Non-Paper* del Presidente dell'Assemblea generale prodotto da un *Advisory Group*<sup>1</sup> nel corso della 68<sup>a</sup> sessione. Il *Non-Paper* fornisce una chiara panoramica delle posizioni degli Stati Membri su ciascuno dei cinque temi chiave della riforma delineati nella decisione dell'Assemblea generale 62/557 dell'ottobre 2008: 1) le categorie di membership; 2) la questione del veto; 3) la rappresentanza regionale; 4) l'allargamento del CdS e i suoi metodi di lavoro; 5) i rapporti tra CdS e Assemblea generale.

Durante la 68<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea generale si sono svolti 6 incontri tematici, nel quadro del 10<sup>o</sup> round negoziale per la riforma del Consiglio di sicurezza, ciascuno finalizzato alla discussione di uno dei cinque temi individuati come prioritari, mentre il sesto incontro è stato dedicato ai temi trasversali quali alcuni emendamenti alla Carta necessari ai fini della riforma. Gli Stati membri non hanno ritenuto di utilizzare il *Non-Paper* come unico testo base per la discussione nei negoziati intergovernativi.

Tutte le delegazioni hanno convenuto sulla necessità di pervenire al più presto ad una svolta del processo negoziale, auspicando che esso possa terminare, o quantomeno condurre a significativi risultati entro la fine del 2015.

I maggiori **gruppi di interesse** continuano a portare avanti le rispettive proposte in sede di negoziazione, anche in presenza di divisioni, talvolta anche significative, all'interno di ciascuno di essi.

Il **Gruppo G4** (Brasile, Germania, India e Giappone), come è noto, insiste sull'ampliamento del numero dei seggi (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. Secondo questa proposta, il diritto di veto non verrebbe esteso ai nuovi membri permanenti. Nel decidere quali paesi dovrebbero essere prescelti, i membri del G4 suggeriscono

---

<sup>1</sup> Il gruppo consultivo era composto da cinque stati membri: Belgio, Liechtenstein, San Marino, Sierra Leone e Papua Nuova Guinea. San Marino si è dissociato dal testo del Non-Paper.

che sia valutato il contributo finanziario e militare al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nonché tenuto conto della distribuzione geografica e di opportunità politiche.

La **proposta di *Uniting for Consensus*** (una quarantina di paesi tra i quali **Italia**, Pakistan, Colombia, Argentina), invece, mira ad innalzare il numero dei membri non permanenti a venti stabilendo la durata del mandato in 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.

Nel 10° round negoziale l'Ambasciatore italiano Cardi<sup>2</sup> ha esortato tutti gli Stati membri ad adottare la flessibilità necessaria per far avanzare processo di riforma, ricordando che l'UfC è l'unico gruppo ad essersi spostato dalla sua posizione originale presentando due proposte concrete per la Riforma del Consiglio di Sicurezza, nel 2005 e nel 2009. Cardi ha auspicato una soluzione, in grado di raccogliere il più vasto consenso politico possibile, che si collochi a metà strada tra la posizione di coloro che appoggiano un incremento dei singoli seggi permanenti e quella di coloro che - come l'UfC - preferiscono l'istituzione di seggi non permanenti.

Si ricorda che la posizione di UfC del 2009, promossa da Italia e Colombia per offrire un compromesso - e che è stata nuovamente riproposta come testo base dei negoziati - affronta tutti gli aspetti della riforma, dal numero dei membri ai metodi di lavoro (*Uniting for Consensus Platform on Security Council reform*) e, rispetto alla proposta presentata da UfC nel 2005, presenta alcune novità.

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*.

Riguardo la composizione del CdS, la piattaforma ribadisce l'assoluta contrarietà ad un aumento del numero dei seggi permanenti, prendendo unicamente in considerazione la questione dei seggi addizionali. La novità più rilevante riguarda la **rappresentanza regionale**, in considerazione del fatto che, per assicurare la stabilità politica internazionale i soli attori nazionali non sono più sufficienti. La piattaforma propone che i seggi destinati alle organizzazioni regionali abbiano una durata più lunga rispetto agli attuali due anni: dai tre ai cinque anni o, in alternativa, di 2 anni secondo un meccanismo di rieleggibilità che non potrebbe comunque superare un limite massimo di sei anni consecutivi. I

---

<sup>2</sup> Si veda in particolare il discorso dell'Amb. Cardi nella riunione dell'A.G. del 13 marzo 2014

seggi a lungo termine dovrebbero essere assegnati a rotazione ai vari gruppi regionali (Africa, Asia, America Latina e Caraibi, Europa occidentale e Europa Orientale) mentre nuovi seggi regolari non permanenti per un periodo di 2 anni sarebbero destinati agli Small States, Medium Size States, Africa, Asia, America Latina e Caraibi, e gruppo dell'Europa orientale, senza possibilità di rielezione immediata.

Anche il **gruppo L69**<sup>3</sup> guidato dall'India - 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, per il quale chiede anche 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.

Nel 2012, il gruppo ha fatto circolare una bozza di risoluzione che aveva, tra l'altro, lo scopo di avvicinare a sé il gruppo dei paesi africani. La proposta prevedeva, oltre al potere di veto per i nuovi membri permanenti, che i seggi aggiuntivi sarebbero stati assegnati dall'AG secondo i seguenti criteri:

- a) Due seggi permanenti e due non permanenti agli Stati africani, assegnando al gruppo africano la responsabilità di designare i rappresentanti;
- b) Due seggi permanenti e due non permanenti ai paesi asiatici;
- c) Un seggio non permanente a paesi dell'Europa orientale;
- d) Un seggio permanente e uno non permanente ai paesi latinoamericani.
- e) Un seggio permanente per i paesi dell'Europa occidentale e altri stati.

Il **Gruppo S5** (*Small Five Group*)<sup>4</sup> ritiene fondamentale lavorare sulla riforma dei metodi di lavoro del CdS, che si trovi o meno un accordo sull'ampliamento del numero dei suoi membri. Nel mese di maggio 2012, il gruppo ha presentato una bozza di risoluzione su tale questione (L.42 Rev.2), ritirata a seguito delle pressioni di alcuni stati, in particolare dei membri permanenti del CdS. Facendo seguito a tale proposta, ad un anno di distanza, il 2 maggio 2013, un nuovo gruppo denominato **ACT** (Accountability, Coherence, and Transparency) – di cui fanno parte 21 Stati membri – ha lanciato ufficialmente un'iniziativa per migliorare i metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza.

I Paesi africani, rappresentati dal **Gruppo C-10**, continuano a chiedere due seggi permanenti con gli stessi poteri degli attuali, in nome della necessità di compensare alcune storiche ingiustizie: l'Africa è l'unico continente a non avere alcun seggio permanente. La posizione comune del gruppo africano è cambiata solo leggermente nel corso degli anni. L'attuale è definita dal cosiddetto *Ezulvini Consensus* che, differisce dalla posizione precedente (Harare Declaration) in quanto quella prevedeva che i due seggi permanenti sarebbero stati assegnati a rotazione a due paesi africani.

---

<sup>3</sup> Dal nome della bozza di risoluzione A/61/L69, sponsorizzata dall'India nel corso del 2007 (61 Sessione) per sollecitare l'inizio dei negoziati intergovernativi.

<sup>4</sup> Svizzera, Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Singapore.



## LE INIZIATIVE INTERNAZIONALI PER LA MORATORIA SULLA PENA DI MORTE (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)

### *Verso la quinta moratoria*

La centralità del tema della moratoria sulla pena di morte, sul quale il nostro Paese detiene una leadership riconosciuta a livello internazionale, è stata ribadita dal Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale nel corso della prima riunione - svoltasi alla Farnesina il 1° luglio 2014 - della *'task force'* istituita per coordinare l'azione italiana in vista della **votazione all'Onu su una nuova risoluzione** (la quinta) in materia.

Tale impegno è presente anche nel programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 2014, dove si esplicita che, in vista della 69<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite, **l'Italia sosterrà l'UE nella sua posizione in merito alla quinta risoluzione per una moratoria sulle pene capitali, con l'obiettivo di rafforzare l'orientamento internazionale a favore dell'abolizione della pena di morte incrementando ulteriormente il numero dei voti favorevoli.**

Il testo della risoluzione è attualmente in corso di negoziazione a New York da parte di un panel di stakeholders (i co-sponsors sono 91) insieme all'Unione Europea; il rilascio del documento è atteso per l'inizio di ottobre.

Come è noto, nel dicembre 2007 venne adottata, in particolare grazie agli sforzi italiani, la risoluzione dell'Assemblea Generale sulla moratoria nell'uso della pena di morte, con il voto favorevole di 104 Stati membri delle Nazioni Unite, 59 contrari e 29 astenuti.

Le due successive risoluzioni (l'iniziativa ha cadenza biennale) hanno visto crescere il livello dei consensi: in particolare, nel 2008, 106 Paesi e nel 2010, 109 Stati membri hanno votato a favore della moratoria, evidenziando un forte orientamento abolizionista rilevato anche nel report del Segretario Generale Ban Ki-moon dove si osservava che *"circa 150 dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite hanno abolito la pena capitale o introdotto una moratoria, de jure o de facto, nella sua applicazione"*.

La quarta risoluzione, presentata nel 2012 nell'ambito della 67<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea Generale ha visto salire a 111 il totale dei voti favorevoli alla moratoria; tale successo è stato preceduto da un ulteriore allargamento del gruppo dei paesi co-sponsors, propiziato dall'impegno italiano insieme ai partners dell'Unione Europea ed al gruppo inter-regionale di Paesi che da anni sostengono l'iniziativa; tale impegno è finalizzato sia ad ampliare la platea dei sostenitori e dei co-patrocinatori della risoluzione, sia a rafforzarne i contenuti. In tal senso viene in rilievo il progresso registrato nell'evoluzione del testo, che per la prima volta ha ricordato l'obbligo di non applicare la pena capitale nei confronti di minorenni e donne in gravidanza, ed introdotto un appello alla ratifica del Secondo Protocollo opzionale (che prevede l'abolizione della pena di morte) al Patto Internazionale sui diritti civili e politici. Si segnala che le sei

ratifiche intervenute successivamente al 2012 – da parte di Polonia, Lettonia, Guinea-Bissau, Gabon, El Salvador, Bolivia – hanno portato ad 81 il numero complessivo dei Paesi membri delle Nazioni Unite che hanno ratificato il Secondo Protocollo (l'Italia ha ratificato l'atto pattizio il 14 febbraio 1995).

All'incontro della task force, finalizzato proprio al rilancio, nel semestre di presidenza del Consiglio dell'Ue, dell'impegno contro le esecuzioni capitali e nell'individuazione di strategie idonee ad accrescere il consenso sulla risoluzione dell'Assemblea Generale che sarà votata a New York a dicembre, hanno preso parte rappresentanti delle **organizzazioni italiane tradizionalmente più attive sul tema della pena di morte**: Comunità di Sant'Egidio, *Amnesty International* e “Nessuno tocchi Caino”.

In quella sede è stata ribadita la necessità di un'azione sinergica di governo, parlamento e società civile per la valorizzazione delle buone prassi sinora maturate e l'incremento del consenso attorno alla necessità di una moratoria.

Al contributo della “diplomazia parlamentare” nel conseguimento dell'obiettivo di consolidare - e possibilmente migliorare - il risultato record di 111 voti favorevoli alla moratoria ottenuti nel 2012 ha esplicitamente fatto riferimento il Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite esteri di Camera e Senato incentrata sugli ultimi sviluppi di politica estera in relazione al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea (3 luglio 2014).

La Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite ha promosso, il 2 luglio a New York, un *panel* focalizzato sugli obiettivi di consolidamento ed ampliamento dei voti favorevoli alla risoluzione.

La riunione ha rappresentato l'occasione per ribadire la **posizione italiana nella battaglia per la moratoria**, che il nostro Paese considera un obiettivo prioritario da conseguire, nel rispetto nell'andatura scelta da ciascun Paese, all'interno di un processo globale che, auspicabilmente, potrebbe coinvolgere un giorno ogni nazione nel mondo. Nel corso dell'incontro il Segretario Generale Ban Ki moon ha auspicato un appoggio pieno alla risoluzione da parte di tutti i paesi dell'Onu ed ha rivolto un forte appello per il sì alla moratoria, affermando che la pratica crudele ed inumana della pena capitale “*non ha posto nel 21° secolo*”.

In quella sede è stata stabilita la data di una nuova discussione, a livello di Capi di Stato e di Governo, sulla moratoria della pena di morte, che avrà luogo il 25 settembre ai margini dell'Assemblea Generale; coinvolti nel meeting un limitato numero di Paesi appartenenti a diverse aree geografiche tra i quali l'Italia, leader storico riconosciuto nella battaglia contro la pena capitale.

***Recenti iniziative dell'UE in merito all'abolizione della pena di morte (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea)***

L'UE mantiene una posizione ferma e di principio contro la pena di morte e svolge un ruolo fondamentale nella lotta contro la pena di morte nel mondo. Nel 2014 l'UE ha ribadito nuovamente la sua opposizione alla pena di morte, ed ha usato tutti i suoi strumenti diplomatici per far progredire la causa della sua abolizione in tutto il mondo. Il movimento a favore dell'abolizione della pena di morte è una delle priorità del quadro strategico e piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia.

Il Consiglio Affari esteri dell'UE, nella riunione del 22 e 23 aprile 2013, ha adottato gli orientamenti dell'UE sulla pena di morte rivisti ed aggiornati. (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%208416%202013%20I NIT>)

Gli orientamenti dell'UE sulla pena di morte sono stati inizialmente adottati nel 1998 e poi rivisti nel 2001 e 2008.

Il nuovo testo è un consolidamento dell'esperienza dell'UE nel suo ruolo guida a livello mondiale nella promozione dell'abolizione della pena di morte e fornisce la base per l'azione dell'Unione in questo campo.

La versione riveduta conferisce un ruolo preminente alla posizione dell'UE sull'abolizione della pena di morte ed aggiunge terminologia pertinente tratta dal quadro strategico e piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia, adottato nel giugno 2012. Aggiunge riferimenti a tutte le recenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite su una moratoria sulle esecuzioni, compresa la risoluzione 67, adottata il 21 dicembre 2012. Il nuovo testo incarica i capimissione dell'UE di riferire periodicamente sull'applicazione della pena di morte nei paesi terzi e aggiornare di conseguenza le strategie nazionali in materia di diritti umani. Infine, aggiorna le norme minime alla luce delle più recenti risoluzioni, relazioni e pareri dell'ONU.

L'Unione europea dovrebbe farsi promotrice di una nuova risoluzione sulla abolizione della pena di morte in occasione della 69a riunione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si svolgerà a dicembre 2014.

***Le iniziative internazionali***

***Amnesty International***, che annovera la lotta alla pena di morte tra i temi principali della propria attività in difesa dei diritti umani, oltre a mantenere accesi appelli ed azioni urgenti legati alla campagna abolizionista, pubblica annualmente un rapporto sulla pena di morte nel mondo.

Il report 2013 indica in **58 i paesi che mantengono in vigore la pena capitale**, pur rilevando che il numero di quelli dove le condanne a morte sono effettivamente eseguite è molto più basso. Il rapporto sottolinea che nonostante

l'aumento continuo del novero dei paesi abolizionisti (che il sito web di Amnesty quota a 140), il numero delle esecuzioni nel 2013 è aumentato del 15 per cento rispetto all'anno precedente: in particolare, nel 2013 sono state eseguite 778 sentenze in 22 paesi (Afghanistan, Arabia Saudita, Autorità Palestinese, Bangladesh, Botswana, Cina, Corea del Nord, Giappone, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Malesia, Nigeria, Somalia, Stati Uniti d'America, Sudan, Sud Sudan, Taiwan, Vietnam, Yemen). L'80 per cento delle esecuzioni si però concentrata in tre soli paesi: Arabia Saudita, Iran e Iraq, mentre Indonesia, Kuwait, Nigeria e Vietnam hanno ripristinato la pena di morte nel 2013. Giappone e Stati Uniti d'America sono gli unici paesi del G8 che hanno eseguito condanne a morte mentre, per la prima volta dal 2009, nessuna condanna è stata eseguita in Europa e Asia Centrale.

L'aumento del numero totale delle esecuzioni (778 contro le 682 del 2012) è da imputarsi essenzialmente ad Iran (almeno 369) e Iraq (169).

Il rapporto non riferisce dati relativi alla Cina, per l'impossibilità di ottenere informazioni, ed è privo di conferme sulle esecuzioni nei paesi in conflitto, come la Siria, e di dati certi sull'Egitto.

*Amnesty International* è membro fondatore della **Coalizione mondiale contro la pena di morte**, network internazionale abolizionista sorto all'inizio del Duemila con l'obiettivo prioritario di lanciare una **Giornata mondiale contro la pena di morte**, celebrata ogni 10 ottobre con lo svolgimento di iniziative ed azioni di mobilitazione contro la pena capitale.

La **Comunità di Sant'Egidio** presenta sul proprio sito web <http://www.santegidio.org/it/pdm/app+ades.htm> un **appello**, già firmato da 5 milioni di persone e finalizzato a raddoppiare le adesioni, per una **moratoria internazionale della pena di morte**. L'appello, presente in otto lingue oltre all'italiano ed al quale è possibile aderire direttamente dalla pagina del sito, si rivolge ai Governi "ovunque nel mondo", cui è chiesto di osservare una moratoria internazionale della pena di morte ritenuta

- negazione del diritto alla vita riconosciuto universalmente;
- pena finale, crudele, disumana e degradante, non meno abominevole della tortura;
- mezzo inadatto a combattere la violenza e in realtà legittimazione della violenza;
- azione disumanizzante.

Il documento invita anche quanti sostengono l'uso della pena di morte a riflettere sulla necessità di una sospensione delle esecuzioni alla luce, tra il resto, dell'indimostrabilità del suo potere di deterrenza, dell'esistenza di metodi alternativi di protezione sociale anche a fronte dei crimini più orribili e della percepita arcaicità della logica "vita per vita".

**"Nessuno tocchi Caino"**, lega internazionale di cittadini e di parlamentari per l'abolizione della pena di morte nel mondo, fondata a Bruxelles nel 1993,

che cura una banca dati sulla pena di morte nel mondo (<http://www.nessunotocchicaino.it/bancadati/mondo.php>) è promotore di un **appello alle Nazioni Unite per la moratoria delle esecuzioni capitali** e la fine dei “Segreti di Stato” sulla pena di morte. L’appello chiede al Segretario Generale di istituire un Inviato Speciale incaricato non solo di monitorare la situazione in ogni Paese *esigendo che siano aboliti tutti i “segreti di Stato” sulla pena di morte che sono la causa prima di un maggior numero di esecuzioni nel mondo, ma anche di continuare a persuadere chi ancora la pratica ad adottare la linea stabilita dalle Nazioni Unite: “moratoria delle esecuzioni, in vista dell’abolizione definitiva della pena di morte.”*

Si rammenta, infine, che nel giugno 2013 si è svolta a Madrid la quinta edizione del **Congresso mondiale contro la pena di morte** organizzato, ogni tre anni, dall’associazione francese “*Ensemble contre la peine de mort - ECPM*”, con la Coalizione Mondiale contro la Pena di Morte. Per l’Italia vi hanno preso parte gli onorevoli Marazziti e Di Stefano. Alla vigilia dell’evento, il 5 giugno 2013, la Commissione Affari esteri aveva approvato all’unanimità la risoluzione n.7-00016.

La risoluzione impegna il Governo a rafforzare a livello centrale e periferico tutte le iniziative utili a monitorare la salvaguardia dei diritti fondamentali anche dei condannati a morte in Paesi che mantengono la pena capitale, e a cooperare per umanizzare il sistema carcerario; a continuare a rafforzare l’impegno internazionale per accompagnare con azioni culturali, normative e politiche Governi e società in transizione, anche sul terreno del rispetto dei diritti umani e dell’abbandono della pena capitale; ad intensificare le azioni di cooperazione a sostegno del processo abolizionista mondiale, a cominciare proprio dal Congresso di Madrid.

Nel dare conto alla Commissione sugli esiti della missione (seduta del 26 giugno 2013) gli onorevoli hanno evidenziato l’ampio consenso all’azione italiana di diplomazia umanitaria ed al ruolo proattivo dell’Italia nel consesso europeo e internazionale, che rende in nostro Paese un attore capace di dialogare con governi, opinion leader, organizzazioni non governative e società civile, sia in ambito bilaterale, sia all’interno delle istituzioni internazionali. E’ stato sottolineato, altresì, il ruolo chiave dell’Italia nell’ultimo ventennio nella battaglia contro la pena di morte, attraverso l’innalzamento a livello planetario della caratteristica azione di impegno «multistrato» che vede coinvolte le istituzioni e la società civile. Il Congresso di Madrid ha valorizzato una prassi orientata a realizzare «contaminazioni» tra opinion leader, figure istituzionali e società civile dei paesi abolizionisti e retenzionisti, nonché l’efficacia di un’azione a sostegno dei movimenti dal basso. Il Congresso ha auspicato un’azione europea per favorire il contrasto alla pena di morte dei paesi retenzionisti, ed ha sottolineato la necessità di un rafforzamento delle minoranze abolizioniste presenti nei parlamenti di tali paesi, anche attraverso l’organizzazione di missioni bilaterali o di visite alle carceri per sensibilizzare

sul tema della umanizzazione delle condizioni carcerarie dei condannati alla pena di morte.

## **GLI SVILUPPI DEL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE: CRONOLOGIA DEGLI ULTIMI AVVENIMENTI (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)**

### **Gli ultimi sviluppi e la nuova guerra di Gaza.**

**Il 15 maggio l'annuale celebrazione della Naqba** - la "Catastrofe" che per i palestinesi rappresenta la nascita dello Stato d'Israele e la dispersione di centinaia di migliaia di essi - **era segnata dall'uccisione di due giovani palestinesi** nei pressi di Ramallah durante violenti scontri con l'esercito israeliano, a seguito dei quali vi sarebbero stati anche tre feriti tra i manifestanti. La giornata della Naqba ha registrato numerose manifestazioni in tutta la Cisgiordania e nella Striscia di Gaza: proprio a Ramallah hanno avuto luogo le commemorazioni ufficiali con esponenti di tutte le fazioni dell'Autorità nazionale palestinese, e anche in altre località si sono verificati scontri tra manifestanti ed esercito israeliano.

Nei giorni successivi **i fatti del 15 maggio mettevano in serio imbarazzo il governo israeliano** poiché un video ripreso da una telecamera di sorveglianza in possesso dell'organizzazione non governativa DCI-Palestine mostrava sostanzialmente l'uccisione a freddo dei due giovanissimi palestinesi. L'esercito israeliano veniva pertanto accusato di aver utilizzato in modo sproporzionato proiettili veri contro i manifestanti, contrariamente a quanto assicurato dagli ambienti militari - i quali peraltro non sembravano attribuire veridicità al filmato divulgato, contrariamente però a un'altra organizzazione non governativa, B'tselem, pacifista e israeliana. L'imbarazzo israeliano era accresciuto dalla richiesta degli Stati Uniti e dell'ONU di accertare pienamente le circostanze, mentre l'Unione europea esprimeva dal canto suo preoccupazione per l'accaduto.

Inoltre, nell'imminenza della visita del Papa in Terrasanta, **destava preoccupazione anche l'onda montante degli atti vandalici e blasfemi perpetrati da estremisti ebrei contro musulmani e cristiani**, tanto che l'esecutivo israeliano, allertato dai servizi segreti, prospettava la possibilità di un'ampia utilizzazione della detenzione amministrativa per bloccare sul nascere le iniziative dei coloni estremisti.

**Il 25 maggio**, dopo la visita in Giordania del giorno precedente - nella quale in primo piano erano stati i ripetuti appelli alla pace nella regione mediorientale e all'aiuto umanitario -, aveva luogo **la giornata più importante del viaggio del Papa in Terrasanta**, nel corso del quale **il Pontefice**, constatando il grave stallo del dialogo tra israeliani e palestinesi, **esortava le parti a rinnovati sforzi per giungere a un'intesa sulla base della soluzione dei due Stati.**

Con un'iniziativa che sembrava riscuotere ampio consenso anche da parte degli osservatori internazionali **il Papa invitava il presidente israeliano Shimon Peres e il suo omologo palestinese Abu Mazen a un incontro di preghiera in**

**Vaticano a favore del processo di pace** - incontro successivamente fissato per l'8 giugno. Inoltre il Papa, nel viaggio mattutino a Betlemme per celebrare una messa sulla Piazza della Mangiatoia, compiva un gesto di raccoglimento e preghiera proprio a ridosso del muro di separazione tra Betlemme il territorio israeliano, destando in questo caso approvazione solo da parte palestinese.

**Il 29 maggio il premier in carica dell'Autorità nazionale palestinese Rami Hamdallah ha ricevuto dal presidente Abu Mazen l'incarico ufficiale per formare il governo di unità nazionale** previsto dopo la riconciliazione del 23 aprile tra al-Fatah e Hamas. Il mandato di Hamdallah riguarda la formazione di **un esecutivo di transizione** con il compito principale di organizzare le elezioni generali palestinesi entro la fine del 2014: il nuovo governo dovrebbe essere composto da una quindicina di ministri scelti tra personalità indipendenti.

**Il 2 giugno giurava il nuovo esecutivo palestinese derivato dall'accordo di riconciliazione, composto da tecnici ma con l'appoggio esterno di al Fatah e di Hamas. Il giorno successivo il nuovo esecutivo palestinese riceveva vasto appoggio internazionale**, a cominciare da quello statunitense - per la verità manifestato già nella serata del 2 giugno -, cui si accompagnavano sollecitamente i consensi delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, come anche di Cina, India e Russia.

Tra i paesi europei si distinguevano in particolare la Francia e la Gran Bretagna: per quanto concerne **l'Italia** il Ministro degli esteri Mogherini assicurava l'appoggio del nostro paese al nuovo governo palestinese in base alle garanzie fornite dal presidente Abu Mazen in ordine al rifiuto del terrorismo, al riconoscimento di Israele, al mantenimento degli accordi internazionali e della disponibilità al negoziato. L'isolamento in cui governo israeliano sembrava trovarsi provocava **la reazione dura di Netanyahu**, che si diceva profondamente turbato dall'atteggiamento della Comunità internazionale, e preannunciava che Israele avrebbe impedito il libero transito dei nuovi ministri tra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza, oltre a bloccare il trasferimento ai palestinesi delle tasse per loro conto raccolte dall'amministrazione israeliana.

**Nei giorni successivi la reazione israeliana si concretizzava nell'annuncio del via libera a progetti per 2900 nuove costruzioni a favore dei coloni in Cisgiordania e 400 nuove abitazioni a Gerusalemme est:** queste decisioni, oltre a provocare il preannuncio palestinese di un ricorso formale alle Nazioni Unite contro di esse, destavano malumore anche nella parte centrista del governo israeliano, in particolare da parte del ministro della giustizia Tzipi Livni, che parlava di una mossa capace solo di accrescere l'isolamento di Israele sulla scena internazionale.

L'8 giugno, mentre il governo israeliano ignorava sostanzialmente la partecipazione del presidente Peres all'incontro di preghiera in Vaticano, anche il leader centrista Yair Lapid, ministro delle finanze, si dissociava dalla rigida linea dell'esecutivo nei confronti dei palestinesi. Cionondimeno, Netanyahu decideva



di autorizzare la presentazione al parlamento di un emendamento volto a restringere la possibilità di concessione della grazia presidenziale a detenuti riconosciuti colpevoli di gravi fatti di sangue - una mossa evidentemente volta a contrastare la recente prassi della liberazione di prigionieri in cambio di israeliani rapiti dalle milizie palestinesi. Va segnalato che il presidente Shimon Peres coglieva l'occasione di trovarsi a Roma per consegnare personalmente la **Medaglia d'onorificenza presidenziale al Capo dello Stato Giorgio Napolitano**, quale figura guida in Europa nella lotta al negazionismo e all'antisemitismo, e personalità sempre attenta alle ragioni e all'esistenza dello Stato di Israele. Dal canto suo il presidente Napolitano rinnovava un forte appello a chiudere il sanguinoso conflitto israelo-palestinese incontrando al quirinale Abu Mazen e lo stesso Peres, idealmente rafforzando la portata del momento di preghiera consumato in Vaticano il giorno precedente.

**Il 10 giugno** Netanyahu poteva esultare per il compattamento di tutta la destra parlamentare a favore di **Reuven Rivlin, eletto alla Presidenza della Repubblica** proprio in sostituzione dell'uscente Peres - va tuttavia ricordato che Rivlin era stato lungo osteggiato proprio da diversi esponenti della destra, incluso lo stesso Netanyahu, nei confronti del quale aveva avuto espressioni di asprezza dopo la sua mancata rielezione a presidente della Knesset all'inizio del 2013.

Il 12 giugno il quotidiano Haaretz riferiva di una **parziale marcia indietro del governo israeliano sui progetti di nuove costruzioni in Cisgiordania**, che sarebbe stata da correlare alle pressioni esercitate da diversi ambasciatori di paesi europei, inclusa l'Italia, nei confronti delle autorità di Tel Aviv. Ciò non serviva però a stemperare le tensioni, che il giorno dopo venivano drammaticamente riaccese dalla notizia della **scomparsa di tre giovani appartenenti ai gruppi di coloni ebrei nella Cisgiordania meridionale, nei pressi di Hebron**: i tre, studenti sedicenni di un collegio rabbinico, erano scomparsi nella notte precedente mentre facevano l'autostop sulla strada di collegamento tra Gerusalemme e Hebron. Immediatamente veniva formulata l'ipotesi di un loro **rapimento ad opera di un commando palestinese**, ed effettivamente vi erano diverse manifestazioni di entusiasmo da parte di ambienti legati a Hamas - mentre la fazione palestinese, peraltro, si diceva estranea all'accaduto.

Le forze di sicurezza israeliane facevano scattare **una vasta operazione di blocco attorno a Hebron e a Gaza**, per impedire il trasferimento dei tre giovani da parte dei loro presunti rapitori. **Il governo israeliano intanto addossava apertamente a Hamas la responsabilità del rapimento**, e disponeva il richiamo di un numero limitato di riservisti. L'attribuzione a Hamas della scomparsa dei tre studenti rabbinici veniva corroborata anche dal segretario di Stato americano John Kerry. Il blocco di Hebron e delle zone circostanti della Cisgiordania era accompagnato da vaste **retate che portavano all'arresto nei giorni successivi di centinaia di militanti di Hamas**, tra cui molti dirigenti e lo stesso presidente del Parlamento palestinese Aziz Dweik.

Il portavoce del nuovo esecutivo di unità palestinese nazionale palestinese a Ramallah rifiutava peraltro la responsabilità della scomparsa dei tre studenti, in quanto la zona ove era avvenuta non sarebbe stata soggetta al controllo di forze palestinesi, e nel contempo condannava quella che definiva una punizione collettiva dei palestinesi attuata con il blocco e le retate in Cisgiordania. **La crescente tensione tra le forze israeliane e gli abitanti della Cisgiordania** iniziava a dare luogo a gravi incidenti: in uno di questi perdeva la vita il 16 giugno un giovane palestinese di 19 anni. Il giorno successivo l'Unione europea, pur in contrasto con la politica israeliana degli insediamenti, esprimeva tramite l'ambasciatore *in loco* Andersen il sostegno al popolo israeliano e la richiesta di una liberazione senza condizioni dei tre giovani rapiti.

Il 18 giugno, di fronte all'aggravarsi della pressione israeliana sulla Cisgiordania e della tensione tra i palestinesi il presidente dell'ANP **Abu Mazen invocava il rilascio dei tre studenti, definendo interesse dei palestinesi la cooperazione di sicurezza con Israele**. A questa presa di posizione replicava con durezza Hamas, un cui esponente la definiva contraria allo spirito della recente riconciliazione tra i palestinesi.

Il 20 giugno si apprendeva dell'uccisione la notte precedente di altri due palestinesi, tra i quali un ragazzo di appena 14 anni. Anche in Cisgiordania, intanto, la disponibilità di Abu Mazen a collaborare con Israele provocava forti accuse e anche manifestazioni di derisione del presidente dell'ANP, mentre saliva progressivamente la resistenza dei palestinesi ai controlli sempre più serrati dell'esercito israeliano – il 22 giugno si aveva notizia di altri due morti palestinesi nella notte precedente, uno a Nablus e l'altro a Ramallah, dove la notizia della morte dell'attivista della Jihad islamica Mahmud Tarifi, di trent'anni, provocava **nuovi tumulti, durante i quali i manifestanti si scontravano anche con forze di sicurezza della stessa Autorità nazionale palestinese**.

In questa situazione **Abu Mazen**, recependo lo scontento palestinese, definiva ingiustificata la grande operazione messa in piedi per ritrovare i tre ragazzi israeliani, asserendo anche non esservi alcuna informazione attendibile sulla responsabilità di Hamas per il rapimento-su questo punto il premier israeliano Netanyahu ribadiva tuttavia con forza di essere in possesso di prove incontrovertibili. Inoltre Netanyahu, sfruttando le oggettive nuove difficoltà nei rapporti tra al-Fatah e Hamas, provocava Abu Mazen a trarre le conclusioni dall'atteggiamento di Hamas.

Mentre iniziavano a circolare voci sull'identificazione di due membri di Hamas ben conosciuti a Hebron, resisi entrambi irreperibili dal giorno della scomparsa dei tre studenti rabbinici israeliani; **il 30 giugno i corpi dei tre giovani venivano ritrovati nelle vicinanze di Hebron**. Le prime indagini rivelavano che i tre giovani sarebbero stati uccisi subito dopo il sequestro. Il ritrovamento dei corpi dei tre giovani era stato preceduto già nella notte da **una nuova impennata di violenze tra il territorio meridionale di Israele e la Striscia di Gaza**, da cui

partivano una ventina di razzi, con la risposta dell'artiglieria israeliana che provocava tra l'altro la morte di un miliziano di Hamas - i combattenti della fazione islamica avevano infatti proprio in questo frangente ripreso a partecipare ai combattimenti e ai lanci di razzi contro Israele.

L'inizio di luglio confermava la **progressiva crescita della tensione tra coloni e palestinesi**, mentre il governo israeliano registrava notevoli divisioni al proprio interno sul tipo di risposta da dare al rapimento e assassinio dei tre giovani studenti del collegio rabbinico: il premier Netanyahu cercava comunque di tener ferma la barra sull'obiettivo di una dura punizione di Hamas, ritenuta colpevole del triplice omicidio. Nella notte fra 30 giugno e 1° luglio un ragazzo palestinese veniva ucciso a Jenin dai militari israeliani, secondo i quali era stato colpito dal fuoco di reazione mentre lanciava un ordigno esplosivo.

Il 2 luglio un nuovo grave fatto di sangue moltiplicava le tensioni: veniva infatti **rapito e ucciso a Gerusalemme est un giovane arabo di 17 anni, Mohammed Khdeir**, e i palestinesi interpretavano logicamente l'accaduto come vendetta da parte dei coloni. Netanyahu definiva l'uccisione del giovane palestinese un crimine abominevole, disponendo tramite il ministro dell'interno un'immediata inchiesta, mentre a Gerusalemme est si verificavano lunghi scontri tra la popolazione e l'esercito di Tel Aviv. Secondo i palestinesi già nella serata del 1° luglio, dopo i funerali dei tre studenti rabbinici, centinaia di coloni avevano dato luogo a manifestazioni di aggressività e intolleranza antiaraba, e avrebbero inoltre tentato di rapire un bambino nelle vicinanze del campo di Shufat, dove poi sarebbe stato sequestrato il giovane diciassettenne successivamente assassinato. In questo difficile contesto continuavano i colpi di mortaio e i lanci di razzi dal territorio di Gaza verso Israele.

Nei due giorni successivi continuavano gli scontri a Gerusalemme est, che si estendevano anche a Ramallah, mentre il territorio israeliano continuava ad essere bersagliato da razzi provenienti dalla Striscia di **Gaza, dove l'aviazione di Tel Aviv iniziava a colpire i primi obiettivi**.

Quando il 5 luglio il procuratore generale palestinese rendeva noto che le prime risultanze dell'autopsia sul giovane Mohammed Khdeir indicavano che sarebbe stato bruciato vivo, i lanci di razzi e gli scontri con le forze di sicurezza israeliane crescevano ulteriormente: tuttavia **nella mattinata del 6 luglio venivano tratti in arresto sei giovani estremisti ebrei**, anch'essi come i tre rapiti e uccisi in giugno appartenenti agli ambienti dei collegi rabbinici, **ritenuti responsabili dell'assassinio di Mohammed Khdeir** - e probabilmente del fallito sequestro del bambino presso Shufat. **Il 7 luglio arrivavano le prime confessioni**, che implicavano la formulazione delle accuse più gravi per tre degli arrestati, mentre gli altri sarebbero stati perseguiti principalmente per complicità. **Dagli ambienti rabbinici e dei coloni giungevano durissime parole di condanna verso gli arrestati**.

**Ma proprio il 7 luglio si verificava una *escalation* nei lanci di razzi, sia per il numero che per il raggio d'azione, che raggiungeva la zona centrale di Israele: la rivendicazione era stavolta aperta, da parte del braccio militare di Hamas.** Il governo israeliano disponeva un limitato richiamo di riservisti e un progressivo incremento dei *raid* aerei su Gaza, ma i disaccordi interni portavano alla **rottura dell'alleanza elettorale tra il ministro degli esteri Lieberman e il premier Netanyahu** – Lieberman restava comunque nell'esecutivo, pur criticando aspramente la linea da lui giudicata troppo debole del governo (su posizioni analoghe si schierava anche il ministro dell'economia Naftali Bennett, vicino ai coloni). **L'Egitto**, pur mantenendo cautela, condannava gli attacchi aerei su Gaza e quella che definiva – in accordo con quanto sostenuto nei giorni precedenti dalla leadership palestinese – una punizione collettiva.

**Nella notte tra 7 e 8 luglio Israele lanciava l'operazione "Margine Protettivo"**, dando il via a decine di raid aerei su Gaza in risposta al continuo lancio di razzi dalla Striscia contro il territorio israeliano. 40.000 riservisti venivano inoltre richiamati dal governo di Tel Aviv in vista di una possibile offensiva di terra. Cautelativamente, a Tel Aviv e Gerusalemme venivano aperti decine di rifugi pubblici per proteggere la popolazione dai razzi provenienti da Gaza, mentre le rotte dei voli in arrivo e in partenza da Tel Aviv venivano fatte spostare più a nord. Il premier israeliano Netanyahu affermava inoltre di ritenere Hamas responsabile per le vittime collaterali dei raid aerei sulla Striscia di Gaza, poiché deliberatamente dissemina armamenti e rampe di lancio in mezzo alla popolazione civile, trattata alla stregua di scudi umani. La reazione dell'Autorità nazionale palestinese era immediata: il presidente Abu Mazen chiedeva a Israele di porre fine immediatamente alla nuova operazione militare, mentre la Lega Araba richiedeva una urgente riunione delle Nazioni Unite.

**Il 9 luglio i lanci di razzi da Gaza raggiungevano in pratica tutto il territorio israeliano**, minacciando Tel Aviv, Gerusalemme e persino Haifa, posta nell'estremo Nord: venivano infatti impiegati missili a più lunga gittata, gli M302, secondo Israele forniti a Hamas dall'Iran. Mentre il sistema antimissile Iron Dome intercettava i razzi diretti in zone più densamente abitate, due di questi puntavano alla centrale nucleare di Dimona, ma venivano ugualmente distrutti in volo. **Il presidente Abu Mazen accusava Israele di vero e proprio genocidio**, mentre il segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon richiamava Tel Aviv alla moderazione nella reazione. D'altra parte lo stesso presidente uscente di Israele, Shimon Peres, notoriamente moderato, ammoniva Hamas a porre fine ai lanci di razzi, pena l'invasione di terra della Striscia. Vi erano intanto i primi contatti delle diplomazie occidentali con le parti in conflitto per giungere a una tregua, mentre l'Egitto si manteneva ancora cauto, pur richiamando Israele alla moderazione e condannando i raid su Gaza. La Lega Araba, peraltro, si spingeva a chiedere agli USA di costringere Israele a porre fine agli attacchi aerei.

Lo stesso Ban Ki-moon il **10 luglio**, aprendo la riunione di emergenza del Consiglio di sicurezza dell'ONU, chiedeva l'immediato cessate il fuoco, riscontrando peraltro un diniego da parte di Netanyahu. **Il bilancio delle vittime superava a Gaza il numero di 90**, mentre più di 800 raid erano stati ormai compiuti sulla Striscia dall'aviazione israeliana e circa **500 razzi avevano raggiunto il territorio israeliano**, senza peraltro provocare vittime, anche per l'intercettazione di quelli più pericolosi da parte del sistema antimissilistico Iron Dome. Dopo giorni di diniego, **l'Egitto apriva finalmente il valico di Rafah** per consentire l'afflusso di palestinesi feriti e bisognosi di cure in territorio egiziano. Si moltiplicavano gli appelli per una tregua immediata: in particolare, gli USA chiedevano a Israele di non invadere la Striscia, mentre Ban Ki-moon definiva non tollerabile un eccessivo uso della forza da parte israeliana.

**L'11 luglio i morti a Gaza superavano il centinaio, con più di 500 feriti. Ciononostante Hamas annunciava di voler continuare i lanci di razzi** e avvertiva le compagnie aeree straniere di sospendere i voli da e per Tel Aviv. Ulteriori 210 raid aerei punteggiavano la giornata, a fronte di quasi duecento nuovi razzi palestinesi lanciati da Gaza. Due razzi lanciati dal Libano meridionale cadevano in territorio israeliano a nord della città di Kiryat Shmona: il responsabile, membro di un gruppo estremista, rimaneva ferito nel tentativo di lanciare un terzo razzo e veniva prontamente arrestato dalle autorità libanesi. Ciò consentiva a Hezbollah di dissociarsi apertamente dall'accaduto, richiamando indirettamente sui pericoli rappresentati dal jihadismo sunnita, pur ribadendo il proprio sostegno politico e morale alla resistenza palestinese.

**Il 12 luglio** la prosecuzione dei combattimenti faceva salire a 150 il numero delle vittime a Gaza, e a più di mille i feriti: nelle stesse ore oltre 60 razzi colpivano il territorio centrale meridionale di Israele senza provocare vittime, e alcuni di essi raggiungevano anche zone fortunatamente disabitate della Cisgiordania palestinese, nei pressi di Hebron e di Betlemme. **La rappresentanza palestinese all'ONU denunciava che quattro quinti delle vittime di Gaza erano civili.** In questo contesto si moltiplicavano affannosamente gli sforzi diplomatici, e **il Consiglio di sicurezza dell'ONU approvava all'unanimità una dichiarazione** per un rientro progressivo della situazione alla normalità, citando in particolare la ripresa del cessate il fuoco che aveva posto fine nel novembre 2012 alla Seconda guerra di Gaza. L'appello del Consiglio di sicurezza esprimeva profonda preoccupazione per la crisi in corso a Gaza e per i civili di entrambe le parti, richiamando al rispetto del diritto umanitario internazionale - con particolare riguardo alle norme per la protezione dei civili -, nonché il sostegno per la ripresa di negoziati diretti tra israeliani e palestinesi. Cresceva intanto il ruolo di **mediazione dell'Egitto**, che si faceva attore della presentazione alle parti di una bozza di documento per il raggiungimento di una tregua. Sul terreno tuttavia assumeva sempre maggiore probabilità l'ipotesi di un imminente ingresso delle truppe di terra israeliane nella Striscia, che veniva progressivamente accerchiata: ripetuti messaggi venivano indirizzati dalle forze armate israeliane alla

popolazione di Beit Lahya, nella parte settentrionale di Gaza, ad abbandonare rapidamente le proprie case, che in breve si sarebbero trovate in zona di combattimento.

Il giorno successivo, **13 luglio**, la popolazione palestinese - nonostante i contrordini di Hamas - sembrava dare credito agli avvertimenti israeliani, sgomberando in massa Beit Lahya. Frattanto a Vienna i rappresentanti di Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti si riunivano per discutere del conflitto in atto, e in serata **il segretario di Stato americano John Kerry**, in una conversazione telefonica con il premier israeliano Netanyahu, offriva la disponibilità degli USA ad un'azione di facilitazione del cessate il fuoco, per il ripristino dell'accordo del 2012, agendo nel contempo per arrestare i lanci di razzi contro Israele. I combattimenti intanto portavano il totale delle vittime palestinesi a quasi 170, mentre Israele nella sola giornata del 13 luglio riceveva oltre 70 razzi sul proprio territorio, ancora una volta senza vittime né feriti: il totale dei raid aerei superava la cifra di 1300. In questo contesto **il presidente palestinese Abu Mazen chiedeva alle Nazioni Unite di porre la Palestina sotto protezione internazionale** nei confronti dell'azione militare israeliana su Gaza, giudicata di portata eccessiva.

La gravità del conflitto in atto emergeva in tutta la sua drammaticità il **14 luglio**, quando **il numero delle vittime a Gaza superava quello della crisi del 2012**, con più di 180 morti e oltre 1.100 feriti. Nella stessa giornata **un centinaio di razzi raggiungevano da Gaza lo spazio aereo israeliano, accompagnati anche da colpi di mortaio** diretti soprattutto nel sud del paese – nel Negev una bambina veniva ferita in modo grave. **Dal territorio siriano inoltre alcuni razzi raggiungevano la zona delle alture del Golan** occupata da Israele, e dal Libano un altro razzo cadeva nel Nord di Israele, nei pressi della cittadina di Nahariya. Una novità era rappresentata da alcuni **droni di Hamas che sorvolavano il territorio israeliano**, uno dei quali veniva abbattuto sui cieli di Ashdod. D'altra parte proseguivano incessanti i raid aerei dell'aviazione israeliana sulla Striscia.

Sul fronte diplomatico **l'Egitto lanciava una proposta di tregua**, dicendosi disposto ad accogliere dopo l'eventuale stipula di essa delegazioni delle parti in lotta ad alto livello per un'apertura di negoziato.

Nella mattinata del **15 luglio Israele sospendeva gli attacchi aerei su Gaza in risposta alla proposta egiziana di tregua**: tuttavia, dopo circa cinque ore gli attacchi riprendevano, dopo la constatazione della **non adesione di Hamas alla tregua**, con il proseguire incessante dei lanci di razzi sul territorio israeliano. Nell'esecutivo di Tel Aviv, peraltro, anche la sospensione degli attacchi aveva incontrato la consueta opposizione di Lieberman e Naftali Bennett. La giornata registrava poi la prima vittima israeliana, un civile ucciso da colpi di mortaiosparati in prossimità del valico di Erez tra Israele e Gaza. Complessivamente le vittime nella Striscia toccavano ormai quasi il numero di 200, e i feriti quello di 1.400.

In serata **il ministro degli esteri italiano Federica Mogherini**, in visita in Israele, si incontrava con il presidente dell'ANP Abu Mazen, esprimendo apprezzamento per il supporto del presidente palestinese alla proposta egiziana di tregua. In precedenza la Mogherini, accompagnata nel sud d'Israele, aveva espresso con chiarezza la posizione italiana favorevole alla cessazione immediata delle ostilità anche al ministro degli esteri israeliano Lieberman.

Intanto, dopo che nella notte tra 14 e 15 luglio altri razzi avevano raggiunto il territorio israeliano dal Sinai e dal Libano - provocando le consuete risposte dell'artiglieria israeliana -, all'alba un **attacco aereo israeliano sul Golan siriano** provocava nei pressi di Quneitra quattro vittime, in risposta ai razzi che il giorno precedente avevano raggiunto la porzione del Golan occupata dalle truppe israeliane.

Il **16 luglio** la recrudescenza dei combattimenti portava il numero delle vittime a Gaza a più di 220: particolarmente tragica appariva la morte di sei bambini, quattro dei quali colpiti da aerei israeliani mentre si davano alla fuga su una spiaggia per quello che successivamente Israele definiva un errore di identificazione, sul quale era disposta un'inchiesta. La situazione veniva fotografata dal capo negoziatore israeliano Tzipi Livni incontrando il ministro degli esteri italiano Mogherini: la Livni affermava che in mancanza dell'accettazione, da parte di Hamas, della tregua promossa dall'Egitto, Israele sarebbe stato costretto a una risposta ancora più forte -alla quale sembrava alludere il richiamo di ulteriori 8.000 riservisti nelle forze armate, probabile preludio di un massiccio ingresso di forze di terra nella Striscia. La determinazione di Israele veniva ribadita al ministro Mogherini anche dal premier Netanyahu, in un incontro di un'ora e mezza.

Nella giornata un altro centinaio di razzi venivano diretti verso il territorio israeliano, compresi i cieli di Tel Aviv. La situazione umanitaria nella Striscia si aggravava progressivamente, anche in ragione dello sgombero almeno parziale di interi quartieri nelle cittadine settentrionali di Gaza dopo avvisi israeliani di imminenti bombardamenti per la presenza in quei rioni di massicci arsenali di armi.

Il **17 luglio** al Cairo i mediatori egiziani incontravano separatamente esponenti israeliani e palestinesi - incluso Hamas - ma, dopo uno spiraglio positivo, proprio dal movimento islamico egemone a Gaza arrivava un nuovo stop, con la motivazione di apportare ulteriori modifiche al piano di pace egiziano.

In serata, dopo una nuova serie di raid aerei e colpi di artiglieria, si verificava un **massiccio ingresso di forze di terra israeliane nella Striscia di Gaza**, appoggiate da pezzi d'artiglieria e mezzi corazzati, mentre in parallelo sbarcavano truppe anfibe sulla costa di Gaza. L'obiettivo dichiarato di Israele erano le installazioni da cui venivano lanciati i razzi e soprattutto, in un primo tempo, la distruzione dei tunnel nei quali Hamas aveva occultato ingenti armamenti e che tra l'altro consentivano ai terroristi di infiltrarsi persino in

territorio israeliano - come avvenuto all'alba, quando un commando palestinese era riuscito a sbucare oltre le linee israeliane, a circa un chilometro da un kibbutz di frontiera, ma era stato neutralizzato dalle forze di sicurezza israeliane. **Intanto il bilancio delle vittime a Gaza toccava la cifra di 240.**

Il **18 luglio** il pur limitato ingresso nel territorio di Gaza provocava ulteriori vittime, portando il totale ormai a quasi trecento, e 2.200 feriti. Perdeva la vita anche il primo soldato israeliano, probabilmente vittima di fuoco amico. Di fronte a questa tragica situazione il segretario generale dell'ONU richiama Israele a una maggiore attenzione nei confronti di civili, con una pronta protesta del premier Netanyahu. **Su iniziativa turca il Consiglio di sicurezza era convocato con urgenza nella serata del 18 luglio.** Anche il Papa telefonava ai due protagonisti dell'incontro di preghiera tenutosi a Roma all'inizio di giugno, Shimon Peres e Abu Mazen, esternando le sue gravissime preoccupazioni sugli sviluppi del conflitto.

L'ingresso di truppe di terra israeliane a Gaza accresceva il panico della popolazione in cerca di scampo, che andava ad affollare oltremisura le strutture umanitarie dell'ONU presenti a Gaza. Peraltro ben lungi dall'esaurirsi sembravano i lanci di razzi sul territorio israeliano, che mantenevano un numero costante.

Sul piano degli sforzi diplomatici per giungere a un cessate il fuoco non giovava certo la **dura polemica turca nei confronti dell'Egitto**, accusato di fare sostanzialmente il gioco di Israele, e anzi addirittura di agire d'intesa con Tel Aviv, come dimostrerebbe il fatto che Israele aveva prontamente accettato la proposta di tregua egiziana. Nelle ore precedenti, del resto, il ministro degli esteri egiziano Shoukri aveva dal canto suo accusato Turchia e Qatar di sabotaggio deliberato degli sforzi di mediazione egiziani, ai quali del resto non sembrava giovare la posizione abbastanza defilata degli Stati Uniti nei confronti delle autorità egiziane.

L'Egitto, preso atto dei contrasti di notevole portata con la Turchia e il Qatar, provava a sorpresa a rilanciare il piano negoziale, richiedendo il sostegno di Teheran durante un colloquio telefonico tra il ministro degli esteri egiziano e l'omologo iraniano Zarif. Nell'iniziativa egiziana non va dimenticato il recente processo di riavvicinamento tra Hamas e l'Iran, i cui legami si erano invece allentati temporaneamente nel periodo in cui l'Egitto aveva visto la presidenza di Morsi, esponente di primo piano della Fratellanza musulmana: probabilmente la richiesta di sostegno all'Iran potrebbe produrre secondo il Cairo opportune pressioni su Hamas per un via libera al piano di pace egiziano. A riprova della volontà di premere su Hamas va ricordato anche l'invito al capo politico in esilio del movimento islamico Meshaal a recarsi in Egitto per negoziati diretti sul cessate il fuoco.

La posizione cruciale dell'Egitto negli sforzi diplomatici internazionali restava comunque forte in ragione di vasti appoggi, a partire dalla Lega araba e dal



presidente dell'ANP Abu Mazen. Il sostegno italiano è stato ribadito al ministro degli esteri egiziano nell'incontro del 19 luglio al Cairo con l'omologo italiano Mogherini, nonché dal collega francese Fabius.

Il **19 luglio** proseguiva l'offensiva di terra israeliana, sempre diretta prevalentemente contro i tunnel sotterranei di Hamas: dei 34 scoperti, cinque erano finalizzati proprio a raggiungere il territorio israeliano- e proprio contrastando uno di questi tentativi perdevano la vita due soldati israeliani, oltre a un civile colpito da un razzo nella parte meridionale di Israele. Proseguivano intanto anche i raid aerei sulla Striscia e i lanci di razzi da Gaza, uno dei quali feriva un soldato egiziano distanza nel Sinai. Il bilancio delle vittime a Gaza superava intanto la cifra di 340, con quasi 3.300 feriti, mentre il numero degli sfollati era salito a 55.000, e nuovi flussi di profughi si annunciavano in seguito all'ordine dell'esercito israeliano di sgomberare diversi campi profughi del territorio di Gaza, prossime zone di combattimento.

**Frattanto in Europa la situazione di Gaza cominciava a provocare manifestazioni di piazza**, la principale delle quali si svolgeva pacificamente a Londra, in analogia a quanto avvenuto anche a Bruxelles. Più problematica la situazione francese, dove un corteo vietato per i rischi di attacchi contro istituzioni ebraiche nella capitale si svolgeva ugualmente con la partecipazione di centinaia di manifestanti, che si scontravano con le forze dell'ordine, con un bilancio di diversi feriti e una trentina di arresti. Il giorno successivo, 20 luglio, nuovi incidenti si registravano nella periferia settentrionale di Parigi, fortemente caratterizzata dalla presenza ebraica, mentre altre manifestazioni pacifiche si svolgevano ad Amsterdam e a Vienna. In Marocco la protesta si allineava alla presa di posizione delle autorità che già avevano condannato l'escalation militare israeliana contro Gaza, destinando alla popolazione palestinese urgenti aiuti umanitari: a Rabat un corteo unitario si è diretto pacificamente verso il Parlamento.

Il **20 luglio** la situazione faceva registrare nuove gravi tragedie, con le vittime di Gaza che superavano il numero di 430, con oltre 3.000 feriti. **Nel solo rione di Sajaya, limitrofo di Gaza City, perdevano la vita sotto i bombardamenti più di 60 persone, la metà delle quali donne e bambini.** I fatti di Sajaya provocavano unanime condanna del mondo arabo: dalla capitale del Qatar Abu Mazen, impegnato in sforzi diplomatici, sollecitava una riunione straordinaria del Consiglio di sicurezza dell'ONU, mentre il segretario generale della Lega Araba el-Araby definiva barbari i bombardamenti israeliani, qualificati altresì come crimine di guerra contro i civili.

L'aggravarsi dei combattimenti veniva testimoniato anche dalla parte israeliana, con la perdita nella sola giornata del 20 luglio di 13 soldati, e con il giallo legato alla scomparsa di un carrista del quale Hamas rivendicava la cattura, rinnovando i fantasmi della vicenda di Gilad Shalit del 2006. Rispetto ai fatti di Sajaya Israele reiterava l'accusa a Hamas usare i civili come scudi umani, poiché dal rione bombardato sarebbero partiti dall'inizio del conflitto ben 140 razzi verso il

territorio israeliano, e comunque gli abitanti erano stati più volte avvisati dell'imminente bombardamento. Sempre difficile la posizione statunitense che, a fronte dell'appoggio al diritto di Israele all'autodifesa, prospettavano al premier Netanyahu la necessità immediata di un cessate il fuoco sulla base della tregua mediata nel 2012 con un ruolo determinante dell'Egitto.

Sul piano umanitario si presentava sempre più grave la situazione dei profughi civili, che secondo alcune fonti potevano aver raggiunto ormai la cifra di 80.000, stipati in edifici dell'Agenzia umanitaria delle Nazioni Unite in Palestina. In questo contesto **l'Egitto procedeva a riaprire il valico di Rafah** come segno di solidarietà verso la popolazione di Gaza.

Infine **l'asilo-mensa e ambulatorio pediatrico della cooperazione italiana "Terra dei bimbi"**, secondo l'Organizzazione non governativa incaricata della gestione di esso, "*Vento di terra*", veniva raso al suolo da bulldozer dell'esercito israeliano nel quadro di altre demolizioni programmate: la distruzione dell'asilo sarebbe stata completamente priva di motivazione, e veniva chiesto un passo deciso dei principali finanziatori del progetto umanitario (il Ministero italiano degli esteri, l'Unione europea e la CEI) nei confronti del governo israeliano.

Il **21 luglio** il conflitto assumeva forme sempre più ravvicinate fra le parti in lotta: colpi di artiglieria israeliani centravano un ospedale nella parte centrale della Striscia e un grattacielo a Gaza City, in entrambi i casi con vittime civili. D'altra parte nella mattinata un tentativo di infiltrazione nel Negev attraverso un tunnel portava allo scontro ravvicinato tra forze di sicurezza israeliane e commando palestinesi, con la morte di 10 miliziani e quattro soldati israeliani. Altri tre soldati perdevano la vita a Gaza proseguendo nella caccia ai tunnel nascosti. Saliva così a **25 il numero dei militari israeliani morti dall'inizio dell'operazione di terra a Gaza, a fronte di circa 150 miliziani palestinesi.**

Nelle città arabe in territorio israeliano l'Alto comitato di controllo arabo indiceva uno sciopero in varie forme contro l'azione militare israeliana a Gaza: in Cisgiordania, come anche a Nazaret e altre piccole città vi erano proteste, venivano sospese attività e chiusi negozi: a Nazaret si svolgeva anche una manifestazione con incidenti che portavano all'arresto di 10 persone.

Il **22 luglio le vittime a Gaza superavano la cifra di 600, mentre continuava un imponente sfollamento dal nord della Striscia** per sfuggire all'artiglieria israeliana: le forze di sicurezza di Israele registravano altre tre vittime, oltre a non avere ancora notizie del carrista scomparso il 20 luglio. Proseguiva intanto il collasso umanitario, con ormai **oltre 130.000 sfollati che le strutture dell'ONU a Gaza non riuscivano più a contenere**, e che quindi si sparpagliavano anche per le strade e nei giardini pubblici. Un discorso a parte merita **la situazione dei bambini: oltre alle 121 vittime denunciate dall'Unicef**, la più giovane delle quali aveva appena cinque mesi, e 80 meno di 12 anni, **oltre 900 bambini palestinesi erano stati feriti** dall'inizio della nuova guerra di Gaza, e decine di migliaia di essi risultavano traumatizzati dalle tragiche vicende che stavano

vivendo. Più in generale, **sulla popolazione pesavano carenze di prestazioni ospedaliere e di medicinali, mentre problematico per oltre un milione di persone era ormai l'accesso all'acqua**, con gravi conseguenze sul piano igienico-sanitario.

Peraltro Israele registrava un successo quando **il segretario generale delle Nazioni Unite pronunciava una condanna verso Hamas per l'utilizzazione di siti civili a scopi militari**, con il coinvolgimento nei combattimenti di scuole, ospedali e moschee: in tal modo Ban Ki-moon dava ragione alle ripetute accuse del governo israeliano verso Hamas di usare civili come scudi umani, per comprovare le quali il 21 luglio erano state anche pubblicate fotografie aeree nelle quali si vedevano lanci di razzi dalle immediate vicinanze di moschee, ospedali, cimiteri e anche campi giochi per bambini.

Il **23 luglio**, nel protrarsi del conflitto di Gaza frammezzo alla sostanziale sterilità degli sforzi diplomatici internazionali, **il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite approvava una risoluzione** che dispone per un'indagine su presunti crimini di guerra e contro l'umanità commessi a Gaza: nella risoluzione si condanna la vasta, sistematica violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali derivante dall'operazione militare israeliana nei territori palestinesi occupati dal 13 giugno. Il documento è stato approvato da 29 dei 47 membri del Consiglio ONU per i diritti umani, mentre ha ricevuto il voto contrario degli Stati Uniti e 17 astensioni, tra le quali quella del nostro Paese. Al documento replicava seccamente il premier israeliano Netanyahu, definendolo una parodia da rigettare, e invitando polemicamente piuttosto a indagare sulle violazioni commesse da Hamas sia con i lanci di razzi verso Israele che con l'occultamento di armamenti in luoghi abitati da civili.

Mentre sul fronte palestinese sembrava che il leader palestinese Abu Mazen si avvicinasse alle richieste di Hamas per una tregua - al proposito il leader in esilio di Hamas Meshaal poneva come condizione preliminare la rimozione del blocco israeliano sulla Striscia -, la tragicità dello scontro a Gaza non accennava a diminuire: era infatti **bombardato l'ospedale al-Wafa, nelle vicinanze di Sajaya**, con la motivazione che da tale sito sarebbero partiti colpi di artiglieria palestinesi contro i soldati israeliani.

Hamas poteva invece salutare come vittoria la moratoria di fatto dei voli internazionali sull'aeroporto principale di Israele, lo scalo ben Gurion di Tel Aviv, dopo che le compagnie aeree europee e americane avevano confermato per ulteriori 24 ore la sospensione dei voli da e per l'aeroporto di Tel Aviv.

**Il 24 luglio i combattimenti raggiungevano anche una scuola dell'Agenzia umanitaria delle Nazioni Unite a Gaza**, nella quale si trovavano numerosissimi profughi palestinesi, con un bilancio di 17 morti e un centinaio di feriti, tra i quali alcuni membri dello staff dell'ONU. Il bilancio delle vittime superava ormai nella Striscia la cifra di 760, con più di 4.000 feriti e una situazione umanitaria sempre più grave. Dall'altro lato i soldati israeliani morti salivano a 32, mentre

proseguiva, anche se attenuata, la pioggia di razzi su Israele. Un parziale successo per Tel Aviv era la riapertura dei voli sull'aeroporto Ben Gurion. **In serata si verificavano violenti scontri tra forze di sicurezza israeliane e i palestinesi anche a Gerusalemme est e nella località cisgiordana di Qalandia, dove perdeva la vita un manifestante.**

Il giorno successivo, **25 luglio**, la tensione saliva ulteriormente, e **cinque palestinesi venivano uccisi in Cisgiordania durante manifestazioni di solidarietà con la popolazione di Gaza** degenerate in violenti scontri con le forze di sicurezza israeliane. La tensione si manteneva alta anche nella Città vecchia di Gerusalemme, dove i fedeli musulmani giungevano a forzare il blocco di polizia che impediva l'ingresso ai più giovani di cinquant'anni nella Spianata delle moschee, al fine di prevenire incidenti.

Intanto Israele dichiarava ufficialmente ucciso in combattimento il soldato di cui si era temuto il 20 luglio il rapimento - che Hamas aveva effettivamente rivendicato -, senza peraltro comunicarne il luogo di sepoltura.

Sul piano diplomatico si registrava il dissenso di Israele sulla proposta del segretario di Stato americano per un cessate il fuoco a Gaza, ritenuta insufficiente da Netanyahu soprattutto perché le truppe israeliane non erano disposte a lasciare il territorio di Gaza, ove intendevano continuare la distruzione dei tunnel scavati da Hamas a scopi militari. Ciò che era effettivamente accettato era **una tregua umanitaria di 12 ore**, dalle 7 alle 19 il 26 luglio, e su questa proposta Hamas dava parere favorevole.

**In Europa** il protrarsi del conflitto tra Israele e Gaza provocava il 25 luglio **nuove manifestazioni di protesta** contro l'occupazione israeliana di territori palestinesi: queste si svolgevano pacificamente in Germania - dove invece nei giorni precedenti si erano verificati alcuni episodi di stampo antisemita, messi in atto però soprattutto da dimostranti immigrati di religione islamica. Il giorno successivo, tuttavia, nel tardo pomeriggio nuovi scontri si verificavano a Parigi in occasione di un altro corteo, vietato dalle autorità, indetto per protestare contro l'operazione militare israeliana a Gaza. Senza incidenti invece altre manifestazioni a Lione, Marsiglia, Lilla e Tolosa. Una nuova manifestazione aveva luogo **il 26 luglio** anche a Londra, ove diecimila persone sfilavano pacificamente.

A Parigi poche ore prima dei nuovi incidenti si era svolto un **vertice guidato dal ministro degli esteri francese** con gli omologhi di altri paesi, tra i quali John Kerry e Federica Mogherini, dal quale usciva un appello per un prolungamento di 24 ore della tregua del 26 luglio, eventualmente rinnovabile. Alla proposta però replicava Hamas lanciando alcuni razzi su Israele nella serata, e in tal modo facendo cadere il prolungamento alla mezzanotte che Tel Aviv sembrava aver accettato. **Frattanto il numero delle vittime a Gaza superava il migliaio, e gli sfollati raggiungevano la cifra di circa 165.000. Israele vedeva salire il numero dei militari morti a 40 e quello dei feriti a 138.**

**Il 27 luglio**, nel proseguire dei combattimenti a minore intensità, emergeva più marcato il **contrasto tra le proposte dell'Amministrazione americana e la risposta di Israele**, che aveva per l'ennesima volta rifiutato quanto prospettato dal segretario di Stato John Kerry, definendo la mediazione egiziana l'unica possibile e accettabile: Israele infatti non vedeva adeguatamente considerate le sue ragioni rispetto alla sicurezza del proprio territorio, e vedeva inoltre gli Stati Uniti sbilanciati verso la mediazione prevalente di Turchia e Qatar, apertamente schierati con Hamas, mentre avrebbero trascurato il ruolo dell'Egitto e dell'ala palestinese moderata incarnata da Abu Mazen. A queste posizioni di Israele reagiva **il presidente Barack Obama**, chiedendo con nettezza al premier israeliano, in una conversazione telefonica, un cessate il fuoco umanitario immediato e incondizionato, accennando tuttavia anche la necessità della smilitarizzazione di Gaza e del disarmo dei gruppi terroristici che nella Striscia erano attivi.

**Nella notte tra 27 e 28 luglio il Consiglio di sicurezza dell'ONU adottava una Dichiarazione unanime** per chiedere un "cessate il fuoco umanitario immediato e senza condizioni" a Gaza. Nella Dichiarazione si invitano Israele e Hamas a una piena applicazione della tregua per tutta la durata della festa musulmana dell'Eid al Fitr (la fine del Ramadan) ed oltre. Si richiede inoltre il "pieno rispetto del diritto umanitario internazionale, in particolare per quanto riguarda la protezione dei civili", nonché la protezione delle strutture civili e umanitarie, comprese quelle delle Nazioni unite. Il CdS esortava a rinnovati sforzi per "la messa in pratica di un cessate il fuoco duraturo e pienamente rispettato, basato sulla proposta egiziana" di mediazione.

Tuttavia **la giornata del 28 luglio registrava il riaccendersi dei lanci di razzi su Israele e dei raid israeliani su Gaza**, dove la fine del Ramadan dava ben poche occasioni per festeggiare: **otto bambini erano uccisi da un razzo in un parco giochi a Shati**, mentre esplodeva anche l'ambulatorio in disuso nei pressi dell'ospedale più grande della Striscia, quello di Shifa. In entrambi i casi **Israele però accusava Hamas**, dai cui razzi sarebbero stati colpiti i due siti - il portavoce militare di Tel Aviv segnalava come dall'inizio delle ostilità di questa tornata a Gaza circa 200 razzi lanciati dalla Striscia sarebbero caduti all'interno del territorio di essa. Nel frattempo un commando di Hamas, infiltratosi nel Negev da un tunnel sotterraneo veniva neutralizzato, con la morte di cinque palestinesi.

La difficoltà nei rapporti tra Israele e gli Stati Uniti emergeva ulteriormente dalle parole di **Netanyahu, per il quale il paese doveva prepararsi a una lunga operazione** fino alla neutralizzazione a Gaza di tutti tunnel e dei siti per i lanci di razzi, in forte contrasto all'esortazione del presidente Obama, e in polemica con le proposte avanzate da John Kerry, che secondo Tel Aviv erano inaccettabili poiché ponevano sullo stesso piano Israele e Hamas - lo stesso Kerry in effetti sembrava aver avuto un momento di ripensamento sottolineando la necessità del

disarmo di Hamas contestuale al cessate il fuoco, e rimettendo sul tappeto un riferimento al piano egiziano per la tregua, che Israele aveva accettato.

**Il 29 luglio**, le voci di una possibile tregua lasciavano ancora il posto al prevalere dei combattimenti: dopo che nella giornata precedente numerosi razzi avevano nuovamente attinto lo spazio aereo e il territorio israeliani, Gaza veniva sottoposta a un forte bombardamento che provocava un centinaio di morti, portando il totale a quasi 1.200, e tra questi 230 bambini. Tra gli obiettivi dei bombardamenti l'unica centrale elettrica ancora attiva a Gaza, la cui disattivazione sicuramente contribuiva a ulteriori disagi per la popolazione civile, all'interno della quale erano ormai quasi 300.000 gli sfollati – non a caso iniziavano a verificarsi episodi di disperazione come l'assalto ad alcuni forni. Dal canto suo l'esercito israeliano arrivava a contare 53 soldati vittime del conflitto. Un nuovo tentativo di infiltrazione da un tunnel nel Nord della Striscia veniva sventato con l'uccisione di cinque palestinesi.

Sul fronte internazionale, oltre all'incessante proseguire del lavoro diplomatico soprattutto al Cairo, va segnalata **la presa di posizione delle massime autorità iraniane**, con la guida suprema Ali Khamenei che attaccava Israele, qualificato alla stregua di cane rabbioso che attacca persone innocenti e bambini, e che avrebbe perpetrato un vero e proprio genocidio a Gaza. Khamenei esortava il mondo musulmano a compiere ogni sforzo per armare il popolo palestinese, il quale costituiva un esempio per tutti nella sua disperata resistenza nella ridotta di Gaza ormai in gran parte priva di acqua e di elettricità. Dal canto suo il presidente iraniano Rohani non era da meno, spingendosi a paragonare lo Stato ebraico a un tumore infetto, da combattere con lo stesso vigore con il quale Rohani chiamava alla mobilitazione contro l'Isis, impegnato a stabilire il califfato nei territori a cavallo tra Iraq e Siria, e che nel frattempo massacrava musulmani in nome dell'Islam.

**Il 30 luglio** si verificava un nuovo gravissimo episodio che coinvolgeva i civili di Gaza: **un colpo di artiglieria israeliano centrava una scuola dell'Agenzia umanitaria dell'ONU per i rifugiati a Jabaliya**, provocando 23 morti e decine di feriti: l'episodio provocava una dura reazione del segretario generale dell'ONU, che definiva l'attacco ingiustificabile e vergognoso. Con toni più morbidi anche gli Stati Uniti condannavano l'attacco contro civili innocenti. Inoltre nel mercato di Sajaya, località già duramente colpita nei giorni precedenti, fonti palestinesi riferivano esservi stati altri 17 morti e 160 feriti. **Il totale delle vittime a Gaza dall'inizio del conflitto superava le 1.300 vittime e il numero dei feriti la cifra di 7.000.** Frattanto nella giornata del 30 luglio l'esercito israeliano perdeva altri tre soldati nell'esplosione di un tunnel nella parte meridionale della Striscia, con un totale di 56: negli ospedali israeliani risultavano ricoverati oltre 100 feriti per i lanci di razzi da Gaza, che erano proseguiti sul territorio israeliano.

A fronte dell'apparente volontà del governo di Tel Aviv di proseguire nell'azione militare a Gaza faceva spicco l'avviso contrario dell'ex presidente **Shimon**

**Peres**, per il quale la soluzione del conflitto doveva tornare alla diplomazia, in quanto l'opzione militare aveva esaurito la propria funzione: secondo Peres l'obiettivo doveva essere quello di ricondurre la leadership della Striscia di Gaza all'ala moderata dei palestinesi guidata da Abu Mazen.

**Frattanto la situazione umanitaria a Gaza si avvicinava a quella che sembrava davvero una catastrofe, con circa 400.000 sfollati:** l'Ufficio ONU per gli affari umanitari rendeva noto che i civili palestinesi a Gaza affollavano le strutture dell'Agenzia delle Nazioni Unite in misura quadrupla rispetto alla precedente crisi del novembre 2012.

In questo difficile contesto **anche la diplomazia vaticana sembrava dare segnali di preoccupazione**, con l'invio di una Nota verbale della Segreteria di Stato alle ambasciate accreditate presso la Santa sede, per richiamare gli appelli sul Medio Oriente che negli ultimi tempi il Papa aveva rivolto a più riprese.

**Il 31 luglio Israele procedeva al richiamo di altri 16.000 riservisti**, segnale indiretto di una non imminente cessazione dell'operazione a Gaza, dove intanto il precipitare della situazione umanitaria induceva il presidente palestinese Abu Mazen a dichiarare **Gaza area disastrosa, per la quale veniva richiesta la protezione dell'ONU.**

Su un altro versante, l'Alto commissario ONU per i diritti umani Navi Pillay tornava ad accusare Israele che deliberatamente avrebbe violato il diritto internazionale, e per di più sarebbe stato fortemente appoggiato dagli Stati Uniti con forniture di artiglieria pesante. Secondo l'Alto commissario peraltro anche Hamas avrebbe commesso gravi violazioni dei diritti umani, fino a sfiorare (come Israele) i crimini contro l'umanità. La responsabile per gli affari umanitari delle Nazioni Unite Valerie Amos, dal canto suo, richiamava le parti in conflitto agli obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario, in margine ad **un'ennesima riunione di emergenza del Consiglio di sicurezza.** Mentre Israele per bocca del proprio rappresentante all'ONU respingeva vibratamente le accuse, **il portavoce della Casa Bianca Earnest** rincarava la dose sulla condanna del giorno precedente, definendo il bombardamento di edifici dell'ONU stipati di civili inaccettabile e indifendibile. **Il primo ministro turco Erdogan si spingeva a paragonare l'operazione militare israeliana a quelle dei nazisti.**

Solo sullo sfondo si manteneva intanto la diplomazia, al centro dei cui sforzi **sembrava rimasta solo la proposta di mediazione egiziana, che il Presidente del consiglio Matteo Renzi, in procinto di recarsi in visita al Cairo, definiva l'unica carta da giocare nello scenario in corso.** Nella notte fra 31 luglio e 1° agosto il segretario di Stato USA Kerry e il segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon concordavano con le parti in lotta una tregua di 72 ore, a partire dalle h. 8 del mattino successivo: la tregua veniva però violata quasi subito da miliziani palestinesi che, infiltratisi attraverso un tunnel in territorio israeliano provocavano la morte di due soldati e ne rapivano un terzo – secondo l'ipotesi

formulata dalle forze di sicurezza israeliane e nonostante la veemente reazione di queste.

Le delegazioni israeliana e palestinese al Cairo riuscivano comunque ad accordarsi per una **tregua di tre giorni a partire dal 5 agosto**, mentre da parte israeliana si erano già registrati segni di un diminuzione della frequenza dei bombardamenti. Tuttavia, esattamente allo scadere della tregua, alle otto del mattino dell'8 agosto partivano nuovi attacchi da Gaza sul sud d'Israele, con il lancio di numerosi razzi, suscitando l'immediata reazione dell'artiglieria e dell'aviazione israeliane. **Una nuova tregua veniva concordata per 72 ore, includendo i giorni dall'11 al 13 agosto**: tuttavia proprio il 13 agosto, mentre riprendeva le operazioni di disinnescamento di un ordigno israeliano inesplosivo a Gaza da parte di artificieri palestinesi, veniva coinvolto dalla deflagrazione della bomba e **perdeva la vita il videoreporter italiano Simone Camilli**, di 35 anni, che si trovava a Gaza per conto dell'agenzia statunitense Associated Press.

Intanto però una **nuova tregua di cinque giorni** dava l'impressione di un'imminenza dell'accordo per un cessate il fuoco finalmente durevole: tuttavia **il 19 agosto i combattimenti riprendevano con asprezza** da entrambe le parti, e i razzi di Hamas solcavano i cieli di Tel Aviv e Gerusalemme mentre la delegazione di negoziatori israeliani lasciava Il Cairo. Lo scontro armato proseguiva senza sostanziali novità fino al **26 agosto, quando si annunciava il raggiungimento di un accordo per una tregua più duratura**, in vista di un accordo politico più comprensivo da raggiungere con negoziati a partire dalla fine di settembre – purché naturalmente la tregua non fosse stata nel frattempo infranta. Per l'istante comunque l'accordo raggiunto ha previsto anche la riapertura dei valichi di accesso alla Striscia dal territorio israeliano e da quello egiziano, per render possibile un massiccio afflusso di aiuti umanitari di emergenza e di materiali per avviare la ricostruzione a Gaza. La Striscia ha ottenuto inoltre l'ampliamento da tre a sei miglia marine del braccio di mare ove poter esercitare la pesca. L'intesa per la fine delle ostilità ha segnato un successo diplomatico per l'Egitto del presidente al-Sisi, la cui mediazione ha posto fine al più lungo intervento militare israeliano a Gaza, durato 50 giorni con **un bilancio di oltre 2.100 vittime palestinesi, mentre da parte israeliana hanno perso la vita 64 soldati e 5 civili**: nel conflitto il territorio israeliano sarebbe stato raggiunto da oltre 4.500 tra razzi e colpi di mortaio, mentre l'aviazione di Tel Aviv avrebbe colpito oltre 5.200 obiettivi nella Striscia.

Nei primi giorni successivi all'accordo del 26 agosto emergevano **alcuni distinguo, suscettibili di sviluppi, tra l'Autorità nazionale palestinese e Hamas** - che prima dell'inizio della nuova guerra di Gaza, si ricorda, erano in procinto di varare un governo di unità nazionale palestinese: in particolare, il presidente dell'ANP Abu Mazen si spingeva a criticare i festeggiamenti in atto nella Striscia dopo il raggiungimento della tregua, accusando i loro protagonisti di dimenticarsi delle migliaia di vittime e delle immani distruzioni, che,



sembrava suggerire Abu Mazen, si sarebbero potute evitare accettando assai prima la tregua cui invece si accedeva solo il 26 agosto.

Qualche giorno prima il Rappresentante palestinese alla Commissione diritti umani dell'ONU aveva definito esplicitamente i razzi lanciati da Hamas contro Israele alla stregua di crimini contro l'umanità, poiché diretti contro civili. Queste schermaglie intrapalestinesi proseguivano ai primi di settembre con la **diffusione di un piano di pace predisposto dal presidente palestinese Abu Mazen**, anticipato da un suo collaboratore ad un importante quotidiano della Giordania: secondo il piano andrebbe lanciata al più presto una sessione negoziale di tre mesi per definire i futuri confini della Palestina in un contesto di congelamento della colonizzazione da parte di Israele e di liberazione di molti detenuti palestinesi. Successivamente si dovrebbero affrontare i nodi più difficili del negoziato, dando poi ad Israele un periodo triennale per il completamento della ridislocazione di forze militari e cittadini in base alle intese eventualmente raggiunte. A fronte di questo rilancio di iniziativa da parte di Abu Mazen, **sondaggi condotti tra i palestinesi sembravano dimostrare al contrario una grande popolarità del leader di Hamas Ismail Haniyeh**, dato addirittura per vincente in un'elezione generale palestinese - ovvero non solo a Gaza, ma anche in Cisgiordania -; gli stessi curatori del sondaggio rilevavano tuttavia come esso fosse stato condotto forse troppo a ridosso della conclusione della crisi di Gaza, che da molti palestinesi è stata considerata alla stregua di una vittoria.

Anche il governo di Israele peraltro riceveva nuove forti critiche da Nazioni Unite, Stati Uniti e Unione europea in relazione alla volontà di trasformare in terra demaniale 400 ettari nella periferia sud-occidentale di Betlemme per edificarvi una cittadina coloniale dedicata alla memoria dei tre ragazzi ebrei uccisi in giugno in Cisgiordania.

Assai più promettente era invece quanto trapelato il 7 settembre, ovvero la **possibilità di un'apertura israeliana all'ipotesi di una forza internazionale di pace** da dislocare a ridosso della striscia di Gaza dalla parte del valico di Rafah, lungo i 14 km che separano Gaza dal Sinai: la proposta, già avanzata ufficiosamente dal Ministero degli esteri israeliano al Gabinetto di sicurezza il 21 agosto, sembra propendere per una composizione europea della forza multinazionale, probabilmente proprio perché europea era l'idea originale formulata già durante il conflitto che divampava a Gaza - i maggiori paesi della UE avevano infatti caldeggiato un ampliamento della missione europea EUBAM a presidio del valico di Rafah.

La proposta israeliana proseguiva articolatamente, prevedendo preliminarmente al dispiegamento della forza multinazionale una risoluzione apposita del Consiglio di sicurezza dell'ONU dopo un'intesa tra Israele, Autorità nazionale palestinese, Egitto, Stati Uniti e Unione europea. L'assenza di Hamas fa comprendere agevolmente come lo scopo principale della proposta israeliana risieda proprio nel desiderio di aumentare le garanzie contro un riarmo delle fazioni palestinesi più radicali. **Intanto Abu Mazen, forte del sostegno del**

**presidente egiziano al-Sisi, alzava i toni contro Hamas**, di cui diceva di non poter ulteriormente accettare il potere esercitato a Gaza in presenza del governo di unità nazionale palestinese in carica già da alcuni mesi.

Il 16 settembre, nonostante l'apprensione destata da un isolato colpo di mortaio sparato da Gaza verso la zona meridionale Israele - che rinnovava le preoccupazioni nelle comunità israeliane più vicine al territorio della striscia, ma rispetto al quale Hamas si dichiarava estraneo, confermando l'impegno a rispettare la tregua – le Nazioni Unite annunciavano il raggiungimento di un **accordo tra Israele e l'Autorità nazionale palestinese per la ricostruzione di Gaza** sotto monitoraggio ONU e con la guida dell'ANP, quale rassicurazione nei confronti di Israele di un utilizzo dei materiali per la ricostruzione non diretto a scopi di riallestimento della rete di tunnel e dell'infrastruttura militare utilizzabile dai miliziani delle varie fazioni di Gaza.

## **I PIÙ RECENTI SVILUPPI DELLA CRISI SIRIANA** (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)

Il 27 settembre 2013 giungeva l'approvazione, all'unanimità, della **risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU** basata sull'accordo russo-americano del 14 settembre, volta a definire le procedure per lo smantellamento entro la prima metà del 2014 dell'arsenale chimico siriano. In omaggio alla maggiore preoccupazione della Russia il testo della risoluzione non richiama il capitolo VII della Carta dell'ONU, e in caso di inadempienza siriana si sarebbe dovuto ricorrere necessariamente per misure coercitive militari a una nuova risoluzione. Fulcro della risoluzione è l'attività dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), il rispetto delle cui indicazioni sarebbe stato monitorato con cadenza mensile.

Il 1° ottobre gli ispettori dell'OPAC entravano in Siria e cominciavano le visite ai 20 centri di stoccaggio delle armi chimiche.

Alla metà del mese vi era il clamoroso rifiuto dell'Arabia Saudita, eletta per la prima volta, a ricoprire il seggio di membro non permanente in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il regno wahabita dimostrava così il proprio totale disappunto per la soluzione raggiunta sulla questione delle armi chimiche siriane, che costituiva secondo i sauditi una piena rilegittimazione del regime di Assad a detrimento delle frange della ribellione generosamente sostenute da Riad. Proprio da queste frange venivano i maggiori problemi in vista della conferenza di pace sulla Siria (cosiddetta Ginevra 2), il cui svolgimento era considerato un corollario degli accordi sul disarmo chimico siriano: in sintonia con la posizione saudita, l'opposizione che combatte sul terreno il regime di Assad minacciava di boicottare la conferenza se fosse emerso il progetto di garantire un futuro politico al presidente siriano.

Il 31 ottobre l'OPAC comunicava di aver completato, in perfetto accordo con i tempi previsti, l'ispezione dei 23 siti di stoccaggio delle armi chimiche siriane indicati dal governo di Damasco, tutti sigillati e resi indisponibili al regime di Assad - per la verità due di questi siti risultavano vuoti, il che faceva sorgere interrogativi su chi eventualmente fosse entrato in possesso degli armamenti ivi custoditi. Alla metà del mese, come previsto, il Consiglio esecutivo dell'OPAC adottava una nuova decisione sui piani di distruzione delle armi chimiche - la terza fase dell'operazione -, che secondo ogni logica avrebbe dovuto verificarsi al di fuori del territorio siriano.

Il 25 novembre, dopo una riunione tra Nazioni Unite, Russia e Stati Uniti a Ginevra il Segretario generale dell'ONU **annunciava la convocazione della conferenza di Ginevra 2 per il 22 gennaio 2014**. L'obiettivo primario della conferenza doveva essere la creazione in Siria di un organo governativo di transizione con pieni poteri, ma la questione dell'accesso umanitario al teatro di guerra siriano era divenuta ormai centrale nelle preoccupazioni della Comunità internazionale, come emerso nella riunione del 26 novembre a Ginevra del Gruppo di contatto a sostegno dell'azione in Siria dell'Ufficio di coordinamento

degli affari umanitari (OCHA), dipendente dal Segretario generale dell'ONU. Va però ricordato che il 20 gennaio 2014, dopo che l'Iran aveva dichiarato di non sostenere il piano per la transizione politica in Siria, e dando seguito alle proteste degli oppositori del regime siriano, il Segretario generale dell'ONU ritirava a Teheran l'invito a partecipare a Ginevra 2.

L'11 dicembre USA e Regno Unito decidevano di sospendere la fornitura di aiuti militari di carattere non letale ai ribelli impegnati nel nord della Siria, una spia delle crescenti e giustificate preoccupazioni delle due potenze per l'arrivo degli aiuti nelle mani di gruppi jihadisti e terroristi. Proprio nell'imminenza dell'appuntamento di Ginevra i curdi siriani annunciavano intanto la formazione di un governo regionale autonomo e lo svolgimento di elezioni a breve termine, accentuando in tal modo la frammentazione di fatto della Siria.

La Conferenza si apriva nella città elvetica il 25 gennaio, per chiudersi il 31, ma senza alcun risultato di rilievo. In compenso durante i lavori il conflitto in Siria subiva addirittura una recrudescenza, con la quasi completa riconquista di Homs da parte delle forze del regime, e una cinquantina di morti per il bombardamento di Aleppo con barili esplosivi lanciati da elicotteri (1° febbraio). Tutto ciò non faceva che aggravare la disastrosa situazione umanitaria del popolo siriano, come rilevato con veemenza dal ministro degli Esteri Emma Bonino nel corso della riunione di 19 paesi a Roma, convocata dall'ONU nell'ambito del Gruppo di alto livello sulle sfide umanitarie in Siria, e dalla quale usciva la richiesta pressante di consentire l'afflusso di cibo e medicine a milioni di siriani ridotti allo stremo, a prescindere dagli ancora deludenti sviluppi del dialogo tra le parti in conflitto.

La ripresa (10 febbraio) della conferenza di Ginevra 2 non approdava ad alcun risultato, mentre anche in sede ONU si registrava una 'impasse'. Il 21 febbraio il Consiglio esecutivo dell'OPAC (l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, incaricata di attuare l'accordo del settembre 2013 per la distruzione delle armi chimiche siriane) constatava il notevole ritardo sui tempi di consegna delle sostanze chimiche, la cui distruzione doveva essere completata entro il 30 giugno. Per tutta risposta il 26 febbraio il regime siriano proponeva di posporre il termine per la consegna delle armi chimiche al 27 aprile, poiché la difficile situazione della sicurezza nel paese ne ostacolava il trasporto. Il **22 febbraio intanto il Consiglio di sicurezza dell'ONU aveva approvato all'unanimità una risoluzione per ottenere la fine degli assedi cui contemporaneamente erano sottoposte diverse città siriane**, con terribili conseguenze sulle condizioni dei civili. La risoluzione non sembrava tuttavia prevedere contro la Siria sanzioni in caso di inadempienza – del resto forse proprio perciò la Russia aveva rinunciato a porre il veto sull'approvazione del documento.

All'inizio di marzo, mentre sembrava progredire da parte siriana la consegna di sostanze chimiche da distruggere, che raggiungeva la quota di un quarto del totale; proseguivano gli scontri sul terreno tra forze lealiste e ribelli, con un bilancio che secondo l'Osservatorio nazionale per i diritti umani in Siria toccava ormai la cifra spaventosa di non meno di 140.000 vittime. In particolare, nella regione montuosa tra Siria e Libano si sviluppava un'offensiva governativa per

cercare di interrompere i rifornimenti di armi ai ribelli da parte di forze sunnite libanesi.

Tuttavia le forze ribelli si dimostravano tutt'altro che demoralizzate, poiché già il 21 marzo spostavano i loro attacchi nella zona settentrionale della provincia costiera di Latakia, vera roccaforte del regime alawita di Assad: il punto dell'attacco, mirante a impadronirsi del valico strategico di Kasab, si trova vicino al confine turco. In questo contesto avveniva il 23 marzo l'abbattimento di un jet siriano da parte turca, che riaccendeva pericolosamente la tensione tra i due paesi.

L'inizio di aprile registrava, il giorno 4 il riaccendersi dei combattimenti intorno alla capitale e dei bombardamenti governativi su alcuni quartieri di Aleppo, cui i ribelli rispondevano con numerosi colpi di mortaio. Contemporaneamente, tuttavia, la Siria sembrava mostrare buona volontà, riprendendo a Latakia l'invio di materiali da portare fuori dal paese nel quadro dell'accordo di settembre sulla distruzione delle armi chimiche.

Emergevano intanto segnali di tensione interni all'Amministrazione USA in relazione alla sostanziale impotenza di fronte al perdurare del conflitto in Siria, con il segretario di Stato Kerry, a differenza del Pentagono, desideroso di un maggiore impegno degli Stati Uniti a favore della ribellione al regime.

Il 9 aprile a Homs due autobomba colpivano un quartiere lealista, provocando 25 morti e un centinaio di feriti, mentre 35 persone perdevano la vita in varie città siriane in seguito a bombardamenti delle forze del regime. La cittadina di Rankus, strategica per i collegamenti tra Damasco e Homs, veniva frattanto conquistata dalle forze lealiste, con il decisivo contributo degli hizbollah libanesi. Alla metà di aprile due tragiche giornate di combattimenti, pur toccando di meno i civili, facevano registrare più di cinquecento vittime (secondo stime dell'Osservatorio siriano per i diritti umani). La scadenza del 27 aprile, concessa dall'OPAC quale proroga per la consegna definitiva delle sostanze chimiche in possesso della Siria nel quadro dell'accordo del settembre 2013, giungeva senza che Damasco – che pure aveva notevolmente accelerato le relative procedure – avesse completato l'adempimento dei propri impegni: infatti al 27 aprile restava da consegnare l'8 per cento del totale delle sostanze dichiarate dalla Siria, la quale oltretutto dichiarava di voler adibire a scopi civili i 7 hangar corazzati e i 5 tunnel – dove le armi chimiche erano state prodotte e stoccate – che invece si era impegnata a distruggere.

La fine di aprile faceva registrare nuove stragi, con un centinaio di morti il giorno 29 causati da due autobomba a Homs e dal bombardamento con mortai di un istituto religioso nella capitale – attribuiti ai ribelli -, nonché da attacchi aerei lealisti contro diverse zone della Siria solidali con la ribellione. Il 30 aprile forze aeree lealiste colpivano una scuola di Aleppo, con un bilancio di venti vittime, tra cui diversi bambini. Riprendeva intanto vigore, soprattutto per la denuncia del quotidiano britannico Daily Telegraph, la questione dell'utilizzo di agenti chimici in recenti attacchi del regime nel mese di aprile: la Siria peraltro

accettava di ricevere una missione OPAC incaricata di indagare su queste nuove accuse, rigettandole però con forza.

Il 7 maggio, comunque, il regime segnava un altro successo, con l'accordo per l'evacuazione dalla Città Vecchia di Homs del migliaio di miliziani ivi asserragliati da circa due anni, garantita ed effettuata da veicoli e forze delle Nazioni Unite. In tal modo, solo nei sobborghi della città restava un nucleo di ribelli, in una situazione estremamente precaria per la presenza di migliaia di profughi. Mentre il capo dell'opposizione siriana in esilio, recatosi a Washington, tornava a richiedere la fornitura ai ribelli di armi più efficaci, nella regione del paese al confine con l'Iraq si dispiegava una vasta offensiva contro i ribelli, per opera dell'Isis (Stato islamico dell'Iraq e del Levante), una milizia integralista di matrice qaidista, ma dal 2005 in rotta con i vertici di al Qaida, a differenza dell'altra milizia qaidista di Jabat al-Nusra. Proprio il ruolo dell'Isis costituiva un parametro efficace del caos nel quale va inquadrato il conflitto siriano.

Alla metà di maggio veniva reso noto che anche il mediatore delle Nazioni Unite e della Lega araba per la Siria Lakhdar Brahimi avrebbe lasciato il proprio incarico con effetto dalla fine del mese, sopraffatto dalla difficoltà di venire a capo del terribile conflitto siriano. Nell'agosto 2012 Brahimi era succeduto nell'incarico all'ex segretario generale dell'ONU Kofi Annan, a sua volta frustrato nei propri tentativi di risolvere il conflitto.

Emergeva intanto il tentativo della Francia, con il convinto sostegno del nostro Paese, di far approvare dal Consiglio di sicurezza dell'ONU una risoluzione per sottoporre alla Corte penale internazionale i crimini commessi nel conflitto siriano da entrambe le parti: il 22 maggio tuttavia la bozza di risoluzione presentata dalla Francia veniva bocciata in Consiglio di sicurezza per il veto congiunto di Russia e Cina, che respingevano le forti critiche di parte occidentale con l'argomentazione che il deferimento della situazione siriana alla Corte penale internazionale sarebbe stato suscettibile di pregiudicare le già scarse possibilità di un rilancio dei colloqui di pace tra le parti.

Il 14 maggio si verificava un clamoroso attentato dei ribelli contro una base militare governativa a Idlib, colpita mediante lo scavo di un lunghissimo tunnel di oltre 800 metri imbottito con 60 tonnellate di esplosivo: decine di soldati siriani sarebbero morti, molti altri feriti. Nella stessa provincia di Idlib nei giorni precedenti un posto di blocco era stato attaccato con la stessa tecnica, con il risultato della morte di 30 militari: altre 14 vittime tra i filogovernativi si erano registrate l'8 maggio con l'esplosione dell'Hotel Carlton di Aleppo.

Frattanto in un rapporto dell'Osservatorio nazionale per i diritti umani in Siria si sosteneva che nel solo 2014 nelle carceri siriane circa 850 persone avrebbero perso la vita in seguito a torture, esecuzioni sommarie o per gli stenti patiti in seguito alle pessime condizioni igieniche e sanitarie. Complessivamente le carceri siriane sarebbero popolate da circa 18.000 detenuti per motivi politici, di molti dei quali non risulta più alcuna traccia.

Il 15 maggio nel nord-ovest della Siria, al valico frontaliero con la Turchia di Bab as Salam, un'autobomba uccideva una trentina di persone in transito al valico, quasi certamente profughi siriani.

Una delle poche note positive dallo scenario siriano si aveva il 26 maggio, quando si spargeva la notizia della liberazione del cooperante italiano Federico Motka, che era stato rapito in Siria nel marzo 2013 mentre si trovava nel paese per coordinare interventi umanitari per conto della Ong francese Acted.

Nel tragico scenario siriano **si svolgevano il 3 giugno le elezioni presidenziali**, con la scontata **vittoria plebiscitaria di Bashar al-Assad**, che otteneva l'88% dei consensi: Assad prestava giuramento per il suo terzo mandato presidenziale il 16 luglio. Intanto il 9 luglio Staffan de Mistura, già vice ministro degli esteri italiano e con una lunga carriera quale rappresentante delle Nazioni Unite in situazioni di conflitto, era stato nominato quale successore di Lakhdar Brahimi alla carica di inviato speciale dell'ONU in Siria. Il nostro Paese si manteneva protagonista nei confronti della tragedia siriana anche alla fine di luglio, quando veniva inaugurata a Palazzo Venezia a Roma una mostra che contestualmente illustrava i tesori del patrimonio culturale siriano e i terribili danni e ulteriori rischi cui è esposto in seguito al all'interminabile conflitto che scuote il paese.

**La Siria era direttamente coinvolta anche nella situazione irachena**, dove dall'inizio di giugno lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante - che alla fine del mese proclamava un califfato a cavallo dei territori settentrionali iracheno e siriano - dilagava nel nord dell'Iraq, minacciando direttamente anche il territorio autonomo del Kurdistan iracheno, e provocando l'intervento dell'aviazione statunitense: l'avanzata dell'Isis era resa possibile dalle forti posizioni già conquistate in territorio siriano, e per di più con il controllo di una regione in cui si concentrano le scarse risorse petrolifere di Damasco, di tal che l'Isis poteva già permettersi di esportare petrolio in Iraq per un valore di un milione di dollari al giorno. È evidente che la proclamazione del califfato costituiva di fatto una ridefinizione dei confini fissati un secolo prima dalle ex potenze coloniali, inclusi i confini della Siria.

Il 6 agosto la Farnesina confermava la notizia della scomparsa di due giovani cooperanti italiane, che dalla fine di giugno si trovavano nella zona di Aleppo nel quadro di progetti umanitari a favore della popolazione siriana nei settori sanitario e idrico: secondo ogni evidenza le due volontarie erano state rapite il 28 luglio proprio nei pressi della seconda città siriana.

Alla fine di agosto progressivamente la Casa Bianca si spingeva a valutare la possibilità di effettuare raid aerei contro l'Isis anche nella parte siriana del territorio controllato dall'organizzazione jihadista: **il regime di Assad coglieva prontamente l'occasione di una collaborazione con Washington, assolutamente impensabile fino a quel momento**, ma poneva alcune condizioni per bocca del ministro degli esteri Muallim, ovvero di poter coordinare le proprie operazioni militari con quelle americane e di ottenere una legittimazione piena del regime di Assad, che rivendica una posizione centrale nella lotta internazionalmente condivisa contro l'Isis. Pur nella gravità della situazione -

L'Isis aveva conquistato appena da poche ore una delle più grandi basi aeree siriane - gli Stati Uniti si mostravano del tutto riluttanti alle profferte di Damasco. Tuttavia restava il nodo, per gli USA, della scarsa affidabilità della variegata galassia di forze in lotta contro il regime siriano, che all'inizio di settembre si presentavano frammentate e complessivamente indebolite dai segnali di riscossa militare delle truppe governative. Pertanto, Washington tentava di avviare una collaborazione con i propri alleati tradizionali per dar vita a un fronte comune finalizzato ad attacchi contro le basi dell'Isis anche in territorio siriano.

Frattanto l'offensiva jihadista in Siria si avvicinava anche alle posizioni israeliane sul Golan, con un attacco imputato al Fronte Jabat al-Nusra - in effetti acerrimo rivale dell'Isis - sulla parte delle alture controllata dall'esercito siriano, che registrava la perdita di 20 soldati. A seguito dell'attacco i miliziani si impossessavano del valico di Quneitra, proprio sul confine con Israele. La gravità della minaccia in corso anche per la Siria era efficacemente delineata anche da un **rapporto reso noto a Ginevra il 27 agosto dalla Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite sulla Siria**, dal quale emergeva che in tutto il territorio controllato dall'Isis si dava luogo a esecuzioni, amputazioni e flagellazioni pubbliche, e inoltre all'arruolamento persino di bambini di 10 anni. Chiunque poteva essere vittima di tali punizioni alla minima violazione della rigida interpretazione della legge islamica imposta dall'Isis. Dal rapporto emergeva inoltre come il regime di Damasco abbia continuato nell'utilizzazione seppur limitata di agenti chimici nei combattimenti contro le forze dei ribelli e contro i civili siriani - nel solo mese di aprile ciò sarebbe avvenuto otto volte. **Proseguiva intanto l'offensiva jihadista in territorio siriano sul versante del Golan** - la cui criticità, per la prossimità delle forze armate israeliane, non può sfuggire a nessuno -: **il 28 agosto qaedisti probabilmente appartenenti al Fronte Jabat al-Nusra si spingevano a catturare 44 caschi blu della missione ONU UNDOF**, all'interno della quale operano truppe inviate da sei paesi per il controllo degli accordi di disimpegno militare tra Siria e Israele sottoscritti dopo la fine della guerra del Kippur del 1973. Oltre ai 44 catturati, un'ottantina di osservatori dell'ONU restavano intrappolati nella zona.

Anche all'inizio di settembre si accanivano i combattimenti sulla parte siriana delle alture del Golan, stavolta però con l'artiglieria e l'aviazione di Damasco impegnate nel tentativo di riprendere il controllo del valico di Quneitra. Frattanto Jabat al-Nusra, responsabile del rapimento dei caschi blu nell'area del Golan, negoziava con inviati delle Nazioni Unite per la loro liberazione, ponendo quale condizione principale l'esclusione del movimento qaidista dalla lista nera delle organizzazioni terroristiche redatta dall'ONU. Combattimenti infuriavano frattanto anche nella parte nord della capitale siriana, dove l'aviazione poneva in atto una ventina di attacchi sul quartiere di Jawbar, roccaforte dei ribelli ormai da oltre due anni. Nei giorni successivi le forze aeree del regime siriano riprendevano pesanti bombardamenti contro le postazioni dell'Isis nel territorio a



nord-est controllato dalle forze del “califfato”, coinvolgendo tuttavia pesantemente anche i civili.



## L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN IRAQ DOPO IL RITIRO AMERICANO: CRONOLOGIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)

**Il 18 dicembre 2011 l'ultimo contingente militare americano varcava il confine con il Kuwait:** soltanto due giorni dopo i contrasti tra sciiti e sunniti riesplodevano al massimo livello, in conseguenza dell'emissione del mandato di cattura nei confronti del vicepresidente sunnita **Tareq al-Hashemi** in relazione ad attività terroristiche, mentre il *premier* al-Maliki chiedeva al Parlamento di ritirare la fiducia al suo vice sunnita **al-Mutlaq** – ottenendo peraltro il risultato del ritiro dello schieramento laico-sunnita *Iraqiya* dai lavori parlamentari dalle riunioni dell'esecutivo. Il 22 dicembre Baghdad era scossa da una terribile ondata di 14 attentati, sia in quartieri sciiti che sunniti, che provocavano la morte di oltre sessanta persone e quasi duecento feriti. Il 25 dicembre un attentato suicida colpiva nella capitale la sede del ministero dell'interno, provocando la morte di sei guardie e il ferimento di una trentina di persone. Una nuova raffica di attentati colpiva, stavolta selettivamente, il **5 gennaio 2012**, quando a Baghdad e nel sud dell'Iraq pellegrini sciiti erano bersaglio di numerose **esplosioni, che uccidevano più di 70 persone**, ferendone almeno altrettante. Il 24 gennaio quattro attentati nei quartieri sciiti di Baghdad provocavano non meno di 14 vittime, oltre a una cinquantina di feriti. La spirale terroristica, che aveva già provocato l'interruzione della collaborazione nel governo di unità nazionale, per le accuse di coinvolgimento rivolte al vicepresidente sunnita al Hashemi; aveva riflessi anche nei rapporti tra Iraq e Turchia, dopo che Ankara aveva difeso al Hashemi, e successivamente accusato il governo di al Maliki di alimentare lo scontro settario in Iraq. Il governo di Baghdad reagiva a quelle che giudicava indebite interferenze e addirittura provocazioni da parte del *premier* turco Erdogan. In questo difficile contesto anche al-Qaida tornava a minacciare "*gli occupanti iraniani dell'Iraq*", nel tentativo di inserirsi nei rinnovati scontri interreligiosi. L'unica nota positiva, dopo che il 27 gennaio l'ennesimo attentato suicida aveva ucciso almeno 32 persone a sud della capitale, era l'annuncio (29 gennaio) del ritorno del blocco laico e sunnita di al *Iraqiya* ai lavori parlamentari.

**Il 23 febbraio 2012 vi erano una ventina di attacchi terroristici** – attribuiti dal governo ad al-Qaida - perpetrati in vario modo nella capitale e in altre sei province irachene: il bilancio era di 67 morti e più di 400 feriti. Nell'imminenza del primo vertice della Lega araba in terra irachena da 22 anni, previsto per il 29 marzo, il paese veniva scosso il 20 marzo da un'altra ondata di attentati, che colpivano Baghdad e altre sette province, provocando circa 50 morti e 200 feriti. Il 19 aprile un'altra serie coordinata di attacchi nella capitale, nonché nelle province di Kirkuk, Anbar e Diyala, provocava la morte di almeno 37 persone e il ferimento di oltre cento, per mezzo di autobomba o ordigni comandati a distanza. Il 31 maggio altri quattro attentati a Baghdad uccidevano 23 persone, con decine di feriti. Il 4 giugno un kamikaze provocava la morte di 26 persone e il ferimento di più di cento in un attentato contro la sede di una fondazione religiosa sciita incaricata della gestione di alcune moschee. L'offensiva contro gli

sciiti continuava il 13 giugno, quando 70 persone morivano e decine di altre erano ferite in un'ondata di attentati in tutto l'Iraq, sostanziatasi nell'esplosione di 12 autobomba e altri 30 ordigni. Tutti questi atti terroristici venivano attribuiti prevalentemente ad al-Qaida, o comunque a elementi sunniti desiderosi di soffiare sul fuoco dei contrasti religiosi ed etnici riemersi nel dopo Saddam, senza che le autorità apparentemente riuscissero a porre argine al terrorismo. A riprova di ciò, il 3 luglio perdevano la vita oltre 50 persone in una serie di attentati diretti ancora una volta prevalentemente contro gli sciiti. Il 22 luglio l'inizio del Ramadan coincideva con una serie di attentati nella zona della capitale, ma era il giorno successivo a far segnare una vera strage, con 18 città colpite da attentati terroristici nei dintorni di Baghdad e nel nord del paese: il bilancio tragico era di 111 morti e oltre 230 feriti. Ancora una volta, bersagli prevalenti erano le comunità sciite e agenti delle forze di sicurezza irachene.

**Il 9 settembre 2012 si rivelava giorno cruciale**, in quanto veniva pronunciata in contumacia la condanna a morte del vicepresidente sunnita al Hashemi, mentre un'ondata di attentati in tutto il paese provocava un centinaio di morti. Gli attentati venivano rivendicati il giorno seguente da al-Qaida. In effetti **il mese di settembre del 2012 registrava il peggior bilancio degli ultimi due anni in riferimento alla sicurezza**, con la morte di 365 persone, che confermava da un lato la forza di al-Qaida in Iraq e dall'altro manteneva alto il livello delle tensioni tra sciiti e sunniti. In questo senso l'ictus che il 17 dicembre colpiva il presidente iracheno Talabani segnava un ulteriore punto a sfavore della sicurezza, poiché Talabani si era sempre rivelato abile mediatore, attento a impedire il precipitare delle tensioni nel paese, suscettibili di porre in discussione anche l'autogoverno del Kurdistan iracheno dal quale Talabani proviene. Per di più, la sua malattia giungeva in un momento di particolare frizione tra il governo centrale e le autorità della regione autonoma del Kurdistan.

Nella **seconda metà di gennaio del 2013** un micidiale mix di attentati con autobomba e di attacchi terroristici provocava in Iraq **quasi duecento morti**. Non meglio andavano le cose **in febbraio**: il giorno 3 una trentina di persone venivano uccise in un attacco terroristico contro il quartier generale della polizia di Kirkuk. Pochi giorni dopo nuovi attentati colpivano la comunità sciita provocando 40 morti, mentre manifestazioni di sunniti contestavano la politica del primo ministro al Maliki, giudicata discriminatoria nei loro confronti.

Il mese di **marzo 2013**, nel decennale dell'invasione americana del 2003, registrava nuove violenze – tra l'altro con attacchi alla zona dei ministeri della capitale –, con un bilancio di un'ottantina di morti; il 4 marzo, peraltro, nove soldati iracheni perdevano la vita in un attacco contro il loro convoglio, mentre riaccompagnavano una cinquantina di soldati siriani sconfinati durante i combattimenti in corso nel loro paese. Intanto il segretario di Stato USA John Kerry si recava a Baghdad per tentare di arginare il flusso di armi dall'Iraq al regime siriano. L'escalation di violenze si accentuava nell'**aprile 2013** – che **risultava il mese più sanguinoso dalla metà del 2008**, con oltre settecento morti e più di 1.600 feriti -: tra l'altro le elezioni locali del 20 aprile venivano

precedute da attentati a raffica, anche se poi potevano svolgersi con una relativa calma.

Nel **maggio 2013** nuove raffiche di attentati colpivano sia il campo sciita che quello sunnita: in particolare, dopo che tra 20 e 21 maggio erano morte 130 persone, dieci autobomba colpivano la capitale alla fine del mese, mentre il riesplodere delle violenze provocava attriti tra il presidente sunnita del Parlamento e il premier sciita. Il bilancio del mese toccava i mille morti. In giugno le violenze diminuivano, ma **in luglio** nuovamente continui attacchi con autobomba funestavano la capitale e il paese, mentre anche un carcere veniva assaltato, con la fuga di 500 detenuti, tra i quali alcuni membri di al-Qaida. **Tra agosto e settembre proseguiva la scia di sangue**, nella quale venivano coinvolti anche gli oppositori iraniani residenti nel campo iracheno di al-Ashraf e da tempo invisibili alle autorità sciite di Baghdad, tra le cui file si registravano una cinquantina di morti.

Il 5 ottobre perdevano la vita in due diversi attentati a Baghdad una sessantina di sciiti, per lo più pellegrini che si recavano in massa al cosiddetto santuario del Nono Imam. Il giorno successivo un camion-bomba veniva fatto esplodere nel cortile di una scuola elementare della zona occidentale del paese, in prossimità del confine siriano, provocando numerose vittime tra i bambini del villaggio turkmeno di Qabak. Il 27 ottobre una raffica di attentati colpiva a Baghdad quartieri sciiti, nonché, nel nord dell'Iraq, militari in coda per ritirare lo stipendio, con un bilancio complessivo di una cinquantina di morti. Anche celebrando la ricorrenza dell'Ashura il 14 novembre gli sciiti iracheni dovevano versare un nuovo tributo di sangue, con una quarantina di morti. Nuove stragi colpivano la capitale ed altri luoghi del paese l'8 dicembre, con più di trenta vittime, poco dopo che le autorità irachene, pur vicine all'Iran, avevano chiesto agli Stati Uniti un sostegno per far fronte all'incessante ondata di attacchi terroristici. **La recrudescenza di attacchi qaidisti si spiega in parte anche con il vicino conflitto che dilania la Siria**, e nel quale l'Iraq appariva sempre più schierato con l'asse sciita a difesa del regime di Assad. Il giorno di Natale era la minoranza cristiana a fare le spese di un triplice attacco dinamitardo, con un bilancio di oltre trenta morti.

I giorni tra 2013 e 2014 – nell'approssimarsi ormai delle elezioni legislative previste per il 30 aprile, a seguito delle quali sarebbe stato eletto dal Parlamento anche il nuovo Presidente della Repubblica - registravano ulteriori tragici sviluppi: infatti, nelle regioni occidentali irachene influenzate dal conflitto siriano si verificava negli ultimi giorni del 2013 una dura repressione delle truppe governative contro manifestanti sunniti in rotta con il governo di Baghdad. La reazione scatenava delle vere e proprie **battaglie tra miliziani qaidisti e forze governative a Falluja e Ramadi: Falluja veniva occupata il 4 gennaio da combattenti appartenenti alla milizia Isis** (Stato islamico dell'Iraq e del Levante). La settimana successiva vedeva violentissimi combattimenti tra qaidisti e lealisti, con un bilancio di quasi quattrocento vittime e la **fuga in massa di decine di migliaia di persone dalle loro abitazioni**.

**Il 15 gennaio una settantina di persone perdevano la vita** per una serie di attentati a Baghdad e in altre regioni dell'Iraq. Alla fine di gennaio il bilancio delle vittime del 2014 nel paese superava la cifra di 900. In febbraio le cose non si presentavano migliori, con gli attentati che colpivano nel cuore della capitale - uno degli obiettivi era addirittura il ministero degli esteri - con un bilancio di più di trenta morti. La decisiva influenza iraniana sul governo sciita iracheno sembrava essere rafforzata dal **ritiro improvviso** (a metà febbraio) **di Moqtada Sadr dalla scena politica** e parlamentare: Sadr, già combattente del radicalismo sciita contro l'occupazione americana, era stato a lungo anche un critico del premier al Maliki, cui imputava soprattutto la diffusione di pratiche corruttive, ma su indicazione di Teheran aveva dovuto contenere la propria opposizione entro limiti definiti, particolarmente nei momenti elettorali. Il ritiro di Moqtada Sadr è avvenuto, anche stavolta non a caso, a poche settimane dalle elezioni legislative irachene.

**L'8 marzo il premier al-Maliki lanciava durissime accuse a Qatar e Arabia Saudita** per il sostegno che accorderebbero a gruppi jihadisti sunniti responsabili di attacchi terroristici che, partendo dal territorio siriano, colpiscono gli sciiti in Iraq: al-Maliki dichiarava che ciò **equivarrebbe a una dichiarazione di guerra all'Iraq**. Il giorno successivo una quarantina di persone, tra cui cinque bambini, perdevano la vita in un attentato con un minibus esplosivo messo in atto da un kamikaze nella località di Hilla, a sud della capitale: nella stessa giornata venivano uccisi cinque poliziotti e quattro militari nei dintorni di Baghdad.

#### **Le elezioni legislative del 2014 e l'improvvisa avanzata dell'Isis**

**Le violenze si riaccendevano - come prevedibile - nell'imminenza delle elezioni politiche del 30 aprile 2014.** In particolare, il 28 aprile vi era nella mattinata una serie di attentati suicidi contro seggi elettorali aperti per il voto anticipato a favore dei membri delle forze di sicurezza del paese. Gli agenti di sicurezza venivano colpiti in modo particolarmente grave a Baghdad e a Kirkuk. In serata non meno di 30 persone perdevano la vita a Khanaqin, nella provincia di Diyala. Subito dopo, nella notte, venivano uccisi cinque membri delle milizie create per combattere al-Qaida, in un attacco armato ad un loro posto di blocco a sud della capitale Baghdad. In ogni modo, nella giornata del 28 aprile, oltre il 90% degli aventi diritto aveva effettivamente votato, e oltre alle forze di sicurezza le votazioni anticipate hanno riguardato detenuti e guardie carcerarie, nonché malati ricoverati in ospedale e il relativo personale sanitario.

La giornata pre-elettorale del 29 aprile registrava un doppio attentato dinamitardo in un mercato a nord-est della capitale, con 15 morti e 45 feriti, mentre altre due vittime si registravano a Falluja a seguito di un bombardamento governativo contro gli insorti sunniti occupanti la città.

**Il 30 aprile si aprivano le urne per l'elezione di 328 deputati del nuovo parlamento**, il primo dopo il ritiro delle truppe statunitensi dall'Iraq. Anche questa giornata, tuttavia, faceva registrare attentati in varie città, con vittime civili prevalentemente nei dintorni settentrionali di Baghdad e a Kirkuk, dove perdevano la vita due membri della commissione elettorale.

I primi risultati elettorali, eccettuata **l'affermazione dell'Alleanza per lo Stato di diritto facente capo al premier al-Maliki**, che si aggiudicava 93 seggi, facevano registrare **un'accresciuta frammentazione del panorama politico iracheno**: infatti i movimenti sciiti guidati da al-Sadr e al-Hakim si aggiudicavano rispettivamente 29 e 28 seggi, mentre anche il voto sunnita si ripartiva in tre gruppi, con 23 seggi al blocco guidato dal presidente del parlamento al-Nujaifi, 21 seggi alla lista facente capo all'ex primo ministro ad interim Allawi e 10 seggi al partito del vice primo ministro al-Mutlaq. Perfino il voto curdo si è suddiviso tra i 25 seggi a favore del Partito democratico del Kurdistan di Massud Barzani – capo della regione autonoma curda - e i 21 seggi conquistati dall'Unione patriottica del Kurdistan, avente come proprio riferimento il presidente Jalal Talabani - una terza forza politica curda, il movimento Gorran, ha conquistato 9 seggi.

**Le prospettive di poter dar vita a un nuovo governo si mostravano subito difficili** poiché, se al-Maliki indubabilmente necessitava dell'appoggio dei sunniti e dei curdi, la frammentazione complessiva del sistema politico sembrava rendere ancor più difficile che in passato la formazione di una nuova stabile compagine governativa. Queste difficoltà erano solo accresciute dalla posizione dei sunniti, annunciata già prima delle elezioni, di non voler entrare in coalizione con gli sciiti, e dal proposito dei tre partiti sunniti di costituire un unico blocco nelle votazioni parlamentari, naturalmente contro al-Maliki. Per quanto concerne i curdi, va ricordato che i loro rapporti con al-Maliki e la maggioranza sciita del paese erano al momento forse al punto più basso dopo la caduta di Saddam.

Il 5 giugno la formazione jihadista dello Stato islamico dell'Iraq e del Levante (Isis), appartenente ad al-Qaida, ma in polemica con la direzione del movimento, forniva una prima assoluta dimostrazione di forza sullo scenario iracheno - già da tempo l'Isis si era invece affermato nella caotica situazione dei combattimenti in territorio siriano - con l'occupazione per alcune ore di diversi quartieri di una delle città simbolo degli sciiti iracheni, Samarra, che i miliziani dell'Isis abbandonavano solo dopo molte ore di scontri con le forze di sicurezza irachene, coadiuvate anche da elicotteri. Intanto a Falluja, da gennaio nelle mani dell'Isis, oltre alle centinaia di vittime dei bombardamenti governativi che inutilmente hanno tentato di riprendere la città, la situazione umanitaria della popolazione si rivelava agli occhi di una delegazione del Comitato internazionale della Croce Rossa assolutamente disastrosa, con grave penuria di cibo, acqua e materiale sanitario, e con l'unico ospedale gravemente danneggiato.

Il 7 giugno una serie di attentati per mezzo di autobomba devastava alcuni quartieri periferici sciiti di Baghdad, provocando almeno 60 morti, nelle stesse ore in cui nel campus universitario di Ramadi, ad appena 100 km dalla capitale, i miliziani jihadisti prendevano in ostaggio studenti e impiegati. Intanto a Mosul una sessantina di morti erano il risultato di scontri tra forze di sicurezza e miliziani qaidisti, dopo che già il giorno precedente vi erano state oltre 30 vittime. **Le azioni dell'Isis cominciano a mostrare un'ampiezza allarmante, ben al di fuori della provincia di al-Anbar.**

**Il 10 giugno** questi timori erano pienamente confermati, con la **caduta in mano all'Isis di gran parte della provincia settentrionale di Ninive, e soprattutto della sua capitale Mosul**, seconda città del paese, posta al centro della regione petrolifera del nord dell'Iraq. Nella circostanza **erano confermate le paure sulla tenuta dell'esercito iracheno**, che perlopiù si limitava a ripiegare dalle proprie posizioni, mentre i miliziani jihadisti dilagavano anche in parte nelle due province limitrofe di Kirkuk e Salahuddin – in quei giorni centinaia di soldati iracheni venivano decapitati dai jihadisti, spargendo il terrore nelle popolazioni limitrofe e provocando sdegno in tutto il mondo. Nei giorni successivi emergeva come le divisioni tra sciiti e sunniti avessero minato le forze armate di Baghdad, oltretutto non addestrate ad azioni antiguerriglia, nonostante gli ingenti acquisti di armamenti sofisticati degli ultimi anni. A fronte di questi sviluppi il governo di Baghdad reagiva con un appello per distribuire armi ed equipaggiamenti militari ai volontari intenzionati a combattere contro i miliziani dell'Isis e contro **il loro capo al-Baghdadi, conosciuto anche come Abu Dua, dal 2011 al vertice dell'organizzazione, con l'obiettivo di dar vita a un califfato che raggruppi le regioni settentrionali dell'Iraq e della Siria**, cancellando gli ormai secolari confini tracciati dalle potenze coloniali europee.

**L'11 giugno l'avanzata dell'Isis appariva inarrestabile, con la conquista di Tikrit**, ex roccaforte di Saddam Hussein e principale città della provincia di Salahuddin. **La strategia dell'Isis cominciava a delinearasi, con il chiaro obiettivo di un controllo delle risorse petrolifere dell'Iraq settentrionale**, da conseguire con l'accerchiamento della città di Kirkuk, avendo conseguito nel frattempo il controllo della più grande raffineria di petrolio dell'Iraq e di una centrale elettrica di grande importanza regionale - le mosse dell'Isis sullo scenario iracheno vanno collegate a quanto già conseguito in territorio siriano, dove le zone conquistate sono anch'esse le sole ricche di petrolio del paese. **L'avanzata dell'Isis, tuttavia, era destinata fatalmente a scontrarsi con le ambizioni dei curdo-iracheni**, che, nonostante forti contrasti con Baghdad, già da tempo avevano iniziato ad esportare autonomamente il petrolio del nord, e vedevano ora in pericolo la posizione di forza conquistata dopo la caduta di Saddam Hussein. In effetti **il 12 giugno le truppe curde dei peshmerga assumevano il controllo di Kirkuk**, dopo lunghi giorni in cui erano rimaste attestate sulle proprie posizioni, attendendo un'intesa con il governo di Baghdad. Al quadro complessivo va aggiunta anche la **catastrofe umanitaria, con oltre mezzo milione di iracheni costretti ad abbandonare le proprie case** - da sommare ai quasi 300.000 rifugiati in Iraq in fuga dalla guerra civile siriana-, di fronte alla violenza fanatica dell'Isis, **che dava inizio alla distruzione e all'incendio di chiese e conventi cristiani**. Anche la Turchia si trovava involontariamente coinvolta, quando una cinquantina di propri diplomatici venivano presi in ostaggio dall'Isis, circostanza particolarmente imbarazzante per Ankara, visto lo scoperto appoggio prestato agli elementi jihadisti siriani in lotta contro il regime di Assad, ma che non aveva potuto prevedere l'apparire sulla scena di un elemento come l'Isis, relativamente tollerato dal regime di Assad in



quanto già da tempo impegnato in una dura lotta contro gli elementi jihadisti più legati ad al-Qaida.

Il precipitare della situazione induceva il 13 giugno, nel corso delle consuete preghiere del venerdì, il Grande Ayatollah dell'Iraq al-Sistani a richiamare i fedeli alla difesa della capitale contro l'avanzata dei jihadisti sunniti, nelle stesse ore in cui si aveva notizia dell'ingresso in Iraq di alcune centinaia di volontari provenienti dalle file dei pasdaran iraniani. La gravità della situazione induceva anche **il presidente degli Stati Uniti Obama** ad una presa di posizione in diretta televisiva, durante la quale prometteva una decisione nel giro di pochi giorni sugli aiuti al governo iracheno per respingere l'Isis: il presidente Obama precisava anche che gli USA non si sarebbero fatti coinvolgere nel nuovo dramma iracheno senza un piano di cooperazione tra le diverse parti del paese, e in ogni caso Obama escludeva categoricamente l'invio di truppe di terra.

**Le preoccupazioni di Teheran** per lo sviluppo degli eventi sullo scenario iracheno erano testimoniate il 14 giugno dalle dichiarazioni del presidente Rohani, che si diceva pronto a intervenire, mentre cresceva l'avanguardia di pasdaran iraniani dislocati in territorio iracheno. **Rohani si spingeva a immaginare una possibile collaborazione contro l'Isis tra Iran e Stati Uniti**, ma solo dopo aver constatato l'effettivo impegno di Washington sulla questione – Washington che dal canto suo rendeva noto di aver disposto lo **spostamento nel Golfo Persico di una squadra navale comprendente la portaerei HW Bush**.

**Nei giorni successivi la battaglia nel nord dell'Iraq si concentrava prevalentemente intorno alle infrastrutture energetiche**, tanto che diverse compagnie straniere del petrolio preparavano l'evacuazione del proprio personale: i combattimenti si accanivano particolarmente attorno alla più grande raffineria del paese, che ciascuna delle parti rivendicava di aver posto sotto il proprio controllo. Frattanto **il governo iracheno**, per bocca del ministro degli esteri Zebari, **rendeva noto di aver richiesto ufficialmente l'intervento aereo americano** contro i miliziani dell'Isis, che intanto procedevano al rapimento di 40 operai indiani impiegati nella zona. Il presidente iraniano Rohani tornava a far sentire la propria voce a difesa dei luoghi sacri degli imam sciiti in territorio iracheno, che l'Iran sarebbe disposto a proteggere in tutti i modi, anche con l'invio di numerosi volontari già pronti a recarsi in Iraq.

**Gli Stati Uniti precisavano i contorni del proprio impegno** dicendosi pronti a inviare a Baghdad fino a 300 consiglieri militari e a compiere azioni mirate contro i miliziani dell'Isis, pur continuando ad escludere in ogni modo l'invio di truppe di terra. Più rilevante della prospettiva di impegno militare appariva nel contempo **lo sforzo politico della Casa Bianca, che faceva sempre meno per nascondere l'ostilità alla formazione di un governo nuovamente presieduto da Nuri al-Maliki** - ormai percepito come troppo scopertamente legato all'Iran e agli interessi confessionali sciiti, e invisato in particolar modo all'Arabia Saudita e alla Turchia, sul cui impegno invece gli Stati Uniti contano in modo particolare per una soluzione della complessa questione posta dall'Isis. Tra l'altro, proprio nel maturare dell'ostilità contro al-Maliki si infrangevano le possibilità di

un'effettiva collaborazione di Washington con Teheran, come evidenziato da un aspro intervento della Guida Suprema iraniana Ali Khamenei – non seguita peraltro su questo terreno dal Grande Ayatollah iracheno al-Sistani, che il 20 giugno lanciava un appello per cacciare i ribelli e formare un governo efficace che evitasse gli errori del passato, con un'implicita ma pesantissima critica all'operato di al-Maliki. In questo difficile contesto il segretario di Stato americano **John Kerry il 23 giugno si recava a Baghdad per far presente la posizione americana, favorevole alla formazione di un governo in cui tutte le componenti del paese fossero rappresentate: frattanto le truppe dell'Isis assumevano il controllo del confine iracheno con la Giordania.**

Il 28 giugno i combattimenti proseguivano in direzioni opposte: mentre infatti le truppe fedeli ad al-Maliki erano impegnate in una controffensiva per la riconquista di Tikrit, i miliziani dell'Isis si spingevano fino all'estrema periferia di Baghdad, e nei combattimenti sarebbero morti una ventina di soldati governativi. Il luogo dello scontro, a una cinquantina di km da Baghdad, dista **solo 20 km dalla città santa di Karbala**, residenza della maggiore autorità religiosa sciita del Medio Oriente, ovvero il Grande Ayatollah al-Sistani. Il **29 giugno** si aveva da parte dell'Isis la **proclamazione della nascita di un califfato nei territori conquistati in Iraq e in Siria**: l'Isis annunciava altresì di aver cambiato il proprio nome semplicemente in quello di Stato islamico (Isis). Il gruppo innalzava il proprio leader Abu Bakr al-Baghdadi al rango di califfo, e quindi di capo dei musulmani in tutto il mondo. Naturalmente all'atto di nascita del califfato non era attribuita alcuna rilevanza diplomatica, per quanto si tratti di un territorio con una superficie pari a quella dell'Ungheria, attraversato dal più grande fiume mediorientale, l'Eufrate, e con numerosi valichi frontalieri verso la Turchia e la Giordania. Peraltro appare assai diverso l'assetto di governo nei territori siriano e iracheno: mentre infatti in Siria l'Isis è impegnato in combattimenti contro altri gruppi jihadisti, e sembra imporre con la forza la propria supremazia alle popolazioni locali, in Iraq il movimento jihadista appare sostenuto da ampi strati della popolazione sunnita, in odio alla politica giudicata discriminatoria e filoiraniana del premier di Baghdad al-Maliki.

L'aggravarsi della situazione di sicurezza dell'Iraq induceva il **30 giugno** la Casa Bianca a inviare un ulteriore contingente di duecento soldati equipaggiati per il combattimento a protezione dell'ambasciata USA e dell'aeroporto di Baghdad. Sul fronte politico, intanto, nell'imminenza della riunione del 1° luglio del nuovo parlamento uscito dalle elezioni del 30 aprile, aveva luogo una riunione dell'Alleanza nazionale, piattaforma che riunisce le principali formazioni politiche sciite, completamente disertata da curdi e sunniti, nonostante avesse in programma colloqui per la designazione del premier.

Nuove notizie di atrocità compiute dai miliziani dell'Isis venivano ridimensionate dal patriarca caldeo di Baghdad, monsignor Sako, evidentemente allo scopo di non esacerbare gli animi in una **situazione comunque assai difficile per la comunità cristiane** da sempre residenti nei luoghi caduti sotto il controllo del "califfato".

Un elemento rivelatore importante delle preoccupazioni sulla sicurezza del paese era stata intanto fornita dalla decisione delle autorità di Baghdad di oscurare i principali social network in territorio iracheno per tre settimane, decisione annullata proprio il 30 giugno.

Il mese di luglio si apriva con la richiesta, da parte del presidente del Kurdistan iracheno Massoud Barzani al parlamento della Regione Autonoma, di tenere un referendum sull'indipendenza: la mossa di Barzani va inquadrata nel nuovo scenario destabilizzato dell'Iraq, rispetto al quale sembra mirare, più che ad una soluzione, ad assicurare gli interessi della minoranza curda del paese, oltretutto in prima linea contro l'assalto dell'Isis.

**Alla metà di luglio a Mosul la stretta imposta dall'Isis** – in previsione della quale già all'arrivo delle milizie jihadiste centinaia di migliaia di abitanti cristiani, curdi e turcomanni avevano precipitosamente abbandonato la città – **si rivelava pienamente**, con l'imposizione di rigidi precetti ispirati alla Shari'a, e con l'avvio di una vera e propria furia iconoclasta diretta contro statue, mausolei e immagini ritenuti offensivi dell'Islam, nonché contro moschee sciite e chiese cristiane. Numerosi funzionari governativi a Mosul venivano rapiti, mentre si accrescevano le pressioni nei confronti dei non sunniti.

Questa escalation culminava **il 18 luglio**, quando **migliaia di cristiani rimasti a Mosul ne venivano cacciati a forza**, e subivano rapine e ulteriori vessazioni mentre precipitosamente tentavano di raggiungere le aree controllate dai curdi.

Con il passare dei giorni si chiariva il principale criterio seguito dall'Isis nella distruzione di antichi templi, ovvero il criterio di colpire maggiormente i luoghi oggetto di culto da parte di diverse confessioni, come ad esempio l'antica moschea di Giona, sita nei pressi delle rovine dell'antica città di Ninive, per tradizione il luogo di sepoltura del profeta ebraico, visitato da cristiani, ebrei e musulmani, e che i jihadisti procedevano il 25 luglio a distruggere con esplosivi, qualificandola quale luogo di apostasia proprio perché oggetto di pellegrinaggi congiunti tra fedeli di diverse religioni. Nella stessa giornata e per gli stessi motivi i miliziani distruggevano la tomba di Seth, il figlio di Adamo ed Eva dal quale secondo la Bibbia discenderebbe tutta l'umanità.

L'aggravarsi della pressione contro i cristiani aveva provocato già nei giorni precedenti un'iniziativa del patriarca caldeo di Baghdad Monsignor Sako, che in una lettera al segretario generale dell'ONU aveva chiesto l'intervento del Consiglio di sicurezza per porre fine alle atrocità perpetrate contro i cristiani. Monsignor Sako riscontrava il 26 luglio la vicinanza e la partecipazione del Papa in un colloquio telefonico, mentre il patriarca della Chiesa siro-ortodossa preannunciava la richiesta delle Chiese d'Oriente alle più alte autorità religiose musulmane di una condanna dei crimini compiuti contro i cristiani dai miliziani dell'Isis. Effettivamente il 9 agosto, in un colloquio a Najaf con Monsignor Sako, **al-Sistani avrebbe condannato gli attacchi alle minoranze religiose.**

### **Gli ultimi avvenimenti**

**L'inizio di agosto vedeva un'ulteriore forte accelerazione nell'espansione dell'Isis, e un rapido cedimento dei *peshmerga*, che erano costretti ad abbandonare le proprie posizioni e a ripiegare in montagna:** tra il 2 e il 3 agosto cadevano in mano ai jihadisti dell'Isis le città di Zumar e Sinjar, nonché i campi petroliferi di Ain Zalah e Batma. La città di Sinjar aveva già accolto decine di migliaia di profughi messi in fuga dall'avanzata dell'Isis delle passate settimane, e all'interno di essa rendeva tutto ancor più tragico la presenza della minoranza degli Yazidi, parlanti una lingua curda e seguaci di una religione antichissima ispirata allo zoroastrismo persiano, che gli islamisti radicali considerano una religione adoratrice del diavolo. Conseguenza immediata dell'avvicinamento dell'Isis a Sinjar era la fuga di migliaia di essi sulle montagne, in una condizione di totale precarietà e a rischio della vita. La gravità della situazione induceva il 4 agosto il *premier* iracheno al Maliki a superare le diffidenze nei confronti dei curdi iracheni, ordinando all'aviazione di Baghdad di operare in appoggio ai *peshmerga*.

Il 5 agosto nel Parlamento di Baghdad **una deputata della comunità degli Yazidi** riferiva che 500 uomini erano stati assassinati dai jihadisti e centinaia di donne fatte prigioniere e trasferite. Nella stessa giornata il Consiglio di sicurezza dell'ONU esprimeva condanna delle azioni dell'Isis, i cui attacchi sistematici contro i civili in base alla loro origine etnica, la loro religione o le loro convinzioni personali rientrano nella categoria dei crimini contro l'umanità, i cui autori divengono responsabili e perseguibili. Tuttavia, più incisiva della Dichiarazione del Consiglio di sicurezza appariva almeno potenzialmente il patto di collaborazione tra i curdi dell'Iraq, della Turchia e della Siria, che si dicevano pronti ad accantonare le annose divergenze per uno sforzo comune contro l'avanzata dei jihadisti.

Sempre il 5 agosto il viceministro degli esteri italiano Pistelli si recava a Baghdad, incontrando anche il presidente della Repubblica da poco eletto, il curdo Fouad Masum: secondo Pistelli la minaccia dell'Isis è tale da coinvolgere la stabilità dell'intero Medio Oriente, e non solo quella dell'Iraq, e di fronte ad essa non è possibile restare inerti.

Dopo una notte di bombardamenti in ampie zone della piana di Ninive, l'Isis provocava **un nuovo gigantesco esodo di cristiani da numerosi villaggi**, valutati in circa centomila, ancora una volta in fuga in condizioni disperate, come efficacemente descritto nell'appello di Monsignor Sako all'agenzia Asianews del 7 agosto - nel quale l'alto prelado rilevava anche la scarsa cooperazione tra autorità curde e centrali del paese, e quindi le poche speranze di fermare l'onda di piena dell'Isis in assenza di un intervento della comunità internazionale. Non a caso nella stessa giornata del 7 agosto il Papa lanciava un appello per porre fine al dramma umanitario in atto e per assistere i numerosissimi sfollati.

**Frattanto l'Isis si impadroniva della più grande città cristiana in Iraq, Qaraqosh, provocando decine di migliaia di altri profughi:** nelle stesse ore cadeva nelle mani dei jihadisti anche la più grande diga dell'Iraq, quella sul Tigri a nord di Mosul, dalla quale dipendono le forniture idriche in gran parte del

nord iracheno. Le truppe dei *peshmerga* non apparivano intanto in grado di opporsi validamente all'avanzata dell'Isis, e in più il Kurdistan iracheno risentiva della grande massa di centinaia di migliaia di profughi ormai entrati in cerca di scampo nel suo territorio.

In questo clima **il presidente degli Stati Uniti Obama autorizzava attacchi aerei mirati** a protezione dei civili – per evitare un genocidio - e del personale americano nel nord dell'Iraq: i raid iniziavano l'8 agosto, poco prima delle 13 ora italiana, dopo il lancio di viveri e aiuti umanitari per i profughi nell'area di Sinjar. L'iniziativa americana veniva subito salutata con favore dalla Francia, pronta a prendervi parte. Anche dal Regno Unito giungeva sostegno all'azione statunitense, senza peraltro prevedere un proprio intervento militare, se non in termini di assistenza tecnico-militare gli Stati Uniti e aiuto umanitario per gli sfollati. L'Italia, per bocca del ministro degli esteri Federica Mogherini, condivideva prontamente la scelta americana.

**Le prime ondate di attacchi contro i miliziani dell'Isis sembravano assai efficaci** - come sottolineato dal presidente della regione autonoma del Kurdistan barzani, che però chiedeva anche di ricevere l'armamento necessario per proseguire l'offensiva sul terreno -, e consentivano ai *peshmerga* il 10 agosto la riconquista di due cittadine situate in posizione strategica, mentre circa la metà degli Yazidi intrappolati da giorni sulle montagne vicine a Sirjan, circa 20.000, riuscivano a porsi in salvo. Sul fronte politico iracheno crescevano intanto le pressioni su al-Maliki per una sua rinuncia alla riconferma alla carica di premier - da ultimo il 10 agosto il ministro degli esteri francese Fabius recatosi a Baghdad, che ribadiva la necessità di un governo iracheno inclusivo di tutte le componenti del paese. Il presidente Masum, allo scopo di accelerare la formazione del nuovo esecutivo, si spingeva a minacciare lo scioglimento del parlamento se non fosse stato nominato in breve tempo un nuovo primo ministro. Il giorno successivo, **11 agosto, il presidente Masum incaricava di dar vita al nuovo governo Haidar al-Abadi**, anch'egli sciita, su indicazione della riunione dei partiti sciiti (Alleanza nazionale): **a tale designazione reagiva con veemenza il premier uscente al-Maliki**, definendola una violazione della Costituzione - in quanto il suo partito, lo Stato del diritto, aveva riportato la maggioranza relativa nelle elezioni del 30 aprile. Al-Maliki mobilitava alcuni suoi sostenitori, dopo che nella notte tra 10 e 11 agosto aveva esercitato forti pressioni con un ingente schieramento di esercito e polizia nel centro di Baghdad. A tutto ciò aveva reagito l'inviato dell'ONU a Baghdad Mladenov, che diffidava le forze di sicurezza dal porre in atto interferenze del processo politico democratico, mentre gli Stati Uniti confermavano i propri orientamenti dei giorni precedenti approvando la novità politica rappresentata dall'incarico ad al-Abadi, proseguivano i raid contro i miliziani dell'Isis e iniziavano la fornitura diretta di armi ai miliziani curdi. Sul piano internazionale anche la Lega araba, per bocca del suo segretario al-Arabi, condannava le violenze dell'Isis come crimine contro l'umanità, mentre il portavoce dell'Alto rappresentante per la politica estera

europea appoggiava la formazione di un nuovo esecutivo capace di affrontare la crisi in atto ripristinando l'unità nazionale.

**Il 12 agosto** si registravano segnali di movimento anche sul fronte dell'Unione europea, dove il **capo della diplomazia francese Fabius** e il suo omologo italiano Federica Mogherini richiedevano con urgenza **la riunione straordinaria del Consiglio dei ministri degli esteri** per affrontare la situazione irachena. Intanto si riuniva il Comitato politico straordinario con la partecipazione degli ambasciatori a Bruxelles dei 28 Stati membri, e si cominciava a intravedere la possibilità della fornitura di armi da parte degli Stati membri ai *peshmerga* curdi: il Comitato politico straordinario raggiungeva anche un'intesa sul rafforzamento del coordinamento dell'aiuto umanitario, affidato alla Commissione europea in virtù del meccanismo di protezione civile di cui essa dispone per accrescere l'efficacia degli interventi in situazioni di crisi. Proprio dalla Commissione, e in particolare dal Commissario agli aiuti umanitari Georgieva, veniva poi l'annuncio dello stanziamento di ulteriori 5 milioni di euro per la situazione umanitaria nel nord dell'Iraq.

**Il 13 agosto al-Maliki** proseguiva nella sua ostinata resistenza alla svolta politica rappresentata dall'incarico per il nuovo governo ad al-Abadi, presentando ricorso alla Corte federale: la sua posizione si faceva tuttavia sempre più isolata, stante **l'assenso alla designazione di al-Abadi proveniente dall'Organizzazione della conferenza islamica e, soprattutto, dall'Iran e dalla Siria** – ciò privava di colpo al-Maliki della sponda più importante su cui giocare. Intanto la capitale Baghdad veniva colpita da quattro autobomba, con la morte di una ventina di persone e il ferimento di una cinquantina. Sul terreno dell'Iraq settentrionale un centinaio di marines e forze speciali americani atterravano sul territorio montuoso nei pressi di Sinjar per organizzare l'esodo di circa 30.000 civili Yazidi ancora intrappolati sul luogo: nel contempo Washington disponeva l'invio di altri 130 consiglieri militari in Iraq. **Anticipando gli sviluppi in sede europea, il presidente francese Hollande stabiliva nella stessa giornata del 13 agosto di procedere senz'altro all'invio di armi ai *peshmerga* curdi.**

**Il 14 agosto finalmente al-Maliki**, dopo la notizia dell'invito a farsi da parte già da tempo pervenutogli dalla guida suprema degli sciiti iracheni, il Grande Ayatollah al-Sistani, **annunciava le proprie dimissioni e l'appoggio al nuovo premier incaricato al-Abadi.** Sul terreno intanto secondo gli americani diveniva meno urgente un'operazione per evacuare i profughi Yazidi dalle montagne intorno a Sinjar, perché nel frattempo grazie ai raid aerei statunitensi era stato rotto l'assedio di cui erano sottoposti da parte dell'Isis.

**Il 15 agosto si svolgeva il Consiglio dei ministri degli affari esteri UE richiesto con forza da Francia e Italia, nel corso del quale era espresso sostegno agli Stati membri per la fornitura di armi ai *peshmerga* curdi.** Il Consiglio straordinario si occupava anche dell'assistenza umanitaria alla popolazione colpita dall'Isis, esprimendo apprezzamento per la rinuncia di al-Maliki, con un invito al nuovo premier incaricato a dar vita a un governo di ampia inclusione. I ministri degli esteri europei esprimevano inoltre una forte

volontà di facilitare una reazione politica regionale contro l'espansione dell'Isis. Nella stessa giornata **il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite approvava all'unanimità una risoluzione volta ad ostacolare i finanziamenti e le forniture di armi all'Isis.**

**Il 16 agosto veniva denunciato un nuovo crimine commesso dall'Isis nel villaggio di Kojo, vicino a Sinjar, con l'uccisione di un'ottantina di uomini e quasi duecento donne rapite.** Sul terreno dei combattimenti l'aviazione americana intensificava gli attacchi aerei sulle postazioni dell'Isis a presidio della diga di Mosul, precedendo un attacco di terra dei *peshmerga* sullo stesso obiettivo. Intanto nella capitale del Kurdistan Erbil arrivava il primo dei sei voli umanitari predisposti dal nostro paese.

**Il 17 agosto l'intensificazione dei raid aerei americani contro le milizie dell'Isis consentiva ai *peshmerga* la riconquista della diga di Mosul** e di tre cittadine situate a est della stessa. Questi sviluppi positivi potrebbero tuttavia avere il loro *pendant* negativo, come sottolineato dal ministro degli esteri tedesco Steinmeier di ritorno da una missione il 16 agosto a Baghdad e nel Kurdistan, preoccupato per la possibilità che i successi dei *peshmerga* curdi in una situazione di debolezza delle forze armate federali irachene possano facilitare la formazione di uno Stato curdo indipendente che sarebbe, secondo Steinmeier, un fattore di ulteriore destabilizzazione regionale. Si riaccendeva intanto il versante siriano dell'Isis, dove **l'aviazione di Damasco attaccava ripetutamente le postazioni jihadiste nella provincia di Raqqa: secondo molti osservatori Assad cerca in questo modo di allinearsi alle iniziative messe in campo dagli Stati Uniti contro l'Isis in territorio iracheno, accreditandosi nel quadro di una più generale lotta contro tutti i fondamentalisti.**

**Il 18 agosto le forze curde in lotta contro l'Isis annunciavano la riconquista, dopo la diga di Mosul, di altre località nel nord dell'Iraq,** e di prepararsi a riprendere la stessa Mosul ai miliziani jihadisti. Per la verità alcuni combattimenti proseguivano anche nei pressi della diga, ma secondo il portavoce del comando delle forze armate irachene si trattava solo di scontri limitati in alcuni edifici prospicienti, mentre vi era la necessità dello sminamento di altri fabbricati. Combattimenti tra le forze armate irachene e i miliziani dell'Isis erano in corso inoltre nella provincia di al-Anbar.

Rilevante **la presa di posizione di papa Francesco** il quale, nel viaggio aereo di ritorno dalla Corea del sud, si spingeva a criticare l'approccio unilaterale costituito dall'intervento statunitense, a favore di un' **azione della Comunità internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite**, che dovrebbe essere volta esclusivamente a porre fine all'aggressione dell'Isis nel nord dell'Iraq, e non a dar vita a una nuova guerra o nuovi bombardamenti. Il Papa si diceva inoltre disposto a recarsi in Kurdistan, dove già nei giorni precedenti aveva inviato il cardinale **Fernando Filoni**, già Nunzio apostolico a Baghdad. Il cardinal Filoni, in una dichiarazione congiunta con il **patriarca caldeo monsignor Sako**, chiedeva alla Comunità internazionale un intervento volto non solo alla fornitura

di aiuti umanitari, ma anche alla liberazione dei luoghi occupati dall'Isis con rapidità e in via definitiva.

**Il 20 agosto registrava una duplice iniziativa del nostro Paese:** la gravità degli sviluppi nel nord dell'Iraq induceva infatti il Governo ad un passaggio parlamentare specificamente dedicato al paese mesopotamico, rendendo alle **Commissioni congiunte esteri e Difesa di Camera e Senato** comunicazioni sui recenti sviluppi della situazione in Iraq anche con riferimento agli esiti del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014. La discussione sfociava nell'**approvazione separata di risoluzioni** da parte delle due Commissioni della Camera e delle due omologhe del Senato, con le quali il Governo otteneva il ricercato sostegno parlamentare anzitutto per procedere alla fornitura di armi ai peshmerga curdi impegnati sul terreno a contrastare l'avanzata delle milizie dell'Isis. Dal canto suo **il Presidente del Consiglio Matteo Renzi si recava nella stessa giornata in Iraq** e, dopo la capitale Baghdad, visitava la capitale del Kurdistan iracheno Erbil: in entrambi i luoghi il Presidente Renzi affermava con forza la necessità di un impegno dell'Europa di fronte alle gravissime violazioni dei diritti delle minoranze e ai massacri perpetrati dall'Isis. Gli aspetti politici dell'Iraq dopo la formazione del nuovo governo e le questioni delle relazioni economiche con l'Italia erano invece oggetto dei colloqui con il nuovo premier incaricato al-Abadi.

Dopo qualche battuta d'arresto, **all'inizio di settembre**, grazie alla copertura degli attacchi aerei americani sulle postazioni dell'Isis, **i peshmerga curdi e i volontari sciiti proseguivano nella riconquista di territorio** nella parte settentrionale dell'Iraq: in particolare, il 1° settembre veniva riconquistata la città di Suleiman Beg, nei pressi di Amerli, che le milizie dell'Isis assediavano da più di due mesi, facendo temere un possibile massacro della popolazione turcomanna sciita della città. Le Nazioni Unite fornivano intanto un **bilancio terribile delle vittime** provocate nel mese di agosto dall'avanzata dell'Isis, ovvero più di 1.400 morti, in grande maggioranza civili, e circa 600.000 sfollati. Nella serata del 1° settembre il Consiglio ONU per i diritti umani approvava all'unanimità l'invio in Iraq di una **Commissione d'inchiesta sulle atrocità compiute dall'Isis**.

Il 2 settembre, mentre i familiari di soldati iracheni dispersi da giugno in seguito ai combattimenti contro l'Isis mettevano in atto una clamorosa protesta irrompendo nell'aula del parlamento a Baghdad, lamentando la mancanza di notizie sulla sorte dei loro congiunti; le forze governative, massicciamente coadiuvate dalle milizie curde dei peshmerga riprendevano il controllo di un ulteriore tratto dell'autostrada di collegamento di Baghdad con il centro-nord del paese.

Il 3 settembre ministro della difesa Roberta Pinotti, intervenendo innanzi alle Commissioni Esteri e Difesa congiunte dei due rami del Parlamento in occasione delle periodiche comunicazioni sullo stato della partecipazione italiana alle missioni internazionali, precisava in ordine agli armamenti la cui consegna alle autorità irachene – e successivamente al governo regionale del Kurdistan - il



Parlamento aveva approvato già il 20 agosto. Il ministro riferiva trattarsi di 200 mitragliatrici corredate di 650.000 munizioni e 2.000 razzi anticarro rpg.

Il 4 settembre la riconquista di territorio giungeva a lambire la città natale di Saddam Hussein, Tikrit, dove però l'esercito e le milizie sciite incontravano un'accanita resistenza da parte dei miliziani dell'Isis, favorita dall'ostilità delle popolazioni sunnite locali contro gli sciiti. Queste rivalità confessionali venivano senza dubbio rinfocolate quando il 9 settembre circolava sul web un video che vedeva stavolta decapitati alcuni miliziani dell'Isis da parte di combattenti sciiti che li avevano catturati durante la riconquista di Amerli, e che ferocemente si accanivano anche sui macabri reperti.

La questione posta dall'improvviso affermarsi del califfato dell'Isis riceveva una prima risposta importante a livello internazionale **con il vertice NATO** nel Galles meridionale del 4 e 5 settembre, alla fine del quale gli Stati Uniti ottenevano **largo consenso per la creazione di una vasta coalizione internazionale contro i miliziani qaedisti**. Peraltro la difficile situazione dei cristiani nei territori da questi dominati veniva una volta di più testimoniata da un'intervista del patriarca caldeo monsignor Sako a margine di un incontro ad Anversa promosso dalla Comunità di Sant'Egidio, il quale evocava con forza una visita del Papa in Iraq per recare la sua vicinanza ai cristiani sofferenti. Peraltro monsignor Sako non mancava di caldeggiare un intervento militare internazionale, per lui prioritario rispetto ad ogni altro sforzo per la protezione dei cristiani in Iraq. L'alto prelato constatava con amarezza anche i forti appoggi di cui evidentemente i miliziani dell'Isis godevano in termini di uomini, armamenti e finanziamenti.

**Nella notte tra 8 e 9 settembre il premier incaricato al Abadi sembrava riuscire nel proprio tentativo, quando otteneva l'appoggio della maggioranza parlamentare** - senza peraltro poter nominare alcuni ministri-chiave, come quelli della Difesa e dell'Interno, per il persistere di veti e sospetti reciproci tra le diverse anime della sua coalizione. Tra queste, poi, quella autonomista dei curdi concedeva al nuovo esecutivo soltanto tre mesi di tempo, durante i quali risolvere i molteplici contenziosi tra il governo centrale e quello della regione autonoma curda. I combattimenti infuriavano intanto nella zona di Haditha, circa 200 km a nord-ovest della capitale, dopo il respingimento del tentativo dell'Isis di impadronirsi di una importante diga sul fiume Eufrate; ma anche più vicino a Baghdad, a Dhuluiya, ad appena 90 km, dove pure era stato respinto un attacco dei miliziani qaedisti.



## **IRAN: RECENTI SVILUPPI DEL QUADRO POLITICO** (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)

Le vicende della proliferazione nucleare iraniana provocavano **l'embargo petrolifero europeo, a partire dal 1° luglio 2012**. Per quanto riguarda i negoziati sul nucleare tra l'Iran e il Gruppo 5+1, nonostante le speranze alimentate dalla loro ripresa in aprile a Istanbul, e anche al secondo *round* concluso il 24 maggio a Baghdad, l'approdo sostanziale, come si vedeva nel terzo *round* di Mosca il 18 e 19 giugno, era poco più che nullo.

Dopo l'entrata in vigore dell'embargo europeo, l'Iran oscillava tra una minimizzazione degli effetti di esso e il ritorno alla minaccia di chiudere la navigazione nello stretto di Hormuz, di fronte alla quale gli Stati Uniti procedevano a un deciso rafforzamento della loro presenza militare nel Golfo Persico, sia con l'aumento del numero dei dragamine che con l'avvio della costruzione in Qatar di un terzo radar antimissile, il quale, unitamente a quelli già dislocati in Israele e in Turchia, dovrebbe consentire di intercettare eventuali lanci da parte dell'Iran. La Repubblica islamica, dal canto suo, il 3 e 4 luglio dava luogo ad una massiccia serie di *test* missilistici a breve, medio, e corto raggio in uno dei deserti del paese.

L'Iran, attraverso il movimento sciita libanese Hezbollah, che Teheran appoggia, tornava al centro delle tensioni internazionali subito dopo l'attentato del 18 luglio che aveva colpito un *pullman* di turisti israeliani in Bulgaria, e che Tel Aviv aveva senz'altro attribuito a Hezbollah. Mentre sembrava che il regime sanzionario nei confronti di Teheran avesse effetti non del tutto trascurabili, l'Iran appariva sempre più coinvolto dagli effetti della tragica crisi siriana: il 4 agosto una cinquantina di pellegrini sciiti iraniani venivano rapiti a Damasco da elementi sunniti della rivolta contro Assad. Mentre l'Iran tornava ad appoggiare il regime siriano, era dunque costretto a fare pressioni sulla Turchia per un intervento sui rapitori a favore dei pellegrini, quella stessa Turchia, tuttavia, alla quale l'Iran in ultima analisi rimprovera l'appoggio agli oppositori del regime siriano.

Frattanto l'economia iraniana sotto embargo dava segni di gravi difficoltà, con una svalutazione della moneta nazionale del 150 per cento sul dollaro negli ultimi nove mesi, nonché una forte discesa dell'occupazione e dell'export petrolifero. Il 3 ottobre si verificavano a Teheran gravi scontri tra manifestanti e forze di sicurezza, nel corso di tumulti di protesta per la situazione economica.

**Alla metà di ottobre le sanzioni UE verso l'Iran venivano comunque inasprite**, con il blocco di ogni trasferimento tra banche europee e iraniane, il congelamento di attività finanziarie legate a qualsiasi titolo al regime di Teheran e il divieto di importazione nel territorio comunitario esteso anche al gas iraniano.

Il 9 aprile 2013, mentre l'ennesimo grave terremoto colpiva il paese sfiorando anche pericolosamente l'unica centrale nucleare civile in funzione, quella di Bushehr, l'Iran inaugurava un nuovo impianto per la produzione di uranio

concentrato (il cosiddetto *yellowcake*) nella provincia centrale di Yazd, unitamente a due miniere di uranio poco distanti. Il concentrato di uranio viene utilizzato per produrre energia atomica ad uso civile, ma può entrare anche nel processo di arricchimento dell'uranio a scopi militari.

Alla metà di **giugno 2013** vi era una relativa sorpresa, quando **Hassan Rohani, sostenuto dai riformisti, vinceva le elezioni presidenziali al primo turno**, con grave smacco degli ultraconservatori – pur ricordando come il fulcro del potere in Iran sia nelle mani della Guida Suprema. Dopo un periodo iniziale, Rohani iniziava a manifestare aperture all'Occidente, raccolte dal Presidente USA, che il 27 settembre si intratteneva a diretto colloquio telefonico con Rohani – la prima volta per i vertici dei due paesi dalla vittoria della rivoluzione khomeinista nel 1979.

Nel riavvicinamento sembra aver giocato un ruolo decisivo anche la necessità americana di coinvolgere l'Iran nei tentativi di soluzione del tragico conflitto siriano, che soprattutto dopo le accuse al regime di aver utilizzato in agosto armi chimiche contro ribelli e civili, aveva posto in grave imbarazzo l'Amministrazione USA, oscillante tra la tentazione di un attacco alla Siria e la remora a farsi coinvolgere in un nuovo conflitto dagli esiti imprevedibili. La stessa situazione afghana, che mostra tutte le difficoltà del disimpegno occidentale dal paese centroasiatico, spinge indirettamente a un miglioramento dei rapporti con un vicino potente quale è l'Iran.

Sulla strada del miglioramento dei rapporti americani con Teheran si profilava tuttavia ben presto il duplice ostacolo, niente affatto trascurabile dall'Amministrazione USA, dell'opposizione di Israele e delle monarchie sunnite del Golfo, in primis quella di Riad - oltre a notevoli malumori nel Congresso -: in tal modo la ripresa in ottobre dei colloqui a Ginevra non produceva nell'immediato risultati. Tuttavia, dopo un rinvio al 20 novembre, finalmente la ripresa del negoziato sfociava in un **accordo intitolato “Piano d'azione comune”**, il quale prevedeva che nei successivi sei mesi – dopo i quali si potrà eventualmente procedere ad un'intesa in via definitiva – non sarebbero state imposte ulteriori sanzioni contro l'Iran dalla Comunità internazionale, e anzi sarebbe stato concesso al paese un alleggerimento dei regimi sanzionatori, prevalentemente attraverso l'accesso ad oltre 4 miliardi di dollari di pertinenza iraniana, ma congelati in varie banche asiatiche per effetto delle sanzioni. Le casse dello Stato iraniano dovrebbero poi ricevere almeno 1,5 miliardi di dollari per effetto della sospensione di alcune misure riguardanti il commercio di oro e preziosi, il settore automobilistico e le esportazioni di prodotti petrolchimici. In cambio Teheran si impegnava ad adottare una serie di misure volte a tranquillizzare la Comunità internazionale in ordine ad eventuali sbocchi militari del programma nucleare che l'Iran persegue da anni. Più specificamente, l'Iran si impegnava ad interrompere l'arricchimento dell'uranio di sopra della soglia del 5% e a non costruire nuove centrifughe, mentre dovrà procedere a neutralizzare le già esistenti riserve di uranio arricchito in prossimità della soglia del 20%. Ugualmente, l'Iran bloccherà la costruzione di impianti in grado di estrarre

plutonio dalle scorie del combustibile nucleare esaurito, inclusa la costruzione (in corso) del reattore ad acqua pesante di Arak - dal quale parimenti potrebbe prodursi plutonio utilizzabile anche a scopi bellici. Non meno importante era l'impegno iraniano a consentire accesso quotidiano ai propri siti nucleari agli esperti inviati dall'Agenzia internazionale dell'energia atomica.

L'accordo era naturalmente salutato con estrema soddisfazione dalle parti in trattativa a Ginevra, ma destava forti contrarietà, ad esempio, negli stessi Stati Uniti, dove esponenti del Congresso non solo repubblicani preannunciavano iniziative per un inasprimento del regime sanzionatorio verso l'Iran, la cui durezza avrebbe secondo loro costretto il regime di Teheran a scendere a patti con la Comunità internazionale. D'altra parte, nello stesso Iran le frange contrarie al presidente Rohani non perdevano l'occasione per criticare aspramente l'intesa di Ginevra, e ciò tanto ad opera di membri del clero ultraconservatore quanto da parte del ceto dell'élite militare dei pasdaran. La Guida Suprema Khamenei sembrava tuttavia mantenere un atteggiamento intermedio tra i due opposti schieramenti. Sul piano internazionale le maggiori obiezioni agli accordi di Ginevra venivano da Israele, ma anche dall'Arabia Saudita, e sembravano ispirate in entrambi i casi alla convinzione che l'accordo di Ginevra risulterà utile soltanto all'Iran, in funzione dilatoria verso l'inevitabile sbocco della costruzione di ordigni nucleari.

L'Iran confermava il proprio impegno per l'attuazione dell'accordo di Ginevra anche dopo che a metà dicembre gli USA aggiungevano una decina di denominazioni alla lista nera di imprese e individui colpiti per violazione dell'embargo all'Iran. Il ministro degli Esteri Zarif metteva però in guardia contro il possibile prevalere, in America e a Teheran, delle forze estremiste contrarie per opposti motivi al nuovo clima delle relazioni tra Iran e paesi occidentali.

Nei giorni immediatamente precedenti il Natale l'allora Ministro degli Esteri Emma Bonino si recava in visita a Teheran, prima fra i capi delle diplomazie europee dopo l'elezione di Rohani, confermando il cauto interesse dell'Italia – con importanti motivazioni anche economiche – per il nuovo corso politico iraniano.

All'**inizio del 2014** i negoziatori delle diverse parti in causa raggiungevano un'intesa per l'effettiva applicazione dell'accordo di Ginevra a partire dal 20 gennaio. Deluse erano invece le aspettative di un contributo iraniano per risolvere la tragica situazione siriana: infatti Teheran chiariva di voler partecipare alla conferenza "Ginevra 2" senza esplicitamente accettare il piano formulato a Ginevra nel giugno 2012 per una transizione politica a Damasco, e pertanto l'invito alla partecipazione veniva ritirato a Teheran.

In vista del 18 febbraio, data dell'inizio di una decisiva e lunga tornata negoziale sulla questione nucleare, mirata, in base all'accordo del novembre 2013, a una soluzione stabile e duratura, emergevano in Iran numerosi malumori: in particolare, la Guida Suprema Khamenei dichiarava apertamente il proprio scetticismo sull'esito delle trattative, in ciò proseguendo nell'atteggiamento di

non aperta sconfessione di Rohani, pur rappresentando le cospicue forze conservatrici contrarie all'apertura agli USA e al mondo occidentale.

Il 9 marzo, per la prima volta in sei anni dopo la visita di Javier Solana, l'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea Catherine Ashton si recava in Iran, per colloqui sia sulla questione del nucleare che sulle più ampie relazioni bilaterali tra l'Unione europea e Teheran.

L'8-9 aprile vi era la ripresa dei negoziati tra Teheran e il Gruppo 5+1, per il penultimo *round* della fase decisiva dei colloqui: sul negoziato pesava probabilmente anche il protrarsi del contrasto tra Iran e Stati Uniti sulla nomina del nuovo ambasciatore iraniano presso le Nazioni Unite. Infatti gli Stati Uniti avevano opposto un netto rifiuto alla concessione del visto di ingresso negli Stati Uniti per Hamid Abutalebi, designato dall'Iran a capo della propria missione diplomatica presso l'ONU, in quanto questi avrebbe fatto parte del gruppo dei cosiddetti studenti islamici che nel 1979 assaltarono l'ambasciata statunitense a Teheran.

Il 13 maggio si registrava **un'inedita apertura saudita all'Iran**, con l'invito al ministro degli esteri di Teheran Zarif da parte dell'omologo saudita al-Faysal ad incontrarsi per negoziare e discutere sui rapporti reciproci e sui problemi regionali – primo fra tutti il conflitto siriano. L'apertura saudita coincideva con la visita ufficiale in Arabia Saudita del segretario USA alla difesa Hagel. In realtà il riavvicinamento tra Riad e Teheran era stato posto fra gli obiettivi del neopresidente iraniano Rohani già all'indomani della sua elezione nel giugno 2013, come uno dei volani per porre fine all'isolamento del periodo di Ahmadinejad, e sembra che nei contatti con i sauditi abbia giocato un ruolo chiave il pragmatico ex presidente Rafsanjani, assai vicino a Rohani. Il riavvicinamento tra i due paesi sarebbe inoltre stato favorito dalla rimozione del principe Bandar dal vertice dell'*intelligence* saudita, implicito segnale di un mutamento di rotta nella politica di Riad verso il problema siriano.

**Un riavvicinamento ben più rilevante sarebbe quello tra l'Iran e le potenze occidentali, in primis gli USA**, in relazione al fenomeno dell'improvvisa avanzata dall'inizio di giugno nei territori di Iraq e Siria dell'Isis (Stato islamico dell'Iraq e del Levante), organizzazione sunnita qaidista ma in polemica con la direzione del movimento, capace di accaparrarsi una regione vasta come l'Ungheria e di proclamarsi un califfato sotto il comando del leader dell'Isis al-Baghdadi. Segnali di un tale riavvicinamento non sono mancati, ma altrettanto chiaramente deve apparire alle cancellerie occidentali la problematicità di esso rispetto a tradizionali alleati regionali come Israele e Arabia Saudita.

Anche sul fronte del negoziato nucleare la situazione si manteneva fluida e le parti, constatando l'impossibilità di un accordo definitivo, convenivano a metà luglio di prorogare l'intesa in vigore tra Iran e Gruppo 5+1 fino al 24 novembre – l'originaria scadenza era stata fissata al 20 luglio: il punto principale di disaccordo riguarda sempre la questione centrale delle centrifughe per l'arricchimento dell'uranio, che restano comunque utilizzabili anche per produrre materiale fissile a scopi militari.

## L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN SOMALIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)

**Cenni storici e quadro istituzionale.** Nata il 1° luglio 1960 dall'unione tra la Somalia, ex colonia italiana sotto tutela per conto delle Nazioni Unite, e il protettorato inglese del Somaliland, la Repubblica di Somalia, che si distingueva come uno dei pochissimi stati africani linguisticamente e culturalmente omogenei al momento dell'indipendenza, è divenuta il caso esemplare di quello che i politologi chiamano 'stato collassato' o 'fallito'<sup>5</sup>. La Repubblica Federale di Somalia si era spezzata in diversi tronconi nazionali a seguito della guerra civile, culminata nella caduta del regime di Mohammed Siad Barre nel 1991 e continuata fra il crollo delle istituzioni statuali e la crescente competizione tra partiti clanici militarizzati. Dopo un primo intervento militare internazionale dal 1992 al 1995 (prima sotto il comando USA e poi ONU), più di una dozzina di conferenze di pace e una seconda missione internazionale (dal 2007) dell'Unione Africana (AMISOM), il conflitto, concentrato soprattutto nel sud del paese, non ha ancora trovato una composizione definitiva. Hanno raggiunto invece un diverso grado di stabilizzazione politica e ricomposizione sociale il Somaliland nel nord e il Puntland nel nord-ovest. L'insediamento delle attuali istituzioni somale rappresenta il risultato di un lungo processo di mediazione politica e di negoziazione fra clan iniziato con gli Accordi di Kampala del 2010 e culminato con la sottoscrizione dei Principi di Garowe e della *Road Map for the End of Transition* (2012). Il 1° agosto 2012 è stata approvata una costituzione provvisoria, in base alla quale la Somalia è una Repubblica federale parlamentare; il Capo dello Stato è il Presidente eletto dal Parlamento; il Capo dell'esecutivo è il Primo Ministro, a capo di un gabinetto nominato dal Presidente e che riceve la fiducia dal Parlamento. Tuttavia la Camera del Popolo, composta da 275 membri, lungi dall'essere eletta come previsto in Costituzione, è stata nominata dai clan: si è osservata la cd. "regola del 4,5": i quattro clan maggiori hanno avuto 61 seggi ciascuno e i restanti 31 sono espressione di una coalizione di clan minori. La Camera alta, che avrebbe dovuto rappresentare le componenti federali, non si è costituita. Il 16 settembre 2013, in occasione della Conferenza dell'Unione Europea (UE) sulla Somalia, la Comunità Internazionale, con il coinvolgimento delle Autorità somale, ha approvato un'agenda politica che

---

<sup>5</sup> L'indice del fallimento statale (*Failed States Index*, FSI) del Fund For Peace di Washington esamina annualmente il fenomeno concentrandosi su 6 indicatori socio-economici (pressione demografica, rifugiati, sviluppo ineguale, rivendicazioni di gruppo, esodo di persone e fuga di cervelli, povertà e declino economico) e 6 indicatori politici e militari (legittimità dello stato, servizi pubblici, diritti umani e stato di diritto, apparati di sicurezza, élite divise e polarizzate, interventi esterni). Ne ricava una graduatoria del fallimento statale che colloca alcuni paesi subsahariani ai primi cinque posti su 178 complessivi (Somalia, Congo-Kinshasa, Sudan, Sud Sudan e Ciad). La Somalia nel 2014 figura al secondo posto, dopo una permanenza di sei anni consecutivi in prima posizione.

dovrebbe condurre il Paese, con il sostegno dei donatori, a dotarsi di una Costituzione Federale entro il 2015 e ad organizzare elezioni generali entro il 2016.

**Politica interna e quadro di sicurezza.** Permane in Somalia una situazione caratterizzata da fragilità politica e precarie condizioni di sicurezza. Il consolidamento dei rapporti tra il Governo Federale Somalo e le Regioni, nodo irrisolto della crisi somala, è al centro dell'agenda del Presidente, Hassan Sheikh Mohamud, e del nuovo Primo Ministro, Abdiweli Sheikh Ahmed. Tuttavia, il dialogo tra Mogadiscio e le realtà decentralizzate del Somaliland e del Puntland, a Nord, e dell'Oltregiuba, a Sud, resta difficile. La Somalia è un Paese caratterizzato da dinamiche di ordine clanico e religioso che si intrecciano alle problematiche legate alla gestione di potere e risorse tra centro e periferia. Nel Paese operano le milizie Al-Shabaab, (Harakat ash-Shabāb al-Mujāhidīn, Movimento dei giovani combattenti) organizzazione terroristica locale -dal 2012 affiliata a al-Qaeda- la cui propaganda attinge tanto alla retorica jihadista che al nazionalismo somalo. L'organizzazione è stata negli ultimi tempi protagonista di attacchi terroristici spettacolari contro istituzioni governative (l'ultimo a luglio 2014 contro il compound presidenziale) o legate alla presenza internazionale nel Paese (ultimo dell'8 settembre contro un convoglio AMISOM alla periferia di Mogadiscio). Contro Al-Shabaab è in corso un'offensiva militare condotta da AMISOM, cui partecipano prevalentemente contingenti provenienti da Uganda, Burundi, Gibuti, Kenya, Etiopia e Sierra Leone. AMISOM ha già sottratto al controllo di Al-Shabaab alcuni territori nella parte meridionale e centrale del Paese nei quali occorrerà che il governo somalo, con l'assistenza della Comunità Internazionale, favorisca la creazione di strutture amministrative efficaci e rappresentative delle comunità locali. La stabilizzazione della Somalia è necessaria non solo per preservare i delicati equilibri del Corno d'Africa ma anche perché il Paese è inserito in una fascia d'instabilità, dove hanno origine minacce trasversali come terrorismo, pirateria (in forte diminuzione grazie all'efficace azione internazionale) e traffici illeciti, i cui effetti si riverberano sul Sahel e sul Mediterraneo.

Il Corno d'Africa rappresenta uno dei fronti più preoccupanti del jihad globale da quando al-Shabaab ha gradualmente modificato la propria agenda politica, rendendola sempre più internazionale e sempre più orientata verso il jihad, ampliando sistematicamente le proprie attività a tutto il Corno d'Africa e non più alla sola Somalia. L'area di operazioni di al-Shabaab si estende ormai dalle foreste del Congo orientale sino alle coste dello Yemen e ha nel sud della Somalia il proprio quartier generale. Le capacità militari e politiche del gruppo si sono evolute a tal punto da rappresentare una minaccia concreta non solo per la stabilità dei governi nazionali, ma anche per gli interessi economici dei Paesi occidentali.

Inoltre, la progressiva qedizzazione dell'organizzazione e la ricerca di nuovi canali di finanziamento legati al traffico delle terre rare le ha permesso di sviluppare una densa rete di contatti in scenari geopolitici e in teatri



precedentemente inesplorati, come la Repubblica centrafricana e l'Uganda, dove essa si è dimostrata capace di infiltrare le tradizionali tensioni etniche locali, radicalizzando le comunità tribali e cercando di trasformare i conflitti interni in nuovi fronti del jihad. Tuttavia, il dato più allarmante riguarda le crescenti capacità di al-Shabaab di infiltrare la diaspora somala in Europa e negli Stati Uniti, fattore che potrebbe accrescere la possibilità di aumentare i proseliti islamici radicali in queste comunità e, nella peggiore delle ipotesi, portare ad attacchi da parte di home grown terrorist (letteralmente "terroristi cresciuti in casa").

Al-Shabaab, già indebolita sul piano tattico ed economico dalla perdita di due roccaforti importanti come Mogadiscio nel 2011 ed il porto di Chisimaio (*hub* fondamentale per i suoi traffici) nel 2012, a causa dell'efficiente contrasto opposto dal governo federale e da AMISOM, ha vissuto negli ultimi mesi un durissimo scontro interno alla propria leadership, tra la fazione pan-somala, guidata da Sheikh Aweys, e la fazione qaedista, capeggiata da Godane, in cui alla fine era prevalso Godane. Il 1° settembre 2014, il suo leader Godane è stato ucciso in un raid aereo sferrato dagli USA. L'organizzazione terroristica ha già nominato Ahmed Umar come suo successore. Il presidente somalo Hassan Sheikh Mohamud ha chiesto ai jihadisti di abbassare le armi, promettendo l'ammnistia a chi lascerà il gruppo nei 45 giorni successivi la dichiarazione. Tuttavia, è presto per dire se la successione al comando dell'organizzazione ne accelererà la frammentazione o invece determinerà un rafforzamento. Nonostante la perdita del proprio leader e le difficoltà tattiche ed economiche, al Shabaab tiene ancora il controllo di alcune aree rurali del paese, da cui può condurre attacchi contro le forze governative e AMISOM.

Numerose le spinte autonomiste che il governo centrale si trova a fronteggiare. Il Somaliland, nella parte nord-occidentale del paese, si è proclamato indipendente già nel 1991 e da allora, sebbene non abbia ottenuto il riconoscimento da alcun governo, di fatto ha mantenuto una stabile esistenza. Il Puntland, nella parte nord-orientale del Paese, gode di larga autonomia dal 1998 ma non aspira all'indipendenza. Numerosi altri movimenti indipendentisti proliferano nel Paese, variamente supportati dai Paesi confinanti. Il governo centrale sta lentamente compiendo passi avanti nell'instaurazione di tavoli negoziali con le periferie. Fra le cause che hanno di fatto favorito il proliferare delle istanze indipendentiste della periferia vi è anche la politica del doppio binario adottata da molti attori internazionali, che è consistita nel trattare sia con il governo centrale che con le entità substatuali in base alle necessità del momento.

**Politica estera.** Complessi sono i rapporti della Somalia con le potenze regionali, in specie Kenya ed Etiopia, particolarmente esposti tra l'altro al terrorismo di Al-Shabaab. Il presidente Mahamud, in virtù della sua appartenenza al clan Hawiyya delle regioni centrali, è in buoni rapporti con il governo etiope e per la sua vicinanza alla sezione somala dei Fratelli musulmani, ha ottime relazioni anche

con il Qatar. L'appartenenza del Primo Ministro al clan meridionale Darod, lo rende gradito al Kenya.

Fra i principali donatori della Somalia figurano l'Italia, l'Unione europea, la Turchia e i paesi del Golfo, gli Stati Uniti e il Regno Unito. Missioni di stabilizzazione sono condotte sia dall'UE - di addestramento delle forze di sicurezza con EUTM-Somalia e di *capacity building* con EUCAP Nestor- che dalle Nazioni Unite tramite UNSOM (*United Nations Assistance Mission in Somalia*). La Somalia è anche membro di IGAD (*Intergovernmental Authority for development*) che riunisce i Paesi del Corno d'Africa e si avvale del sostegno dei donatori internazionali riuniti nell'*IGAD Partners Forum* di cui l'Italia è co-presidente insieme all'Etiopia. Nel settembre 2013, a margine della 68° UNGA, il ministro Emma Bonino ha co-presieduto la Conferenza ministeriale dell'IGAD Partners Forum per la Somalia. IGAD Partners Forum svolge un importante ruolo di dialogo politico ed è impegnato per ricercare una soluzione della questione somala attraverso un forte impegno e coinvolgimento di tutti gli attori regionali nella lotta al terrorismo e nel rafforzamento della sicurezza in Somalia.

**Economia.** L'agricoltura e l'allevamento del bestiame sono i settori principali dell'economia somala, seguita dal settore terziario, mentre l'industria è poco sviluppata.

L'economia era e rimane fortemente dipendente dagli aiuti internazionali, mentre le rimesse della diaspora sono aumentate proporzionalmente all'aggravarsi del conflitto, fino a diventare la prima voce in ordine di grandezza del PIL. La guerra è diventata parte integrante del ciclo produttivo. In mancanza di un contesto istituzionale di riferimento, le relazioni economiche si sono riorganizzate attraverso logiche informali, in alcuni casi anche molto sofisticate, e in cui spesso prosperano sistemi corruttivi: nella classifica di *Transparency International* del dicembre 2013, la Somalia è percepita come il paese più corrotto al mondo.

Ci si aspetta che l'attuale fase di crescita dell'economia possa consolidarsi nel prossimo biennio grazie all'espansione del controllo del territorio da parte del governo centrale e ai crescenti interessi internazionali nello sfruttamento del potenziale energetico del paese. Lo scorso maggio è stato approvato dal Parlamento il bilancio previsionale per il 2014 che autorizza un forte incremento della spesa pubblica (91%) da ripartire nei settori della sicurezza, giustizia, istruzione, salute e occupazione. L'aumento del budget sarà finanziato da una riforma del sistema fiscale che ne allargherà la base e, per il resto, dagli aiuti internazionali.

**Relazioni bilaterali.** L'Italia, anche in virtù di forti legami storici, è uno dei partner principali della Somalia, e l'ha sostenuta anche negli anni più difficili. Il sostegno italiano alle Istituzioni somale si fonda sulla promozione di uno Stato federale e unitario, all'interno di frontiere internazionalmente riconosciute. L'Italia è impegnata a riaprire in tempi brevi una sede diplomatica a Mogadiscio all'interno del perimetro aeroportuale per motivi di sicurezza e analogamente

all'orientamento dei principali Paesi occidentali (è stato già identificato un terreno ed è iniziata la progettazione del muro perimetrale della sede; a tal fine, il D.L. 1° agosto 2014 n. 109, a seguito di emendamento, ha autorizzato la spesa di 600.000 per la prima fase di realizzazione di tale sede). Di recente è stato nominato un nuovo Ambasciatore d'Italia, Fabrizio Marcelli, che nei prossimi mesi sostituirà l'attuale Rappresentante italiano e che, in un'ottica di rafforzamento della presenza diplomatica italiana nel Paese, disporrà, a differenza del suo predecessore, di formali credenziali del Presidente della Repubblica. L'ottimo stato delle relazioni bilaterali trova conferma nell'impegno del governo somalo a sostenere la candidatura italiana al Consiglio di Sicurezza per il biennio 2017-18. Si potrà auspicare che il sostegno somalo venga confermato anche nel caso di un eventuale ballottaggio (secondo turno) tra l'Italia e uno dei suoi concorrenti (Paesi Bassi e Svezia). Si attende la partecipazione della Somalia ad EXPO 2015, il cui tema centrale sarà "Nutrire il pianeta. Energia per la vita".

L'Italia partecipa alla ricostruzione dello Stato somalo in vari settori strategici, in particolare in quello della sicurezza. A partire dallo scorso 15 febbraio, il Generale Mingiardi è alla guida di EUTM Somalia, l'unico Comando italiano di una missione PSDC. L'Arma dei Carabinieri è impegnata a Gibuti in un programma di addestramento a favore di 200 operatori di polizia somali, sulla base di quanto realizzato ad inizio 2013. Il 17 settembre 2013 i Ministri della Difesa di Italia e Somalia hanno firmato a Roma un accordo di cooperazione che farà da cornice a forme ulteriori di collaborazione. Dal 2009 al dicembre 2013 l'Italia ha finanziato, tramite l'Unione Africana, i salari di 3.274 soldati delle Forze di Sicurezza somale. Rilevante è il nostro contributo anche nel settore del *capacity building*, a favore di Amministrazioni somale, tra cui il Ministero degli Esteri.

A luglio 2014 il viceministro degli Esteri Pistelli ha effettuato una missione in Corno d'Africa aperta dalla visita a Mogadiscio in occasione del 54° anniversario della fine dell'amministrazione fiduciaria italiana per conto delle Nazioni Unite e alla vigilia della festa dell'indipendenza nazionale. Alle autorità della Somalia Pistelli ha ribadito che bisogna cogliere l'attuale finestra di volontà politica, corrispondendo all'impegno dell'Italia nella guida della missione di addestramento europeo, nel training della polizia svolto dai carabinieri, con l'impegno di Mogadiscio a scrivere la nuova Costituzione, a dialogare con le diverse regioni, a ricostruire le proprie capacità, il che consentirebbe alla Somalia di girare pagina, dopo 23 anni di ininterrotta guerra civile.

Mogadiscio ha dato infine la propria disponibilità alla nuova iniziativa del governo italiano sul Dialogo regionale sulle migrazioni, con l'obiettivo di contrastare la tratta di esseri umani, garantire livelli adeguati di protezione ed affrontare le cause del sottosviluppo. Tale proposta di Dialogo tra l'UE e l'Africa orientale, allargato a Egitto e Libia, ha acquisito la luce verde dell'Unione Africana in occasione del viaggio ad Addis Abeba del Viceministro degli Esteri

Pistelli. Scopo dell'iniziativa, promossa dall'Italia e sostenuta dalla Commissione Europea, è la gestione dei flussi migratori con i Paesi di origine e transito dei flussi, tassello di una più generale politica migratoria europea.

La Somalia è un paese prioritario per la Cooperazione italiana, essenzialmente realizzata attraverso il canale multilaterale e volta a sostenere la capacità del governo somalo di fornire direttamente servizi essenziali alla popolazione. La strategia della cooperazione italiana nei confronti della Somalia si è sinora basata su un triplice approccio: di sostegno alla popolazione (attraverso programmi di emergenza o comunque concentrati nei settori di maggiore impatto, a cominciare dal sanitario); di supporto alle istituzioni federali governative con programmi di *capacity building* e sostegno alla ricostruzione; di *advocacy* e coinvolgimento della Comunità Internazionale (sia a livello di singoli donatori che di UE e di organizzazioni internazionali). Tale strategia, si prefigge di accompagnare in maniera concreta il passaggio dagli interventi di emergenza a quelli di sviluppo di medio periodo. A valere sulle risorse stanziati dal Decreto Missioni Internazionali nel 2012 sono stati stanziati poco meno di sette milioni di euro in progetti di cooperazione allo sviluppo, con priorità data all'assistenza degli sfollati, lo sminamento e la lotta alla siccità, alla promozione della sicurezza alimentare<sup>6</sup>, mentre nel 2013 sono stati finanziati interventi per quattro milioni di euro attraverso il canale multilaterale; va inoltre ricordato il contributo di all'UNICEF per un programma triennale di sostegno ai minori e un contributo all'UNDP per un programma di sviluppo umano locale, oltre ad altri interventi realizzati nel settore socio-sanitario e quello promossi dalle ONG.

Finora il principale canale di intervento è stato quello multilaterale. Significativa è stata l'intesa internazionale raggiunta con la Conferenza dei donatori "A new deal for Somalia", promossa dall'UE, che si è tenuta a Bruxelles nel settembre 2013, che ha portato all'adozione del *Somali compact*, mettendo in modo un processo volto a determinare le priorità di una programmazione comune per il triennio 2014-2016, nel rispetto dell'*ownership* dei paesi partner e in un contesto di multidonatori: in tale contesto, sono stati enunciati i cinque *Peace e Statebuilding Goals* (PSGs) - Politiche inclusive; Sicurezza; Giustizia; Fondamenta economiche; Entrate e servizi- sulla base del New Deal Strategy for Engagement in Fragile States, adottato a Busan nel novembre 2011, che promuove la riforma della strategia di erogazione degli aiuti diretti ai cosiddetti "Stati Fragili"; in tal sede è stato deliberato uno sforzo finanziario pari a 1, 8 miliardi di euro cui l'Italia ha contribuito con un impegno di 9 milioni per il 2013, con l'auspicio di attuare ulteriori interventi per 5 milioni di euro per il 2014 che vanno ad aggiungersi ad una consolidata presenza della Cooperazione italiana nel Paese. Con i fondi stanziati dal decreto missioni per il secondo semestre 2014 il governo italiano intende proseguire le iniziative di sostegno alle

---

<sup>6</sup> Oltre un milione di persone sono soggette oggi a insicurezza alimentare acuta in Somalia, in aumento del 20 per cento rispetto a sei mesi fa,. Secondo quanto affermato dal coordinatore umanitario dell'ONU per la Somalia, **Philippe Lazzarini** il 1° settembre 2014.

capacità delle autorità locali nel settore ittico e della gestione del bilancio ed intervenire tramite organismi internazionali (presumibilmente UNICEF) nel settore della salute materno-infantile a livello locale, nelle regioni in cui le condizioni di sicurezza lo permettano. Parte delle risorse saranno destinate al sostegno alla Scuola veterinaria di Sheikh, struttura all'avanguardia nella regione, e gestita dall'IGAD, che ne ha più volte auspicato un rafforzamento. Sul fronte degli interventi di emergenza, si interverrà tramite organismi internazionali in risposta ad appelli umanitari delle Nazioni Unite e della Croce Rossa Internazionale, anche in considerazione delle priorità di intervento identificate *in loco*.

La Cooperazione italiana è presente in Somalia anche attraverso il sostegno alle iniziative promosse dalle ONG, principalmente nei settori della sicurezza alimentare e della fornitura dei servizi sanitari di base. In Somalia, lavorano una dozzina di importanti ONG italiane che gestiscono progetti finanziati da vari donatori per un totale di circa 42 milioni di euro, impiegando quasi 2000 unità di personale somalo, nei settori che vanno dalla prevenzione dei conflitti alla sicurezza alimentare, dalla salute all'educazione.

### **Partecipazione italiana a missioni internazionali di stabilizzazione e anti-pirateria**

La proroga della partecipazione di personale militare italiano alle operazioni militari al largo delle coste della Somalia, *Atalanta* dell'Unione Europea e *Ocean Shield* della NATO, per il contrasto alla pirateria è autorizzata dal DL 1° agosto 2014 n. 109 ( approvato con modificazioni alla Camera ed attualmente all'esame del Senato per la conversione). Tuttavia, nel corso dell'esame in sede referente presso la Camera, le Commissioni III e IV hanno approvato una proposta emendativa, il cui testo è stato riformulato, che prevede che conclusa la missione in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e comunque non oltre il 31 dicembre 2014, la partecipazione dell'Italia alle predette operazioni venga valutata in relazione agli sviluppi della vicenda dei due fucilieri di Marina del Battaglione San Marco attualmente trattenuti in India.

La missione *Atalanta* è stata istituita con l'azione comune 2008/851/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 10 novembre 2008 -modificata da ultimo dalla decisione 2012/174/PESC del Consiglio del 23 marzo 2012- allo scopo di contribuire alla deterrenza e repressione degli atti di pirateria e rapina a mano armata commessi a largo delle coste della Somalia. L'operazione militare è condotta a sostegno delle risoluzioni 1814, 1816 e 1838 del 2008 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite - richiamate da ultimo dalla risoluzione 2077(2012) del 21 novembre 2012- in modo conforme all'azione autorizzata in caso di pirateria dagli articoli 100 e seguenti della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

Il mandato prevede:

- a) la protezione delle navi del Programma alimentare mondiale (PAM) che inoltrano aiuti umanitari alle popolazioni sfollate della Somalia e delle navi mercantili che navigano al largo del territorio somalo;
- b) la sorveglianza delle zone al largo della Somalia, comprese le acque territoriali giudicate rischiose per le attività marittime;
- c) l'uso della forza per la dissuasione, la prevenzione e la repressione degli atti di pirateria;
- d) la possibilità di arresto, fermo e trasferimento delle persone che hanno commesso o che si sospetta abbiano commesso atti di pirateria o rapine a mano armata e la possibilità di sequestrare le navi di pirati o di rapinatori, le navi catturate a seguito di pirateria o rapina nonché di requisire i beni che si trovano a bordo di tali navi.

Le forze schierate opereranno fino a cinquecento miglia marine al largo della Somalia e dei paesi vicini.

L'operazione Atalanta, inizialmente posta in essere per la durata di dodici mesi, a decorrere dalla dichiarazione di capacità operativa iniziale, avvenuta il 13 dicembre 2008, si è vista prorogato più volte il mandato.

Il 12 giugno 2009 i Ministri della difesa NATO hanno approvato l'avvio di una nuova missione "a lungo termine" contro la pirateria nel Golfo di Aden e al largo delle coste somale. La missione NATO, denominata *Ocean Shield* (scudo oceanico), complementare a quella dell'UE, dispiegata nel luglio 2009, prevede, laddove non sia disposta la contribuzione di assetti dedicati, l'impiego delle Forze Standing NATO Maritime Group 1 e 2 (SNMG1 e 2) nella zona del Corno d'Africa e del Golfo di Aden.

Il DL 1° agosto 2014 n.109 autorizza altresì la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni dell'Unione europea denominate EUTM Somalia e EUCAP Nestor e alle ulteriori iniziative dell'Unione europea per la *Regional maritime capacity building* nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano occidentale, nonché per il funzionamento della base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti (inaugurata nell'ottobre 2013), e per la proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze di polizia somale, già autorizzate dall'art. 1, comma 12 del D.L. n. 2 /2014.

La missione EUTM Somalia (*European Union Training mission Somalia*), di cui alla decisione 2010/96/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 15 febbraio 2010, come modificata dalla decisione 2011/483/PESC del Consiglio del 28 luglio 2011, è volta a contribuire al rafforzamento del governo federale di transizione somalo (GFT), affinché diventi un governo funzionante al servizio dei cittadini somali. In particolare, la missione si prefigge l'obiettivo di contribuire a una prospettiva globale e sostenibile per lo sviluppo del settore della sicurezza in Somalia, rafforzando le forze di sicurezza somale grazie all'offerta di una formazione militare specifica, comprendente un'adeguata formazione modulare e specialistica per ufficiali e sottufficiali, e al sostegno alla formazione fornita dall'Uganda, destinata a duemila reclute somale addestrate fino al livello di plotone incluso. La missione opera in stretta cooperazione e

in coordinamento con le Nazioni Unite e con la missione dell'Unione africana in Somalia (AMISOM). Le attività di formazione si svolgono essenzialmente in Uganda. Una componente di tale missione è inoltre insediata a Nairobi.

La missione EUCAP Nestor (*European Union regional maritime Capacity Building*), di cui alla decisione 2012/389/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 16 luglio 2012, modificata dalla decisione 2013/367/PESC del 9 luglio 2013, ha l'obiettivo di assistere lo sviluppo nel Corno d'Africa e negli Stati dell'Oceano Indiano occidentale di una capacità autosufficiente per il costante rafforzamento della loro sicurezza marittima, compresa la lotta alla pirateria, e della *governance* marittima. Si tratta di una missione civile, condotta nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), rafforzata con *expertise* militare ed è concepita come complementare alle missioni EUNAVFOR Atalanta e alla EUTM Somalia. L'EUCAP Nestor ha la focalizzazione geografica iniziale su Gibuti, Kenya, Seychelles e Somalia ed è altresì dispiegata in Tanzania, su invito delle relative autorità. Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo l'EUCAP Nestor svolgerà i seguenti compiti: aiutare le autorità nella regione a conseguire l'efficiente organizzazione delle agenzie per la sicurezza marittima che svolgono la funzione di guardia costiera; fornire corsi di formazione e competenze di formazione per rafforzare le capacità marittime degli Stati nella regione, inizialmente Gibuti, il Kenya e le Seychelles, al fine di conseguire l'autosufficienza in materia di formazione; aiutare la Somalia a sviluppare una propria capacità di polizia costiera di terra sostenuta da un quadro giuridico e normativo completo; individuare le principali carenze di capacità delle attrezzature e fornire assistenza nell'affrontarle; fornire assistenza nel rafforzare la legislazione nazionale e lo stato di diritto tramite un programma di consulenza giuridica a livello regionale e consulenza giuridica per sostenere la redazione della normativa sulla sicurezza marina e della legislazione nazionale connessa; promuovere la cooperazione regionale fra le autorità nazionali preposte alla sicurezza marina; rafforzare il coordinamento regionale nel settore dello sviluppo delle capacità marittime; fornire consulenza strategica tramite l'assegnazione di esperti a amministrazioni chiave; attuare i progetti della missione e coordinare le donazioni; elaborare e attuare una strategia di informazione e comunicazione a livello regionale.





## L'EVOLUZIONE DELLA CRISI IN LIBIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)

### Quadro politico e di sicurezza

In Libia il quadro politico e di sicurezza appare da ultimo in rapido deterioramento, come testimoniato dal Rapporto del Segretario Generale dell'ONU (S/2014/653) del 5 settembre 2014. Come ribadito dal Ministro Pinotti nel corso dell'informativa del governo sullo stato delle missioni internazionali il 3 settembre 2014, il conflitto ormai aperto fra le differenti fazioni in lotta per il potere è stato recentemente acuito dalla creazione di due realtà distinte, ognuna con un proprio Parlamento: da un lato il Congresso Nazionale (a Tripoli) in contrapposizione al Consiglio dei Rappresentanti (a Tobruk) democraticamente eletto il 25 giugno 2014, ma dichiarato illegittimo dagli islamisti. Questa situazione rischia di determinare il completo sfaldamento dello Stato, con la perdita totale del controllo del territorio da parte delle legittime Autorità, sempre più esposte all'azione di gruppi armati con aspirazioni politiche, di matrice fondamentalista, ovvero dediti alle attività illegali come il traffico di esseri umani- rimasta l'unica attività fiorente in un contesto in cui la produzione di petrolio e gas resta su valori decisamente bassi <sup>7</sup>.

Le elezioni del 25 giugno 2014 e l'entrata in funzione della nuova Camera dei Rappresentanti, al posto del Congresso nazionale generale, avrebbe dovuto dare uno sfogo istituzionale al dissidio fra islamisti e moderati. Nel febbraio del 2014, il Congresso, in preda a contrasti inconciliabili e sotto il peso di una diffusa sfiducia popolare, aveva raggiunto un compromesso per rinnovarsi mediante elezioni. Nel maggio 2014, tuttavia, il generale Haftar annunciava la sua "Operazione Dignità" contro islamisti e terroristi, ricevendo un avallo da parte dei moderati dell'Alleanza delle forze nazionali- partito di maggioranza relativa- e allontanando così una soluzione politica. Islamisti e rivoluzionari radicali, pertanto hanno cominciato a prepararsi allo scontro, al di là dell'esito del processo istituzionale. Le elezioni hanno consegnato alla Camera dei Rappresentanti una maggioranza nettamente orientata verso i moderati. Tuttavia, la bassa partecipazione al voto ha messo in discussione la loro rappresentatività. Comunque, sono state interpretate da islamisti e rivoluzionari radicali come ulteriore atto della prevaricazione dei moderati nei loro confronti e di conseguenza sono iniziate le operazioni delle loro forze militari coalizzate sotto il nome di "Operazione Alba".

Il 13 luglio le forze di Alba<sup>8</sup> hanno attaccato l'aeroporto internazionale di Tripoli, tenuto sin dalla rivoluzione dalle brigate della città di Zintan, alleate dei

---

<sup>7</sup> La produzione di petrolio è passata da 1,4 milioni di barili al giorno nel 2012 a 0,37 nel primo quadrimestre del 2014, toccando successivamente anche quota 0,15 nei momenti più critici degli ultimi mesi.

<sup>8</sup> Si ricorda che i miliziani islamici in Libia sono stati e vengono tuttora percepiti come attori legittimi grazie al ruolo giocato nella rivoluzione. Sono stati, infatti, questi elementi, più delle élite politiche, a sostenere i sacrifici maggiori per abbattere il regime di Gheddafi. Ciò consente loro di godere di uno

moderati e perno della loro influenza nella capitale. A Bengasi, il 29 luglio gli islamisti di Ansar al-Sharia<sup>9</sup> hanno estromesso le forze di “Dignità” dalla importante base di Buatni. Da allora, le forze cirenaiche continuano a premere su quelle di Haftar che perdono posizioni. L’aeroporto di Tripoli è caduto il 23 agosto.

Dopo gli attacchi aerei delle forze di Zintan e Haftar contro le postazioni militari islamiste - avvenuti il 17-18 e il 22-23 agosto - a fine agosto le milizie di Misurata sono avanzate fin dentro l’aeroporto internazionale di Tripoli, al centro degli obiettivi dell’Operazione Alba dal 13 luglio.

In un comunicato congiunto le brigate zintaniane Qaqaa e Sawaq hanno dichiarato di essersi ritirate, nel quadro di “una battaglia appena iniziata”, a scopi tattici e strategici, per dimostrare agli abitanti di Tripoli e al mondo che il vero obiettivo dell’Operazione Alba era ribaltare l’esito delle elezioni del 25 giugno.

Attualmente, le forze della coalizione Alba spadroneggiano nella capitale, da dove i moderati si sono ritirati. Alba ha occupato le sedi governative (e la ex residenza dell’ambasciatore americano). Dal punto di vista politico il Paese è sempre più spaccato: quel che resta dell’Esecutivo Al Thinni (funzionari compresi) è fuggito dalla capitale, abbandonata a se stessa ed ora sotto controllo integrale delle milizie islamiste; la Camera dei Rappresentanti –che pure ha ricevuto legittimità democratica alle elezioni del 25 giugno – rischia di restare confinata a Tobruk sotto la protezione del Gen. Haftar, il quale perde posizioni sul piano militare e al quale essa viene completamente associata.

Si è dunque innestata una dinamica distruttiva di delegittimazione reciproca tra i due campi. Il Presidente del Parlamento uscente, Abu Sahmin, ha disconosciuto la legittimità della Camera dei Rappresentanti, che avrebbe “tradito il popolo” e la rivoluzione appellandosi all’intervento straniero, consentendo i bombardamenti di Paesi terzi contro milizie islamiste e scegliendo una sede legata al Generale Haftar.

Il 25 agosto si è riunito a Tripoli il vecchio Congresso Nazionale Generale, il cui mandato è scaduto, ma che si è autoproclamato l’unica istituzione legittima che difende gli ideali della rivoluzione. Esso ha proceduto a: dichiarare lo stato di emergenza; innalzare il “livello di allerta al massimo grado per tutti gli apparati militari e di sicurezza dello Stato in prospettiva di eventuali minacce alla sicurezza e stabilità del Paese”; invitare “tutti i cittadini a collaborare con le istituzioni militari dello Stato per riportare la stabilità e la sovranità”; ha inoltre rimosso il Primo Ministro in carica Al Thinni e affidato ad Al Hasi l’incarico di formare un “Governo di salvezza nazionale”.

---

status speciale e avere grande autonomia. Queste milizie stanno avendo un ruolo rilevante anche nel controllo territoriale e nella gestione della sicurezza nel vuoto di potere derivante dal crollo del regime. Molte di queste sono state incluse nella struttura ufficiale di sicurezza dal governo, anche se agiscono e operano piuttosto indipendentemente.

<sup>9</sup> Ansar al-Sharia rappresenta probabilmente il movimento islamico radicale più importante in Cirenaica e in Libia. Inizialmente accusata di aver compiuto l’attentato ai danni dell’ambasciatore statunitense Chris Stevens e di altri 3 americani a Bengasi l’11 settembre 2012, il suo ruolo nella vicenda non è in realtà ancora chiaro.

Inoltre, il portavoce del Congresso – organo da considerare decaduto a seguito delle elezioni democratiche del 25 giugno – ha annunciato che esso riprenderà le sue sessioni per adottare le leggi necessarie per uscire dalla crisi e ristabilire la “normalità”, fintantoché non avrà luogo un formale passaggio di consegne al nuovo Parlamento a Bengasi (o altra sede scelta di comune accordo).

Per parte sua, il Parlamento di Tobruk ha provveduto a definire ogni formazione che agisce sotto il capello della Coalizione Alba quale gruppo terroristico (al pari di Ansar al-Sharia), incoraggiando per tal via un ulteriore ricompattamento del fronte islamista; ha inoltre nominato il Gen. Nazouri, vicino ad Haftar, Capo di Stato Maggiore (il precedente era islamista), ha destituito il Vice Ministro della Difesa Sharif (anch’egli islamista) ed, infine, ha riconfermato l’incarico ad Al-Thinni per gli affari correnti.

### **Risposta delle Organizzazioni multilaterali**

I mutati equilibri militari e il deterioramento del contesto politico non devono far desistere la comunità internazionale dallo sforzo per un cessate il fuoco. Dopo i tentativi di mediazione condotti da UNSMIL (*United Nations Support Mission for Libya*) dal 7 al 18 agosto 2014, sostenuti dall’Italia, un nuovo *round* negoziale è guidato dal neo-nominato Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell’ONU (SRSG) Leon a partire dall’8 settembre. La mediazione internazionale, per quanto difficile, appare più che mai urgente.

Come già chiarito dall’uscente SRSG Tarek Mitri in uno degli ultimi briefing al Consiglio di Sicurezza (dal 1° settembre è subentrato nell’incarico lo spagnolo Bernardino Leon, già Inviato Speciale UE per la Libia) deboli sono i presupposti per l’avvio di un processo politico inclusivo e le Parti devono essere accompagnate su questo cammino, anche attraverso *Confidence Building Measures*, con l’obiettivo ultimo di un Esecutivo di Unità Nazionale. Egli ha sottolineato l’importanza di: scoraggiare eventuali nuove interferenze di *player* internazionali; rendere l’embargo delle armi più efficiente (e la nuova Risoluzione 2174 va in questo senso); che i paesi confinanti concorrano al controllo dei confini libici, anche in funzione di non proliferazione; ha inoltre riferito come sia difficile ipotizzare una presenza militare internazionale, anche se composta da arabi o musulmani (per le loro divisioni interne).

Il 27 agosto è stata approvata all’unanimità la nuova Risoluzione n. 2174, presentata dalla Presidenza britannica e co-sponsorizzata anche dall’Italia (assieme a USA, Francia, Germania, Austria, Lussemburgo, Corea e Rwanda), volta a chiedere a tutte le Parti di acconsentire ad un immediato cessate il fuoco e all’instaurazione di un dialogo politico inclusivo e guidato dai Libici, nonché a rendere più efficace l’embargo sulle armi e rafforzare il regime sanzionatorio contro nuove violenze o violazioni di diritti umani.

Nel *briefing* di Leon al Consiglio di Sicurezza dell’ONU del 12 settembre è stato ribadito che la soluzione della crisi libica non può essere perseguita tramite mezzi militari, ma attraverso un consenso politico basato su alcuni principi

chiave tra cui: il rispetto della Dichiarazione Costituzionale, il processo democratico, le elezioni legislative del 25 giugno, la cessazione dell'incitamento e la provocazione, il rigetto del terrorismo ed un processo politico inclusivo. Tali principi dovranno sorreggere i lavori imminenti della ministeriale del Dialogo per il Mediterraneo occidentale 5+5 di Madrid del 17 settembre 2014 e dell'apertura della 69° Assemblea generale dell'ONU.

Si ricorda che la missione ONU in Libia denominata UNSMIL (*United Nations Support Mission for Libya*) è stata istituita con la risoluzione 2009 del 2011 avente per oggetto il compito di assistere e sostenere gli sforzi nazionali libici nella fase successiva al conflitto, e cooperare per il ripristino della sicurezza e l'ordine pubblico attraverso l'affermazione dello stato di diritto, il dialogo politico e la riconciliazione nazionale. La successiva risoluzione 2016 del 2011 ha fissato al 31 ottobre 2011 il termine di conclusione degli interventi per la protezione dei civili e delle aree a popolazione civile sotto la minaccia di un attacco e delle operazioni per il rispetto del divieto di sorvolo nello spazio aereo della Libia, di cui alla risoluzione 1973 (2011). Successivamente, la risoluzione 2022 (2011) ha esteso il mandato della missione UNSMIL, prevedendo, altresì, l'assistenza e il sostegno agli sforzi nazionali libici per affrontare la minaccia di proliferazione delle armi e dei materiali collegati di qualsiasi tipo, in particolare dei missili terra-aria trasportabili a spalla.

La risoluzione 2040 (2012) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 12 marzo 2012, richiamata dalla risoluzione 2095 (2013) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 14 marzo 2013, ha modificato il mandato della missione UNSMIL assegnandole il compito, nel pieno rispetto del principio di responsabilizzazione a livello nazionale, di assistere e sostenere le autorità libiche, offrendo consulenza strategica e tecnica per gestire il processo di transizione democratica, promuovere lo Stato di diritto, ripristinare la sicurezza pubblica, affrontare la minaccia di proliferazione delle armi e dei materiali collegati di qualsiasi tipo, in particolare dei missili terra-aria trasportabili a spalla.

Dal canto suo l'UE, nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 30 agosto 2014, ha condannato l'*escalation* degli scontri in Libia, ha fatto appello a tutte le parti libiche ad accettare un cessate il fuoco immediato e a impegnarsi in maniera costruttiva in un dialogo politico inclusivo, ha incoraggiato i vicini regionali a sostenere l'immediata cessazione delle ostilità e ad astenersi da azioni che possano esacerbare le attuali divisioni e minare il processo di transizione democratica della Libia. Infine ha fatto appello al governo libico *ad interim* e alla Camera dei Rappresentanti perché istituiscano urgentemente un governo autenticamente inclusivo, nonché all'Assemblea costituente perché prosegua con urgenza nel suo lavoro.

La NATO, nella dichiarazione finale del Vertice di Newport del 3-4 settembre 2014, ha ribadito l'appello a tutte le parti libiche ad accettare un cessate il fuoco immediato e a impegnarsi in maniera costruttiva in un dialogo politico inclusivo. Ha riconosciuto il ruolo centrale dell'ONU nel coordinamento degli sforzi

internazionali e ribadisce il sostegno ad UNSMIL. La NATO ha ribadito la sua disponibilità a sostenere la Libia nell'*institution building* in materia di sicurezza e difesa e a sviluppare una *partnership* di lungo periodo che possibilmente conduca alla *membership* della Libia nel Dialogo Mediterraneo.

### **Iniziative delle potenze regionali**

Parallelamente, si è andata intensificando l'azione diplomatica soprattutto dei Paesi vicini alla Libia, in particolare nel formato Paesi Confinanti (Egitto, Algeria, Tunisia, Sudan, Ciad e Niger, LAS e UA, oltre alla Libia stessa), riunitosi per la quarta volta a livello di Ministri degli Esteri al Cairo il 25 agosto 2014. Questi i punti essenziali delle proposte, su forte impulso dell'Egitto, delineati nella dichiarazione finale: invito ad un cessate il fuoco immediato, come pre-condizione per l'avvio di un processo di riconciliazione nazionale e per l'elaborazione del testo costituzionale; impegno di tutti gli attori esterni per porre fine alla fornitura di armi alle milizie (con l'unica eccezione dei rifornimenti allo Stato libico, in base alle procedure ONU); offerta di assistenza per la sicurezza delle frontiere; lotta al terrorismo e prosciugamento delle sue fonti di finanziamento; rafforzamento delle istituzioni nazionali, *in primis* il neoeletto Parlamento, l'esercito e la polizia (questi ultimi da "ricostruire e abilitare"); istituzione di meccanismi punitivi per chi minasse la stabilità e la transizione politica; massima inclusività del dialogo nazionale, aperto a chiunque rinunci alla violenza; meccanismi di monitoraggio dell'iniziativa a livello dei Ministeri degli Esteri degli Stati confinanti, in cooperazione coi due emissari arabo e africano. Proseguono i contatti con Nazioni Unite (Segretariato Generale e Presidenza del CdS), Lega Araba, Unione Africana e con il Governo spagnolo -in vista della riunione ministeriale del Dialogo per il Mediterraneo occidentale 5+5 di Madrid del 17 settembre 2014<sup>10</sup>. Sul piano bilaterale l'Egitto ha annunciato un nuovo forte impegno nell'addestramento delle forze di polizia libiche.

Bernardino Leon confida che malgrado le differenze di accenti (Tunisia ed Algeria più disponibili al dialogo, Egitto meno convinto), il mondo arabo stia maturando la consapevolezza della gravità della crisi e della necessità di cautela.

### **Ostacoli alla ripresa del processo politico-istituzionale**

Un ulteriore fattore di complessità per la ripresa del processo politico-istituzionale libico è rappresentato dal fatto che esso si collega al confronto fra le diverse potenze sunnite della regione e ne è inevitabilmente influenzato. Nella battaglia di Tripoli gli Emirati Arabi Uniti sono stati accusati di essere intervenuti con propri aerei, con l'appoggio logistico dell'Egitto - finora gli EAU

---

<sup>10</sup> La cooperazione tra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo occidentale nasce a livello governativo a Roma nell'ottobre 1990 e si è inizialmente definita ad Algeri nella forma del Dialogo 5+5 (ottobre 1991), con la partecipazione da un lato di Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Malta e dall'altro di Algeria, Tunisia, Marocco, Libia e Mauritania (i cinque Paesi appartenenti all'Unione del Maghreb Arabo - UMA).

non hanno né smentito né confermato. Certo è che gli EAU riconoscono e sostengono il governo Al Thini a Tobruq che vedendosi attualmente precluso l'accesso alla Banca centrale a Tripoli conta sugli EAU per un meccanismo di finanziamento alternativo nel breve periodo, simile a quello con cui il Qatar aiutò il Consiglio Nazionale di transizione nel 2011 quando controllava quella parte di territorio. Non è un mistero che Qatar e Turchia appoggiano i Fratelli Mussulmani e le forze ad essi associate, mentre Arabia Saudita, EAU ed Egitto sostengono un arco di moderati che va da Mahmoud Jibril a Khalifa Haftar. Non è chiaro se le forze jihadiste di Bengasi e Derna abbiano sostenitori esterni, se Qatar e Turchia appoggino anche loro; certamente ricevono appoggio dalle diverse associazioni e organizzazioni caritatevoli del salafismo estremista del Golfo. Con ancora maggiore certezza ricevono appoggi dai loro accoliti a partire dai vari fronti mediorientali e africani del *Jihad*.

Le milizie jihadiste prevalgono in Cirenaica. Le due principali organizzazioni sono Abu Salim Martyrs' Brigade a Derna e Ansar al-Sharia a Bengasi. Se la loro matrice è autoctona - essendo eredi della Libyan Muslim Brotherhood e del suo braccio armato, il Libyan Islamic Fighting Group (LIFG) –possono oggi contare su cospicui finanziamenti internazionali (da alcuni paesi del Golfo) e sono coinvolte in vario modo nel gioco della *jihad* globale (trasferimento di combattenti provenienti dall'Europa occidentale e dal Maghreb verso la Siria, traffico di armi e reclutamento interno per i vari fronti esterni).

Sulla strada della ripresa del processo politico-istituzionale una possibile complicazione del quadro potrebbe derivare dalla possibile contiguità e alleanza tra forze islamiste moderate ed estremiste, tuttavia tale eventualità è certamente complicata dalle pesanti interferenze esterne in essere. Per questo i paesi occidentali e l'ONU hanno subito denunciato le interferenze esterne e confermato l'obiettivo di ricreare le condizioni perché il processo politico-istituzionale possa riprendere. L'Occidente e i governi della regione debbono sostenere un dialogo maggiormente inclusivo, invertendo la tendenza finora verificata per cui nel processo politico tutti i democratici libici hanno puntato all'esclusione dell'altro piuttosto che alla collaborazione, al contrario di quanto avvenuto in Tunisia.

### **Ruolo dell'Italia nell'addestramento delle forze di scurezza libiche**

La missione EUBAM Libya, istituita con decisione 2013/233/PESC del Consiglio del 22 maggio 2013, ha il mandato di fornire alle autorità libiche sostegno per sviluppare – a breve termine – la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree libiche e per sviluppare – a più lungo termine – una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere; per conseguire tali obiettivi la missione svolge compiti di sostegno alle autorità libiche per rafforzare sia i servizi di frontiera mediante attività di formazione e accompagnamento (ciò in vista di una strategia nazionale libica di gestione integrata delle frontiere), sia le capacità operative istituzionali libiche.

Alla EUBAM Libya l'Italia partecipa con personale militare, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e dal secondo semestre del 2014, a seguito di emendamento approvato dalla Camera in sede referente dell'ultimo decreto di proroga (D.L. n. 109/2014) potrà altresì prendervi parte personale del Corpo delle Capitanerie di Porto. A seguito di emendamento approvato dalla Camera durante l'esame in Assemblea, il Governo italiano - perdurando la situazione di instabilità politica in Libia - deve riferire alla Camere sull'eventuale sospensione totale o parziale della partecipazione alla suddetta missione.

L'Italia, oltre che partecipare alle attività dell'Unione europea, è impegnata bilateralmente con la Libia dal 2011 nella ricostruzione delle Forze armate e di sicurezza locali tramite l'Operazione "Cyrene", riconfigurata il 1° ottobre 2013 in MIL, "Missione militare italiana in Libia", costituita da una componente interforze. La MIL ha il compito di organizzare, coordinare e monitorare tutte le attività addestrative, di assistenza e consulenza svolte in Libia nel settore della Difesa.

Il personale MIL ha già addestrato per la Libia 1.345 militari indicati a suo tempo dal legittimo Governo, come concordato con le Autorità libiche e nel quadro di più ampi accordi multinazionali sottoscritti nel contesto del G-8 di Lough Erne.





**AGENDA DI SVILUPPO POST 2015 E L'ACCORDO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI (APPROFONDIMENTO A CURA DEL CESPI PER L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE) - ED. PROVVISORIA**

Marco Zupi

*Nel mese di settembre del 2014, la 69a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è l'occasione per analizzare lo stato di avanzamento dei lavori preparatori per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015.*

*Il primo dato significativo è il ritardo con cui si sta procedendo alla costruzione di un'agenda condivisa tra le parti. Il rapporto finale consegnato a luglio dall'Open Working Group sugli obiettivi di sviluppo sostenibile è un indicatore concreto delle difficoltà sinora incontrate nel ricucire posizioni ancora molto distanti, soprattutto tra paesi emergenti e paesi OCSE.*

*L'altra faccia delle difficoltà di sintesi negoziale è costituita dal lavoro preparatorio sul fronte dei Means of Implementation e, in particolare, dell'agenda sulla finanza per lo sviluppo. Il draft presentato ad agosto dall'Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing è ancora molto vago e incapace di offrire una definizione condivisa del termine di "responsabilità comuni e differenziate". Ciò rende molto incerto l'esito della 3a Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo, che a giugno del 2014 le Nazioni Unite hanno deciso di svolgere nel mese di luglio ad Addis Abeba, così da soddisfare le richieste del Gruppo dei 77 e deludendo le richieste avanzate dai paesi OCSE di farla slittare al 2016.*

*Un'agenda che si intreccia direttamente con quella degli obiettivi di sviluppo sostenibile e con la correlata agenda sulla finanza per lo sviluppo è quella relativa ad un nuovo accordo in materia di cambiamenti climatici, legata alle Conferenze delle Parti. Il fatto che a pochi mesi dalla COP20 che si terrà a Lima, molti parlino esclusivamente dell'importante e decisivo appuntamento rappresentato dalla COP21 che si terrà a fine 2015 a Parigi è un indicatore della fase di stallo in cui ci si trova ora, col rischio di agende molto poco ambiziose e trasformatrici del modello di sviluppo prevalente e preoccupate soprattutto di arrivare a un minimo comune denominatore.*

*Il ritardo della presentazione del rapporto di sintesi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, inizialmente atteso proprio in occasione della la 69a sessione dell'Assemblea generale rende interlocutoria questa fase, proprio in coincidenza con il semestre di Presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea. In questo semestre, a una posizione piuttosto defilata dell'Europa nel negoziato presso le Nazioni Unite fa da contraltare la volontà del governo italiano di qualificare con una propria vision, articolata in alcuni temi prioritari, il contributo al dibattito. Questa vision è anche l'occasione per presentare il posizionamento strategico e i principali commenti in materia da parte di istanze non governative.*

1 PREMESSA .....	83
2. IL CONTRIBUTO IN SEDE ONU DELL' <i>OPEN WORKING GROUP</i> (OWG) SUGLI SDG.....	87
3. IL NODO DELLA FINANZA PER LO SVILUPPO E I <i>MEANS OF IMPLEMENTATION</i> (MOI) .....	93
4. L'INTRECCIO DELL'AGENDA CON LA COP20 DI LIMA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI .....	101
5. IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA .....	104

14 settembre 2014

L'autore ha potuto giovare di frequenti scambi di idee sugli argomenti presentati in questo approfondimento con i referenti della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri (in particolare, i Vice-Direttori generali Min. Fabio Cassese e Min. Luca Maestripieri, il Min. Paolo Venier, il Min. Roberto Spinelli, il Cons. Paolo Palminteri, le dott.sse Lodovica Longinotti, Bianca Pomeranzi e Teresa Savanella), con il sostegno costante del Direttore generale Giampaolo Cantini, come anche di occasioni seminariali 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) L'autore si è avvalso di discussioni e contributi del team di lavoro del CeSPI sul post-2015, in particolare di Sara Hassan, ma resta, ovviamente, il solo responsabile dell'approfondimento, delle opinioni espresse e degli eventuali errori.

## 1. PREMESSA

A settembre del 2013, in occasione della 68<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (*United Nations General Assembly*, UNGA), il Segretario Generale Ban Ki-moon aveva sancito l'avvio concreto del negoziato intergovernativo sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Il processo preparatorio era stato avviato formalmente sul finire del 2011, con un certo anticipo rispetto alla scadenza del 2015 fissata nel 2000 per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDG).

A differenza di quello che era stato il negoziato per la definizione dei MDG, il processo preparatorio relativo all'agenda per il post-2015 si prefiggeva l'obiettivo di assicurare un'ampia partecipazione di paesi e *stakeholder*, così da caratterizzarsi come una strategia elaborata sulla base di numerose consultazioni e processi paralleli promossi o perlomeno seguiti con attenzione dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (l'approccio cosiddetto *bottom-up*, che assegna un ruolo maggiore alla base della gerarchia organizzativa). Ciò giustificava ampiamente la scelta di avviare con un certo anticipo il processo negoziale, almeno nella sua preparazione.

In ambito Nazioni Unite - un ambito tipicamente "sviluppista", cioè in diretta continuità con le istanze e le competenze che avevano dato vita all'agenda MDG - a inizio 2012 era 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, con lo scopo di avviare un confronto sulle priorità e sui temi del post-2015. Nella seconda metà del 2012 il Segretario Generale aveva poi nominato l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, un gruppo di 27 leader a livello mondiale che a fine maggio del 2013 avrebbe poi presentato le proprie raccomandazioni finali nel Rapporto *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*.

Parallelamente, sempre in ambito Nazioni Unite ma come emanazione del processo più "ambientalista" collegato alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) del giugno 2012, era stato avviato il processo negoziale per la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG). Nel 2013 era stato istituito e reso operativo l'*Open Working Group* (OWG) sugli SDG, il meccanismo intergovernativo composto da 30 raggruppamenti di paesi, con l'obiettivo di elaborare un rapporto di raccomandazioni per l'Assemblea generale.

L'OWG segna, anzitutto simbolicamente, una discontinuità con il processo MDG istituzionalizzando - come dimostra la compresenza allo stesso tavolo di rappresentanze dei Ministeri degli Affari Esteri e della cooperazione allo

sviluppo da un lato, e dei Ministeri dell'Ambiente dall'altro - la necessità di coniugare in modo quanto più integrato possibile agende di sviluppo e competenze solitamente separate, perché riferite alle tre diverse dimensioni (economica, sociale e ambientale) dello sviluppo. L'OWG si è avvalso anche delle elaborazioni del *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), altro meccanismo predisposto dalla Segreteria delle Nazioni Unite per alimentare il dibattito sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Consultazioni tematiche, a livello di paese e globali on-line, hanno ulteriormente arricchito il processo promosso dalle Nazioni Unite.

Inoltre, a latere rispetto ai percorsi ONU, contributi alla definizione dell'agenda di sviluppo per il post-2014 sono venuti dall'OCSE, dall'Unione Europea e da raggruppamenti di altri paesi (come il Gruppo dei 77, G-77), dalle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), da organizzazioni della società civile, dal mondo accademico e della ricerca, dal settore privato. Di tutto questo si è dato conto in un precedente approfondimento preparato a settembre 2013<sup>11</sup>.

A distanza di un anno esatto da quel settembre 2013, il processo negoziale vero e proprio ha preso forma: in ambito Nazioni Unite, l'OWG ha completato il suo lavoro con la consegna del rapporto finale, reso pubblico il 19 luglio 2014; subito dopo, l'8 agosto, l'*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* (ICE-SDF) ha presentato il proprio rapporto sulla definizione di un sistema di finanza per lo sviluppo sostenibile, correlato alle strategie per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

In questo contesto si è articolato anche un dibattito in seno all'Unione Europea circa il posizionamento sul piano strategico in relazione ai suddetti temi; dibattito che ha visto emergere posizioni diverse.

In Italia, anzitutto come riflesso e reazione rispetto agli sviluppi in sede Nazioni Unite e UE, si è sviluppata una crescente attenzione all'agenda relativa alle politiche di sviluppo per il post-2015. A partire dal luglio 2014, sia a seguito della pubblicazione dei rapporti dell'OWG e dell'ICE-SDF, sia in concomitanza con il semestre di Presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea (luglio-dicembre 2014) e con l'entrata in vigore della nuova Legge "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014, n. 125), approvata in via definitiva dal Senato il 1 agosto 2014, il contributo italiano al dibattito internazionale appare oggi delinearsi con più chiarezza, soprattutto per quanto riguarda il posizionamento del Ministero Affari Esteri (ora rinominato Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, MAECI). Lo testimoniano le diverse occasioni seminariali di discussione promosse da alcune espressioni della società civile

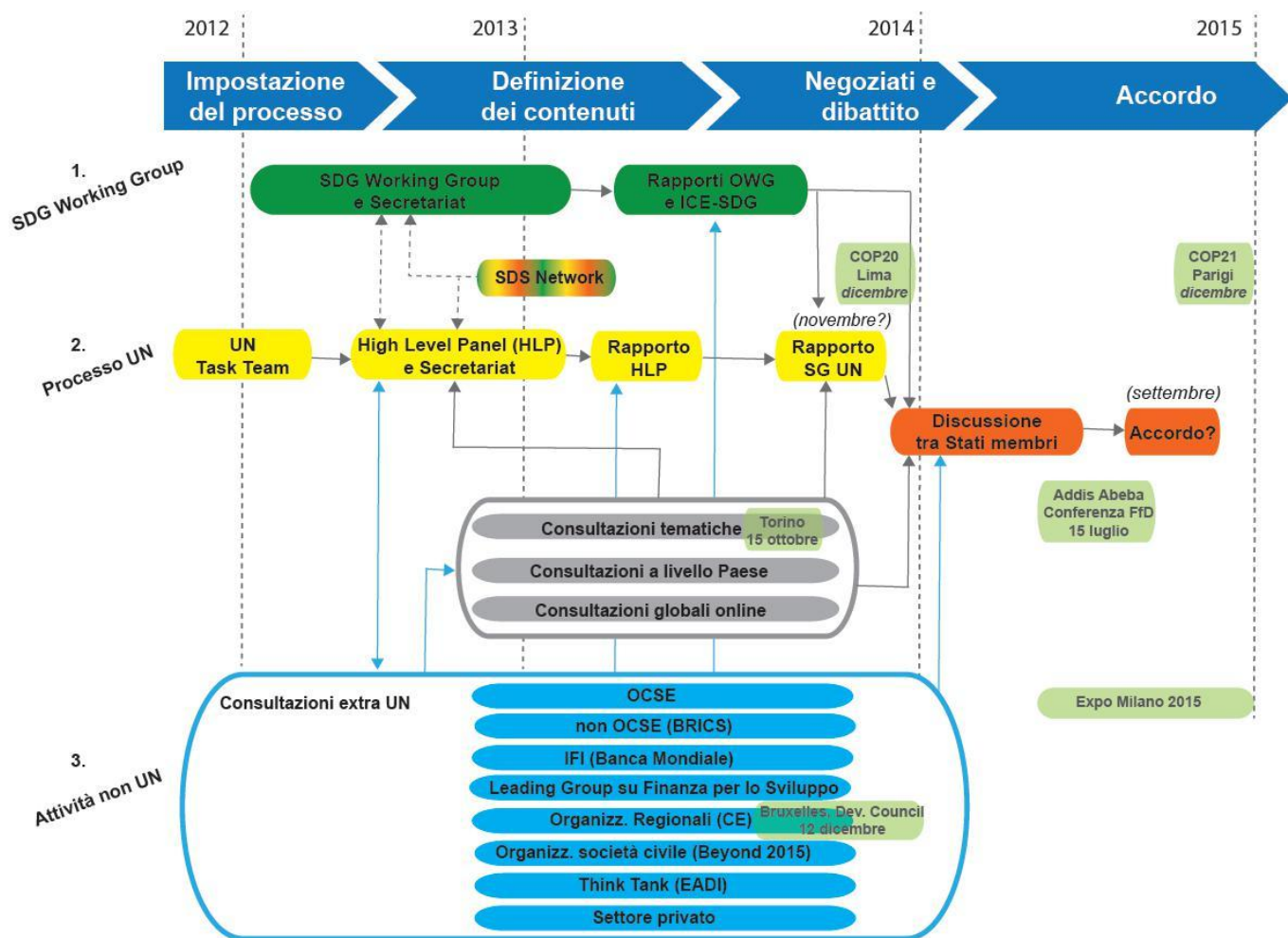
---

<sup>11</sup> M. Zupi (2013), *L'Agenda di sviluppo post 2015*, CeSPI- Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimenti, n. 79, settembre.

organizzata (nell'ambito del progetto di Educazione allo Sviluppo di Concord Italia, *More and better Europe*, cofinanziato dalla Commissione Europea e dal MAECI, in quello di Oxfam Italia, Slow Food, ARCS e CeSPI, *Coltivare l'Economia, il Cibo, il Pianeta*, cofinanziato dal MAECI e nella serie di incontri di discussione promossi dall'Alleanza delle cooperative italiane in collaborazione con il MAECI) e da quelle di consultazione in seno al *Gruppo tematico sul Contributo italiano all'agenda post 2015*, presieduto dal MAE e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), del Tavolo inter-istituzionale per la cooperazione allo sviluppo, istituito d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questo Gruppo ha lo scopo di aggiornare i partecipanti sul dibattito in corso sul post-2015 e sul processo degli SDG.

I tanti contributi commissionati nella fase preparatoria del negoziato e i diversi processi avviati in parallelo dovrebbero trovare poi una sintesi nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sull'agenda dello sviluppo per il post-2015. Tale rapporto ha il compito di chiudere il processo preparatorio e avviare ufficialmente il negoziato finale tra i paesi membri chiamati, a partire proprio dal rapporto del Segretario Generale, a definire e siglare l'accordo finale, con l'identificazione di obiettivi, traguardi e indicatori relativi agli SDG (o post-MDG), parallelamente all'assunzione di impegni precisi sul piano delle risorse a livello nazionale e internazionale per la realizzazione degli obiettivi: i cosiddetti *Means of Implementation*, MoI, combinazione di risorse finanziarie, sviluppo e trasferimento tecnologico, *capacity-building*, globalizzazione equa ed inclusiva, commercio, integrazione regionale e creazione di ambienti nazionali favorevoli alla realizzazione dell'agenda da sviluppare.

Fig. 1 - Il processo per la definizione dell'agenda dello sviluppo per il post-2015



Fonte: elaborazione aggiornata basata su UN Foundation (2013).

La tempistica immaginata originariamente prevedeva che a settembre 2014 il Segretario Generale presentasse pubblicamente il suo rapporto di sintesi, in concomitanza con la 69<sup>a</sup> sessione dell'UNGA aperta il 16 settembre, dopodiché le parti avrebbero avuto un anno intero per mettere a punto l'agenda e siglare il nuovo accordo globale, il post-MDG, in occasione della 70<sup>a</sup> sessione dell'UNGA aperta il 15 settembre 2015. Parallelamente, tutto lasciava presagire che, immediatamente dopo la presentazione del nuovo contratto globale sullo sviluppo - l'agenda post-2015, con il dettaglio degli SDG - si sarebbe potuto discutere e mettere a punto gli impegni sul fronte delle risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli SDG, con lo svolgimento della 3<sup>a</sup> Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo, successiva a quella di Monterrey (2002), complementare al Summit del Millennio del 2000 che aveva assunto l'agenda degli MDG, e a quella di verifica a metà percorso dei risultati conseguiti, svoltasi a Doha (2008).

A fronte di questo rallentamento, nel giugno 2014 dopo una fase di oscillazioni è stata presa la decisione di anticipare la 3a Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo al 2016, tenendola ad Addis Abeba il 13-16 luglio 2015.

Sollecitata dal G-77, questa decisione di accelerare la definizione sugli impegni finanziari si lega in un complicato intreccio agli sviluppi ancora incerti sul fronte della conferenza ONU a livello ministeriale sui cambiamenti climatici, la COP (Conferenza delle parti), che dovrebbe portare a un accordo globale da firmare nel 2015 a Parigi. L'accordo dovrebbe diventare operativo nel 2020, impegnando gli Stati, dopo un difficile processo ventennale di negoziati, a ridurre le emissioni di gas serra fino a raggiungere l'obiettivo di limitare il riscaldamento a 2°C e ad aumentare le risorse finanziarie per il clima (*climate finance*), attraverso investimenti in iniziative, progetti, infrastrutture per la mitigazione dei cambiamenti climatici e trasferimenti finanziari verso Paesi in via di sviluppo (PVS), soprattutto per porre in essere misure di adattamento ai cambiamenti climatici. La COP20 si terrà a Lima l'1-12 dicembre 2014, ma al momento è ben difficile immaginare che si riescano a raggiungere risultati significativi che non siano una preparazione del tavolo negoziale per un complicato accordo che dovrà essere siglato un anno dopo, a Parigi.

Tutto ciò premesso, la 69<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2014 si presenta come un momento interlocutorio ma molto importante per saggiare la distanza delle posizioni in campo che dovranno confrontarsi per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015, che entrerà nella sua fase cruciale all'indomani della presentazione del rapporto di sintesi del Segretario Generale. Questo approfondimento mira a offrire un quadro di orientamento sugli sviluppi più recenti.

## **2. IL CONTRIBUTO IN SEDE ONU DELL'*OPEN WORKING GROUP* (OWG) SUGLI SDG**

Il complesso lavoro svolto dall'OWG è forse il termometro migliore per misurare le difficoltà che il negoziato internazionale sul post-2015 si trova ad affrontare.

Nel quadro di un assetto organizzativo particolare e insolito - basato su 30 piccoli raggruppamenti (le cosiddette *troike*) molto poco omogenei come *constituency* al loro interno (l'Italia, ad esempio, costituiva un raggruppamento insieme a Spagna e Turchia) - sono emerse le forti differenze di impostazione e visione tra i principali raggruppamenti.

Da un lato si è coalizzato il gruppo dei PVS e dall'altro i paesi donatori tradizionali (OCSE). In seno ai PVS e al raggruppamento ampio dei G77 - che ha prodotto documenti unitari, esercitando il ruolo di prim'attore che continua a svolgere in seno alle Nazioni Unite malgrado fosse stato creato cinquanta anni fa con un orientamento legato unicamente all'agenda commerciale, molto distante cioè dal focus ben più ampio della nuova agenda per il post-2015 - si sono poi

distinti i *global players*, che hanno ridefinito negli ultimi anni gli equilibri geopolitici ed economici mondiali, a cominciare dai cosiddetti BRICS. Questi ultimi hanno cercato di orientare il negoziato sugli impegni a tutto campo, articolando gli ambiti del finanziamento allo sviluppo come goal specifici<sup>12</sup> che dovrebbero essere assunti dai paesi OCSE. Questi paesi hanno operato per controbilanciare tale linea, cercando di costruire un'agenda anzitutto universale sulla base di categorie d'azione ampie (aiuti, commercio, finanza) e superando la divisione tra Nord e Sud, tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, chiamando tutti i paesi – a cominciare proprio dai BRICS - a maggiori responsabilità anche finanziarie e a sottoscrivere un'ampia agenda di sviluppo sostenibile, capace di integrare temi politicamente "sensibili" come la lotta alle disuguaglianze interne ai paesi (e non solo quelle tra paesi, tema invece caro ai PVS), politiche inclusive, democrazia e stato di diritto, diritti sessuali e riproduttivi, pace, ruolo del settore privato, incentivi.

A ciò si aggiunge la mancanza di una posizione negoziale forte e unitaria da parte dei paesi OCSE, a cominciare dai paesi membri dell'UE. In sede europea è infatti prevalsa una linea attendista tra diversi Stati membri, promossa per esempio da Regno Unito, Germania e Francia, che suggeriva di non esporsi impegnandosi con un livello di dettaglio sui singoli temi in discussione, in modo da poter avere successivamente mano libera per posizionarsi e negoziare con più libertà. Questa posizione, che ha finito col limitare molto la capacità europea di dettare l'agenda malgrado paesi come l'Italia sostenessero un ruolo più incisivo dell'Europa, ha consentito che in seno all'OWG si continuasse a discutere in ordine sparso di temi ampi su cui le posizioni in campo restavano molto distanti, con il risultato di non arrivare a un documento di sintesi efficace e capace di orientare in modo selettivo il negoziato successivo.

La posizione attendista che è prevalsa in Europa sarebbe stata giustificata dalla lezione appresa in ambito COP, dove la presentazione con un certo anticipo da parte dell'UE di una posizione comune avrebbe finito con irrigidirne la capacità negoziale e quindi indebolirne il lavoro diplomatico, contribuendo all'esito non soddisfacente di quel negoziato. Una lettura meno benevola suggerisce invece che l'attendismo e il basso profilo europeo, che si traduce nell'assenza di una visione forte e condivisa per il negoziato, ben si concilia con le spinte alla rinazionalizzazione o bilateralizzazione del dialogo politico con i PVS che molti Stati membri - a cominciare da quelli con tradizioni coloniali - privilegiano, soprattutto in ambito Nazioni Unite.

All'irrigidirsi di posizioni nette da parte del G-77 e alla posizione di diversi Stati membri dell'UE volta ad abbassare il livello e la capacità di sintesi dell'OWG - in ciò facilitati dal sistema di raggruppamenti per *troike* svincolate da appartenenze

---

<sup>12</sup> Inizialmente, la richiesta dei G77 era di includere i MoI sia come un obiettivo a sé degli SDG (cosiddetto *stand-alone goal*), sia come target per ciascun SDG. Successivamente, è prevalsa la scelta di farne target specifici per ciascun singolo SDG, di fatto rafforzando un approccio tradizionale di tipo settoriale, piuttosto che un reale approccio integrato tra le varie dimensioni dello sviluppo sostenibile.



regionali - ha contribuito anche la complicazione istituzionale che per la prima volta ha visto riuniti allo stesso tavolo in modo permanente i Ministeri degli Esteri e della Cooperazione Internazionale e quelli dell'Ambiente. Si tratta di una novità importante, derivante dall'agenda sul post-2015, rispetto alle agende separate degli MDG e dello sviluppo sostenibile, animata dalla volontà di integrare le dimensioni dello sviluppo economico, sociale ed ambientale; ed è apprezzabile in relazione all'obiettivo della coerenza delle politiche, che proprio l'UE più di altri ha promosso come orizzonte culturale cui tendere. Allo stesso tempo, in pratica ciò ha comportato un faticoso sforzo per costruire un linguaggio comune tra rappresentanti abituati a declinare il tema dello sviluppo secondo la propria competenza settoriale (per *silos*, o approccio a compartimenti stagni), il che ha finito per rendere inevitabile che energie e sforzi andassero alla messa a punto e al rafforzamento di visioni condivise anzitutto all'interno delle posizioni nazionali.

Probabilmente, in una logica di visione integrata dello sviluppo sostenibile, la costruzione di un linguaggio comune tra competenze diverse dell'amministrazione statale è un prerequisito fondamentale, che diventa uno dei principali *acquis* che vanno riconosciuti all'OWG. Allo stesso tempo, la natura inter-governativa dei negoziati presso le Nazioni Unite e il tentativo di rafforzare pratiche di processi partecipativi ed inclusivi basati sul principio del *consensus*, rendono altamente improbabile un risultato finale molto innovativo e di forte cambiamento, che invece è stato ritualisticamente ribadito a ogni piè sospinto come tratto distintivo dell'agenda per il post-2015.

Sul piano del processo partecipativo ed inclusivo, al momento si può lamentare proprio il rischio di deriva ritualistica della pratica *bottom-up*. Se infatti è vero che, con tutte le difficoltà del caso, il dialogo stabile tra rami e *constituency* ambientaliste e sviluppatrici all'interno delle amministrazioni pubbliche centrali è un risultato importante del processo - che potrebbe peraltro essere esteso a una più stabile concertazione con le amministrazioni competenti in materia finanziaria - allo stesso tempo colpisce la marginalizzazione finora di importanti segmenti della società.

Parallelamente a un più generale ampliarsi dell'area di deparlamentarizzazione dei processi decisionali - vero in Italia come altrove e che tocca anche l'ambito dell'agenda dello sviluppo - si assiste sia ad un maggiore grado di libertà e azione da parte dei governi nazionali (e sovra-nazionali, come nel caso dell'UE) sia ad un maggiore protagonismo di un numero più vasto di attori, la cosiddetta *multi-level governance*. In realtà, tuttavia, sul fronte dei diversi attori in Italia come all'estero le espressioni del settore privato sono risultate finora piuttosto assenti, mentre tra le espressioni della società civile organizzata - di fatto cooptate nel processo preparatorio dei negoziati - hanno prevalso soprattutto comportamenti reattivi e di accettazione dell'impostazione vigente, che le hanno spinte in buona parte a commentare gli sviluppi via via emersi, senza porsi invece l'obiettivo

ambizioso di esercitare un reale pungolo per un processo che porti alla trasformazione strutturale del modello di sviluppo oggi prevalente.

Concretamente, nella visione ed esperienza italiana ed europea un tema importante, forse il più importante (certamente per la Costituzione italiana), collegato agli squilibri delle disuguaglianze, è quello dell'agenda di politiche per un lavoro per tutti, pieno, produttivo e a condizioni dignitose socialmente e rispettose dell'ambiente. L'agenda del lavoro, al pari di quella dell'ambiente, dovrebbe interrogare sulle capacità di incidere profondamente sulle cause strutturali delle trasformazioni. Sganciato dallo stato dell'arte del dibattito negoziale in corso, lo slogan corrente spesso utilizzato parlando di sostenibilità ("fare più con meno"), dovrebbe allora affiancarsi a quello dell'equità socio-economica, il che significa più lavoro produttivo (cioè, modificando lo slogan "fare meglio con più [lavoratori produttivi e in condizioni dignitose]").

Il binomio sostenibilità ambientale e lavoro dignitoso dovrebbe, insomma, essere la sfida di fondo per un nuovo modello di sviluppo che dia risposta alle tante vulnerabilità, e non concepito come un settore (l'approccio per *silos*, in certi casi residuali, come nel caso della *Green Finance*), e lo dovrebbe essere per qualsiasi politica di sviluppo e per la cooperazione allo sviluppo. L'incapacità sin qui del sistema economico e politico a livello locale, nazionale e internazionale, di dare risposte concrete a questa sfida è preoccupante perché strutturale e rintracciabile anche nel campo carico di idealità della cooperazione allo sviluppo. In questo senso, investe tutti senza distinzione, ovviamente ognuno con il proprio carico di responsabilità, il settore pubblico, quello privato e non profit: per incidere sulle determinanti dei cambiamenti strutturali occorrerebbe chiedersi quanto le diverse strategie, politiche e azioni specifiche (compresi i micro-progetti) contribuiscano a progressi duraturi in termini di creazione netta di lavoro dignitoso. Secondo stime dell'ILO, infatti, saranno necessari circa 670 milioni di posti di lavoro nei prossimi 15 anni per rispondere all'aumento della forza lavoro e contenere la disoccupazione. Allo stesso modo, è oramai maturata a livello internazionale la convinzione che occorra fare di più per misurare lo sviluppo, andando oltre il PIL<sup>13</sup>. Probabilmente la società civile dovrebbe spingersi oltre, svolgendo a pieno titolo quel ruolo di pungolo esterno al processo decisionale in senso stretto, capace di sollecitare spinte in avanti, piuttosto che ribadire la centralità del tema: per esempio, chiedendo di spostare l'attenzione dalla misurazione del risultato (il PIL) alla misurazione appropriata della qualità del processo di sviluppo (la

---

<sup>13</sup> A tal riguardo, recentemente il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha nominato l'italiano Enrico Giovannini (già Presidente dell'ISTAT, oltre che Ministro del Lavoro, e da anni impegnato a livello internazionale proprio sul tema della misurazione del benessere) e il cinese Robin Li (imprenditore asiatico e co-fondatore del motore di ricerca più popolare in Cina, Baidu) co-presidenti dell'*Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution for Sustainable Development*. Si tratta del gruppo consultivo di esperti che avranno il compito di aiutare le Nazioni Unite a mettere a punto l'agenda dello sviluppo post 2015, concentrandosi sul tema degli indicatori e sulla misura del benessere. Il riconoscimento del lavoro di Giovannini in materia è un asset per l'Italia che indubbiamente contribuisce al posizionamento specifico del paese sui temi dell'agenda globale.

produttività)<sup>14</sup>, in relazione proprio alla centralità del tipo di lavoro su cui fare perno, tutti temi che invece appaiono, in molti documenti della società civile organizzata, meno centrali rispetto all'adesione con commenti critici puntuali agli sviluppi del negoziato.

Se queste sono osservazioni generali riferite al processo negoziale, per quanto riguarda i risultati contenuti nel rapporto finale reso pubblico dall'OWG il 19 luglio 2014 si possono schematicamente fare alcune considerazioni.

Anzitutto, una lista di 17 obiettivi e 169 target specifici pare una cosiddetta lista della spesa, importante come esercizio di identificazione di temi scottanti, ma troppo preliminare per figurare come risultato, e soprattutto povera in termini di capacità di disegnare una visione integrata dello sviluppo. Prevalde l'approccio per *silos* e il numero elevato di obiettivi e target diminuisce inevitabilmente l'efficacia comunicativa - che invece era stata riconosciuta da tutti come un merito dell'agenda degli MDG, che si concentrava semplicemente su 8 obiettivi -, ma anche la probabilità che questi siano tutti raggiunti; e indebolisce la capacità di dare priorità alle tante sfide (169 target!), operando una scelta coraggiosa di un minimo comune denominatore in cui tutti i paesi e i soggetti si riconoscano. Un'agenda onnicomprensiva e al contempo vaga rischia di essere poco innovativa nella sostanza e improduttiva, laddove impegna su troppe cose e indistintamente.

*Box. 1 - I 17 Obiettivi dell'OWG per il post-2015*

- Obiettivo 1. Porre fine alla povertà ovunque e in tutte le sue forme;
- Obiettivo 2. Porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare e una migliore alimentazione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- Obiettivo 3. Garantire la salute per tutti e a tutte le età;
- Obiettivo 4. Garantire un'istruzione inclusiva e di qualità e promuovere opportunità di apprendimento per tutti durante tutto l'arco della vita;
- Obiettivo 5. Garantire l'eguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e bambine;
- Obiettivo 6. Garantire l'accesso e la gestione sostenibile dell'acqua potabile e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti;
- Obiettivo 7. Garantire l'accesso a un'energia moderna, sostenibile, affidabile e a prezzi equi per tutti;
- Obiettivo 8. Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti;
- Obiettivo 9. Costruire infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e rafforzare l'innovazione;
- Obiettivo 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno e tra i paesi;
- Obiettivo 11. Rendere le città e tutti gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili;
- Obiettivo 12. Garantire modelli di produzione e consumo sostenibili;
- Obiettivo 13. Adottare misure urgenti per contrastare il cambiamento climatico e il suo

<sup>14</sup> M. Zupi (2014), "Beyond traditional measures of productivity. Defining, Conceptualizing and Measuring Sustainable Productivity", *IPE&DS* WP No. 01/2014, International University of Hanoi Bac-Ha, di prossima pubblicazione.

impatto;

Obiettivo 14. Garantire la conservazione e l'uso sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine per uno sviluppo sostenibile;

Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, fermare e contrastare il degrado dei suoli e porre fine alla perdita della biodiversità;

Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficienti, trasparenti e inclusive a tutti i livelli;

Obiettivo 17. Rafforzare gli strumenti di implementazione e rilanciare la partnership globale per lo sviluppo sostenibile.

Fonte: Outcome Document - OWG-SDG (2014).

Peraltro, il dettaglio dei target per un verso non è associato a un necessario esercizio complementare di verifica della disponibilità di indicatori adeguati - con il rischio che, alla prova dei fatti, diversi target non trovino il corrispettivo strumento di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle politiche per il raggiungimento dei risultati; per altro verso, lo stesso dettaglio appare prematuro rispetto alla mancata messa a fuoco dell'effettivo impegno in materia di MoI e di *Global Partnership* in grado di dare attuazione all'agenda per il post-2015, facendo qui riferimento non solo agli impegni che competono ai diversi Stati - anzitutto al nuovo equilibrio tra paesi OCSE e paesi un tempo emergenti e ora affermatasi come nuove potenze globali, sempre meno assimilabili nel gruppo dei G77, di cui pure fanno parte - ma anche al settore privato, che l'OWG tratta molto marginalmente, nonostante sia al centro degli equilibri e squilibri economici mondiali.

Per queste ragioni, il rapporto finale dell'OWG ha suscitato critiche e perplessità e molti, come Simon Maxwell, già direttore dell'*Overseas Development Institute* (ODI) di Londra dal 1997 al 2009 e ora Senior Research Associate presso il *Centre for Aid and Public Expenditure*, lo definiscono oggi non un punto di arrivo, ma una tappa, al pari di altri importanti input, del processo negoziale che dovrà trovare uno snodo fondamentale nel rapporto di sintesi del Segretario Generale, previsto tra fine ottobre e inizio dicembre, per poi concludersi a settembre 2015.

In pratica, il documento finale dell'OWG è concepito come una sorta di utile compendio e promemoria, innovativo rispetto all'agenda degli MDG nel combinare obiettivi di sviluppo economici, sociali e ambientali, parlando di disuguaglianze, citando espressamente la questione spinosa dei cambiamenti climatici (che pure, come ricorda lo stesso documento dell'OWG, ha un suo distinto forum negoziale), incorporando alcuni messaggi chiave contenuti nel precedente rapporto dell'High Level Panel, come i due principi del "beyond GDP" e del "no one left behind".

### 3. IL NODO DELLA FINANZA PER LO SVILUPPO E I *MEANS OF IMPLEMENTATION* (MOI)

Il tema della finanza per lo sviluppo sostenibile è la questione spinosa di fondo attorno cui rischiano di esplodere i conflitti maggiori tra paesi (soprattutto tra blocco OCSE e PVS, in particolare i BRICS all'interno dell'eterogeneo gruppo dei G77, cinque paesi che da soli rappresentano oggi il 25% del PIL mondiale e il 40% della popolazione mondiale) e tra rami dell'amministrazione (tra risorse che devono essere gestite dagli sviluppisti, dagli ambientalisti e dai tesorieri delle finanze pubbliche, cioè tra MAECI e nuova Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo, MATTM e MEF, nel caso italiano), e in cui rischiano anche di affiorare rivendicazioni soprattutto corporative da parte delle altre istanze sociali (mondo delle organizzazioni della società civile, settore privato, amministrazioni sub-nazionali, università), lasciando in secondo piano il tema delle idealità e della visione d'insieme di uno sviluppo realmente innovativo.

Ad aprile del 2014, l'*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* ha aperto le discussioni sul ruolo del settore privato e le opportunità di creare partenariati innovativi in materia di finanza per lo sviluppo. L'8 agosto l'ICE-SDF ha presentato il suo rapporto finale, nella versione *draft*, dedicato alla definizione di una finanza per lo sviluppo sostenibile innovativa. Si tratta di un documento su cui si riponevano molte aspettative, nella speranza che fosse complementare al lavoro dell'OWG, soprattutto avanzando risolutamente sul fronte della definizione di un quadro condiviso degli impegni da predisporre.

Il documento di 48 pagine e 176 paragrafi è, tutto sommato, deludente, non tanto perché interlocutorio, ma per la mancanza di idee innovative.

Molto interessante è la prima parte, che si limita però ad analizzare i cambiamenti intercorsi nell'ultimo decennio, con particolare riferimento ai flussi finanziari pubblici e privati a livello mondiale.

Pochi dati sarebbero, del resto, sufficienti a rappresentare la gravità e insostenibilità sociale delle dinamiche finanziarie in corso: nel corso degli ultimi venti anni, la popolazione più ricca al mondo - l'1% più ricco, con dati ancora più impressionanti se fossero disponibili informazioni relative allo 0,01% della popolazione - ha visto aumentare il reddito reale di oltre il 60%, e tale dinamica non si è interrotta negli ultimi tre anni; al contrario, il 5% più povero della popolazione mondiale non ha visto aumentare i propri redditi.

Oppure, scorrendo i dati UNCTAD e Banca Mondiale disponibili oggi, si scopre che lo stock di debito estero dei 34 paesi oggi a basso reddito ha raggiunto nel 2012 il livello (espresso in valore corrente) più alto di sempre, pari a 128 miliardi di dollari; anche nel caso dei 50 paesi a medio reddito si è toccato il picco, raggiungendo 1.300 miliardi di dollari.

Alla luce del quadro attuale - contrassegnato da preoccupanti processi nell'andamento dei flussi finanziari e degli squilibri internazionali, a dispetto della gravità della crisi finanziaria mondiale e degli sforzi profusi da molte amministrazioni pubbliche per tamponare gli effetti drammatici determinati da politiche dei privati, molto negative in una logica di sviluppo sostenibile inclusivo, con conseguente aggravio dell'indebitamento pubblico - il rapporto dell'ICE-SDF passa in rassegna piuttosto tradizionalmente i diversi comparti che compongono l'agenda della finanza per lo sviluppo.

Ripercorrendo, infatti, brevemente le tappe dell'agenda sulla finanza dello sviluppo, nel 1997 apparve la prima bozza di risoluzione presentata proprio dal Gruppo dei 77 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul tema; dopodiché nel 2001 fu presentato Rapporto Zedillo alle Nazioni Unite e nel marzo 2002 il Consiglio Europeo di Barcellona prese l'impegno di raggiungere come UE-15 l'obiettivo dello 0,7 % APS/RNL entro il 2015 (lo 0,56 % entro 2010). Su queste basi si svolse la prima Conferenza delle Nazioni Unite sulla Finanza per lo sviluppo a Monterrey.

Il documento finale, il cosiddetto *Monterrey Consensus*, si articolava negli stessi capitoli che si ritrovano nell'impostazione del documento dell'ICE-SDF:

- (1) mobilitazione di risorse interne;
- (2) Aiuti;
- (3) *Climate Finance*;
- (4) Nuovi strumenti;
- (5) Rimesse;
- (6) Debito;
- (7) Regolamentazione fiscale.

Il *Monterrey Consensus* adottava, inoltre, un approccio innovativo rispetto alla tradizione delle Nazioni Unite: un approccio *Multi-stake holders* (cosiddetto *beyond-UN*), globale e relativo a tutti i meccanismi utili a fornire risorse finanziarie per lo sviluppo, olistico in quanto teso a combinare aspetti nazionali, internazionali e sistemici.

Il draft finale dell'ICE-SDF sottolinea l'urgenza di costruire un quadro di riferimento realmente trasformativo che, andando al di là della semplice definizione e previsione di risorse addizionali rispetto agli aiuti e alle altre tradizionali fonti di finanziamento, si sforzi di creare le condizioni che rendano possibile al settore finanziario di diventare un motore dello sviluppo sostenibile, mobilitando risorse addizionali e coinvolgendo la finanza e il commercio quali attori chiave a sostegno dello sviluppo sostenibile, equo ed inclusivo.

Tuttavia, concretamente il documento si muove molto timidamente sul terreno della mobilitazione delle risorse nazionali. Indubbiamente, il tema delle

politiche fiscali nazionali e del principio di progressività è stato marginale sin dall'inizio in questa agenda, visto che non se ne parlava né a Monterrey (2002) né nelle conclusioni della Conferenza sullo stato d'attuazione degli impegni in materia di finanza per lo sviluppo a metà percorso, a Doha (2008). Il contesto internazionale attuale, però, avrebbe forse consigliato maggiore attenzione al tema spinoso della sotto-tassazione delle *top-class* e delle imprese transnazionali, come anche a quello dei paradisi fiscali, dell'elusione ed evasione fiscale.

Ma anche sugli altri capitoli il documento appare più una petizione di diversi principi generali e generici che un avanzamento reale e innovativo sull'agenda. Il rapporto, ad esempio, si propone di enfatizzare il ruolo futuro che la cooperazione Sud-Sud e la cooperazione triangolare potranno giocare, in opposizione a una tradizionale distinzione tra un Nord donatore e un Sud beneficiario, e di sostenere la creazione di strumenti finanziari innovativi, con un'attenzione particolare all'uso di risorse pubbliche quali catalizzatori della mobilitazione di quelle private, in stretto partenariato con la società civile e il settore privato, sottolineando l'importanza dei principi di *accountability*, trasparenza e responsabilità.

Il documento, al pari del rapporto finale dell'OWG, sottolinea il ruolo fondamentale della finanza globale, del commercio e del quadro di regolamentazione internazionale nell'influenzare i risultati a livello nazionale; tuttavia finisce, come già il rapporto dell'OWG, col far prevalere una sostanziale vaghezza di impegni, ignorando o comunque sottovalutando alcuni temi fondamentali come la lotta al commercio internazionale di armi, il ruolo del *peace-making* e del *peace-keeping*, la mancanza appunto di una normativa e coordinamento globale in materia fiscale e di strumenti atti a limitare i danni derivanti da shock finanziari internazionali.

In particolare, la campagna globale *Beyond 2015* sottolinea in maniera critica l'assenza di una visione realmente innovativa invece necessaria: “troppi dei target di MoI proposti – relativi al commercio, alla finanza per lo sviluppo e così via – sembrano tutt'altro che innovativi. Ad esempio, i target che richiedono una cooperazione internazionale per cambiare le strutture economiche globali che generano povertà, come i flussi finanziari illegali, l'evasione fiscale e i debiti iniqui, sono di portata piuttosto limitata. E non è chiaro che produrranno quel cambiamento profondo previsto ed espresso da molti degli obiettivi: un approccio troppo legato allo status quo economico e alla crescita rischia di compromettere la realizzazione di un'agenda trasformativa”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Beyond 2015* (2014), *Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Key comments*, agosto.

Inoltre, nel documento manca una chiara attribuzione di responsabilità in relazione a chi debba fare cosa, in modo da rendere possibile una valutazione corretta dell'attuale divario tra i costi da sostenere e le risorse disponibili.

Il tema delle responsabilità comuni ma differenziate - mutuato dall'agenda ambientale delle COP e fatto proprio nei diversi processi paralleli del post-2015 - e dell'applicazione di tale concetto al reperimento delle risorse necessarie al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile globale è un punto critico, fonte di perplessità sia per numerose organizzazioni della società civile, sia per molti dei PVS che hanno partecipato in ambito OWG.

In particolare, come sottolineato dal contributo diffuso dal *Women Major Group*, sono in molti gli attori della società civile che vedono nel protagonismo assegnato al settore privato un rischio per l'equità e la sostenibilità del processo: “la miriade di concessioni alla finanza del settore privato e alla partnership con esso per lo sviluppo sostenibile, senza realmente specificare requisiti in termini di valutazione, responsabilità, trasparenza e governance complessiva, è fonte di grave preoccupazione. Dopo lunghe discussioni, il documento finale sugli SDG alla fine include un riferimento al ‘rafforzamento della partnership globale per lo sviluppo sostenibile’ tra Stati, che viene però indebolito immediatamente dopo, con il riferimento a partnership volontarie, non trasparenti tra pubblico e privato. Dovrebbe esserci una Partnership Rafforzata o Potenziata per lo Sviluppo fondata sulla cooperazione internazionale su un’ampia varietà di nodi cruciali per lo sviluppo, e soprattutto su una base Nord-Sud. La partnership dovrebbe essere costruita principalmente tra governi dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo, con i primi che si fanno carico di fornire risorse e gli strumenti di implementazione. È fondamentale restituire al termine il suo significato originario e NON permettere che la partnership sia confinata al rapporto con il settore privato”<sup>16</sup>.

Si tratta di un tema che si collega a quello di fondo dell'agenda per il lavoro. Non a caso l'*International Trade Unions Confederation* (ITUC) esprime preoccupazione per il rilievo attribuito al settore privato a livello nazionale e internazionale dal quadro di riferimento proposto in sede OWG, cui si aggiunge la vaghezza di impegni in ambito di finanza per lo sviluppo sostenibile, con riferimento specifico al tema della creazione di lavoro dignitoso grazie al potenziamento di servizi e infrastrutture: “mentre esiste un ruolo e un ambito per il settore privato in questa agenda e in questo orizzonte, un discorso che indebolisca il ruolo dello Stato come promotore dello sviluppo e promuova la privatizzazione dei servizi pubblici essenziali è inaccettabile. I crescenti profitti del capitale cui corrisponde un calo dei profitti per il lavoro, implicano che i sindacati, i servizi pubblici e le istituzioni del mercato del

---

<sup>16</sup> Women’s Major Group (2014), *Women’s “8 Red Flags” following the conclusion of the Open Working Group on Sustainable Development Goals (SDGs). Final Statement*, 21 luglio.



lavoro hanno un ruolo ancora più importante da svolgere nella stabilizzazione sociale ed economica e per la riduzione delle disuguaglianze”<sup>17</sup>.

Inoltre, molte critiche soprattutto da parte dei Paesi aderenti al gruppo dei G77 e della società civile organizzata si sono soffermate sulla mancata o incompleta trattazione di due temi fondamentali, indicati come tali anche all'interno del Rapporto del Segretario Generale del 25 luglio su *International Financial System and Development*: quello della necessaria riforma della *governance* globale di economia e finanza nel senso di una maggiore partecipazione dei PVS in seno alle IFI (in particolare, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale)<sup>18</sup> e quello dell'urgenza della ricerca di soluzioni al problema del debito estero di molti di questi stessi PVS<sup>19</sup>.

In generale, è diffuso il senso di un fallimento rispetto alla necessità di riconoscere i differenti bisogni finanziari dei differenti paesi - a cominciare da quelli meno avanzati, categoria che andrebbe riconcettualizzata per tener conto delle sfide e vulnerabilità attuali - e in particolare la possibilità per i paesi donatori di concentrare il proprio aiuto canalizzandolo verso i paesi più poveri, in nome di quella politica di differenziazione che l'Unione Europea avrebbe auspicato.

Sono proprio i paesi tradizionalmente donatori a sottolineare criticamente come, accanto all'esplicito riferimento alla necessità che essi onorino l'impegno a destinare lo 0,7% del PIL all'aiuto allo sviluppo, il documento prodotto dall'OWG e l'ICE-SDF non contengano alcun impegno finanziario internazionale altrettanto definito e specificamente riconducibile ai paesi emergenti e agli altri donatori non tradizionali, con lo scopo di aumentare il loro contributo allo sviluppo globale.

È poi significativo come non si faccia riferimento in tale documento al tema della finanza innovativa, non si chiarisca il ruolo specifico in tal senso del settore privato né la necessità che l'azione del settore privato sia sempre orientata a fini di sviluppo sostenibile, e non ci sia alcun esplicito riferimento alla relazione della finanza per lo sviluppo sostenibile e le nuove fonti ivi individuate con il finanziamento per le azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

---

<sup>17</sup> International Trade Union Confederation (2014), *Reflections on the Open Working Groups proposed Sustainable Development Goals*, 31 luglio.

<sup>18</sup> “71. The global economic governance structures have to further evolve in order to broaden and strengthen the participation of developing countries and countries with economies in transition in the international economic decision-making and norm-setting. The implementation of the 2010 IMF Quota and Governance Reforms would represent an important step forward if the largest shareholder of both the IMF and World Bank would adopt the necessary measures in 2014 for its ratification.”

<sup>19</sup> “69. The persistent lack of a timely, predictable and impartial solution to debt problems has increased the cost of sovereign debt restructuring for the debtor and the creditor, and in the case of systemically important countries, for global financial stability as well. Going forward, a timely solution in cases of debt distress will ultimately reduce costs for all stakeholders. The ongoing work to enhance frameworks for addressing sovereign debt distress is an important step towards strengthening this element of the international financial architecture.”

Molti attori riconducibili all'ambito accademico e della ricerca hanno sottolineato come nel documento manchi anche uno specifico richiamo ad altre importanti agende che si occupano di finanziamento per lo sviluppo, come ad esempio quelle del G8 e del G20, e ad altre importanti iniziative, quale quella sulla coerenza delle politiche promossa dall'Unione Europea.

Lo spettro di soluzioni adombrate dall'ICE-SDF contiene, comunque, elementi interessanti nell'ottica europea, in particolare con l'inclusione di alcuni temi che rappresentano ad oggi una priorità in ambito UE e per l'Italia: ad esempio la creazione di un ambiente favorevole alla promozione del *blending* di risorse pubbliche e private destinate allo sviluppo sostenibile, un migliore allineamento degli incentivi privati ad obiettivi di carattere pubblico e l'incoraggiamento di investimenti in settori chiave per lo sviluppo da parte del settore profit. Si tratta, ovviamente, di spunti iniziali che dovrebbero essere poi riempiti di contenuti e proposte operative.

Nel corso di un seminario di esperti tenutosi il 4 giugno, gli Stati membri dell'UE hanno discusso un non-paper interno preparato dalla Commissione, attraverso l'*European External Action Service* (EEAS), sulla questione dei MoI e della creazione di un partenariato globale quale parte integrante del nuovo quadro di riferimento per il post-2015, in relazione anche al lavoro condotto dall'OWG sul tema.

I principi proposti sono quelli delle responsabilità condivise e della mutua *accountability*, da estendersi a tutti i paesi, con il conseguente abbandono della visione dicotomica Nord- Sud e la nuova centralità delle risorse domestiche, il principio dell'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, il pieno rispetto e promozione dei diritti umani e i principi della coerenza delle politiche estese al campo finanziario (incluso il negoziato sui cambiamenti climatici e quello sulla biodiversità).

Anche su questo tema, tuttavia, la linea degli Stati membri risente degli effetti di una strategia attendista, prevalente finora e orientata a un posizionamento poco incisivo dell'UE. Dopo le Conclusioni del Consiglio del 2013, l'UE ha prodotto il documento "Financing for Development Post-2015: Improving the Contribution of Private Finance", commissionato dal Parlamento Europeo (aprile 2014); successivamente la Commissione Europea ha presentato il 2 giugno la Comunicazione intitolata "A decent life for all: from vision to collective action". Si tratta di documenti di lavoro utili, sia in termini principi generali sia di obiettivi specifici, per l'agenda sullo sviluppo relativa al post-2015 e per lo specifico dei MoI. Tuttavia, nonostante l'Italia eserciti il mandato di Presidenza di turno con l'intenzione di sollecitare un maggiore protagonismo dell'UE nel dibattito internazionale sul post-2015, finora continua a prevalere una posizione di retroguardia, anche in ragione della congiuntura sfavorevole, caratterizzata da una fisiologica transizione istituzionale in seno al Parlamento e alla Commissione Europea.

Un banco di prova importante per l'Europa sarà costituito dalle Conclusioni del Consiglio Sviluppo del 12 dicembre 2014 a Bruxelles, in cui, all'indomani anche del rapporto di sintesi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, si potrà delineare - come auspica l'Italia, che a quel punto sarà alla conclusione della Presidenza di turno - una posizione comune europea in concomitanza con l'avvio sostanziale del negoziato ufficiale alle Nazioni Unite sul post-2015. Sul tema specifico dei MoI, è prevedibile al momento anche la presentazione di una nuova Comunicazione della Commissione Europea sulla Finanza per lo sviluppo.

Indubbiamente, il tempo gioca a sfavore: da qui a dicembre occorre lavorare per influire e poi tenere debitamente conto di quanto sarà contenuto nel rapporto di sintesi sull'agenda per il post-2015 che il Segretario generale delle Nazioni Unite presenterà entro i primi di novembre; al contempo qualsiasi documento pubblicato dall'UE sul tema dovrà assicurare una buona azione di coordinamento tra le competenze in materia di sviluppo e quelle in materia ambientale.

In generale, soprattutto se confrontato con eventi simili, desta preoccupazione il tempo a disposizione per preparare adeguatamente la stessa 3<sup>a</sup> Conferenza internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo. In pratica, la sua preparazione - anche a livello di incontri informali - comincia nel settembre 2014, essendo stata fissata la data a New York soltanto a giugno scorso. La Risoluzione approvata alle Nazioni Unite ha indicato come necessario il coordinamento del processo preparatorio della Conferenza con quello dell'agenda post-2015, così da evitare duplicazioni. Resta però in sostanza aperta la questione di quanto circoscrivere - o all'opposto dilatare (come chiedono i G77) - l'agenda della Conferenza. Gli input previsti dalla conclusione dei lavori dell'OWG e dell'ICE-SDF sono risultati purtroppo modesti.

Al momento, l'agenda preparatoria prevede alcune consultazioni informali di tipo intergovernativo, con tre sessioni a gennaio (3 giorni), aprile (5 giorni) e giugno (5 giorni). Sono previste alcune consultazioni con esperti tematici, audizioni delle organizzazioni della società civile e del settore privato. In pratica, il primo *draft* del documento della Conferenza dovrebbe essere presentato a febbraio 2015 e a maggio 2015 dovrebbero già essere conclusi i lavori sui contenuti della Conferenza di Addis Abeba.

Il rischio concreto, visti i tempi stretti, è che tutto ciò porti a una Conferenza poco ambiziosa e di scarso impatto innovativo sul piano dei contenuti e degli impegni, dovendo fare i conti coi vincoli imposti dai tempi stretti: si creerebbe cioè la giustificazione perché si perda di fatto l'opportunità di incidere in modo profondo sui meccanismi che, a livello globale, hanno determinato i gravi squilibri internazionali e all'interno dei paesi.

Anche solo in un'accezione molto ristretta dell'agenda della finanza per lo sviluppo, del resto, il rischio reale è che anche i temi più tradizionali già

incorporati nell'agenda della finanza per lo sviluppo trovino uno sbocco più a livello di enunciati che di sostanziali cambiamenti concreti, nonostante possano essere una leva per orientare a fini di sviluppo sostenibile l'intera finanza locale, nazionale e internazionale. Gli spazi d'intervento e le diverse opzioni fra cui scegliere potrebbero, infatti, essere interessanti anche solo con riferimento all'agenda sui contributi finanziari innovativi, che oggi fa riferimento a (1) gestione del debito con meccanismi di scambio o conversione (*swap*) di diverso tipo, (2) lotterie, (3) tasse (come quelle aeree), (4) meccanismi di mercato (come l'*advanced market commitment* promosso in passato dall'Italia, ma anche le rimesse), (5) forme di partenariato pubblico-privato, (6) garanzie, e (6) coinvolgimento dei settori che hanno beneficiato della globalizzazione (come turismo, trasporti, comunicazione e finanza, includendo anche le banche - che hanno assai beneficiato dei programmi di salvataggio e anti-crisi finanziaria, ma che sono escluse da questa agenda).

L'obiettivo dovrebbe essere quello di mobilitare risorse (1) stabili e prevedibili, (2) aggiuntive rispetto agli aiuti internazionali, (3) gestite multilateralmente (complementari, possibilmente senza aggiungere nuovi meccanismi), (4) semplici e sostenibili (legate all'agenda sull'efficacia e sull'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo).

Guardando ai risultati, però, c'è poco da essere fiduciosi: complessivamente negli ultimi 10 anni i meccanismi innovativi hanno amministrato 5,8 miliardi di dollari per la salute e 2,6 per i cambiamenti climatici, e meno di 1 miliardo è risultato realmente aggiuntivo rispetto agli aiuti tradizionali. Si tratta di un volume di risorse molto contenuto.

Occorrerebbe, invece, un cambio di passo significativo rispetto al passato, anche solo limitatamente all'agenda circoscritta degli strumenti finanziari innovativi; ma al momento manca un accordo per il coordinamento che espliciti quali fonti in particolare, quali meccanismi di intermediazione prediligere per l'allocazione e la gestione delle risorse e quali priorità adottare in termini di distribuzione tra beni pubblici globali, PVS e temi specifici.

Tutto questo giustifica un certo scetticismo su quanto la Conferenza di Addis Abeba potrà essere all'altezza delle aspettative tese a ricercare un nuovo paradigma anche in termini di architettura finanziaria globale.

#### **4. L'INTRECCIO DELL'AGENDA CON LA COP20 DI LIMA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

La mancanza di una visione condivisa sull'agenda dello sviluppo, pur limitata nella sua portata, capace di tradursi poi in una serie ridotta di obiettivi prioritari, strategie d'intervento, strumenti e azioni specifiche, sulla cui base poter predisporre anche una griglia di indicatori e strumenti di verifica a livello locale, nazionale e internazionale è ciò che spiega il livello

qualitativamente preliminare del rapporto finale dell'OWG e di quello dell'ICE-SDF, ma anche il ritardo con cui il Segretario Generale sta preparando il rapporto di sintesi per avviare formalmente il negoziato ufficiale tra i paesi. Si tratta di una mancanza di visione condivisa che riflette le difficoltà attuali a stabilire un sistema di *governance* globale che soddisfi tutti i paesi e i principali attori in campo. Da un lato, manca la volontà politica di "imporre" un'agenda vincolante anche al settore privato, in termini di obblighi ad adottare strategie orientate a promuovere lo sviluppo umano sostenibile. Da un altro lato, si confrontano le posizioni dei paesi OCSE che chiamano i paesi BRICS a una maggiore assunzione di responsabilità (comuni ma differenziate) con quelle degli stessi paesi BRICS interessati a vedere riconosciuto il proprio ruolo di *leadership* dei processi di globalizzazione, senza con ciò rinunciare a che siano i paesi OCSE a farsi carico dei principali costi per correggere gli squilibri internazionali.

Questa stessa contrapposizione di modi di interpretare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate spiega la situazione di stallo che si riscontra da tempo anche sul fronte dei negoziati per un futuro accordo internazionale post-2020 sui cambiamenti climatici.

Del resto, il principio numero 7 della Dichiarazione di Rio (1992) fornì la prima formulazione del principio delle responsabilità comuni e differenziate, riconoscendo il dovere degli Stati di condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni, i cosiddetti *global commons*. Negli ultimi anni, il contrasto sulla ripartizione degli oneri per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e dei costi di copertura dei danni ad essi connessi ha di fatto bloccato i negoziati alla Conferenza delle Parti (COP), l'organismo cui spetta il compito di assicurare la corretta implementazione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, tramite la definizione di Protocolli o altri strumenti legalmente vincolanti.

Il fallimento nel 2009 della Conferenza di Copenaghen e del tentativo di definire un accordo che prendesse il posto di quello di Kyoto, siglato nel 1997, in materia di impegni vincolanti di riduzione delle emissioni in atmosfera dei gas responsabili di interferenze con il clima, ha portato ad una soluzione di ripiego temporaneo: si è deciso la definizione di un accordo per la messa a punto, entro il 2015, di uno strumento legalmente vincolante con impegni a partire dal 2020, prolungando di fatto il Protocollo di Kyoto fino al 2020.

L'ultima Conferenza delle Parti, quella tenuta a Varsavia alla fine del 2013, ha assicurato passi avanti impercettibili. Resta il fatto che il nuovo accordo dovrà essere corredato da finanziamenti adeguati per le attività di mitigazione, quelle di adattamento e di copertura dei danni causati dal cambiamento climatico, e da un insieme di attività che mettano i Paesi più poveri e vulnerabili in condizione di disporre delle tecnologie adeguate.

A pochi mesi dalla COP20 di Lima, in programma a dicembre 2014, tutto fa presagire che essa a fine anno lascerà probabilmente in eredità tutti i nodi da sciogliere alla successiva Conferenza delle Parti di Parigi, prevista a dicembre 2015, per poter siglare un accordo sulla finanza per il clima che sia universale e vincolante.

In proposito, occorre segnalare come diversi attori partano dalla considerazione che il tema dei cambiamenti climatici, benché inserito all'interno del documento finale dell'OWG con un obiettivo specifico e anche attraverso una serie di riferimenti indiretti alla resilienza dei sistemi ambientali, costituisce in realtà un binario a sé stante di negoziazione, che giungerà alla fine quando il processo per la definizione dell'agenda di sviluppo post-2015 si sarà già concluso.

Allo stesso tempo, è opinione comune che tale distinto processo negoziale avrà un effetto significativo sull'effettiva realizzazione del *framework* dell'agenda di sviluppo e sul raggiungimento di molti degli obiettivi e dei *target* previsti, se non altro in considerazione del fatto che, in mancanza di una rapida ed efficace azione concordata, il riscaldamento globale produrrà prevedibilmente nel prossimo futuro una moltiplicazione dei rischi ambientali, con conseguente necessità di utilizzare una parte significativa delle risorse finanziarie globali destinate allo sviluppo in azioni di adattamento, mitigazione e soccorso alle popolazioni colpite.

*Beyond 2015* raccomanda di conseguenza l'introduzione, all'interno dell'obiettivo sul cambiamento climatico, di un target specifico che impegni gli Stati a mantenere l'aumento della temperatura globale media al di sotto di 1.5C°.

L'intreccio tra l'agenda di sviluppo per il post-2015, quella correlata della finanza per lo sviluppo (sostenibile) e quella relativa all'accordo per il post-Kyoto sui cambiamenti climatici è evidente e lo stallo dell'una influisce irrimediabilmente sulle altre: lo sviluppo è oggi definito in termini integrati di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, allo stesso tempo la declinazione dello sviluppo sostenibile in termini di obiettivi deve essere corredato da finanziamenti adeguati e il tema degli interventi legati ai cambiamenti climatici è al centro delle interconnessioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo (il rapporto finale dell'OWG li include esplicitamente come obiettivo 13).

Nell'agenda della finanza per lo sviluppo, la componente della *Climate Finance* è stabilmente parte integrante dell'articolazione degli ambiti di intervento. Di più, è probabilmente la voce in grado di mobilitare la quantità maggiore di risorse finanziarie per lo sviluppo nei prossimi anni, combinando fonti pubbliche e private. In particolare, l'UE e gli altri paesi ad alto reddito dovrebbero definire dei mezzi per aumentare i finanziamenti della lotta contro il cambiamento climatico durante il periodo 2013-2020, a partire da fonti

molto diverse, pubbliche e private, a livello multilaterale e bilaterale, comprese nuove fonti di finanziamento, al fine di poter raggiungere l'obiettivo a lungo termine fissato a livello internazionale, consistente nel mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per il finanziamento dell'adattamento al e mitigazione del cambiamento climatico. Sul tema i paesi europei sottolineano che tale sforzo deve essere equamente ripartito con le economie emergenti, conformemente alle loro rispettive responsabilità e capacità.

Al momento, tuttavia, si registra sia la sottoscrizione di impegni che non si sono ancora tradotti nel versamento delle quote pattuite al *Green Climate Fund*<sup>20</sup>, sia il sottofinanziamento dell'*Adaptation Fund*<sup>21</sup> e del *Least Developed Countries Fund*<sup>22</sup>. Se, infatti, alla COP 16 di Cancún (2010), i paesi industrializzati si erano impegnati a fornire 30 miliardi di dollari per il periodo 2010-2012 e, entro il 2020, 100 miliardi di dollari di finanziamenti "nuovi e addizionali" ogni anno al fine di rispondere alle necessità legate ai cambiamenti climatici nei PVS, garantendo peraltro una ripartizione equilibrata tra l'adattamento e la mitigazione; tuttavia finora non si è arrivati a una definizione concordata a livello internazionale dell'espressione "nuovi e addizionali".

A ciò si lega il fatto che, in modo particolare in una congiuntura come l'attuale di forte incertezze sul piano economico, l'auspicato rispetto del principio di *addizionalità* delle risorse destinate alla *Climate Finance* rispetto a quelle per gli aiuti internazionali e l'adozione di meccanismi rigorosi di monitoraggio di questo principio non è riscontrato nei fatti: solo il 24-33% della cosiddetta *Fast-Start Finance*<sup>23</sup> sono realmente risorse nuove e solo una piccola parte (2,15 miliardi di dollari) sono stati effettivamente versati e solo il 21% della *Fast-Start Finance* è poi andato concretamente a progetti per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

---

<sup>20</sup> Il Fondo Verde per il Clima è l'istituzione creata formalmente nel dicembre 2011 a Durban in occasione della COP17, dopo esser stata approvata al vertice di Cancun nel 2010, che ha per obiettivo quello di canalizzare i fondi resi disponibili da parte dei paesi sviluppati a favore dei PVS per aiutarli a rendere più sostenibile e meno impattante sul clima il modello di crescita economica.

<sup>21</sup> Il Fondo di adattamento, previsto dal Protocollo di Kyoto, è stato reso operativo alla Conferenza di Poznan nel dicembre 2008 con l'obiettivo di aiutare i Paesi più poveri a fronteggiare gli impatti del riscaldamento globale. Questo fondo è alimentato attraverso il Meccanismo di sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism*, CDM) disciplinato dal Protocollo: su ogni progetto annunciato al CDM viene prelevata una tassa del 4%, di cui la metà è destinata al Fondo di adattamento. I PVS hanno però fortemente criticato i paesi OCSE perché le somme disponibili sono rimaste molto esigue rispetto alle aspettative.

<sup>22</sup> Il Fondo per i 48 Paesi meno avanzati (PMA) è stato istituito nel 2001, amministrato dal GEF, ha l'obiettivo di appoggiare i paesi più vulnerabili alle ripercussioni del cambiamento climatico, finanziando l'elaborazione e attuazione di piani di adattamento nazionali.

<sup>23</sup> A Copenaghen le parti avevano accettato l'impegno a mettere a disposizione 30 miliardi di dollari nell'arco di tre anni in qualità di finanziamento rapido (*fast-start finance*), tuttavia da subito non vi furono certezze in merito all'entità dei finanziamenti per il clima resi disponibili a titolo di garanzia di affidabilità dell'impegno stesso.

In ogni caso, ove pure fossero rese disponibili risorse molto maggiori delle attuali per onorare gli impegni assunti in materia di *Climate Finance* addizionale, dovrebbero comunque essere associate a una maggiore capacità di *governance* dei fondi stessi, deficit di cui si lamentano molti attori.

Per questa ragione non deve sorprendere che, pur essendo ancora alla vigilia della COP 20 di Lima, a fine agosto del 2014, il Ministro degli Esteri francese, Laurent Fabius, abbia fatto una dichiarazione sull'importanza che avrà la successiva Conferenza delle Parti di Parigi a fine 2015 (COP 21), su cui oggi si concentrano le aspettative circa l'adozione di un accordo vincolante, di fatto saltando a piè pari l'appuntamento peruviano, come puramente interlocutorio. È anche interessante come nel suo discorso fatto in preparazione della partecipazione al Summit di New York sul clima (in programma il 23 settembre 2014), il Ministro Fabius abbia esplicitamente richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre meccanismi sanzionatori, dicendo che l'inquinamento deve avere un costo se si vuole orientare davvero gli investimenti verso l'energia pulita ed efficiente. Si tratta di un'affermazione che potrebbe scoperchiare il vaso di Pandora del coinvolgimento del settore privato ai costi della trasformazione in chiave sostenibile del modello di produzione e consumo oggi prevalente, al centro della ridefinizione dell'agenda di sviluppo per il post-2015.

## **5. IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA**

In questo terreno minato del negoziato per l'agenda dello sviluppo per il post-2015, segnato oggi dall'incertezza sui contenuti e sugli strumenti per la realizzazione degli obiettivi, si colloca l'azione italiana, investita nel secondo semestre 2014 dell'importante ruolo di Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea.

Sul fronte delle consultazioni, il MAECI ha in agenda nel periodo settembre-dicembre numerosi e qualificati appuntamenti per il confronto con diverse espressioni della società civile (le Organizzazioni non governative, il mondo delle cooperative, le organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite e non solo, gli altri Stati membri dell'UE e la Commissione Europea), mentre paiono finora meno privilegiate le interlocuzioni con i paesi partner della cooperazione internazionale.

In queste occasioni, il governo italiano intende sottolineare l'importanza di temi che qualificano la visione dell'UE sullo sviluppo - diritti umani, stato di diritto, pace e sicurezza, *good governance*, inclusione sociale; ma soprattutto cerca di promuovere una vision che, all'interno dell'approccio europeo, qualifichi in maniera peculiare il sistema Italia.

Si tratta di una sfida ambiziosa sul piano strategico, che attiene tanto al campo culturale e politico della declinazione in forma concreta di una visione di



sviluppo, quanto a quello operativo, teso ad offrire gli elementi essenziali per costruire una politica multilaterale e bilaterale di cooperazione allo sviluppo coerente con questo disegno.

In termini di priorità e vocazione culturale dell'Italia e dell'Europa, l'idea di fondo della Presidenza di turno italiana è quella di coniugare questa visione centrata sull'approccio integrato e olistico, l'*empowerment* e il protagonismo delle fasce vulnerabili della popolazione, la lotta alle disuguaglianze, attraverso un reale modello inclusivo di sviluppo, fondato sulla sostenibilità ambientale, l'equità sociale e lo sviluppo economico, declinandolo a partire da alcuni ambiti d'intervento.

In particolare, questo discorso è un modo di guardare alla politica concreta volta ai gruppi vulnerabili, siano essi i migranti, i contadini e gli agricoltori familiari, le micro e piccole imprese e le cooperative e le donne, che può determinare cambiamenti rilevanti nel modo di pensare e praticare interventi di *policy* a livello nazionale e internazionale, al Sud come al Nord.

In questa logica, il MAECI individua la Mobilità umana e le migrazioni come un tema che ben rappresenta la stretta interconnessione tra dimensione sociale, economica ed ambientale dello sviluppo e delle vulnerabilità, e allo stesso tempo si configura come una sfida comune che i *policy-maker* devono affrontare a livello locale, nazionale e internazionale per rafforzare le capacità di adattarsi e di esercitare scelte.

Nonostante l'ampio consenso relativo all'integrazione della migrazione all'interno dell'agenda in costruzione, e nonostante la formalizzazione di tale principio nell'ambito dei due *High Level Dialogue on International Migration and Development* del 2013 e del 2014, il tema della mobilità umana non è stato sinora oggetto di quell'attenzione specifica che in molti, a partire da alcune organizzazioni internazionali (in particolare l'Organizzazione internazionale delle migrazioni, OIM, e l'Organizzazione mondiale della salute, OMS), per arrivare alla società civile globale e all'Unione Europea, avrebbero auspicato.

La complessità del fenomeno e la necessità, affermata da molteplici attori, che il tema fosse rappresentato nel nuovo quadro di riferimento in costruzione con la previsione di un obiettivo specifico e di un *mainstreaming* all'interno degli altri obiettivi, non sono state recepite dal rapporto dell'OWG.

Il MAECI dà una particolare rilevanza al nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, considerando i migranti come un *enabling factor* fondamentale dello sviluppo. E con particolare riferimento al panorama italiano, anche la posizione della Coalizione Italiana contro la povertà (GCAP Italia) afferma esplicitamente che "Le migrazioni e i temi relativi alla mobilità umana non possono essere assenti dai quadri di riferimento futuri. Siamo seriamente

preoccupati per la scarsa attenzione che è stata finora dedicata a questo punto, che – lo affermiamo con forza - non può più essere ignorato”<sup>24</sup>.

La stessa posizione europea, deducibile dalla Comunicazione della commissione *Maximising the Development Impact of Migration* del maggio 2013 e dalla più recente Comunicazione *A decent Life for all: from vision to collective action* diffusa nel giugno 2014, trova punti di convergenza nella comune visione delle rimesse quale strumento fondamentale del nuovo framework di finanza innovativa per lo sviluppo, e nella conseguente necessità di ribadire gli impegni esistenti e stabilirne di nuovi allo scopo di garantire che questa importante risorsa possa sviluppare tutto il suo potenziale apporto al raggiungimento dello sviluppo sostenibile globale. In una visione più integrata dello sviluppo sostenibile, la posizione del MAECI inquadra il tema delle rimesse all'interno di una prospettiva più ampia della valorizzazione dell'apporto degli individui e le comunità migranti all'interno dei sentieri di sviluppo dei paesi. In quest'ottica si inquadra la Conferenza del 2-3 ottobre a Roma, promossa dal MAECI insieme all'OIM e intitolata "Integrating Migration into Development".

In un'ottica di promozione della coesione sociale, è importante anche il settore privato come attore protagonista quanto e più dei governi nazionali dell'indirizzo della globalizzazione, delle sue opportunità ma anche dei rischi di immiserimento di larghe fasce di popolazioni vulnerabili.

In particolare, le piccole e medie imprese e le cooperative affrontano oggi alcune specifiche dimensioni di vulnerabilità che impediscono loro di proporsi quali agenti dell'auspicato cambiamento strutturale: in primo luogo, la difficoltà che spesso queste imprese incontrano nella realizzazione di economie di scala e nella necessaria specializzazione produttiva. In secondo luogo, è necessario affrontare il tema delle interazioni e complementarità delle politiche settoriali, incluse quelle relative al potenziamento delle infrastrutture e alla previsione di servizi atti a rimuovere i numerosi impedimenti allo sviluppo produttivo delle PMI. Si tratta di temi su cui il MAECI organizza una serie di seminari insieme all'Alleanza Cooperative Italia.

Un terzo tema prioritario per la Presidenza di turno italiana è l'agricoltura sostenibile, la sicurezza alimentare e nutrizionale. Si tratta di un tema che combina le grandi questioni della sostenibilità ambientale e dei sistemi alimentari, della sicurezza umana e della vulnerabilità con le dimensioni locale, nazionale e globale, la prospettiva territoriale, le questioni di genere, i rapporti tra stato e mercato, tra aziende grandi, medie, piccole e micro, la questione del lavoro e quella dei modi di produzione e consumo sostenibili, il nodo della volatilità dei prezzi alimentari ed energetici, il rapporto tra mondo

---

<sup>24</sup>GCAP Italy (2014) *Raising The Level Of Ambition Justice, Democracy And Diversity In The Post 2015 Framework A Position From The Italian Civil Society. Our Recommendations On The Post 2015 Framework*, settembre.

rurale e processo di inurbamento le migrazioni di massa. C'è un vasto consenso in Italia rispetto alla necessità di ripensare il mercato e i sistemi alimentari a partire dal nuovo paradigma della *small scale farming*, con riferimento non solo alla lotta all'insicurezza dei diritti di proprietà e allo sfruttamento delle terra, che sono sicuramente un fattore di rischio ma non l'unico da considerare se si guarda alle fasce marginali della popolazione rurale. Soprattutto, è centrale favorire l'accesso dei piccoli produttori a servizi finanziari innovativi che tengano conto delle specifiche necessità della categoria a cui sono rivolti, prima fra tutte quella di accedere ad un credito a basso tasso di interesse e a sistemi assicurativi che permettano di ridurre la vulnerabilità dei piccoli agricoltori agli shock ambientali e finanziari. Su questi stessi temi, il MAECI ha in programma una serie di eventi, taluni inseriti direttamente nel percorso che condurrà all'Expo di Milano del 2015 (1 maggio - 31 ottobre), incentrato sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita".

In relazione a molti punti indicati, si pone come prioritario anche il tema dello sviluppo locale e l'approccio territoriale allo sviluppo, il rafforzamento del partenariato con il coinvolgimento attivo del tessuto delle micro e piccole imprese, la valorizzazione delle grandi opportunità di sviluppo legate alle migrazioni internazionali e al ruolo attivo delle diaspore, il rafforzamento dei sistemi alimentari nei diversi contesti come volano e terreno di sperimentazione di queste stesse parole d'ordine per assicurare la sicurezza alimentare ma anche prospettive di sviluppo umano sostenibile, tutelando l'ambiente e le tradizioni locali. È questo il terreno prioritario su cui vorremmo costruire una nuova visione e pratica coerente della politica di cooperazione internazionale allo sviluppo. Coesione sociale e coesione territoriale al centro delle politiche di sviluppo e cooperazione internazionale, dunque, per dare protagonismo a gruppi strutturalmente vulnerabili, come i migranti, le micro e piccole imprese, l'agricoltura familiare e di piccola scala, volano al contempo di uno sviluppo inclusivo. Per questa ragione anche l'approccio territoriale è un tema chiave per la Presidenza di turno italiano e, per questo stesso motivo, l'Italia contribuisce e promuove l'evento finale (che si terrà a Torino) delle numerose consultazioni nazionali che si sono svolte negli ultimi mesi, sotto l'egida dell'UNDP sul tema del *Localized development*.

Se l'elemento che accomuna questi ambiti prioritari scelti dall'Italia è il riconoscimento della centralità dell'individuo e delle comunità e dei corrispondenti diritti fondamentali, siano essi civili, politici, economici e sociali (il cosiddetto *right-based approach*), ne deriva naturalmente la particolare attenzione dedicata alla questione di genere e la decisione di abbracciare una prospettiva di genere nelle politiche di sviluppo.

Che il tema dei diritti umani si presti a generiche affermazioni di principio è risultato chiaro nel processo che ha portato alla stesura del rapporto dell'OWG.

Ai commenti puntuali di alcuni Stati (Egitto, Marocco, Arabia Saudita, Tunisia, Sudan) rivolti all'assenza nel documento dell'OWG di un target specificamente dedicato alla questione dell'occupazione di un territorio da parte di forze armate estere (con evidente riferimento all'attuale situazione israelo-palestinese), si accompagnano riflessioni più ampie, come quella condotta dalla World Federation of UN Associations (WFUNA), che sottolinea la natura prevalentemente “negativa” della definizione di pace proposta dal documento (eliminare le armi e la diffusa violenza di natura sessuale), incapace di affrontare le cause strutturali che determinano tali manifestazioni di violenza e di proporre strumenti atti a costruire una pace positiva al di là della mera assenza della violenza stessa<sup>25</sup>.

Anche il Women Major Group ha sottolineato l'assenza di target volti a garantire la piena partecipazione delle donne ai processi di *peace-keeping* e ricostruzione, nonché la mancanza di attenzione specifica a quei gruppi particolarmente vulnerabili in situazioni di conflitto e crisi rappresentati dagli sfollati e dai rifugiati, da trattare secondo un'ottica di responsabilità condivisa a livello internazionale e non, come invece suggerito dal rapporto dell'OWG, secondo un'ottica prevalentemente nazionale.

È diffusa, soprattutto all'interno della società civile, la critica relativa alla incompleta trattazione dei diritti umani, sia all'interno del *goal* sia intendendo la tematica quale tema trasversale da integrare nel framework. La campagna *Beyond 2015* sottolinea che: “Il goal attuale non è abbastanza efficace nel garantire le libertà politiche e civili o assicurare la difesa dei diritti umani. Sia la formulazione che i contenuti dovrebbero essere migliorati in modo da concentrarsi sui risultati e le persone, invece che sugli output e le capacità degli Stati, e garantire la tutela dei diritti umani (compresi quelli dei gruppi vulnerabili colpiti da conflitti quali i profughi e gli *Internally Displaced Persons – IDPs*) e di quanti si battono per quei diritti. Sul tema specifico della pace, l'evidenza suggerisce che la capacità della società di gestire pacificamente un conflitto è di cruciale importanza per la pace, ma non vi sono target che promuovano efficacemente questo punto. In termini più generali, la pace può essere promossa agendo a tutto campo, attraverso i punti relativi all'occupazione, alla gestione delle risorse naturali e alle disuguaglianze tra persone e gruppi sociali”<sup>26</sup>.

L'*UN Mining Working Group* rileva la non connessione tra il linguaggio incentrato sui diritti umani che caratterizza il preambolo del documento finale dell'OWG e i successivi obiettivi identificati; in particolare, l'assenza di un riferimento specifico ai diritti umani all'interno del goal 6 (*water and sanitation*) è visto come un elemento che potrebbe compromettere significativamente il reale *empowerment* di coloro che vivono direttamente le

---

<sup>25</sup>WFUNA (2014), *Freedom from violence - peace, security and conflict prevention in the development agenda. A WFUNA program*, agosto.

<sup>26</sup> *Beyond 2015* (2014), op. cit.

contraddizioni e le conseguenze negative discendenti da un modello di sviluppo ancora incentrato sulla crescita piuttosto che sulla tutela dell'individuo<sup>27</sup>.

Un approccio integrato e fondato sul riconoscimento e la tutela dei diritti umani fondamentali è ciò che in sostanza manca nel rapporto dell'OWG per assicurare la creazione di un *framework* di sviluppo che agisca efficacemente sulle cause strutturali di povertà e disuguaglianza, grazie al pieno riconoscimento di queste ultime quali conseguenze dirette della violazione di tali diritti, perpetuata dal paradigma imperante di uno sviluppo guidato dal mercato. GCAP Italia sottolinea queste debolezze all'interno del documento: “La focalizzazione sui diritti umani, lo stato di diritto e la pace non ha registrato un consenso all'interno dell'OWG. Tuttavia, questi elementi devono decisamente fare parte dell'agenda per il *framework* post-2015. I punti relativi alla pace e ai conflitti andrebbero rafforzati in direzione di una più piena considerazione dell'intera gamma di opportunità capaci di prevenire e trasformare un conflitto aperto e violento, tra cui: la promozione di istanze e spazi politici di dialogo, l'adozione di strumenti non violenti di risoluzione dei conflitti, il monitoraggio e la riduzione delle spese militari e del commercio delle armi”<sup>28</sup>.

Ovviamente, alla luce anche di queste osservazioni critiche sul lavoro dell'OWG, una concettualizzazione coerente da parte dell'Italia della definizione di priorità e strategie di politiche nazionali e internazionali di sviluppo è una preconditione necessaria, ma non sufficiente ad assicurare un impegno effettivo, e quindi una credibilità reale, spendibile in sede internazionale. Occorre, cioè, che ci sia poi e soprattutto un'effettiva volontà di dare priorità e continuità nel tempo a questi indirizzi, sostenendo tale volontà con un correlato impegno finanziario, su cui poter esercitare azione di monitoraggio e valutazione. Laddove un paese come l'Italia faccia spesso riferimento nei documenti al sistema paese nel suo complesso, risulterà ancor più fondamentale la capacità di costruire e cementare un sistema di attori che condividono tale impianto. A ben vedere, quindi, l'interessante esercizio innovativo della Presidenza italiana di voler contribuire attivamente all'agenda per il post-2015, ritagliandosi un ambito particolare per declinare in modo specifico e originale il quadro generale di riferimento dell'agenda di sviluppo per il post-2015, deve diventare un'indicazione per l'azione operativa futura, in sede multilaterale e bilaterale, così da poter rispondere della sua effettiva valenza strategica.

---

<sup>27</sup> UN Mining Working Group (2014), *Essential Human Rights Mentioned, but Not Elaborated, in United Nations' Proposed Sustainable Development Goals*, agosto.

<sup>28</sup> GCAP Italy (2014), op. cit.



**L'ATTIVITÀ DEL COMITATO AGENDA POST 2015, COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)**

Il Comitato permanente su Agenda post 2015, cooperazione allo sviluppo e partenariato pubblico-privato è stato costituito in seno alla Commissione esteri il 16 luglio 2013.

Risulta così composto: per il gruppo del Partito democratico i deputati Arlotti, Beni, Chaouki, Mogherini e Sereni; per il gruppo Movimento 5 Stelle i deputati Sibilia e Spadoni; per il gruppo del Popolo della Libertà i deputati Palmizio e Valentini; per il gruppo Scelta civica il deputato Caruso; per il gruppo Sinistra, ecologia e libertà il deputato Scotto; per il gruppo Lega Nord il deputato Gianluca Pini; per il gruppo Fratelli d'Italia il deputato Cirielli e per il gruppo Misto il deputato Locatelli.

Il Comitato è presieduto dall'on. Maria Edera Spadoni, vicepresidente è l'on. Paolo Beni e segretario l'on. Mario Caruso.

Di seguito si fornisce l'elenco delle sedute del Comitato.

**23 luglio 2013** – Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Spadoni precisa di ritenere importante, sul piano del metodo di lavoro, che le sedute del Comitato avvengano con una certa periodicità, tendenzialmente ogni due settimane. Ricorda l'approfondito lavoro svolto nella precedente legislatura dal Comitato per gli Obiettivi del Millennio, obiettivi in scadenza alla fine del 2015. In continuità con quel lavoro, ritiene di opportuno di avviare i lavori del nuovo Comitato procedendo ad alcune audizioni, a cominciare da rappresentanti del mondo del volontariato e delle ONG, per acquisire elementi sul dibattito relativo agli obiettivi post 2015 ed, eventualmente, allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul tema. Il Presidente sollecita la presentazione alle Camere della Relazione previsionale e programmatica sull'attività di cooperazione allo sviluppo, predisposta dal Ministero degli affari esteri, e la Relazione sull'attività di banche e fondi di sviluppo a carattere multilaterale, redatta dal Ministero dell'economia e delle finanze e manifesta la volontà di esaminare documenti europei sulla tematica dello sviluppo.

**1° agosto 2013** – Insieme al Comitato Africa e questioni globali. Audizione del viceministro degli affari esteri, Lapo Pistelli.

Il viceministro Pistelli inizia il suo intervento partendo dall'Africa, con la precisazione che bisognerebbe in realtà parlare di "Afriche" per le enormi diversità, interne ai singoli Stati e tra Stati e regioni. Mette immediatamente in luce il dato demografico con l'enorme crescita di popolazione (che, nel 2050,

sarà il triplo di quella europea) e i dati sulla crescita, rilevando che, negli ultimi dieci anni, tra le dieci economie mondiali che hanno avuto il tasso di crescita più rapido, sei sono africane: Angola, Ciad, Etiopia, Mozambico, Nigeria e Ruanda. Sottolinea che il nostro paese gode in quel continente, nel complesso, di una buona immagine e passa ad una disamina della situazione nei paesi della sponda sud del Mediterraneo, investiti dalle primavere arabe. Riguardo la zona del Sahel, Pistelli ricorda che si tratta di una striscia di 5.000 chilometri che dall'Oceano Atlantico porta al Mar Rosso in cui negli anni si è creata una situazione di assenza di controllo che permette il traffico di ostaggi, armi, droga, pezzi di ricambio, materie prime, ed altro ancora. Il viceministro si è poi soffermato sul Corno d'Africa, area nella quale l'Italia è particolarmente presente.

Pistelli descrive poi i rapporti Italia-Africa, che si muovono su un piano bilaterale e all'interno del quadro dell'UE. Ricorda che il nostro paese è presente in Africa attraverso strumenti diversi. All'interno della partnership tra Unione europea e Unione Africana, l'Italia ha messo a disposizione uno strumento multi-bilaterale, finanziato esclusivamente dal nostro paese, l'*Italian African Peace Facility*, con uno stanziamento iniziale di 20 milioni di euro, una parte delle quali utilizzata per l'intervento di *peacekeeping* in Somalia. L'Italia è poi presente con la cooperazione allo sviluppo e il viceministro ricorda che molti dei paesi prioritari sono proprio paesi dell'Africa sub sahariana. Segnala infine la progressiva affermazione dello strumento del training italiano sia nelle operazioni di *peacekeeping* che nelle fasi ricostruttive post-conflitto.

Riguardo la cooperazione allo sviluppo, il viceministro ricorda la necessità, a tutti presente, di procedere rapidamente ad una riforma complessiva della normativa vigente, ormai obsoleta<sup>29</sup>.

**5 agosto 2013** – Ufficio di presidenza.

**26 settembre 2013** – Comunicazioni del Presidente sulla missione svolta in Afghanistan dall'11 al 14 settembre 2013.

Il Presidente riferisce sulla missione svolta da una delegazione parlamentare composta da tre deputati e tre senatori per visitare le attività svolte dalla cooperazione italiana in Afghanistan. La delegazione ha visitato l'ospedale Esteqlal di Kabul, ricostruito dalla cooperazione italiana, e l'ospedale di Emergency.

La delegazione ha poi visitato il «Giardino delle Donne», una struttura protetta dove le donne si recano, in particolare il venerdì e i giorni di festa, per passare tempo in libertà con amiche e figli. La Cooperazione Italiana ha aiutato il Ministero degli Affari Femminili a realizzare all'interno del Giardino attività formative per donne (taglio di pietre semipreziose, ai corsi di cucina per attività

---

<sup>29</sup> A circa un anno di distanza da questa audizione è stata approvata la legge 11 agosto 2014, n. 125, recante la *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.



di catering, corsi di alfabetizzazione di base, e altro ancora) generalmente condotte da ONG locali.

I parlamentari italiani hanno poi preso visione del progetto per la sistemazione della strada Kabul – Maidan Shar – Bamyán, sul quale sono state investite ingenti risorse.

La Presidente ha riferito anche, tra il resto, dell'incontro con le parlamentari afgane, è stato segnalato che la legge contro la violenza delle donne del 2009, presentata dal Presidente Karzai, non è stata sottoposta al vaglio del Parlamento per evitare che le forze conservatrici, attraverso la proposizione di emendamenti, potessero svuotarne il contenuto.

Evidenzia poi che la delegazione ha chiesto al viceministro Pistelli di aggiornare il sito della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri al fine di poter verificare il concreto stato di attuazione di tutti i progetti in cui la nostra cooperazione è impegnata.

Ricorda infine che a visita è stata bruscamente interrotta a causa di un attentato verificatosi alla sede diplomatica americana.

**17 ottobre 2013** – Audizione del Direttore generale per la Cooperazione allo Sviluppo presso il Ministero degli Affari esteri, Giampaolo Cantini.

Cantini ha innanzitutto ricordato l'appena trascorsa apertura dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella quale il tema principe scelto dal suo Presidente per la sessione incipiente era stato il conseguimento degli obiettivi del millennio entro il 2015 e l'avvio del processo negoziale per la definizione della nuova Agenda per lo sviluppo. Ha dato conto della grande partecipazione politica ai vari eventi sul tema e della volontà di compiere uno sforzo importante per accelerare il conseguimento dei principali obiettivi di sviluppo. Cantini ha poi riferito del dibattito internazionale sull'Agenda post-2015, nel quale emergeva l'esigenza di riprendere gli obiettivi attuali, ma anche di dare un risalto adeguato alle condizioni di pace e sicurezza, ai temi della *governance* e del *rule of law* come componenti fondamentali per le strategie di sviluppo, nonché ai temi di *gender*. A questo proposito, il DG riportava le due diverse posizioni riconducibili alla possibilità di delineare specifici obiettivi, anche quantitativi, che riguardino l'*empowerment* femminile, o a quella di considerare le problematiche di genere come semplicemente trasversali (*cross-cutting issues*).

Riguardo lo scenario domestico, Cantini ha riferito della missione della *peer review* del Comitato per lo sviluppo dell'OCSE, e delle raccomandazioni allora espresse informalmente, ma ora contenute in un documento pubblicato nei primi mesi del 2014. Ha poi dato conto delle risorse disponibili per la cooperazione (argomento che tratterà ancora più diffusamente nell'audizione del 30 aprile 2014) e delle numerose grandi scadenze a livello internazionale nelle quali la cooperazione italiana è impegnata, tra le quali l'Expo 2015 e la II Conferenza mondiale sulla nutrizione (Roma, novembre 2014).

**5 novembre 2013** – Insieme al Comitato Africa e questioni globali. Audizione informale di rappresentanti di Action Aid, di Save the children Italia, della Fondazione Pangea e dell'Iniziativa Ara Pacis.

**14 novembre 2013** - Audizione informale del Presidente di *Green Cross* Italia, Elio Pacilio.

**19 novembre 2013** - Audizione informale del Presidente di UNICEF Italia, Giacomo Guerrera.

**26 novembre 2013** - Audizione informale di una delegazione di donne parlamentari afgane.

**17 dicembre 2013** - Insieme al Comitato Africa e questioni globali. Audizione informale di Padre Alessandro Zanotelli, direttore della rivista italiana dei missionari comboniani dedicata al continente africano e agli africani nel mondo, Nigrizia.

**13 febbraio 2014** – Esame istruttorio congiunto della Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2012 (Doc. LV) e della Relazione predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività di banche e fondi di sviluppo a carattere multilaterale e sulla partecipazione italiana alle risorse di detti organismi riferita per l'anno 2012 (Doc. LV, n. 1-*bis*).

La Presidente Spadoni sottolinea innanzitutto il ritardo con il quale la Commissione è chiamata ad esaminare la Relazione 2012 sulla politica di cooperazione allo sviluppo promossa dall'Italia. Prosegue con una analisi dettagliata sul contenuto delle due Relazioni ricordando, tra l'altro, il forte impulso impresso dalla Conferenza di Rio + 20 sullo sviluppo sostenibile del giugno 2012, e l'importanza del dibattito sull'efficacia degli aiuti. Ricorda inoltre che, tal fine, alla fine del 2012 è stato predisposto dal MAE il terzo Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti. Riporta i dati contenuti nelle Relazioni e l'osservazione secondo la quale le risorse destinate alla cooperazione hanno subito un'ulteriore diminuzione a causa delle restrizioni di bilancio conseguenti alla perdurante crisi finanziaria. Segnala i principali organismi internazionali che ricevono finanziamenti periodici dall'Italia, a partire dalla Banca mondiale, la cui nuova strategia, promossa dal presidente Jim Yong Kim, a capo dell'istituzione dal 1° luglio 2012, prevede l'eliminazione della povertà estrema, portando al di sotto del 3 per cento la percentuale di coloro che vivono con un reddito inferiore a 1,25 dollari al giorno entro il 2030.

**30 aprile 2014** – Audizione del Direttore generale per la Cooperazione allo Sviluppo presso il Ministero degli Affari esteri, Giampaolo Cantini.

Nel corso della sua audizione, il min. plen. Giampaolo Cantini ha illustrato le “Linee guida per la cooperazione allo sviluppo nel triennio 2014-2016” il documento predisposto annualmente dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari esteri.

Il documento informa che continua la tendenza a ridurre il numero dei paesi prioritari che, da trentacinque nel triennio 2010-2012, arriveranno a venti nel triennio 2014-2016. Tale riduzione risponde all'esigenza di evitare la frammentazione delle risorse e di ottenere un maggiore impatto degli interventi. La maggior parte dei paesi prioritari si trova nell'Africa sub sahariana mentre gli altri si trovano in Nord Africa, Medio oriente, in America latina e in Asia. L'unico paese prioritario dell'Europa è l'Albania.

I Paesi prioritari saranno destinatari dell'APS che fa capo alla DGCS, sotto forma di crediti di aiuto e di doni. Riguardo la cooperazione multilaterale, il documento afferma che, accanto ai contributi obbligatori agli organismi internazionali (47,5 milioni di euro per il 2014) si prevede l'erogazione di contributi volontari per circa 38,5 milioni di euro ad un gruppo selezionato di organismi tra i quali compare l'UNDP.

Le linee guida 2014-2016 indicano il proseguimento del sostegno agli interventi delle ONG, delle università e della cooperazione decentrata.

Un ampio capitolo è dedicato alle risorse disponibili per la cooperazione. Riguardo i fondi a dono, il documento sottolinea che il DEF approvato il 7 maggio 2013 ha ribadito l'impegno del governo ad un incremento delle risorse del 10 per cento al fine di riallineare la cooperazione italiana ai fondi internazionali.

**6 maggio 2014** – Insieme al Comitato Africa e questioni globali. Audizione informale del Responsabile per la programmazione della ONG Medici con l'Africa – CUAMM, dottor Giovanni Putoto.



## **ORGANI E AGENZIE DELLE NAZIONI UNITE**



## UNDP (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)

Lo UNDP è il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, varato dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1965 e divenuto operativo all'inizio del 1966. Lo UNDP, che ha la sua sede centrale a New York, una sede di riferimento a Ginevra ed è presente sul territorio di oltre 170 Paesi, funge innanzi tutto da agenzia centrale di finanziamento e coordinamento delle attività di cooperazione allo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite. L'UNDP è articolato in due organi principali: il Consiglio d'amministrazione, formato da membri provenienti da vari Stati, e l'Amministratore, organo individuale con funzioni direttive ed esecutive, eletto dall'Assemblea generale dell'ONU. Le funzioni di coordinamento del sistema sono esercitate per mezzo di una rete di Rappresentanti Residenti UNDP.

Lo UNDP concentra il suo impegno in quattro direttrici: 1) la riduzione della povertà ed il raggiungimento degli obiettivi del *Millennium Development Goals*; 2) lo sviluppo di istituzioni democratiche nei singoli Paesi; 3) la prevenzione delle crisi più drammatiche e conflittuali nonché, quando la prevenzione è impossibile, l'impostazione della successiva ripresa (a tale scopo, nel 2001 lo UNDP ha creato al suo interno un apposito Bureau, che reca la sigla BPCR); 4) le questioni ambientali ed energetiche ai fini della sostenibilità dello sviluppo.

Accanto alle funzioni principali, UNDP è andata assumendo anche compiti di analisi ed elaborazione di strategie operative; al riguardo, occorre ricordare l'annuale elaborazione (a partire dal 1990) dello *Human Development Report*, una relazione ampia e documentata su un tema che cambia di volta in volta la quale, immancabilmente, viene a costituire un testo di riferimento per il dibattito in materia.

In tutte le sue attività, lo UNDP incoraggia la protezione dei diritti umani, l'emancipazione femminile, le condizioni delle minoranze, dei meno abbienti e dei più deboli. Tra i positivi risultati economico-sociali conseguiti nel 2013 dagli sforzi di UNDP, si registrano la creazione di 6,9 milioni di posti di lavoro distribuiti in 109 Paesi e l'inclusione nei programmi di protezione sociale per 15 milioni di persone, in 72 Paesi.

UNDP è dotato di un proprio budget, che nel 2013 era di circa cinque miliardi di dollari, finanziato interamente da contribuzioni volontarie da parte dei Paesi membri dell'ONU. Le risorse dell'UNDP sono divise in due categorie: le risorse cosiddette generali (core) per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'organismo, la cui allocazione viene decisa sulla base di criteri definiti dal Consiglio di Amministrazione, e le risorse aggiuntive (*non core*) per attività specifiche.

Inoltre, UNDP amministra il *Capital Development Fund* che aiuta i Paesi in via di sviluppo a fare crescere i loro sistemi economici attraverso integrazioni in forma di sovvenzioni, prestiti, microcredito. UNDP gestisce pure gli *UN*

*Volunteers*, vale a dire le oltre seimila persone che lavorano in favore della pace e dello sviluppo in ogni angolo del mondo.

Da tempo, UNDP ha adottato avanzati metodi di contabilità ed un sistema di gestione *results based*, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza e l'efficienza delle proprie attività.

L'importanza di UNDP in seno all'ONU è attestata anche dal fatto che, nell'organigramma, la carica di *UNDP Administrator* è al terzo posto (dopo quelle di Segretario Generale e di Vice-Segretario Generale). L'Amministratore dell'UNDP è altresì Presidente dello *United Nations Development Group* (UNDG), formato da rappresentanti dei Fondi, Programmi e Agenzie di tutto il sistema ONU. Dal 2009, *UNDP Administrator* è la neozelandese Helen Clark (già ex-Primo Ministro del suo Paese).



## UNDESA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)

UNDESA è il Dipartimento ONU per gli affari economici e sociali. Esso lavora a fianco dei governi e degli *stakeholders* di tutto il mondo per aiutarli a centrare obiettivi economici, sociali ed ambientali, nel solco della *United Nations development agenda* che si ispira a principi di eguaglianza, solidarietà, tolleranza, rispetto della natura e *mutual responsibility*. UNDESA facilita i negoziati degli Stati membri per raccogliere sfide globali ed assiste i Governi interessati consigliandoli nella traduzione delle politiche elaborate nelle conferenze internazionali e nei vertici in politiche locali.

L'azione di UNDESA si esplica in tre fondamentali direzioni: indicazioni normative, analisi e *capacity building* (o *capacity development*), vale a dire la formazione delle autorità e delle popolazioni locali al fine di favorire l'acquisizione da parte loro delle abilità tecniche ed amministrative necessarie per lo sviluppo. L'apertura verso la società civile e le organizzazioni non governative che caratterizza UNDESA ha indotto la creazione all'interno del Dipartimento stesso della *Integrated Civil Society Organization* (ICSO), struttura la quale sovrintende ai rapporti tra ONU e società civile, nonché all'attivazione di un portale Web per diffondere informazioni in merito alle iniziative di potenziale interesse intraprese dalle Nazioni Unite in questo campo.

Nel settore delle analisi, UNDESA compila, produce ed esamina un vasto complesso di dati e informazioni di varia natura -economici, sociali, ambientali, demografici- che mette a disposizione degli Stati membri delle Nazioni Unite e consente ad essi di individuare problemi comuni e prendere decisioni. In particolare, fornisce una base per le deliberazioni di due organismi della massima importanza in seno alle Nazioni Unite, vale a dire l'Assemblea Generale ed il Consiglio Economico Sociale (ECOSOC) nonché le articolazioni di quest'ultimo. UNDESA stimola la discussione su molte questioni economiche, sociali e ambientali connesse alla *United Nations development agenda* mediante i *DESA Working Papers*, documenti preliminari che circolano in un numero limitato di copie, sui quali i destinatari sono invitati ad esprimere opinioni e commenti.

Attualmente, la realizzazione dei *Millennium Development Goals* (MDGs) e l'individuazione delle priorità e dei temi dell'*Agenda di sviluppo post-2015* costituiscono impegni prioritari di UNDESA. Inoltre, nel quadro delle attività su scala planetaria, UNDESA si occupa di promuovere politiche economiche ed ambientali coerenti con le indicazioni venute dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile svoltasi a Rio de Janeiro nel 2012 e di elaborare un insieme di obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). L'apposita Divisione Sviluppo Sostenibile di UNDESA, inoltre, segue attentamente e coadiuva i programmi di azione degli Stati di piccole isole in via di sviluppo, quali Mauritius o Barbados.

UNDESA è presente e attiva anche in Italia. Gli Uffici di UNDESA a Roma sono responsabili dell'implementazione di programmi e iniziative volte allo sviluppo delle risorse umane ed al *capacity building* sponsorizzati dal Ministero degli Affari Esteri italiano; tra questi, il Programma Esperti Associati e Giovani Funzionari delle Organizzazioni Internazionali ed il Programma Fellowships. In particolare, il Programma Esperti Associati offre annualmente l'opportunità di compiere un'esperienza professionale di due anni nelle organizzazioni internazionali a giovani laureati in possesso della conoscenza di lingue straniere. Da agosto 2012, alla guida di UNDESA è preposto il cinese Mr. Wu Hongbo, un diplomatico di carriera. Tra i suoi compiti, prestare assistenza e consigli al Segretario Generale ONU in materia di questioni sociali, economiche e di sostenibilità dello sviluppo, e controllare il *Development Account of the United Nations*, un programma di rafforzamento delle capacità amministrative dei Paesi in via di sviluppo finanziato attraverso il *regular budget* del Segretariato Generale ONU.

## **IL DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS (DPA) (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)**

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 finanziato<sup>30</sup> 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'ultimo Appello,

---

<sup>30</sup> <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/funding>

che copre il periodo 2014-2015, chiede 50 milioni di dollari extrabilancio per far fronte alle seguenti priorità:

- Attuazione di meccanismi di risposta rapida tempestivi e affidabili ed efficace supporto agli *Special Envoys*, alle missioni politiche e agli altri attori coinvolti sul campo (13,4 milioni di dollari);
- Risposta coordinata alle richieste di assistenza elettorale (1 milione di dollari);
- Sviluppo e sostegno di partnership con organizzazioni regionali, organismi del sistema delle Nazioni Unite e altri attori per migliorare la prevenzione dei conflitti, la mediazione e il *peacebuilding* (4,8 milioni di dollari);
- Miglioramento di strumenti e meccanismi del DPA per assistere i processi di prevenzione dei conflitti, di mediazione e di *peacebuilding* (5,3 milioni di dollari).

Le necessità finanziarie per lo svolgimento delle attività del Dipartimento per il 2013 sono indicate nel *Multi-year Appeal* in 16 milioni di dollari.

Il bilancio complessivo del Dipartimento proposto per il 2014-2015 è di 86,7 milioni di dollari, da impiegarsi 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).

## **IL DEPARTMENT FOR PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO) (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)**

Nell'accezione delle Nazioni Unite il *peacekeeping* è il processo che aiuta i paesi lacerati da conflitti a **creare le condizioni per una pace duratura** ed è considerato uno degli strumenti più efficaci a disposizione dell'Onu per aiutare i paesi coinvolti nel difficile percorso dal conflitto alla pace.

**Punti di forza** del *peacekeeping* sono **legittimità, condivisione degli oneri e capacità di dispiegare e sostenere militari e polizia di tutto il mondo**, integrandoli con *peacekeeper* civili al fine di far progredire mandati multidimensionali.

**Principi guida** del *peacekeeping* sono il **consenso delle parti, l'imparzialità e l'uso della forza esclusivamente a fini di autodifesa e difesa del mandato**.

Il **Department of Peacekeeping Operations – DPKO** è incaricato della direzione politica ed esecutiva delle operazioni ONU di mantenimento della pace dispiegate in tutto il mondo, nonché di mantenere i contatti con il Consiglio di Sicurezza, con contributori militari e finanziari e con le parti in conflitto, al fine di attuare i mandati dello stesso Consiglio di sicurezza.

Il Dipartimento opera per l'integrazione degli sforzi delle Nazioni Unite e degli enti governativi e non nel contesto delle operazioni di *peacekeeping*.

Il DPKO fornisce anche orientamento e sostegno negli ambiti militari, di polizia e con riferimento allo sminamento (*mine action*), nonché su altre questioni rilevanti, alle altre missioni ONU, quelle di *peacebuilding*.

Sebbene le origini del DPKO risalgano al 1948, contestualmente alle prime operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, la strutturazione ufficiale del dipartimento è del 1992, quando l'incarico di Segretario Generale fu assunto da Boutros Boutros – Ghali.

Muovendo dal presupposto che il *peacekeeping* opera all'interno di un **cambiamento che riguarda l'ambiente fisico, sociale, economico e politico** di ogni area interessata, il DPKO dispiega la propria attività negli **ambiti** militare, di polizia, degli affari civili, dello stato di diritto, dell'assistenza ai procedimenti elettorali, della riforma dei settori della sicurezza, dello sminamento, delle problematiche di genere nel *peacekeeping*, del supporto sul campo, della disciplina e condotta del proprio personale, della protezione dei civili, della sostenibilità ambientale, del disarmo, smobilitazione e reintegro, della protezione dei minori coinvolti nei conflitti e dei diritti umani.

Il DPKO, guidato dall'**Under-Secretary-General** (dall'ottobre 2011 il diplomatico francese Hervé Ladsous), si articola in quattro strutture principali:

1. **Office of Operations**, che indica le *policies* strategiche e le guide operative a supporto delle missioni;

Attualmente il DPKO sta guidando 16 operazioni di *peacekeeping* (MINUSTAH Haiti, MINURSO Sahara Occidentale, UNMIL Liberia, UNOCI Costa d'Avorio, MINUSMA Mali, MINUSCA Repubblica Centrafricana,

MONUSCO Repubblica Democratica del Congo, UNAMID Darfur, UNISFA Abyei, UNMISS Sud Sudan, UNMIK Kosovo, UNIFICYP Cipro, UNTSO Middle East, UNIFIL Libano, UNDOF Siria, UNMOGIP India e Pakistan) ed una missione politica speciale (UNAMA-*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*).

2. **Office of the Rule of Law and Security Institutions – OROLSI** istituito nel 2007 al fine di rafforzare i collegamenti e coordinare le attività del DPKO nelle aree di polizia, giustizia, *mine action*, disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti nonché riforma del settore della sicurezza nei paesi usciti dai conflitti;
3. **Office of Military Affairs – OMA** ha il compito di migliorare la capacità militare, le prestazioni, l'efficienza e l'efficacia delle componenti militari nelle missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite.
4. **Policy Evaluation and Training Division - PET** offre una capacità integrata di sviluppo e diffusione di policy e dottrina, di fornitura, sviluppo e coordinamento di forme di addestramento standardizzato, di valutazione dei progressi nell'attuazione del mandato della missione e di sviluppo delle *policies* e dei quadri operativi della cooperazione strategica con i partners ONU ed esterni.

Al 31 luglio 2014, la **consistenza delle forze del DPKO**, che non ha forze militari proprie ma dipende dai 122 Paesi contributori, risulta la seguente:

- 83.327 unità di personale di truppa ed osservatori militari
- 11.420 unità di personale di polizia
- 5.323 unità di personale civile internazionale (al 30 giugno 2014)
- 11.954 unità di personale civile locale (al 30 giugno 2014) ;
- 1.798 volontari delle Nazioni Unite.

## **IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO DELLE NAZIONI UNITE PER LA SOMALIA (MISSIONE UNSOM) (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)**

Il 2 maggio del 2013 il Consiglio di Sicurezza, approvando la Risoluzione 2102 (2013) ha istituito una Missione speciale delle Nazioni unite in Somalia, nell'ambito della Direzione degli Affari politici del Segretariato generale.

Questa Missione, denominata UNSOM (*United Nations Assistance Mission in Somalia*) è guidata da uno *Special Representative*, un Rappresentante speciale del Segretario generale. L'incarico è stato affidato nel giugno 2013 a Nicholas Kay, britannico. Al Capo missione sono stati affiancati due vice-rappresentanti, uno dei quali con il ruolo di coordinatore permanente per gli aiuti umanitari (si tratta di Faitha Serour, algerina, e di Philippe Lazzarini, svizzero).

Prima di questo incarico Nicholas Kay aveva ricoperto la carica di Direttore per l'Africa presso il Foreign and Commonwealth Office. In precedenza era stato Ambasciatore presso la 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.

Dal punto di vista organizzativo la Missione UNSOM si suddivide in varie sezioni che seguono temi distinti: Gruppo di mediazione politica; Gruppo sulla legalità e la sicurezza; Diritti umani; Comunicazione strategica e informazione; Coerenza ed efficacia dell'azione politica; Tutela delle donne e protezione dell'infanzia.

Inizialmente la Risoluzione istitutiva prevedeva per UNSOM un periodo di funzionamento di dodici mesi, con una dotazione finanziaria di circa 48 milioni di dollari ed uno staff di circa 90 persone. Nel maggio 2014, con la Risoluzione 2158, il mandato è stato rinnovato per altri dodici mesi fino al 28 maggio 2015.

Il compito principale di questo organismo, che rappresenta per mandato l'unico interlocutore politico del Governo somalo per conto del Sistema delle Nazioni unite, è di svolgere i 'buoni uffici' della diplomazia ONU in Somalia, fornendo consulenza politica, sostegno organizzativo, mediazione e coordinamento degli interventi umanitari.

UNSOM ha il ruolo importante di rafforzare il Governo somalo fornendo consulenza strategica e politica nei processi di pacificazione e riconciliazione, nella ricostruzione dello Stato attraverso la creazione di un tessuto legislativo e istituzionale ispirato a democrazia e libertà e alla revisione della Costituzione in senso federale. Un importante fase di questo processo di ricostruzione passerà dalle elezioni previste per il 2016, per la cui preparazione la Missione delle Nazioni unite svolgerà un ruolo importante.

Tra le molte voci che compongono il suo mandato, UNSOM dovrà aiutare il Governo somalo a darsi gli strumenti utili per la promozione dei diritti umani e l'emancipazione femminile, la tutela dei diritti dell'infanzia, la prevenzione delle violenze di genere e sessuali che si verificano nelle situazioni di conflitti armati,

il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e lo sviluppo di un sistema di monitoraggio degli abusi e delle violazioni del diritto umanitario nel Paese.

Nel mandato affidato alla Missione e allo *Special representative*, il Consiglio di Sicurezza ha sottolineato il rispetto della sovranità delle istituzioni del Paese, pur nella necessità di coinvolgere nel processo di *State-building* tutti i partner internazionali, in particolare l'Unione Africana, l'IGAD (*Inter governmental authority for development*, che è un'organizzazione regionale politico-economica che unisce i paesi del Corno d'Africa), l'Unione europea e altri partner regionali e multilaterali. A tal fine UNSOM si adopera per guidare e favorire attraverso il dialogo l'azione politica di mediazione e di pacificazione che spetta al Governo somalo da protagonista, soprattutto nelle aree del Paese che sono state solo recentemente riportate sotto il controllo dello Stato. Infatti le operazioni congiunte dell'esercito regolare e della missione dell'Unione Africana (AMISOM) hanno nel corso dell'anno sottratto alcuni distretti al controllo di Al Shabaab. Qui il Governo somalo ha bisogno del sostegno di UNSOM per affermare l'autorità dello Stato e insediare stabili strutture di governo.

Come unico soggetto delle Nazioni Unite che dialoga con il Governo somalo, la missione UNSOM ha tra i suoi molti compiti anche quello di lavorare nel rafforzamento del settore della sicurezza, operando a fianco delle strutture militari di AMISOM e alle forze di sicurezza governative per il reclutamento e l'addestramento di uomini destinati a far parte della Polizia. In collaborazione con alcuni Paesi donatori (USA, Giappone, per esempio) la Missione delle Nazioni Unite ha potuto ripristinare l'operatività di numerose stazioni di polizia a Mogadiscio, fornendo anche mobili, computers, accessori. Analogamente UNSOM sta collaborando a costruire un sistema carcerario più moderno ed efficace, e a combattere il fenomeno della pirateria sulle coste tramite l'istituzione di norme di contrasto e l'attivazione di sistemi per metterle in pratica.



**IL RAPPRESENTANTE SPECIALE DEL SEGRETARIO GENERALE DELLE NAZIONI UNITE PER L'AFGHANISTAN (MISSIONE UNAMA) (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO)**

La UN *Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) è una Missione politica istituita nel 2002 e successivamente più volte ridefinita e rinnovata, fino all'ultima risoluzione del 17 marzo 2014 ([Ris. 2145](#)) che ne ha prorogato il mandato al 17 marzo 2015.

La Missione UNAMA è guidata dal Rappresentante speciale del Segretario generale per l'Afghanistan, incarico attualmente ricoperto da Jàn Kubiš, slovacco, nominato il 23 novembre 2011, affiancato da due vice-rappresentanti incaricati l'uno del coordinamento delle attività umanitarie e l'altro degli affari politici (si tratta rispettivamente di Mark Bowden e di Nicholas Haysom).

Prima dell'incarico come *Special Representative* in Afghanistan, Kubiš aveva ricoperto la carica di Vice-Segretario generale con incarichi esecutivi presso la Commissione economica delle Nazioni Unite in Europa (UNECE). Mr. Kubiš è un diplomatico dalla lunga carriera: è stato Ministro degli Affari esteri della Cecoslovacchia e successivamente della Slovacchia, quindi Presidente del Comitato dei ministri nel Consiglio d'Europa e Segretario generale dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa). Nell'Asia centrale ha svolto incarichi come Speciale rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite anche nel Tajikistan, dove era stato anche Capo degli osservatori ONU.

La Missione UNAMA si svolge nell'ambito del UN *Department of Peacekeeping operations* (DPKO) del Segretariato Generale. Si tratta di una Missione 'storica' e molto importante, che tuttavia nell'ultimo anno ha subito un ridimensionamento in termini di bilancio, con la conseguente chiusura di alcune attività sul campo e la riduzione di personale. UNAMA infatti ha uffici sparsi in tutto il territorio dello Stato afgano e rappresentanze anche a Teheran e Islamabad. Nell'ultimo anno dieci di tali sedi sono state chiuse, per una riduzione dei finanziamenti correnti di circa cinque milioni di dollari che portano lo stanziamento complessivo per il 2014 a 191 milioni di dollari.

Comunque il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la Risoluzione che ha rinnovato il mandato della Missione e ha ribadito l'importanza del suo ruolo per garantire un approccio comprensivo delle varie sfide che il Paese deve affrontare dal punto di vista dell'economia, della sicurezza, della stabilità istituzionale, dello sviluppo. Attraverso la missione UNAMA le Nazioni Unite svolgono un'attività di guida e di coordinamento di tutte le iniziative di natura non militare che sono volte a garantire la pacificazione e la stabilizzazione del Paese. La Risoluzione che definisce il mandato della missione UNAMA infatti ribadisce che il processo di transizione in Afghanistan non può dipendere da soluzioni puramente militari, ma deve comprendere nel senso più ampio tutti gli aspetti della vita economica, della società, delle strutture istituzionali, della giustizia e dei diritti umani. Lo scopo della missione è anche di attuare una

partnership stabile e di lunga durata tra il Governo afgano e la Comunità internazionale (il decennio 2105 - 2025 è stato definito *'Transformation Decade'*) consentendo da parte delle stesse istituzioni afgane l'assunzione di responsabilità e il raggiungimento della piena sovranità sul territorio.

Per richiesta delle stesse autorità afgane la missione UNAMA ha tra i suoi compiti più rilevanti l'organizzazione delle elezioni (le elezioni presidenziali si sono svolte tra maggio e luglio del 2014) e il sostegno agli sforzi del Governo volti a garantire la sostenibilità, la trasparenza e la inclusività del procedimento elettorale - come concordato nelle Conferenze internazionali sull'Afghanistan tenutesi nel corso degli anni passati - fornendo mezzi e assistenza alle istituzioni afgane interessate.

Un altro compito della missione UNAMA, in collaborazione con le autorità afgane, consiste nel fornire assistenza e mediazione nei processi di pace e di riconciliazione. Questo, tra l'altro, riguarda l'attuazione dell'*Afghan Peace and reintegration Programme* (un programma lanciato dal Governo e dall'UNDP per stimolare le istituzioni tribali e locali a impegnarsi nell'attuazione del processo di pacificazione interna e nella smilitarizzazione di aree tribali) nonché lo stimolo e il sostegno a misure volte a costruire fiducia e consenso nei confronti delle istituzioni nazionali e della Costituzione.

Il mandato della missione UNAMA comprende altresì l'intensificazione degli sforzi per accrescere il coordinamento e quindi dare maggiore efficacia alle attività svolte dalle varie entità facenti capo alle Nazioni Unite in Afghanistan: fondi, agenzie, programmi che sono attivi nel Paese in numero rilevante. UNAMA ha la funzione di coordinare e unificare tutte le attività, indicando le varie priorità sulla base di programmi individuati dalle autorità afgane.

La NATO ha ancora in corso in Afghanistan la missione ISAF che assiste le autorità nell'organizzazione e gestione della sicurezza. La missione UNAMA coopera con ISAF e con il *Senior civilian representative* della NATO per far sì che si completi la transizione verso il pieno controllo della sicurezza da parte delle istituzioni nazionali.

Un'area di intervento prioritaria nel mandato UNAMA riguarda le attività relative all'assistenza umanitaria, dove la missione opera coordinando gli interventi e curandone la logistica. Per quanto attiene alla tutela dei diritti umani, nel Paese è operante un ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani (UNHCHR), con cui UNAMA collabora, come pure collabora con la Commissione afgana indipendente per i diritti umani e con le altre organizzazioni, anche non governative, che si occupano di questo problema nel Paese.



